# Dagli anni Settanta al Duemila

*Maurizio Busatta*

# VII Gli anni del "centrismo" (1972-1980)

La primavera 1972 vede in Italia la fine anticipata della V legislatura (iniziata nel 1968). A Palazzo Chigi è arrivata la stagione di Giulio Andreotti. Da lustri ministro, è ai suoi esordi come *premier*. Il Paese vive una travagliata transizione: quella dell'autunno caldo e dello Statuto dei lavoratori, quella dell'unificazione e della scissione socialista, quella degli "opposti estremismi" e di un processo sociale senza precedenti, quella della contestazione giovanile e dei primi passi delle Regioni a statuto ordinario (nate nel 1970), quella dell'inflazione galoppante e del forte aumento della spesa pubblica. Siamo a primavera ma non sono rose. La scena è cupa. Il sistema politico entra in fibrillazione, si trova in mezzo al guado, rischia il declino. I politologi si interrogano sulla complessità del "caso italiano", gli storici registrano una situazione "fortemente conflittuale" contraddistinta da un "alto tasso di litigiosità"[1] fra i partiti. La formula quadripartito del "centrosinistra organico" DC-PRI-PSDI-PSI sembra esaurita[2].

---

1. Così V. Castronovo, *I cinquant'anni della Repubblica Italiana*, in "Economia italiana", quaderno n. 1-2/1997 *(Storia Economia e Società in Italia – 1947-1997)*, pag. 72. Uno stimolante dibattito sui problemi del Paese all'inizio degli anni Settanta è contenuto nei due volumi, a cura di F. L. Cavazza e S. R. Graubard, *Il caso italiano*, Garzanti, Milano 1974. L'originalità dell'opera consiste nel confronto fra studiosi italiani e stranieri. I testi essenziali per un'interpretazione del periodo 1968-1972 sono citati nelle indicazioni bibliografiche che chiudono la raccolta di saggi a cura di P. Farneti, *Il sistema politico italiano*, il Mulino, Bologna 1973. Scrive il curatore nell'introduzione al volume *cit.*, a pag. 59: "Democrazia cristiana e Partito comunista tengono le redini del gioco malgrado le crisi delle subculture, la elettoralizzazione dei due partiti e le spinte frammentatrici dello sviluppo economico". G. Galli e G. Sartori inquadrano tale situazione parlando rispettivamente di "bipartitismo imperfetto" (*Ibidem*, pp. 261 ss.) e di "pluralismo polarizzato" (*Ibidem*, pp. 287 ss.). Sartori ritiene abbastanza fuorviante la tesi di Galli (e di altri). Cfr. G. Sartori, *Teoria dei partiti e caso italiano*, SugarCo, Milano 1982. Su società, politica e istituzioni cfr. P. Farneti, *Il sistema dei partiti in Italia 1946-1979*, il Mulino, Bologna 1983; P. Craveri, *La Repubblica dal 1958 al 1992*, UTET, Torino 1995; S. Colarizi, *Storia politica della Repubblica 1943-2006*, Laterza, Bari 2007.
2. È la tesi di G. Tamburrano, *Storia e cronaca del centro-sinistra*, Feltrinelli, Milano 1971. In margine a questo volume che abbraccia la vicenda fino alle elezioni politiche del 1968, è interessante riportare il giudizio oltremodo problematico di R. Orfei, *Ma c'è stato davvero il centro sinistra?*, in "Sette Giorni" 29 agosto 1971, pag. 33: "L'errore del centro sinistra e dei comunisti che gli si opposero fu quello di non cogliere l'importanza di problemi che venivano dalla "società civile" che non riusciva ad essere inquadrata né in una visione classista né in quella interclassista, perché

A Belluno invece questa esperienza deve ancora venire. Domina un quadro di notevole contrapposizione fra le forze politiche. Un ruolo centrale esercita la Democrazia cristiana in ragione del consenso elettorale di cui gode: 12 seggi su 24 in Consiglio provinciale. Dodici seggi: attorno, il muro contro muro.

Gianfranco Orsini, *leader* della DC bellunese, decide di lasciare la guida di Palazzo Piloni per approdare a Montecitorio (collegio elettorale Udine-Gorizia-Belluno) mantenendo l'incarico di consigliere. La sua successione – innanzitutto dai banchi dell'opposizione – è vista come una partita che può preludere a una svolta. Una svolta con ricadute a medio termine. In chiave bellunese l'avvio a Roma della VI legislatura (1972–1976) segna il punto d'inizio di una serie di peripezie che si riverbereranno in particolare sulle vicende amministrative del Capoluogo dopo le elezioni del 1973.

L'aula del Consiglio provinciale diventa il barometro di un clima di cui si avverte l'imminente, ma non tanto *immediato*, cambiamento. Prove di dialogo in provetta.

A Venezia nella primavera 1971 il Consiglio regionale ha approvato una Carta statutaria che porterà il Veneto ben oltre l'anno 2000. Ne è stato ispiratore il professor Feliciano Benvenuti, personalità di grande prestigio[3]. Per l'economia bellunese, sconvolta anche dall'alluvione del 1966, è cominciata la lunga corsa del dopo Vajont. La catastrofe del 9 ottobre 1963 ha annientato la storia di Longarone e dei paesi limitrofi e ha messo tutti in ginocchio.

## La giunta Baratto (1972-1975)

Non richiama esplicitamente quegli eventi, alluvione del 1966 compresa, ma li ha sicuramente presenti il nuovo presidente della Giunta provinciale Andrea Baratto,

---

in realtà certi problemi risultavano almeno all'apparenza aclassisti".
Si noti una sfumatura non secondaria: tre autori declinano il nome della coalizione in tre modi diversi. Tamburrano scrive centro-sinistra (cioè usa il trattino), Orfei scrive centro sinistra (cioè separa i due aggregati), chi scrive preferisce una parola unica, ma non è un vezzo!
Interessante su quegli anni l'analisi anche sociologica proposta da G. De Rita. Il periodo attorno al 1972 "non fu di saldatura fra gli anni sessanta e gli anni settanta, ma fu di statuizione quasi rigida della fine del ciclo precedente (…) e di ricerca faticosa e ambigua di strade nuove". Così De Rita in M. Deaglio e G. De Rita, *Il punto sull'Italia*, Mondatori, Milano 1983, pag. 46.

3. Sul contributo di Feliciano Benvenuti alla Commissione Statuto della neonata Regione del Veneto, cfr. l'intervista con l'allora presidente Marino Cortese da parte di A. Fontanella, *Spirito costituente: tutti rappresentavamo il popolo veneto*, in "Il Gazzettino" 2 dicembre 2000, pag. 3. Fondamentali, per le prospettive qui esaminate, due articoli dello Statuto veneto 1971. Sono l'art. 48: *La Regione esercita normalmente le funzioni amministrative delegandole alle Province, ai Comuni o ad altri Enti locali*; e l'art. 54: *In armonia con i princìpi dell'autonomia e del decentramento la Regione instaura un rapporto di collaborazione con le Province, i Comuni e gli altri Enti locali.*

classe 1928, quando il 17 aprile 1972 succede a Gianfranco Orsini. Il neopresidente fa carico all'ente Provincia "dei problemi delle popolazioni bellunesi, soprattutto della popolazione che vive in una configurazione geografica ed ecologica particolare".

Muove anche altre corde, il presidente, nell'intervento di insediamento. In lui prevale l'indole di amministratore. Forte la sua amicizia con Orsini. Con lui Baratto era assessore. I due personaggi si assomigliano, hanno comuni interessi: il mondo della caccia, il pensiero liberalmoderato coniugato con la dottrina sociale della Chiesa, l'ambito sanitario, l'attenzione a contrastare un eventuale, insorgente, centralismo regionale, per molti versi dovuto – tale orientamento – al loro profondo anticomunismo. Sì, anticomunismo. In Regione governa la DC. Il PCI ha capovolto il suo atteggiamento "tiepidamente regionalista o implicitamente antiregionalista" ed è diventato paladino "delle motivazioni e degli elementi garantistici del regionalismo in connessione con la mutata situazione politica"[4]. Politicamente molto vicino ad Orsini (il quale nell'arcipelago delle correnti democristiane sarà "doroteo" fino alla morte di Antonio Bisaglia preferendo poi avvicinarsi a *leader* fuori del Veneto come Arnaldo Forlani) Baratto segue passo dietro passo l'amico, ma senza appiattimenti. Nel tratto duro e sbrigativo, refrattario alle lusinghe del potere, Baratto è persona disponibile al dialogo, dotata di una peculiare sensibilità. La sua nomina viene presentata ed accolta dal Consiglio come un segnale di disgelo, anche se la luna di miele, come vedremo più avanti, non durerà a lungo. Il parlamentare feltrino Leandro Fusaro, capogruppo DC, nel suo partito tutt'altro che tenero con l'emergente Orsini, precisa che Baratto, quella carica, "non l'ha mai sollecitata, semmai costantemente declinata" e si dichiara convinto che

> come nel costume del dottor Baratto, egli compirà [il suo mandato] senza iattanza e nel pieno rispetto delle opinioni di tutti i gruppi politici di questo Consiglio[5].

Con 15 schede a favore e 8 bianche (MSI, PSI, PCI), Baratto riceve l'appoggio della DC, del PSDI e anche del PLI che non siede in Giunta (verbale n. 11/383). Da subito PSI e PCI auspicano un migliore rapporto con la maggioranza. Le minoranze, rileva Ferruccio Vendramini (PCI), "hanno cercato sempre di portare un contributo costruttivo" e, aggiunge Armando Da Roit (PSI), garantiscono la "dialettica per cui la democrazia [è stata] conquistata con tanto sacrificio dalle nostre popolazioni".

---

4. F. Bassanini, *L'attuazione delle Regioni*, La Nuova Italia, Firenze 1970, pag. 15.
5. Così nel verbale n.11/383 del Consiglio provinciale in data 17 aprile 1972 con all'ordine del giorno "Nomina del presidente della Giunta provinciale" in *Archivio Provincia di Belluno* (APB). Per non appesantire l'apparato delle note, d'ora in avanti le citazioni degli atti consiliari saranno introdotte nel testo con il numero del verbale e la data della seduta sotto la quale sono archiviate.

Baratto ringrazia per la fiducia, pronto da parte sua a ricambiare con "estrema dedizione". Accanto all'aiuto "fattivo" della Giunta che lo accompagnerà[6], il presidente invoca l'apporto di tutti i consiglieri per "risolvere con impegno i vari problemi".

Al suo debutto, si rivolge anche verso la Regione nel presupposto di un confronto leale e collaborativo. Tuttavia Baratto teme che Venezia finisca per esorbitare dalle prerogative istituzionali che le competono, quasi che gli Enti locali debbano sottostare a un potere gerarchico in contrasto con lo spirito della Repubblica delle autonomie. A tale proposito il presidente pronuncia parole chiare:

> la Regione sta prendendo ferreamente la mano in seno alle Province venete e ai Comuni. Non ci preoccupa tanto la nuova istituzione che si sta profilando all'orizzonte, che è stata voluta da una volontà democratica, quanto la giusta posizione in cui deve essere posta la Provincia.

Una posizione oggi e domani, "tale per cui – sottolinea Baratto – i ruoli che le verranno assegnati [dalle leggi regionali] siano quelli necessari per lo sviluppo della provincia".

Fin da subito il presidente coglie nel segno. In Veneto le amministrazioni comunali e provinciali faticheranno a vedersi aprire le porte dalla Regione in una coerente e sinergica visione di sistema. Non a caso il nodo della cooperazione resterà insoluto, e tuttora rimane pendente.

Prima di affrontare le chiavi del triennio di conduzione dell'Ente da parte di Baratto, farmacista di professione, già sindaco di Sovramonte, nel frattempo trasferitosi in città a Belluno, vale la pena di dare conto delle tematiche al centro dell'agenda di quegli anni e del ruolo della Provincia. L'ordinamento degli Enti locali allora vigente è quello disciplinato dal Testo unico 1934, n. 383.

In questo quadro qual è *di fatto* la collocazione istituzionale della Provincia?

> La dottrina ha sempre ritenuto che le Province fossero enti territoriali di tipo associativo di secondo grado con funzioni generali e quindi con l'implicita potestà di potersi occupare di tutto ciò che interessasse il proprio ambito comunitario (…) però mai il legislatore ha riconosciuto alle Province un autentico carattere di ente generale. Anzi, se nella legislazione emanata dal 1865 una linea generale si può ravvisare, essa è proprio quella di comprimere il carattere comunitario delle Province. (…) Lo Stato

6. Le deleghe, dal presidente Baratto, in Giunta sono così distribuite: Giovanni Fontana (DC) Agricoltura; Elio Fontana (DC) Lavori pubblici; Rodolfo D'Incau (PSU-PSDI) Istruzione pubblica Sanità e igiene; Antonia Conte (DC) Personale Finanza; supplenti: Luigi Avoscan (PSU-PSDI), Paolo Siviero (DC). A sé Baratto assegna l'Assistenza. Cfr. verbali di Giunta 6 luglio 1972 n. 45/1364 e 4 ottobre 1972 n. 52/1558 in APB.

> non aveva alcun interesse a creare enti comunitari provinciali, e coerentemente a tale interesse si è comportato in sede legislativa ed in sede amministrativa[7].

Oltre alla cornice politico-istituzionale evidenziata dall'autorevole studioso, un ulteriore scoglio condiziona l'operatività dell'Amministrazione provinciale (e locale in generale): lo stringente e pervasivo controllo dapprima a cura dello Stato (Giunta provinciale amministrativa presso la Prefettura) e poi, da parte della Regione, attraverso il Comitato di controllo. Il controllo in questione ha per oggetto gli atti e talora il comportamento degli organi politici (Giunta e Consiglio)[8]. Un esame quindi penetrante. Di legittimità e di merito!

È questo il tessuto sul quale l'amministratore della Provincia di Belluno si cala. I problemi a cui faceva cenno il presidente Baratto all'atto dell'insediamento sono di ordine politico e insieme di prospettiva. Quanto al primo aspetto, il Consiglio provinciale è crocevia di uno scontro continuo e feroce fra DC e PCI. Inoltre vede il PSI (post-scissione) protagonista di un difficile equilibrio fra le scelte nazionali favorevoli alla collaborazione con la DC e gli orientamenti locali poco propensi a ricercare l'alleanza.

Sul piano degli scenari, già si è detto della nascita della Regione. L'Amministrazione provinciale sente soffiare venti pungenti che non è azzardato definire ostili. Restii, se non altro, a considerare la "specificità" bellunese: zona di montagna, terra di confine e di emigrazione, realtà marginale rispetto al modello di sviluppo veneto, appesantita da condizioni di isolamento infrastrutturale e socio-culturale. Non vanno nemmeno trascurate le difficoltà connesse con lo stato della finanza locale alla luce delle disposizioni in vigore.

Di tutto ciò la gestione Baratto (1972–1975) è intrisa e punteggiata. Al tavolo della politica provinciale si affacciano i nodi del riparto delle competenze, degli strumenti finanziari necessari a contenere il deficit pubblico, dei fattori e degli incentivi idonei ad uscire dal perimetro delle aree depresse. In altri termini è il periodo, questo, nel quale si sommano vecchie e (altrui) nuove funzioni, si delineano sovrapposizioni di responsabilità fra lo Stato e i livelli territoriali decentrati, si provocano crepe nell'ordinamento dei poteri locali senza trovare soluzioni appropriate, si cristallizza la capacità di spesa dell'ente Provincia inasprendosi la sua situazione debitoria.

---

7. M. S. Giannini, *Il riassetto dei poteri locali*, in "Rivista trimestrale di diritto pubblico" n. 2/1971 (aprile-giugno), pag. 454. "La Provincia, a causa della sua limitata competenza, non ha mai avuto una particolare importanza": così P. Barile, *Corso di diritto costituzionale*, CEDAM, Padova 1970, pag. 271. Per ulteriori indicazioni bibliografiche sulla sostanziale marginalità dell'ente Provincia nel sistema tripolare delle autonomie, cfr. P. Virga, *L'amministrazione locale*, Giuffré, Milano 1991.
8. Cfr. il capitolo "Il controllo", in G. Berti, *Caratteri dell'amministrazione comunale e provinciale*, CEDAM, Padova 1969, pp. 67 ss.

È il consigliere liberale Ugo Illing a porre l'accento su questa pressante *impasse*:

> Voterò – annuncia – a favore del dott. Baratto con l'augurio che la Provincia possa uscire dal cumulo di debiti nel quale le nostre leggi, poco consone al funzionamento delle amministrazioni locali, l'hanno posta.

Torneremo più avanti sul tema bilancio. Trattandosi di persona prudente e pragmatica, l'osservazione di Illing accende una spia da non sottovalutare. La Provincia non naviga in acque tranquille.

In quel momento peraltro essenziale è guardare *oltre* e tessere iniziative nei confronti della Regione. L'omogeneità politica che governa sia quest'ultima che Palazzo Piloni dovrebbe riflettere reciproca sintonia. Invece, nei suoi indirizzi, la Regione non investe affatto sulle aspettative della montagna bellunese.

Il Consiglio provinciale del 30 maggio 1973 all'ordine del giorno porta la discussione del Documento programmatico preliminare della Giunta regionale (monocolore DC). Il presidente Baratto tratteggia una serie di punti fermi e la fa precedere da una premessa di un certo respiro:

> La montagna – osserva – esige un trattamento preferenziale tale che permetta di creare condizioni socio-culturali, socio-ambientali e socio-economiche, per cui le popolazioni montane non si sentano emarginate o utilizzate ad uso e consumo delle popolazioni della pianura.

Poi il presidente, senza giri di parole, affronta deciso le questione istituzionale:

> È necessario che la Giunta regionale si decida una volta per sempre ad indicare con una certa chiarezza quali sono i ruoli che intende riservare agli Enti locali: Comuni e Provincia. (…) Come può la Provincia operare in senso moderno, in un contesto nuovo, se non ha anche strumenti nuovi? (…) La Provincia di Belluno, in tema di deleghe, ritiene di agire per indurre la Regione a rispondere in termini chiari e concreti.

Ribadito l'impegno ad *agire*, Baratto conclude facendo appello a tutti gli Enti locali bellunesi per un documento unitario di cui Palazzo Piloni potrebbe essere capofila a nome della comunità provinciale.

Il dibattito in Consiglio è molto ampio. Vengono toccate le questioni centrali dello sviluppo: dalla difesa del suolo alle vie di comunicazione, dall'offerta turistica al rilancio dell'agricoltura di montagna. In sede di replica il presidente chiarisce che le osservazioni dei gruppi consiliari saranno allegate al documento elaborato dalla Giunta provinciale e inviate in Regione. Al termine della discussione, voto favorevole di DC, PSDI e MSI, contrari PCI e PSI, astenuto il PLI.

In dodici cartelle il documento disegna il futuro della provincia. Alcune sottolineature meritano di essere riprese. Seguendo l'ordine in cui il testo li indica, i temi riguardano le disparità con le vicine Regioni e Province autonome, la priorità dell'equilibrio idrogeologico per consentire la sicurezza della popolazione e del territorio, il declino del settore primario da contrastare anche al fine di garantire la manutenzione dell'ambiente, il turismo, la sanità. Entriamo nel merito (verbale n. 18/631).

Primo capitolo, le Regioni a statuto speciale. La Provincia di Belluno morde il freno. È lancia in resta. Sì, perché

> viene sempre più a pesare, sotto molteplici aspetti, l'inglobamento del Veneto tra le Regioni a statuto speciale del Friuli e del Trentino Alto Adige. (…) I disagi sono più accentuati per la provincia di Belluno le cui risorse economiche sono consimili e concorrenti a quelle delle confinanti province di Trento, Bolzano, Pordenone e Udine, senza poter usufruire delle stesse disponibilità finanziarie e delle provvidenze di altro genere che derivano a queste Province da leggi speciali.

Per il territorio della provincia di Belluno, a tale sperequazione si aggiunge la vulnerabilità idrogeologica:

> L'equilibrio della montagna è stato in questi ultimi decenni profondamente turbato da due circostanze: *a)* la costruzione dei grandi bacini idroelettrici che, se da un lato hanno favorito la ripresa industriale post bellica della regione, dall'altro hanno provocato effetti deleteri sia sulla rete idrica di superficie per l'accumulo di detriti a monte dei bacini stessi, sia sulla rete idrica sotterranea provocando frane e smottamenti; *b)* l'abbandono delle occupazioni agricole montane che garantivano una prima insostituibile difesa del suolo attraverso lavori di rimboschimento, di canalizzazione delle acque piovane e di primo arginamento dei corsi d'acqua. La mancanza di una serie organica di interventi ha inoltre determinato, nel tempo, una paurosa periodicità dei fenomeni alluvionali. (…) In tale situazione si ritiene non procrastinabile la predisposizione di un piano di priorità degli interventi.

La visuale si allarga al settore primario e alla crisi che incalza il mondo agricolo. La Provincia vuole spingere la Regione sulla strada di un'azione incisiva. Il documento rimarca l'importanza della zootecnia e in generale dell'agricoltura di montagna

> non solamente sotto l'aspetto economico, ma anche, e forse in misura maggiore, sotto l'aspetto ambientale e della difesa del suolo, per cui essa richiede degli interventi adeguati [non ultimo] in seno al FEOGA onde consentire finanziamenti [europei] per la montagna veneta.

Anche nel capitolo dedicato al turismo la Provincia di Belluno sollecita misure per

annullare o perlomeno "limitare" la concorrenza delle vicine Province autonome. Tale concorrenza – si fa notare – deriva "non tanto da una maggiore capacità imprenditoriale degli operatori economici là residenti, quanto dalle cospicue agevolazioni fiscali e finanziarie di cui possono fruire".

Infine, assistenza e sanità. Nel documento destinato alla Regione (che così avvia i percorsi di programmazione) la Provincia rammenta i suoi compiti istituzionali in questi settori. Nel campo della salute mentale e delle disabilità, l'attenzione si focalizza sulla necessità di "sperimentare nuove forme di cura e di riabilitazione che presuppongono ulteriori finanziamenti, la cui copertura deve essere reperita all'infuori delle già carenti entrate ordinarie attuali".

Precedentemente al DPR 616 del 1977 (vedere *infra*) e all'avvio del Sistema sanitario nazionale introdotto dalla riforma Mariotti nel 1978, la Provincia era lo snodo di un ventaglio di attività di carattere assistenziale e sanitario. Innanzitutto e soprattutto, per il potere di nomina degli Enti ospedalieri: Belluno, Feltre, Pieve di Cadore, Agordo, Auronzo, Lamon.

Per esempio, il consiglio di amministrazione dell'Ospedale civile di Belluno risulta formato da nove membri: 5 eletti dal Consiglio provinciale, 2 espressione del Consiglio comunale del Capoluogo, altrettanti in rappresentanza degli "originari interessi" dell'Ente stesso. Gli interessi "originari" si identificano, rispettivamente, con Provincia e Comune.

L'11 agosto 1973 il Consiglio provinciale procede così alle nomine di sua competenza dopo una vicenda che aveva portato alle dimissioni dell'organo amministrativo in carica e alla nomina di un commissario. È l'occasione per un infuocato dibattito politico (verbale n. 20/666).

Apre le ostilità (il presidente aveva ammesso solo le dichiarazioni di voto) il consigliere di opposizione Vendramini (PCI) interessato a trattare "a fondo i problemi della sanità, della medicina che riguardano da vicino tutti i cittadini". Vendramini così prosegue:

> È la popolazione che chiede qualcosa di nuovo. Basta pensare al movimento che si sta sviluppando nelle fabbriche di Trichiana, dove i lavoratori chiedono con insistenza una diversa organizzazione della sanità. Alla Pertusola di San Pietro di Cadore si stanno tentando degli esperimenti con alcuni medici che vengono dall'Università di Padova, perché non c'è altra possibilità nella provincia di Belluno di reperire dei medici che seguano questi problemi. Ecco quindi che la Provincia potrebbe stimolare in questa direzione un intervento, organizzando i vari Enti [ospedalieri], per seguire questi problemi più da vicino. Bisogna ricordare anche le interessanti esperienze fatte alla San Remo e alla Procond.

Vendramini propone una Commissione consiliare o comunque un tavolo con gli

operatori e le forze sindacali considerato che la provincia di Belluno dal punto di vista sanitario "presenta delle deficienze veramente gravi".

Assieme al socialista Armando Da Roit, l'esponente comunista eccepisce i metodi seguiti nel valzer delle nomine e i veti nei confronti di una parte dello schieramento politico:

> Gli uomini della sinistra che si battono per attuare una seria amministrazione dell'Ospedale, devono essere esclusi a tutti i costi, devono essere emarginati. Questa – accusa Vendramini – sarebbe la vostra teoria democratica! Solo perché siamo comunisti o socialisti, e quindi uomini di sinistra, dobbiamo essere esclusi.

Il consigliere comunista alza il tiro prima di passare al voto: "I democristiani e i socialdemocratici non vogliono avere il controllo delle minoranze qualificate". Graffiante il commento finale.

> I cittadini – afferma Vendramini – non possono che condannare chi per fini esclusivi di potere politico non esita a speculare su un Ente [l'Ospedale civile di Belluno di cui sono già stati inaugurati i primi reparti in Viale Europa, *NdA*] che dovrebbe tutelare la salute delle popolazioni e diventare uno degli strumenti fondamentali nell'ambito della riforma sanitaria che deve essere al più presto promossa ed attuata.

Nel consiglio di amministrazione dell'Ospedale del Capoluogo, per la Provincia entrano quattro democristiani e due socialdemocratici. Il presidente *in pectore* Gianfranco Orsini non interviene. Prima del voto, ribadisce la "completa" autonomia gestionale che i decreti istitutivi riconoscono all'Ente ospedaliero.

L'organizzazione del *Welfare* nella seconda metà degli anni Settanta meriterebbe ampio approfondimento. Il dibattito politico nazionale ne fa un argomento *clou* della nuova stagione del centrosinistra dopo la spinta riformatrice degli anni imperniati sull'asse Moro-Nenni con i socialisti (di sinistra) Giolitti e Lombardi a premere il tasto della "grande" programmazione.

Restando in Provincia, la relazione al bilancio di previsione 1974 (verbale n. 22/716 del 28 dicembre 1973) offre un'istantanea delle attività svolte in ambito socio-assistenziale. Destinatari delle azioni dell'Amministrazione provinciale, vari soggetti in difficoltà: illegittimi, ciechi, sordomuti, malati di mente, handicappati, subnormali (il lettore non si allarmi: queste "classificazioni" appartengono al vocabolario dell'epoca). Il documento della Giunta provinciale riconosce, innanzitutto, la "primaria importanza" della prevenzione e sottolinea l'opportunità di potenziare i dispensari di igiene mentale[9].

9. "Si tratta di sottrarre alle istituzioni codificate un numero sempre più vasto di alienati, indubbiamente emarginati dal sistema". Così "L'Amico del popolo" 12 gennaio 1974, pag. 1.

Drammatica la situazione all'Ospedale psichiatrico di Feltre. È la Giunta provinciale ad evidenziarla attraverso l'inoppugnabile linguaggio dei numeri: con una capienza di 600 posti letto, la struttura ospita più di mille degenti, quasi il doppio del livello ottimale, persone per il 40 per cento alcoliste. La spesa stanziata a bilancio supera i due miliardi di lire (a prezzi correnti). La Giunta non nasconde il "sovraffollamento" dei padiglioni (l'incidenza delle malattie mentali in provincia risulta superiore al 4 per mille!). Manca un reparto tbc per le donne. In questo quadro, il presidente Baratto, quasi con orgoglio, segnala l'apertura della Scuola per infermieri professionali psichiatrici: "una delle poche in Italia" precisa, prefigurando altresì

> strutture nuove per dare un'assistenza diversa agli ammalati di mente che non hanno le caratteristiche previste dalla legge del 1904. Ritengo essenziale – aggiunge Baratto – uno sforzo educativo e correttivo contro i meccanismi che tendono all'emarginazione di questa comunità [di persone] che rimane tale non solo perché isolata e posta in istituto, ma anche perché (…) al di fuori dell'istituto [incontra] la limitazione dovuta al marchio che si dà all'ammalato [di mente].

Il presidente pone sul tappeto ulteriori considerazioni, che fanno capire l'insostenibilità di quella *temperie*. Sergio Zavoli, nei suoi documentari televisivi, li ha chiamati i "giardini di Abele". Si tratta, secondo Baratto, di dare

> assistenza ai soggetti esclusi socialmente prima ancora che sia intervenuta una vera e propria malattia mentale (…). Una volta ricoverati, questi soggetti si creano l'*habitus* dell'ammalato di mente [ed] entrano in una fase irreversibile dalla quale non escono più.

Inoltre – a parlare è sempre il presidente della Provincia – "deve essere posta in giusta luce la riforma della vecchia legislazione che attribuisce al direttore dell'Ospedale psichiatrico poteri pressoché assoluti".

Baratto richiama l'importanza dell'assistenza sul territorio e di quella domiciliare. Lancia inoltre un messaggio per nuove (e piccole) comunità terapeutiche.

> La Giunta – annuncia – si propone di convincere l'amministrazione dell'Ospedale psichiatrico ad approfondire [un progetto] per un'eventuale costituzione di strutture adatte a quei tipi di ammalati eliminando le strutture chiuse.

Baratto si dilunga poi sulla possibilità di realizzare, con il contributo straordinario della Cassa di Risparmio, un Istituto per handicappati gravi alla periferia di Belluno. Come indirizzo e scelta di fondo, fa presente l'impegno della Provincia a favorire il più possibile l'inserimento dei disabili

> nella società dalla quale finora sono stati esclusi per consentire loro una precisa esperienza nel mondo del lavoro e di non sentirsi differenziati rispetto non solo alle persone normali, ma anche a quelle colpite da altre forme di malattia e che pure trovano possibilità di occupazione come i ciechi e gli invalidi.

A livello di igiene pubblica – altra funzione esercitata dalla Provincia ed in continua espansione – l'Ente si è dotato di apparecchiature per la medicina del lavoro e ha attivato un controllo mensile sugli scarichi industriali e zootecnici nonché sull'inquinamento delle acque e sulla qualità dell'aria minacciata dall'emissione di polveri e fumi.

Come sempre acceso il dibattito consiliare. Numerosi i temi affrontati. La cronaca de "L'Amico del Popolo" aiuta a riassumerli per titoli: l'aumento del deficit (l'obbligo del pareggio di bilancio arriverà più tardi[10]), la carenza di infrastrutture viarie, la crisi dell'agricoltura, il dilagare delle seconde case, i siluri lanciati alla Camera, dopo il via libera del Senato, alla proposta di istituire il Parco nazionale delle Dolomiti bellunesi.

> Socialisti, comunisti e liberali – annota il settimanale diocesano – hanno insistito perché la realizzazione di questa magnifica enciclopedia naturalistica non sia insabbiata. L'on. Orsini chiamato in causa in quanto relatore al comitato pareri della commissione Bilancio della Camera, che non ha ritenuto congrua la copertura della spesa, individuata dai senatori nel bilancio dell'Azienda statale delle foreste, ha fatto una serie di precisazioni sulla sua posizione.

Lo stesso giornale riferisce che, sulla posizione di Orsini, presidente del Comitato provinciale per la caccia, a cui aderiscono le diverse riserve alpine, si colloca esplicitamente la Giunta provinciale DC–PSDI, la quale nel documento di bilancio sollecita infatti la "salvaguardia" dell'esercizio dell'attività venatoria e di conseguenza

> una sostanziosa riduzione dei confini (dai 30 mila ettari approvati in Senato a soli 20 mila) sottraendo così ai vincoli paesaggistici proprio quella fascia del territorio (dalla destra Piave a Cajada) su cui da tempo sono puntati gli occhi della speculazione edilizia[11].

---

10. Per un riepilogo sinottico delle disposizioni normative e dei conseguenti limiti all'attività amministrativa locale, cfr. R. Di Quirico, *I bilanci della Provincia. Spunti per una ricostruzione della storia dell'Ente*, in E. Fasano Guarini (a cura), *La Provincia di Pisa (1865-1990)*, il Mulino, Bologna 2004, pp. 459 ss.
11. "L'Amico del popolo" 5 gennaio 1974, pag. 4. Per la vicenda Parco e un'esauriente rassegna delle posizioni politiche in gioco, cfr. l'*instant book* a cura della Associazione Stampa Bellunese, *Il Parco delle Dolomiti Bellunesi*, Belluno 1974 (atti di un convegno-dibattito). Alle pp. 54 ss. l'intervento del presidente Baratto: d'intesa con gli amministratori comunali, fra altri motivi, egli lamenta "la modesta rappresentanza delle autonomie locali in seno al Consiglio di gestione e la possibilità del sorgere di frequenti conflitti di competenza". Vedere anche G. Dal Mas, *Come nasce un Parco*, ISBREC, Belluno 2007.

Nella dichiarazione di voto, Orsini non si sottrae alla chiamata in causa:

> Tutti quelli che sono intervenuti hanno detto che il Parco ci vuole, però con l'intervento [cioè con la presenza diretta negli organi di gestione, *NdA*] degli Enti locali. Noi democristiani siamo certamente dalla parte di chi vuole difendere la natura e tutelare il paesaggio (…) senza pretendere – spiega il capogruppo DC – di mummificare i montanari in una situazione statica che potrebbe compromettere, se non le ragioni di vita, certamente alcuni servizi di carattere sociale.

Proseguendo, Orsini si compiace che l'opposizione *"diversa"* (cioè interessata a contribuire ai più importanti provvedimenti legislativi) cui in Parlamento il Partito comunista si mostra disponibile dopo la proposta di "compromesso storico" avanzata da Enrico Berlinguer, "a Belluno è mancata". Secondo Orsini,

> questo ci rallegra, ci conforta e contribuisce alla chiarezza delle posizioni: restiamo su posizioni contrapposte ed è quello che noi desideriamo (…) perché non ci obbliga a discorsi di precisazione e non sorgono confusioni.

Pronta la replica del comunista Sandrino De Toffol:

> Noi ribadiamo la validità dell'opposizione *diversa* nei riguardi di questo Governo rispetto al Governo Andreotti perché riteniamo che il Governo Rumor (il quarto nella storia dell'uomo politico vicentino, *NdA*) sia diverso dal Governo Andreotti. Non riteniamo invece questa Giunta degna di un'opposizione diversa.

Il PCI è irritato dal fatto che sono stati respinti due suoi ordini del giorno firmati anche dal PSI. Il primo, citando una lettera dei famigliari delle vittime di Mattmark (1966), chiede di "porre in bilancio la somma necessaria per convocare un convegno provinciale sull'emigrazione, chiamando a parteciparvi, oltre i diretti interessati, anche le forze politiche, sindacali, enti vari". L'emigrazione, ricorda il socialista Da Roit, coinvolge in provincia 38 mila persone! Di qui l'opportunità – insiste – che la Provincia promuova un convegno "che realisticamente porti un contributo e che metta a confronto la disponibilità effettiva dei vari partiti per risolvere i problemi impellenti che riguardano l'emigrazione bellunese".

Respinta anche la proposta di costituire una commissione consiliare (è un *leitmotiv* che la maggioranza costantemente rigetta) sulla salute. Nella commissione – recita il testo –

> abbiano spazio anche le minoranze [con] il compito di studiare il problema sanitario (…) con le forze rappresentative locali (…) in attesa della riforma nazionale [e con l'obiettivo di sviluppare] azioni per il potenziamento dei servizi sanitari verso

tutta la popolazione, con particolare riguardo all'infanzia, alla vecchiaia e alla prevenzione nei posti di lavoro.

Nel 1974 il Consiglio provinciale si occupa di argomenti di carattere economico e sociale di rilievo. In primavera scocca l'ora del progetto esecutivo del nuovo istituto per handicappati gravi di Cusighe, frazione di Belluno. È un'idea da tempo in gestazione, condivisa e richiesta dalle famiglie[12]. In estate il Consiglio provinciale mette in pista una proposta di legge regionale a favore dell'economia agraria di montagna.

L'art. 38 dello statuto della Regione attribuisce infatti anche al Consiglio provinciale la potestà di iniziativa legislativa. Nel periodo successivo, saranno molti i progetti che Palazzo Piloni porterà all'esame del Consiglio regionale del Veneto. In verità l'esito di queste iniziative[13], letto *dal basso*, non è lusinghiero non avendo le stesse trovato sbocco.

---

12. A Cusighe, frazione di Belluno, su proprietà della Provincia opera, dal 1963, l'Istituto medico-psicopedagogico. Nella seduta consiliare del 25 febbraio 1974 si gettano le basi di una nuova iniziativa assistenziale, tuttora esistente e tale da qualificare e arricchire il territorio bellunese. All'unanimità, quel giorno, il Consiglio approva, in linea tecnica, il progetto esecutivo di un Istituto per handicappati gravi in adiacenza alla struttura dedicata all'infanzia: l'Istituto provinciale per l'assistenza all'infanzia (IPAI). Circa gli handicappati il presidente Baratto (verbale n. 23/753) riferisce che "i pazienti ricoverati in altri Istituti, fuori provincia, sono 74. È nostro intendimento – prosegue – "ritirare" quei ragazzi e ospitarli nel nuovo Istituto. Quello che più ci preoccupa è che siano ospitati tutti quelli che hanno una capacità riabilitativa, che rientrino quindi nell'età dai 6 ai 18 anni. Se ci sono casi particolari, noi siamo disponibili; sarà la Direzione che deciderà per accogliere anche handicappati di età superiore". La nuova iniziativa approderà alla mèta nel successivo decennio. In occasione dei 50 anni dell'elezione diretta del Consiglio provinciale (seduta del 16 febbraio 2002) se ne ricorderà l'avvio della realizzazione durante la presidenza Costantini (1980-1985) su sollecitazione in particolare del consigliere liberale Giambattista Arrigoni. Vedere E. Zovi, nel capitolo *Servizi di assistenza e cura per alienati mentali, minorati psichici, illegittimi, ciechi e sordomuti*, in *Storia dell'Amministrazione provinciale di Belluno*, a cura di A. Amantia, Provincia di Belluno Editore 2004, vol. III, pp. 167-171.
13. Può qui ricordarsi la recente proposta di legge regionale promossa dal Consiglio provinciale di Belluno "Norme speciali per l'autonomia amministrativa della provincia di Belluno" – VI legislatura PDL n. 207 (novembre 2006). Per gli antefatti di questo progetto di legge d'iniziativa della Provincia, cfr. G. Squarcina, *Verso un'autonomia possibile*, in *Storia dell'Amministrazione provinciale di Belluno* cit., vol. III, pp. 233 ss.; G. C. De Martin, *Belluno "provincia autonoma"?*, in "Dolomiti" n. 4/1982 pp. 7 ss. nonché intervento al convegno 7 ottobre 1981 *Belluno: Provincia Autonoma?*, in Atti a cura dell'Associazione Stampa Bellunese, edizioni RTD, pp. 115-118.
Sul buon esito delle proposte di legge regionale d'iniziativa dei poteri locali *ex* art. 38 dello Statuto1971 della Regione Veneto, è agli atti della Commissione consiliare per lo Statuto della VII legislatura una proposta del Sindaco di Belluno, illustrata da chi scrive nell'audizione a Palazzo Ferro Fini in data 9 dicembre 2003: il Comune di Belluno sottolinea l'opportunità di "mantenere nel nuovo Statuto la previsione della potestà di iniziativa legislativa in capo ai Comuni

Nel caso dell'agricoltura di montagna, il disegno di legge regionale votato dal Consiglio provinciale l'8 luglio 1974 (verbale n. 26/817) – secondo la relazione che accompagna i suoi 16 articoli – si prefigge di dare

> all'economia agraria di montagna degli incentivi *differenziati* al fine di riequilibrare le condizioni di questa zona con quella delle altre zone della Regione. Gli interventi sono previsti tutti a fondo perduto in conto capitale, eccezione fatta per il credito agrario di conduzione, per il quale è previsto un intervento per il pagamento degli interessi. (…) Le modalità [di istruttoria, concessione ed erogazione delle indennità] sono state semplificate al massimo e – punto saliente, *NdA* – è stata prevista la delega alla Provincia.

Oggetto dell'intervento, giustificato dalla volontà di assicurare "il mantenimento dell'equilibrio idrogeologico delle zone montane ai fini di interesse generale", le attività agricole, zootecniche e quelle connesse alla lavorazione e trasformazione dei relativi prodotti nei territori classificati montani.

Come si vede, la proposta è rivolta a tutte le zone montane del Veneto, le quali, oltre che a Belluno, si estendono alle province di Treviso, Vicenza e Verona per una superficie agraria complessiva di 533 mila ettari. Invano essa pone l'accento sulla necessità di decentrare funzioni amministrative il più possibile vicino ai territori direttamente interessati.

L'argomento montagna torna d'attualità in successive sedute. È in vigore la legge 1102/1971: "Nuove norme per lo sviluppo della montagna". In provincia di Belluno, la Regione ha istituito 8 Comunità Montane. Primi adempimenti da parte loro, gli statuti (una novità nel panorama degli Enti locali) e i piani generali di sviluppo economico-sociale.

Nel Consiglio del 26 febbraio 1973, dedicato al documento di bilancio, molti interventi, pur con vari registri, toccano nodi e prospettive dello sviluppo locale. Come dev'essere? Autopropulsivo o eterodiretto? Non sono domande a vuoto. Una fortissima pressione speculativa punta a costruire un po' dappertutto seconde case e villaggi turistici. Sono iniziative di impatto gigantesco e di assoluta inutilità. La fragilità dei regolamenti edilizi comunali, una sottovalutazione da parte del ceto politico

---

capoluogo oltre che ai Consigli provinciali e a un numero da definire di Consigli comunali" e di *rafforzare* "nel regolamento tale previsione con una norma che faccia carico alla Commissione competente di fissarne almeno la discussione generale nei 6 mesi successivi alla presentazione (tutto ciò per non indebolire lo strumento della partecipazione, dal basso, al processo legislativo)". Il "tasso di successo", cioè il numero di proposte di legge d'iniziativa degli Enti locali divenute leggi regionali, è molto basso. Cfr. Consiglio regionale del Veneto, *Il rapporto sulla legislazione del Veneto (dalla prima alla settima legislatura)*, Venezia 2005.

democristiano alla guida di gran parte delle amministrazioni locali, la mancanza di norme regionali di riferimento, portano molte località turistiche bellunesi e loro zone di pregio sull'orlo del baratro. A posteriori, se il processo speculativo avviato non ha visto degenerare del tutto la situazione, grande merito va riconosciuto alla martellante campagna di stampa portata avanti da "L'Amico del Popolo" e a ruota dalle cronache regionali di "Avvenire" e "l'Unità".

