

notevolmente montuosa, da sole le aree montane difficilmente hanno la possibilità di autosostenersi. Non l'hanno da un punto di vista economico, né organizzativo, perché normalmente il numero di abitanti è molto basso rispetto alla generalità. Chiedete, quindi, che le circoscrizioni provinciali siano riviste e parlate di ambiti territoriali omogenei. Vorrei rilevare che tra le altre questioni, nel Codice delle autonomie locali si parla di rivedere le circoscrizioni provinciali in ambiti omogenei.

La domanda che volevo porre è la seguente: ritenete effettivamente che creare le province montane corrisponda a promuovere lo sviluppo della montagna? Non si corre, invece, il rischio che, in un'ipotesi di questo genere, con una fiscalità quasi sicuramente ridotta per la maggior parte delle aree montane, che avrebbe quindi bisogno di perequazione — una perequazione, però, come giustamente sostiene il federalismo fiscale, non continuamente aggiuntiva, ma solo tesa a garantire i livelli essenziali — possa effettivamente produrre un rilancio dell'economia montana?

Ritenete, inoltre, che il problema vero della montagna sia avere province montane e non, invece, in un ambito e in un contesto più ampi, conferire maggiore autonomia agli enti oggi già esistenti, che possono maggiormente incidere sullo sviluppo della montagna?

Non ho capito bene la vostra proposta, nel senso che non vedo dove siano garantiti lo sviluppo e il miglioramento auspicati.

GIANCLAUDIO BRESSA. Personalmente ho apprezzato molto, anche se porrò alcune domande per avere chiarimenti, l'approccio che ci è stato illustrato dai rappresentanti del Coordinamento nazionale province montane.

Per quanto mi riguarda, ho cominciato a parlare di provincia montana già negli anni Settanta, provenendo da una provincia particolare, quale quella di Belluno, che si trova in mezzo a realtà di autonomia speciale. Nella passata legislatura —

non ricordo se l'ho firmata anch'io, ma comunque l'ho scritta — presentammo una proposta per condizioni particolari di autonomia per la provincia di Belluno, alla quale poi si agganciarono anche Sondrio, Cuneo e altre province.

Il concetto era, sostanzialmente, il seguente: si cercava di intravedere l'istituzione di una provincia montana e di agganciare tale scelta al terzo comma dell'articolo 116 della Costituzione, forme e condizioni particolari di autonomia.

È vero ciò che sostiene la collega Dal Lago, ma si tratta di capire che tipo di autonomia attribuiamo ai territori montani. Se diamo loro la possibilità di trattenerne, non con le percentuali di Trento e Bolzano, ma anche con percentuali inferiori, la metà o il 60 per cento di quanto viene prodotto in termini di ricchezza, si può stare tranquilli che i soldi per le funzioni peculiari di una provincia montana ci sono e anche in abbondanza.

Si tratta, quindi, di capire il tipo di approccio istituzionale che si vuole dare o meno e se si vuole riconoscere alla dimensione della montagna una particolarità che fino adesso, nel corso dei decenni della Repubblica, è sempre stata negletta.

Volevo capire, sulla base dei parametri che voi avete individuato, quali sarebbero le province interamente montane e, per quelle che, invece, non lo sono interamente, come per esempio la provincia di Vicenza, che ha però una parte non piccola di montagna, quale sarebbe la questione della gestione delle politiche della montagna. Come pensate voi che tale problema possa essere risolto?

La terza e ultima domanda è la seguente: nelle province interamente montane, quale rapporto intravedete tra la provincia e i comuni o alcuni consorzi esistenti, che, in alcuni casi, possono essere vere « scemenze » istituzionali, ma in altri gestiscono da decenni servizi molto importanti per la montagna stessa?

PRESIDENTE. Do la parola ai rappresentanti del Coordinamento nazionale province montane per la replica.

ATTILIO FRANCESCO SANTELLOCO, *Rappresentante del Coordinamento nazionale province montane*. Credo che la risposta che si possa dare sia comune, perché i temi posti sono assolutamente identici. Tutto passa nella definizione di provincia montana.

È ovvio, come osservava l'onorevole Dal Lago, che tale concetto non è applicabile per piccole, circoscritte realtà montane, dove non esiste proprio la possibilità di sviluppare autonomamente politiche di crescita, di coordinamento e di progettazione e, quindi, di creare dal basso sviluppo e crescita.

Le province montane si caratterizzano per un'articolazione, una complessità e una struttura interna che fanno sì che di provincia montana parliamo con riferimento; esiste uno studio, che l'ingegner Pratola potrà esporre, secondo cui le province montane sono quelle da lei citate.

Dallo studio svolto mettendo insieme i parametri EIM e quelli che noi abbiamo definito in termini di numero di municipalità, abitanti, presenti, distanza dei capoluoghi precedenti, abbiamo Sondrio, Belluno, Verbano-Cusio-Ossola, Rieti, Isernia, Potenza, tutte province già esistenti. Si tratta soltanto di riconoscere le forme di autonomia particolare a cui facevamo riferimento prima, ossia funzioni di carattere amministrativo, decisionale e fiscale, che vanno riconosciute a queste realtà, molte delle quali hanno a che fare con la realtà di autonomie particolari, soprattutto nel nord. A queste sei province montane già di fatto presenti sul territorio si sommerebbero soltanto altre tre realtà: Val Camonica, una realtà molto complessa, la Marsica — parliamo del 25 per cento, un quarto dell'intera regione Abruzzo — e Ufita-Baronia-Calore-Alta Irpinia. Queste sono le realtà che sono state estrapolate e identificate sulla base della simulazione. In effetti, quindi, si tratta di riconoscere ciò che, di fatto, è già presente.

Per quanto riguarda le politiche di perequazione, è chiaro che tali realtà montane dovranno beneficiarne; d'altronde, sono già previste nella legge per il

federalismo fiscale. Non riteniamo, però, che oggi per la montagna italiana si possa perpetuare una politica che, da decenni, anche a seguito della legge n. 97 del 1994, ha creato logiche di assistenzialismo, se non di sussistenza, ha comportato un enorme dispendio di risorse pubbliche economiche, non ha prodotto alcuno dei benefici attesi e non ha creato le condizioni strutturali per lo sviluppo di queste realtà particolari. Noi non riteniamo che si possa continuare a perseguire questa logica, ma che le realtà che ho citato abbiano bisogno di un reale trasferimento di poteri decisionali, fiscali e amministrativi per mettere in moto in maniera autonoma alcune politiche di crescita e di sviluppo.

Oggi la montagna italiana non chiede più assistenzialismo, briciole di spesa pubblica, finanziamenti a pioggia, interventi speciali, assistenza per il primo figlio, assistenza, benefici e incentivi per comprare la nafta agricola. Non sono questi gli interventi di cui la montagna italiana ha bisogno. Spero che sia risultato chiaro che nella realtà montane che presentano una tale complessità vogliamo creare dal basso politiche di sviluppo e di crescita in maniera autonoma. Vogliamo decidere sul futuro nostro e su quello delle nostre future generazioni.

CRESCENZO PRATOLA, *Rappresentante del Coordinamento nazionale province montane*. Voglio parlare dello studio che è stato eseguito per arrivare alle considerazioni esposte dal collega Santelloco. Ovviamente, si tratta di una simulazione effettuata da noi, che dovrà essere ulteriormente approfondita. Abbiamo basato i nostri risultati in considerazione degli elementi fondamentali che riteniamo debbano esserci per l'istituzione della provincia montana o delle province già esistenti che verrebbero ad assumere il ruolo di provincia montana.

