

RELAZIONE TECNICA DI ACCOMPAGNAMENTO

Proposta di legge regionale

"RESTARE IN MONTAGNA - Disposizioni per il riequilibrio territoriale e il rilancio delle zone montane e delle aree interne della Puglia"

1. CONTESTO E FINALITÀ

La proposta di legge regionale si inserisce nel quadro costituzionale dell'articolo 44, secondo comma, Cost. secondo cui : *"La legge dispone provvedimenti a favore delle zone montane"* e attua a livello regionale i principi contenuti nella legge 31 gennaio 1994, n. 97 (Nuove disposizioni per le zone montane), nella legge 6 ottobre 2017, n. 158 (Misure per il sostegno e la valorizzazione dei piccoli comuni), e nella recente legge 12 settembre 2023, n. 131 (Disposizioni per il riconoscimento e la promozione delle zone montane).

Tale norma, sebbene di natura programmatica, costituisce un vincolo costituzionale che impone allo Stato e alle Regioni di adottare misure specifiche per il sostegno e lo sviluppo delle aree montane, in considerazione delle loro peculiarità geografiche, economiche e sociali. La giurisprudenza costituzionale ha riconosciuto che tale disposizione legittima interventi differenziati anche in materie di competenza concorrente, purché giustificati dalle obiettive condizioni di svantaggio delle zone montane (Corte Cost., sent. n. 237/2009).

L'intervento si pone l'obiettivo di:

- Contrastare lo spopolamento delle aree montane e interne pugliesi
- Garantire livelli essenziali di servizi pubblici alle popolazioni residenti
- Valorizzare il patrimonio ambientale, culturale ed economico dei territori montani
- Promuovere forme associative stabili tra i comuni per la gestione integrata del territorio

2. AMBITO DI APPLICAZIONE

La legge individua tre ambiti territoriali ottimali:

- Subappennino Dauno Nord
- Subappennino Dauno Sud
- Murgia Alta

L'individuazione dei comuni interessati è demandata a successivo atto di Giunta, sulla base dei criteri di cui all'art. 2, entro 90 giorni dall'entrata in vigore.

3. STRUMENTI ORGANIZZATIVI: LE UNIONI DI COMUNI MONTANE

3.1 Natura giuridica

Le Unioni di Comuni montane sono costituite ai sensi dell'**art. 32 del d.lgs. 267/2000 (TUEL)**, quale forma associativa prevista dall'ordinamento degli enti locali.

3.2 Competenze e funzioni (art. 107 TUEL)

La legge attribuisce alle Unioni funzioni di:

- Programmazione (programma pluriennale di sviluppo)
- Coordinamento territoriale (viabilità minore, rete sentieristica)
- Gestione associata di servizi comunali
- Attuazione di politiche regionali (destinatarie di risorse del Fondo regionale)

Le competenze fondamentali (es. servizi sanitari, pianificazione urbanistica generale) rimangono in capo a Regione e comuni, nel rispetto della ripartizione costituzionale.

3.3 Gratuità delle cariche (art. 4, comma 6)

In conformità ai principi di contenimento della spesa pubblica, **tutte le cariche elettive e di governo delle Unioni sono esercitate a titolo gratuito**, con esclusione di gettoni e indennità. È ammesso solo il rimborso spese documentato.

4. STRUMENTI FINANZIARI

4.1 Fondo regionale per la montagna (art. 6)

- Dotazione annua: **non inferiore a € 5.000.000,00**
- Finalità: sostegno agli interventi delle Unioni di Comuni montane
- Criteri di riparto: popolazione, estensione, marginalità, spopolamento, fragilità idrogeologica
- Destinazione vincolata: almeno il 20% alla manutenzione della viabilità minore

4.2 Altre fonti di finanziamento

- Fondi strutturali europei (FESR, FEASR, FSE+)
- Strategia Nazionale Aree Interne (SNAI)
- Quota tariffaria servizio idrico integrato (art. 8)
- Misure di compensazione energetica (artt. 19-20)

5. LIVELLI ESSENZIALI DI SERVIZI PUBBLICI

5.1 Ambiti interessati (art. 16)

La Regione individua, entro 240 giorni, i livelli essenziali nelle materie di competenza regionale:

- Sanità e continuità assistenziale
- Servizi socio-assistenziali
- Istruzione e trasporto scolastico
- Trasporto pubblico locale
- Connettività digitale

5.2 Sanità e continuità assistenziale (art. 17)

L'articolo 17 introduce disposizioni puntuali in materia sanitaria, riconoscendo che:

- L'accesso alle cure costituisce **condizione essenziale di residenzialità**
- La carenza di continuità assistenziale notturna/festiva è incompatibile con i diritti costituzionali (art. 32 Cost.)