Inevitabili, in quest'atmosfera, gli echi in Consiglio provinciale. In materia urbanistica la Provincia non ha alcuna competenza diretta. Peraltro, dinanzi a un'opinione pubblica allarmata, Palazzo Piloni diventa teatro della bufera politica in atto. La DC tace. Gli altri gruppi vanno all'attacco. Fioccano accuse pesanti. Parole preoccupate pronuncia il consigliere liberale Illing:

> La particolare configurazione del nostro territorio ci impone l'adozione di una politica di pianificazione avente per fine la ricerca di un equilibrio fra l'uomo e l'ambiente. (…) ogni territorio ha un limite nella sua utilizzazione, pena la sua degradazione. Lo stabilire questi limiti, peraltro dinamici, fra pressione umana e territorio rappresenta il compito più difficile ed urgente dell'ente Provincia. Per molte zone la parola "sviluppo della montagna" ha assunto un significato sinistro pari a "progressiva distruzione".

Richiamata la legge 1102 per la montagna, la quale valorizza l'"autonomia decisionale di chi [in quota] ci vive", Illing lancia un monito, che appare *avvertimento* a futura memoria:

> È in atto un vero e proprio "boom" di investimenti in aree fabbricabili, impianti di trasporti, commercio, ecc., su tutto l'arco alpino. (…) Questo fenomeno è molto pericoloso per la provincia di Belluno ed interessa molti Comuni soggetti a pressioni per investimenti che a prima vista possono apparire allettanti.

*Altolà* invece, e subito! Il consigliere liberale è un esperto di fama internazionale:

> Dove questi fenomeni – sottolinea – hanno già fatto il loro corso, particolarmente in Piemonte e in Lombardia [poc'anzi ha fatto cenno anche alla Svizzera, *NdA*], assai poco è rimasto al montanaro, il quale, per quel poco, ha perso la sua autonomia economica nelle decisioni riguardanti la politica turistica e, quel che è peggio ancora, si sono formati contrasti di interesse nelle comunità, poiché è difficile che i grandi operatori economici ragionino in modo da concordare con la nostra mentalità.

Così Illing conclude il suo appassionato intervento:

> Sviluppare la nostra economia montana e turistica è perciò giusto, ma cerchiamo di

> farlo senza pesanti interventi esterni e nei limiti di sopportazione del territorio. (…) il fine dell'investimento deve essere l'elevazione economica e sociale della comunità e non la realizzazione della struttura [immobiliare o impiantistica, *NdA*] magari a vantaggio di investimenti esterni.

Dai banchi dell'opposizione comunista, Sandrino De Toffol rilancia la palla:

> Moltissimi si stanno impadronendo del nostro territorio. È in atto un indirizzo per [favorire] la seconda casa. La Giunta si deve esprimere: per dire se è d'accordo o meno con questo tipo di sviluppo che, secondo noi, è estremamente negativo.

L'affermazione dell'assessore DC Elio Fontana ("Sono speculazioni che danno da vivere alle gente!") fa inalberare il consigliere Vendramini. Aveva esordito apprezzando alcuni passaggi della relazione della Giunta, ma adesso cambia decisamente opinione. Sfumano gli "elementi di novità di cui in precedenza l'opposizione di sinistra lamentava la mancanza". Vendramini non risparmia l'affondo a Baratto e alla DC:

> La gente dice di no a questo tipo di sviluppo e alla seconda casa; voi dite di sì! (…) Perché la Provincia si disinteressa di questo? È stato detto di aiutare: potrebbe essere una cosa concreta da inserire nel bilancio.

Nella replica, all'obiezione comunista il presidente non risponde. Preferisce tastare il polso al PSI: a Belluno è all'opposizione, a Roma si sta di nuovo avvicinando al centrosinistra pur con l'occhio ad equilibri politici "più avanzati". Baratto non si sbilancia. Sono note le perplessità della Democrazia cristiana finché almeno in alcuni Comuni chiave il PSI dà vita a "giunte rosse" con il PCI, caso numero uno Ponte nelle Alpi. Ad ogni modo il presidente lancia un segnale di attenzione al capogruppo socialista Da Roit e sprona la Regione a dare impulso alle deleghe a favore della periferia:

> [Da Roit] – osserva Baratto – ha accennato alla necessità di una svolta radicale nella politica amministrativa della Provincia che troverebbe disponibili i socialisti. (…) Ritengo invece possibile un cambiamento adeguato e *contemperato* attraverso il discorso regionale. (…) Vogliamo che alla Provincia siano assegnate delle deleghe ben precise e che nello stesso tempo si dia alla Provincia il potere di coordinare le varie attività [sul territorio da parte degli Enti locali].

Al termine della riunione, la maggioranza, oltre al voto del PLI, incassa anche quello socialista su uno specifico ordine del giorno riguardante – citiamo dalle premesse – la "carenza di vie di comunicazione sia ferroviarie che stradali". È in gioco – argomentano i democristiani Orsini, Fusaro e Reolon – il "risollevamento dell'economia della provincia" interessata a collegarsi con il resto del Paese "e particolarmente con

il Veneto della cui realtà umana, sociale ed economica il Bellunese è parte integrante". La Camera dei deputati, a Montecitorio, sta discutendo la nuova legge per la salvaguardia di Venezia. Da qui – contrario solo il PCI che contrappone l'idea di una superstrada "a scorrimento veloce" – il voto del Consiglio provinciale per una rapida approvazione della legge che autorizza la realizzazione, in deroga, dell'autostrada Venezia-Monaco[14].

Da Roit conferma il voto favorevole del gruppo socialista

> per coerenza e continuità di un atteggiamento assunto già da tempo [nella convinzione] che questa autostrada, secondo noi, servirà a togliere la provincia di Belluno dall'isolamento.

Baratto rilancia il motivo autostrada anche nella *tornata* 1974 (verbale *cit.*):

> La struttura che dovrebbe rompere definitivamente l'isolamento della nostra provincia – sostiene accalorato il presidente – è l'autostrada di Alemagna, unitamente alla superstrada della Val Belluna e al potenziamento delle strade statali e della ferrovia.

Le *antitesi* autostrada sì-autostrada no, ferrovia sì-ferrovia no e la dicotomia autostrada-ferrovia alimenteranno a lungo il confronto tra le forze sociali e politiche bellunesi. Per quanto questione sulla quale l'assemblea di Palazzo Piloni può esercitare, soltanto, una *moral suasion*, il Consiglio provinciale tornerà ripetutamente a discuterne[15].

Ne dà prova anche la seduta dedicata all'esercizio 1975. Si tiene il 28 dicembre

---

14. Il tema dell'autostrada Venezia-Monaco (più tardi Vittorio Veneto-Confine di stato) per molti anni coagula il centro di gravità del dibattito politico-economico in provincia di Belluno e nel Veneto. Risale al 1965 la proposta di legge alla Camera dei deputati dal titolo "Costruzione dell'autostrada Venezia-Dobbiaco". Il diapason è raggiunto nei primi mesi del 1973: dalla legge speciale per Venezia verrà stralciato l'articolo che autorizza la costruzione, senza oneri per lo Stato, del tratto autostradale da Vittorio Veneto al confine. Per il dibattito sull'autostrada e sulle trincee "ideologiche" che allora si scavano fra il fronte del "sì" e quello del "no", cfr. la stampa locale dell'epoca. Inoltre M. Busatta, *Un'autostrada per Amleto*, in "Avvenire" (edizione Veneto) 21 marzo 1973, pag. 9; Società per l'Autostrada d'Alemagna, *L'autostrada di Alemagna. Attualità e prospettive* (a cura di F. Bresolin e M. Zanette), Venezia 1995, volume che fa seguito al primo *Libro Bianco* del 1974. Un'utile cronologia anche nell'articolo *"Quando l'A27 di Alemagna fu bocciata per un voto"*, in "L'Amico del popolo" 10 aprile 1993, pag. 15.
15. Cfr. da ultimo l'ordine del giorno approvato dal Consiglio provinciale all'unanimità nella seduta del 2 febbraio 2007, favorevole a "considerare la realizzazione del prolungamento del raccordo autostradale A27 quale possibile soluzione idonea al modello di sviluppo sociale-economico e ambientale di questa provincia" (in "L'Amico del popolo" 17 febbraio 2007 – inserto speciale). A questa posizione si contrappone il Comitato PAS (Per Altre Strade) Dolomiti.

1974. Ai gruppi politici offre lo spunto per un bilancio del mandato di Baratto e della sua Giunta nonché per mettere a fuoco le sempre maggiori difficoltà finanziarie che attanagliano la vita degli Enti locali (verbale n. 29/864).

Rivolgendosi ai consiglieri il presidente definisce l'autostrada Venezia-Monaco una conquista "vitale e irrinunciabile" e pone sul tappeto anche l'importanza "primaria" della bretella della Val Belluna per uno sbocco veloce sulla direttrice della Valsugana.

La gran parte delle sue considerazioni Baratto riserva poi al tema sempre più dibattuto della salute mentale.

> La Giunta – dichiara il presidente – intende perseguire una politica assistenziale aperta, che gradualmente tenda a sostituire le tradizionali forme segregative. (…)
> In sede di stesura del bilancio di previsione per l'Ospedale civile di Feltre l'Amministrazione provinciale – continua Baratto – ha insistito sulla necessità di trasformare gradualmente, ma radicalmente, il sistema "custodialistico" dell'Ospedale psichiatrico in un'organizzazione assistenziale più aperta. (…)
> Nel 1975 più di un terzo degli ammalati potranno fruire dell'assistenza diurna o notturna con apertura dell'Ospedale psichiatrico nei modi desiderati dall'assistito. Sarà tra l'altro iniziato un primo esperimento della tanto discussa psichiatria di settore, nelle forme proposte dagli stessi medici psichiatrici.

Baratto si addentra nel ginepraio delle "nuove frontiere". La Giunta da lui guidata ribadisce ed è convinta

> della insostituibile funzione dei centri di igiene mentale intesi come strumenti da inserire nella più ampia organizzazione della medicina preventiva prevista dalla riforma sanitaria. (…) l'*équipe* psichiatrica operante nel territorio dovrà attuare la propria opera in collaborazione con il centro d'igiene mentale mantenendo la sua precipua competenza di cura degli ammalati di mente anche all'esterno dell'Ospedale psichiatrico.

Il presidente insiste su ulteriori aspetti e manifesta una personale attenzione circa la condizione di questi casi umani, per taluni scomodi, per talaltri perfino uno scandalo, ma che segnano il perimetro fra inclusione ed esclusione su cui si misura il grado di civiltà di una comunità. Eccolo quindi auspicare e sollecitare il superamento dell'istituto manicomiale attraverso

> un'inversione dell'assistenza psichiatrica e la sostituzione del concetto di custodia con quello di cura, a cui seguirà, necessariamente, la diminuzione dei periodi di degenza attraverso terapie di reinserimento nella comunità [familiare sociale locale].

Sono parole coraggiose. Che Baratto vorrebbe completare con buone notizie anche per quanto concerne l'altro versante delle responsabilità sociali della Provincia:

l'assistenza agli handicappati gravi e la contestuale socializzazione di chi può essere sostenuto con "interventi integrativi e alternativi".

Purtroppo l'ottimismo si scontra con le restrizioni creditizie imposte dalla politica finanziaria del Paese. E così il progetto del nuovo Istituto di Cusighe non vede la luce. L'indebitamento complessivo dell'Ente è giunto infatti a un tetto ragguardevole: per il ripiano dell'anno 1975 si prevede un mutuo di 4,6 miliardi di lire (a prezzi correnti).

Nella dichiarazione di voto, annunciando l'astensione del suo partito, il socialista Sergio Sanvido punta il dito verso Roma, responsabile di una politica "disordinata, disorganica, indifferente alle necessità della finanza locale", richiama l'attenzione del Consiglio sul deficit accumulato dalla Provincia: sono (a prezzi correnti) 20 miliardi di lire, le entrate di un anno sfiorano appena gli 8 miliardi (poco meno di metà sono di carattere tributario o extratributario, l'altra metà è rappresentata da trasferimenti).

Accomiatandosi, il presidente Baratto tocca di nuovo la questione deleghe (la Regione ha consolidato la fase di *start up* e lo Stato ha compiuto le prime scelte di attuazione dell'art. 117 della Costituzione). Nel dibattito si affaccia anche la questione Università in provincia, che il presidente segnala come prospettiva emergente per favorire un colpo d'ala dal punto di vista dello sviluppo (lui, secondo la terminologia del tempo, parla di "riequilibrio") e per frenare la "fuga di cervelli" che impoverisce il tessuto socio-economico locale.

Nei confronti della Regione gli dà man forte Gianfranco Orsini. Ecco le sue valutazioni:

> Noi [DC] concordiamo con la Giunta e condividiamo soprattutto là dove rivendica e difende la funzione della Provincia. (…) La Regione l'ha voluta ignorare per quanto riguarda le deleghe pur tanto sbandierate. (…) Riteniamo che la Provincia debba essere valorizzata e non ignorata. Siamo convinti della essenzialità del ruolo della Provincia: la dimensione territoriale, la impostazione dei servizi, la tradizione costituiscono le testimonianze vere della necessità di valorizzare le funzioni di questo Ente, strumento valido per lo sviluppo delle esigenze delle popolazioni che rappresenta.

Nella scia del socialdemocratico Nicolò De Sandre, Orsini ricorda il successo del Piccolo credito turistico. Si tratta di un volàno pensato e gestito in provincia di Belluno con il concorso finanziario anche di altri Enti[16].

Il capogruppo scudocrociato motiva le sue considerazioni con un invito esplicito a Venezia da un lato a non sostenere "con parecchie centinaia di milioni" i corsi di forma-

16. La vicenda del Piccolo credito turistico è ricostruita da M. Busatta, *Uomini e politiche della Camera dal Vajont al Duemil*a, in A. Amantia (a cura), *La Camera di Commercio di Belluno. Due secoli di storia e attività*, ISBREC, Belluno 2006, pag. 308. Vedere, più avanti, anche a pag. 414.

zione professionale che "fanno concorrenza" alla scuola [tecnico-professionale] di Stato e dall'altro lato a dirottare tali risorse finanziarie alla Provincia e agli Enti locali bellunesi:

> La Regione tenga presente la Provincia [montana] di Belluno nel delegare le sue funzioni: si passi finalmente – insiste Orsini – dalle dichiarazioni alla realizzazione di questa prospettiva di decentramento amministrativo, al fine di valorizzare ulteriormente quest'Istituzione che ha dimostrato la capacità di dare una interpretazione ed anche una risposta valida (…) alle attese delle popolazioni.

Il consueto duello a colpi di fioretto fra maggioranza e opposizione – a margine del bilancio 1975 – quasi si smorza. Hanno annunciato un voto di astensione i socialisti (entrati in Giunta nel Comune capoluogo, dove è decollato l'accordo di centrosinistra, e anche in Comunità Montana Bellunese). Appare un po' più *soft* la posizione del PCI gratificato dalla Giunta con l'impegno a celebrare il trentennale della Resistenza:

> Vediamo – chiosa il consigliere Vendramini – le novità che in quest'ultimo periodo la Giunta ha tentato di introdurre nella sua azione: (…) dalla rozza prevaricazione e prepotenza dei primi tempi, con il cambio del presidente [il passaggio di mano da Orsini a Baratto] si è arrivati ad instaurare in Consiglio rapporti più civili. Il che è importante anche se ancora molta strada rimane da compiere.

Siamo alla metà degli anni Settanta. Aldo Moro prefigura la teoria della "terza fase", ma "all'interno sia della Democrazia cristiana che del Partito comunista erano tenaci le resistenze a una convergenza fra forze politiche fino ad allora così antitetiche"[17].

17. Così V. Castronovo *cit*,, pag. 75. Su questi scenari un contributo alla discussione, in un *forum web* dell'ottobre 2001 (www.mulino.it/discussioni), forniscono E. Galli Della Loggia e A. Panebianco, i quali così scrivono: "L'ispirazione animatrice del centrosinistra era di sfida-contrapposizione al PCI nell'ambito cruciale del riformismo. Si trattava precisamente di erodere l'influenza del PCI nella società italiana e il PCI, coerentemente, si schierò all'opposizione di quell'esperimento: fino a che quella formula politica durò, e cioè fino ai primi anni Settanta".

## Due giunte a guida PSDI (1975-1980)

Capoluogo e Comunità Montana fanno eccezione, il resto del panorama politico locale, a cominciare da Palazzo Piloni, si presenta monocorde: DC e PSDI procedono di comune intesa senza PSI. È questo il contesto in cui si inserisce il quinquennio 1975-1980, pur con qualche distinzione rispetto ai cinque anni precedenti. L'ago della bilancia diventa la socialdemocrazia. È radicata in provincia, cresce il suo peso in Consiglio. Difficile sbarrarle la porta. La DC è costretta a cederle il passo. Nella stanza di Baratto entra Dino Riva. La coalizione si amplia al PRI. Dalla data delle elezioni amministrative sono trascorsi quasi sei mesi.

È il 1° dicembre 1975 quando il Consiglio finalmente entra nella pienezza delle sue prerogative (verbale n. 1/2). Il capogruppo DC, Gianfranco Orsini, spiega perché non sono ancora maturi i tempi di un'alleanza di centrosinistra pur con la novità del coinvolgimento repubblicano, partito da sempre poco tenero (chi non ricorda le invettive di Ugo La Malfa?) verso l'ente Provincia, anche se la Costituzione poggia su un sistema "tripolare" di autonomie territoriali: Regioni, Province, Comuni.

> Il Partito socialista – racconta Orsini – dichiarò subito, con apprezzabile franchezza, di essere disponibile solo a condizione di costituire Giunte aperte al Partito comunista, con il quale avrebbero dovuto essere concordati e sottoscritti i diversi programmi amministrativi. (…) La nostra posizione nei confronti del Partito comunista è sempre stata ed è precisa e chiara. Ci divide il solco incolmabile della diversa concezione della società.

Gli risponde il rappresentante del PSI, Giuseppe Pierobon:

> Le elezioni che hanno portato alla costituzione di questo Consiglio provinciale sono state caratterizzate da un generale spostamento a sinistra dell'elettorato. (…) In provincia [ne è scaturito] un sensibile mutamento nella geografia politica: in molti casi le forze del PRI, del PSDI, del PCI e del PSI, coalizzate nelle liste di "Alleanza democratica" sono riuscite a strappare alla DC il governo locale. Ciononostante, la DC bellunese, insensibile a tutte le sollecitazioni che da ogni parte le vengono rivolte, si è chiusa in una tenace difesa della linea dura e conservatrice (…) uscita sconfitta dalla consultazione elettorale.

Ferma restando la contrarietà all'ente Provincia ritenuto superato dall'avvento delle Regioni, il Partito repubblicano giustifica l'ingresso in maggioranza con l'obiettivo di innestare nella vita amministrativa – chiarisce Achille Reolon – elementi di rigore "morale e amministrativo". Oltre a spendersi per l'istituzione del Parco nazionale Dolomiti bellunesi, il cui *iter* legislativo si trascina in Parlamento, i repubblicani ritengono che

> particolare attenzione l'Amministrazione provinciale dovrà riservare al problema dell'occupazione. La provincia di Belluno – osserva Reolon – è una delle più colpite dalla crisi. (…) Migliori infrastrutture viarie, strade e ferrovie, ma soprattutto la possibilità di approvvigionamento del gas metano – l'Amministrazione si deve impegnare in questo senso – contribuirebbero a ridurre i costi di produzione e a contenere, in questo momento difficile, la caduta dell'occupazione, ponendo le basi per uno sviluppo futuro.

A un futuro, "che vogliamo sperare non lontanissimo", di minori preoccupazioni sociali, fa riferimento anche l'on. Orsini. D'accordo l'agricoltura e il "pur importante" settore turistico: ma per l'esponente DC va spezzata una lancia a favore del processo di industrializzazione:

> L'attività industriale, con una ulteriore espansione corrispondente a 3–4 mila posti di lavoro, potrebbe raggiungere una dimensione adeguata alle necessità della provincia. Purtroppo il momento è tutt'altro che propizio a simili auspici. Riteniamo peraltro che non debbano essere trascurate le possibilità offerte da alcuni condizioni incentivanti[18].

La crisi occupazionale, la "specificità dei problemi riguardanti la montagna", la sfavorevole congiuntura in atto sono richiamate dai rappresentanti comunisti. Il PCI sottolinea con enfasi la "qualità" del voto di giugno e le ricadute sui rapporti politici.

Alla sua proposta di "un metodo di governo aperto alle più larghe intese", la DC bellunese – sostengono i consiglieri comunisti con Vendramini – si è arroccata nel suo fortino. Il *fattore K*[19], la *conventio ad excludendum*, la presunzione che il PCI è fuori da

---

18. Orsini fa riferimento alla legislazione Vajont. Vale la pena di riportare la sua testimonianza quale "storico" presidente del CONIB (il Consorzio di industrializzazione): "Agli stanziamenti iniziali (leggi 1457/63 e 357/64) è stato necessario farne seguire altri più volte. (…) Sono stati stanziati (ai valori attuali) una cinquantina di miliardi di lire per i contributi in conto capitale ed oltre mille miliardi per i contributi in conto interessi. (…) Circa il 70 per cento di tali disponibilità fu utilizzato nelle aree bellunesi". Destinatarie, nei nuclei di industrializzazione, 80 aziende con 5.755 addetti. Cfr. Consorzio per il nucleo di industrializzazione della provincia di Belluno (CONIB), *Trent'anni di sviluppo industriale*, a cura di M. Busatta, con contributi di G. Orsini, G. Zornitta e E. Rullani, Feltre 2002, pp. 5-6. Sul dopo Vajont la bibliografia è ricchissima. Molto utili, fra gli altri: Comune di Longarone, *Disastro e ricostruzione nell'area del Vajont*, a cura di F. Vendramini, Feltre 1994; A. Amantia, *Dopo Vajont: legislazione speciale e intervento straordinario*, in "Protagonisti" n. 48 (luglio-settembre) 1992, pp. 48 ss. Un interessante *reportage* sulla ricostruzione e le cifre della legislazione speciale (con i nomi delle ditte beneficiarie) è fornito da "L'Amico del popolo" 8 ottobre 1983, pag. 9.
19. Il fattore K (K sta per *Kommuniz* in russo) è una fortunata chiave di lettura coniata da A. Ronchey, direttore de "La Stampa" e poi editorialista del "Corriere della Sera". Egli rimprovera al PCI la mancanza di "un quadro rigoroso di idee e d'esperienze" sul terreno democratico.

un quadro democratico e non ha diritto di partecipare alla direzione politica del Paese" sono comportamenti che, dai banchi comunisti, il neoconsigliere Angelo Tanzarella respinge con nettezza:

> si assume un atteggiamento antidemocratico nei confronti di milioni di elettori, un atteggiamento che, dietro risvolti mistificanti sul piano ideale, ideologico, storico, politico, nasconde ben altri tipi di motivazioni. È una discriminazione – conclude Tanzarella – [che si oppone a] una trasformazione profonda della società della montagna, della società veneta, della società nazionale.

Nell'assumere la presidenza (13 schede a favore da parte del tripartito DC-PRI-PSDI che lo sostiene e 10 bianche da parte delle opposizioni, di sinistra e di destra), il socialdemocratico Dino Riva, classe 1928, impresario edile, ignora le polemiche. Rivolge invece un appello al Partito socialista per vederlo "nel tempo affiancarci (…) in questo lavoro di responsabilità"[20].

> Non mi nascondo – afferma Riva – le difficoltà da superare, aumentate di recente dopo che nessun rappresentante della nostra provincia è stato chiamato a far parte della Giunta regionale, cioè di quell'organo a cui sono delegati dallo Stato importanti poteri decisionali, specialmente in materia di finanziamenti nei settori più vitali degli Enti locali: lavori pubblici, assistenza, agricoltura e foreste, turismo.

In Consiglio provinciale rimbalza anche l'eco della riforma sanitaria *in itinere*, che dovrebbe spostare in Regione tutta o quasi la *governance* del settore. A parlarne sono Orsini (DC) e Wanda Milano (PCI).

---

Cfr. A. Ronchey, *Atlante ideologico*, Garzanti, Milano 1973, pag. 308: "Se i Comunisti giungessero al potere in un'articolata e complessa società occidentale, non potrebbero utilizzare il "meccanismo di sviluppo" sovietico già controverso nell'URSS medesima; non potrebbero imitare quella "dittatura di piano", che è già in crisi nell'URSS". E. Galli Della Loggia e A. Panebianco *cit.* precisano: "La presenza del PCI fu elemento così peculiare e determinante degli schieramenti [politico-partitici] da incidere in profondità sui profili e gli atteggiamenti reali di tutti gli attori in campo".

20. Il presidente Riva così in Giunta distribuisce le deleghe: Paolo Siviero (DC) Agricoltura Personale; Andrea Baratto (DC) Assistenza Igiene Sanità; Elio Daurù (DC) Pubblica istruzione; Achille Reolon (PRI) Bilancio Finanze; supplenti: Bortolo De Bettin (DC), Mario Paolini (PSDI). A sé Riva assegna i Lavori pubblici. A Riva, eletto parlamentare, l'8 novembre 1976 subentrerà Mario Paolini. Cfr. verbali di Giunta 5 dicembre 1975 n. 1/1 e 17 novembre 1976 in APB. All'atto di assumere la presidenza dell'Ente, il 10 dicembre 1973, Dino Riva invia un messaggio augurale nel quale auspica "proficua collaborazione nel comune sforzo di assicurare, con spirito di servizio, sempre più fecondi traguardi alla comunità bellunese".

> In attesa della auspicata riforma sanitaria – fa notare Orsini – sarà opportuno che la Provincia stimoli e, per quanto possibile, coordini la diffusione della medicina preventiva ai vari livelli, mentre il potenziamento dei laboratori appare misura necessaria per combattere l'inquinamento mediante controlli sempre più accurati e frequenti, dai quali far discendere le indicazioni per le necessarie misure correttive.

A metà fra il tecnico e il politico, l'intervento di Wanda Milano, dirigente medico, futura protagonista come deputato (dal 1976 al 1979) della preparazione della riforma psichiatrica:

> Riaffermo, in questa sede, l'assoluta necessità che il problema della salute, dell'assistenza sociale e particolarmente il problema psichiatrico, che per il momento è ancora di competenza della Provincia, venga studiato in maniera più analitica e portato avanti da strutture e commissioni apposite, che non possono essere appannaggio della maggioranza.

Sanità e sociale restano all'ordine del giorno. La legge regionale 30 maggio 1975, n. 64 vara le Unità locali dei servizi sociali e sanitari per rafforzare la collaborazione delle autonomie locali nella programmazione dei servizi. I Comuni con le Province devono costituire Consorzi per la gestione "unitaria" dei servizi sociali e sanitari. Sotto questa veste prende forma quella che sarà una delle scelte caratterizzanti la politica veneta: la forte integrazione socio-sanitaria nell'organizzazione delle prestazioni da assicurare alla popolazione per la cura, la prevenzione, l'assistenza.

Il tema approda in Consiglio provinciale il 30 luglio 1976. Lo illustra Andrea Baratto, che ha lasciato il vertice dell'Ente. Baratto – di solito cauto nei confronti delle scelte della Regione – presenta la nuova legge veneta con accenti di piena condivisione delle sue linee guida (verbale n. 7/113):

> La legge (…) costituisce un poderoso contributo della Regione alla politica di riforma istituzionale degli enti locali, in quanto finalizzata ad assicurare una soddisfacente risposta alla domanda di servizi che le comunità avanzano in termini sempre più globali e integrati. La legge [introduce] elementi di novità capaci di rivitalizzare le autonomie locali indicando nel Consorzio la forma istituzionale delle nascenti strutture aggregative socio-sanitarie.

In effetti è proprio l'approccio *socio-sanitario* (non a caso un trattino unisce i due mondi per affermarne contiguità e *continuità*) il fondamento del successo, anche a distanza di tempo, di questa strategia a favore delle persone, delle famiglie, della comunità. Il Veneto getta così le basi per una *leadership* che eccellerà in termini di contenuti e sotto il profilo dell'efficacia, dell'efficienza, dell'appropriatezza.

La Giunta – sostiene Baratto – "è convinta della bontà dell'iniziativa" della Re-

gione. C'è un unico dubbio, o meglio un ostacolo, che l'assessore mette sotto la lente d'ingrandimento: vale a dire la scelta di far coincidere l'ambito territoriale dei Consorzi socio-sanitari con quello comprensoriale, che in provincia e in montagna coincide con le Comunità Montane. Baratto parla di "evidenti" difficoltà a muoversi esclusivamente in questa direzione. Perciò invita a pensare all'"aggregazione di più comprensori in un unico consorzio socio-sanitario" a dimensione provinciale.

La Provincia, nei mesi precedenti, ha tastato il polso a Comuni e Comunità Montane.

> Ai Comuni – chiarisce Baratto – la Giunta ha espresso la volontà di partecipazione dell'Amministrazione provinciale ai costituendi Consorzi (…). Credo che il Consiglio ci vorrà confortare in questo senso stante l'importanza della legge [regionale] che prevede la delega ai Consorzi delle funzioni amministrative regionali in materia di assistenza sanitaria. (…) Va [pure] ricordata l'importanza del Consorzio per una politica di collaborazione con gli enti ospedalieri, in attesa di un'indicazione precisa da parte del programma regionale ospedaliero.

Si apre la discussione e, dal Consiglio, si profila un orientamento unanime favorevole a simile disegno. Dai contatti con il territorio di cui Baratto dà conto, sembra emergere l'idea di un'organizzazione per aree omogenee: Agordino, Cadore, Feltrino nonché Val Belluna e Alpago insieme.

I consiglieri comunisti colgono l'occasione per allargare il dibattito alle questioni nodali. Dopo aver premesso con Renato Zanivan di essere "abbastanza d'accordo" con l'impostazione proposta dalla Giunta provinciale, tocca a Wanda Milano entrare nel merito:

> Si constata nella società italiana una situazione di arretratezza sanitaria per alcuni tratti clamorosa, se solo prendiamo, ad esempio, il problema della mortalità in età natale, il problema ostetrico, il problema dell'infortunistica sul lavoro, che incidono notevolmente, anche a livello economico, provocando dei danni da tutti avvertibili. Nonostante questo (…) la riforma sanitaria giace a livello parlamentare.

Secondo l'esponente comunista, la discesa in campo della Regione, alla luce delle sue prerogative, avrebbe dovuto sollecitare rapide scelte a livello provinciale e locale.

> I ritardi nell'applicazione della [nuova] legge [regionale] – fa notare Milano – sono in parte imputabili all'Ente locale, alle Comunità Montane e alla Provincia stessa. (…) A tutti i livelli – chiosa la consigliera – ho trovato una grossa impreparazione, una grossa mancanza di conoscenza, per non dire delle difficoltà di attuazione, ma soprattutto un'ambiguità e una confusione ai vari livelli sul significato politico, sulle finalità di questa legge regionale, sulla posizione politica che gli Enti locali, Provincia compresa, dovranno assumere nei confronti della Regione stessa.

Milano sollecita un ruolo attivo e significativo da parte della Provincia su tale versante:

> La funzione della Provincia all'interno di questi Consorzi – insiste la consigliera – è una funzione di estrema importanza. (…) I Consorzi sono affidati in gestione agli Enti locali, ma dal momento che la Provincia partecipa a tutti i Consorzi è chiaro che la Provincia è [chiamata a un ruolo] di raccordo per l'operatività dei Consorzi [e] per una equa distribuzione sul territorio di tutte le strutture necessarie. (…) non sarà compito arido la Conferenza dei sindaci che la Provincia può convocare.

Nella replica, Baratto non dimentica di essere stato sindaco e tiene a precisare il ruolo diverso che in materia spetta a Comuni e Provincia: enti esponenziali della comunità locale i primi, titolare di specifiche funzioni l'amministrazione di Palazzo Piloni.

> L'Ente locale – ricorda Baratto – ha una sua autonomia all'interno della quale deve essere discussa, prima di tutto, la volontà di partecipare al Consorzio, il tipo di aggregazione voluta e, soprattutto e non ultimo, la volontà di far partecipare la Comunità Montana. (…) L'Amministrazione provinciale è un Ente locale a sé stante e può partecipare al Consorzio socio-sanitario qualora gli Enti [i Comuni, *NdA*] lo vogliano! (…) Il rispetto delle autonomie locali è essenziale e necessario.

Osservazioni puntuali. Corroborate dall'assessore con un'indicazione di metodo che ribadisce e conferma lo stile di conduzione politica del suo triennio di presidente:

> La Provincia – annuncia Baratto – non intende proporre un programma di carattere sanitario e assistenziale ai Comuni. Sarà invece il Consorzio, una volta costituto [nelle varie realtà subprovinciali] che stenderà il programma di pianificazione sanitaria e assistenziale. La Provincia darà la sua partecipazione all'interno del Consorzio con gli elementi e i mezzi a disposizione.

Per quanto riguarda il *punctum dolens* della psichiatria e delle innovazioni che bisogna al più presto sperimentare, Baratto invita ad essere concreti oltre che prudenti:

> I Consorzi [nulla possono] fin tanto che non vi sarà una nuova legislazione che darà modo di attuare la psichiatria in modo moderno.

Anche il bilancio 1976 della Provincia – l'unico, come vedremo, della presidenza Riva – prende atto del "nuovo corso" regionale. Il primo riparto di funzioni fra Stato e Regioni ha avuto luogo nel gennaio 1972. Siamo nella seconda legislatura della Regione. Il Parlamento ha approvato la legge delega 22 luglio 1975, n. 382 alla quale nel 1977 seguirà il DPR 616[21].

21. Il riparto delle competenze e delle funzioni fra Stato e Regioni è definito con i DPR 15 gennaio 1972, n. 11 e 24 luglio 1977, n. 616. Sul decentramento delle funzioni amministrative statali

Il difficile decollo del regionalismo mette in questione vari aspetti dell'amministrazione locale. Tuttavia non in modo incisivo e innovatore sul terreno dei poteri in capo a Comuni e Provincia.

> Il problema del completamento dell'ordinamento regionale – rispetto all'insufficienza della prima fase – è diventato anche quello della contemporanea valorizzazione delle autonomie minori nelle stesse materie regionali[22].

Il dibattito del Consiglio provinciale sul bilancio 1976, che si svolge il 30 aprile (verbale n. 6/85), è una cartina di tornasole di questa incertezza di fondo. La Provincia è in bilico tra passato e futuro. Il bilancio – ammette il presidente Riva – la vede "indebitarsi continuamente". I rapporti con Regione e Comuni (per i nodi di area vasta) sono più che mai irrisolti.

L'assessore Achille Reolon, particolarmente preoccupato della situazione della finanza pubblica e di quella locale[23], sottolinea l'impegno della Giunta a stabilire con la Regione un "rapporto di fiducia". Si tratta – secondo la relazione che accompagna il documento di bilancio – di

> uscire dall'incertezza attuale, dalla morsa di critiche situazioni, che hanno impegnato gli Enti [locali] più nella ricerca di soluzioni del contingente che nella definizione del quadro generale delle scelte fondamentali. Solo allora le iniziative programmatiche troveranno l'auspicata realizzazione, potendo esse utilmente inquadrarsi in un contesto preciso e organico.

Un contesto che legislazione e programmazione regionali non facilitano a deli-

---

nell'ambito delle due fasi della "regionalizzazione", vedere F. Bassanini, P. Calandra e G. Troccoli, *Il trasferimento delle funzioni statali alle Regioni*, Roma 1972; E. Gizzi, *La ripartizione di funzioni tra Stato e Regioni*, Giuffrè, Milano 1977; A. Barbera e F. Bassanini (a cura), *I nuovi poteri delle Regioni e degli enti locali*, Bologna 1978; G. C. De Martin, *Decentramento amministrativo* (in Appendice al *Novissimo Digesto italiano*), UTET, Torino 1980.

22. G. C. De Martin, *L'amministrazione locale nel sistema delle autonomie*, Giuffrè, Milano 1984, pag. 136.
23. "Il disavanzo degli Enti locali al 31 dicembre 1975 ha raggiunto, se non addirittura oltrepassato, i 20 mila miliardi di lire": così l'assessore Reolon al Consiglio (verbale n. 6/85 *cit.*). Nella seconda metà degli anni Settanta ecco "provvedimenti di sanatoria, a carico del bilancio pubblico centrale, degli squilibri finanziari che gli enti locali hanno accumulato negli anni precedenti. La natura di queste misure è tale da consolidare un modello di decentramento politico-amministrativo dello Stato che si rivelerà disastroso per la finanza pubblica e per lo stesso funzionamento del sistema politico": così S. Rossi, *La politica economica italiana 1968-2007*, Laterza, Bari 2007, pag. 39.

mitare. Dal 1973 operano le Comunità Montane, con loro in montagna, in Veneto, coincidono i neonati Comprensori (1975) con l'obbligo, da parte delle Comunità, di consultare la Provincia per le funzioni (pianificatorie) che di norma spetterebbero al Consiglio di Comprensorio, mentre in rampa di lancio sono i già citati Consorzi per i servizi sociali e sanitari[24].

Dai banchi della minoranza, "alla frantumazione del potere amministrativo locale in una molteplicità di enti" si ribella il missino Gaspare Cian. Il comunista Vendramini, invece, respinge l'idea di "svuotare le autonomie locali" semplificandone l'assetto. Triplice l'ordine delle sue considerazioni:

> I pericoli di un nuovo centralismo collegato con una politica regionale verticistica non sono di poco conto. Si tratta [invece] – prosegue Vendramini – di porre in essere un movimento politico dal basso, che vada alla programmazione comprensoriale delle Comunità Montane, senza svilire il ruolo dei Comuni, anzi esaltandolo, da un lato perché partecipano all'elaborazione delle scelte in sede comprensoriale [cioè sovracomunale, *NdA*] e dall'altro lato perché devono gestire e mettere in pratica queste scelte.

Il PCI, sostiene Vendramini passando alla terza considerazione, non condivide il disegno di fare della Provincia

> un supercomprensorio, per cui non solo i Comuni ma le stesse Comunità Montane [verrebbero] a perdere la loro natura e la loro funzione.

In materia di agricoltura interviene il suo collega De Toffol: il PCI, spiega, ritiene auspicabile delegare direttamente i Comuni (e non la Provincia) e attraverso consulte locali "coinvolgere i contadini (…) finora rimasti fuori della porta" della programmazione regionale agricola.

Come Vendramini sulle questioni del lavoro (cassa integrazione ed emigrazione), De Toffol sulle politiche economiche invoca una "conferenza" di carattere provinciale (così allora si definivano i "tavoli" tra le forze sociali e la politica). Per il PCI

> la Provincia dovrebbe diventare il punto di coordinamento e di orientamento. (…) Abbiamo gli strumenti e la possibilità di fare una cosa seria: cioè la Provincia enuclea le linee generali di intervento per la nostra economia, all'interno delle quali poi devono ritrovarsi le Comunità Montane. [Quello prefigurato] – insiste De Toffol

24. Il rischio di "disarticolazione" che a livello provinciale può scaturire dalla previsione legislativa di una Comunità Montana *anche* Comprensorio, che dà voce e unità di intenti ai Comuni, i quali a propria volta devono pensare a formare da 4 a 8 Consorzi socio-sanitari, è sollevato esplicitamente nella sessione di bilancio dall'assessore Baratto (verbale n. 6/85 *cit.*).

> – è un ruolo importante: è un ruolo di programmazione a grandi linee, perché la programmazione specifica spetta alle Comunità Montane.

La proposta conclusiva del consigliere comunista è di organizzare tale "conferenza" come l'assise per lo sviluppo della montagna bellunese, con l'avviso però che non sia uno dei "soliti convegni dove si parla di tutto senza approdare a nessun momento di sintesi". La grave situazione economica generale non lo consentirebbe. Belluno e provincia devono ingranare la marcia. Il sentiero di un sistema economico coeso e compiuto è infatti ancora in salita.

Da pochi mesi l'Amministrazione provinciale si è dotata di due approfonditi strumenti di conoscenza. È stato completato uno studio sull'assetto idrogeologico, che a quasi dieci anni dalla tragica alluvione del 1966 tornerà utile ad approntare un diffuso programma di interventi pubblici. Inoltre, in collaborazione con il Consorzio dei Comuni BIM Piave, è stato pubblicato un volume ricco di analisi, numeri e cifre a cura dell'IRSEV, il centro studi delle Province venete. Le conclusioni del volume portano un titolo più che mai emblematico: "Gli obiettivi di sviluppo del Bellunese". Meritano di essere qui riprese (non c'è dubbio infatti che lasciano traccia nella filosofia di governo dell'Ente):

> Se dunque la soluzione dell'ulteriore spopolamento della montagna va respinta, occorre trovare una risposta alternativa che consenta alla popolazione bellunese un più alto soddisfacimento delle proprie esigenze umane, civili ed economiche. (…) sembra di poter proporre i seguenti due obiettivi fondamentali: *a)* la creazione di un numero di posti di lavoro e di una quantità di reddito sufficienti per frenare l'emigrazione; *b)* il raggiungimento di una struttura produttiva e di un assetto territoriale più equilibrati. Per raggiungere questi obiettivi occorre una terapia che utilizzi la potenzialità di tutti i settori produttivi privilegiando zona per zona quello che ha specifiche possibilità di maggior sviluppo. Si ritiene cioè che non esista la possibilità di individuare un *unico* settore come capace di soddisfare dappertutto gli obiettivi prefissati. La soluzione va invece trovata in un insieme di misure differenziate nei diversi settori produttivi facendo assumere a ciascuno di questi un ruolo di volta in volta (…) *mai* esclusivo. (…) Appare allora chiaro – conclude il rapporto IRSEV – come la proposta di considerare *tutti* i settori produttivi *necessari* per una accelerazione del processo di sviluppo della provincia e soprattutto per un suo riequilibrio territoriale, sia l'unica proponibile[25].

25. IRSEV, BIM Piave, Amministrazione Provinciale, *Situazione socio-economica e prospettive della provincia di Belluno*, Belluno 1975, pp. 265-266. Il volume esce nel mese di luglio, quando già si sono tenute le elezioni amministrative. La prefazione è firmata dal presidente uscente Baratto assieme a Giorgio Sonego, presidente del Consorzio dei 67 Comuni BIM Piave. Vi si legge un'interpretazione delle prospettive di quella che, legislazione nazionale alla mano, rimane

È la bussola, questa, per le strategie prossime venture. Più che la regia (che l'ordinamento non gli assegna) Palazzo Piloni ha in mano le carte con cui (far) giocare le mosse vincenti: in tre parole, sviluppo intersettoriale integrato. Ci vorranno anni per implementare questo processo. Tuttavia non si potrà prescindere da quelle indicazioni e da quelle prospettive. La provincia di Belluno può uscire dai recinti di una crisi congiunturale e strutturale insieme. Le serve però una cornice istituzionale di maggiore autonomia. Infatti

> soltanto attraverso l'attribuzione di adeguati poteri operativi e dei relativi mezzi finanziari, gli Enti intermedi potranno dare un apporto sempre più incisivo alla crescita della comunità bellunese[26].