Il collega faceva riferimento alle province. Ho verificato che quella di Sondrio comprende 78 comuni e conta una popolazione di 182 mila abitanti, quella di Belluno un numero di comuni pari a 69 e una popolazione di 214 mila abitanti,

quella di Verbano-Cusio-Ossola un numero di comuni pari a 77 e una popolazione di 163 mila abitanti.

Per passare poi alle altre tre province del centro sud, Rieti comprende 78 comuni e una popolazione di 160 mila abitanti, Isernia un numero di comuni pari a 52 e una popolazione di 88 mila abitanti e, infine, vi è Potenza.

Queste realtà, che già esistono, rientrano nello schema che stiamo immaginando per la costruzione della provincia montana, perché, quando stabiliamo che la popolazione per l'istituzione della provincia montana debba essere almeno pari a 100 mila abitanti, comprendere un numero di comuni almeno pari a 30 e una superficie pari almeno a 1.500 chilometri quadrati, ci rendiamo conto che non abbiamo fatto altro che raggruppare ed eliminare una serie di iniziative, consorzi, comunità montane, consorzi di bacino, consorzi idrici, che, invece, vengono a sovrapporsi nella stessa provincia.

Passando alle realtà che rappresentiamo, esistono proposte in merito alle istituzioni delle province. Ce ne sono per la provincia della Marsica, della Val Camonica, dell'Ufita-Baronia-Calore-Alta Irpinia. In tutte queste realtà, i comuni che si mettono insieme sono pari, nel caso della Marsica, a 37, con una popolazione di 140 mila abitanti, nel caso della Val Camonica, a 41, con una popolazione di 118 mila abitanti, nel caso dell'Ufita-Baronia-Calore-Alta Irpinia, a 43, con una popolazione di 132 mila abitanti, per una superficie territoriale pari a oltre 1.200 chilometri quadrati.

Ciò significa che, quando si vengono a concretizzare tali realtà, gli stessi comuni non hanno la necessità di continuare ad appartenere a una provincia e contemporaneamente a una comunità montana, a un consorzio o ad altri enti esistenti sul territorio.

PRESIDENTE. Ringrazio gli auditi e dichiaro conclusa l'audizione.

Audizione di rappresentanti dell'Unione nazionale comuni comunità enti montani (UNCCEM).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, nell'ambito dell'indagine conoscitiva nell'ambito dell'esame dei progetti di legge C. 67 Stucchi e abb. — semplificazione dell'ordinamento regionale e degli enti locali, nonché delega al Governo in materia di trasferimento di funzioni amministrative e Carta delle autonomie locali, l'audizione di rappresentanti dell'Unione nazionale comuni comunità enti montani (UNCCEM).

Ringraziamo della loro presenza il presidente, Enrico Borghi e il dottor Andrea Cirillo, vicepresidente vicario.

ENRICO BORGHI, Rappresentante dell'UNCCEM. Signor presidente, vorrei ringraziare sentitamente il presidente della Commissione affari costituzionali e tutta la Commissione di questa occasione, che noi giudichiamo importante e significativa, di poter esporre le nostre posizioni e tesi e, quindi, affermare come non condividiamo una posizione espressa da una parte significativa del sistema della rappresentanza delle autonomie locali, che, nella circostanza, ha deciso di non partecipare a quest'audizione. Riteniamo, in linea generale, che il Parlamento sia la sede competente e opportuna nella quale discutere e proporre le nostre tesi e che, nello specifico, ci sia bisogno, al contrario, di una discussione di merito molto forte e serrata, proprio perché le questioni che sono oggi oggetto di discussione necessitano di momenti di concertazione e approfondimento.

Svolta questa osservazione preliminare, che per noi assume un valore non soltanto di metodo, ma anche di merito, entriamo nello specifico della posizione che la nostra associazione, la quale raggruppa tutte le comunità montane e la stragrande parte dei comuni montani nel nostro Paese, intende sottoporre.

Vorremmo innanzitutto sottolineare come il disegno di legge cosiddetto « Carta delle autonomie locali » manchi di una

visione complessiva. A noi pare, più che altro, una somma di diverse impostazioni e che su un punto specifico, quello della definizione del sistema di *governance* di una parte significativa come quella del territorio montano del nostro Paese, sia vittima di alcune posizioni che definirei schizofreniche.

Del resto, è storia di questi mesi che su tale tema ci sia stata una produzione legislativa serrata e spesso contraddittoria, nonché diversi pronunciamenti della Corte costituzionale in ordine alle competenze delle regioni, che in alcuni punti hanno anche obbligato il Governo a dover fare retromarcia rispetto ad alcune visioni originarie. Mi riferisco al testo, poi convertito in legge, del decreto-legge n. 2 del 2010, che è stato emendato in funzione delle sentenze della Corte costituzionale.

Noi crediamo che, rispetto a questo tema, occorra riprendere una visione di insieme, anche perché francamente non condividiamo la filosofia che è stata inserita all'interno del citato decreto-legge n. 2 del 2010, che risolve il problema della *governance* locale all'insegna di un taglio e di una cosiddetta razionalizzazione.

Il punto, a nostro avviso, è esattamente l'opposto, ossia la necessità di mettere al centro, in base al principio di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione, il comune come entità fondamentale di costruzione del meccanismo di *governance* del nostro Paese e discutere attorno al ruolo, alla funzione, alla natura del livello della municipalità, arrivando soltanto alla fine a una discussione dal punto di vista della determinazione degli organi e dei livelli di governo.

Partendo da questo ragionamento, per quanto attiene alla questione che riteniamo fondamentale — scusate il bisticcio di parole — cioè la determinazione delle funzioni fondamentali, vorremmo sottolineare come non figurino tra quelle comunali il tema della promozione dello sviluppo socioeconomico in ambito locale.

Per noi questo è un elemento assolutamente fondamentale. Privare i comuni di una competenza come quella dello sviluppo socioeconomico del proprio territo-

rio di riferimento significa modificare strutturalmente la natura dell'ente comune in quanto tale.

Su questo punto occorre che il legislatore sia coerente rispetto alla natura dell'ente comune e, in maniera particolare, dei piccoli comuni. A che cosa pensiamo nel riordino della democrazia locale del nostro Paese? Pensiamo a un comune che sia quello descritto dalla Costituzione all'articolo 114, cioè equiordinato rispetto a tutti gli altri livelli di governo e quindi, in questo senso, con un compito universale e generalista, oppure a un soggetto esclusivamente erogatore di alcuni livelli di servizio e di funzioni?

Appare di tutta evidenza che, se la funzione fondamentale dello sviluppo socioeconomico, cioè della crescita, dell'occupazione, della programmazione, degli investimenti, non è più afferente alla responsabilità del livello di governo comune, avendola trasferita altrove, cambia strutturalmente la natura e la soggettività di tale ente e, di conseguenza, si modificano anche le forme con le quali è presente sul territorio. È di tutta evidenza che, se un ente esiste non più in funzione di una rappresentazione di una soggettività propria di una determinata collettività, ma esclusivamente sulla base dell'erogazione di servizi e di funzioni, il proprio ambito si modifica, la propria *governance* può tranquillamente essere definita in maniera diversa, ma esce in qualche misura dall'alveo della rappresentanza per entrare in quello della tecnocrazia.

In merito occorre un dibattito molto più consistente, perché anche all'interno del sistema delle autonomie locali è in atto una discussione. Ci siamo confrontati con ANCI e UPI e, per esempio, su questo punto la proposta-risposta che ci è arrivata è che si potrebbe introdurre una soglia demografica al di sotto della quale il comune non ha più la titolarità allo sviluppo socioeconomico, come se esistessero un livello di serie A e uno di serie B, sulla base del quale alcuni comuni possono programmare lo sviluppo — realizzare le aree industriali, intervenire nei processi di riallocazione delle concessioni

idroelettriche, tanto per proporre alcuni riferimenti molto concreti — e altri, invece, si debbono mettere in fila e non si capisce bene a quale livello chiedere di poter essere auditi e successivamente trovare i loro portavoce. Stiamo parlando, però, di questioni assolutamente fondamentali e centrali.