Strumenti previsti:

- Piano straordinario per la continuità assistenziale (entro 90 giorni)
- Criteri di allocazione delle risorse sanitarie regionali che tengano conto della specificità montana
- Incentivi economici per l'insediamento di medici
- Obbligo di comunicazione preventiva (90 giorni) in caso di soppressione del servizio

Limiti all'intervento regionale: Le disposizioni sono adottate:

- Nel rispetto dei **livelli essenziali di assistenza** (LEA) stabiliti dallo Stato
- Nel rispetto dell'**equilibrio economico-finanziario** del SSR
- Compatibilmente con la **programmazione sanitaria nazionale**

6. ENERGIA E COMPENSAZIONE TERRITORIALE

6.1 Misure di compensazione (artt. 19-20)

La legge introduce un meccanismo innovativo di **compensazione territoriale a contenuto sociale**:

Destinazione delle misure compensative:

- Almeno il **30% della compensazione annua** da impianti eolici/fotovoltaici >1 MW è destinato all'abbattimento della **TARI** per i residenti
- Fondo comunale istituito per tutta la durata dell'autorizzazione
- Priorità a nuclei familiari con ISEE basso e residenza continuativa
- Incentivi per nuovi residenti (ultimi 36 mesi)

Coordinamento normativo: Le disposizioni integrano l'**art. 7 della L.R. 28/2022** (Misure per la sostenibilità ambientale delle fonti energetiche rinnovabili), in applicazione del **criterio di specialità** (art. 15 preleggi).

7. COORDINAMENTO CON NORMATIVA VIGENTE

7.1 Principi costituzionali

- **Art. 44, comma 2, Cost.** - Razionale uso e bonifica delle montagne
- **Art. 119 Cost.** - Autonomia finanziaria degli enti locali e perequazione: la destinazione di risorse regionali alle aree montane risponde all'obiettivo costituzionale di *"promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e*

sociali" (art. 119, comma 5, Cost.), attuando il principio di eguaglianza sostanziale di cui all'art. 3, comma 2, Cost.

- **Art. 117 Cost.** - Competenza concorrente in materia di governo del territorio: La legge non istituisce nuovi LEP, ma individua modalità organizzative e standard aggiuntivi regionali per garantire nelle aree montane l'effettiva fruizione dei LEP già definiti dalla legislazione statale (art. 6).

7.2 Normativa statale

- **D.Lgs. 267/2000 (TUEL)** - Unioni di Comuni (art. 32), funzioni dirigenziali (art. 107)
- **L. 241/1990** - Procedimento amministrativo (accordi di programma)
- **L. 97/1994, L. 158/2017, L. 131/2023** - Disciplina zone montane

7.3 Normativa regionale

- **L.R. 20/2001** - Governo del territorio e pianificazione urbanistica
- **L.R. 28/2022** - Fonti energetiche rinnovabili e compensazioni
- **PPTR** - Piano Paesaggistico Territoriale Regionale

8. OSSERVATORIO E MONITORAGGIO

8.1 Osservatorio regionale (art. 9)

- Istituzione presso Sezione Autonomie locali
- Composizione: UNCEM, ANCI, Unioni di Comuni, università, esperti (max 5)
- **Partecipazione a titolo gratuito**
- Rimborso spese documentato (max € 50.000/anno)
- Rapporto annuale al Consiglio regionale (entro 30 settembre)

8.2 Clausola valutativa (art. 25)

La Giunta trasmette annualmente al Consiglio (entro 30 settembre) relazione su:

- Andamento demografico
- Livelli essenziali servizi
- **Stato continuità assistenziale** (dati analitici per comune)
- Risorse destinate e interventi realizzati
- Criticità e proposte di modifica

Meccanismo di controllo rinforzato: In caso di soppressione/riduzione servizio di continuità assistenziale, la Giunta riferisce entro 30 giorni al Consiglio, che può formulare **indirizzi vincolanti** per il ripristino.

9. IMPATTO FINANZIARIO E COPERTURA

9.1 Onere complessivo annuo: € 5.500.000,00

Ripartizione per il primo esercizio finanziario:

Voce di spesa	Importo	Fonte di copertura
Fondo regionale montagna (art. 6)	€ 5.000.000	Missione 09, Programma 02, Titolo 1
Incentivi insediamento (art. 11)	€ 300.000	FESR aree interne / Missione 09
Osservatorio - rimborsi spese (art. 9)	€ 50.000	Missione 01, Programma 01, Titolo 1
Monitoraggio e valutazione (art. 25)	€ 150.000	Missione 09, Programma 02, Titolo 1
TOTALE	€ 5.500.000	

9.2 Copertura finanziaria (art. 27)

- **Risorse regionali:** stanziamenti esistenti su Missione 09, Programma 02 (sviluppo sostenibile e tutela del territorio)
- **Fondi UE:** FESR destinato alle aree interne (per art. 11)
- **Clausola di compatibilità:** rispetto pareggio di bilancio (art. 81 Cost.)
- **Variazioni di bilancio:** autorizzazione alla Giunta regionale

9.3 Adempimenti (art. 27, comma 4)

Entro 30 giorni dall'entrata in vigore, la Giunta trasmette al Consiglio la **relazione tecnico-finanziaria** ex art. 17, L. 196/2009, attestante:

- Compatibilità con equilibri di bilancio
- Rispetto del pareggio di bilancio

10. PRINCIPIO DI INVARIANZA FINANZIARIA

10.1 Clausola generale (art. 10)

L'attuazione della legge avviene **senza nuovi o maggiori oneri**, salvo per:

- Fondo regionale (art. 6)
- Incentivi insediamento (art. 11)

10.2 Funzionamento organismi

- **Unioni di Comuni:** cariche gratuite (art. 4, comma 6)
- **Osservatorio:** partecipazione gratuita, solo rimborsi documentati (art. 9, comma 4)

11. COMPETENZE DEGLI ORGANI

11.1 Giunta regionale

Deliberazioni attuative da adottare:

Materia	Termine	Riferimento
Elenco comuni montani	90 giorni	Art. 2, co. 3
Organizzazione Osservatorio	90 giorni	Art. 9, co. 6
Valorizzazione risorse idriche	90 giorni	Art. 8, co. 4
Criteri riparto Fondo	180 giorni	Art. 6, co. 5
Programma regionale montagna	180 giorni	Art. 7, co. 1
Incentivi insediamento	180 giorni	Art. 11, co. 3
Trasporti aree montane	180 giorni	Art. 18, co. 3
Mestieri tradizionali	180 giorni	Art. 13, co. 5
Compensazione energetica	180 giorni	Art. 20, co. 7
Recupero borghi	180 giorni	Art. 15, co. 5
Set indicatori monitoraggio	180 giorni	Art. 25, co. 6
Livelli essenziali servizi	240 giorni	Art. 16, co. 1

Natura degli atti: deliberazioni amministrative di competenza della Giunta ai sensi dell'**art. 48 TUEL** (atti di indirizzo e programmazione).

11.2 Consiglio regionale

- Controllo e valutazione (art. 25)
- Pareri su atti di Giunta (es. livelli essenziali servizi)
- Approvazione modifiche legislative

12. PROCEDIMENTO DI ATTUAZIONE

12.1 Fase costitutiva (Unioni di Comuni)

1. Delibera Giunta: individuazione comuni per ambito (90 gg)
2. Convenzione tra comuni (approvazione consigli comunali)
3. Statuto Unione (approvazione Assemblea sindaci a maggioranza 2/3)
4. Riconoscimento Regione (entro 60 gg da trasmissione atti)
5. Iscrizione Registro regionale enti locali associativi montani

12.2 Conformazione Unioni esistenti

Le Unioni già costituite si conformano entro **18 mesi** (art. 3, comma 6).

13. ELEMENTI DI INNOVAZIONE

13.1 Compensazione energetica a contenuto sociale

Vincolo del **30% delle compensazioni** da impianti rinnovabili alla riduzione TARI per residenti: misura nazionale inedita di **giustizia territoriale**.

13.2 Tutela costituzionale della continuità assistenziale

Riconoscimento esplicito della continuità assistenziale come **diritto costituzionale incompressibile** nelle aree montane (art. 17, comma 1).

13.3 Gratuità delle cariche

Modello organizzativo a **costo zero** per le cariche elettive delle Unioni, in linea con i principi di contenimento della spesa.

14. COMPATIBILITÀ COSTITUZIONALE E COMUNITARIA

14.1 Competenze legislative

- **Materia concorrente:** governo del territorio (art. 117, co. 3, Cost.)
- **Materia esclusiva statale:** LEA sanitari (rispettati dall'art. 17)
- **Principi fondamentali:** L. 97/1994, L. 158/2017, L. 131/2023

14.2 Vincoli UE

- **Artt. 174-178 TFUE:** coesione economica, sociale e territoriale
 - **Compatibilità aiuti di Stato:** incentivi insediamento e agevolazioni fiscali soggetti a notifica/verifica
-

15. TRASPARENZA E PARTECIPAZIONE

15.1 Pubblicità degli atti (art. 2, comma 3)

Elenco comuni pubblicato in:

- **Bollettino Ufficiale Regione Puglia**
- **Sito istituzionale** - sezione "Amministrazione trasparente"

15.2 Forum partecipativo (art. 5, comma 5)

Gli statuti delle Unioni possono prevedere Forum permanente con:

- Associazioni di categoria
 - Organizzazioni del volontariato
 - Pro Loco e associazioni culturali/ambientali
-

16. TERMINI E ADEMPIMENTI

La proposta di legge regionale rappresenta un intervento organico e innovativo per il contrasto allo spopolamento e la valorizzazione delle aree montane pugliesi, nel rispetto:

- Dei **principi costituzionali** (artt. 44, 117, 119 Cost.)
- Della **normativa statale di principio** (LL. 97/1994, 158/2017, 131/2023)
- Degli **equilibri di bilancio** e del pareggio (art. 81 Cost.)
- Delle **competenze** degli enti territoriali (TUEL)

Gli strumenti previsti (Unioni, Fondo regionale, livelli essenziali, compensazioni) sono **coordinati, sostenibili e misurabili**, con meccanismi di monitoraggio trasparenti e verificabili.