È un anno inquieto e purtroppo, pure, *horribilis* quell'anno 1976. Il nuovo Consiglio provinciale si è messo in moto (all'orizzonte in modo pressante si affaccia il tema della pubblicizzazione del trasporto pubblico locale, mentre la gestione dell'Ospedale psichiatrico di Feltre pesa su Palazzo Piloni come un macigno: sul piano assistenziale innanzitutto, ma nondimeno in termini finanziari). Poi, a seguito della fine anticipata anche della VI legislatura (maggio 1972–1976), il presidente Riva stacca il biglietto per Roma ed entra a Montecitorio dimettendosi da Palazzo Piloni. Il suo successore Mario Paolini sarà nominato a novembre.

A maggio (è la sera del giorno 6) un terribile terremoto sconvolge il Friuli. "E fu Osoppo" titola "Il Gazzettino". Un disastro come non era mai accaduto. Con "code" anche nelle parti della provincia di Belluno vicine alle zone colpite dal sisma. A settembre una replica. Nasce in Italia, con la figura del Commissario straordinario del Governo, il sistema della protezione civile. E si perfeziona, migliorandolo, il modello operativo del dopo Vajont: ampia delega, piena valorizzazione degli enti locali.

Sono trascorsi dieci anni dall'alluvione 1966: quella di Firenze, dell'Arno e, ahinoi, anche quella della provincia di Belluno. Per il neopresidente Mario Paolini, eletto in Comelico, pensionato, classe 1915, già impiegato dell'amministrazione finanziaria, le cerimonie che ricordano il tragico evento sono una delle prime occasioni per farsi conoscere in pubblico. Il Consiglio provinciale lo ha nominato nella seduta dell'8 no-

---

un'area depressa: "Rispetto al passato – scrivono i due amministratori – sono così radicalmente cambiate le condizioni di vita di larghi strati della popolazione e, qualora possa essere superato con adeguate soluzioni l'isolamento che tuttora relega la nostra provincia ad area marginale, sussistono già ottime premesse per conseguire nuove tappe sulla strada del benessere economico e civile".

26. *Ibidem*, pag. 4. Sulle politiche per le aree del Centro Nord oggetto di una legislazione di sostegno, cfr. E. Felice, *Divari regionali e intervento pubblico*, il Mulino, Bologna 2007.

vembre (verbale n. 8/116) con 13 schede a favore (DC, PSDI, PRI) e 11 bianche[27].

Sabato 27 Paolini partecipa al convegno-dibattito dell'Associazione stampa bellunese su "Alluvione 10 anni dopo: problemi e prospettive". Paolini puntualizza ruolo, responsabilità, proposte dell'Amministrazione provinciale:

> la Provincia si è sempre fatta carico di sostenere a tutti i livelli la necessità di salvare l'equilibrio idrogeologico della montagna, come premessa indispensabile ad un più dinamico sviluppo economico e come freno, parimenti essenziale, per preservare anche la pianura (…). L'Amministrazione provinciale si è fatta promotrice di uno studio "pilota" che considera in modo completo ed organico tutti gli aspetti idrogeologici del territorio bellunese ed indica gli interventi idonei ad assicurare la sistemazione dei bacini fluviali. (…) [Lo studio] – continua Paolini – è ritenuto come uno tra i migliori lavori redatti in Italia. (…) È chiaro comunque che i pur lodevoli sforzi degli amministratori locali non potranno modificare la tendenza in corso qualora, ai più alti livelli, non si comprenda la necessità di dare inizio ad interventi risolutivi (…) in grado di garantire sicurezza e tranquillità alle genti della montagna[28].

Del recupero delle zone montane, di uno scatto in avanti da parte dell'economia bellunese, il Consiglio provinciale si occupa in diverse sedute. La sfida dello sviluppo – e soprattutto di *quale* sviluppo – costituisce un *fil rouge* che connota intensamente il confronto politico locale. In occasione del suo insediamento il presidente Paolini squarcia il velo con queste considerazioni:

> Il momento economico che attraversiamo è grave per tutta la Nazione, ma specialmente per la nostra provincia. L'occupazione è minacciata[29], ci sono problemi grossi

27. Nel suo indirizzo di saluto, il neopresidente Paolini lancia un segnale ai "compagni socialisti" ai quali "ancora una volta [va l'] appello leale e caloroso affinché, in un più o meno breve periodo, possano rivedere la loro posizione e così facendo si possa insieme creare quella forza laica socialista e democratica che operi unitariamente per il bene dei nostri amministrati". Paolini conclude ribadendo che il programma amministrativo "si richiama alla matrice repubblicana nata dalla Resistenza, comune ai tre partiti" DC, PSDI, PRI. Agli atti dell'Archivio della Prefettura di Belluno (fascicolo Enti locali Provincia) l'Anagrafe degli Amministratori provinciali eletti il 15 luglio 1975 e un appunto "riservato" sull'elezione di Paolini, "designato ufficialmente dal suo partito alla carica di Presidente". Il documento riferisce anche che "il consigliere comunista Ferruccio Vendramini ha criticato la politica totalmente negativa per lo sviluppo della provincia seguita sinora dalla Giunta in carica". Assessore supplente, al posto di Paolini, il Consiglio nomina il socialdemocratico Luigi Ernesto Vecellio (verbale n. 9/135 in data 29 novembre 1976).
28. Cfr. Associazione stampa bellunese, *Alluvione 10 anni dopo: problemi e prospettive* (atti del convegno-dibattito del 27 novembre 1976), Belluno 1977, pp. 32-37.
29. Alle vertenze del mondo del lavoro il Consiglio provinciale è interessato di frequente. Spesso

> da risolvere, quali la viabilità, i trasporti, la difesa del suolo, la scuola, la sanità, la sicurezza dell'ambiente dove i nostri lavoratori operano. Sono i problemi più impegnativi a cui intendiamo dedicarci con passione, naturalmente con una certa programmazione derivante dall'urgenza della loro risoluzione. Dobbiamo agire in modo che Stato e Regione ci diano i finanziamenti necessari per risolvere questi annosi problemi.

Anche dall'intervento di Paolini affiora la concezione di un Consiglio provinciale che prescinde dalle limitate competenze affidategli per legge e che punta ad essere ente di interesse generale, espressione della comunità locale.

Da questo angolo visuale, il dibattito consiliare tocca, per così dire, l'apice proprio durante il mandato di Paolini. I gruppi comunista e socialista incalzano. Sollecitano commissioni consiliari permanenti (ancora al palo!) e chiedono di portare all'ordine del giorno i temi di maggiore attualità: le crisi occupazionali, l'istituzione dei comprensori, i nuovi distretti scolastici, il trasporto pubblico locale, l'autostrada Venezia-Monaco, ecc.

Nella seduta del 6 dicembre 1976 (verbale n. 10/149) è Angelo Tanzarella per il gruppo comunista a mettere in campo la vicenda autostrada ferma a Vittorio Veneto. Si apre uno scontro al color bianco.

> Desidero smascherare – inizia Tanzarella – una prima mistificazione che rende il Partito comunista responsabile della non realizzazione di questa arteria. È una responsabilità che ci assumiamo volentieri, ma non vogliamo che ciò costituisca un paravento soprattutto per la DC che ha sempre ritenuto questo obiettivo un punto fondamentale su cui battersi (…) la quale però, a livello nazionale, regionale e provinciale, assume delle posizioni notevolmente diversificate. (…) La DC che ha sempre voluto l'autostrada non è ancora riuscita a realizzarla.

Lo Scudocrociato bellunese – chiosa la sinistra – non ne ha la forza: né politica rispetto al Governo nazionale, né sociale rispetto a una rappresentanza di interessi "in grado – spiega Tanzarella – di risolvere i problemi fondamentali della viabilità e delle comunicazioni ai fini di uno sviluppo economico della nostra zona".

Spostare il baricentro dei traffici dall'asse Amburgo-Rotterdam verso Venezia, porta del Mediterraneo? Secondo Tanzarella, questa soluzione non dà risposta al "problema reale" dell'isolamento della provincia di Belluno né agli "interessi reali" della portualità veneziana.

Il PCI si sente stretto all'angolo:

---

l'argomento diventa terreno di scontro fra la maggioranza e l'opposizione di sinistra. Quest'ultima alla Giunta rinfaccia un atteggiamento di costante, netta, chiusura antisindacale.

> Unicamente per volontà del Partito Comunista e dei parlamentari comunisti bellunesi – attacca Orsini – alla Camera è stato bocciato l'art. 18 della legge speciale per Venezia [che ne consentiva la realizzazione] senza intervento dello Stato.

Sandrino De Toffol (PCI) sposta il confronto sul piano delle strategie di sviluppo:

> Non è con un'autostrada che si risolvono i problemi delle aree economicamente depresse, ma piuttosto con una politica che tenda al riequilibrio di quelle zone e [che] incentivi l'agricoltura e non permetta lo sviluppo per poli dell'industria, come è avvenuto invece in questo trentennio. (…) [Dunque l'autostrada non risponde] né ai bisogni dell'economia nazionale né a quelli dell'economia provinciale.

Prima di passare al voto dell'ordine del giorno PCI-PSI, che alla fine verrà respinto, con l'astensione peraltro anche del socialista Sanvido, dai banchi della Giunta intervengono l'assessore Reolon (PRI) e il presidente Paolini.

Reolon annuncia di asternersi ("Nel Bellunese abbiano una discreta struttura industriale che però è limitata nel traffico: ci sono problemi di viabilità interni che riteniamo prioritari"). Il presidente torna a sottolineare le posizioni del suo partito:

> Il PSDI bellunese è da sempre favorevole all'autostrada Venezia-Monaco e in varie occasioni ha espresso il suo pensiero: Belluno deve trovare sbocco verso la pianura e verso l'Europa. (…) Nel contempo il PSDI pensa che è necessario trovare anche un'alternativa, che sarebbe la superstrada da Vittorio Veneto a Ponte nelle Alpi.

Nello stesso Consiglio d'inizio dicembre, l'assemblea affronta, con una discussione generale senza voto conclusivo, la già citata novità istituzionale dei Comprensori (in Veneto poi abortiti e fatti cessare con la L.R. 47/1985) e della loro coincidenza, in montagna, con le Comunità Montane. Il democristiano Bortolo De Bettin cerca di focalizzare l'analisi sulle riforme istituzionali che a livello nazionale e regionale potrebbero favorire migliori sinergie.

> La Provincia – osserva De Bettin – dovrà rappresentare un valido anello di congiunzione tra il separatismo e particolarismo dei Comuni ed altri Enti comprensoriali ed il rischio, quasi reale, di una tendenza accentratrice della Regione.

Con un filo di ironia, Paolini teme di essere "l'ultimo presidente della Provincia di Belluno". Si stanno infatti formando enti ed organismi la cui attività "interesserà settori della vita sociale già di pertinenza della Provincia". Solo le deleghe regionali potrebbero rilanciare l'Amministrazione provinciale anche quale punto di coordinamento e di sintesi "di tutte le iniziative consortili, comprensoriali e di comunità, volte

– spiega il presidente – alla promozione e alla gestione democratica dei servizi necessari alla collettività".

L'estate successiva, nella riunione del 18 luglio (verbale n. 16/247), è di nuovo Tanzarella ad indicare per la Provincia un compito di riferimento rispetto a un quadro di sviluppo per molti versi vacillante. PCI e PSI all'ordine dei lavori hanno fatto inserire l'argomento "Interventi per lo sviluppo della montagna".

> La centralità e la consapevolezza che la questione della montagna – avverte Tanzarella – è fondamentale nell'asse di sviluppo veneto devono far parte di diritto di un diverso modo di (…) tradurre sul piano legislativo regionale e all'interno di meccanismi legislativi *normali* lo sviluppo della montagna come una delle scelte fondamentali e preminenti della Regione.

L'orientamento che scaturisce dal dibattito consiliare è di dare priorità alla difesa del suolo con interventi, se così si può dire, il più possibile "normali" e non speciali, e di portare la questione montagna nel cuore della programmazione regionale. Tocca alle Regione tenerne conto concretamente per garantire il superamento degli squilibri territoriali e settoriali.

Il biennio 1977-1978 introduce infatti il primo Programma regionale di sviluppo (in sigla PRS). La politica pensa a un disegno che superi le contraddizioni emergenti. La rincorsa del Veneto verso il benessere è già cominciata. Ha avuto inizio anche la seconda fase del regionalismo: è entrato in vigore il DPR 616, che trasferisce poteri alle Regioni e attribuisce funzioni amministrative a Comuni, Province, Comunità Montane.

Il Paese vive la tragedia degli "anni di piombo". La formula della "solidarietà nazionale" perseguita a Roma non riceve applicazione in ambito veneto.

L'8 maggio 1978 (verbale n. 21/351) la Giunta provinciale presenta in Consiglio un documento in margine al PRS veneto. Lo compongono sei capitoli: difesa del suolo, viabilità, agricoltura, industria e artigianato, turismo, servizi sociali.

Poi il presidente Paolini così commenta:

> La provincia di Belluno, totalmente montana, presenta caratteristiche e problemi che non trovano uguale riscontro nelle rimanenti realtà territoriali venete e che non possono neppure essere paragonati a quelli genericamente riferiti alle aree depresse.

Alla Regione la Provincia, con le parole del suo presidente, lancia a questo punto la proposta di approvare "una legge quadro assorbente tutti gli interventi per la montagna e che coinvolga, per i programmi esecutivi, gli Enti locali che operano nel territorio".

Motivo conduttore, la permanenza in quota e condizioni di vita "non discriminatorie" per gli abitanti.

Il documento della Giunta Paolini non soddisfa del tutto l'opposizione di sinistra. La quale insiste nell'evidenziare le questioni connesse con lo sviluppo della montagna nel contesto veneto. In verità il presidente Paolini aveva richiamato

> la [prioritaria] necessità del recupero integrale della montagna veneta con l'avvio di un piano graduale, ma organico, di difesa del suolo [anche attraverso] la positiva riconsiderazione del progetto presentato da questa Amministrazione così frettolosamente e negativamente valutato dell'esecutivo regionale[30].

A rafforzare ed illustrare le perplessità del gruppo comunista sono i consiglieri Zanivan e De Toffol.

> Bisogna riuscire – sostiene Zanivan – a far giocare alla montagna un ruolo positivo all'interno della struttura economica veneta. Non poniamoci solo in una sorta di richiesta indiscriminata di finanziamenti rispetto ad un'area che è emarginata o rispetto ad un'area che vive una fase di sviluppo subalterno rispetto ad altre fasi di sviluppo.

Dal canto suo De Toffol invita ad abbandonare il concetto della montagna "area assistita". Diversamente, la montagna resterà area depressa e "la nostra realtà economica verrà ad aggravarsi ulteriormente".

Il socialista Tona sposta l'accento sulla qualità dei servizi che è necessario garantire alle zone montane per "eliminarne il disagio".

Alla fine la relazione della Giunta Paolini – destinataria la Regione – passa senza voto contrario. Astenuti PRI, PSI, PCI.

Unità di intenti nei confronti della Regione anche per quanto riguarda la delimitazione degli ambiti territoriali delle Unità sanitarie locali. La riforma sanitaria (legge 833/1978) prevede l'attribuzione ai Comuni di tutte le funzioni amministrative in materia di asssistenza sanitaria e ospedaliera, che non siano espressamente riservate allo Stato e alle Regioni.

Nella seduta del 25 giugno 1979 (verbale n. 28/492) il Consiglio provinciale accoglie la proposta di quattro ambiti territoriali socio-sanitari. L'obiettivo è di farli coincidere, contemporaneamente, con i quattro Distretti scolastici e con il territorio di altrettante Comunità Montane "previa fusione in un'unica Comunità Montana"

30. Il disegno di legge regionale d'iniziativa del Consiglio provinciale ("Interventi straordinari per la realizzazione di opere di difesa idrogeologica") è approvato all'unanimità nella seduta del 7 novembre 1977 (verbale n. 17/280). Sono 8 articoli e riguardano i bacini "maggiormente dissestati" della provincia.

delle tre cadorine nonché della Bellunese con l'Alpago e la Longaronese-Zoldo.

Tale indicazione – quattro ambiti di riferimento tra loro coincidenti – negli anni successivi aprirà un'ampia discussione sul modello territoriale ottimale a cui agganciare l'esercizio di funzioni amministrative. Dev'essere un ambito uniforme, univoco, onnicapiente, privilegiando così la semplificazione dell'assetto territoriale, o piuttosto deve assumere una dimensione variabile in ragione delle funzioni attribuite, privilegiando così il principio di adeguatezza?

L'assessore Baratto dedica alcune considerazioni anche agli indirizzi programmatori della Regione Veneto. È qui che il Veneto, come accennato, fa la scelta vincente della massima integrazione socio-sanitaria differenziandosi rispetto ad altre realtà. Baratto ne coglie i risvolti positivi:

> Di estrema importanza è l'integrazione nell'ambito sanitario del momento sociale. La Regione ha creduto opportuno ricondurre i servizi sociali, sotto il profilo istituzionale e operativo, all'interno di un'*unica* struttura.

La riforma sanitaria e la legge 180/1978 che "rivoluziona" la psichiatria italiana sono oggetto di grande attenzione da parte del Consiglio provinciale. L'assemblea diventa la cassa di risonanza del dibattito politico e culturale in atto. Ne sono cornice le sessioni di bilancio dell'ultimo scorcio degli anni Settanta.

Nella seduta del 23 aprile 1979 (verbale n. 26/471), dai banchi comunisti su sanità e "sicurezza sociale" interviene Wanda Milano:

> La legge di riforma [sanitaria] – riconosce l'esponente comunista – richiederà indubbiamente dei tempi abbastanza lunghi per un'applicazione totale. Voglio ricordare, però, che un piano sanitario nazionale e i piani sanitari regionali hanno nell'immediato delle funzioni di innovazione relativamente alla domanda e alla risposta dei bisogni sanitari. [I piani] costituiscono il momento innovatore che sta alla base della legge di riforma.
> Certamente la Provincia – prosegue Milano passando ad esaminare il nuovo riparto delle competenze – in questo momento patisce i limiti di una imprecisa definizione di tipo istituzionale. Ciò però non toglie alla Provincia alcuni compiti molto precisi in riferimento alle altre sedi istituzionali in cui questo grosso problema dell'assistenza psichiatrica e quello altrettanto oneroso della programmazione sanitaria devono svolgersi. Nella relazione [la Giunta] parla dell'Ospedale psichiatrico residuo e delle funzioni transitorie che la Provincia, in accordo con il Consorzio socio-sanitario e l'Ospedale generale di Feltre, vuole attribuire ad alcuni reparti dello stesso, funzioni che consentano la degenza, sotto forma diversa, degli ammalati mentali. (…) Sarebbe quindi opportuno – conclude la rappresentante comunista – un coinvolgimento più puntuale dei livelli istituzionali e delle forze sociali dell'intera provincia intorno al problema dell'utilizzazione dell'attuale Ospedale psichiatrico e soprattutto della nuova politica territoriale della psichiatria.

Nella replica, l'assessore Baratto comunica la prime informazioni sui fatti successivi all'entrata in vigore della legge 180. Il 17 luglio 1978 ha avuto inizio il Servizio psichiatrico presso l'Ospedale generale di Feltre. "Possiamo dire con soddisfazione – chiosa Baratto – che esso servizio ha espletato con rigore e con solerzia la sua funzione". Il 17 febbraio 1979 è partito anche il Servizio psichiatrico di Belluno. Ai consiglieri l'assessore fornisce numeri dettagliati (al 31 marzo Feltre ospita circa 650 pazienti, di cui 207 in trattamento sanitario obbligatorio). Inoltre indica prospettive con le quali accelerare la riforma.

> Per l'avvio graduale della riconversione del ruolo dell'Ospedale psichiatrico verso la riabilitazione ed il reinserimento, al fine di evitare che rimanga luogo di emarginazione – afferma Baratto – si è ritenuto di istituire la Casa per ospiti [in località Pullir di Cesiomaggiore] per dimessi dall'Ospedale psichiatrico non ricevibili da altre strutture. Per quanto riguarda Pullir – aggiunge Baratto – siamo preoccupati allo stesso modo dell'on. Milano, in quanto la sede non è certamente la più idonea. Riteniamo però che, come inizio, possa servire per qualificare il soggetto finora marchiato con il titolo di "pazzo" perché, sul piano umano e sociale, possa fare le sue scelte di cittadini libero. (…) Nel frattempo – conclude – si è alla ricerca di analoghe soluzioni anche per il Bellunese. Confidiamo di camminare in avanti, certi di essere sulla buona strada.

Tutto l'impegno amministrativo e sociale non impedisce a Baratto di confermare la sua sintonia politica con il capogruppo Orsini. Il Paese, sconvolto dal terrorismo delle Brigate Rosse, ha sperimentato la fase della "solidarietà nazionale"[31]. Ma anche la VII legislatura si è conclusa anticipatamente. Commenta Orsini:

31. Sul periodo della cosiddetta "solidarietà nazionale" così scrive un navigato notista politico: "Il 1977-78 bruciò nell'arco breve di poco più di venti mesi un sogno politico – l'alleanza di governo fra democristiani e comunisti – che era stato imposto dalle circostanze eccezionali (terrorismo, crisi economico-sociale, crisi della presidenza Leone, irrigidimento del rapporto URSS-USA) ma aveva antecedenti teorici in ambedue i partiti. Minoritari in una DC che non si è mai riconosciuta tutt'intera nelle posizioni della sinistra filo PCI. Fortemente maggioritari in un PCI che proprio in quegli anni rinverdiva la politica della "mano tesa" cara a Togliatti. Ciononostante fu proprio il PCI a interrompere quell'esperienza". Così A. Sensini, *Il sogno fallito*, in *La nostra storia. Le Tre Venezie dal 1887 al 1987* (a cura di F. Jori, E. Pittalis, G. Rizzon), Edizioni del Gazzettino, Venezia 1987, pag. 286. Per un giudizio sulla fase della "solidarietà nazionale", dal punto di vista della cultura politica cattolico-democratica cfr. P. Scoppola, *La democrazia dei cristiani* (intervista a cura di G. Tognon), Laterza, Bari 2005, pp. 147-148; dal punto di vista della cultura politica di sinistra, cfr. G. Procacci, *Storia del XX secolo*, B. Mondatori, Milano 2000, pag. 484: "Sotto la pressione di una parte consistente della sua base, il Partito comunista ritirò il suo appoggio al governo".

> Noi affermiamo che [la "solidarietà nazionale"] è un'esperienza fallita, non applicabile certamente agli Enti locali.

E Baratto a sua volta:

> Mi ritrovo in pieno con la tesi [di Orsini]. La "solidarietà nazionale" è stata fatta cadere dallo stesso PCI, che ora la difende per interessi di carattere elettorale.

La DC bellunese è ancora digiuna dell'esperienza del centrosinistra. Con non poche difficoltà coalizioni di questo segno sono nate nel Comune capoluogo e nella Comunità Montana Bellunese (l'unica di carattere interprovinciale comprendendo 8 Comuni della provincia e 2 di quella di Treviso) ma a Palazzo Piloni il taglio del nastro, da questo punto di vista, è rinviato al quinquennio successivo. Oltretutto il partito di maggioranza relativa, nelle amministrazioni locali, ha mal digerito la fronda di "Alternativa democratica", il "fronte" laico di sinistra. Sempre nella riunione consiliare di aprile '79, cerca di spiegarne la logica il comunista Vendramini:

> [Concluso il centrosinistra] si è arrivato ad un punto alto di elaborazione politica grazie anche alle posizioni assunte da Aldo Moro che hanno consentito una nuova collaborazione fra i partiti democratici. La sua uccisione da parte delle Brigate Rosse ha senza dubbio influito sull'involuzione successiva e quindi sulla crisi di governo [guidato da Andreotti, *NdA*]. Ma la linea e la prospettiva verso cui si muove il PCI resta ancora la stessa (…) ed è una linea che non si esplica solo a livello parlamentare, ma si vuole estendere a tutto il Paese, a cominciare dagli Enti locali. Per il Bellunese, la formazione di "Alleanza democratica" aveva per noi questo senso e non una *conventio ad excludendum* ai danni della DC, che semmai si è autoesclusa, rifiutando la collaborazione con il nostro partito, così come in Provincia ha teso a escludere ed emarginare l'opposizione di sinistra: (...) no alle commissioni consiliari permanenti, no alle riunioni periodiche dei capigruppo, no alla elaborazione del bilancio in maniera più aperta.

Anche il bilancio 1980 ripropone lo stesso canovaccio: contrapposizione politica fra gli schieramenti, dubbi e dilemmi circa il futuro dell'ente Provincia a seguito delle novità legislative via via introdotte e non temperate da deleghe regionali, disappunto nei confronti della Regione restia a interpretare le aspettative della montagna. In verità non è solo il PCI a collocarsi su questa lunghezza d'onda. Nel settembre 1979 la CISL lancia la *piattaforma montagna*[32]. Anche i partiti, a cominciare dalla DC, se ne fanno carico specie nelle Comunità Montane.

32. Cfr. G. Sartorel, *La Cisl di Belluno si racconta*, DBS, Rasai-Belluno 2000, pag. 89.

Soddisfazione, invece, a Palazzo Piloni, per il buon esito della battaglia a favore del mantenimento in esercizio della linea ferroviaria Ponte nelle Alpi-Calalzo, che si è tradotta in una significativa delega da parte della Regione alla Provincia, pur priva di competenze in materia. Il 25 febbraio 1979 è stato sospeso il collegamento ferroviario.

> Di fatto, da un giorno all'altro, circa un quarto della provincia veniva privato del servizio ferroviario, senza alcuna precisa garanzia circa i tempi di riattivazione.

Così il presidente Paolini al Consiglio provinciale del 2 maggio. Sono necessari lavori per un importo ingente. "Al fine di accelerare i tempi" la Regione si è assunta la responsabilità di far predisporre i necessari progetti e di affidare i lavori alla Provincia. È una soluzione delicata. Il Consiglio la discute a fondo. Alla fine all'unanimità (verbale n. 27/481) delibera:

> – di accettare l'affidamento per l'esecuzione dei lavori di consolidamento di fasce litiche sciolte instabili lungo il tronco ferroviario Ponte nelle Alpi-Calalzo in base ai progetti predisposti dalla Regione per un ammontare complessivo di 7.800 milioni mediante delega regionale
> – di provvedere immediatamente all'affidamento dei lavori
> – di nominare una commissione consiliare composta di cinque membri, la quale, con funzioni consultive, affiancherà la Giunta nell'espletamento dei compiti predetti.

Nessun onere finanziario risulta a carico della Provincia (essendo intervenute Regione e Ferrovie dello Stato) ma l'obiettivo di "accelerare il ripristino dell'agibilità e la sollecita riattivazione della linea ferroviaria" porta Palazzo Piloni a svolgere il ruolo di stazione appaltante. In particolare, come recita la convenzione approvata dalla Giunta provinciale nella seduta del 14 maggio (verbale n. 131/3029)

> La Provincia provvede all'esecuzione dei lavori in concessione in base al proprio ordinamento e secondo le norme vigenti in materia di opere pubbliche di competenza regionale e sotto la propria responsabilità, rimanendo la Regione estranea ad ogni rapporto nascente con terzi.

Sul buon esito dell'operazione, la Provincia incassa un risultato di prestigio. Ma su altre partite l'affresco non riflette colori altrettanto vividi. I consiglieri di opposizione Tona (PSI) e Vendramini (PCI) danno fuoco alle polveri. Nota Tona nella riunione del 22 aprile 1980 (verbale n. 33/613):

> Sul problema difesa del suolo, che per la nostra terra rappresenta l'elemento essenziale della sopravvivenza, denunciamo con vigore il ruolo marginale nel quale

> finora [come Amministrazione provinciale] ci si è mantenuti e la colpa gravissima assunta da questa maggioranza per non aver usato in positivo le grandi risorse di incisività, pressione e mobilitazione di cui ha dimostrato di poter disporre come nel caso della ferrovia[33].

E di rimando Vendramini, dopo aver sollecitato la Giunta a "tallonare" la Regione a maggioranza assoluta democristiana:

> Se l'ente Provincia dovrà, come sembra, avere con la riforma sulle autonomie locali compiti in prevalenza di programmazione d'area vasta, fin d'ora ci si doveva proporre di muoversi in quella direzione. Anziché quindi rinchiudere l'ottica di intervento nell'ordinaria amministrazione, occorreva allargarla su piani diversi, in relazione a bisogni reali della popolazione, tanto più che è ormai caduta la distinzione tra spese obbligatorie e facoltative.

La conclusione del ciclo amministrativo è suggellata dalle parole dell'assessore DC Andrea Baratto:

> I compiti dell'Amministrazione provinciale sono sempre quelli fissati dalla legge comunale e provinciale. (...) Ci si trova, giorno dopo giorno [con la Regione] a vivere momenti conflittuali.

Politicamente parlando, anche a Palazzo Piloni finisce l'epoca del "centrismo". Perno degli equilibri politici, il partito della DC, che peraltro, nel periodo 1975-1980, ha dovuto cedere al PSDI la presidenza della Provincia. Per una coincidenza della storia saranno così un presidente socialdemocratico e un sindaco comunista ad accogliere nell'agosto 1979 a Canale d'Agordo, il paese natale di papa Luciani, il suo successore venuto dall'Est: Karol Wojtyla[34].

---

33. Il consigliere provinciale Tona si riferisce ai lavori di ripristino della linea ferroviaria Ponte nelle Alpi-Calalzo eseguiti dalla Provincia su mandato della Regione. "Sarà ricordato come il presidente della Provincia che per primo fu chiamato a fare i conti con i tagli alla ferrovia. Mario Paolini, a fine anni Settanta, si batté come un leone riuscendo a salvare la tratta Ponte nelle Alpi-Calalzo e con essa l'esistenza della ferrovia nel Bellunese": così "Il Gazzettino", edizione di Belluno, 12 maggio 2007, pag. 4 rievocando la figura di Paolini il giorno dopo la morte.
34. "L'Amministrazione provinciale, nel manifestare la gratitudine dei Bellunesi a Sua Santità Giovanni Paolo II in visita alla gente e alla terra del suo predecessore Albino Luciani invita la popolazione tutta a presenziare allo storico evento che onora e premia le grandi tradizioni cristiane e civili della nostra provincia". È domenica 26 agosto 1979, così il presidente Paolini, con un sobrio e asciutto manifesto, accompagna una delle prime visite fuori delle mura vaticane del pontefice venuto dall'Est, che ha già cominciato le peregrinazioni fuori d'Italia con i viaggi in Messico e Polonia.

Molto contrastati, a Palazzo, i rapporti politici con parecchio veleno fra gli schieramenti. Per tutto il periodo, lo Scudocrociato ha ribadito una netta separazione fra la maggioranza e il resto del Consiglio con PSI e PCI allineati (quasi sempre all'unisono) sul versante dell'opposizione. I partiti laici "minori" PLI e PRI, di fatto, si alternano nell'arena: il rappresentante liberale nel primo quinquennio (tuttavia con libertà di movimento rispetto alla Giunta), l'esponente repubblicano nei cinque anni successivi con partecipazione diretta all'esecutivo.

A destra, il MSI punta a sostenere alcune sue idee *bandiera*: dall'autostrada Venezia-Monaco alla Regione dolomitica con Trentino Alto Adige od eventualmente con il Friuli Venezia Giulia.

Il presidente Paolini, il bilancio di mandato, lo rinvia al consuntivo 1980 quando torna sui banchi del Consiglio. È l'occasione in cui sottolinea i risultati conseguiti dal tripartito DC PRI PSDI da lui guidato: "[La coalizione] ha dimostrato di non aver fatto solo dell'ordinaria amministrazione. Le opere che sono state eseguite parlano da sé"[35].

Cominciano gli anni Ottanta. Sul proscenio si affacciano nuovi protagonisti[36].

35. Così Paolini nel Consiglio del 27 luglio 1981 (verbale n. 7/121). L'ultimo scorcio degli anni Settanta vede la Provincia impegnata in diverse opere pubbliche, oltre che sul miglioramento della viabilità di sua competenza. In margine al bilancio 1979, l'assessore Reolon nota che "rispetto alle passate amministrazioni, almeno per quanto riguarda gli anni 1978 e 1979, le risorse finanziarie non sono mancate" (verbale n. 33/613). È da tener presente il nuovo ordinamento della finanza locale, che ha introdotto l'obbligo del pareggio di bilancio e favorito anche maggiori trasferimenti e quindi una più incisiva programmazione da parte dell'Ente. Per il tema viabilità, vedere lo specifico contributo di E. Gaspari, *La viabilità provinciale dagli anni Settanta al Duemila*, in *Storia dell'Amministrazione provinciale di Belluno* cit., vol. III, pp. 193 ss. Circa l'edilizia scolastica, la parola di nuovo all'assessore Reolon: "Abbiamo portato a compimento la costruzione dell'Istituto "Calvi" [a Belluno]. Si è provveduto alla costruzione del primo lotto del Liceo scientifico di Pieve di Cadore. Siamo poi intervenuti in modo cospicuo, unitamente alla Comunità Montana, per la costruzione di una palestra all'ITIM di Agordo".
36. Scrive V. Castronovo in *I cinquant'anni della Repubblica Italiana* cit., pag. 82: "(…) la formazione di vari distretti e comprensori industriali aveva portato alla ribalta una parte consistente della provincia italiana, fra la Padania e il litorale adriatico, che stava ora prendendo il sopravvento (…) grazie alla felice combinazione fra una serie di iniziative imprenditoriali per lo più d'impianto familiare, un patrimonio preesistente di particolari attitudini artigianali e di lavoro, e varie forme di incentivazione degli enti locali". Per un approfondimento cfr. G. Fuà e C. Zacchia (a cura), *Industrializzazione senza fratture*, il Mulino, Bologna 1983.

# VIII Centrosinistra a geometria variabile (1980-1990)

Il tortuoso sentiero che a Palazzo Piloni porta all'incontro fra Democrazia cristiana e Partito socialista è uno slalom che dura sei mesi. Trattative a zig zag che, in antitesi alla DC, fanno balenare "alternative di sinistra", "intese laiche", "alleanze progressiste". Alla fine nulla di fatto: solo strascichi e punture di spillo. L'ora del centrosinistra – sia pure atipico e monco rispetto al quadripartito – scatta a fine anno: il 30 dicembre 1980. Dopo un'altalena di ipotesi, in Consiglio provinciale si afferma una maggioranza DC PRI PSI a direzione socialista. Appoggio esterno del PLI. PSDI in libera uscita. Per taluno, la soluzione non sembra di alto profilo: al timone dell'Ente, la DC avrebbe sostituito il PSDI con il PSI senza spostamento alcuno dell'asse politico, facendo leva sul cambio della guardia nella segreteria provinciale socialista nel frattempo intervenuto (la sinistra lombardiana è stata scalzata dalla componente riformista). Ma la presenza socialista ai vertici della Provincia non merita di essere liquidata ancor prima di averla vista alla prova. L'esaurimento del centrosinistra "organico" a livello nazionale ha generato infatti riverberi anche in periferia, soprattutto in una realtà composita sul piano degli orientamenti politici qual è la provincia di Belluno, che la collaborazione DC-PSI-mondo laico ha concepito solo pochi anni prima con reciproci sospetti fra i due maggiori partiti della coalizione. Dall'estate all'inverno, si passano in rassegna le più diverse mappe politiche. Palazzo Piloni è in balia di venti tempestosi.

"E se Pertini manda a casa tutti?" chiede "L'Amico del popolo" nel numero del 25 ottobre adombrando il rischio dello scioglimento dell'assemblea. Le elezioni amministrative di giugno hanno lasciato in eredità un quadro difficile da comporre. Un'alleanza "laica" sostenuta dal PCI, eventualmente anche dall'esterno, punta a tagliare la strada allo scudocrociato. I giochi presto si afflosciano. Oltretutto sono appesantiti e aggravati dal solito dilemma circa le deleghe regionali, l'assetto complessivo dei poteri locali, il loro continuo intrecciarsi. In provincia di Belluno, tiro incrociato sul Consorzio dei 67 Comuni del Bim, sull'opportunità di far coincidere con le quattro macroaree tradizionali (Bellunese, Feltrino, Agordino, Cadore) gli ambiti di riferimento dei nuovi organismi in gestazione, peraltro con la consolidata presenza di 8 Comunità Montane e di molti Comuni *polvere*.

Un contesto che non solo solleva interrogativi sul cosa *far fare* alla Provincia, ma che mette in luce l'urgenza di una visione *sistemica* e *plurale* della vita pubblica locale, capace di declinare nuove opportunità e di fissare una scala di priorità in relazione ai

nodi dello sviluppo. Essi toccano questioni più volte emerse al centro dell'attenzione. Tuttavia, più di prima, se ne percepisce l'urgenza e l'indifferibilità: agricoltura di montagna (l'ESAV, l'Ente di sviluppo agricolo del Veneto, ne ha fatto uno dei punti forti delle sue sperimentazioni), energia (metano e produzione idroelettrica), comunicazioni stradali e ferroviarie, consolidamento delle PMI (le imprese artigiane bellunesi sono fra le prime a guardare alla Comunità europea e ai suoi strumenti finanziari).

A Palazzo Balbi, in Regione, terza legislatura, è arrivato Carlo Bernini: già presidente della Provincia di Treviso, uomo di spicco del "nuovo doroteismo" veneto. Sui temi della montagna e della provincia montana, fin da subito Bernini manifesta una volontà di ascolto molto diversa e decisamente più spiccata rispetto ai suoi predecessori (*in primis* il "doge" veronese Angelo Tomelleri).

Quell'anno 1980, le cronache politiche bellunesi sono attraversate da molti sismi. Un panorama fino ad allora pietrificato registra un crescendo di cambiamenti. Che alla vigilia di San Silvestro, come si diceva, si concludono con la nomina del nuovo presidente della Provincia, ma il cui retroterra affonda radici tra la primavera e l'estate.

In Comune a Belluno, a febbraio, è nata una coalizione DC, PSDI, PRI, PLI con i socialisti di nuovo all'opposizione dopo un'esperienza di centrosinistra. Fari puntati su Palazzo Piloni: il Consiglio provinciale non si insedia. Il giorno che precede San Martino, con un'iniziativa senza precedenti, il Prefetto convoca "separatamente", a Palazzo dei Rettori, tutti i gruppi politici presenti in Consiglio. Un giro d'orizzonte, niente di più. Si accavallano vari scenari. Su "L'Amico del popolo", che in quei giorni l'aveva chiamato in causa, il segretario provinciale repubblicano Aldo Da Rold definisce l'*impasse* "ingarbugliata", anzi "tanto ingarbugliata" e, quanto alle trattative in corso, denuncia "pregiudiziali insormontabili, spirito di rivalsa, manovre poco limpide, confusione"[1].

## La giunta Costantini (1980-1985)

Durante le festività natalizie, l'atmosfera finalmente si rasserena. La guida della Provincia trova nocchiero ed equipaggio. Nella seduta del 30 dicembre, il settimo ciclo amministrativo dell'Italia repubblicana comincia all'insegna dell'accordo DC-PSI-PRI-PLI. Con 14 schede a favore e 7 disperse fra bianche e altre candidature, "per la prima volta dopo i gloriosi giorni della Liberazione – annuncia il capogruppo Giovanni Bonesso – viene eletto un presidente socialista" (verbale n. 2/5). Si tratta di Renato Costantini, classe 1937, libero professionista, già sindaco di Ponte nelle Alpi con una giunta di sinistra.

1. "L'Amico del popolo" 8 novembre 1980, pag. 9.

> Viene ripresa – sottolinea Bonesso – una luminosa tradizione che ha visto, negli anni precedenti il ventennio fascista, validi presidenti socialisti alla guida della nostra Provincia, protagonisti in una delicatissima fase di crisi sociale non solo nell'impegno di "buongoverno", ma anche di valorizzazione del mondo del lavoro.

Ampio il documento programmatico. Al Consiglio lo presenta il presidente designato. Prima di addentrarsi nei vari capitoli, Costantini – in un'ottica di sussidiarietà – disegna per la Provincia un ruolo "di tipo promozionale e di supporto indiretto" sia verso gli Enti esponenziali della comunità locale sia nei confronti della Regione e dello Stato. Peraltro la Provincia, precisa Costantini, è un ente che vanta "tradizione di tutto rispetto sotto il profilo operativo ed organizzativo". Piano quindi con l'ingegneria istituzionale. Semmai, insiste il neopresidente, bisogna favorire il superamento dei piccoli Comuni "senza stravolgere tradizioni storiche e nel pieno rispetto delle volontà dei diretti amministrati".

> È questo un impegno delle forze politiche – specifica – che presuppone innanzitutto una promozione culturale della quale è necessario farsi carico come espressione di interessi e di istanze generali.

Costantini elenca una serie di "grandi obiettivi" di interesse generale, appunto, di cui l'ente Provincia intende ribadire l'importanza strategica per l'intera collettività bellunese. Costantini sollecita così la

> realizzazione [da parte della Regione] del "progetto montagna" che va finalizzato all'integrale recupero del territorio tramite il riconoscimento del servizio sociale svolto da chi risiede in montagna.
> In un periodo particolare della vita nazionale in cui – soggiunge Costantini – l'attenzione sembra esclusivamente rivolta alle aree depresse del Mezzogiorno e all'incremento delle prerogative attribuite alle Regioni a statuto speciale c'è il grave rischio di una emarginazione di vaste aree, tra cui il Veneto, e di conseguenza dell'ulteriore emarginazione di zone già depresse quali le aree montane. Tali considerazioni devono trovare puntuale risposta nel breve termine tramite l'elaborazione del "progetto montagna". (…) Nel medio termine il recupero passa per la revisione dei parametri di ripartizione delle risorse finanziarie e attraverso il conferimento di deleghe che consentano autonomi e concreti interventi in settori specifici e peculiari del territorio montano. (…) È una prospettiva questa non certo intesa come rivendicazione di autonomia nei confronti della Regione veneta, bensì come supporto per una maggiore e definitiva integrazione economica culturale e sociale.