Vorrei solo riportare un esempio. Quest'anno stanno per essere ridiscusse alcune significative concessioni idroelettriche nel territorio delle Alpi: se passasse un disegno di legge di questa natura, tali comuni non avrebbero più alcuna potestà per poter intervenire nel merito della discussione sulla riallocazione di partite così significative e importanti.

Noi, al contrario, crediamo che il tema dello sviluppo socioeconomico sia da inserire tra le funzioni fondamentali dell'ente comune. Da qui discende la discussione sul livello ottimale attraverso il quale sia possibile attribuire tale genere di funzione.

In proposito abbiamo una proposta che tiene insieme quello che, dal nostro punto di vista, è l'elemento fondamentale: mi riferisco al tema del mantenimento, all'interno della Carta delle autonomie locali, di una specificità, peraltro contemplata e garantita da un articolo della Costituzione, ossia l'articolo 44, il quale prevede che la legge disponga provvedimenti per le zone montane e contemporaneamente venga incontro alla necessità di un'aggregazione dei livelli municipali che, soprattutto nei territori montani, sono caratterizzati da una forte polverizzazione.

Rispetto a questo tema, la nostra proposta è che nella Carta delle autonomie locali — che peraltro noi pensiamo come normativa generale, di principi e non come strumento normativo di dettaglio nel rispetto delle prerogative statutarie degli enti locali — ci sia la previsione di un unico livello sovracomunale obbligatorio per una serie determinata di funzioni fondamentali: le funzioni fondamentali spettano al comune sulla base del principio di sussidiarietà, poi scattano l'adeguatezza e la differenziazione. Per noi non è uno scandalo, anzi, è un elemento per

risolvere il noto problema della pletora di enti, società, organismi, consorzi che governano, presidiano e spesso si affastellano sul livello sovracomunale.

Crediamo che poter prevedere un unico livello sovracomunale obbligatorio per determinate funzioni, che contenga al proprio interno per le aree montane anche la previsione costituzionale di specificità, tutela, salvaguardia e sviluppo delle zone montane, sia un modo per evitare la schizofrenia cui facevamo riferimento in precedenza e compiere un passo in avanti dal punto di vista dell'efficienza del sistema.

Se così non fosse, allora si porrebbe il tema della ridiscussione delle circoscrizioni comunali, nel qual caso crediamo che il legislatore debba porre con chiarezza e con conseguenza tale questione. Oggi in Italia si pensa che il dimensionamento municipale, così come è storicamente portato, sia insufficiente o sia un cascame del passato? Se così è, bisogna dirlo e imboccare una strada di tipo diverso, che porta a conseguenze anche molto chiare sotto il profilo della rappresentanza e della riorganizzazione.

Noi crediamo che sia possibile mantenere il livello comunale così come esso è, affidando naturalmente alla libera discrezionalità delle collettività locali i processi di fusione, e creare un livello funzionale sovracomunale in grado di assicurare e garantire lo sviluppo socioeconomico del territorio e la capacità di erogazione di servizi efficienti nei confronti della platea di riferimento.

Siamo pronti a un confronto di merito per giungere a un'equilibrata logica di sistema, partendo anche dal lavoro che sin qui è stato svolto e che ha portato alla significativa riorganizzazione funzionale e operativa delle comunità montane effettuata da 13 regioni a statuto ordinario su 15 nel 2008. Questo processo non nasce dal nulla; non stiamo parlando di una palingenesi, come Minerva che nasce dalla testa di Giove. In realtà, sul territorio si sta lavorando da tempo per

cercare di incardinare, nel rispetto delle specificità territoriali, una risposta a questi temi.

È evidente, inoltre, che, se discutiamo di piccoli comuni, il piccolo comune in Piemonte è profondamente diverso da quello in Sicilia, dal punto di vista della dimensione, dell'organizzazione, nonché della strutturazione della propria macchina burocratica. Pensare a un'articolazione di competenze regionali in questo senso significa anche riuscire a tarare meglio la capacità di risposta, senza immaginare una legislazione nazionale che omogenei situazioni che, allo stato, non sono omogenee.

Noi crediamo che si possa partire dall'esperienza compiuta per poter introdurre alcune modifiche al testo del disegno di legge che, quindi, non è da noi evidentemente accettato nel testo attuale. In questo senso, c'è stata una specifica espressione del nostro congresso nazionale, che si è tenuto a Trento nel mese di febbraio di quest'anno, e consegniamo agli atti anche l'ordine del giorno che riassume queste nostre posizioni.

Nel concludere quest'illustrazione e nel rimanere a disposizione della Commissione per eventuali delucidazioni, ribadiamo il tema dell'unico livello associativo sovracomunale obbligatorio riconosciuto come ente locale, che abbia nelle aree montane la funzione fondamentale dello sviluppo economico e sociale e della gestione del territorio e, di conseguenza, chiediamo di modificare l'impianto del provvedimento secondo le indicazioni esposte.

PRESIDENTE. Ringrazio gli auditi e dichiaro conclusa l'audizione.

A questo punto, colleghi, l'ordine del giorno prevedeva l'audizione in successione dei rappresentanti dell'UPI e dell'ANCI che, a seguito della lettera dei presidenti di quelle due organizzazioni, scritta congiuntamente al presidente della Conferenza delle Regioni e delle province autonome di cui ho dato comunicazione in precedenza non sono presenti. Passiamo, quindi al punto successivo.

Audizione di rappresentanti della Lega delle autonomie locali.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, nell'ambito dell'indagine conoscitiva nell'ambito dell'esame dei progetti di legge C. 67 Stucchi e abb. — semplificazione dell'ordinamento regionale e degli enti locali, nonché delega al Governo in materia di trasferimento di funzioni amministrative e Carta delle autonomie locali, l'audizione di rappresentanti della Lega delle autonomie locali.

Do la parola a Ilaria Bugetti, sindaco del comune di Cantagallo.

ILARIA BUGETTI, Rappresentante della Lega delle autonomie locali. Vi ringraziamo per l'opportunità che ci avete dato con questa audizione. La Lega delle autonomie ha il piacere di consegnare alla presidenza un documento che abbiamo realizzato insieme all'UNCCEM per quanto riguarda la Carta delle autonomie locali. Riteniamo che questa sia una straordinaria occasione per dare uno slancio al federalismo.

La situazione attuale per i comuni è diventata molto critica. Io rappresento anche un piccolo comune montano, di cui sono sindaco, e, quindi, mi preme sottolineare questo aspetto, perché idealmente rappresento tutte le piccole realtà montane che oggi vivono la difficoltà della morsa della crisi economica e della criticità dei servizi sociali, a cui dobbiamo garantire risposte adeguate.

Il nostro documento parte da una riflessione legata all'attuazione del Titolo V della parte seconda della Costituzione, che, a nostro avviso, deve procedere insieme alla riforma del federalismo e a quella della Carta delle autonomie locali. Riteniamo che sia un argomento molto serio e importante e che non si possa prescindere dal tenere una discussione a livello parlamentare, in un confronto con tutti gli enti chiamati in causa.

È una riforma per la quale dobbiamo scegliere tra due strade. Se continuiamo con gli atti che questo Governo fino a oggi ha messo in campo, rischiamo di uscire da

questa compagine in maniera veramente tragica. Invece, secondo noi, si tratta di un'opportunità grande e importante, che deve metterci tutti insieme per riflettere su quello che vogliamo fare di questo Paese; a seconda di come sceglieremo di riformarci, saremo vincenti o perdenti anche nel sistema della crisi economica e nell'affrontare le questioni della modernità e del futuro del Paese.