Poi Costantini riprende a parlare della Provincia nel sistema delle autonomie locali:

> In conclusione la Provincia, oltre ad espletare con serietà, competenza e scrupolo i

> compiti propri, può e deve comunque giocare un ruolo di mediazione propositiva e promozionale tale da avvicinare in modo concreto e visibile gli Enti più direttamente a contatto con la realtà sociale (Comuni e Comunità Montane) con i centri decisionali regionali e statali.

Nuove politiche regionali per la montagna[2] coniugate con un quadro infrastrutturale adeguato: è questa la sfida della Provincia di Belluno all'inizio degli anni Ottanta.

> Facilitare i collegamenti con l'esterno della Provincia, intensificare la rete dei collegamenti intervallivi, agevolare il transito nelle aree di insediamento industriale e di interesse turistico.

Sono le linee di azione che Costantini indica al Consiglio. E quanto all'autostrada:

> Il problema della Venezia-Monaco assume una dimensione che non potrà essere risolta in sede locale. Rimane valido l'obiettivo primario del collegamento veloce tra il Bellunese e la pianura veneta tramite la continuazione nel breve termine dell'infrastruttura autostradale fino a Longarone.

Nell'assumere l'incarico assieme ai colleghi di Giunta[3], il neopresidente conclude con un saluto particolare

> al mondo del lavoro, ai lavoratori emigrati all'estero, alle forze produttive, agli anziani e a tutti coloro che con impegno e opera quotidiana contribuiscono all'elevazione economica e sociale della nostra provincia.

L'elezione di Costantini porta, dunque, il PSI nella stanza dei bottoni e il PLI – sono parole del suo rappresentante Giambattista Arrigoni – a partecipare "ad un

---

2. "In questa dimensione [di autogoverno] – spiega il capogruppo socialista Bonesso – tutti i problemi troveranno una loro precisa definizione: la difesa idrogeologica, la viabilità, il coordinamento urbanistico, la salvaguardia dell'ambiente, i problemi energetici, la questione dei trasporti con l'Autorità di bacino, i problemi della sanità e dell'assistenza". Il Progetto montagna della Regione Veneto (vedere *infra* nota50) sarà varato nel 1983, tuttavia rinvia ad atti successivi "una più incisiva azione di delega".
3. Il presidente Costantini così in Giunta distribuisce le deleghe: Elio Daurù (DC) Pubblica istruzione con l'incarico di assessore anziano; Andrea Baratto (DC) Personale; Amedeo Bartoli (DC) Programmazione Urbanistica Rapporti con la Regione; Galliano D'Incà (PRI) Finanze Bilancio Trasporti; Pietro Dalla Palma (DC) Agricoltura Caccia Pesca; Giuseppe Lise (PSI) Assistenza Sanità Ecologia. A sé Costantini assegna i Lavori pubblici. Come si vede, compaiono nuovi referati in relazione a nuovi compiti per l'ente Provincia: Programmazione, Urbanistica, Trasporti, Caccia e Pesca, Ecologia. Cfr. verbale di Giunta 5 gennaio 1981 n. 1/1 in APB.

governo della cosa pubblica equamente ripartito, con pari dignità e responsabilità, tra forze laiche, liberali, socialiste e Democrazia cristiana".

Arrigoni non entra nell'esecutivo solo per ragioni personali connesse con i suoi "gravosi impegni professionali" e accetta di presiedere la Commissione consiliare permanente che, per la prima volta, vede la luce a Palazzo Piloni.

> C'erano [tuttavia] altre possibilità e altre strade percorribili – esordisce dai banchi comunisti il nuovo capogruppo, Sergio Reolon – quali quella della realizzazione di uno schieramento laico di sinistra, di un'alleanza fra le forze progressiste in grado di intraprendere un modo nuovo di governare, di portare avanti una politica di rinnovamento, partendo dallo strumento indispensabile della programmazione democratica. (…) Ancora una volta la pregiudiziale anticomunista ha prevalso sui contenuti e sui problemi reali della nostra provincia.

È una coalizione di centrosinistra – commenta "L'Amico del popolo" – "formato Cossiga". A Roma la VII legislatura (1979-1983) si è aperta con il *premierato* del ministro degli Interni del "caso Moro", alla cui memoria il Consiglio provinciale di Belluno aveva dedicato la seduta del 10 maggio 1978 anche nel ricordo della visita da lui effettuata in provincia all'indomani dell'alluvione 1966. A Roma Palazzo Chigi tiene a battesimo una nuova formula: un centrosinistra a geometria, per così dire, variabile, cioè senza socialdemocratici. I quali a Belluno, in alternativa a Costantini, votano per il presidente uscente Paolini. Osserva ancora il settimanale diocesano, dopo aver riassunto per sommi capi l'agenda della nuova Giunta provinciale DC-PRI-PSI:

> Il tutto, assicurano i partiti della maggioranza, interessati a evitare che questi propositi restino parole scritte sull'acqua, verrà calato in un quadro "di coordinamento, di stimolo e di sintesi delle problematiche espresse dagli Enti locali minori e dalle molteplici espressioni civili operanti nel territorio". Insomma, per riassumere questa dichiarazione di intenti, un governo [in Provincia] motore di iniziative.

Un grosso nodo, segnala il giornale, è già venuto al pettine. È il trasporto pubblico locale. I concessionari privati vogliono abbandonare la gestione delle linee:

> Costantini, in chiusura dei lavori [del Consiglio del 30 dicembre], ha letto un telegramma dell'assessore regionale [ai Trasporti]: la Regione è pronta a sobbarcarsi subito il 70% degli oneri relativi alla pubblicizzazione con l'impegno a prestare garanzia fideiussoria per il restante 30%[4].

4. "L'Amico del popolo" 3 gennaio 1981, pag. 1.

La costituzione di un'azienda "provinciale" dei trasporti costituisce uno dei punti programmatici che la Provincia si è data, ma non si può prescindere da una puntuale analisi di quelle che il documento politico definisce "notorie difficoltà finanziarie" del servizio di trasporto pubblico in montagna.

Il tema è affrontato in una delle prime sedute consiliari del 1981. L'ordine del giorno del 2 marzo porta: "Provvedimenti per la pubblicizzazione" e "Nomina di esperti per la valutazione del complesso dei beni aziendali da trasferire" (verbale n. 4/72). L'assessore Galliano D'Incà così relaziona:

> In provincia di Belluno la situazione è ormai insostenibile e presuppone l'attuazione di interventi che garantiscano la continuità del servizio. L'attribuzione di ogni competenza e decisione al Consorzio [volontario fra Provincia e Comuni come indicato dalla legge regionale n. 71/1980, *NdA*] rimane certamente l'obiettivo primario da perseguire in quanto garanzia di un piano di riorganizzazione e di razionalizzazione del servizio per l'intero territorio provinciale con il concreto coinvolgimento degli Enti locali direttamente interessati all'espletamento del pubblico trasporto. Allo stato attuale è questa tuttavia una soluzione non praticabile. (...) Non sarà facile coinvolgere i Comuni in questo discorso, in quanto già gravato da rilevanti oneri finanziari.

Di qui la proposta della Giunta di "avviare immediatamente le procedure per l'acquisizione" della principale azienda privata operante in provincia così da farne "il nucleo organizzativo principale" del servizio per l'intero territorio provinciale. Sono i passi prodromici alla nascita di Dolomiti Bus, una Spa a capitale interamente detenuto dalla Provincia[5].

Come modulo di gestione, la Provincia di Belluno sceglie dunque la società di diritto privato anziché quello dell'azienda speciale consortile che ai quei tempi andava per la maggiore. Perplessità in casa comunista:

> Il passaggio a una Spa pubblica – rileva il capogruppo Reolon – è presentato come una facilitazione per la Provincia. Nel Veneto esistono altre situazioni di acquisizione di una Spa, anziché di beni, e le esperienze sono tutte negative.

Il democristiano Orsini ritiene impossibile coinvolgere in quest'operazione i Comuni e non risparmia un fendente alla Regione "che ha operato in modo da portare al

5. Per un'approfondita ricostruzione degli atti consiliari della Provincia, vedere lo specifico capitolo "La pubblicizzazione dei servizi di trasporto locale" di R. Fant nel saggio *Nuove funzioni della Provincia negli anni Ottanta e Novanta* in *Storia dell'Amministrazione provinciale di Belluno* cit., vol. III, pp. 205 ss.

dissesto le aziende di trasporto così da rendere indispensabile l'intervento della mano pubblica". Orsini così conclude:

> Ritengo che i Comuni non siano facilmente disponibili ad aderire ad un Consorzio che comporterà oneri notevoli per i loro bilanci, che sappiamo essere non floridi.

Via libera quindi alla delibera per l'espletamento delle trattative, ma oltre ai comunisti si astengono i socialdemocratici. Orsini se ne dichiara "sorpreso":

> Tutti – osserva – hanno sottolineato la necessità dell'intervento della mano pubblica per garantire un servizio indubbiamente molto importante per le popolazioni. Gli uni però [il PCI] in riferimento al passato, gli altri [il PSDI] al futuro. A mio avviso il manifestare la volontà di avviare le procedure di pubblicizzazione è il minimo che si possa fare.

La strada seguita dalla Provincia di Belluno, in attuazione del Programma di pubblicizzazione deliberato dal Consiglio regionale, mostrerà la sua efficacia pur incontrando l'azienda pubblica, nei periodi successivi, momenti anche di estrema difficoltà alla cui soluzione contribuì pure il sindacato dei lavoratori con un accordo più volte citato come "grande atto" di responsabilità da parte dei dipendenti. Non è qui la sede per dare conto di una storia aziendale evoluta fino a vestire l'attuale abito di società mista pubblico-privata, con la partecipazione al capitale sociale anche del Comune di Belluno[6]. Ma merita richiamare la lungimiranza del disegno di partenza. Per la giunta Costantini l'*iter* della pubblicizzazione è uno dei primi obiettivi raggiunti. Con ricadute a lungo termine senz'altro significative.

Il 27 luglio, il bilancio 1981 e il pluriennale 1981-1983 (il primo triennale secondo la nuova disciplina della finanza locale[7]) sono per l'amministrazione il banco di prova politico e operativo insieme. Dietro le quinte resta da sanare il *vulnus* con i socialdemocratici, i quali, riferiscono le cronache locali, stanno facendo pressione sulla DC, *partner* stabile in tanti Enti tranne, appunto, che a Palazzo Piloni.

> Certo – riconosce il capogruppo democristiano Orsini – il pentapartito resta il nostro obiettivo a tutti i livelli.

---

6. Quanto all'ingresso del Comune di Belluno in Dolomiti Bus vedere, più avanti, nota 18 a pag. 404.
7. Cfr. R. Di Quirico, *I bilanci della Provincia* cit., pag. 479: "A partire dal 1977 furono introdotte varie disposizioni atte a limitare i margini di discrezionalità delle amministrazioni locali e a convogliare la politica di spesa entro limiti ben definiti. Furono così introdotti i bilanci pluriennali (DPR 421 del 19 giugno 1979) quale strumento di programmazione finanziaria dell'ente".

Pentapartito. L'avvento ritardato del centrosinistra nel Bellunese "salta" il cosiddetto suo secondo stadio e proietta la scena politica provinciale sulla nuova fase del Paese[8]: la coalizione che, oltre ai quattro partiti di centrosinistra, comprende anche i liberali. Orsini, vicino ad Arnaldo Forlani, *leader* della Democrazia cristiana, in qualche modo ne auspicherebbe il successo con un accordo di rilievo provinciale valido per tutti gli enti maggiori. Nel Consiglio che vara il primo bilancio della presidenza Costantini il confronto politico si fa incandescente.

> Tema: la Giunta e la Venezia-Monaco, con l'obiettivo da parte socialdemocratica di aprire una breccia nella maggioranza per la diversità di opinioni che, al riguardo, la percorrono [si considerino le calibrate parole su quest'argomento del documento programmatico, *NdA*]. All'origine di tutto, l'astensione sul bilancio della Società promozionale per l'autostrada d'Alemagna, il 4 maggio scorso, del presidente Costantini. Secondo Paolini [consigliere provinciale e] consigliere d'amministrazione, la prova che non se ne apprezza "l'opera tesa a promuovere la costruzione e la gestione di un'autostrada da Venezia a Monaco". Costantini – prosegue l'articolo – si difende ricordando i punti di vista abbastanza divergenti delle forze politiche e manifestando qualche perplessità sul testo della relazione che accompagna il bilancio. (…) Un rimprovero Orsini non glielo risparmia: "Sarebbe stato suo dovere, presidente, votare a favore". (…) L'assessore Amedeo Bartoli, vicepresidente della Magnifica Comunità cadorina, invita ad affrontare le cose con serenità: "Purtroppo oggi è impensabile vedere realizzata integralmente l'autostrada Venezia-Monaco. Bisogna agire per fasi parziali come si sta facendo"[9].

La viabilità e i trasporti – assieme alle deleghe – hanno la parte del leone nella discussione consiliare in margine al bilancio '81 (verbale n. 7/122).

---

8. "La fenomenologia che sta alla base del fallimento della seconda fase del centrosinistra, cioè quella "operativa", è complessa e non può essere banalizzata" raccomanda P. Pombeni, *Ripensare il centrosinistra quarant'anni dopo*, in "Il Mulino" n. 2 (marzo-aprile) 2003, pp. 218-228. E sulla stagione del pentapartito cfr. V. Castronovo in *I cinquant'anni della Repubblica Italiana* cit., pag. 86: "Questa compagine ministeriale, abbastanza larga da contare una sicura maggioranza in Parlamento, ma divisa all'interno da contrasti politici e interessi di parte, si reggeva soprattutto sulla reciproca convenienza a creare e alimentare una trafila di filiazioni e relazioni di scambio (clientelari, professionali, municipali) attraverso i rubinetti della spesa pubblica". Vedere anche L. Cecchini, *Il palazzo dei veleni. Cronaca litigiosa del pentapartito (1981-1987)*, Rubbettino, Catanzaro 1987.
9. *Il Psdi in Provincia: permesso, posso entrare?* in "L'Amico del popolo" 8 agosto 1981, pag. 1. Sul nodo autostrada sì-autostrada no, la relazione che accompagna il bilancio 1981 al capitolo Viabilità così si esprime: "Lo stesso dibattito in ordine alla realizzazione della autostrada di Alemagna è forse servito da alibi all'ANAS per accantonare i progetti di adeguamento della principale direttrice di collegamento del Bellunese con la pianura veneta, accentuando così l'isolamento e l'emarginazione della provincia".

> Nella relazione [della Giunta] – argomenta il capogruppo comunista Reolon – si richiama il fatto che l'ANAS si è avvalsa del dibattito sull'autostrada Venezia-Monaco come alibi per non intervenire sulla viabilità ordinaria. Questo discorso rispecchia solo in parte la realtà. Non intervenire è stata una scelta precisa di coloro che avevano anteposto l'autostrada alla viabilità ordinaria. Oggi ne paghiamo le conseguenze con il grave ritardo di intervento sia sul superamento della strozzatura del Fadalto sia sulla sistemazione della statale 51 e della statale 51/bis e anche nel collegamento con la Valsugana, anche se ora alcune opere sono state appaltate. (…) La priorità secondo noi non è la direttrice di Alemagna; è il superamento del Fadalto, la sistemazione della statale 51 e 51/bis e la ferrovia, che non può essere messa in secondo piano, in un futuro non meglio precisato.

Un'"opera promozionale di coordinamento e di stimolo", secondo Reolon, la Provincia di Belluno deve esercitare su versanti, non citati dalla Giunta, ma di forte valenza strategica. A cominciare dall'istituzione del Parco delle Dolomiti bellunesi (l'esponente comunista sembrerebbe propenso a un'iniziativa di carattere regionale più che statale, alla luce della "ottima legge-quadro [veneta] sui parchi e le riserve naturali").

Reolon chiede alla Giunta anche maggiore attenzione verso "il campo dell'occupazione" e delle crisi aziendali:

> Ci sembra che su queste questioni [dall'Alumetal di Feltre all'occhialeria cadorina, *NdA*] la Provincia possa e debba avere un ruolo promozionale di interventi.

Dibattito molto serrato. Nella replica ai consiglieri, il presidente Costantini puntualizza la questione istituzionale, anche in relazione agli orientamenti del suo partito in ambito veneto.

> Il PSI – ammette Costantini – aveva delle idee diverse da quelle degli altri partiti. Ultimamente il PSI, a livello regionale, è ritornato sul discorso della Provincia come ente intermedio. Per problemi specifici – chiarisce il presidente – ci saranno i comprensori. Per quanto riguarda l'urbanistica, c'era l'ipotesi di affidarla a una delimitazione geografica [sulla falsariga] delle Unità Sanitarie Locali. Era una posizione vecchia. Personalmente sono convinto che soprattutto l'urbanistica non possa essere ristretta in [tali] ambiti ma piuttosto [vada governata] a dimensione provinciale. La Regione comunque ha delle perplessità ad affidare [*melius* a decentrare, *NdA*] l'urbanistica.

Anche dal punto di vista dell'assistenza sociale, la Provincia si sente più che mai in bilico, schiacciata fra l'incudine della riforma sanitaria che ha fatto nascere le USL e il martello dell'opinione pubblica e delle famiglie che, per esempio, sollecitano un'iniziativa a favore degli handicappati gravi. Tocca all'assessore socialista Giuseppe Lise ribadire il punto:

> La Provincia è cosciente delle proprie competenze in materia: non ha gli strumenti giuridici per operare in modo diverso se non per svolgere una azione di coordinamento e di promozione. Proprio per questa ragione la Provincia ha proposto di delegare alle USL anche le competenze assistenziali residue, che sono ancora di pertinenza della Provincia, e cioè l'assistenza ai ciechi, ai sordomuti, alla maternità e infanzia.

Nella stessa ottica Lise inquadra il problema, "che alcuni consiglieri hanno sollevato", della struttura residenziale per handicappati gravi.

Pesante rimane il nodo istituzionale. Troppe volte, in quegli anni, a parte le competenze storiche (strade provinciali, trasporti, istituti tecnici superiori, ecc.) la Provincia deve interrogarsi sul suo ruolo. Non a caso, "stimolo", "coordinamento", "promozione" sono termini a Palazzo Piloni ricorrenti: contenitori e contenuti delle più diverse iniziative in attesa di "uscire dall'ombra"[10].

Il presidente Costantini approfondisce la situazione in una lunga intervista con "L'Amico del popolo": "Venezia – dice – non può pensare a tutto, perfino al contributo alla polisportiva". E spiega:

> Tutti parlano di rilancio dell'ente [Provincia], tutti ne auspicano un ruolo di coordinamento e di impulso, ma senza deleghe operative… Secondo me, la Regione deve legiferare e controllare. Per il resto deve agire tramite delega. I Comprensori sono stati una grande delusione: mal delimitati, a corto di finanziamenti, senza apparati. [Ora] la Regione sembra orientata a ridare slancio all'attività delle Province, intese proprio come enti intermedi, rinunciando ai Comprensori. L'assetto urbanistico, la gestione dei beni ambientali e l'istruzione professionale dovrebbero essere – spero presto – i banchi di prova di questo nuovo corso. E l'Amministrazione provinciale di Belluno non si tirerà certo indietro[11].

---

10. Cfr. S. Gervasutti, *Le Province vogliono uscire dall'ombra*, in "Il Gazzettino" 7 novembre 1980, pag. 5. Il giornalista riferisce il giudizio del presidente dell'Unione regionale delle Province del Veneto, Giovanni Pandolfo circa le competenze delegabili dalla Regione: "Le deleghe vanno individuate in una serie di attività che la Provincia potrebbe svolgere in tempi brevi, evitando ulteriori aggravi economici per la comunità. E per essere ancor più costruttivi e precisi, indichiamo una serie di settori che possono essere subito, domani, oggetto di delega: la programmazione territoriale, le comunicazioni, i trasporti, la viabilità, l'istruzione professionale, il mercato del lavoro, i piani zonali agricoli, il turismo, il commercio, le fiere, i mercati, la tutela del patrimonio culturale e artistico, il coordinamento dell'assistenza". Negli stessi giorni "L'Amico del popolo" (8 novembre 1980, pag. 1) titola: *"Futuro di prestigio per l'ente Provincia?"* e specifica: "Il Veneto sta pensando all'Amministrazione provinciale come unico "ente intermedio" fra Regione e Comuni, mettendo nel cassetto l'idea dei comprensori".
11. "L'Amico del popolo" 7 marzo 1981, pag. 9. "Da pochi giorni, sulla sua scrivania – così comincia l'articolo – Renato Costantini tiene, quasi per auspicio, il volumetto degli atti del convegno

Ma il cantiere a cui Costantini pensa non si chiude mai: è come attraversare il deserto! Per la Provincia la partita continua, più che altro, sul terreno delle attività di impulso. È il caso dell'ordine del giorno che il Consiglio approva, con voti unanimi, sui confini della Marmolada nella seduta del 16 novembre 1981 (verbale n. 8/189). Ne ha chiesto la discussione, in via urgente, il consigliere Arrigoni. Il documento affronta una complessa e delicata questione, destinata a trascinarsi per parecchi anni.

Nel testo il Consiglio provinciale

> prende atto con soddisfazione della volontà ripetutamente espressa (…) da amministratori ed operatori turistici trentini e bellunesi per promuovere uno sforzo comune che valorizza in una fattiva collaborazione il grande richiamo che le Dolomiti possono esercitare in campo internazionale costituendo fonte di lavoro e di benessere per le popolazioni e [nello stesso tempo] esprime viva preoccupazione per le recenti notizie da parte trentina, che darebbero per scontata la ripresa delle operazioni per togliere dal Bellunese e dal Veneto una parte irrinunciabile del ghiacciaio della Marmolada, anticipando in tal modo delicate decisioni di supremi organi dello Stato, come già purtroppo è avvenuto nel passato con modalità che hanno gettato dubbi non ancora chiariti.

"Profonde reazioni", secondo il Consiglio provinciale, deriverebbero dall'eventuale spostamento dei confini della Marmolada, "da sempre" goduta dai Bellunesi, soprattutto in considerazione

> dell'insostenibile disparità già in atto fra la montagna bellunese e le Province autonome di Trento e Bolzano. Vano [risulterebbe] lo sforzo per avviare una proficua collaborazione [di "corretta valorizzazione turistica" secondo le considerazioni contenute in premessa, *NdA*] nell'interesse comune.

Ai trentini Belluno propone una "pacifica intesa" e alla Regione Veneto di "promuovere con la massima urgenza i necessari contatti per sollecitare (…) la pacifica proficua collaborazione delle popolazioni venete e trentine"[12].

---

delle Province venete su "La Provincia, ente intermedio fra Regione e Comuni". È un'ipotesi, questa, che lo affascina".

12. La vicenda dei confini del ghiacciaio della Marmolada, sorta con il ricorso del Comune di Canazei al Presidente della Repubblica (10 agosto 1973) e culminata con il "Decreto Pertini" favorevole ai Trentini (8 luglio 1982), si concluderà dopo un delicato contenzioso avanti il Consiglio di Stato con la sentenza emessa dalla Sezione Quarta il 23 ottobre 1998. Le procedure di attuazione della sentenza, sostanzialmente favorevole alla parte trentina, lasceranno tuttavia qualche spazio di manovra ai Bellunesi, che concentrano i loro sforzi sul riconoscimento della linea di displuvio come nuovo confine sul ghiacciaio. I buoni argomenti portati dai Bellunesi e l'opportunità, condivisa da entrambe le parti, di chiudere l'ormai trentennale disputa, suggeri-

Gli scenari degli anni Ottanta fanno rotta sui nuovi strumenti della programmazione regionale. Da questo punto di vista, il Veneto diventa una Regione battistrada. Cominciano a circolare i materiali che daranno corpo al Programma regionale di sviluppo 1988-1990, al Progetto montagna, al Piano territoriale regionale di coordinamento. Anni di dibattito ma anche di partecipazione attiva e di numerose nuove aspettative. Una stagione scandita da incontri, dibattiti, documenti. Un Veneto protagonista nelle forze politiche e nelle forze sociali. Un'opinione pubblica, una società civile, una voglia di discutere, indice di una vitalità a tutto campo. Si stemperano le critiche nei confronti delle "grandi riforme" istituzionali che non decollano. Massima concentrazione sulle debolezze e sulle potenzialità del "modello veneto". In quel periodo 1982-1983 cambiano molte coordinate: le elezioni politiche generali del giugno 1983 (XI legislatura) segnano la fine del "Veneto bianco". Si sviluppa una riflessione in profondità, anche se non è subito evidente la direzione che si delineerà più tardi con chiarezza[13].

Sul piano locale il Consiglio provinciale e la neonata Commissione consiliare permanente affrontano una maratona di riunioni. Con una premessa di metodo e di merito – un ampio telaio – che l'assessore DC Amedeo Bartoli (un imprenditore dell'occhiale "prestato" all'impegno politico) espone in aula nella seduta del 24 maggio 1982 (verbale n. 11/248):

> La Giunta provinciale rilancia l'obiettivo della salvaguardia del benessere delle popolazioni di montagna, incentivando e promuovendo tutto ciò che possa favorire il mantenimento della gente in loco. Tutto questo si potrà perseguire: *a)* favorendo lo sviluppo di iniziative economico-produttive che assicurino il mantenimento dei livelli occupazionali; *b)* promuovendo iniziative turistiche idonee a prolungare la stagione [estiva] ed eventualmente a creare la seconda stagione invernale nelle

ranno la strada di un accordo extragiudiziale, il 13 maggio 2002, con la firma della "Pace della Marmolada" all'interno della stazione Serauta della funivia. L'accordo ha posto il confine sulle creste, come chiesto fin dall'inizio dai Trentini, ma individuando due isole venete sul ghiacciaio in corrispondenza delle stazioni di arrivo della funivia, comprese nel territorio amministrativo del Comune di Rocca Pietore. Come previsto dall'accordo, è stata anche avviata una commissione con il compito di predisporre un progetto complessivo di tutela e valorizzazione della Marmolada. Molto puntuale, a questo proposito, la collezione de "L'Amico del popolo" alla quale si rinvia. Uno dei primi articoli esce in prima pagina sul numero del 6 novembre 1982.

13. Circa lo "smottamento" del 26 giugno 1983, cfr. G. Riccamboni, *Il comportamento elettorale*, in *La società veneta (Rapporto sulla situazione sociale della regione 1984/85)*, a cura della Fondazione Corazzin, Liviana Editrice, Padova 1985, pp. 485 ss. Vedere anche F. Malgeri (a cura), *Storia della Democrazia cristiana*, Cinque Lune, Roma 1989; A. Ghirelli, *Democristiani. Storia di una classe politica dagli anni Trenta alla Seconda Repubblica*, Mondadori, Milano 2004; I. Diamanti e G. Riccamboni, *La parabola del voto bianco. Elezioni e società in Veneto (1946-1992)*, Neri Pozza, Vicenza 1992.

> zone dotate allo scopo; *c)* rafforzando tutti quei servizi sociali che assicurino il soddisfacimento delle esigenze dei cittadini, dai trasporti alla sanità, dall'istruzione all'assistenza; *d)* proponendo collegamenti veloci, stradali e ferroviari, con le regioni limitrofe, sia per togliere il secolare isolamento come anche per favorire correnti di traffico turistico e commerciale dalla provincia e da oltreconfine e rafforzando i collegamenti interni trasversali. Rimane primario – conclude Bartoli – l'obiettivo della conservazione e potenziamento delle risorse del bosco e delle susseguenti fasi lavorative del legno *in uno* con le attività agricole e zootecniche.

Il 12 luglio il Consiglio provinciale conclude la discussione del parere da formulare in margine al PTRC. È l'occasione per un lungo dibattito sui collegamenti ferroviari, oltre che per indicare le linee essenziali su cui vedere orientata la programmazione regionale.

L'assessore Bartoli parla di "sistema integrato dei trasporti" e sottolinea il carattere di complementarità rispetto alla infrastruttura stradale del trasporto su ferro. Quali settori portanti dell'economia provinciale Bartoli, responsabile di programmazione, pianificazione e rapporti con la Regione, individua questi (verbale n. 12/257):

> *a)* la zootecnia in connessione con il piano lattiero-caseario e i prodotti agro-industriali; *b)* la forestazione e le attività di trasformazione e lavorazione del legno; *c)* l'artigianato; *d)* il consolidamento dell'apparato industriale e la difesa dei livelli occupazionali tramite la revisione di un piano del secondario; *e)* il sostegno e l'espansione del settore delle occhialerie; *f)* il rilancio delle produzioni dell'alluminio (Feltre) e dell'elettronica (Longarone); *g)* la piena realizzazione del nucleo industriale di Villapaiera e dell'area produttiva di Fonzaso ai fini di superare la grave crisi occupazionale nel Feltrino; *h)* il turismo legato all'imprenditorialità locale con iniziative di turismo sociale e di agriturismo e con la fissazione univoca delle aree sciabili mediante il coinvolgimento delle Comunità Montane e dell'ente Provincia; *i)* le strutture di servizio alla produzione: ricerca tecnologica, commercializzazione e dogana; *l)* il collegamento del Bellunese con la rete metanifera nazionale e il piano di recupero delle risorse idroelettriche residue. Prioritaria – sottolinea Bartoli – deve essere anche la difesa idrogeologica e la salvaguardia dell'ambiente, inteso non solo come oggetto di vincolo, ma come risorsa produttiva. A tal fine si evidenzia in particolare la necessità che il Parco delle Dolomiti bellunesi, pur dotato di caratteristiche naturalistiche di interesse nazionale, veda il problema della gestione risolto in ambito regionale, [o meglio] locale. È anche un mezzo di salvaguardia dell'ambiente il divieto di costruzione di nuovi villaggi turistici.

Sono in particolare questi due ultimi passaggi – la tutela dell'ambiente e lo sviluppo urbanistico – i capitoli più pertinenti rispetto al Piano territoriale regionale.

L'assenza di competenze organiche su materie di area vasta impedisce alla Provincia analisi e contributi più penetranti. Annota il presidente Costantini nella seduta del 24 gennaio 1983: sono ormai innumerevoli gli ordini del giorno consiliari volti a "riaffer-

mare la disponibilità della Provincia di espletare un ruolo incisivo" nei confronti della Regione. È in quelle settimane in discussione il Progetto montagna: un programma ampio, intersettoriale, che si propone di migliorare gli strumenti normativi che hanno effetto sui territori montani e di mettere in pista un consistente ventaglio di "interventi straordinari" nell'ordine di oltre 110 miliardi di lire (a prezzi correnti) a favore della montagna veneta, di cui la provincia di Belluno copre all'incirca il 70 per cento. Il presidente Costantini riepiloga così la situazione (verbale n. 18/353):

> Per il Bellunese, zona interamente montana, la Provincia è sempre stata considerata un importante riferimento per la sintesi, l'armonizzazione e il coordinamento delle molteplici istanze locali. Soltanto a seguito delle ripetute sollecitazioni avanzate dalla Giunta è stata consentita la partecipazione a pieno titolo della Provincia di Belluno ed è stata data successivamente analoga positiva risposta all'inserimento delle Province interessate nella Conferenza permanente per la programmazione nelle aree di montagna. Sono state avanzate richieste per l'assegnazione di deleghe specifiche in modo da svolgere un ruolo attivo nella fase direttamente attuativa. (…) Vi è la consapevolezza che, essendo stata prescelta, su conforme sollecitazione di molteplici rappresentanze locali, la strada della revisione legislativa quale procedura ordinaria di attuazione del progetto, (…) sarà possibile valutare se l'articolazione legislativa, gli strumenti operativi, la parametrazione finanziaria e i tempi di attuazione garantiscano il perseguimento degli obiettivi di fondo, sintetizzabili nella individuazione di un modello di sviluppo autonomo, che punti al recupero integrale delle risorse del territorio montano.

A rafforzare il discorso del presidente, dai banchi democristiani interviene Renato Beino. A suo avviso, con il Progetto montagna la Regione si sta muovendo con il passo giusto. Niente più riequilibrio della montagna, bensì autogoverno e valorizzazione delle sue capacità di crescita.

> Il metodo di consultazione seguito è la prova di come si voglia mettere nelle mani dei montanari, fin dal primo momento, il governo di questo formidabile strumento di programmazione. È necessario solo che da parte della Regione si proceda al necessario dispiegamento di interventi legislativi.

Beino tratteggia anche l'architettura dei rapporti di cooperazione che vanno ricercati fra i diversi livelli territoriali decentrati. Alle sue considerazioni premette "il valore mobilitante, in specie per le giovani generazioni, dello spirito comunitario" e delinea questa suddivisione di ruoli:

> ai *Comun*i, come momento rappresentativo diretto e generale della collettività di base, tutte le funzioni che non debbano essere esercitate a livello istituzionale e territoriale più elevato; alla *Provincia*, quale ente intermedio di diretta emanazione

> popolare, funzioni di programmazione, coordinamento, amministrazione e gestione di servizi complessi; alle *Comunità Montane* l'attuazione dei programmi e la promozione dello sviluppo economico e sociale [di vallata].

Pochi mesi prima, la discussione del bilancio 1982 aveva posto l'accento sul respiro da dare al Progetto montagna. Il 17 maggio (verbale n. 10/228) è il capogruppo DC Orsini a "ribadire che il Progetto montagna deve consistere essenzialmente nella revisione di tutta la legislazione regionale per cambiare le parametrazioni, al fine di riservare al nostro territorio, esclusivamente montano, una considerazione diversa".

L'esito del dibattito in Consiglio provinciale anticipa quello che avverrà in Consiglio regionale. A Belluno, come a Venezia, nettamente contrario il PCI, astenuti i socialdemocratici. Il Veneto diventa battistrada nelle politiche regionali per la montagna. La prima riunione della Conferenza permanente per le aree montane viene ospitata a Palazzo Piloni, nell'autunno successivo[14].

Purtroppo molte delle aspettative di allora – in particolare l'impegno alla revisione legislativa e ad un'appropriata ripartizione di compiti fra Enti locali – vengono azzerate da un lento inesorabile ritorno del centralismo regionale, che nel Veneto continuerà a caratterizzare i rapporti fra Regione e territorio. Contrariamente a quanto prefigurato dal documento allegato al Progetto montagna (punto 1.3 delle Direttive della L.R. n. 29/1983):

> Con il "progetto montagna" la Regione ribadisce la volontà di potenziare l'autogoverno delle popolazioni montane non solo mediante forme di diretto coinvolgimento nell'esercizio di funzioni regionali, anzitutto attraverso l'istituzione della Conferenza permanente ma anche con l'attuazione di una più incisiva politica di delega di funzioni amministrative agli enti locali della montagna, in cui sia effettivamente realizzato e valorizzato il principio costituzionale e statutario dell'autonomia e del decentramento.

14. La legge regionale 6 giugno 1983, n. 29 "Interventi a favore dei territori montani e approvazione del Progetto montagna" stabilisce la volontà della Regione "di potenziare l'autogoverno delle popolazioni montane non solo attraverso forme di diretto coinvolgimento nell'esercizio di funzioni regionali ma anche con l'attuazione di una più incisiva politica di delega di funzioni amministrative agli Enti locali della montagna" (punto 1.3 del Documento delle direttive, parte integrante della legge). Per scandagliare a fondo la vicenda, si rinvia alle cronache di quegli anni de "L'Amico del popolo" nonché ai volumi collettanei: *La montagna oltre il Duemila*; *Montagna & Montagne*, entrambi a cura di M. Busatta, Fondazione "Montagna e Europa" Arnaldo Colleselli, Belluno 1998-1999 e 2002. Molto interessante la testimonianza di U. Frank, segretario regionale per il settore primario: la Regione terrà conto che "al *livello provinciale* andranno sviluppate le funzioni che, a tale scala, rispondono alle esigenze di programmazione basate sull'area vasta". Cfr. U. Frank, *Progetto Montagna*, in "Dolomiti" n. 2 (aprile) 1983, pag. 10.

Su questa tematica, ma anche su altri piani, il confronto politico a livello provinciale è molto serrato. Non si dimentichi il quadro in cui è nata la giunta Costantini. Da poco a Roma c'è il primo governo a guida non democristiana: lo presiede (dal 28 giugno 1981) il repubblicano Giovanni Spadolini con una coalizione di pentapartito. In Provincia, nella già citata seduta del 17 maggio, il suo collega di partito Galliano D'Incà spende parole di apprezzamento per le nuove disposizioni in materia di finanza locale:

> Siamo di fronte ad un capovolgimento della situazione, a mio avviso in senso positivo. (…) La nuova metodologia adottata abolisce il sistema del pagamento "a pie' di lista".

A giocare la parte del leone sono comunque i rapporti fra le forze politiche in Consiglio. La maggioranza è messa sotto accusa dai rappresentanti comunisti:

> È passato invano un altro anno per la nostra Provincia, lamenta il capogruppo Reolon. Anzi – prosegue – possiamo affermare che vi sia stato addirittura qualche regresso, mentre al contrario molte altre Province si attrezzano a gestire la nuova fase dell'ente intermedio. (…) È nostra convinzione che fra i compagni socialisti si stia facendo strada la consapevolezza del disegno politico suggerito dalla DC che è stato alla base della costituzione della stessa maggioranza. Con tale disegno, si è voluto ingabbiare il PSI in un rapporto di alleanza all'interno di un Ente svuotato di qualsiasi capacità di intervento mentre contemporaneamente le scelte che contano passano attraverso gli atti di altri Enti, potenziati nei loro compiti, sottratti a qualsiasi piano di programmazione territoriale per mezzo di una frantumazione funzionale che rende impossibili i disegni programmatici e riconducendo nella sede della DC l'unico momento di scelta.

Le tendenze dello sviluppo economico, "la mobilità del lavoro, il pendolarismo e lo spostamento di cittadini da aree meno produttive ad altre in possesso di caratteristiche economiche più favorevoli" – afferma Reolon – dovrebbero essere oggetto di riflessione da parte della Giunta provinciale. Il Feltrino, per esempio, è "una delle aree economicamente più deboli di tutta la Regione Veneto".

> Il nodo Provincia, considerato sotto l'aspetto della costituzione di un ente con funzioni di coordinamento e di programmazione – commenta l'esponente comunista – è diventato condizione indispensabile per affrontare qualsiasi problema. (…) le forze laiche e democratiche e il PSI in particolare non possono, senza un diverso rapporto con l'opposizione comunista, pensare di rompere il tentativo della DC di svilire le funzioni di questo Ente.

Da parte democristiana è Beino a replicare. Le affermazioni di Reolon, l'attacco "frontale" allo scudocrociato, gli sembrano una nota "stonata". Il consigliere DC non risparmia accenti polemici nei confronti del PCI:

> Si asserisce che vi è una DC perversa da un parte e un PSI invischiato dall'altra, e si descrive la DC come un partito in grado di svuotare di significato l'ente Provincia, di illudere gli altri partiti che attualmente fanno parte della maggioranza di avere un ruolo politico che in realtà non hanno e di spostare l'effettivo centro decisionale nell'ambito della propria segreteria. Con ciò – puntualizza Beino – credo si sia veramente trasceso ogni limite. (…) nel momento in cui si portano avanti insinuazioni non corrispondenti alla realtà delle cose, per inserire elementi di crisi in una maggioranza che è l'unica possibile in questo momento e che certamente funziona, si esula dai presupposti che dovrebbe avere un corretto dibattito politico.

Il capogruppo socialista Bonesso, quasi a sorpresa, preferisce "evitare" di rispondere alle "critiche" che il PCI rivolge al suo partito. Al consigliere comunista Vendramini non par vero di stuzzicare gli umori socialisti.

> Mentre il PSI regge la Provincia con la DC, nell'USL 3 del Bellunese – sottolinea Vendramini – il componente socialista del Comitato di gestione, assieme a quello comunista, ha rinunciato al referato e da mesi attende che DC, PSDI e PLI diano una risposta in merito alla mancata programmazione nel settore sanitario, allo scarso funzionamento dell'USL nei suoi rapporti con i Comitati di partecipazione, con i Comuni (da essi emana la sua autorità) e, all'interno, con la propria assemblea.

Vendramini vede "confusione politica" e auspica chiarezza delle linee politiche. Succede infatti di vedere il PSI all'opposizione e i socialdemocratici in maggioranza nell'amministrazione del Capoluogo. Il PSI si trova nell'occhio del ciclone. Il presidente Costantini non presta però il fianco. Gli dispiace che il PCI abbia fatto il *check up* allo stato di salute del PSI senza tenere conto delle diverse situazioni in atto nei Palazzi della città. Parla delle "incertezze" della Regione e continua nel suo *pressing* verso Venezia:

> Si parla di mercato del lavoro, di istruzione professionale, di lavori pubblici di interesse regionale, di urbanistica, è evidente che certe deleghe non possono essere affidate ai Comprensori e, quindi, è necessario individuare un ente intermedio che – conclude Costantini – può essere solo la Provincia.

Alla DC e ai rapporti interni alla maggioranza quadripartito guarda, nel suo intervento, anche il consigliere liberale Arrigoni. Alla DC riconosce "lealtà" verso le altre forze politiche, "numericamente molto meno consistenti" e sottolinea il " reciproco rispetto" cui la coalizione si ispira.

Reolon tiene a chiarire. Il PCI non ha in mente

> nessun tipo di crisi al buio, nessuna caduta di amministrazione, ma (…) con i compagni socialisti, in virtù delle affinità e dei legami storici esistenti fra i nostri due partiti, [è auspicabile] un confronto più serrato per valutare la possibilità di realizzare un diverso modo di amministrare questa Provincia (…) per dare una sperimentazione concreta al nuovo ente intermedio.

Ente intermedio. Batti e ribatti, continua la ricerca di un futuro ricco di nuove funzioni. Il 28 novembre 1983 l'argomento è di nuovo all'esame del Consiglio provinciale (verbale n. 24/458). Tocca all'assessore democristiano Elio Daurù introdurre i lavori partendo da un documento elaborato dall'Unione delle Province venete:

> Vengono proposti – afferma l'assessore – degli obiettivi parziali da perseguire entro il 1985 che riguardano i settori dei trasporti, dell'ecologia, della tutela dei beni ambientali, delle competenze urbanistiche già assegnate ai comprensori.

Quattro materie di non poco conto: trasporto pubblico locale e viabilità, ecologia, beni ambientali, urbanistica. Il PCI aggiungerebbe anche il mercato del lavoro e il turismo.