I piccoli comuni, quelli montani e anche quelli medi sono oggi un presidio fondamentale per la democrazia e per le risposte che i cittadini ci chiedono. Siamo tutti i giorni in trincea per cercare di dare risposte.

Il Patto di stabilità è stato il primo elemento che ci ha creato grossi problemi, anche per i comuni che non l'hanno ma che lo vivono indirettamente, perché non riescono ad avere fondi dagli enti superiori, dalle province o anche per collegamenti e convenzioni con enti più grandi. Già questo è un elemento critico per noi.

Riteniamo, quindi, che prima di tutto si debbano affermare l'autonomia e la dignità di tutti gli enti, un elemento dal quale non si può prescindere per prendere in mano qualsiasi riforma si voglia attuare. Senza la cultura dell'autonomia degli enti locali non possiamo varare nessuna riforma.

Insieme a questo punto, ci preme sottolineare alcune questioni importanti. Dobbiamo principalmente pensare ai principi, ribaditi anche negli articoli 117 e 118 della Costituzione, della sussidiarietà, dell'adequazione e della differenziazione. Sussidiarietà vuol dire, per noi comuni piccoli e medi, avere le giuste garanzie da parte delle regioni o dello Stato per poter esercitare le nostre funzioni. Cito anche l'elemento del livello minimo di servizio che dobbiamo garantire e che dobbiamo concordare insieme, perché, senza di esso, non possiamo essere messi in grado di avere funzioni certe, in quanto non abbiamo certezza di finanziamenti.

Siamo disposti a valutare la riforma dei comuni e degli enti pubblici. Uno dei punti importanti, per quanto riguarda i comuni, è quello principale dell'associazione dei

servizi, che noi riteniamo obbligatorio. In alcuni casi, comuni come il mio stanno già provvedendo all'attuazione dei servizi associati: noi ne abbiamo ben 15, ma nella regione Toscana di tratta di un sistema che abbiamo adottato già da anni. La regione ci ha creduto, vi ha stanziato alcune risorse e ciò fa sì che si sia ottenuta un'economicità e una qualità dei servizi molto alta.

Contestiamo, invece, il fatto che spesso, quando si parla di piccoli o medi comuni, si prende come criterio solo quello della popolazione, mentre dobbiamo valorizzare anche altri criteri importanti. Penso principalmente al territorio, perché spesso i piccoli e medi comuni, ancorché montani, sono molto grandi ed estesi territorialmente e hanno l'incapacità di avere risorse per gestire i propri territori. Quello della popolazione non può essere, dunque, l'unico criterio da prendere in esame; dobbiamo considerarne altri.

A questo proposito, vorrei fare un inciso. La legge regionale 27 luglio 2004, n. 39, della regione Toscana è un bel-l'esempio di come si deve trattare un ente pubblico. In questa legge, la regione Toscana ha compilato un elenco di piccoli comuni in situazione di disagio, prendendo a riferimento alcuni criteri: l'incidenza della popolazione anziana, della popolazione giovanile e delle politiche sociali, il reddito dei cittadini, la montanità del territorio. Questo esempio deve essere un fondamento per tutti noi, perché dobbiamo valutare che ci sono 6 mila comuni in Italia che arrivano a 5 mila abitanti e che rappresentano un asse portante di tutto il Paese. Senza una struttura vera per questi comuni salta tutto il sistema. Soprattutto per quanto riguarda la difesa del suolo, le ultime vicende ci mostrano che, se non riusciamo a garantire nella montagna il sistema di difesa del suolo e dell'assetto idrogeologico, che sicuramente ha risvolti anche in pianura, i disastri aumenteranno.

L'altra questione che mi preme sottolineare riguarda la democrazia e le funzioni fondamentali dei comuni. Contestiamo il fatto che spesso la questione dei

costi della politica e di questi enti viene semplicemente liquidata come un costo, come una situazione di emergenza, nella sola logica del risparmio, mentre si trascurava un elemento fondamentale, quello della democrazia e della funzione di questi piccoli enti.

Si riduce il numero dei consiglieri comunali e degli assessori: va tutto bene, però questo non è un costo della politica, perché a fianco dobbiamo considerare la funzione democratica che tutte queste persone svolgono. Un gettone di presenza in un comune medio-grande è di 17 euro e un assessore percepisce 150 euro al mese: è un'attività di volontariato, ma queste persone si incontrano, parlano e svolgono una funzione civica di democrazia con una grande quantità di cittadini, il che è fondamentale per la partecipazione attiva di questo Paese e per migliorare la qualità di vita dei cittadini stessi.

Dobbiamo, quindi, sederci a un tavolo, perché i criteri fondamentali non possono essere quelli dell'emergenza, dei costi della politica e del risparmio. Il nostro obiettivo deve essere quello di varare una riforma che duri tanti anni, che sia seria e che preveda uno zoccolo duro. Non si può lasciare ai piccoli comuni o agli enti la libera scelta: dobbiamo dare alcuni punti fermi, ma lo Stato e le regioni devono essere messi in condizione, insieme ai comuni, di riformare in maniera vera e seria tutto il sistema.

Riteniamo che la Carta delle autonomie locali sia fondamentale in questo e, quindi, anche la nostra posizione sul difensore civico e sulle funzioni fondamentali del comune è ben chiara e descritta nel nostro documento. Per esempio, per quanto riguarda l'urbanistica, abbiamo bisogno di avere certezze su che cosa significhi questo termine. Certo non vogliamo lasciare che i comuni continuino a programmare i propri bilanci prevedendo solamente gli oneri di urbanizzazione come unica fonte di entrata, perché rischiamo drammaticamente di attuare uno sfruttamento del territorio ingiusto ed eticamente non corretto. Le certezze che dobbiamo avere, quindi, sono altre.

Mi preme sottolineare che anche le comunità montane per noi rappresentano un elemento fondamentale. Devono essere riformate. Le regioni possono e devono svolgere un ruolo importante in questo senso e devono diventare la gestione dei servizi associati per i piccoli e medi comuni e, quindi, individuare ambiti territoriali ottimali. Questa è la logica su cui dobbiamo lavorare, sugli ambiti territoriali ottimali. Non si possono aggregare comuni che geograficamente non hanno nulla a che spartire, ma si deve considerare, in una logica di adeguatezza, l'ambito territoriale ottimale, che prendiamo in considerazione anche per quanto riguarda le comunità montane.

Abbiamo subito una drammatica e drastica riduzione dei fondi, che concretamente è ricaduta sui comuni, nel senso che non abbiamo più fondi per la difesa del suolo, per la bonifica di fiumi e per i movimenti franosi che avvengono sui territori. Questi sono elementi concreti a cui non abbiamo più risposta.

Dobbiamo avere, a questo punto, un'altra risorsa. È vero che il 30 per cento di tali fondi sono stati resi ai comuni, ma la somma resta troppo piccola per poter fronteggiare la complessità di questi problemi.

Chiediamo di poter svolgere la nostra funzione in maniera adeguata, dignitosa e civile, partendo subito con una riforma seria e con una discussione approfondita.

PRESIDENTE. Do la parola ai colleghi che intendano intervenire per porre quesiti e formulare osservazioni.

RAFFAELE VOLPI. Intervengo semplicemente per ringraziare i rappresentanti della Lega delle autonomie locali della loro presenza all'audizione. Credo che, a prescindere dai commenti contingenti che svolgiamo al momento della discussione, questo sia l'esempio di come non ci si sottragga strumentalmente alle discussioni di questo genere.

LINDA LANZILLOTTA. Anch'io mi associo ai ringraziamenti.