> Desideriamo sottolineare – precisa Reolon – che, relativamente al problema degli EPT (gli Enti provinciali del turismo rivisitati dalla legge-quadro per il turismo, *NdA*) e delle Aziende di soggiorno[15], occorre provvedere ad una loro riorganizzazione. Riteniamo che sia necessario prevedere, a livello di Provincia, funzioni di promozione e a livello di Comune, Comunità Montane o di più Comunità Montane gli ambiti amministrativi.

Belluno e provincia sono realtà totalmente montane. Queste caratteristiche vanno tenute presenti. A livello nazionale e a livello regionale.

> La Provincia di Belluno – osserva il democristiano Beino – potrà veramente giocare il suo ruolo quale Provincia montana.

L'assessore Baratto interviene quasi per attenuare gli entusiasmi. Ancora una volta,

15. La nuova legge-quadro per il turismo 17 maggio 1983, n. 217, la controversa questione della dimensione provinciale dell'organizzazione pubblica del turismo, l'auspicabile esercizio delle funzioni regionali in campo turistico da parte degli Enti di governo locale privilegiando la continuità della dimensione organizzativa di carattere, appunto, provinciale sono oggetto di uno specifico convegno a Belluno il 26 novembre 1983. Gli atti sono riportati in "Rassegna Economica" n. 1 (gennaio-aprile) 1984 sotto il titolo: "Turismo e territorio. Una legge-quadro per lo sviluppo della nostra provincia?".

com'è sua consuetudine, auspica un diverso atteggiamento da parte della Regione nei confronti degli Enti locali:

> [In ambito] regionale – annota Baratto – si avverte un continuo tentativo di centralizzare e questo metodo è contrario all'autonomia reale che Comune e Provincia hanno sempre difeso strenuamente nei confronti dello Stato repubblicano. Pare si voglia considerare l'Ente locale composto da due parti, la prima piuttosto contenuta nelle funzioni secondo una forma tradizionale come è stata concepita dalla Carta costituzionale e cioè quale organismo politico-sociale deputato a valorizzare, valutare e soddisfare gli interessi sociali del proprio ambito territoriale, la seconda destinata a suffragare e a soddisfare la volontà della Regione. (…) L'Ente locale viene quasi dimenticato e sorge il decentramento, cioè quelle istituzioni (Enti strumentali, Servizi regionali, ecc., *Nda*) alle quali la Regione intende affidare proprie funzioni decentrate sul territorio. Nel momento in cui la Giunta regionale affida agli uffici regionali periferici piena capacità decisionale, dichiara clamorosamente il suo no alla delega.

Il giudizio è pesante: "In definitiva la Regione propone una riorganizzazione amministrativa di tipo statale". Baratto coglie le contraddizioni degli orientamenti regionali. La Provincia è uscita "svilita e svuotata" (sono sue parole) dalla attuazione delle USL. Palazzo Piloni potrebbe coordinarne l'attività ma "non ha il potere di farlo". Le quattro USL bellunesi – prosegue Baratto, forte dell'ormai lungo corso ai vertici dell'Amministrazione provinciale – "attuano politiche indipendenti" l'una dall'altra e tra loro "manca soprattutto l'intesa".

> È necessaria – secondo Baratto – una legge nazionale che collochi la Provincia in una posizione adeguata rispetto agli altri Enti. (…) Il problema è diventato difficile soprattutto per i territori montani. Non illudiamoci – avverte – che il Consiglio regionale veneto modifichi l'atteggiamento della Giunta [regionale]; sono convinto che il nostro interlocutore dovrebbe essere lo Stato. La nostra attenzione dovrebbe essere rivolta al Parlamento, al Governo perché provvedano a varare la legge sulla riforma delle autonomie locali.

Per tagliare quel traguardo – sempre più improcrastinabile – bisognerà attendere ancora parecchi anni. Le considerazioni di Baratto non passano sotto silenzio. Il presidente Costantini le rincara:

> Come Provincia totalmente montana, noi sentiamo particolarmente il problema della definizione delle funzioni e dei compiti delle Comunità Montane [alle quali la legge affida anche compiti di pianificazione territoriale, *NdA*].

Come destinatarie delle politiche per la montagna la Regione ha sposato le Co-

munità Montane. Ma, se nel breve termine il dato trova riscontro, è vero che questa stagione di forte attenzione per le zone montane si intiepidisce nella successiva quarta legislatura: la riorganizzazione della macchina e il conseguente consolidarsi del centralismo regionale spingeranno all'angolo anche gli Enti di autogoverno della montagna.

Il 7 maggio 1984 il Consiglio provinciale riprende la discussione con la rinnovata convinzione di pervenire a un chiarimento. La tensione politica in aula non cala: nei mesi precedenti sembrava anzi imminente un rimpasto in modo da portare in Giunta i socialdemocratici. A dicembre l'assessore socialista Lise aveva comunque ritirato le dimissioni che avrebbero dovuto facilitare l'operazione. È il consigliere Paolini a parlarne apertamente nella seduta di bilancio (verbale n. 28/522) senza suscitare reazioni da parte socialista (il presidente Costantini appare concentrato sull'attività amministrativa che significa soprattutto pubblicizzazione del trasporto pubblico attorno a Dolomiti Bus):

> Quando il Partito socialista, facendo dimettere un suo assessore, voleva portare nella maggioranza la componente socialdemocratica, lo faceva (e noi eravamo d'accordo) – afferma Paolini – per rafforzare l'area socialista e laica in seno alla Giunta, per diminuire il potere della Democrazia cristiana. (…) critica che i socialdemocratici muovono a questa Giunta è quella di non essere sufficientemente presente nei momenti decisivi, lasciando troppo spazio agli enti di secondo grado.

Paolini si riferisce al Consorzio dei Comuni BIM, impegnato nella costruzione del metanodotto da Cison di Valmarino alla Val Belluna dopo una lunga trattativa con la SNAM, e alle Comunità Montane, protagoniste sul terreno del Progetto montagna, con l'ente Provincia – accusa Paolini – "emarginato da queste grandi scelte". Anche il comunista Reolon formula osservazione analoga:

> C'è una scelta regionale e, credo, del partito di maggioranza relativa di questo Ente, di tagliare fuori la Provincia e di privilegiare le Comunità Montane.

Le prospettive dell'economia bellunese, a cui sia il Progetto montagna che la metanizzazione[16] cercano di dare slancio, preoccupano i consiglieri provinciali. A tutti dà una risposta il democristiano Orsini:

> Si è parlato di strumenti nuovi asserendo che la Provincia dovrebbe garantire la sua partecipazione allo sviluppo economico e adoperarsi perché la crisi che innegabil-

16. Il processo di metanizzazione della provincia di Belluno ha inizio, dopo una lunga gestazione (i primi contatti risalgono ad Enrico Mattei ancora vivo) con la L.R. 6 gennaio 1983, n. 2 "Contributo regionale per la costruzione di un metanodotto nella provincia di Belluno".

> mente attanaglia anche l'economia provinciale, oltre che quella nazionale e internazionale, possa essere risolta con l'intervento di strumenti nuovi. Si parla sempre, a tutti i livelli, della società finanziaria di area (che il PCI per esempio vedrebbe con favore per il rilancio delle aree maggiormente in crisi quali il Feltrino e il Comelico, *NdA*). Nessuno dice però cos'è, come deve essere costituita e se si deve intendere come tale una società che raggruppa capitali adoperandoli poi, data la crisi e la carenza di operatori economici disposti a creare industrie in loco, per sostituirsi a tali operatori. (…) Parimenti, quando si è affermato che la gestione dell'energia avrebbe dovuto essere assunta dalla Provincia anziché dal BIM, (…) chiedo: a quale titolo? I Comuni infatti hanno una loro autonomia.

Sulla cooperazione fra Enti locali orienta il suo intervento conclusivo il presidente Costantini:

> Mi pare corretto che la Provincia, nell'auspicare l'attuazione della riforma delle autonomie locali, rispetti le competenze degli Enti quali le Comunità Montane e i Comuni. (…) Ci sono evidentemente problemi a livello locale, ma la strada è ormai sufficientemente delineata e mi auguro che la Provincia diventerà l'ente intermedio con funzioni di coordinamento su tutte le attività sul territorio.

La sessione di bilancio 1985, il 25 marzo (verbale n. 39/663), al presidente Costantini fornisce lo spunto per svolgere ulteriori considerazioni, anche di prospettiva. L'approvazione del bilancio che conclude il quinquennio amministrativo è il momento utile a rivisitare tutta l'attività dell'ente.

Come archiviare il primo periodo del dopoguerra a guida socialista? Costantini prende le mosse dalla "carenza di un quadro legislativo" tale da consolidare il ruolo della Provincia nel processo di decentramento amministrativo del Paese. Poi così prosegue:

> È pur vero che è stato positivamente superato lo scoglio politico sulla identificazione dell'ente intermedio, ma a ciò non è ancora conseguito l'inquadramento normativo delle funzioni e delle competenze con la concomitante garanzia dei mezzi finanziari in modo da incidere concretamente sui processi di sviluppo del territorio. In questo quadro di indeterminatezza è stato di fatto rallentato pure il conferimento di deleghe da parte della Regione e, non di rado, le iniziative che in qualche modo si discostavano dagli angusti ambiti delle obsolete attribuzioni, sono state frenate (il riferimento va al Comitato regionale di controllo, *NdA*) da interpretazioni di legittimità assolutamente restrittive.

In sede di replica, Costantini precisa ancor di più il suo pensiero e traccia lo spettro sul quale passare in rassegna il lavoro svolto dalla sua Giunta:

> Certo, cinque anni fa il ruolo della Provincia era diverso da quello attuale. Oggi sta assumendo sempre maggiore importanza e necessariamente tutti dobbiamo impe-

> gnarci affinché i suoi compiti vengano [al più presto] definiti. Ritengo, però, che sarebbe pericoloso e creeremmo confusione se operassimo in settori e materie che non sono di nostra competenza.

Costantini annota che si sarebbero potute forse assumere iniziative in materie che saranno delegate alla Provincia, "anche se – insiste – si deve dare atto che talvolta è difficile operare addirittura nei settori di competenza". È fine legislatura. A giudizio di Costantini l'amministrazione ha operato con concretezza "senza voli di fantasia" e ha messo a segno un risultato "in sostanza positivo".

Il presidente lo illustra settore per settore. Nel campo della viabilità sono stati investiti oltre 30 miliardi di lire (a prezzi correnti) fra i quali spiccano, in Sinistra Piave, le varianti di Levego (Belluno) e Limana. Vanno poi considerate le opere sulla linea ferroviaria Ponte nelle Alpi-Calalzo per oltre 15 miliardi di lire finanziati in gran parte dalla Regione.

> È stato anche approvato – riferisce il presidente – il piano di provincializzazione [delle strade] che, una volta ultimato, darà una nuova, più consistente dimensione all'attività dell'Ente in questo fondamentale settore. Non sfugge comunque che (…) la chiave di volta per rompere il definitivo isolamento viario provinciale è tuttora individuabile [nella] direttrice di Alemagna, integrata dalla trasversale della Val Belluna[17].

Circa il trasporto pubblico locale (oltre 10 miliardi di lire), Costantini la definisce una "scommessa" vinta anche nei confronti dei dubbi nutriti da più fronti sulla capacità dell'Ente di "risolvere un problema tanto impegnativo e delicato, scaturito dalla rinuncia dei concessionari privati di continuare un'attività in progressivo squilibrio economico a causa dei vincoli di legge in ordine ai regimi tariffari".

Con oltre cinque milioni di chilometri l'anno percorsi, Dolomiti Bus è l'unica azienda in Veneto a gestire l'intero trasporto extraurbano e già si muove per aggregare anche quello urbano[18].

Più di quattro miliardi di lire, la somma destinata dalla Provincia all'edilizia scolastica: in particolare si tratta dell'ITI di Feltre e del Liceo scientifico di Pieve di Cadore.

---

17. "I temi sul tappeto sono molti, ma è attorno al binomio *trasporti-viabilità* che l'amministrazione provinciale guidata da Renato Costantini intende muoversi in questa delicata fase di transizione verso gli anni Novanta. (…) [La Giunta] punta a rafforzare il ruolo dell'Ente come architrave e cerniera del sistema amministrativo locale". Cfr. *L'ente Provincia al "rush" finale*, in "L'Amico del popolo" 5 maggio 1984, pag. 1.
18. L'incorporazione di Belluno Bus (Comune) mediante fusione in Dolomiti Bus (Provincia) è deliberata dal Consiglio provinciale in data 4 agosto 1986 (verbale n. 9/154).

Impegno cospicuo anche quello relativo al presidio multizonale per handicappati gravi e gravissimi, che si è deciso di costruire a Cusighe, frazione di Belluno.

> Per quanto estraniata dalle competenze in merito – tiene a sottolineare il presidente – la Provincia ha voluto rispettare un patto d'onore, ha voluto testimoniare una concreta solidarietà verso tante famiglie che quotidianamente vivono le angosce e i disagi di situazioni umanamente difficili. (...) La Provincia – ricorda Costantini – rimase esclusa dal campo dell'assistenza agli handicappati gravi di età superiore ai 18 anni; tuttavia, malgrado le predette limitazioni di legge, conscia della necessità e dell'importanza dell'opera, non ha cessato di offrire costantemente la propria collaborazione per la realizzazione del presidio, mettendo a disposizione mezzi finanziari e strutture tecniche. La spesa ammonta a 1.360 milioni di lire [di cui 500 milioni coperti dalla Regione attraverso il Progetto montagna].

Sullo sfondo, restano accesi i contrasti politici. Il capogruppo comunista Reolon non risparmia critiche alla DC e alla mancanza di confronto "di merito" in Consiglio. Poi lancia un affondo alla presidenza socialista che avrebbe "volontariamente abbassato il profilo della sua azione per non incontrare difficoltà e giungere alla fine senza grossi problemi per sé, ma non avendo risolti e affrontati quelli dell'ente e della provincia".

Il missino Guido De Zordo auspica l'elezione diretta del presidente della Provincia (e del sindaco) anche per evitare "quegli iniqui patteggiamenti che nel 1980 hanno lasciato la Provincia senza Giunta" fino al mese di dicembre e che teme "possano ripetersi". All'amministrazione che uscirà dalle urne elettorali, il socialdemocratico Paolini augura di "svolgere il ruolo che le compete" senza demandare le sue funzioni ad altri soggetti.

La metà degli anni Ottanta, a Palazzo Piloni, chiude il ciclo della prima guida socialista della Provincia senza registrare il rilancio dell'Ente o comunque un nuovo equilibrio fra centro (Stato e Regione) e periferia. A Roma *premier* in carica è Bettino Craxi, coalizione di pentapartito. Senza il garofano, senza i socialisti nessuna alternativa di governo è praticabile. I politologi cominciano a studiare, quasi si trattasse di un record sportivo, radici e limiti della "governabilità" che Craxi assicura al Paese dall'agosto 1983 al marzo 1987[19], arco temporale della IX legislatura, che comunque non riuscirà ad evitare lo scioglimento anticipato delle Camere.

È Craxi presidente del Consiglio quando a Belluno e provincia si apre la seconda metà degli anni Ottanta: un quinquennio nel solco del pentapartito a macchia di leopardo. A Palazzo Piloni, infatti, il PLI non elegge suoi rappresentanti. Al termi-

19. Cfr. D. Hine, *Il Terzo anno di presidenza Craxi: radici e limiti di un record*, in Istituto Cattaneo (a cura), *Politica in Italia*, il Mulino, Bologna 1986. Da quell'anno, con cadenza appunto annuale, l'annuario *Politica in Italia* raccoglie contributi sui principali eventi della vita politica del Paese. Si tratta di una fonte molto utile per interpretare la politica italiana e i suoi avvenimenti (fatti e persone).

ne di cinque mesi di trattative al calor bianco, c'è da registrare pure il "gran rifiuto" dei socialdemocratici di far parte della Giunta provinciale. La "geometria variabile" rimane un connotato nella mappa politica di Palazzo Piloni. È da capire se la scelta socialdemocratica nasce anche dal seggio in più portato a casa dal PSI (impegnato a negoziare una stretta alleanza con la DC) o dall'attesa di altri eventi, che comunque vedano premiato il desiderio di visibilità del partito fondato da Saragat: dopo la presidenza Paolini, da oltre cinque anni la socialdemocrazia non siede in Giunta[20]. Novità assoluta, sui banchi consiliari, la presenza del rappresentante della Liga Veneta, fulcro della Lega futura, "madre" di tutte le Leghe.

## La giunta Daurù (1985-1990)

Le elezioni amministrative hanno avuto luogo il 12 maggio 1985. Il Consiglio provinciale si insedia il 28 ottobre. Tocca al capogruppo DC Gianfranco Orsini annunciare l'intesa. L'esponente scudocrociato la definisce figlia della "politica di collaborazione pentapartitica sempre perseguita" dalla DC (Orsini è molto vicino a Forlani, padre del cosiddetto "preambolo" che fa da cornice al quadro politico nazionale all'insegna di quello che i giornali definiscono CAF, vale a dire Craxi-Andreotti-Forlani).

> [Orsini] con rammarico – riferisce il verbale n. 1/2 – prende atto dell'indisponibilità della socialdemocrazia a partecipare all'impegno che pure è stato assieme individuato e definito negli indirizzi programmatici, che saranno guida all'operato della Giunta.

Al deputato DC replica, per il PSDI, Dino Riva, anche lui parlamentare nazionale. È un intervento breve, rivolto a spegnere ipotesi di incendio. Parla, Riva, di obbligo "politico e morale" di avallare, da parte sua, l'accordo quadro (un vero e proprio protocollo d'intesa) fra le segreterie provinciali e le sue "finalità propositive".

> Per la mancata partecipazione diretta del PSDI alla gestione dell'ente Provincia – spiega Riva – il gruppo del PSDI assicura la propria collaborazione perché non sia disatteso quanto concordato in sede di accordi di pentapartito.

Annunciando scheda bianca, Riva conclude augurandosi un dialogo "chiaro e serio" con il PSI in nome dell'area socialista. A suo dire, PSDI e PSI sono un riferimento di grande interesse per le realtà locali belunesi.

20. Il socialdemocratico Mario Paolini diventerà presidente di Dolomiti Bus. Le sue dimissioni dal Consiglio provinciale avvengono nella seduta del 17 ottobre 1988.

Dai banchi socialisti, ripercorre le vicende degli ultimi mesi uno degli astri nascenti del garofano locale. Già segretario provinciale, d'ora in avanti e per circa vent'anni è destinato a giocare un ruolo di primo piano nelle stanze di Palazzo Piloni. Si tratta di Oscar De Bona, futuro vicepresidente e più tardi presidente dell'Ente. De Bona prende la parola rammaricandosi per il "volontario ritiro" del PSDI. Il seggio in più conquistato in Provincia dal PSI lo fa sentire entusiasta. È un risultato storico. De Bona ne sottolinea l'importanza e le possibili ricadute.

> Le forze politiche che hanno dato vita a questa maggioranza – chiarisce – hanno condotto per oltre due mesi (escluso il periodo delle vacanze estive) un interessante confronto sui maggiori assetti e tematiche provinciali. Ciò nella consapevolezza che la provincia di Belluno, totalmente montana, presenta problemi specifici e complessi che necessitano di soluzioni ed interventi frutto di uno sforzo unitario di solidarietà interna, riferito quindi sia al reale riequilibrio territoriale, come alla valorizzazione integrale ed integrata delle risorse e delle vocazioni naturali, delle capacità imprenditoriali e professionali locali e delle potenzialità occupazionali.

Reso onore al "compagno" Costantini, che nei cinque anni precedenti ha presieduto l'assemblea con risultati tanto più significativi se rapportati alle "grandi difficoltà operative [incontrate e] dovute anche alle interpretazioni restrittive dell'organo di controllo" De Bona descrive gli assi nevralgici su cui indirizzare l'attività della Provincia.

> La Provincia – sottolinea – deve essere punto di riferimento di tutte le realtà comunali e territoriali, un sostegno deciso al mondo del lavoro nelle sue tante vertenze, una garanzia per la riqualificazione ed il rilancio produttivo con l'obiettivo di difendere ed estendere i livelli occupazionali. (…) Da tempo si parla di una rivalutazione del ruolo della Provincia, del suo futuro di ente intermedio fra Comune e Regione con funzioni di programmazione, di coordinamento e di gestione di servizi nell'ambito di area vasta.

De Bona pone con convinzione l'accento su alcune recenti leggi regionali che segnano un "passo in questa direzione", un passo senza precedenti. Finalmente, la Regione tende la mano alla periferia.

Simili provvedimenti hanno suggellato la legislatura appena conclusa. Sono la legge sull'organizzazione turistica, quella sulla tutela dell'ambiente, quella sulla pianificazione territoriale. Per la Provincia portano nuove competenze. Aprono spazi di manovra che, rispetto alla situazione previgente, si possono considerare consistenti e suscettibili di dare forza alla "nuova" dimensione dell'Ente, in attesa della riforma dell'ordinamento delle autonomie locali ancora da venire.

In materia turistica, la legge 28 all'art. 3 così definisce il ruolo della Provincia:

La Provincia è delegata a svolgere le seguenti funzioni, già esercitate dall'Ente provinciale per il turismo (EPT):
1) raccolta ed elaborazione, secondo le modalità stabilite dalla Giunta regionale, dei dati statistici interessanti il turismo provinciale;
2) formulazione annuale di proposte per la programmazione regionale in tema di organizzazione e incremento dell'economia turistica relativa al territorio provinciale;
3) esecuzione di iniziative e manifestazioni turistiche, relativamente all'intero territorio provinciale o alla sua parte prevalente, in quanto ad essa attribuite dalla programmazione regionale;
4) promozione del movimento turistico, relativamente alla parte del territorio provinciale non ricompreso all'interno dell'ambito turistico delle Aziende di promozione turistica;
5) nomina e funzionamento delle Commissioni giudicatrici per esami di idoneità all'esercizio delle attività di impresa, da effettuarsi a livello provinciale, ai fini dell'iscrizione nel registro della Camera di Commercio, Industria, Artigianato e Agricoltura, da parte dei titolari o gestori delle imprese turistiche, di cui all'art. 5 della legge 17 maggio 1983, n. 217;
6) ogni altra funzione, già esercitata dall'Ente provinciale per il turismo e non espressamente assegnata ad altri enti.

Non è tutto, ma è già qualcosa. In materia di tutela ambientale, la legge 33 all'art. 5, a sua volta, così configura le competenze della Provincia:

Le attività della Provincia, nel quadro dell'ordinamento statale e delle funzioni a essa delegate dalla presente legge, consistono principalmente in:
1) rilevamento ed elaborazione di dati ambientali di interesse provinciale, nell'ambito del coordinamento regionale di cui alla lett. a) del punto 4) dell'art. 4, segnalando altresì alla Regione e ai Comuni le situazioni richiedenti provvedimenti di loro competenza;
2) esercizio delegato del controllo preventivo:
   a) approvando i progetti degli impianti di prima categoria diversi da quelli di cui alla lett. c) del punto 5) dell'art. 4 e degli impianti di seconda categoria per il trattamento e lo stoccaggio dei rifiuti di cui all'art. 49;
   b) rilasciando l'autorizzazione all'esercizio degli impianti di cui agli artt. 44 e 49, per le discariche e per gli impianti di trattamento, ivi compresi gli impianti dei centri polifunzionali;
   c) rilasciando le autorizzazione a effettuare lo smaltimento dei rifiuti urbani e speciali per conto terzi;
   d) rilasciando le autorizzazioni relative alle singole fasi di raccolta e trasporto, stoccaggio provvisorio, trattamento, depurazione, stoccaggio definitivo di liquami, fanghi e rifiuti tossici e nocivi;
   e) autorizzando gli scarichi nelle unità geologiche profonde e nelle acque costiere marine;
3) esercizio del controllo successivo su:

a) le caratteristiche degli scarichi delle pubbliche fognature;
b) il regolare funzionamento degli impianti di trattamento e stoccaggio di rifiuti ivi compresi i centri polifunzionali;
c) il regolare funzionamento dei servizi di raccolta e trasporto dei rifiuti;
d) l'applicazione dei criteri generali per un corretto e razionale uso dell'acqua;

4) la formazione e l'aggiornamento del catasto:
   a) degli insediamenti produttivi e di quelli assimilati;
   b) delle fonti fisse di emissione nell'atmosfera, provenienti da insediamenti non esclusivamente domestici;
   c) di tutti gli scarichi, pubblici e privati, sversanti nei corpi idrici superficiali;
   d) delle fonti di produzione di rifiuti speciali e di rifiuti tossici e nocivi;
5) la raccolta ed elaborazione di dati inerenti le operazioni di competenza propria o delegata, con particolare riferimento a quelli inerenti la produzione, il trasporto e lo smaltimento dei rifiuti.

Controlli, ma anche analisi e monitoraggio. In materia di pianificazione territoriale, oltre a prevedere l'elaborazione del Piano territoriale provinciale (PTP), nodo e snodo cruciale di una competenza per così dire *differita*, la legge 61 all'art. 108 così indica le funzioni della Provincia:

> La Provincia provvede alla costituzione dell'Ufficio per la Pianificazione e la Gestione del Territorio, di cui all'art. 102, entro 180 giorni dall'entrata in vigore della presente legge. Entro lo stesso termine di cui al comma precedente la Provincia provvede alla costituzione della Commissione Urbanistica Provinciale di cui all'art. 114. (…) L'avvenuta costituzione dell'Ufficio per la Pianificazione e la Gestione del Territorio e della Commissione Urbanistica Provinciale è comunicata dal Presidente della Provincia alla Giunta Regionale, la quale entro i 15 giorni successivi al ricevimento della comunicazione ne dà notizia mediante pubblicazione nel Bollettino Ufficiale della Regione. Dal giorno successivo a quello di detta pubblicazione ha inizio l'esercizio da parte della Provincia delle funzioni amministrative in materia di urbanistica delegate con la presente legge, fatta eccezione per quelle relative all'approvazione degli strumenti urbanistici generali e loro varianti. (…) Fino all'inizio dell'esercizio da parte della Provincia delle funzioni amministrative in materia di urbanistica, i poteri attribuiti dalla presente legge al Presidente della Provincia sono esercitati dal Presidente della Giunta Regionale e quelli attribuiti alla Giunta e al Consiglio Provinciale dalla Giunta Regionale, fatte salve le attribuzioni della competente Commissione Consiliare, ai sensi del punto 4) dell'art. 3 della L.R. 1 settembre 1972, n. 12, e degli organi consultivi regionali. (…)

Le funzioni amministrative relative all'approvazione degli strumenti urbanistici generali e delle loro varianti possono essere esercitate dalla Provincia successivamente all'entrata in vigore del Piano territoriale provinciale. È quest'ultimo il passaggio più delicato: quello che in via transitoria lascia in mano alla Giunta regionale il potere di approvare i Piani regolatori comunali.

Ciò nonostante, l'ampiezza dei compiti devoluti all'Amministrazione provinciale è evidente. Dopo anni di confronti-scontri, un mutamento, nei rapporti con la Regione, pare realizzarsi[21]. Si vedrà più avanti l'impatto della nuova normativa. Sta di fatto che la sottolineatura del socialista De Bona, in Consiglio provinciale, viene ripresa e sviluppata dal neo presidente Elio Daurù nel saluto che, non appena eletto, egli rivolge all'aula.

Insegnante di scuola media, classe 1937, democristiano, Daurù, nel suo collegio, ha registrato la più alta "cifra individuale": 52,02. Un record che distacca tutti gli altri eletti, sia nello scudocrociato sia negli altri partiti. Diventa presidente con 15 voti, una scheda nulla, 8 bianche (PSDI e PCI). Forma una Giunta DC PSI PRI[22].

Davanti ai consiglieri, Daurù esordisce ricordando di aver imparato molto dal predecessore Costantini di cui è stato vice: in particolare "l'umiltà, il profondo senso democratico, il senso di amicizia". Poi entra nel vivo:

> La Provincia – afferma Daurù – ha ripreso il suo ruolo vitale previsto dalla Costituzione come ente elettivo con valore di dignità istituzionale uguale a quello della Regione e dei Comuni. La Provincia riparte per un nuovo ruolo (…) confermato dalle leggi con cui la Regione Veneto ha delegato importanti compiti sul piano socio-economico. La Provincia, oggi, rappresenta un ente di governo più moderno ed aggiornato per gli interessi e le esigenze di tutta la popolazione. Sono gli obiettivi che si sposano con lo sviluppo e la qualità della vita nel nostro territorio bellunese. Sono obiettivi legati ad alcuni grossi fondamentali settori nei quali la Provincia dovrà operare sulla base delle deleghe ricevute dalla Regione (…) tutte attività che dovranno essere coordinate fra di loro in rapporto anche alle funzioni svolte precedentemente.

Sulla posizione socialdemocratica Daurù non si sofferma. Per la DC è fondamentale aver ripreso la guida di Palazzo Piloni ed aver associato al vertice il PSI, in un disegno generale che abbraccia i Comuni di Belluno, di Feltre e altri Enti locali. Ad evidenziare – citiamo testualmente – la "grande affermazione" del PSI, durante il di-

21. L'evoluzione della disciplina urbanistica regionale (dalla L.R. n. 61/85 sino alla L.R. n. 11/04) sul punto delle competenze provinciali *di fatto* non ha mai portato le Province venete al pieno esercizio delle funzioni urbanistiche, in particolare per quanto si riferisce al procedimento di approvazione degli strumenti generali e loro varianti. È l'ennesima contraddizione dei principi di valorizzazione delle autonomie locali e di sussidiarietà verticale.

22. Il presidente Daurù così in Giunta distribuisce le deleghe: Oscar De Bona (PSI) Lavori pubblici Urbanistica Beni ambientali con l'incarico di assessore anziano; Andrea Baratto (DC) Personale Cultura; Giuseppe Lise (PSI) Turismo Sport Servizi sociali; Umberto Zardini (PRI) Tutela ambiente Ecologia Cave; Renato Beino (DC) Programmazione Bilancio Istruzione pubblica Formazione professionale; Giuseppe D'Andrea (DC) Agricoltura Caccia Pesca. A sé Daurù assegna Affari generali Rapporti istituzionali Trasporti. La giunta Daurù nasce nell'ambito di un accordo di carattere provinciale, che si verifica per la prima volta nella storia politica bellunese con riferimento alle principali amministrazioni locali: cfr. "L'Amico del popolo" 19 ottobre 1985, pag. 1.

battito era stato il capogruppo comunista Reolon, tuttavia con qualche distinguo. Dalla sua visuale emerge infatti un giudizio tutt'altro che lusinghiero. È vero che il PSI è entrato a far parte del governo regionale (all'avvio della quarta legislatura a Palazzo Balbi ha debuttato il *ticket* Bernini-Carraro con l'ottava Giunta della Regione) ma per Reolon l'area socialista bellunese manifesta un malessere "profondo", che ha favorito il consolidamento del "sistema di potere" della DC. Non va per il sottile Reolon: è stata portata a termine una "maxi spartizione delle cariche pubbliche" in violazione "palese" della Costituzione. Non smussa gli angoli il missino Guido De Zordo: "ottima persona" Elio Daurù, ma "patteggiamento poco serio" l'accordo DC-PSI-PRI.

Pollice verso da parte comunista sulla piattaforma programmatica della maggioranza (criticità: lo sviluppo economico, l'ambiente, la lotta all'inquinamento, la formazione professionale) ma ancor di più sul piano istituzionale.

> Non abbiamo sentito – osserva Reolon – nessuna affermazione né rispetto alla volontà di istituire la conferenza dei capigruppo né riguardo alle commissioni e nemmeno sul ruolo che si intende assegnare al Consiglio, ruolo che, a differenza di quanto ha affermato l'on. Orsini, è sempre stato svilito e che il Consiglio non è mai stato posto in condizioni di svolgere.

L'assemblea provinciale uscita dalle urne di maggio vede ai nastri di partenza, come si diceva, anche la nuova formazione della Liga Veneta. Il consigliere Franco Licini è stato eletto a Feltre. Un intermezzo lo vede protagonista all'inizio dell'intervento in aula. Licini attacca a parlare in dialetto. Sconcerto, disappunti, perplessità. Il presidente *pro-tempore* – riferisce il segretario verbalizzante – lo interrompe e lo invita ad usare la lingua italiana. Il socialdemocratico Riva prega il presidente di consentirgli di parlare in veneto. *Bagarre*. Giro di pareri fra i gruppi consiliari. Licini non desiste:

> Dal momento che è dimostrato che il dialetto veneto è una lingua, ritengo sia rispettoso nei confronti dei veneti – in particolare dei bellunesi – parlare il dialetto bellunese.

Dopo un po', la polemica si placa, e Licini presenta i tre punti salienti del programma del suo movimento: né destra né sinistra bensì "uomini onesti e uomini disonesti"; bandiera del Veneto, con il Leone di San Marco, "in tutte le prossime manifestazioni pubbliche"; infine

> graduale modifica dello Statuto regionale al fine di accorciare le distanze e le discriminazioni che ci sono tra le Regioni a statuto speciale ed il nostro Veneto[23].

23. Cfr. A. Amantia e F. Vendramini (a cura), *Lega e localismi in montagna. Il caso Belluno*, ISBREC, Belluno 1994, pag. 31: "L'emergere di una geografia del voto locale alla Liga si coglie con imme-

Autunno-inverno 1985: Daurù avvia il suo mandato. Il bilancio 1986 è il primo *test* che lo attende. Il Consiglio lo esamina nella seduta del 31 maggio (verbale n. 7/133). Nell'altro palazzo di Belluno, il municipio, l'accordo pentapartito ha lanciato in pista il PSI. Da marzo è sindaco il socialista Giovanni Crema. A Palazzo Piloni, Daurù lascia spazio agli assessori, quanto mai interessati nelle repliche a mettere in luce le loro attività. Così l'assessore repubblicano Umberto Zardini richiama l'attenzione sull'emergenza rifiuti (urbani, speciali, tossico-nocivi) e annuncia un finanziamento regionale grazie al quale dare *sprint* al nuovo dipartimento provinciale dell'Ecologia, con un'impostazione di carattere interdisciplinare.

Ma il momento *clou* della riunione è il duello DC-PCI sui rapporti politici.

> In questa sede – sostiene il democristiano Orsini – abbiamo spesso sentito parlare di nuovo ruolo della Provincia, di strutture da creare, di stimoli propulsivi, ma strumenti precisi per attuarli non ne sono stati mai indicati. (…) A questo punto mi pare che non possiamo seguire l'opposizione su questo terreno, perché è un terreno velleitario, del quale ci si fa forti per la critica, ma che non hai mai offerto una soluzione concreta e realistica.

Fra DC e PCI, i temi del contendere sono numerosi: per cominciare il ruolo dell'opposizione (un'opposizione "costruttiva" la definisce il comunista Giuseppe Pison), poi il Progetto montagna della Regione e le infrastrutture.

> Mi pare quasi che la questione della ferrovia – dice Orsini guardando al PCI – la si richiami per farne una contrapposizione all'autostrada. (…) A noi interessa che l'autostrada arrivi a Belluno, poi le conseguenze di questa realizzazione si vedranno e potranno essere valutate anche in ordine alle prospettive future.

I comunisti – controbatte Pison – ritengono che l'equazione sviluppo-ambiente vada ribaltata.

> (…) se ci pone l'obiettivo di rispettare l'equazione ambiente-sviluppo, se si ritiene che si debba immediatamente partire con lo studio del PTP e contemporaneamente dei piani di settore, allora è necessario riflettere sugli strumenti necessari.

---

diatezza già all'indomani delle elezioni politiche del 1983, ma è la dinamica elettorale successiva – dalle europee del 1984 alle amministrative del 1990 – che ci informa sul significato che il voto assume nel tempo e sui modelli di comportamento che lo motivano". A tutt'oggi questo volume è l'unica pubblicazione che scandaglia da vicino il sistema partitico in provincia di Belluno nel periodo che qui ci interessa. Sul fenomeno Lega cfr. I. Diamanti, *Il male del Nord. Lega, localismo, secessione*, Donzelli, Roma 1996.

Materia complessa, delicata, che tocca da vicino la sensibilità dei Comuni, quella connessa con la pianificazione urbanistica e il "livello intermedio" rappresentato dalla Provincia. Difficile trovarne il bandolo. La Provincia si orienta a tenere innanzitutto d'occhio la pianificazione regionale e di accelerare intanto su altri versanti.

È questo il caso dell'istituzione del servizio provinciale di Vigilanza sulla caccia e sulla pesca. Se ne occupa il Consiglio del 27 giugno 1986 (verbale n. 8/136). Ad illustrare la proposta è l'assessore al personale Andrea Baratto.

> La Regione Veneto – ricorda Baratto – ha demandato alle Province l'esercizio delle funzioni amministrative in materia di caccia (…) e ha previsto la possibilità dell'esercizio della vigilanza sull'attività venatoria anche da parte di guardie volontarie appartenenti ad enti ed associazioni venatorie o protezionistiche riconosciute.

Già nel 1982 l'Amministrazione provinciale si era orientata ad ampliare la "pianta organica" per garantire direttamente il servizio di vigilanza. L'ennesimo attrito con il Comitato regionale di controllo non consentì di dare attuazione alla delibera del Consiglio provinciale, approvata all'unanimità, in quanto ritenuta "illegittima" dall'organo di controllo. E allora la Giunta preferì mantenere lo *status quo*, vale a dire il rapporto di collaborazione con Federcaccia.

> Il territorio censuario della provincia di Belluno, costituito di diritto in riserva alpina di caccia, è zona faunistica a sé stante – precisa Baratto – caratterizzata dalla consistente presenza della tipica flora e fauna alpina e necessita di una particolare, maggiore e più qualificata tutela e sorveglianza. Il rapporto di un agente ogni 125 cacciatori e 9.187 ettari che si viene ad instaurare, si avvicina infatti maggiormente a quello esistente nella provincia di Trento (1/120 e 1/8.000) di conformazione orografica simile, che a quello di altri territori della regione.

Il dibattito affronta varie questioni emerse nel periodo successivo alla delibera del 1982. Alla fine il Consiglio approva, con l'astensione dei rappresentanti del PCI e del MSI. Nella successiva riunione dell'8 agosto (verbale n. 9/153) il Consiglio discute e approva il Regolamento per la protezione e la tutela della fauna e per la disciplina della caccia in forza del quale l'ente di Palazzo Piloni verrà a svolgere direttamente le funzioni amministrative in materia delegate dalla legge regionale n. 30/1978. Di conseguenza, viene revocato l'affidamento della gestione tecnica e amministrativa delle riserve alpine all'organo provinciale della Federcaccia.

Il vento delle polemiche politiche non accenna a placarsi. Il 28 aprile 1987, si chiude anticipatamente la IX legislatura. Il 14 giugno, nuove elezioni. A Roma il pentapartito dà fiducia alla "faccia giovane" di Giovanni Goria, già ministro democristiano del Tesoro. A Belluno più di qualche scricchiolio. A febbraio il repubblicano

Zardini ha lasciato la Giunta di Palazzo Piloni[24]. Il suo incarico è assunto *ad interim* dal presidente Daurù.

Chiede chiarimenti il capogruppo comunista Reolon in occasione del bilancio. Il Consiglio provinciale si riunisce il 17 luglio (verbale n. 20/314). Secondo Reolon "sarebbe stato opportuno e doveroso, da parte della maggioranza, sciogliere un nodo politico che è emerso durante quest'anno e che riguarda la presenza in Giunta del Partito repubblicano. Si è dimesso per questioni politiche – sottolinea Reolon – un assessore che non è stato sostituito…". Nella Giunta – accusa Reolon – c'è un disinteresse "sostanziale" rispetto ai temi dell'ecologia e dell'ambiente.

Zardini, in sede di dichiarazione di voto, annuncia l'astensione sul bilancio ma non argomenta più di tanto, a parte una considerazione: "Hanno ragione i Verdi". Comunque – nei rapporti fra Enti locali – "un rapporto piuttosto difficile, delicato e anche sofferto" viene da lui adombrato.

La sessione di bilancio è anche una cartina di tornasole circa le deleghe attribuite dalla Regione alla Provincia nel settore ambientale, in campo turistico e dal punto di vista urbanistico. Gli assessori, che hanno il polso della situazione, non sono soddisfatti. In particolare i socialisti: Giuseppe Lise per il turismo e il vicepresidente De Bona per l'urbanistica.

De Bona fa presente che la ripartizione dei compiti è tutt'altro che chiara. Intravede sconfinamenti nella gestione del territorio. Nel suo mirino finiscono le Comunità Montane: si occupano di Piano neve (cioè dell'impiantistica invernale) e di turismo d'alta montagna. Daurù gli dà man forte e sollecita la Regione a fissare in dettaglio "funzioni e competenze" della Provincia e delle Comunità Montane sul tema della pianificazione territoriale.

Anche l'assessore Lise, per quanto concerne il turismo, vede molte ombre.

> La legge regionale – fa notare – assegna alla Provincia compiti solo marginali. (…) la promozione turistica rimane compito precipuo delle APT [cioè della Regione]. Le [altre] deleghe sono state date in modo frammentario.

Lise spende invece parole incoraggianti in margine all'attività del Piccolo credito turistico: un'iniziativa *tutta* bellunese che mette assieme vari soggetti pubblici. Se ne era già parlato in precedenza[25].

> Ritengo molto importante – puntualizza Lise – che venga mantenuta questa ini-

24. Con deliberazione 13 aprile 1987 (verbale n. 13/276) il Consiglio ha preso atto delle dimissioni dell'assessore Zardini. Il suo incarico resterà vacante fino all'ottobre 1988 (vedere *infra*).
25. Vedere la nota 16 di pag. 359.

> ziativa. (…) con piccoli movimenti di capitale si possono attivare molte grosse iniziative.

L'assessore aggiunge di averne proposto alla Regione l'estensione a tutta la montagna veneta. Lise torna sull'argomento nel Consiglio del 12 ottobre 1987 (verbale n. 22/368). La Provincia è entrata a far parte degli enti finanziatori in data 15 novembre 1981 in occasione della terza edizione dell'iniziativa. Da allora, con un *plafond* complessivo di un miliardo di lire sono stati realizzati investimenti per circa 8 miliardi di lire (a prezzi correnti)[26]. All'unanimità il Consiglio prende atto della definitiva cessazione dell'EPT di Belluno e di subentrare nella gestione del Piccolo credito turistico le cui origini risalgono agli anni Settanta.