Volevo formulare una domanda, perché è una questione su cui ho avuto modo di pormi delle questioni. In particolare, mi interessa il rapporto funzionale di tutela e interventi sul territorio tra le comunità montane e i consorzi di bonifica, che incassano diritti dai cittadini che operano in tali territori.

Poiché credo che uno dei problemi di raccordo tra i diversi interventi sia quello di consolidare le risorse esistenti sul territorio, dal momento che siamo in una fase di finanza pubblica molto complessa, volevo capire, partendo anche dal punto di vista dell'esperienza della regione Toscana da cui lei proviene e che è una regione in quest'ambito particolarmente avanzata, se esiste una riflessione e come si valuta la questione. Si tratta di uno dei problemi della proliferazione di soggetti che operano nello stesso ambito funzionale con flussi di risorse pubbliche, perché comunque si tratta di contribuenti. Mi interessa sapere se esiste un modo di ottimizzare queste diverse realtà proprio sulla materia principe dei piccoli comuni, cioè la tutela e la salvaguardia del territorio.

PRESIDENTE. Do la parola ai rappresentanti della Lega delle autonomie locali per la loro replica.

ILARIA BUGETTI, Rappresentante della Lega delle autonomie locali. La regione Toscana sta già compiendo una razionalizzazione in questo senso. Abbiamo diminuito i consorzi di bonifica e abbiamo chiesto, fra l'altro, che venissero prevalentemente affidati alle comunità montane, quindi inglobati nel sistema delle comunità montane.

Ricordo che la tassa che i cittadini pagano per il consorzio di bonifica è di circa 20 euro a famiglia all'anno, che incide nelle comunità montane, almeno per quanto ci riguarda, in una percentuale che è più o meno del 10 per cento, ossia in una percentuale molto bassa. Il bilancio di una comunità montana come la mia è di circa 2 milioni di euro e voi capite che, se la regione Toscana non investe risorse adeguate, si riesce ben poco a far fronte a questo problema.

È giusto trovare una razionalizzazione di questi strumenti, perché vengano inglobati nel sistema più generale delle comunità montane. A nostro avviso, ciò deve rientrare nelle competenze della comunità montana e non essere attribuito alle province, perché siamo noi sul territorio; si effettua un passaggio di deleghe dalla regione e dalla provincia alle comunità montane, che poi appaltano i lavori.

Possiamo discutere su questo punto, ma non sulla funzione e sulla natura. Questo è vero e sicuramente è da rivedere, ma l'importante è salvaguardare la funzione di questo consorzio di bonifica.

Quest'anno siamo riusciti a effettuare circa un milione di euro di lavori che hanno salvaguardato il territorio anche in stagioni molto difficoltose. Se non avessimo avuto la garanzia di questi consorzi, che hanno salvaguardato il territorio anche in stagioni molto difficoltose. Se non avessimo avuto la garanzia di questi consorzi, che lavorano puntualmente tutto l'anno, avremmo veramente avuto grossi danni, aggiuntivi a quelli già abbiamo avuto

LINDA LANZILLOTTA. Il tutto con quel 10 per cento di cui parlava.

ILARIA BUGETTI, Rappresentante della Lega delle autonomie locali. No, si tratta di una piccola entrata, ma non è la sola. La regione Toscana stanziava altre risorse e la provincia altre ancora.

Il dramma adesso è che la provincia per questo anno, il 2010, non ha previsto risorse, perché, con il Patto di stabilità e altre difficoltà, non può stanziarne. È uno degli elementi a rischio, però fino al 2009 abbiamo avuto risorse aggiuntive, che non sono semplicemente quelle della comunità montana, ma sono state messe a disposizione dalla regione e dalla provincia.

LINDA LANZILLOTTA. Stiamo parlando di una legge, ossia il Codice delle autonomie, che alloca le funzioni tra gli enti costituzionalmente identificati dall'articolo 114.

ILARIA BUGETTI, *Rappresentante della Lega delle autonomie locali*. La regione Toscana direttamente, nella propria autonomia e nella differenziazione, potrebbe...

LINDA LANZILLOTTA. Questa è una funzione fondamentale, che deve allocare la legge dello Stato, quindi tra province e comuni. È questo che le chiedo, poiché dobbiamo compiere un'operazione di allocazione delle funzioni amministrative, non legislative — la regione si occupa di funzioni legislative — di tutela e salvaguardia dei territori, compresi quelli montani, tra provincia e comune, dal momento che ci chiede di farlo la Costituzione con legge dello Stato.

Volevo allora sapere, in primo luogo, se non si pone un'esigenza di semplificazione degli enti che si occupano di questa materia in forma associata tra i diversi consorzi e comunità montane e, in secondo luogo, se la funzione amministrativa spetti al comune o alla provincia.

ILARIA BUGETTI, *Rappresentante della Lega delle autonomie locali*. A nostro avviso, spetta al comune, che poi sceglie, attraverso un organismo, di delegarla sia alla comunità montana, sia ai consorzi. Questi ultimi, a mio avviso, vanno razionalizzati con l'unione dei comuni, perché, indifferentemente dal fatto che li si chiami unione dei comuni o comunità montana, voi sapete che, fino ad alcuni anni fa, in virtù del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, la comunità montana era ritenuta un'unione speciale dei comuni, laddove ci fosse la montagna. Se, quindi, prendiamo per valida l'unione dei comuni, le rispondo che i comuni sono la sede dove allocare la funzione, perché, attraverso di essa, riusciamo a gestirla.

PRESIDENTE. Ringrazio gli auditi e dichiaro conclusa l'audizione.

Sui lavori della Commissione.

PRESIDENTE. Per i motivi già preannunciati, l'audizione di rappresentanti

della Conferenza delle regioni e delle province autonome, prevista ora dall'ordine del giorno dei nostri lavori, non avrà luogo.

Ha chiesto di intervenire l'onorevole Volpi.

RAFFAELE VOLPI. Signor presidente, se la presidenza e i colleghi fossero d'accordo, mi permetterei, rispetto all'argomento che avevo già sollevato all'inizio della seduta a proposito della posizione assunta dalla Conferenza delle regioni e delle province autonome, dall'ANCI e dall'UPI, di chiedere se potevamo condividere alcuni minuti di riflessione su questo punto, rinviando ovviamente qualsiasi tipo di decisione e valutazione di merito rispetto alla programmazione dei lavori all'ufficio di presidenza.

PRESIDENTE. La sede più appropriata per la discussione, come già detto, è l'ufficio di presidenza. Se i colleghi però vogliono intervenire sull'ordine dei lavori, è evidente che si tratta di una loro facoltà.

Ha chiesto di intervenire sull'ordine dei lavori l'onorevole Tassone.

MARIO TASSONE. Intervengo, visto e considerato che sono stato incoraggiato dall'onorevole Volpi, perché la presidenza mi aveva detto informalmente che non si poteva intervenire.

PRESIDENTE. Onorevole Tassone, abbiamo esaminato il punto in questione all'inizio della seduta. Lo riferisco per i colleghi che erano assenti...

MARIO TASSONE. Non voglio fare polemica, ma lei sta ribadendo continuamente che l'ufficio di presidenza...

PRESIDENTE. Onorevole Tassone, sto riferendo per i colleghi che erano assenti che a inizio seduta; ho dato lettura della lettera che ci è pervenuta da ANCI, UPI e Conferenza delle regioni e delle province autonome.

Ho spiegato che, ovviamente, il tema poteva essere affrontato solo in ufficio di

presidenza per le eventuali decisioni e che avremmo rinviato al momento in cui erano previste le audizioni dei rappresentanti delle organizzazioni in questione gli interventi sull'ordine dei lavori. Questa è l'organizzazione dei lavori che abbiamo concordato all'inizio della seduta.

MARIO TASSONE. Ne prendo atto, presidente. Il mio non voleva esser un appunto, ma semplicemente una sottolineatura. Poiché non credo che il dato vero possa essere semplicemente non dico confinato, ma affidato soltanto all'ufficio di presidenza, si apre un tema estremamente interessante e forte.

Sono arrivato in ritardo, ma ho letto la lettera in questione. Credo che sia il caso di suggerire all'ufficio di presidenza di tenere un'audizione dell'UPI, della Conferenza delle Regioni e delle province autonome e dell'ANCI per spiegarci il testo della lettera, perché onestamente non l'ho compreso. Non è una battuta; al di là della scorrettezza istituzionale, che è enorme e non ha precedenti, suggerisco di non confinare il tema soltanto in sede di ufficio di presidenza, ma di riprendere il dibattito all'interno della Commissione, perché sia la Conferenza delle Regioni, sia l'UPI, sia l'ANCI hanno assunto una posizione che ha scarsi precedenti, a quanto posso ricordare, nella vita parlamentare, ma soprattutto per la dignità, non soltanto della Commissione, ma del Parlamento nel suo complesso.

La mia proposta è questa. La lettera è criptica per alcuni passaggi: non è chiaro il motivo per cui non vengono in Parlamento e in Commissione. Manderanno le seconde e terze figure, ma chiedo che vengano a spiegarci il senso della lettera. Questa è una mia proposta formale, signor presidente.

PRESIDENTE. Hanno chiesto di intervenire, sull'ordine dei lavori, l'onorevole Giovanelli, l'onorevole Volpi, l'onorevole Bressa, l'onorevole Calderisi, l'onorevole Pastore e l'onorevole Lanzillotta.

ORIANO GIOVANELLI. Credo che effettivamente nella mancata adesione al

nostro invito da parte di queste associazioni vi sia un elemento di scorrettezza formale, che probabilmente non è stato ben valutato dai firmatari della lettera.

Tengo, quindi, a ribadire in modo chiaro che noi vogliamo costruire questa legge in modo serio in Parlamento, riconfermando fino in fondo che la sede dove si costruisce la legge è il Parlamento, con le sue Commissioni, e non luoghi separati dove magari si stabiliscono corsie preferenziali tra il Governo e le associazioni per poi presentare soluzioni in qualche modo preconfezionate.

Detto ciò, la lettera contiene considerazioni anche significative e importanti, al di là del fatto che siano fattibili sotto il profilo formale. La prima è che non c'è stato un parere della Conferenza unificata, un dato rilevante non solo politicamente, ma anche nel merito.

La situazione si complica perché, a questo punto — come ho già sottolineato un'altra volta — manca formalmente il parere della Conferenza delle regioni e io non credo che nessuno di noi voglia arrivare alla stesura definitiva di questo provvedimento senza un parere formale da parte della Conferenza unificata. Serve un punto fermo in tal senso.

In secondo luogo, l'interlocuzione — lo leggo in termini positivi — che ci deve essere tra il Parlamento e le associazioni rappresentative del sistema delle autonomie locali e delle regioni non può essere episodica. Auspico, quindi, che possano essere previsti anche momenti successivi in cui il nostro lavoro, quello del Parlamento, in qualche modo si interfacci rispetto alle opinioni maturate all'interno delle associazioni rappresentative del sistema delle autonomie.

Personalmente, sarei venuto qui a sostenere queste posizioni e non avrei mandato una lettera che presenta profili di scarsa attenzione nei confronti del ruolo del Parlamento che già i colleghi segnalavano.

RAFFAELE VOLPI. Riprendo quanto ho cominciato a dire all'inizio della seduta, ringraziandola nel contempo per la con-

duzione dei lavori, nonché per la prospettiva di ricondurre all'interno dell'ufficio di presidenza le determinazioni che saranno utili alla Commissione per riannodare — credo che si tratti di questo — un giusto rapporto istituzionale con chi ha una rappresentanza delle autonomie locali.

Tutto ciò fatto salvo il merito della discussione, che a me sembra fosse molto chiaro, perché stiamo parlando di un'indagine conoscitiva. E qual era la sede più qualificante per essere presenti in Commissione affari costituzionali che quella di un'indagine conoscitiva?

Vorrei eccepire, innanzitutto, il metodo. Credo che sia stato improprio per tutti i commissari, almeno per quelli che ne avevano avuto l'opportunità, conoscere venerdì, attraverso un comunicato stampa delle tre organizzazioni, che esse non sarebbero venute. I contenuti del comunicato, di fatto, corrispondono alla lettera che la Presidenza ha letto e posto in distribuzione nella seduta odierna.

Le ripeto quello che ho detto a inizio seduta, presidente, e voglio ripeterlo anche ai colleghi. Spero veramente che l'iniziativa della firma dei tre presidenti, per quanto nell'autonomia delle loro organizzazioni, sia il frutto almeno di una condivisione con gli uffici di presidenza, ma le posso già ribadire che non solo ho il dubbio che non sia così, ma che mi permetto di presentarlo come dubbio esclusivamente per il rispetto che ho di quelle organizzazioni che non sono il Parlamento.

Pur avendo compreso l'intervento del collega Giovanelli, condivido buona parte dell'intervento dell'onorevole Tassone. Non faccio il parlamentare per fare il decrittatore di messaggi segreti che arrivano scritti in questo modo. Capisco benissimo e sarebbe stato non solo lecito, ma legittimo, appellarsi a quello che è scritto nel primo paragrafo della lettera, che a me sembra chiarissimo.

Ne do lettura: « L'accoglimento è stato parziale e insoddisfacente. Riteniamo che non vi sia l'opportunità, in questo momento, di continuare il dialogo » Quindi, la conclusione è il non venire all'audizione.

Va benissimo. Rappresentano forse il pensiero delle loro organizzazioni al completo, il che andrebbe verificato con molta delicatezza, perché le sensibilità sono diverse, ma sicuramente non è il modo per rapportarsi al Parlamento.

Con riferimento alla seconda parte della lettera, che è quella criptata fino a un certo punto, ha ragione il collega Giovanelli quando parla — lo sapevamo e ce l'eravamo detti in Commissione — del problema del rinnovo degli organi della Conferenza delle regioni e, quindi, di una nuova rappresentanza; però mi sembra improprio che si venga a dire che ci sono modi e luoghi più adeguati per avere un confronto con il Parlamento nel momento in cui questo Parlamento, con il consenso di tutte le parti politiche, si fa carico, giustamente e con la massima trasparenza, di aprire un'indagine conoscitiva per assumere le posizioni delle organizzazioni rappresentative delle autonomie territoriali e di chi ha chiesto di essere auditato. Abbiamo ascoltato, ad esempio, i dirigenti degli enti locali, che sono venuti, hanno rappresentato la loro posizione. Non ci possiamo poi inventare noi organi parlamentari non previsti dai regolamenti. Chiedo che mi si spieghi che cosa si intende per sede permanente. Noi siamo permanenti finché non ci mandano a casa o non andiamo a casa da soli; non so se siano permanenti loro e se rappresentino tutti.

Credo che non si possa in questo momento travisare alcuni contenuti politici, perché penso che l'onestà intellettuale che vige in questo Parlamento vada riconosciuta a tutti i gruppi politici, che, specialmente e particolarmente in questa Commissione, si sono sempre confrontati con grande chiarezza e onestà intellettuale. Ovviamente non possiamo essere sempre d'accordo su tutto, ma porsi in questa posizione non è un approccio positivo, perché c'è un piccolo passaggio nella lettera di organizzazioni così importanti di cui mi stupisco: credo che si confonda il Governo con il Parlamento. Forse sarebbe meglio spiegare loro la differenza, perché noi rappresentiamo,

tutti insieme, tutti i cittadini italiani. Il Governo, invece, è un qualcosa di particolare che amministra in questo momento. Loro non venivano a parlare col Governo, ma con il Parlamento.