Con questo strumento sono favoriti i finanziamenti a medio termine accesi dagli operatori turistici per lavori di ristrutturazione, recupero, ammodernamento, ampliamento, miglioramento e arredamento di strutture alberghiere e ricettive, comprese nuove attività purché realizzate in edifici esistenti. Gli enti promotori partecipano con un concorso del 5 per cento sugli interessi con un limite massimo di intervento su 65 milioni di lire. Al *plafond* di cui sopra partecipano, con la Provincia, la Regione (inizialmente l'EPT), il Consorzio dei Comuni BIM, l'Associazione provinciale commercianti, l'Associazione albergatori di Cortina, la Comunità montana Longaronese Zoldano.

Sono gli anni della nuova programmazione regionale. La Provincia si interroga sulla qualità dello sviluppo, da sostenere in una chiave il più possibile intersettoriale e aperta all'innovazione. Nel maggio 1988, esce un *memorandum* della Giunta. Il testo – precisano gli assessori Beino e De Bona – pone al centro il rapporto con le linee di sviluppo che il Veneto comincia ad approfondire. Vale la pena di ricordare il clima di forte e stimolante confronto che la Regione allora riuscì a suscitare nell'opinione pubblica, nelle forze sociali, nel mondo delle autonomie locali e funzionali. Nel paragrafo "La provincia di Belluno nel quadro regionale" così Palazzo Piloni delinea le traiettorie portanti dello sviluppo locale:

1. Comunicazioni in grado di avvicinare la provincia alla pianura (sbocchi del Fadalto, del Piave, di Primolano) senza abbandonare l'idea di una sua funzione di relazioni interregionali (asse longitudinale della Val Belluna) ed internazionali (asse verticale di Alemagna)
2. Rilancio del Progetto montagna come strumento di sviluppo delle risorse proprie del territorio (agricoltura, allevamento, foreste, turismo), di revisione legi-

26. In un quadro sinottico a cura dell'EPT datato 27 aprile 1983 si dà conto di un totale di 103 programmi di investimento per 11,3 milioni di lire: 66 riguardano alberghi per 7,6 milioni di lire (a prezzi correnti).

slativa mediante la previsione di parametri differenziati, di valorizzazione del Centro studi e del Comitato tecnico-scientifico per la montagna[27] e di programmazione della formazione professionale

3. Integrazione istituzionale fra Regione, Provincia, Comuni e Comunità Montane mediante un uso intelligente dello strumento delle deleghe, che prefiguri da un lato le esigenze delle piccole entità comunali quale garanzia di distribuzione capillare dei servizi di base e, dall'altro, la necessità di programmare gli interventi per area vasta mediante l'integrazione delle diverse necessità delle comunità locali e la gestione comune dei servizi più complessi, compresi quelli socio-sanitari e socio-assistenziali.

Come si può notare, il documento è molto articolato: approccio di area vasta, funzioni comunali associate, *focus* sulla difficile mobilità che attanaglia la realtà provinciale, parametri finanziari differenziati e adeguati alle specificità della montagna.

> Sono stati analizzati i tre fattori uomo, ambiente, innovazione [attorno ai quali il PRS si snoda] per gli aspetti riguardanti: i sistemi di tutela della salute ed assistenza; professionalità ed istruzione; associazioni di volontariato; le questioni riguardanti la difesa del suolo e degli insediamenti; la conservazione delle risorse primarie, le aree di interesse naturalistico ed ambientale; il sistema delle comunicazioni per gli aspetti che coinvolgono la Provincia; il sistema delle aree montane. Il piano è stato analizzato inoltre per gli aspetti del sistema produttivo riguardanti l'industria, l'agricoltura e il turismo.

Il PRS va all'ordine del giorno del Consiglio provinciale del 13 maggio. La Regione ha aperto le consultazioni e l'assemblea di Palazzo Piloni viene sollecitata a un contributo di idee sulla scorta del documento predisposto dalla Giunta. Apre la discussione (verbale n. 27/464) il consigliere comunista Giuseppe Pison. L'opposizione ritiene "inadeguato" l'impianto del documento regionale e condivide "larga parte" delle osservazioni della Giunta provinciale. Da un lato si rilevano infatti "apprezzabili spunti", ma dall'altro non si nasconde perplessità sul ruolo "affidato o riconosciuto" all'ente Provincia.

> Il documento del PRS – scrive la giunta Daurù – presenta notevoli elementi innovativi nel taglio culturale dato alla programmazione regionale, che privilegia una visione dinamica ed innovativa, un respiro interregionale e internazionale, lo stimolo a nuove sinergie pur confermando la persistenza di valori tradizionali del "modello veneto", come il policentrismo, il decentramento, l'uomo, la famiglia, il volontariato.

27. Il Centro studi e il Comitato tecnico-scientifico per le aree montane sono gli *strumenti strategici* immaginati a supporto della Conferenza permanente dal Progetto montagna veneto. Purtroppo nel corso degli anni saranno, dapprima, accantonati e poi formalmente abrogati nonostante la loro rilevanza e le intrinseche potenzialità.

> Il modello proposto è di un "sistema reticolare" sul principio delle "pari opportunità", da garantire con una programmazione non più basata su correttivi (di solito finanziari) alle difficoltà dei singoli settori economici, ma sul potenziamento delle risorse esistenti, umane ed economiche (programmazione per fattori). Ribadito il metodo di affrontare il problema del disagio ambientale legato alla montagna mediante atti legislativi *normali* e confermata la validità strategica del Progetto montagna, il PRS risulta però carente di proposte e di obiettivi specifici per la montagna. (…) Va segnalata anche una indeterminatezza, sia nella fissazione di priorità temporali e territoriali, sia nelle previsioni finanziarie, sulle azioni da compiere per realizzare l'obiettivo di piano delle *pari opportunità* nei confronti di zone disagiate come la provincia di Belluno.

Su proposta del presidente, la Provincia di Belluno, come in precedenza con il PTRC, farà pervenire alla Regione le osservazioni della Giunta accompagnate con quelle "integrative" dei vari gruppi politici.

Nella seduta del 17 luglio 1987 (verbale n. 20/315) – tema appunto il PTRC con valenza paesistica – il Consiglio provinciale aveva approvato la relazione della Giunta e la presa d'atto dei documenti pervenuti dai Comuni e dalle Comunità Montane "nell'intesa che il tutto è da considerarsi integrato nella discussione consiliare".

In quell'occasione, le posizioni della maggioranza (Orsini: "Noi rifiutiamo il Piano e ne pretendiamo la modifica") e quelle dell'opposizione (Reolon: "Il Piano deve essere approvato, perché essere contro il Piano e mitizzare una capacità dei montanari a conservare la propria terra rifiutando tutto il resto non comporterebbe alcun vantaggio") sono mediate dall'assessore De Bona:

> La proposta del no assoluto non porterebbe ad alcun risultato per la nostra provincia. Una proposta precisa, articolata nei limiti del possibile (…) concorrerà a risolvere i notevoli impedimenti che sono stati evidenziati.

Capovolgimento di fronte, nel maggio 1988, con il PRS: maggioranza (abbastanza) in sintonia con la Regione, opposizione (oltremodo) contraria, consiglieri perplessi sulle azioni a favore della montagna. Nel suo intervento il DC Orsini segnala che non si tratta di immaginare qualche intervento straordinario a sostegno della provincia di Belluno, bensì di dare spessore a un impegno regionale "mai attuato", vale a dire la revisione legislativa o meglio l'introduzione di parametri e princìpi organizzativi *diversi* "tra la montagna e il resto del territorio regionale". Orsini cita l'esempio della sanità: i cittadini veneti che risiedono in quota, dove nella gestione pesano costi superiori alla media regionale, devono trovarsi "in posizione di parità" con tutti gli altri[28].

28. Ancor oggi l'accesso *uniforme* ai servizi sanitari e socio-sanitari rappresenta un nodo nevralgico del vivere in montagna. In tale senso cfr. Ministero della Sanità, Commissione sui problemi

Il comunista Reolon richiama la questione istituzionale e la visione di sistema:

> In un PRS e quindi in un documento che guarda all'ipotesi di sviluppo futuro[29] e di collocazione dei vari enti e di rapporto fra gli stessi, parlare di pausa di riflessione sulle deleghe pare fatto grave. (…) Se noi vogliamo uscire dalle vecchie logiche nelle quali la montagna era vista come area arretrata e staccata, bisogna risolvere il problema di come sulla montagna si interviene per creare un ambiente favorevole alla diffusione dello sviluppo, che non è solo viabilità. I livelli di comunicazione sono ormai alla telematica, all'informatica, alla gestione del territorio.

Nella precedente riunione del 14 marzo i gruppi consiliari (verbale n. 25/447) si erano trovati unanimi ad approvare un ordine del giorno sulle proposte di legge presentate alla Camera dei Deputati e contenenti provvedimenti per lo sviluppo delle attività economiche nella Regione Friuli Venezia Giulia e nella provincia di Belluno. Si tratta del progetto da cui scaturirà la legge 19/1991 nota come legge per le aree di confine del Nord Est italiano, di cui si parlerà in un successivo capitolo. È la prima volta che la DC (primo proponente Orsini) e il PCI (primo proponente Zangheri, già sindaco di Bologna) si muovono, in provincia, sullo stesso binario. Autostrada e istituzione del Parco delle Dolomiti nonché la proposta di una legge costituzionale d'iniziativa dello stesso Orsini per l'attribuzione alla Provincia di Belluno di competenze autonome nell'ambito della Regione Veneto "partita" nella VII legislatura (1978) e ripresentata nell'VIII (1979) e nella IX (1985) – avevano messo in luce posizioni contrapposte: DC e PCI bellunesi sempre ai ferri corti.

Le sessioni di bilancio non si discostano da simile impronta. Così il capogruppo comunista Reolon si esprime nella riunione del 20 marzo 1989 (verbale n. 34/633):

> Siamo in un Consiglio che non dimostra di essere una sede deliberante ma esclusivamente una sede ratificante di quello che di fatto compie la Giunta. Siamo di fronte ad una assemblea piuttosto sonnacchiosa (…) salda nella scelta sempre più monosettoriale dell'Amministrazione (…): la viabilità.

---

della sanità in montagna, *La montagna: i suoi bisogni di salute, la sua offerta di benessere*, Roma febbraio 2001.

29. Il *Programma regionale di sviluppo 1988-1990* verrà approvato con L.R. 31 gennaio 1989, n. 6: "La Regione – si legge al paragrafo 7.3.4 – ribadisce gli obiettivi e i contenuti del Progetto montagna ed in particolare riafferma la validità del ricorso a politiche di intervento rispondenti alle diversità territoriali, economiche, culturali di quest'area nella quale i residenti sopportano alti costi economici, sociali ed umani legati al disagio ambientale". A quel PRS negli anni Duemila seguirà la L.R. 9 marzo 2007, n. 5. Quanto al *Piano territoriale regionale di coordinamento* (PTRC) si fa rinvio al Provvedimento del Consiglio regionale 28 maggio 1992, n. 382.

Socialisti e democristiani replicano all'opposizione facendo presenti, gli uni, le competenze proprie dell'ente Provincia (Antonio Scotton) e ribadendo, gli altri, che "le strade sono l'elemento essenziale per lo sviluppo della nostra provincia" (Orsini). La viabilità è tema ripreso anche dal socialdemocratico Piero Bortoluzzi. Il consigliere mette a confronto la "capacità di spesa" che deve avere la Provincia di Belluno per realizzare e poi *mantenere* strade in montagna:

> È questo che non viene considerato dalla nostra Regione. Una Regione che ha sei province quasi tutte di pianura, mentre la provincia di Belluno ha centinaia e centinaia di chilometri di strade in montagna, che richiedono notevoli mezzi per essere mantenute efficienti.

Bortoluzzi annuncia il voto favorevole del suo partito. È un segnale – avverte – di "disponibilità anche per il futuro". Siamo ormai prossimi al termine del ciclo amministrativo DC-PSI-PRI[30]. Il comunista Pison ne riepiloga i passaggi, a suo avviso, più emblematici:

> Dal 1985 si è venuta delineando una nuova Provincia. Superate le incertezze del decennio scorso, superati i Comprensori, le deleghe regionali ed anche un nuovo tipo di concezione che si è affermato a livello nazionale hanno indicato nella Provincia l'ente programmatore (…). Oggi la Provincia deve caratterizzarsi effettivamente come un ente programmatore (…) e ha anche, laddove non ha compiti da assolvere in prima persona, compiti di coordinamento molto importanti.

Fatta questa premessa, Pison conclude che la giunta Daurù e la coalizione non hanno saputo cogliere il "nuovo" e teme che il Piano territoriale provinciale, a cui l'amministrazione tende, non uscirà dal cassetto se nel frattempo "le scelte, e questo è un periodo di scelte, ci saranno già passate sopra il capo".

Con un giro d'orizzonte molto ampio scende in campo, a replicare e chiarire, il presidente Daurù:

> Faccio l'amministratore provinciale da 14 anni. In un determinato periodo storico che va grosso modo dal 1980 al 1985 l'Amministrazione provinciale aveva poche competenze e quindi la funzione della Giunta in quei periodi poteva essere anche abbastanza limitata. Dico però che nel momento in cui la Regione Veneto ha dato tutte le deleghe nei vari settori – e anche qui devo dire che tutte le Giunte provinciali nel periodo 1980-1985 avevano chiesto alla Regione che, se le deleghe dovevano essere assegnate, venissero assegnate gradualmente (…) – tutto questo ha

30. Il repubblicano Rizieri Ongaro viene nominato assessore nella seduta del Consiglio provinciale del 17 ottobre 1988; l'indomani assume la delega, già di Zardini, ad Ambiente Ecologia Cave.

> creato una serie di difficoltà. La Provincia, che prima aveva delle strutture adeguate soltanto in determinati settori, in modo particolare viabilità ed istruzione scientifica e tecnica, si è trovata con delle competenze nuove e quindi con una necessità di agire sul territorio in modo diverso.

Quel 1989 tiene a battesimo un "modo diverso" di porsi sul territorio da parte dell'Amministrazione provinciale. Daurù, il vicepresidente De Bona e in particolare gli assessori Baratto ed Ongaro danno il via a un'operazione che si propone di portare alla ribalta "gli aspetti più significativi di una comune identità" e di scandagliare l'ambiente "con approccio semplice e comprensibile, ma rigoroso e senza reticenza alcuna com'è doveroso nei confronti di un patrimonio di enorme valore".

Con queste presentazioni vengono dati alle stampe due volumi: *Viaggio intorno a una provincia* (marzo) e *Territorio & ambiente in provincia di Belluno* (novembre). Copertine curate, belle fotografie, ma soprattutto testi corposi. Le due pubblicazioni portano la firma di specialisti di fama ed incontrano successo e fortuna. Con tirature record e alcune ristampe, affiancano la consolidata attività pubblicistica del Dipartimento studi e programmazione e soprattutto aprono uno stimolante dibattito sulle prospettive di una *comunità che cresce* (è il titolo del contributo conclusivo del primo volume). Pari attenzione va agli effetti dell'attività antropica attorno ad acqua, aria, suolo "per dare giusta forma al prossimo futuro" come sottolineano le pagine iniziali di quello che si può definire il primo rapporto ambientale ai piedi delle Dolomiti[31].

Con queste pubblicazioni, che lasciano traccia, la giunta Daurù chiude gli anni Ottanta tutt'altro che in punta di piedi. A tracciare un bilancio sarà De Bona dai banchi del Consiglio neoeletto nella seduta del 6 agosto 1990 (vedere *infra*). Cinque, oltre all'intensa attività editoriale, i *crediti* che De Bona rivendica al quinquennio 1985-1990:

- i circa 70 miliardi di lire investiti sulla viabilità provinciale, ambito nel quale si segnalano la riapertura della strada della Val Fiorentina distrutta dall'alluvione del 1966, il passaggio di 84 chilometri di strade comunali al demanio provinciale nonché altri importanti interventi;
- il sostegno alle corse alternative e il concorso all'eliminazione dei passaggi a livello nella tratta ferroviaria Ponte nelle Alpi-Calalzo;

31. Le due pubblicazioni sono l'inizio di una prolifica attività editoriale da parte della Provincia. Per esempio, *Viaggio intorno a una provincia* in un anno (maggio 1989-primavera 1990) è al centro di una decina di dibattiti pubblici, tra cui Cortina d'Ampezzo, Venezia, Roma, Torino. In poco più di sei mesi anche *Territorio & ambiente in provincia di Belluno* vede due edizioni per complessive 6 mila copie. Entrambi i volumi, frutto di un lavoro di squadra di specialisti e studiosi, sono stati ideati e curati da M. Busatta.

- la redazione della Carta delle ipotesi di rischio provinciale;
- il piano per l'abbattimento delle barriere architettoniche negli edifici di proprietà dell'Ente;
- l'inaugurazione a Cusighe del presidio multizonale per gli handicappati gravi, progetto avviato nel quinquennio precedente, di grande utilità sociale.

Grazie alla Provincia, Belluno diventa un modello di riferimento nei processi di integrazione sociale delle persone disabili.

# IX La stagione delle riforme (1990-2004)

La contestuale entrata in vigore delle leggi sul nuovo ordinamento delle autonomie locali e sul procedimento amministrativo accompagna l'inizio delle fortune politiche di un personaggio che si rivelerà nel tempo particolarmente abile. Sia nel muoversi tra gli schieramenti (tanto da fondare *ex novo* un proprio movimento) sia nell'affiancare alcune diffuse aspettative della popolazione bellunese, a cominciare dalla ricerca di autonomia, tema cavalcato seguendo un modello a *densità* variabile: un giorno all'attacco, un altro a indorare la pillola. Capace di un *feeling* personale e diretto con l'opinione pubblica già nel quinquennio precedente quand'era numero due, Oscar De Bona arriva alla testa di Palazzo Piloni dopo le amministrative del 6 maggio 1990. Fin da subito mostra la stoffa di consumato politico. Aggira ostacoli interni ed esterni, tocca corde importanti nel cuore dell'elettorato (è per esempio persona molto attenta nei confronti del mondo del volontariato), spende se stesso senza tagliare i "ponti" alle spalle. Non a caso l'appartenenza socialista (nel 1984 è stato anche segretario provinciale del partito del Garofano, sostenuto dall'ala sinistra di Crema) non lo vedrà coinvolto nella crisi successiva del *craxismo*. Rimarrà sempre sulla cresta dell'onda. Anche quando, senza successo, si candiderà al Parlamento europeo.

## 1990-1995: tre volte De Bona

Alle vicende dell'Amministrazione provinciale i risultati elettorali di primavera imprimono un'accelerazione impensabile fino a poche settimane prima. Dopo mesi inconcludenti di trattative volte a promuovere l'omogeneità del quadro politico sotto il segno del pentapartito, nasce un accordo che spinge la DC all'opposizione. Al vertice della Provincia si forma una maggioranza alternativa "ambientalista e di sinistra". Non la si può definire "rossoverde" perché il movimento dei Verdi che pure conquista un seggio in Consiglio preferisce l'appoggio esterno alla coalizione PCI-PSI-PSDI-PRI che De Bona è chiamato a presiedere.

Architetto, libero professionista, classe 1948, De Bona e il nuovo assetto politico amministrativo esordiscono all'indomani della legge 8 giugno, n. 142 sulle autonomie locali. Enormi le novità introdotte rispetto al Testo unico del 1934: programma di governo per la nomina di presidente e giunta, autonomia statutaria e potestà regolamentare da parte dell'Ente, funzioni di ampio spessore per la Provincia a cui si affida

il compito di curare gli interessi e lo sviluppo della comunità provinciale e soprattutto di esercitare competenze, di interesse generale, non più frantumate.

Sempre quell'estate 1990 vede la luce la nuova disciplina del procedimento amministrativo: la legge 7 agosto, n. 241 che ridisegna i rapporti fra cittadini e pubblica amministrazione. Una duplice riforma – il nuovo ordinamento dei poteri locali, la trasparenza e l'accesso agli atti – che va ad incidere sulla politica locale. La Repubblica delle autonomie prefigurata dalla Carta Costituzionale trova finalmente punti di ancoraggio. Sono dieci i settori che l'art. 14 della 142 attribuisce alla Provincia. Spetta inoltre alla Provincia predisporre e adottare il Piano territoriale di coordinamento. Si tratta di un adempimento che, ferme restando le competenze dei Comuni e in attuazione dei programmi regionali, determina indirizzi generali di assetto del territorio[1].

Il 10 agosto è il giorno della svolta a Palazzo Piloni (verbale n. 3/4). Dopo una precedente seduta interlocutoria, comincia una "nuova fase politica" secondo Sergio Reolon, capogruppo del PCI (di lì a poco, in autunno, al termine di un lungo travaglio il PCI si trasformerà in PDS, Partito democratico della sinistra, con emblema una quercia):

> Sappiamo – osserva Reolon – che non era una scelta facile e che tante forze si sono mosse contro, e sappiamo che almeno altrettanto il PSI avrebbe potuto avere in termini di posti da una alleanza con la Democrazia cristiana. Per questo possiamo apprezzare ancor più questo passo decisivo che i compagni socialisti hanno compiuto (…). Altrettanto impegnativa e convinta è stata la riflessione e la scelta dei compagni del Partito socialdemocratico. Nel contempo non può sfuggire la presenza del movimento Verde in Provincia (…). Elemento di garanzia è anche la serietà del travaglio con il quale il Partito repubblicano italiano è giunto ad assumere la decisione di permettere con il suo ingresso l'avvio di quest'esperienza.

Da parte socialista, per commentare il documento programmatico, interviene Pietro Giorgio Schizzi:

1. Di notevole importanza la riforma portata dalla legge 142. Cfr. fra i tanti approfondimenti: AA. VV. *Studi sull'ordinamento delle autonomie locali*, Cel, Bergamo 1991. Annota G. C. De Martin: "La legge 142 è una grande riforma non dei rami bassi ma delle radici dello Stato democratico, una riforma davvero rivoluzionaria per la sua portata in una pluralità di direzioni, una riforma volàno da sviluppare e concretare attraverso anche una effettiva crescita della cultura delle autonomie nei protagonisti delle istituzioni locali" (in "Il Popolo" 4 febbraio 1992, pag. 7). Vedere anche G. V. Lombardi, *L'ordinamento degli Enti locali*, Il Sole 24 Ore, Milano 2000 e *Ordinamento delle autonomie locali. Legge 8 giugno 1990 n. 142 aggiornata con la legge 25 marzo 1993, n. 81*, suppl. a "Il Diritto della Regione" (Regione Veneto) n. 2/3 1993.

> Le quaranta cartelle sono il frutto serio di un confronto tra PSI, PCI, PSDI, PRI e Verdi, che in una settimana di lavoro ha trovato tanti punti di convergenza e pochi punti di contrasto. Il quadro politico, se pur garantito da una maggioranza non larga, ha le gambe per camminare.

Tredici voti favorevoli e 10 contrari (DC e MSI-DN) suggellano il documento programmatico, per la prima volta all'esame del Consiglio, e la nuova giunta De Bona[2].

L'"alternativa" in Provincia si riverbera sul Comune capoluogo. Sindaco il repubblicano Aldo Da Rold, a Palazzo Rosso si è insediata una giunta di sinistra. Durerà pochi mesi. Già a dicembre in Comune ritorna il pentapartito: sindaco Gianclaudio Bressa (DC), vicesindaco Ermano De Col (PSI).

A Palazzo Piloni la situazione è più problematica e si trascina fino a maggio. Non sono molti però gli atti amministrativi in cui la giunta presieduta da De Bona si cimenta trovandosi al centro delle tensioni fra i partiti, soprattutto DC e PSI. De Bona e i suoi colleghi portano in Consiglio il bilancio di previsione 1991 (verbale n. 6/61), una relazione con le osservazioni al Piano territoriale regionale di coordinamento (verbale n. 7/70) e un ordine del giorno sulla crisi del settore primario (verbale n. 9/87), settore considerato strategico dal punto di vista "non solo produttivo ma anche e soprattutto sociale ed ambientale per il futuro delle nostre zone".

Su questo tema, alla Regione la Provincia sollecita una legge "specifica" a favore dell'agricoltura di montagna.

> Gli effetti della crisi – sottolinea all'unanimità il Consiglio – stanno producendo conseguenze devastanti sull'intero comparto zootecnico. (…)
> [Si tratta] di assicurare le condizioni per la permanenza della popolazione residente, per il superamento degli squilibri economici e sociali fra le zone montane e il restante territorio regionale, per la difesa del suolo e la tutela dell'ambiente.

Il dibattito sul Piano territoriale regionale di coordinamento, adottato nel 1986 e rivisto nel 1990, al presidente De Bona suggerisce di porre sul tappeto il nodo delle funzioni che la Regione dovrebbe assegnare alla Provincia: "noi non sappiamo se la Regione ha intenzione o meno di assegnarci esattamente competenze e in che termini".

---

2. Il presidente De Bona così in Giunta, nella seduta del 17 agosto, distribuisce le deleghe: Sergio Reolon (PCI) Personale Informatica Agricoltura Caccia e Pesca (vicepresidente); Pietro Giorgio Schizzi (PSI) Lavori pubblici e Viabilità; Fausta De Feo (PRI) Istruzione, orientamento scolastico e formazione professionale Cultura Pari opportunità; Giuseppe Pison (PCI) Ecologia Bilancio Finanze programmazione e patrimonio; Bruno Piller Hoffer (PSDI) Commercio e turismo Sport e tempo libero; Fabrizio Bosa (PSDI) Industria e artigianato Trasporti Beni ambientali Servizi sociali. A sé il presidente assegna Protezione civile e territorio oltre che gli Affari generali.

La Provincia di Belluno intanto ha nominato la commissione per lo Statuto: la legge 142 lo ha previsto per favorire il riassetto funzionale ed organizzativo dell'Ente nonché per promuovere la partecipazione dei cittadini e dei gruppi sociali alle scelte dell'amministrazione. Ma è il bilancio 1991, discusso il 29 ottobre 1990 in ossequio al nuovo termine fissato dalla 142, a portare il Consiglio provinciale a toccare le prospettive più impegnative.

La discussione verte sui rapporti fra maggioranza e opposizione (quest'ultima con la DC non aderisce alla proposta di un voto solo tecnico, per una successiva più approfondita disamina del documento di bilancio), passa in rassegna i tratti di quella che Renzo Poloni, esponente del PDS, dipinge come una "grande nuova stagione amministrativa" e in particolare dà spazio a considerazioni di ampio respiro.

> La legge 142 – afferma il consigliere socialista Lise – ha dato un'importante occasione per la modernizzazione della pubblica amministrazione locale e noi dobbiamo considerare il quinquennio che si apre come una nuova fase costituente dei poteri locali nel nostro Paese. I cittadini, in fin dei conti, domandano un buon governo, servizi efficienti, capacità di guardare alle grandi trasformazioni che sono sotto i nostri occhi e la riqualificazione della spesa per quanto riguarda i compiti di istituto degli Enti locali. Ma, per fare questo, bisogna che la riforma trovi una vera e reale applicazione attraverso una rivisitazione dell'ordinamento dello Stato, che deve dare maggiore autonomia alla Regione (…): Regione che a sua volta dovrebbe svolgere un'azione solo programmatica, delegando ulteriormente i compiti di gestione amministrativi all'ente Provincia.

Prima di passare al voto (contrari DC, MSI-DN e Liga Veneta) interviene anche il presidente De Bona, dispiaciuto che la Regione abbia ritirato alla Provincia la subdelega per i beni ambientali riportandola a livello regionale:

> Faceva comodo in campagna elettorale – rileva De Bona – dire che questo tipo di controllo per le opere pubbliche, specialmente quelle che potevano anche essere dannose al nostro ambiente, era meglio che fosse esplicato a livello regionale.

Viene presto primavera. Il 25 maggio 1991 (verbale n. 11/113) è lo stesso De Bona ad informare il Consiglio provinciale dell'avvenuto deposito di una mozione di "sfiducia costruttiva" e di una nuova proposta politico-amministrativa da parte dei gruppi DC, PSI, PSDI. L'esperienza "rossoverde" è finita. Nasce una nuova maggioranza, della quale il PSI, con De Bona, resta al timone.

> Le incomprensioni interne al pentapartito verificatesi nel luglio 1990, la nascita di soluzioni disomogenee e contraddittorie nelle varie realtà amministrative provinciali – annuncia il documento – sono superate con questo accordo tripartitico che

> sancisce una ritrovata solidarietà nella chiarezza di un rapporto programmatico tra DC, PSI, PSDI che, forte del consenso elettorale e di una sostanziale continuità politica con il Governo nazionale e regionale, intende sviluppare un quadro organico di indirizzi, di rapporti coerenti, di politiche conseguenti: un quadro che, perseguendo lo sviluppo economico, ne stabilisca e rispetti le compatibilità con la qualità della vita nel territorio e nelle esigenze sociali.

I tre partiti dichiarano di sentirsi impegnati al "rafforzamento delle autonomie locali". In quest'ottica "la nuova Amministrazione si impegna a realizzare i programmi già avviati nel passato quinquennio e proseguiti dalla giunta formatasi dopo le consultazioni amministrative del maggio 1990".

Lo "spirito innovativo" della 142 segnerà il sentiero di lavoro della compagine di governo. Sia la struttura interna della Giunta sia l'organizzazione degli uffici ne terranno conto. L'elenco delle priorità programmatiche è molto ampio. Qui vale la pena di riprendere i passaggi più significativi per quanto concerne i rapporti con la Regione. L'art. 3 del nuovo ordinamento è perentorio: la Regione organizza l'esercizio delle funzioni amministrative a livello locale "attraverso i Comuni e le Province".

La maggioranza DC, PSI, PSDI considera il processo di riforma aperto dalla 142 propedeutico

> a una semplificazione delle procedure burocratiche che ora caratterizzano in modo pesante la gestione urbanistica regionale, con l'obiettivo di giungere a uno "sportello unico" per l'esame contestuale dei diversi interessi pubblici coinvolti nel procedimento amministrativo, stabilendo "parametri differenziati" al fine di consentire la residenzialità in montagna.

Alla Regione la Giunta provinciale propone tre obiettivi strategici:

1) riconoscere il servizio svolto, anche a fini di manutenzione ambientale, dall'agricoltura di montagna vicina al punto di collasso;
2) far promuovere l'adeguamento dei disciplinari in atto con l'Enel e i concessionari di derivazioni d'acqua (…) allo scopo di verificarne la corrispondenza tra quantità d'acqua captata, modalità di captazione e impatto sull'ecosistema, con l'obiettivo di garantire un deflusso minimo vitale e l'uso plurimo delle risorse idriche;
3) assumere nella programmazione regionale le peculiari valenze del "sistema montagna" in modo da avere "risposte" modulate secondo le caratteristiche del territorio, la sua fragilità ecologica e la realtà socio-economica che la contraddistinguono.

Anche dal punto di vista turistico, la Giunta DC, PSI, PSDI vorrebbe registrare un'inversione di rotta da parte della Regione. In particolare la Provincia dovrebbe

> promuovere, propagandare e tutelare le risorse naturali, storiche, artistiche e culturali e far conoscere le varie realtà turistiche, coordinando e proponendo pure dei concreti pacchetti dell'offerta turistica dolomitica.

Temi, quelli poc'anzi citati, che nel 1991 sembravano *a misura* e *a portata* della montagna bellunese. Ora un'analisi retrospettiva li vedrà, sempre, sottovalutati dalla Regione e rilanciati, di continuo, dalla Provincia. Molte successive incertezze – a livello legislativo e programmatorio – nei confronti delle zone montane e della provincia di Belluno hanno origini lontane: partono dalle riforme dei primi anni Novanta rimaste senza sbocchi.

Per aprire scenari nuovi e promettenti, non bastano alla Provincia i significativi impegni assunti nei riguardi dei cittadini. Dallo Statuto che verrà a guidare l'attività dell'Amministrazione provinciale

> deve emergere – chiarisce il documento programmatico – il profilo dell'ente Provincia come centro propulsore della vita provinciale, sensibile ai valori delle tradizioni, dell'immagine, dell'identità d'arte e di cultura nella continuità della sua storia, pronto a incentivare le attività del pensiero e d'impresa, orientando a questi obiettivi gli atti di indirizzo, i programmi e gli strumenti di pianificazione definiti secondo il metodo della partecipazione democratica.

L'alleanza fra DC e PSI a cui partecipa il PSDI solleva una forte opposizione, soprattutto a sinistra. PDS, Verdi e PRI si sentono traditi dai socialisti.

> Mi domando – incalza Poloni (PDS) – se il Partito socialista, che è stato tanta larga parte di questa Giunta che in questi mesi sicuramente ha lasciato il segno (…) debba chiudere mestamente questa esperienza, per certi aspetti originale.

La repubblicana Fausta De Feo non nasconde irritazione nei confronti del PSI, che ha sottoscritto la mozione di sfiducia, "incapace – aggiunge l'assessore tornata consigliere – di scelte autonome e legato da condizionamenti a livello regionale". A sua volta, il verde Dino Fava lamenta il tramonto della prospettiva di "un'intera legislatura alternativa".

A loro risponde il presidente De Bona nel saluto che rivolge all'assemblea al termine della seduta, rammaricato di non averlo fatto (o potuto fare…) in agosto.

> Oggi, dopo dieci mesi dalla mia prima elezione alla guida di questo Ente – dichiara De Bona – mi trovo riconfermato a presiedere questo Consiglio provinciale con la fiducia esplicita di 14 consiglieri e di altri 2 assenti che politicamente appoggiano la nuova maggioranza e quindi di 16 consiglieri su 24 complessivi. (…) Non sarei sincero con me stesso ma soprattutto nei confronti di questo Consiglio – prosegue De Bona – se facessi finta di niente, come se nulla fosse accaduto. L'esperienza che oggi si è conclusa ha evitato il ricorso alle elezioni anticipate a seguito delle incom-

> prensioni emerse subito dopo il voto dello scorso maggio tra le forze politiche che avevano governato la Provincia dal 1980 al 1990.

Il nuovo accordo DC, PSI, PSDI sancisce, secondo De Bona, una "ritrovata solidarietà" e un rapporto politico "forte del consenso elettorale". Infine le considerazioni dedicate agli ex alleati:

> PDS, Partito repubblicano e Movimento dei Verdi hanno avuto l'opportunità, durante questi quasi dieci mesi di "potestà" decisionale, di verificare dall'interno del Palazzo, dal vero, i continui ostacoli che la burocrazia impone, la conflittualità di competenze che congela molte volte tempestive e qualificanti iniziative.

Condensato in queste righe, ecco il pensiero di un *leader* destinato a reggere a lungo le sorti di Palazzo Piloni: poca ideologia, *mix* di concretezza e buon senso, lancia in resta contro i "lacci e lacciuoli" della burocrazia, ricerca del rapporto diretto con gli elettori e gli *stakeholders*. È il caso dell'emigrazione bellunese all'estero, delle minoranze linguistiche, della cooperazione transfrontaliera, versanti ai quali il presidente guarda con costante interesse.

La navicella del De Bona II[3] prende così il largo. Come anticipato, uno dei principali impegni riguarda lo Statuto. L'argomento va all'ordine del giorno della riunione dell'8 luglio (verbale n. 14/128). Sono 75 articoli. Al titolo VI viene istituita la figura del Difensore civico di cui, previa convenzione, possono avvalersi anche i Comuni (per esempio il capoluogo sceglie di non inserirne la previsione nel suo Statuto né di ricorrere alla convenzione). I criteri e i princìpi fondamentali dello Statuto provinciale sono affermati già nel primo articolo:

> La Provincia di Belluno, ente rappresentativo dell'intera comunità provinciale, esercita la propria autonomia nell'ambito delle funzioni ad essa attribuite o delegate dalle leggi della Repubblica.
> Informa la propria attività ed organizzazione ai diritti dei cittadini.
> Cura e promuove lo sviluppo della comunità provinciale nel perseguimento degli obiettivi sanciti dai princìpi costituzionali nel rispetto dei valori della storia, delle tradizioni e delle culture locali con particolare attenzione alle isole alloglotte germanofone e alla vasta area ladina montana. (…)

3. Il presidente De Bona così distribuisce le deleghe in Giunta: Michele Vigne (DC) Bilancio e patrimonio Personale e organizzazione Informatizzazione Compiti di programmazione (art. 15) - vicepresidente; Gianfrancesco Demenego (DC) Ecologia e assetto del territorio; Fabrizio Bosa (PSDI) Viabilità e trasporti; Claudio Dalla Palma (DC) Cultura Sport Servizi sociali; Pietro Giorgio Schizzi (PSI) Attività produttive Caccia e pesca Formazione e orientamento professionale; Emilio Cagnati (DC) Edilizia scolastica Turismo. A sé il presidente assegna Urbanistica Parchi Protezione civile.

> Nell'esercizio delle proprie competenze favorisce e sviluppa, pure attraverso forme associative, i rapporti di collaborazione con altri Enti locali per le realizzazioni di interesse comune ed aderisce alle associazioni nazionali e internazionali ritenute idonee a garantire la tutela e la promozione dei comuni interessi delle collettività locali.
> La Provincia di Belluno, nella sua specificità montana, ispira, inoltre, la propria azione alla tutela e valorizzazione del territorio, del paesaggio storico-ambientale, della qualità dell'ambiente nella sua complessità di aria, acqua e suolo; ricerca e promuove a tal fine la collaborazione con enti e istituzioni territoriali elettive.
> La Provincia riconosce il ruolo dell'emigrazione e nell'ambito delle proprie funzioni, compatibilmente con quanto consente la specifica normativa di legge, favorisce e sviluppa forme di cooperazione anche con le collettività locali di altri Stati ritenute utili ai fini dello sviluppo della propria comunità.

Il Consiglio provinciale approva lo Statuto all'unanimità[4]. È il momento di una serie di iniziative istituzionali nei confronti dello Stato e della Regione. De Bona non si stanca di porre l'accento sulla nota dell'*autogoverno* della montagna, quasi si trattasse di tenere un concerto suonando un unico spartito. Lo aveva fatto anche nell'aula consiliare del municipio di Tambre incontrando il presidente della Repubblica, Francesco Cossiga in vacanza in Cansiglio nell'estate 1990: "Non c'è democrazia senza l'autogoverno delle comunità locali" aveva detto, in quell'occasione, il Capo dello Stato.

Sul filone dell'autogoverno si innestano, in ambito consiliare, distinte proposte: un ordine del giorno per la riforma costituzionale e il decentramento amministrativo, destinatari il Parlamento e il Consiglio regionale (verbale n. 21/192 del 9 dicembre 1991) nonché un progetto di legge regionale di iniziativa del Consiglio provinciale in tema di agricoltura di montagna (verbale n. 28/248 del 20 luglio 1992). Le due proposte non registrano successo, tuttavia gettano le basi per approfondimenti che in seguito fioriranno e che, direttamente e indirettamente, ne sono logica conseguenza (soprattutto per l'agricoltura di montagna).

Sull'ordine del giorno del dicembre 1991 il presidente De Bona ottiene l'adesione di quasi tutto il Consiglio. Vota contro il consigliere missino Guido De Zordo, che vorrebbe rilanciare l'utopia della Regione Dolomitica, si astengono i tre consiglieri del PDS, i quali con il capogruppo Poloni giustificano la loro "sofferta" decisione in quanto avrebbero preferito una maggiore incisività "nella parte propositiva" del testo.

4. All'approvazione dello Statuto della Provincia avvenuta nella seduta dell'8 luglio 1991, sono seguite integrazioni e modifiche: in data 25 luglio 1994 (verbale n. 53/463), 4 agosto 1997 (verbale n. 27/223), 22 novembre 1997 (verbale n. 28/231), 26 novembre 1999 (verbale n. 6/43), 19 febbraio 2001 (verbale n. 22/183), 30 settembre 2003 (verbale n. 52/403). Lo Statuto vigente, riformulato *ex novo*, è stato approvato nella seduta del 23 ottobre 2006 (verbale n. 100).

Mentre a Roma si parla di riforma costituzionale in vista di un più avanzato assetto dei poteri regionali, sono i giorni in cui il Veneto sta riscrivendo la legge regionale sulle Comunità Montane. Il dibattito sulle questioni istituzionali è molto serrato. Al Consiglio regionale che terrà a Belluno, all'Auditorium, l'unica riunione "fuori sede" della sua storia viene consegnato un documento degli Enti locali bellunesi[5]. L'ordine del giorno votato dal Consiglio provinciale ribadisce alcuni punti fermi: innanzitutto il concetto per cui la Provincia intende esercitare "pienamente le competenze che la legge 142 le affida come ad esempio lo sfruttamento delle acque e dei corpi idrici e la programmazione di tutte le infrastrutture che interessano il territorio". Seguono due indicazioni ulteriori:

- la necessità che la Regione del Veneto (che deve avere compiti di programmazione) tenga fede all'impegno assunto circa il ricorso all'istituto della delega delle funzioni di interesse locale agli Enti locali tenendo presente la diversità delle situazioni esistenti all'interno della stessa Regione ed in particolare della specificità della Provincia di Belluno per la quale si impone una legislazione differenziata;
- la necessità che alla Provincia di Belluno vengano attribuite funzioni e relativi strumenti finanziari nelle materie di interesse locale come la tutela ambientale, urbanistica, la gestione del territorio (parchi, cave, discariche, ecc.), le attività produttive, la formazione e l'orientamento professionale, il turismo in relazione alla sua specificità territoriale, economica e sociale, anche per esercitare meglio il ruolo di coordinamento a favore dei Comuni e delle Comunità Montane, al fine di una piena e corretta attuazione dei princìpi riformatori della legge 142, rappresentando [la Provincia] il livello istituzionale ottimale.

Non si può non sottolineare la chiarezza di questo documento: specificità, approccio di area vasta, esercizio (e non solo delega!) di funzioni locali. Avesse trovato terreno di coltura, la stagione delle riforme amministrative poteva rappresentare un volàno di grande importanza. Invece così non è stato. Tutto poi diventerà complicato. Allora, in quella tornata legislativa, esistevano le condizioni per intraprendere un percorso proficuo. Non aver colto, da parte della Regione Veneto (Giunta e Consiglio), l'esigenza di una equilibrata risposta alle aspirazioni d'autogoverno della montagna bellunese pese-

5. Così "L'Amico del popolo" 14 dicembre 1991, pag. 1 riassume il punto di vista degli amministratori bellunesi interpretato dal presidente della Provincia: "L'agenda di problematiche illustrata da De Bona ha fatto riferimento a un ventaglio complesso di questioni. In primo piano, oltre alla tutela delle risorse idriche e alla necessità di "parametri differenziati" a misura della montagna dal punto di vista legislativo e finanziario, il presidente della Provincia ha messo il disagio degli amministratori bellunesi. Essi – ha denunciato De Bona – sono continuamente inquisiti o citati quali testi in procedimenti penali dalla magistratura con la grave conseguenza del crearsi di una situazione di tensione e sospetto a volte insostenibile".

rà moltissimo negli anni che verranno. Tuttora questo *deficit* costituisce un macigno difficile da smuovere tanto è pietrificato.

Pagine analoghe possono essere scritte in margine all'agricoltura di montagna. Già nel passato il Consiglio provinciale se ne era occupato. Ancora una volta, dalla Provincia di Belluno parte la richiesta di una devoluzione di competenze verso la periferia. La seduta del 20 luglio 1992 si apre con l'intervento dell'assessore Schizzi:

> Questo tipo di iniziativa – spiega – nasce dal presupposto, come per la caccia e per altri settori, che la nostra specificità diventi penalizzante quando la legislazione non tiene conto delle peculiarità. (…) come Provincia all'interno di questa proposta di legge non abbiamo voluto assolutamente cambiare o modificare quello che è l'assetto generale dei rapporti istituzionali per quello che riguarda il governo dell'agricoltura, ma abbiamo posto al centro della nostra iniziativa legislativa le Comunità Montane in particolare e, in secondo ordine, la Provincia per limitare il compito della Provincia agli aspetti della politica agrituristica e di turismo rurale, mentre sul credito e su alcune questioni relativamente all'intervento per i giovani imprenditori riteniamo utile siano svolte direttamente dalla Regione.

La proposta è frutto di una discussione in commissione e dell'unificazione di due progetti: uno della Giunta, uno del PDS. Per questo gruppo consiliare prende la parola Sergio Reolon:

> arriva in Consiglio provinciale un provvedimento al quale credo di essere colui che ha dato il contributo più rilevante assieme all'assessore Schizzi. (…) Non si coglie l'importanza di questa legge se non si parte dalla situazione reale in cui versa l'agricoltura in montagna e quindi nella nostra provincia. (…) solo una reale inversione di tendenza può permetterci di recuperare un ruolo positivo dell'agricoltura in montagna e questo non è certamente possibile con gli strumenti in atto.

Alla fine, il Consiglio approva con voti unanimi. Il disegno di legge comprende vari titoli, dopo una prima parte che definisce obiettivi, compiti e soggetti beneficiari. Si va dagli interventi per la difesa della zootecnia alla salvaguardia ambientale, dallo sviluppo del turismo rurale alle misure che favoriscono il riordino fondiario, dagli interventi per i giovani imprenditori agricoli fino alle azioni di competenza della Regione. La prima organica legge sull'agricoltura di montagna arriverà più tardi sulla scia aperta dalla Provincia di Belluno: sarà la legge regionale 18 gennaio 1994, n. 2.

Le elezioni politiche anticipate di aprile 1992 scuotono alle radici l'albero della Repubblica. Scoppia Tangentopoli, la partitocrazia va in frantumi. A Palazzo Piloni l'estate si consuma con molte fibrillazioni. Le riassume nella seduta consiliare del 5 ottobre (verbale n. 32/261) l'esponente repubblicana Fausta De Feo. Da pochi minuti,

presidente e Giunta hanno rassegnato le dimissioni. L'indebolimento dei partiti tradizionali ha incrinato il fragile equilibrio su cui il De Bona II si regge. Si parla di dare vita a una "Giunta del presidente", ad una maggioranza di larghe intese.

> Siamo arrivati – commenta De Feo – alla terza trattativa politico-amministrativa in poco più di due anni. Agosto 1990: (…) spaccatura tra DC e PSI, spaccatura soprattutto per la spartizione dei posti di potere. Si è giunti quindi alla proposta di un'alternanza di sinistra con l'apporto del PRI. (…) Abbiamo partecipato ad una Giunta di sinistra, che a detta di tutti operava in modo efficace, ma a questo punto il PSI ha iniziato incontri per *normalizzare* la situazione politico-amministrativa, per omogeneizzare la gestione dell'Ente. Fine maggio '91. Ecco finalmente la nuova Giunta. (…) Ricominciano [presto] gli incontri. (…) Il PSI apre la crisi, ma dichiara di voler come partner privilegiato la DC. (…) Su trenta mesi dalle elezioni amministrative del 1990 ne sono passati quattordici in trattative ufficiali e parecchi altri in incontri "sottobosco".

Cerca di chiarire la posizione socialista il consigliere Lise, preoccupato della crisi "politica ed economica" del Paese, convinto di dover dare spazio a un nuovo quadro di alleanze anche a Palazzo Piloni, con il coinvolgimento del PDS e dei Verdi. Il successo della Lega Nord (Liga Veneta) come movimento antisistema e il crepuscolo della Prima Repubblica sollecitano politiche allargate.

> Più volte, nei mesi scorsi – spiega Lise – il presidente De Bona aveva denunciato una situazione di difficoltà all'interno della Giunta provinciale, che ne comprometteva la capacità operativa. Con questa [nuova] operazione non s'intende proporre una forma obsoleta di neo-consociativismo, ma evitare il rischio di andare ad elezioni anticipate con le vecchie regole.

Il presidente De Bona non si sottrae al confronto e va dritto al cuore del problema: gli umori dell'elettorato.

> Una logica puramente finalizzata alla tutela dei loro interessi consiglierebbe ai partiti tradizionali di andare – sostiene De Bona – alle elezioni anticipate e consegnare il governo della Provincia di Belluno alla Liga Veneta.

Sembra un giudizio affrettato, quello di De Bona. In effetti la lettura del documento programmatico che il 29 ottobre (verbale n. 33/262) accompagna la nascita di una nuova maggioranza, sempre da lui guidata, lascia intravedere un panorama pieno di ombre più che di luci, tanto da evocare esplicitamente, come nodo cruciale da ricucire, "la rottura del rapporto di fiducia fra i cittadini e le istituzioni".

La nuova alleanza vede insieme DC, PSI, PDS e Verdi. La presenza di PDS e Verdi è rilevante. Oltretutto la rafforza l'ipotesi di un ufficio di presidenza, a cui con il presi-

dente partecipano il vicepresidente vicario (DC) e l'assessore delegato all'organizzazione (PDS)[6]. Da questo organigramma gli altri gruppi (Liga Veneta, PRI, PSDI, MSI-DN) ritengono stravolto lo Statuto. Il consigliere missino De Zordo affila le armi:

> Spiace che il primo atto di questa Giunta, che si dice nuova, sia un atto che non tiene conto di uno Statuto abbastanza nuovo tanto da essere preso per la prima volta come referente.

Di tutt'altro avviso i banchi della maggioranza, impegnati, secondo gli indirizzi programmatici, a garantire un "governo autorevole" facendo assumere alla Provincia

> una funzione di coordinamento e di riferimento verso il sistema delle autonomie locali, promuovendo una iniziativa politico-programmatica che affermi la volontà di autogoverno della nostra comunità, ne salvaguardi l'identità, ne tuteli i diritti.

Reolon (PDS) riconosce che la coalizione è una formula che non ha precedenti "nemmeno in altre parti del Paese". Ma attenzione: si tratta, ribadisce, di una "intesa istituzionale", non di una "ammucchiata". Merito, insiste, delle forze politiche "democratiche" che così intendono dare risposta a un movimento "eversivo" (cioè antagonista) quale la Lega e la sua versione veneta.

Per la DC, la capogruppo Maria Grazia Perera cita Alcide De Gasperi:

> "Giudico i partiti da come servono il popolo". Con questa premessa, mutuata dal pensiero dello statista trentino, lo Scudocrociato vuole sottolineare che sono precipuamente le istituzioni il luogo nel quale si risana la democrazia e si costruisce la politica di cui la cittadinanza ha bisogno.

Il De Bona *ter* nasce con 18 voti favorevoli (un DC astenuto) sui 24 disponibili. Il capogruppo Lise tiene a rimarcare il superamento di "vecchie" contrapposizioni.

> Il gruppo consiliare del PSI, proponendo Oscar De Bona per una terza presidenza, ha voluto confermargli – afferma Lise – la fiducia per le doti dimostrate durante l'attività da lui svolta in questi anni con grande impegno, competenza ed efficacia. (…) La critica che gli viene mossa di essere uomo disponibile a tutte le maggioranze per un potere personale (…) è sicuramente strumentale.

6. Il presidente De Bona così distribuisce le deleghe in Giunta: Michele Vigne (DC) Bilancio e patrimonio Programmazione Informatizzazione (vicepresidente); Sergio Reolon (PDS) Caccia e pesca Personale; Emilio Cagnati (DC) Attività produttive Agricoltura Agriturismo Turismo; Dino Fava (Verdi) Ecologia; Giuseppe Pison (PDS) Viabilità e trasporti Coordinamento del PTP; Claudio Dalla Palma (DC) Edilizia scolastica Formazione e orientamento professionale, Cultura Sport Servizi sociali. A sé il presidente assegna Urbanistica Parchi Protezione civile Emigrazione.

De Bona era intervenuto in apertura di seduta con la lettura del documento programmatico. L'*incipit* non lascia dubbi:

> È ormai unanimemente riconosciuta l'esigenza di una ampia iniziativa di riforma del sistema istituzionale che si fondi su un deciso decentramento di funzioni, poteri, risorse dallo Stato centralista verso il sistema delle autonomie locali e di una revisione dei meccanismi elettorali per consentire una più diretta possibilità di scelta dei governi da parte dei cittadini ed una maggiore autorevolezza e responsabilità di chi presiede gli esecutivi.

Alcune tensioni si stemperano. La politica bellunese si accinge a vivere senza scossoni la seconda metà del quinquennio 1990-95. Il bilancio 1993 è il passaggio che attende la nuova Giunta. La maggioranza di cui dispone si presenta ampia. Ma c'è interesse di capire, oltre ai margini di manovra consentiti da una finanza pubblica sempre più in affanno, l'atteggiamento che i gruppi politici assumeranno nei suoi confronti.

Il bilancio viene discusso nella seduta del 30 novembre (verbale n. 36/268). Pesa il deficit di Dolomiti Bus:

> La sistemazione della situazione deficitaria del servizio di trasporto – precisa l'assessore al Bilancio Michele Vigne – è condizione pregiudiziale rispetto alla realizzazione delle altre spese in conto capitale.

Alla viabilità provinciale è destinato il 48 per cento degli investimenti, al trasporto pubblico locale il 44,5 per cento. Il dibattito si svolge senza contrasti. Il capogruppo del PDS Poloni torna ad evidenziare la "difficile" responsabilità che il suo partito si è assunto entrando nella stanza dei bottoni. L'esponente della Quercia, nelle prime mosse della Giunta, vede un "atto di coraggio". Si riferisce alla situazione di Dolomiti Bus, ma anche ad un rinnovato impegno sulle politiche ambientali e nei confronti del potenziamento della ferrovia.

> La forte volontà propositiva [della maggioranza] – prosegue Poloni – avrà ricadute importanti nel portare avanti quell'essenziale strumento che è il Piano territoriale provinciale. Non è solo uno strumento di pianificazione urbanistica, ma anche di decentramento amministrativo. Basti solo pensare alle vicende dei nostri piani regolatori generali, letteralmente tartassati, da Sappada a Quero, dalle idiosincrasie rispetto alla vita in montagna e alle condizioni dei suoi abitanti, di cui sono portatori certi funzionari regionali.

Il percorso del Piano territoriale provinciale (PTP) è scandito da varie tappe. Approderà in Consiglio, dopo lunghi studi, nella seduta del 25 luglio 1994 (verbale n. 53/470). L'assemblea prende atto "del positivo lavoro di indagine conoscitiva svolto a

supporto della formazione del PTP e dei vari documenti di indirizzo e programmatici presentati, che forniscono all'Amministrazione provinciale un ampio spettro conoscitivo dello stato del territorio e degli scenari socio-economici".

La relazione di sintesi viene approvata con 12 voti favorevoli e 5 astenuti. Nel suo sviluppo tocca vari elementi: i campi di riferimento (un *compendio* di carattere territoriale tutt'oggi unico), l'inventario delle risorse del territorio, il riferimento al modello veneto, i problemi territoriali emergenti, le aree protette, strategie azioni e priorità. Il documento del 1994 sfocerà nel progetto preliminare del 1995 con il quale il presidente De Bona concluderà i suoi primi cinque anni alla guida di Palazzo Piloni.

La coalizione DC, PSI, PDS, Verdi gioca a tutto campo, tiene in mano le redini del programma (tornando sistematicamente sulla necessità di giungere a una revisione dei disciplinari di concessione di captazione delle acque) e mette a segno alcuni importanti risultati. Tuttavia al suo interno non mancano – parole del presidente – posizioni "notevolmente diversificate". Il giudizio di De Bona si riferisce allo studio di fattibilità per il prolungamento dell'autostrada oltre Pian di Vedoia. L'argomento è oggetto di risposta a un'interrogazione delle opposizione discussa nel Consiglio del 15 giugno 1993 n. 43. Gli assessori Fava e Pison hanno infatti partecipato a manifestazioni contrarie all'autostrada. Non si tratta di contrasti o contrapposizioni, bensì – commenta De Bona in aula – di una "diversa" valutazione "che differenti sensibilità politiche e culturali possono esprimere sulla funzione che tale infrastruttura può avere in termini di sviluppo economico complessivo".

A parte tutto, la Giunta, ribadisce De Bona, è impegnata a garantire alla provincia di Belluno "migliori collegamenti internazionali" e a far sì che l'ANAS dia attuazione al piano decennale. È evidente l'interesse di De Bona a pilotare la composita coalizione di governo e a far maturare decisioni innanzitutto nei settori più direttamente collegati all'attività dell'Ente. Citiamo in ordine cronologico:

- la proposta di legge regionale, d'iniziativa del Consiglio provinciale, relativa alla "Delega alla Provincia di Belluno delle competenze in materia di orientamento al lavoro e di formazione professionale" approvata nella seduta del 22 marzo 1993 (verbale n. 40/322), che fa seguito al progetto di legge sull'agricoltura di montagna;
- l'approvazione del Piano faunistico venatorio nella seduta del 26 luglio 1993 (verbale n. 44/365)
- il regolamento per il funzionamento dell'ufficio del Difensore civico provinciale nella seduta del 14 febbraio 1994 (verbale n. 49/429)
- la già citata adozione del progetto preliminare del Piano territoriale provinciale nella seduta del 6 marzo 1995 (verbale n. 59/521).

Tale documento e i suoi elaborati costituiscono il quadro di riferimento per lo sviluppo socio-economico, territoriale ed ambientale dell'attività provinciale ed anche

degli altri Enti e soggetti, dopo aver valutato le osservazioni che perverranno.

Prima di lasciarne l'illustrazione all'assessore delegato Giuseppe Pison, il presidente De Bona ne sottolinea la portata e coglie l'occasione per ripercorrere i principali provvedimenti che hanno dato corpo all'attività della Provincia. In primo luogo De Bona cita il piano di risanamento di Dolomiti Bus "realizzato con grande impegno e responsabilità senza operare i tanto temuti tagli dei rami d'utenza". Poi, sul piatto della bilancia pone "il riconoscimento della Provincia quale "unico" Ente di bacino per lo smaltimento dei rifiuti" nonché "le diverse iniziative di carattere economico e culturale intraprese con le Regioni contermini anche d'oltralpe".

Una relazione di mandato viene pubblicata nel volumetto *Belluno Provincia d'Europa (1990-1995)* denso di riferimenti, numeri e fotografie[7]. L'introduzione mira a far percepire le principali linee d'azione dell'Ente e non a caso porta il titolo "A servizio dei cittadini". Eccone qui di seguito alcuni passi.

> Si sale su un mezzo di Dolomiti Bus, si entra in un istituto di istruzione tecnica superiore, si cercano ausili per l'handicap, si ha diritto alle tessere di libera circolazione sui mezzi di trasporto pubblico locale, si vuole ricorrere al "proprio" difensore civico. Momenti di vita quotidiana che vedono protagonista la Provincia. (…) Ma a servizio dei cittadini si possono citare anche altre iniziative. È il caso del servizio provinciale bibliotecario. (…) Sempre a favore del cittadino, in particolare di chi vive in disagio, si colloca l'azione condotta dalla Provincia allo scopo di mettere a punto, in un'apposita conferenza di servizi, un documento di intenti volto a facilitare il tirocinio lavorativo delle persone disabili.

Momenti di vita quotidiana, appunto, che trovano la Provincia proiettata a consolidare la presenza nel territorio. Come nel caso della legge regionale per le aree di confine (L.R. n. 18/1994). La legge 18 introdurrà il primo effettivo decentramento di funzioni amministrative da parte regionale a favore della Provincia di Belluno[8]. Questa apertura di credito a favore del territorio, che coniuga auto-

7. Cfr. *Belluno Provincia d'Europa (1990-1995)*, Castaldi, Feltre 1995 (a cura di M. Busatta). L'indice individua i principali campi di attività della Provincia con questi titoli: Strade più sicure; Ambiente e territorio; Ecologia; Turismo; Caccia e pesca; Risorse e patrimonio; Una Provincia di confine, con riferimento alla cooperazione transfrontaliera e alla legge per le aree di confine. Allo stesso periodo di mandato appartiene l'istituzione della Commissione provinciale per le pari opportunità, deliberata all'unanimità dal Consiglio il 15 ottobre 1990 (verbale n. 5/49) su proposta dell'allora assessore De Feo.
8. Cfr. R. Fant, "La legge sulle aree di confine" nel saggio *Nuove funzioni della Provincia negli anni Ottanta e Novanta* in *Storia dell'Amministrazione provinciale di Belluno* cit., vol. III, pp. 211 ss. Nel periodo 1995-2004 la Provincia ha istruito 1.376 pratiche, di cui ne sono state finanziate

nomia e risorse finanziarie, da parte di una Regione complessivamente incapace di autoriformare se stessa, sul piano politico rappresenta uno scatto in avanti di tutta evidenza. Caso vuole che coincida anche con il momento nel quale in Giunta regionale, con tre assessori (Crema, Tanzarella, Pra), spicca la rappresentanza politica bellunese.

Mentre la Provincia di Belluno ricerca spazi e nuovi scenari anche in chiave europea[9], il Paese gira pagina dal punto di vista istituzionale aprendosi al bipolarismo e introducendo l'elezione diretta dei Sindaci e del presidente della Provincia.

Dopo la 142/1990 ecco infatti la legge 25 marzo 1993, n. 81 imperniata su un sistema elettorale a doppio turno:

> Il Presidente della Provincia è eletto a suffragio universale e diretto, contestualmente all'elezione del Consiglio provinciale. La circoscrizione per l'elezione del presidente coincide con il territorio provinciale.
> È proclamato eletto presidente della Provincia il candidato che ottiene la maggioranza assoluta dei voti validi.
> Qualora nessun candidato ottenga la maggioranza (…) sono ammessi al secondo turno i due candidati alla carica di presidente della Provincia che hanno ottenuto al primo turno il maggior numero di voti.
> Dopo il secondo turno è proclamato eletto presidente della Provincia il candidato che ha ottenuto il maggior numero di voti validi.

---

1.223 per un totale di 241.022.431 euro a fronte di investimenti pari a 364.817.362 euro. Una *performance* - tuttora in atto - assai significativa considerato il fondo di dotazione iniziale di circa 25 milioni di euro.

| *Settore* | *N° pratiche ammesse* | *Investimenti* | *Finanziamenti* |
|---|---|---|---|
| Artigianato | 369 | 70.936.244 | 50.419.869 |
| PMI | 559 | 168.556.006 | 110.692.395 |
| Turismo | 295 | 125.325.112 | 79.910.167 |
| *Totale* | *1.223* | *364.817.362* | *241.022.431* |

9. Già nei primi anni Novanta l'Amministrazione provinciale di Belluno si mostra attenta a coltivare proficue forme di collaborazione con le confinanti realtà dell'arco alpino nord-orientale e a ricercare relazioni transfrontaliere. Sull'opportunità di "assecondare i rapporti transfrontalieri ora di fatto governati dal potere centrale" il presidente De Bona pone l'accento a Pieve di Cadore, l'8 maggio 1993, al convegno "Italia e Austria: il ruolo delle comunità frontaliere nella cooperazione alpina". Il suo intervento è riportato nel volume che raccoglie gli Atti a cura della Fondazione "Montagna e Europa" Arnaldo Colleselli d'intesa con Camera di Commercio, Magnifica Comunità di Cadore e Provincia (Belluno 1995). È da tenere presente la *Dichiarazione di amicizia tra la Provincia di Belluno e la Regione Istriana (Croazia)* firmata a Sedico il 1 aprile 1995. Il testo è riportato in *Belluno Provincia d'Europa* cit.

## 1995-1999: la "prima" elezione diretta

Con la grande novità dell'elezione diretta, a cui si aggiungono una durata quadriennale del mandato e la facoltà da parte del presidente (e dei sindaci) di nominare assessori "esterni", in primavera si apre la campagna elettorale per la "legislatura" 1995-1999. Nuovi attori calcano la scena: innanzitutto il movimento politico che sostiene Oscar De Bona.

È L'Intesa Dolomitica. Il *raggruppamento* si presenta senza particolari orpelli ideologici. Valorizza esperienze amministrative acquisite nei partiti tradizionali. Dell'autonomia della montagna fa la sua bandiera. Sposa il malessere di una realtà territoriale incuneata fra due Regioni a statuto speciale e che vede la Regione Veneto incapace di farsene carico. Una risposta in salsa bellunese al movimento leghista e un superamento del modo di fare politica locale, che azzera le mediazioni partitocratriche. Un *raggruppamento*, la LID di De Bona, che parla un linguaggio immediato, adatto ad intercettare il voto con semplicità, senza bizantinismi. Il suo messaggio privilegia la concretezza del fare all'insegna del più ampio autogoverno possibile.

L'Intesa Dolomitica si colloca nell'ambito del centrosinistra. Come è noto, Democrazia cristiana e Partito socialista hanno abbandonato l'arena politica.

> La scomparsa dalla scheda elettorale dei simboli e dei nomi di tutte le forze politiche che per quasi cinquant'anni i cittadini erano abituati a votare dà la misura del crollo di quella "Repubblica dei partiti" nella quale si era espressa la vita democratica degli italiani dopo la seconda guerra mondiale. (…) Dopo le elezioni del 1992, il processo di disgregazione si era accelerato con l'uscita di scena della Democrazia cristiana, dei suoi alleati di governo e persino del MSI, trasformato in Alleanza nazionale[10].

La LID riflette un "diverso" approccio al "nuovo in politica", dichiara De Bona alla vigilia della campagna elettorale in un'intervista a "*Il Gazzettino*":

> Ho rinunciato a proposte per la Regione e anche per il Senato per completare, con energia ed entusiasmo, l'impegno di dare autogoverno alla Provincia.

Il terremoto scatenatosi attorno ai "vecchi" partiti ha dato una spallata anche alla vita politica provinciale. Nel 1994 (XII legislatura) è nata Forza Italia. De Bona va al

10. S. Colarizi, *Storia politica della Repubblica* cit., pag. 204. Sulle vicende del 1992 vedere il capitolo "La crisi del 1992" in C. Guarnieri, *Il sistema politico italiano*, il Mulino, Bologna 2006, pp. 66-71. L'autore rammenta che "la crisi dei partiti di governo e in generale della classe politica è accelerata dalla grave crisi valutaria e finanziaria che si manifesta alla fine dell'estate".

ballottaggio proprio contro il candidato di Forza Italia, Angelo Baraldo, e al secondo turno vince. Oltre alla sua lista lo appoggiano il PDS, il Centro Sinistra Democratici (un "cartello" progressista) e Autonomia Veneta. Al primo turno avevano propri rappresentanti anche Rifondazione Comunista e la Lega Nord, mentre i neonati PPI e AN si limitano a conquistare la presenza in Consiglio.

In aula De Bona si presenta il 19 maggio 1995 (verbale n. 1/3) con una compagine di giunta che, a parte lui e il vicepresidente Reolon, propone nomi ai loro primi passi in amministrazione[11].

> Il perno del nostro programma amministrativo – afferma De Bona – è costituito dalla rivendicazione di una riforma dello Stato improntata a un modello federale che si richiama a quello della Repubblica federale tedesca. Entro questa riorganizzazione, nella quale alle Regioni dovrebbero spettare gran parte delle funzioni oggi svolte a livello centrale, le autonomie locali dovranno essere poste nelle condizioni di esercitare appieno la loro funzione di governo delle comunità locali senza dover sottostare a regole e metodi tipici di uno Stato borbonico che hanno causato l'allontanamento del cittadino dalle istituzioni, l'inefficienza della pubblica amministrazione, l'aumento del costo dei servizi erogati dallo Stato: in definitiva l'*insopportabilità* morale, sociale ed economica del sistema.

De Bona insiste nel sollecitare una radicale riforma della Repubblica. A suo avviso non bastano alcune riforme elettorali ("peraltro parziali e alle volte discutibili"), servono un riequilibrio complessivo dei poteri e soprattutto un *decentramento* amministrativo dalla parte del cittadino in modo da consentirgli "partecipazione e possibilità di verifica e controllo".

> È in questo contesto – prosegue De Bona – che si inserisce la proposta di autogoverno della Provincia dolomitica. Non è solo la rivendicazione di un riconoscimento al Bellunese in nome della nostra specificità: ma una richiesta che si pone coerentemente entro il quadro generale di riforma dello Stato in cui ogni comunità locale possa governarsi secondo le proprie convinzioni ed esigenze tese a valorizzare tutte le peculiarità e specificità in un sistema di regole certe e di controlli semplificati.

11. Il presidente De Bona così distribuisce le deleghe in Giunta: Sergio Reolon, Caccia Pesca Tutela delle acque Trasporti (vicepresidente); Paolo Garna, Bilancio Patrimonio Informatizzazione Attività produttive Formazione professionale Aree di confine; Nicoletta Comar, Beni culturali parchi e riserve Pari opportunità tra uomo e donna; Ivan Dalla Marta, Ambiente Ecologia; Max Pachner, Turismo Sport Sanità Commercio Personale e organizzazione generale; Gianni Pezzei, Pubblica istruzione Edilizia scolastica Servizi sociali Volontariato. A sé il presidente assegna Viabilità Urbanistica Protezione civile Emigrazione. Il 9 maggio 1997 all'assessore Paolo Garna subentrerà Ermes Vieceli (decreto del Presidente n. 161).

De Bona richiama tre punti su cui impegnare l'Amministrazione provinciale di Belluno. *In primis* valutare con la Regione le modalità per attribuire alla Provincia la gestione di una serie di iniziative:

> organizzazione turistica, risorse idriche, sistemazioni idraulico-forestali, edilizia scolastica, orientamento professionale.

Poi uno sguardo alla geografia della provincia e alla necessità di irrobustirne la trama istituzionale. Obiettivo: una gerarchia nei livelli amministrativi che porti alla valorizzazione dei capoluoghi di vallata e al "rafforzamento" del Comune capoluogo. Un ulteriore impegno, che il presidente De Bona specifica, è l'istituzione di una commissione consiliare per l'autonomia della montagna bellunese. Alla commissione si chiede di elaborare appropriate soluzioni

> così da superare le disparità con le contermini Province autonome e Regioni a statuto speciale, al fine di non dipendere solo ed esclusivamente dalle decisioni e volontà politiche della Regione Veneto [e cercare] di individuare le entrate del gettito fiscale modellate su quello a statuto speciale.

Sarà questa dell'autogoverno la *cifra* che connoterà gran parte degli impegni della nuova Amministrazione provinciale. Una stagione di delusioni cocenti, più che di risultati di spessore.

Forte dell'autorevolezza che gli deriva dall'elezione diretta, il presidente della Provincia si muove su diversi fronti. Scrive al neoeletto presidente della Regione Giancarlo Galan (Forza Italia) ma anche ai presidenti delle Province di Trento e Bolzano e dei *Lander* austriaci della Carinzia e del Tirolo. A loro propone di aprire un tavolo sulle prospettive di un'Euroregione alpina comprendente anche la provincia di Belluno. Comincia a prendere corpo una diplomazia dei piccoli passi a dimensione interregionale e transfrontaliera che, alle soglie del Duemila, mira a rivisitare il concetto di confine e a sviluppare reciproche collaborazioni[12].

> Raccogliendo gli stimoli della società civile e rilanciando precedenti iniziative di carattere propositivo – nel vuoto di proposte della Regione sull'organizzazione delle funzioni locali – la Provincia di Belluno è pronta.

12. "Non vi è dubbio che le differenze di ordinamento tra le Regioni autonome e quelle ordinarie del Nord-Est, nonché la specialità delle Province autonome di Trento e Bolzano, segnano in un certo senso il limite ad una più ampia azione comune". Così *Rapporto sul Nord-Est*, a cura del CENSIS, F. Angeli, Milano 1992, pag. 194.

Così il 26 luglio scrive, in un comunicato, De Bona dopo che il Consiglio provinciale ha dato via libera all'istituzione della commissione ambiente ed ecologia e di quella per l'autogoverno (verbale n. 2/6 del 29 maggio). In questa circostanza De Bona e la giunta fanno lavorare, con gli uffici, anche la Fondazione "Montagna e Europa" Arnaldo Colleselli da tempo impegnata nella ricerca di "quali potrebbero essere le soluzioni tecnico-giuridiche più idonee a consentire al sistema di poteri locali della montagna bellunese – e innanzitutto all'ente Provincia – di esercitare in pienezza di autonomia, nell'ambito della Regione Veneto, una serie organica di funzioni di preminente interesse locale".

Il Comitato scientifico della Fondazione ha messo a fuoco una duplice ipotesi di studio:

- predisposizione di uno schema di proposta di legge regionale d'iniziativa del Consiglio provinciale per la devoluzione alla Provincia montana di Belluno di specifiche funzioni d'interesse locale
- in via transitoria, o meglio nelle more di una soluzione organica, promozione da parte della Provincia di Belluno di un accordo di programma con la Regione Veneto avente lo scopo di attribuire alla Provincia stessa la gestione di una serie di iniziative ed interventi previsti da talune specifiche leggi regionali, ponendo così le basi di un effettivo autogoverno da parte della comunità provinciale.

La Fondazione Colleselli si muove nella speranza di vedere la Provincia diventare laboratorio istituzionale d'eccellenza anche nell'ottica di un superamento delle disparità con i territori contermini gratificati dai loro statuti speciali. Si tratta di dar vita a un ruolo attivo di proposta da parte degli Enti locali

> che debbono sia saper individuare quali sono le esigenze di riforma che li riguardano, sia saper utilizzare lo specifico potere di iniziativa legislativa che lo Statuto regionale riconosce alle rappresentanze istituzionali delle comunità locali.

Potrebbe così aprirsi una nuova stagione, protagonisti gli amministratori locali più sensibili alle istanze e ai valori delle autonomie. Essi dovrebbero farsi parte attiva

> nella trasformazione della realtà regionale e locale del Veneto, ovviamente nei limiti (non certo angusti) in cui è possibile perseguirla sulla base delle leggi vigenti, in attesa che finalmente a livello nazionale si pervenga ad una corretta e incisiva ridefinizione di tutto il sistema dei pubblici poteri in una logica di forte ed effettivo rafforzamento delle autonomie di base dello Stato democratico[13].

13. Le citazioni sono tratte da materiali conservati in Archivio *Fondazione "Montagna Europa" Arnaldo Colleselli* - Belluno. La Fondazione costituita nel dicembre 1990 è stata riconosciuta con delibera della Giunta regionale del Veneto 28 luglio 1992, n. 4377.

Il Consiglio provinciale esplora subito varie direzioni di marcia per imboccare una strada che in modo incisivo, e nient'affatto erratico, porti la realtà montana bellunese all'approdo dell'autogoverno.

Nella seduta del 21 luglio (verbale n. 4/30) viene approvato il progetto di legge "Delega alla Provincia di Belluno delle competenze in materia di orientamento al lavoro e di formazione professionale", che riprende ed amplia una iniziativa della precedente "legislatura" (1993, vedere *supra*) rimasta al palo.

> L'Amministrazione provinciale di Belluno – propone l'art. 1 – svolge, su attribuzione della Regione Veneto, le funzioni di programmazione, coordinamento, gestione e valutazione degli interventi di politica del lavoro e di formazione professionale realizzati nel territorio della provincia di Belluno da enti pubblici e privati, dichiarati professionalmente idonei a norma delle leggi regionali.
> Nello svolgimento delle funzioni attribuite in materia di politica del lavoro e formazione professionale la Provincia prevede la partecipazione delle forze sociali e produttive, della scuola, delle amministrazioni statali, degli enti locali, degli enti di formazione professionale, rispettando e valorizzando il pluralismo degli apporti.

È un'offensiva a 360 gradi quella che parte dalla Provincia di Belluno. Il presidente De Bona ne parla alla Conferenza dell'arco alpino che precede la prima Conferenza nazionale della montagna a cura del CNEL. L'incontro dell'arco alpino si tiene a Belluno il 3 ottobre 1995.

> Il punto cardine per misurare l'autentica svolta nel decentramento delle funzioni, e non quindi della più riduttiva delega è rappresentato – sottolinea De Bona – dal potere programmatorio e decisionale sul governo del territorio[14].

Difesa del suolo, risorse idriche, viabilità, formazione professionale, orientamento ed edilizia scolastica, turismo, agricoltura di montagna sono i principali "programmi di intervento" che la Provincia vorrebbe concertare, o meglio *co-decidere* con la Regione.

In una lettera al governatore Galan del 19 dicembre, De Bona si augura che, al pari dell'economia, anche le istituzioni del Veneto "possano essere additate ad esempio per l'intero Paese" e ribadisce la disponibilità ad aprire con la Regione un tavolo per

14. Il testo dell'intervento di De Bona è in Archivio *Fondazione "Montagna Europa" Arnaldo Colleselli* - Belluno. Il convegno di Belluno, dedicato all'arco alpino, era uno degli incontri territoriali preparatori della Conferenza nazionale della montagna, in programma a Roma il 18 e 19 dicembre 1995. Cfr. gli Atti (a cura di E. Bettini) in *Documenti CNEL*, quaderno n. 71, Roma 1996. È del 18 aprile 1996 una "lettera aperta" del presidente del CNEL, Giuseppe De Rita, al presidente del Consiglio, Lamberto Dini, che a nome delle forze sociali invita Governo e Parlamento a "procedere senza incertezze al processo di decentramento" nei confronti degli Enti locali.

approfondire "i temi del governo della montagna bellunese e il conferimento delle funzioni necessarie alla loro risoluzione"[15].

La legge 142 del 1990, le direttive del Progetto montagna veneto del 1983, altre fonti potrebbero facilitare questa svolta. Ma il centralismo regionale è un muro difficile da abbattere. Non si riesce a spostare la barra.

Il Terzo Millennio bussa alle porte: ma la sfida dell'innovazione, dal punto di vista istituzionale, non viene colta.

E così malessere e disagio si accumulano.

Per attutirli, De Bona elabora una piattaforma per un'intesa con la Regione al fine di poter gestire "in modo differenziato e semplificato" funzioni di competenza regionale ritenute di particolare interesse per la realtà provinciale. Il 16 febbraio 1996 (verbale n. 10/69) il Consiglio discute e approva la bozza di un accordo di programma, ai sensi dell'art. 27 della legge 142, da sottoporre alla Regione.

> La Commissione Autogoverno sottolinea che l'iniziativa ha principalmente grande valenza politica. Servirà innanzitutto a verificare la concreta volontà degli Amministratori regionali, come già manifestata dal Presidente della Giunta regionale in occasione di una sua visita a Belluno. (…)
> La soluzione ipotizzata – si legge ancora nel verbale – è solo un primo passo sulla strada di un ripensamento complessivo e organico dei ruoli e delle funzioni di ciascun livello del sistema delle autonomie. Ma si caratterizza per: essere attuabile subito; responsabilizzare a pieno i contraenti; avere caratteri di flessibilità, novità e trasferibilità tali da poterla definire "iniziativa pilota" meritevole di essere conosciuta anche fuori del Veneto.

Il voto unanime del Consiglio è salutato dal presidente De Bona con molta soddisfazione. L'asse portante della proposta è il punto per cui l'Amministrazione provinciale di Belluno e la Regione Veneto stabiliscono di *co-decidere* i programmi di intervento su materie di competenza regionale ma suscettibili di essere gestiti a livello locale dalla Provincia. L'elenco comprende:

---

15. La lettera di De Bona a Galan porta il n. 64251 del protocollo 1995. Il presidente della Provincia interviene anche su "Il Gazzettino" del 4 dicembre 1995, pag. 5: "Se il presidente della Giunta regionale vuole dimostrarsi coerente con le sue ripetute enunciazioni, proprio il Veneto può da subito dare qualche significativo esempio di valorizzazione dell'autogoverno locale spogliandosi delle troppe funzioni gestionali che non solo irrigidiscono le potenzialità programmatiche e legislative di guida ai grandi disegni di sviluppo (…), ma anche e soprattutto perpetuano la lunga serie di risposte mancate alle legittime istanze dei cittadini". F. Jori, in un "neretto" a margine, commenta: "Non è il solito tema alla moda, su cui versare fiumi d'inchiostro che subito dopo diventano carsici, sprofondando nel silenzio. Stavolta gli amministratori locali non intendono mollare la presa, sul nodo del federalismo".

– opere idrauliche
– consolidamento degli abitati
– pronti interventi a protezione delle persone e dei beni
– estrazione ed asporto di sabbie ghiaie negli alvei e nelle zone golenali dei corsi d'acqua e nei fondali lacuali di competenza regionale
– programmi e interventi volti a migliorare la mobilità e la sicurezza stradali
– interventi di politica del lavoro e di formazione professionale realizzati da enti pubblici e privati dichiarati professionalmente idonei a norma delle leggi vigenti
– sistemazione di edifici scolastici che richiedano contributi alla Regione
– gestione e creazione di servizi rivolti alla valorizzazione dei Beni culturali e Archeologici.

La partecipazione della Provincia al processo formativo di tali scelte avviene attraverso la predisposizione di "programmi organici" e altre forme di amministrazione concertata. Inoltre la Provincia chiede di vedersi riconosciuto un ruolo di indirizzo operativo nell'organizzazione turistica del territorio con particolare riferimento all'attività di promozione turistica dell'area dolomitica, di esercizio delle funzioni amministrative e di coordinamento dei programmi riferiti all'area della montagna bellunese. Infine la Provincia, per il raggiungimento degli scopi stabiliti dall'accordo, può avvalersi degli uffici regionali, innanzitutto di quelli operanti nel territorio provinciale.

La bozza di accordo, a cui hanno aderito Comuni e Comunità Montane, viene presentata in un seminario a Villa Patt di Sedico il 18 maggio. Sono presenti il presidente e il comitato di presidenza dell'Unione delle Province italiane, particolarmente interessati a conoscere da vicino questa progetto di sperimentazione orientato ad accelerare il riordino delle funzioni locali con un'iniziativa "dal basso"[16].

La Regione però gela ogni aspettativa. Al convegno "Autogoverno sussidiarietà e federalismo in una provincia del Nord Est" non partecipa nessun esponente politico regionale. In modo esclusivamente autoreferenziale interviene il dirigente del settore Enti locali. Il percorso "morbido" immaginato dalla Provincia di Belluno traccia un itinerario che la Regione fatica perfino ad inquadrare in una prospettiva di dialogo. I tempi non sono maturi. Un'altra occasione per dare impulso alla riforma dell'amministrazione locale viene lasciata cadere. Poteva essere il preludio di una svolta. La

16. "Pur sollecitata la Regione nicchia. Arranca. Per il trasferimento di funzioni (che molti continuano a chiamare "deleghe") pensa a tante leggi di settore. Tutte peraltro ancora da scrivere. La Provincia di Belluno è invece pronta. (…) È una sfida che certo sconvolge la democrazia, ma che si colloca dalla parte dei cittadini stanchi di vedere i palazzi veneziani lontani anni luce". Così R. Galullo e M. Busatta, *Accordo di programma per accelerare il decentramento* e *Troppo lontani i Palazzi veneziani*, in "Le Province" rivista dell'Unione delle Province d'Italia (UPI), n. 6/1996 (giugno), pp. 14-18.

politica regionale invece si arrocca a favore di una uniformità di trattamento rispetto alle altre province venete rinviando ogni decisione.

Il presidente De Bona torna sui contenuti di quest'ipotesi di lavoro in un'altra assise di studio, il 21 giugno 1996, a cura dell'Istituto storico bellunese della Resistenza e dell'età contemporanea (ISBREC) sul tema "Autonomie nell'area dolomitica tra storia e attualità" a cui partecipano esponenti e studiosi del Trentino Alto Adige:

> Noi non siamo una Provincia autonoma, l'unica possibilità che abbiamo è quella di lavorare all'interno dell'ordinamento esistente. (…) Ci siamo dunque rivolti alla Regione Veneto per avere questa patente; non una legge, ma uno scritto, [un accordo] dove si prende atto di questa specificità. Una Regione intelligente dovrebbe dare il "passaporto", limitato ad alcune tematiche, per poter meglio approfondire a livello locale alcune questioni assieme ad altre realtà che hanno molti punti in comune. (…) Non ci interessa di avere risposte forti ed esemplari, ma interlocutorie e graduali; l'importante è che non ci sia dell'ostruzionismo che contribuirebbe a non risolvere i problemi[17].

L'appello cade nel vuoto. La Provincia comunque non demorde e continua a giocare la partita dell'autogoverno anche se Venezia lascia prevalere una linea arcigna rispetto all'idea di valorizzare il sistema delle autonomie locali, bellunesi e venete. È una partita che di fatto si svolge senza controparte (tenendosi la Regione su livelli di confronto assolutamente reticenti).

Lo sforzo di Palazzo Piloni diventa allora quello di far crescere, nei cittadini e sul territorio, sempre maggiore sensibilità nei confronti di questo tema *clou* attraverso i propri atti amministrativi.

Già il Consiglio provinciale dell'11 dicembre 1995 (verbale n. 6/49) questa volontà aveva espresso a chiare lettere. Il documento pluriennale di indirizzi programmatici sul trasporto pubblico locale votato con una sola astensione – obiettivo dichiarato "il progressivo trasferimento di una cospicua parte di domanda dal mezzo privato al trasporto collettivo" – rivendica all'ente Provincia il compito di "precise scelte programmatiche" in materia di pianificazione generale del territorio.