GIANCLAUDIO BRESSA. Pur non essendo stato presente al momento della lettura della lettera, credo che la proposta avanzata dalla presidente Santelli fosse la più sensata per evitarci di trasformare questa sede in un'occasione di polemica che, credo, invece, non debba essere.

Noi dobbiamo essere assolutamente e totalmente rispettosi dell'autonomia delle associazioni che vengono invitate in audizione e accogliere qualsiasi decisione esse assumano. Nel caso particolare, non si tratta di associazioni di privati cittadini, ma di associazioni che rappresentano le regioni, le province e i comuni. Non dovremmo mai dimenticare questo punto. L'ufficio di presidenza, tuttavia, era la sede più propria perché questa lettera, al di là dei modi e delle forme con cui è stata presentata, pone alcune questioni vere, che anche la nostra Commissione avrebbe il compito e il dovere di affrontare.

Da questa lettera — non c'è bisogno di un'audizione per decryptarla, perché è molto trasparente — emerge un problema di relazione con il Governo, il che, come è stato detto, è più che spiegabile e plausibile. Inoltre, si pone, il che riguarda direttamente noi, un problema serio di rapporto tra rappresentanti di associazioni che rappresentano istituzioni costituzionalmente garantite e il Parlamento per quanto riguarda l'attività legislativa.

È un tema serio, soprattutto se immaginiamo che uno degli interlocutori è la Conferenza delle regioni, che ha, al pari di noi, un « potere legislativo ». Si tratta di un segnale che dichiara l'esistenza di un malessere forte dal punto di vista del modo con cui si affrontano le leggi. È inutile anticipare discorsi che svolgeremo se e quando affronteremo il tema della riforma costituzionale e del perché in questa Repubblica, una volta modificato il Titolo V della parte seconda della Costituzione, sia indispensabile il Senato federale.

Non banalizzerei la questione dal punto di vista della forma, a mio modo di vedere sbagliata, con cui è stata presentata questa lettera; è sbagliata perché, come giustamente ricordava il collega Volpi, noi qui rappresentiamo il Parlamento e non il Governo, e questo è esattamente il luogo, quando è in corso un'indagine conoscitiva, dove si viene e si spiegano le proprie ragioni e valutazioni.

Ciò detto, le questioni poste da questa lettera sono serie e di sistema e sarebbe banale derubricarle a una polemica sulla forma con cui è stata presentata la lettera stessa, che io, al pari di altri colleghi che sono intervenuti, considero assolutamente inadeguata e inappropriata. Per questo motivo ritenevo che la discussione sarebbe stata più utile e proficua all'interno dell'ufficio di presidenza, ma, avendo tutti preso la parola, ho pensato di dover esprimere anch'io alcune considerazioni.

GIUSEPPE CALDERISI. Ritengo che la discussione vada svolta in sede di ufficio di presidenza e che la questione non sia secondaria e che vada affrontata anche alla presenza del presidente Bruno, che, in questo caso, è anche relatore del disegno di legge in questione.

Alle osservazioni che sono state esposte vorrei soltanto aggiungere un piccolo elemento di valutazione: i soggetti che fanno parte della Conferenza unificata dovrebbero rendersi conto che il Parlamento ignora totalmente quanto viene discusso in sede di Conferenza unificata stessa. È vero che la Conferenza unificata ha assunto ormai poteri di carattere politico-legislativo anziché di raccordo amministrativo, come quando era nata, ma l'aver apporato una riforma al Titolo V della parte seconda della Costituzione senza aver contestualmente previsto la sede di raccordo, ha comportato queste piccole conseguenze relative a una sede politico-legislativa. Di fatto, grazie alla giurisprudenza della Corte emanata per rimediare ai guasti del Titolo V, questo organo è stato trasformato da organo di raccordo amministra-

tivo a organo politico-legislativo, ma assolutamente privo di qualunque trasparenza, democraticità e responsabilità.

Vorrei che i rappresentanti di tali enti si rendessero conto che il Parlamento ignora il dibattito che avviene in tale sede e che, quindi, un'audizione forse sarebbe stata una sede idonea per consentirci di comprendere i loro problemi di rapporto con il Governo che, evidentemente, noi non possiamo conoscere se non attraverso informazioni parziali e narrazioni giornalistiche.

MARIA PIERA PASTORE. Intervengo anch'io per svolgere alcune brevi precisazioni. I rappresentanti di ANCI e UPI sono stati sempre — da quando io sono in questa Commissione — interlocutori di tutta la I Commissione, tanto che sono stati invitati, ascoltati e auditi più volte su diversi temi che riguardano le autonomie locali.

Peraltro, proprio ANCI e UPI hanno spesso a disposizione i testi dei disegni di legge ancor prima che questi vengano trasmessi alla Commissione competente, perché sono il primo interlocutore del Governo. Proprio sul disegno di legge in oggetto hanno avuto un rapporto costante con il Governo.

Dopodiché mi permetto anch'io di porre il dubbio sulla paternità di questa lettera. A quanto mi risulta, gli uffici di presidenza degli organi che ho menzionato non erano a conoscenza della lettera. Ciò non mi sembra corretto nei rapporti interni alle associazioni degli enti locali.

LINDA LANZILLOTTA. Non ho elementi sulla genesi di questa lettera. Voglio, però, svolgere alcune riflessioni.

Trovo questa lettera alquanto inappropriata. Noi trattiamo un provvedimento di iniziativa del Governo in un ambito che attiene all'esercizio delle competenze esclusive dello Stato e riguarda la definizione delle funzioni fondamentali degli enti locali, su cui credo che il Governo e il Parlamento debbano esercitare in autonomia le proprie prerogative, pur andando a un confronto e a un'acquisizione dei punti di vista delle altre istituzioni.

Peraltro, la sede della Conferenza unificata si è via via trasfigurata nella sua missione, a mio avviso determinando un'alterazione dei rapporti istituzionali tra esecutivi e assemblee elettive ai diversi livelli istituzionali, il che rappresenta uno dei problemi che il Parlamento dovrà affrontare per rendere più funzionale, rappresentativo ed equilibrato il sistema multilivello che la Costituzione ha delineato.

Ricordo che, con una norma che io ho a lungo contestato, si è addirittura prevista un'intesa ai fini della previa presentazione dei decreti delegati in materia di federalismo fiscale tra Governo e sistema delle autonomie, con ciò, a mio parere, depotenziando in modo significativo anche il ruolo del Parlamento nel processo di adozione di tali provvedimenti e si tende, credo, a preconstituire una situazione in virtù della quale il Senato federale, quale che sia l'assetto che si andrà configurando, in qualche misura sarà anch'esso delegittimato e depotenziato. La sede della costruzione dell'intesa politica tra livelli istituzionali anticiperà, infatti, la fase parlamentare, portandola e consolidandola nella Conferenza unificata e minando alla radice anche il processo di riforma costituzionale che il Parlamento sta avviando.

Tutto ciò è rafforzato dal fatto che il sistema elettorale delle regioni rafforza in modo enorme gli esecutivi rispetto alle assemblee elettive e credo che, se vogliamo potenziare in prospettiva il Senato federale, dovremo, nello stesso tempo, riflettere sul sistema elettorale delle regioni e sulla forma di governo regionale.

In assenza di una riflessione di questo tema, qualsiasi ridefinizione del circuito istituzionale Stato-livelli substatali e assemblee elettive-esecutivi nell'ambito dei diversi livelli istituzionali sarà, a mio avviso, parziale e destinata all'insuccesso.