Gestione del territorio, tutela attiva dell'ambiente, sviluppo economico: tre leve per affermare l'autogoverno della Provincia di Belluno e per porre sulla rampa di lancio di un autentico e diffuso decentramento amministrativo gli altri Enti locali bellunesi (si pensi alle politiche per le zone montane). Ma gli spazi aperti dalla Regione sono molto limitati e circoscritti. Economia significano i programmi di animazione economica

17. Intervento alla tavola rotonda "Superamento delle divisioni storiche, collaborazione multietnica e la proposta dell'Euregio delle Alpi Centrali", in *Autonomie nell'area dolomitica tra storia e attualità*, a cura di F. Vendramini, ISBREC, Belluno 1998, pag. 164.

e la gestione dei fondi per le aree di confine; ambiente l'esercizio delle responsabilità connesse con la tutela ecologica; territorio lo sviluppo dei progetti preliminari del Piano territoriale di coordinamento e i conseguenti adempimenti, i soli che potrebbero capovolgere il rapporto gerarchico fra Regione e Comuni in campo urbanistico.

La Provincia guarda alle nuove prospettive e nello stesso tempo prosegue nello svolgimento delle funzioni tradizionali che le appartengono.

Alle iniziative da assumere al fine di garantire il servizio ferroviario era stata dedicata una sessione straordinaria del Consiglio provinciale allargata ai Consigli comunali, ai parlamentari e ai consiglieri regionali bellunesi convocata a Longarone il 29 gennaio 1996 (verbale n. 9/65).

> Sono convinto – esordisce l'assessore Sergio Reolon – che l'eccezionalità dell'iniziativa che abbiamo assunto (personalmente non ho ricordi di analoghe iniziative nella nostra provincia) evidenzi in modo inequivocabile l'importanza e il significato che le istituzioni bellunesi attribuiscono al servizio ferroviario. Credo che sia giunto il momento che le istituzioni si facciano carico, in prima persona, con continuità e con la forza che merita una questione come questa che per noi è prioritaria, del problema del potenziamento e del miglioramento del servizio.

Oltre a sollecitare la conclusione dei lavori della variante di Perarolo (Monte Zucco) l'incontro si conclude con l'indicazione della necessità di assicurare da un lato una "idonea integrazione" con la metropolitana veneta di superficie e di verificare dall'altro lato la fattibilità del prolungamento della linea da Calalzo a Dobbiaco e la praticabilità del collegamento Feltre-Primolano.

Di indubbio interesse è pure l'approvazione del Piano della mobilità (verbale n. 32/264 del 30 gennaio 1998). Il documento, votato a maggioranza, intende fornire – spiega l'assessore Reolon – "un organico contributo bellunese" alla stesura del nuovo Piano regionale dei trasporti. Gli obiettivi di carattere generale e le linee guida meritano di essere qui ripresi:

- tutela del diritto alla mobilità (concetto delle "pari opportunità")
- soddisfacimento delle esigenze della popolazione bellunese
- integrazione delle modalità di trasporto ("oggi il trasporto collettivo, su ferro e su gomma, appare in condizioni di obiettivo svantaggio")
- permanenza sul territorio delle popolazioni
- sostegno allo sviluppo valorizzando l'ambiente
- opportunità di sviluppo per le piccole e medie imprese
- messa in sicurezza della viabilità su tutto il territorio provinciale
- realizzazione dell'asse Cadola-Primolano
- realizzazione delle principali circonvallazioni
- miglioramento dei collegamenti con l'esterno della provincia

– attenzione alla viabilità secondaria
– valorizzazione del trasporto collettivo

Dalla legge regionale 30 marzo 1995, n. 15, che modifica la L.R. n. 33/1985 in tema di tutela dell'ambiente, la Provincia riceve la funzione di Autorità di bacino per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani sul territorio provinciale. L'assessore all'Ambiente Ivan Dalla Marta fa così il punto nella seduta consiliare del 13 dicembre 1996 (verbale n. 19/144):

> La Provincia si è attivata senza indugio nei confronti di tutti gli enti interessati al fine di dare immediata applicazione alla disposizione regionale, che pur apparendo semplice nell'articolato, in realtà è estremamente complicata nell'applicazione. Inoltre la situazione ereditata è di grande difficoltà e riguarda una serie di compiti già di competenza delle precedenti Autorità di bacino, le Comunità montane, nonché l'impianto di trattamento e smaltimento RSU di Maserot[18].

In quegli anni sono molte le decisioni sulla gestione del territorio che il Consiglio provinciale assume. Sotto la guida del neoeletto presidente del Consiglio Giuseppe Pison (PDS) designato dalla maggioranza con 14 voti nella seduta del 7 febbraio 1998 (verbale n. 33/267), vengono avviate le procedure per il Servizio idrico integrato e la relativa Autorità territoriale con la partecipazione di 66 Comuni (verbale n. 40/316 dell'11 settembre 1998). Proseguono le discussioni sul Piano territoriale provinciale senza peraltro giungere alla sua adozione. De Bona ne prende atto con disappunto.

Il decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112 recante "Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle Regioni e agli Enti locali in attuazione del Capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59" (legge Bassanini) aprirebbe un orizzonte molto vasto e soprattutto l'idea che "il processo di riorganizzazione delle funzioni deve continuare a livello regionale"[19].

La conclusione del mandato registra la rottura fra De Bona e una parte del centrosinistra. La stampa parla di Grande Guerra[20]. Polemiche e personalismi si acca-

18. Con delibera n. 27/225 in data 4 agosto 1997 il Consiglio provinciale affida alla società Dolomiti Ambiente Spa (partecipata dalla Provincia all'80 per cento e al 10 per cento ciascuno dal Consorzio dei Comuni BIM Piave di Belluno e dall'Azienda speciale AMNIUP del Comune di Padova) la ristrutturazione e la successiva gestione dell'impianto di trattamento dei rifiuti solidi urbani di Maserot di Santa Giustina Bellunese.
19. G. Falcon (a cura), *Lo Stato autonomista*, il Mulino, Bologna 1998, pag. XXI.
20. T. Sirena, *Ma quanto vale l'ente Provincia?*, in "Corriere delle Alpi" 30 maggio 1999, pag. 13 scrive che "si è frantumata la maggioranza uscente, si è eclissata la stella del centrosinistra, ha visto litigare nel centro destra AN e Forza Italia, ha spinto la nascita dei Democratici dell'Asinello anche in provincia (ispiratore il sindaco di Belluno Maurizio Fistarol, *NdA*), ha sparigliato le

vallano. Tredici liste e sette candidati a presidente vanno alla conquista di Palazzo Piloni. De Bona vince al ballottaggio contro il candidato di Forza Italia, Angelo Costola, accentuando ancor di più l'opzione "per l'autonomia" (dicitura che viene aggiunta al simbolo LID).

La maggioranza uscente sull'autogoverno si era impegnata a fondo e De Bona se ne fa portabandiera. A livello nazionale, con la legge 265/1999 ha preso corpo la riforma del Testo unico delle autonomie locali. In Regione si discute l'attuazione della "Bassanini" e si confrontano varie proposte di legge costituzionale di iniziativa del Consiglio regionale per la Regione Autonoma del Veneto.

## 1999-2004: di nuovo De Bona

La prima riunione del neoeletto Consiglio provinciale, presidente De Bona, investito direttamente per la seconda volta dal corpo elettorale, si tiene il 9 luglio 1999. Nell'intervento di insediamento (verbale n. 1/5) De Bona presenta la Giunta[21] e si dispiace dell'alto tasso di astensionismo verificatosi nel ballottaggio che lo ha incoronato e "che non ha precedente nella nostra storia democratica"[22]. Come prioritario, dichiara

---

carte e scompaginato gli schieramenti a tal punto che la Liga, all'opposizione in Consiglio comunale a Belluno, si presenta insieme ai Popolari, ha visto litigare i DS contro Fistarol e i suoi". De Bona – scrive F. Jori, su "Il Gazzettino" 17 marzo 1999, pag. 8 *(Belluno collauda il "Partito dei Veneti")* – "ha messo sul tavolo, e con forza, l'esigenza di dare priorità nell'ampliamento della maggioranza uscente alle forze regionaliste e ai movimenti autonomisti. (…) Resta il nodo dei DS, spaccati al loro interno".

21. Il presidente De Bona così distribuisce le deleghe in Giunta: Sergio Reolon Trasporti Tutela delle acque e della fauna Attività ittica e venatoria (vicepresidente); Max Pachner Attività produttive Turismo Sport; Ermes Vieceli Bilancio Programmazione Personale Organizzazione PTP e urbanistica; Flavia Colle Cultura Beni culturali Pubblica Istruzione, Pari opportunità; Giampaolo Todesco Edilizia scolastica Parchi e riserve Patrimonio Sanità e servizi sociali; Piero Balzan Ambiente Ecologia. Quanto all'appartenenza politica, Pachner e Colle fanno riferimento alla LID, Balzan alla Liga Autonomia Veneta, Todesco ai Popolari, mentre Reolon è un Ds ormai in rotta con i dirigenti del partito. Con decorrenza 1° marzo 2000 (decreto n. 76 in data 8 febbraio) entrano in Giunta anche Moreno Tollot, Volontariato Servizi sociali e Walfrè Grisot, Politiche del lavoro. Un successivo rimpasto avrà luogo nel settembre 2002 (vedere *infra*).
22. Al ballottaggio De Bona-Costola si registrano 59.113 voti validi: "meno della metà del 63 per cento fatto registrare quindici giorni prima" osserva "L'Amico del popolo" 3 luglio 1999, pag. 1. F. Jori, *Di Nordest non ce n'è uno*, Marsilio, Venezia 2007, pone l'accento sull'anomalia veneta del "voto difforme": "Nei sondaggi, il partito più consistente è quelli degli indifferenti, che non si riconoscono in nessuna delle pur numerose offerte partitiche in campo, arrivando in taluni casi oltre il 25 per cento; inoltre è in fortissimo aumento l'astensionismo, scelta decisamente anomala rispetto alle tradizioni di altissima affluenza alle urne" (pag. 28). Annota a sua volta I.

l'impegno di "mantenere il nostro sistema provinciale a livelli di eccellenza nell'ambito veneto e nazionale".

> Preciso – prosegue il presidente – che la responsabilità primaria riguarda l'espletamento delle competenze che istituzionalmente o per delega fanno oggi riferimento alla Provincia. Mi riferisco alla viabilità provinciale e alle deleghe inerenti le competenze amministrative in materia di trasporto pubblico locale, all'edilizia scolastica che da qualche anno riguarda tutti gli Istituti superiori e alle altre non sottovalutabili incombenze riguardanti le utenze e le forniture di arredi in senso generale, funzionali all'agibilità delle strutture scolastiche, nonché all'impegnativa partita delle politiche attive del lavoro.

Oltre a questi campi, già di per sé delicati, De Bona cita il "sistema caccia e pesca", ricorda le responsabilità di carattere ecologico (organizzazione dello smaltimento dei rifiuti e controlli ambientali), riassume le competenze esercitate a favore dello sviluppo economico locale: legge per le aree di confine, programmi di animazione economica, agriturismo. Alla Provincia risulta comunque precluso, nonostante le caratteristiche e le vocazioni del territorio, "qualsiasi intervento di supporto dell'agricoltura e del turismo, impiantistica compresa".

> Quale Provincia totalmente montana, transfrontaliera, incuneata tra due Regioni a statuto speciale va perseguito – fa presente De Bona – l'obiettivo di una speciale autonomia nell'ambito della Regione Veneto, con segnali precisi ed anche prima dell'approdo alla grande riforma federalistica dello Stato italiano.

Il documento degli indirizzi generali di governo viene approvato con 14 voti: quelli della coalizione – LID, Liga Repubblica Veneta (poi Veneti per l'Europa), SDI, Popolari per il governo della Provincia di Belluno – che appoggia De Bona nel segno dell'autogoverno.

> L'autogoverno provinciale trova la sua legittimazione – sottolinea il documento programmatico – nel concetto di "pari opportunità" per le genti di montagna in termini di occasioni di sviluppo, di servizi pubblici e di qualità della vita. In attesa delle necessarie modifiche costituzionali è necessario rivendicare fin da subito il trasferimento dalla Regione Veneto alla Provincia di Belluno di alcune essenziali

---

Diamanti, *Elezioni e partiti nel secondo dopoguerra* in C. Fumian e A. Ventura (a cura), *Storia del Veneto*, Laterza, Bari 2004, vol. II, pag. 208: "Quasi un terzo [dell'elettorato] oscilla tra la voglia di protesta, sfiducia e distacco. Dove c'era la zona bianca, dentro ai confini del regno della stabilità politica e elettorale, oggi prevalgono l'incertezza e il "grigio" dell'astensione". A un bilancio della riforma sull'elezione diretta di sindaco e presidente della Provincia è dedicato il numero di aprile 2003 di "Amministrazione civile", rivista del ministero dell'Interno.

> funzioni amministrative nei settori della difesa del suolo e dell'urbanistica, della gestione delle risorse idriche, del turismo, dell'istruzione, delle infrastrutture e della formazione e dell'orientamento professionale, nella gestione di risorse a sostegno delle attività produttive.

Al termine del dibattito consiliare Forza Italia, Lega Nord e DS si astengono, contrari AN e i Democratici di Prodi. Le rispettive posizioni sono abbastanza note. Per i DS Livio Viel parla di "anomalia" in quanto la Quercia si riconosce di centrosinistra ma non condivide il quadro politico proposto da De Bona, tanto da segnare una netta frattura nei suoi confronti. Usa toni che lui stesso definisce "duri" anche il consigliere di Forza Italia Pierluigi Svaluto Ferro. Difesa del suolo e adozione del Piano territoriale provinciale dovrebbero essere al centro dell'agenda. Invece, afferma Svaluto Ferro, sindaco di un "piccolo" Comune,

> la Provincia in questi anni è stata lontanissima dal cuore della collettività, che nel municipio ha sempre visto e continua a vedere un punto di riferimento. La Provincia viene vissuta come un inutile ostacolo, una barriera burocratica.

Bisogna cambiare registro. Angelo Costola sollecita De Bona a varcare il suo Rubicone e a specificare, fra i diversi poli, lo schieramento nel quale si colloca. Centrosinistra, centrodestra, centro, "ma certamente non nel limbo": senza questo chiarimento – insiste l'esponente di Forza Italia – "questa Amministrazione farà solo danni".

Mentre DS e AN esprimono voto contrario, Forza Italia e Lega Nord si astengono sul bilancio 2000, il primo portato in Consiglio da De Bona (verbale n. 6/58 del 16 dicembre 1999). Tuttavia non è un segnale di disgelo. Maggioranza e opposizioni restano distanti. Il periodo 1999-2004 sarà caratterizzato da decisioni consiliari assunte all'unanimità, ma soprattutto dallo strappo – dopo anni insieme – fra De Bona e il vicepresidente Reolon.

Tocca a quest'ultimo impostare la nuova stagione di Dolomiti Bus e l'aumento del capitale sociale finalizzato a favorire l'ingresso di soci privati mediante procedura ad evidenza pubblica.

> Questa scelta – spiega Reolon al Consiglio provinciale dell'8 giugno 2000 (verbale n. 12/107) – è stata fatta, sì, in ossequio alla nuova normativa introdotta dalla riforma del trasporto pubblico locale, il cosiddetto decreto Burlando, ma anche e soprattutto in coerenza con la convinzione politica che si debba andare ad una profonda riforma delle modalità di gestione ed erogazione dei servizi pubblici fondata sulla distinzione netta dei ruoli fra l'Ente che è titolare del servizio ed il gestore [selezionato] tramite gara. (…) Noi passiamo da un ruolo esercitato tramite l'essere proprietari della società gestrice del servizio ad un ruolo invece in cui l'Ente definisce le linee, la qualità del servizio, ecc.

Tutto ciò si traduce nello schema di patto parasociale tra la Provincia, il Comune di Belluno e i futuri soci che il Consiglio approva con 19 voti favorevoli e che fa seguito al protocollo d'intesa fra i due Enti locali deliberato nella seduta consiliare del 26 novembre 1999 (verbale n. 6/46).

> In particolare Provincia e Comune si impegnano ad assicurare ai sottoscrittori delle nuove azioni una rappresentanza nel Consiglio di amministrazione della società "commisurata e proporzionale" alla loro partecipazione al capitale sociale e, più precisamente, a far loro nominare, in un Consiglio formato da cinque membri, due componenti, tra i quali l'amministratore delegato con ampi poteri.

Nel *memorandum* Provincia-Comune si manifesta l'impegno a far sì che nessuno dei due soci pubblici detenga "da solo" la maggioranza del capitale sociale e, dal punto di visto politico, si ribadisce l'impegno nei confronti della Regione per classificare il territorio della provincia di Belluno "come area a domanda di trasporto pubblico rarefatta" e di conseguenza si punta ad ottenere la revisione dei criteri di riparto dei contributi regionali.

Oltre al nuovo assetto di Dolomiti Bus, che – parole dell'assessore nella citata seduta di giugno – imporrà alla Provincia di dotarsi delle professionalità necessarie ad esercitare le prerogative di indirizzo e controllo che le competono, il *ticket* De Bona-Reolon, prima di rompersi, metterà a segno altri risultati.

Agli esordi del nuovo secolo, trova l'acuto, o quasi, l'amministrazione De Bona. Alla Scuola di formazione politica dell'Istituto bellunese di ricerche sociali e culturali, De Bona promette una Provincia "in prima linea" nel perseguire

> l'obiettivo di una speciale autonomia nell'ambito della Regione Veneto [attraverso il] riconoscimento di alcune fondamentali funzioni. Ritengo – precisa – che sia giunto il tempo di pretendere un decisivo salto di qualità che comporti la valutazione della montagna per la sua inequivocabile specificità e per le potenzialità derivanti dalla piena valorizzazione delle sue risorse (soprattutto umane) e vocazioni naturali del territorio[23].

Alla *sintassi* della valorizzazione dell'autogoverno provinciale si ispirano, in quegli anni, tre provvedimenti consiliari: l'approvazione dello statuto della Fondazione per l'Università e l'alta cultura in provincia di Belluno (verbale n. 30/242 del 27 ottobre 2001); la delimitazione dell'ambito territoriale di applicazione delle disposizioni a tutela delle minoranze linguistiche storiche ai sensi della legge 482/1999 (verbali n. 30/244 e 33/264 del 27 ottobre 2001 e dell'11 febbraio 2002); la convenzione con

23. O. De Bona, *La Provincia e i problemi del territorio*, in "Dolomiti" n. 2 (aprile) 2000, pp. 19 ss.

Veneto Strade Spa per la concessione del servizio di gestione delle strade ex statali trasferite dalla Regione al demanio della Provincia in attuazione della "legge Bassanini regionale" n. 11/2001 (verbale n. 38/288 del 3 giugno 2002).

La nascita di Veneto Strade è la soluzione sicuramente più originale (anche se in verità frutto di una successiva integrazione normativa) del decentramento amministrativo *nella* e *della* Regione Veneto. La logica che permea la legge regionale n. 11, e ne rappresenta il limite, è la frantumazione di competenze che essa, tra l'altro con notevole ritardo rispetto alle altre Regioni, introduce. Solo l'operazione Veneto Strade va in controtendenza. Come, in parte, l'articolo 5 che fissa un principio a favore della provincia di Belluno, correttamente scritta con la minuscola, riferendosi tale norma al sistema delle autonomie locali nel loro insieme.

> In particolare – recita l'art. 5 della legge 11 – viene riconosciuta la specificità alla provincia di Belluno in relazione alle convenzioni comunitarie per le zone transfrontaliere.
> Al fine di valorizzare la specificità delle condizioni socio-economiche del proprio territorio, su iniziativa della provincia interessata, con legge regionale previo parere della Conferenza permanente Regione-Autonomie locali, ulteriori funzioni amministrative – prevede sempre l'art. 5 – possono essere attribuite alle Province.

Questo passo da parte della Regione, oggetto in Consiglio regionale di un rovente confronto e della battaglia degli emendamenti, fa da sfondo agli interventi in aula, a Palazzo Piloni, in occasione del cinquantesimo anniversario dell'elezione diretta dei Consigli provinciali. La ricorrenza cadeva nel 2001. A Belluno la si celebra il 16 febbraio 2002. Presiede la seduta (verbale n. 34/265) la presidente del Consiglio, Daniela Larese Filon, la quale innanzitutto ricorda la data dell'insediamento della prima assemblea provinciale elettiva: 2 luglio 1951[24].

> Le competenze dell'Amministrazione provinciale, nel corso degli anni, sono cambiate e aumentate (…) possiamo dire che la Provincia – osserva Larese Filon – è un ente di governo del territorio con competenze generali.

In aula intervengono i consiglieri Comiotto (LID), Poloni (DS), Costola (Forza Italia), Dall'O (Lega Nord), Nicoli (Liga Fronte Veneto), Carbogno (AN), Zatta (PPI) e Fontana (SDI). Il presidente De Bona si concede un cenno retrospettivo:

> Fin dall'inizio, la Provincia era vista come responsabile per la competenza sulla via-

24. Ai cinquant'anni di storia amministrativa di Palazzo Piloni 1951-2001, è dedicato il fascicolo monografico "Belluno, la Provincia delle Dolomiti" n. 1/2002 edito dall'Amministrazione provinciale.

> bilità provinciale. Se noi andiamo a vedere, le strade che recentemente sono passate dall'ANAS alla Regione alla Provincia, erano strade che aveva costruito la Provincia cinquant'anni fa. Alla fine degli anni Sessanta sono state cambiate e classificate statali. Adesso si restituisce l'80 per cento della viabilità provinciale sotto un unico soggetto.

L'approvazione della convenzione con Veneto Strade, società partecipata con le altre sei consorelle anche dalla Provincia di Belluno (verbale n. 32/250 del 20 dicembre 2001), è approvata all'unanimità dal Consiglio provinciale il 3 giugno 2002.

> Questa Amministrazione – spiega il presidente De Bona – intende affidare la concessione del servizio di gestione delle strade provinciali ex ANAS nel territorio della provincia di Belluno alla società Veneto Strade e in particolare l'esercizio in modo completo delle attività e dei poteri stabiliti dal Codice della Strada di titolarità della Provincia, nonché dei beni immobili, delle pertinenze ed accessori, incluse le case cantoniere e i reliquari. (…) La Provincia si riserva di affidare in concessione alla società Veneto Strade, secondo modalità e tempi da stabilirsi, parte o tutta la rete stradale provinciale non compresa nella concessione.

La previsione relativa alla rete stradale avrà seguito solo nel febbraio 2008. Di rilievo invece la decisione politica, condivisa con la Regione, di far aprire a Veneto Strade una sede operativa nell'immobile di Villa Patt di Sedico, proprietà della Provincia.

Anche la partecipazione alla Fondazione per l'Università e l'alta cultura insieme con altri soggetti, pubblici e privati, è deliberata con voti unanimi. Dai banchi dell'opposizione il consigliere Costola si lascia andare a toni lusinghieri:

> È una bella giornata, sono particolarmente contento – dice – che il Consiglio provinciale possa approvare questo statuto; (…) tutti insieme portiamo a termine, a compimento, questa istituzione [dando] un riconoscimento al ruolo che da trent'anni svolge Feltre.

Intanto il Consiglio provinciale si sforza di smuovere le acque. Oltre a proposte sul nuovo Statuto regionale prima della riforma del Titolo V della Costituzione (verbale n. 19/163 del 29 novembre 2000) prende corpo una ricerca sul gettito fiscale provinciale voluta dalla Commissione consiliare per l'autogoverno[25]. Si discutono pure due

25. Cfr. A. Solimbergo, P. Spano, G. Zornitta (a cura), *Contributi fiscali della Provincia di Belluno e benefici ricevuti dall'operatore pubblico*, Provincia-Assindustria, Belluno 2000. Si tratta di un bilancio, per gli anni Novanta, delle entrate fiscali dello Stato e dei trasferimenti assicurati al settore pubblico allargato. Il risultato che la ricerca consegna è chiaro: "La Provincia di Belluno, nel rapporto sacrifici/benefici risulta svantaggiata nei confronti delle altre realtà con riferimento sia alla spesa pubblica totale sia a quella di parte corrente sia a quella in conto capitale" (*Ibidem*,

progetti di legge regionale di iniziativa del Consiglio: uno per la protezione della fauna selvatica e il prelievo venatorio; un altro riguardante la specificità transfrontaliera della Provincia di Belluno (verbale n. 56/434 del 5 marzo 2004).

Il primo progetto (verbale n. 35/270 dell'8 marzo 2002) vede ancora sui banchi della Giunta l'assessore Reolon, che ne illustra i contenuti al fine di attribuire direttamente alla Provincia, in forza del nuovo T.U. 267/2000, le funzioni amministrative in materia di caccia e pesca nelle acque interne. La Provincia di Belluno, informa Reolon, ha avviato un lavoro di "rifacimento" dell'impianto normativo vigente

> che, partendo dal disegno di legge approvato dal Consiglio provinciale durante il precedente mandato elettorale (delibera consiliare n. 52/382 del 12 aprile 1999), riprende l'esperienza sostanzialmente positiva riscontrata nell'applicazione dell'attuale legge regionale assegnando tuttavia un ruolo ancora più incisivo all'Amministrazione provinciale rispetto al quadro di riferimento odierno: segnatamente, in tema di pianificazione, il ruolo della Regione andrà identificato in funzioni tipicamente di indirizzo e di orientamento e non più in una vera e propria attività pianificatoria [attraverso] il Piano faunistico venatorio regionale. (…) Sempre sotto il profilo squisitamente amministrativo – sottolinea Reolon – il progetto di legge persegue il preciso intento di non riportare in legge tutte le numerose questioni amministrative di dettaglio che si possono definire con maggiore precisione nel regolamento provinciale rafforzando così l'autonomia e le funzioni della Provincia.

Il sodalizio fra Reolon e De Bona a un certo punto, come si diceva, si rompe. È fine estate 2002. Gli "ultimi due anni" – confessa il presidente al Consiglio – sono stati una spina nel fianco. Così nella seduta del 26 settembre (verbale n. 40/301) egli dà comunicazione di un profondo rimpasto. Reolon non fa più parte della Giunta[26]. In una lettera, pure letta al Consiglio dal presidente, l'assessore precisa che sono venuti meno i presupposti "che avevano consentito dieci anni di collaborazione". De Bona gli ha revocato la delega a Trasporti e Risorse idriche. Reolon declina l'invito a rimanere alla guida

---

pag.171). Più di recente, vedere CIFREL (Centro interuniversitario di finanza regionale e locale), *La finanza locale nelle province alpine interamente montane e connesse proposte per favorirvi lo sviluppo e la residenzialità*, Ferrara 2006.

26. Il rimpasto è formalizzato dal presidente con decreto in data 9 settembre 2002: Max Pachner diventa vicepresidente con delega alle Attività produttive Progetti europei Turismo e Sport; Ermes Vieceli è assessore al Bilancio Programmazione Personale Informatica e Politica del territorio; Flavia Colle ha Cultura Spettacolo Beni culturali Pubblica istruzione e pari opportunità; Giampaolo Todesco Edilizia scolastica Parchi e riserve Beni ambientali Patrimonio Sanità; Piero Balzan Ambiente Ecologia Tutela delle acque e Risorse idriche; Walfrè Grisot Mercato del lavoro Formazione professionale Immigrazione; Moreno Tollot Politiche giovanili Volontariato Servizi sociali. Rimane l'Attività ittica e venatoria (inizialmente offerta a Reolon). In data 20 settembre De Bona affida questa delega a Loris Efrem De Col.

di Caccia e pesca. I due personaggi sono ai ferri corti per ragioni politiche anche se in aula vengono chiamate in causa le frizioni sorte tra la proprietà pubblica e i soci privati di Dolomiti Bus rispetto alla quale De Bona parla di una questione "centrale" e di una "barca da raddrizzare", mentre l'opposizione diessina con il consigliere Viel punta l'indice su "un indebolimento complessivo della componente pubblica e un ingiustificato prevalere della componente privata che è minoranza nell'assetto societario"[27].

Sul piano politico, Forza Italia "picchia" duro, e con Costola auspica l'approdo della LID nella Casa delle Libertà. Per contro i socialisti con Edi Fontana difendono il "patto programmatico" stretto con De Bona e su queste basi ritengono plausibile portare a termine la legislatura. In una conferenza stampa, pochi giorni prima, Reolon ha tagliato le gambe a ogni ipotesi "minimalista" e ha lanciato il guanto della sfida:

> Da qui al 2004 – sono sue parole – potrete verificare quello che sto dicendo. Il motivo delle decisioni di De Bona è squisitamente politico, legato alle prospettive personali e politiche cui sta lavorando, rispetto alle quali la mia presenza, coerente nell'ambito del centrosinistra, diventa per lui ingombrante e difficile da giustificare. La nuova prospettiva di De Bona ha modificato i rapporti con la Regione e diminuito la capacità di contrattazione sui grandi temi dell'autonomia, che nessuno ci regalerà[28].

Nel passaggio di millennio, la sfera delle competenze della Provincia è andata ampliandosi. Ma sul tema cruciale dell'autonomia amministrativa della Provincia di Belluno la Regione nicchia. L'attuazione delle riforme non trova slancio.

> La prospettiva di ridefinizione delle funzioni, con una sostanziale riallocazione agli enti locali di funzioni ora "parcheggiate" a livello regionale ma da considerare proprie o attribuibili agli enti locali, è tutt'altro che compiuta, visto che i ritardi, le inerzie, le tendenze regionocentriche nel dar corso organicamente al d.lgs. 112 sono ben note[29].

---

27. L'assetto azionario di Dolomiti Bus (al 31 dicembre 2006) è così suddiviso: Provincia di Belluno 49,90 per cento; Comune di Belluno 10,60 per cento; Auto Guidovie Italiane Spa (Milano) 39,50 per cento.
28. F. Olivo, *"De Bona è con Pra" e Reolon lascia*, in "Il Gazzettino", edizione di Belluno 17 settembre 2002, pag. 2. *Ibidem*, vedere anche l'edizione del 10 settembre 2002, pag. 1: "Dal limbo autonomista della LID, salvagente ormai sgonfiato nel mare di una politica che oggi chiede agli indecisi di schierarsi, specie nella Casa delle Libertà rimasta al palo in due prove importanti come Belluno e Feltre, la compagine del presidente Oscar De Bona comincia da una ridistribuzione delle deleghe a far ordine prima di affrontare le prossime tornate elettorali (Provincia 2004 e Regione 2005)".
29. G. C. De Martin, *Commento all'art. 4 del Testo unico sull'ordinamento dell'autonomie locali*, in M. Bertolissi (a cura), *L'ordinamento degli Enti locali*, il Mulino, Bologna 2002, pag. 73.

La Provincia ne ha prove eloquenti. Difficile vedersi "accresciuti" compiti e risorse. In visita a Longarone e a Belluno, il presidente della Repubblica Carlo Azeglio Ciampi, al Teatro Comunale, l'8 ottobre 2003 si rivolge al presidente della Provincia che gli ha reso omaggio e gli dice:

> Non ho dimenticato, presidente De Bona, che lei volle informarmene direttamente più di due anni fa, facendo riferimento al mio riconoscimento, in occasione della visita nel Trentino Alto Adige, dell'importanza delle speciali autonomie delle province di Trento e Bolzano, realizzate nel nuovo quadro dell'Europa riunificata, nello spirito della riconciliazione fra tutti i popoli. Anche se, per l'appunto, il quadro di riferimento è del tutto diverso, ritengo che sia giusto richiamare l'attenzione delle autorità sia nazionali sia regionali sui problemi particolari di questa provincia, come di altre zone di montagna, per metterle in condizione di meglio superare, con mezzi e poteri adeguati, le difficoltà che esse debbono affrontare, proprio per effetto delle loro peculiarità.

Nonostante il richiamo del Capo dello Stato davanti anche al governatore Galan, il quinquennio 2000-2005 si concluderà senza una scelta di campo da parte del Veneto. Al termine della settima legislatura, questa Regione sarà una delle poche (e la sola al Nord) ancora priva del Consiglio delle autonomie locali. Né la Regione riuscirà a porre mano allo Statuto in armonia con il nuovo Titolo V. La proposta licenziata dalla Commissione consiliare si arena in aula dopo aver riconosciuto la "specificità della Provincia di Belluno" attraverso il trasferimento, con legge regionale, di particolari competenze amministrative secondo le indicazioni emerse in una riunione collegiale convocata a Pieve di Cadore il 3 novembre 2003 dalla stessa Provincia.

Si traduce così in nulla di più di una testimonianza la proposta di legge regionale d'iniziativa del Consiglio provinciale sulla specificità bellunese (verbale n. 56/434 del 5 marzo 2004). Il presidente De Bona ne ha in qualche modo "contrattato" i contenuti con i vertici regionali, ma, nonostante questa collaborazione, il progetto, una volta a Venezia, finisce nel cassetto come nei casi precedenti. Dal punto di vista formale, non è un testo particolarmente avanzato, soffre dell'impronta della "Bassanini regionale" e quindi non riesce a configurare organici settori di intervento da parte della Provincia, limitandosi a ipotizzare trasferimenti per singoli segmenti (metaforicamente si può parlare di "spezzatino" e "coriandoli"). Il Consiglio provinciale approva la proposta di legge all'unanimità. Il presidente De Bona così commenta:

> Vi sono le condizioni affinché possa essere approvata in tempi brevi un'apposita legge regionale attraverso la quale la Regione, allo scopo di dare attuazione all'art. 5 della L.R. 11/2001 e di dare concretezza al riconoscimento della specificità transfrontaliera, anche nel rispetto del principio di sussidiarietà, conferisca alla Pro-

> vincia di Belluno specifiche funzioni e competenze in relazione alla sua posizione geografica di confine (Austria, regioni Tirolo e Carinzia). La Provincia di Belluno è infatti caratterizzata per una sua propria specificità rispetto alle altre Province venete, in quanto unica transfrontaliera e confinante in particolare con l'Austria. La legge finanziaria per l'anno 2004, all'art. 4, commi 38, 39 e 40 dispone l'attribuzione alle Province composte per almeno il 95 per cento da Comuni classificati montani – e Belluno, già unica provincia veneta transfrontaliera, è tra queste – di varie e importanti competenze in materia di demanio idrico[30].

Gli 11 articoli della proposta di legge bellunese non andranno, come si diceva, all'ordine del giorno del Consiglio regionale. Viene da chiedersi perché. C'entra – è vero – la scarsa attenzione che la politica regionale ha manifestato sia nei confronti degli Enti locali (sostanzialmente visti o in chiave gerarchica o come "terminali" di scelte preordinate) sia in ordine al quadro di riferimento per i territori montani. Però, oltre a questi elementi, il giudizio non può prescindere dalla qualità della produzione legislativa regionale, dove le norme ordinamentali, di programmazione o pianificazione, faticano a completare il loro cammino legislativo, scavalcate da leggi settoriali di più facile consenso. Inoltre il principio cardine della *differenziazione*, in Veneto, non trova declinazione. Così le aspettative del Bellunese e della montagna veneta restano al palo. Non a caso, anche per tale motivo, prendono piede referendum secessionistici. In una parola, un corto circuito che non si riesce a spegnere.

> L'ente Provincia non ha potuto assumere in questi anni quel ruolo di forte livello di governo locale che era previsto nella legge di riforma delle autonomie locali. Poche sono state le competenze che ha avuto, frammentate e difficili da svolgere a causa della persistente burocratizzazione delle procedure, dell'impostazione centralizzata delle leggi statali e regionali, della miriade di inutili e costosi controlli che ne hanno limitato in modo esasperante l'autonomia.

L'introduzione del programma amministrativo 1999-2004, a cui il passo si riferisce, può rappresentare anche l'epilogo di questo viaggio nella politica amministrativa provinciale. La relazione di mandato che De Bona diffonde fa riferimento all'intero periodo (1990-2004) di presidenza di Palazzo Piloni ed è tutta orientata a sottolineare i cambiamenti verificatisi nel contesto provinciale.

---

30. Dopo il d.lgs. 112 la disciplina del demanio idrico è di competenza regionale. Sarà infatti l'art. 3 della L.R. 3 febbraio 2006, n. 2 ad introdurre la previsione del trasferimento alla Provincia di Belluno delle funzioni di gestione del demanio idrico. Un'interessante cronologia delle attività svolte dalla Provincia di Belluno su questo versante, dal 1992 al 2000, per favorire l'autogoverno della risorsa acqua è contenuta nel volume di M. Fiori, R. Franzin, S. Reolon, *Il conflitto dell'acqua*, ISBREC-Provincia-Cierre, Verona 2000, pp. 51-58.

> In questi anni – scrive De Bona[31] – abbiamo eliminato le barriere di isolamento viario verso la pianura veneta con il collegamento autostradale fino a Pian di Vedoia, la galleria di Arsiè e la nuova strada fino a Feltre che consentirà il facile accesso alla Valsugana. Inoltre alcuni altri significativi interventi sulla principale rete stradale, come la statale di Alemagna, la nuova strada provinciale in Sinistra Piave, la nascita di Veneto Strade, che mi ha visto tra i protagonisti per la sua costituzione.

L'ottimismo della volontà si infrange nel pessimismo della ragione. Il Paese è più che mai diviso[32] nel momento in cui Sergio Reolon, esponente della Margherita cui nel frattempo ha aderito, al ballottaggio batte il centrodestra di Floriano Pra (Forza Italia). Il centrosinistra torna al timone della Provincia di Belluno[33]. È il 27 giugno 2004. L'anno dopo, all'avvio dell'ottava legislatura regionale, Giancarlo Galan affida ad Oscar De Bona l'assessorato alle Funzioni amministrative per la provincia di Belluno.

La Repubblica delle autonomie ha bisogno di uscire dal "pensiero debole" che l'attanaglia e di trovare strategie che vedano le comunità locali tornare protagoniste del loro futuro. Anni di mancate decisioni, di alchimie, di controversie politiche hanno fatto venire al pettine nodi sempre più inestricabili. A livello locale, la prolungata *impasse* tra autogoverno, specificità, autonomia ha scavato un solco profondo nell'opinione pubblica. È l'ultimo grande enigma bellunese. Ciascuno recita la sua *parte*, ma non si tratta di una commedia. Il copione è molto, molto serio. Per la prima volta infatti, dopo che il tema dell'autonomia è stato declinato con maggiore o minore intensità ma sempre e comunque all'interno del Veneto, ha attecchito radici la voglia di *traslocare* fuori Regione[34].

---

31. Cfr. *Belluno. Una Provincia che vuole contare di più*, Belluno 2004. Oltre all'introduzione del presidente De Bona, il fascicolo propone i seguenti capitoli: la struttura e il patrimonio; le attività e i beni culturali; la gestione e la tutela dell'ambiente; i servizi sociali specchio di civiltà; la gestione e la tutela del territorio; le attività produttive; il mondo del lavoro.
32. Cfr. S. Colarizi, *Storia politica della Repubblica* cit., pag. 242: "mai come in questo momento la società politica appare divisa, e diviso letteralmente in due è anche il Paese, dove i cittadini seguono la competizione elettorale come se si trattasse di una vera e propria guerra in cui la vittoria dell'uno o dell'altro può distruggere l'intero edificio democratico".
33. Sergio Reolon, classe 1951, da una vita in politica, è eletto presidente della Provincia con il 56,21 per cento. Al ballottaggio votano 95.607 elettori, pari al 47,27 per cento degli aventi diritto.
34. Per un pregevole inquadramento critico della questione dei referendum secessionisti apertasi con l'iniziativa di Lamon e culminata in quella di Cortina d'Ampezzo, cfr. E. Gaz, *Ripartire da Lamon. Oltre i referendum*, Feltre 2007 nonché *"Cambiare passo: una necessità"* in "L'Amico del popolo" 3 novembre 2007, pag. 1. Sempre in prima pagina il 15 luglio 2007 "Il Gazzettino" titola: *"L'intera provincia di Belluno tentata dalla fuga"*.

## Risultati elettorali della Provincia di Belluno

### 1975-1990

| | 15.6.1975 | | 8.6.1980 | | 12.5.1985 | | 6.5.1990 | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | *%* | *Seggi* | *%* | *Seggi* | *%* | *Seggi* | *%* | *Seggi* |
| DC | 40,7 | 10 | 41,1 | 10 | 38,6 | 10 | 35,3 | 9 |
| PCI | 19,9 | 5 | 20,2 | 5 | 19,2 | 5 | 14,5 | 4 |
| PSI | 17,4 | 4 | 14,0 | 3 | 16,9 | 4 | 21,7 | 5 |
| PSDI | 12,8 | 3 | 13,9 | 3 | 9,0 | 2 | 7,0 | 2 |
| PRI | 3,5 | 1 | 4,5 | 1 | 4,7 | 1 | 3,6 | 1 |
| MSI | 3,4 | 1 | 3,5 | 1 | 4,3 | 1 | 3,4 | 1 |
| PLI | 2,3 | – | 2,8 | 1 | 2,5 | – | 2,4 | – |
| LV/LN | | | | | 3,0 | 1 | 4,7 | 1 |
| VERDI | | | | | | | 4,7 | 1 |
| Altri | | | | | 1,8 | – | 2,7 | – |
| | 100 | 24 | 100 | 24 | 100 | 24 | 100 | 24 |

### 1995-2004

| | 23.4.1995 | | 13.6.1999 | | 12.6.2004 | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | *%* | *Seggi* | *%* | *Seggi* | *%* | *Seggi* |
| PDS/DS | 13,6 | 5 | 11,4 | 2 | 8,4 | 3 |
| CSD | 4,6 | 1 | | | | |
| AV | 6,4 | 2 | | | | |
| LID | 14,6 | 6 | 12,9 | 6 | 7,6 | 1 |
| SDI | | | 8,2 | 3 | 6,1 | 2 |
| PPI | 8,8 | 1 | 6,6 | 3 | | |
| Liga | | | 6,0 | 2 | | |
| Margherita | | | | | 13,6 | 6* |
| PRC | 5,7 | 1 | 3,0 | – | 4,5 | 2 |
| Comunisti It. | | | | | 4,2 | 1 |
| Democratici | | | 8,2 | 1 | | |
| LV/LN | 17,6 | 3 | 12,4 | 2 | 10,5 | 2 |
| AN | 9,0 | 1 | 6,9 | 1 | 4,3 | 1 |
| FI | 19,7 | 4 | 18,7 | 4 | 13,3 | 3 |
| VERDI | | | 1,5 | – | | |
| UDC | | | | | 8,4 | 1 |
| Liste Civiche | | | | | 12,9 | 2** |
| Altri | | | 4,2 | – | 6,2 | – |
| | 100 | 24 | 100 | 24 | 100 | 24 |

Il sistema dell'elezione diretta del presidente della Provincia comincia con il 1995. Il premio di maggioranza assegna alla sua coalizione (indicata nella tabella in grigio) il 60 per cento dei seggi.

*Legenda:*

* Uno dei 6 seggi fa capo alla lista collegata "La Piave"

** Un seggio è assegnato al PAB, l'altro ad "Amministratori per la provincia".