Ritengo che la creazione di un organismo che sostanzialmente tende a riprodurre il comitato che è stato istituito nell'ambito della legge sul federalismo e che dovrebbe creare una sede permanente di consultazione tra bicamerale e sistema delle autonomie come proiettato da questo

comitato debba essere contrastata, perché altera profondamente e in modo tendenzialmente irreversibile il rapporto tra livelli istituzionali e tra organi nell'ambito di ciascun livello istituzionale.

Oltre al fatto della sgradevole scortesia istituzionale che ravvedo in questa lettera, credo che si debba innestare una nostra riflessione più profonda su tutti i temi che la nuova forma di Stato e, in prospettiva, anche di Governo ai diversi livelli devono presentare come oggetto della riflessione e poi, eventualmente, della decisione del Parlamento.

PRESIDENTE. Colleghi, come ho già detto, il tema verrà ripreso in ufficio di presidenza.

Sospendo brevemente la seduta.

La seduta, sospesa alle 12,10, è ripresa alle 12,20.

Audizione di docenti universitari.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, nell'ambito dell'indagine conoscitiva deliberata nell'ambito dell'esame dei progetti di legge C. 67 Stucchi e abb. — semplificazione dell'ordinamento regionale e degli enti locali, nonché delega al Governo in materia di trasferimento di funzioni amministrative e Carta delle autonomie locali, l'audizione dei docenti universitari.

Sono presenti i professori Gian Candido De Martin Topranin, Andrea Giorgis, Tania Groppi, Giovanni Pitruzzella, Giampaolo Rossi e Nicolò Zanon.

Comunico che il professor Luca Mezzetti non potrà prendere parte all'audizione di oggi, in quanto impegnato in attività all'estero; il professor Cesare Pinelli, invece, a causa del blocco dei voli, non riuscirà a partecipare all'incontro.

Do, pertanto, la parola per primo al professor Andrea Giorgis.

ANDREA GIORGIS, *Professore ordinario di diritto costituzionale*. Prima di iniziare, volevo ringraziare per l'invito.

Anticipo subito che le mie saranno considerazioni un po' disordinate, non essendo facile esprimere un'analisi puntuale su un testo così articolato. Vorrei, tuttavia, mettere in chiaro alcuni profili di indeterminatezza del disegno di legge C. 3118.

Comincio da una parte del testo di carattere sostanziale, cioè quella relativa all'elencazione delle funzioni fondamentali di cui alla lettera p), comma secondo, dell'articolo 117 della Costituzione. A questo proposito, mi sembra apprezzabile che non si sia operato attraverso lo schema della delega e che le Camere abbiano cercato di definire in maniera puntuale tali funzioni. Mi sembra, però, che l'elenco cristallizzi e riprenda il sistema vigente e, soprattutto, che non riesca a risolvere alcune difficoltà interpretative che hanno dato e danno tuttora origine a un acceso dibattito tra gli studiosi e a un serrato confronto anche in giurisprudenza.

Chiedo scusa per la sinteticità con la quale mi esprimo. Ritengo però che, pur attraverso una non articolata esposizione, si comprenda a che cosa intendo fare riferimento. Penso, per esempio, all'annoso problema della distinzione tra governo e gestione, quindi a quello di definire quale sia specificamente la funzione che viene attribuita agli enti locali nella partecipazione alla garanzia dell'erogazione di quei servizi che, per tradizione e per legislazione, si sogliono tuttora distinguere tra servizi a rilevanza economica e non a rilevanza economica. A questo proposito, l'articolato parrebbe fare propria tale antica distinzione e, quindi, attraverso l'uso di alcune espressioni molto chiare, tipo « gestione », attribuire, per quanto riguarda i servizi che si sogliono definire non a rilevanza economica, come quelli sociali e culturali, la competenza in capo all'ente locale e il compito di gestirli direttamente.

Non altrettanta chiarezza sembra, però, accompagnare la definizione degli altri servizi. È vero che il problema è stato trattato in altro luogo e che la ridefinizione dell'articolo 113 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, con l'articolo

23-bis del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, ha ridefinito il problema delle modalità attraverso le quali gli enti locali possono gestire i servizi essenziali. Pur tuttavia, sarebbe forse opportuno che il tema venisse trattato in maniera organica e non così distinta.

Sottolineo ciò per non accennare ad altri aspetti che sono molto noti e di difficile soluzione, dai quali tuttavia non si può prescindere, perché il problema della definizione delle funzioni fondamentali non può essere disgiunto da quello della definizione dei costi *standard* e da quello dell'attuazione dell'articolo 119 della Costituzione, ovviamente.

Dare seguito all'impianto del Titolo V della parte seconda della Costituzione è un'operazione molto impegnativa, che tuttavia può contribuire a una maggiore razionalizzazione dell'attuale sistema e a una chiarificazione delle rispettive competenze solo se viene condotta in maniera organica e complessiva. Altrimenti, si rischia di dover discutere di profili che non sono risolvibili senza che si affrontino altre questioni.

Nel caso di specie, l'elencazione delle funzioni fondamentali dovrebbe essere accompagnata, per esempio, dall'esplicitazione dei tipi di servizi e delle loro modalità di gestione, nonché da tutta una parte relativa al finanziamento. Un nodo da sciogliere è quello relativo a come si ritiene di interpretare l'articolo 119 della Costituzione, laddove prevede espressamente che tutte le funzioni attribuite agli enti locali siano integralmente finanziabili.

Tale previsione rinvia al problema della distinzione tra funzioni fondamentali e ulteriori e richiederebbe che, nell'ambito di tali funzioni, si definisse anche in maniera molto puntuale — come pure nella relazione introduttiva viene espresso — quali sono i rapporti tra i diversi livelli istituzionali, e che si cercasse di definire in maniera chiara alcune competenze di carattere esclusivo, in modo da evitare contrapposizioni, conflitti e incertezze su chi deve fare che cosa.

A questo riguardo e nell'ambito di questo tema, insisto nel sostenere che sia molto importante che lo stesso testo, lo stesso impianto normativo che dà attuazione all'articolo 119 della Costituzione, che definisce le funzioni fondamentali e quelle ulteriori, stabilisca anche come possono essere gestiti i servizi ed espliciti attraverso una previsione legislativa la distinzione tra servizi a rilevanza economica e non a rilevanza economica, distinzione peraltro non così netta, anche se, in via di prassi, gli enti locali ne danno un'interpretazione abbastanza condivisa.

Gli altri aspetti del disegno di legge mi paiono essere di contenuto più incerto. So che è una critica che gli studiosi costantemente evidenziano, ma, per quanto sia ormai una « litania » che ripetono tutti i costituzionalisti, credo che valga comunque la pena riprenderlo: mi riferisco al problema dell'indeterminatezza dei principi e dei criteri direttivi. Tutta la parte relativa alla riorganizzazione degli enti, alla soppressione delle comunità montane o la stessa delega relativa alla definizione del Codice delle autonomie appare, perlomeno a prima lettura, una delega piuttosto in bianco. Non sono chiari infatti quali sono i principi e i criteri direttivi che il Governo dovrebbe seguire nel realizzare questo codice, che — lo si dice espressamente — ha una portata innovativa non soltanto di carattere formale, ma anche sostanziale.

Questo è un punto che, in termini di stretto diritto costituzionale positivo, non può non essere evidenziato. Secondo quanto disposto dalla nostra Costituzione, il Parlamento può delegare al Governo l'esercizio della funzione legislativa, ma solo attraverso la definizione di principi e criteri direttivi, peraltro indispensabili per poi misurare la conformità del decreto delegato alla delega del Parlamento. In questo caso, mi pare che sia difficile dall'articolato trarre indicazioni chiave e, quindi, un modello di attuazione del Titolo V.

Emerge, poi, un tema, sul quale immagino interverranno i colleghi, relativo alla questione della netta definizione delle competenze, cioè della precisa indicazione