COMMISSIONE PARLAMENTARE PER LE QUESTIONI REGIONALI

RESOCONTO STENOGRAFICO

INDAGINE CONOSCITIVA

4.

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 1º OTTOBRE 2008

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE **DAVIDE CAPARINI**

INDICE

PAG.

Sulla pubblicità dei lavori:

Caparini Davide, *Presidente* 3

INDAGINE CONOSCITIVA SULL'ATTUAZIONE DELL'ARTICOLO 119 DELLA COSTITUZIONE IN RELAZIONE AL NUOVO ASSETTO DI COMPETENZE RICONOSCIUTE ALLE REGIONI ED ALLE AUTONOMIE LOCALI IN MATERIA DI FEDERALISMO FISCALE

Audizione di rappresentanti dell'Unione nazionale comuni, comunità, enti montani (UNCEM):

Caparini Davide, *Presidente* 3, 7, 11, 14

Astore Giuseppe (IdV) 10, 14

Borghi Enrico, *Presidente dell'UNCEM* 3, 11

Vaccari Gianvittore (LNP) 9

Vitali Walter (PD) 7

PAGINA BIANCA

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE DAVIDE CAPARINI

La seduta comincia alle 14,10.

(La Commissione approva il processo verbale della seduta precedente).

Sulla pubblicità dei lavori.

PRESIDENTE. Avverto che, se non vi sono obiezioni, la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata anche attraverso l'attivazione di impianti audiovisivi a circuito chiuso.

(Così rimane stabilito).

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

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sull'attuazione dell'articolo 119 della Costituzione, in relazione al nuovo assetto di competenze riconosciute alle regioni ed alle autonomie locali in materia di federalismo fiscale, l'audizione di rappresentanti dell'Unione nazionale comuni, comunità, enti montani (UNCEM).

Ringrazio il presidente Enrico Borghi per aver accettato la nostra richiesta di audizione e ringrazio altresì la folta delegazione che lo accompagna, composta dal direttore generale Tommaso Dal Bosco, dal vicedirettore generale Massimo Bella da Gianluca Saponaro dell'ufficio studi, Maria Teresa Pellicori, capoufficio stampa, e Moreno Gentili di LEGAUTONOMIE.

Do la parola al presidente dell'UNCEM, Enrico Borghi.

ENRICO BORGHI, *Presidente dell'UNCEM*. Grazie, signor presidente, per questa opportunità di sottoporre all'attenzione del Parlamento una serie di valutazioni che la nostra associazione ha già iniziato a predisporre nel confronto con il Governo sul tema del federalismo fiscale.

Riassumerò qui, all'attenzione della Commissione e dei commissari presenti, che saluto, una serie di valutazioni che fanno parte di un processo *in itinere*, anche perché questa mattina abbiamo avuto modo di incontrare il Ministro Calderoli e, quindi, anche sulla base delle osservazioni e delle valutazioni fatte dal Ministro proponente, le considerazioni contenute all'interno di questo nostro documento – che è a disposizione della Commissione – vanno considerate come un *work in progress*.

Dividerei il mio intervento in due parti. La prima, anche alla luce delle conclusioni della prima Conferenza unificata e dell'incontro con il Governo tenutosi oggi, riguarda una partita su cui sembra esserci, almeno dal punto di vista del confronto con il Governo, una certa condivisione di fondo; la seconda, invece, concerne una partita ancora del tutto aperta e problematica.

La prima considerazione è relativa alla nostra richiesta di inserire il tema del riconoscimento della specificità dei territori montani all'interno del disegno di legge sul federalismo fiscale, in considerazione di due elementi fondamentali: il passaggio dai costi della cosiddetta « spesa storica » ai costi standard e il tema della perequazione.

Uno specifico articolo del Trattato costituzionale di Lisbona, recentemente introdotto, riconosce le aree montane – insieme alle isole e alle regioni ultraperiferiche con scarsa densità di popolazione

– come aree gravate da sovraccosti strutturali permanenti per l'erogazione di servizi e la realizzazione di investimenti. Per questo motivo, chiediamo che nella delega attribuita al Governo si tenga conto di questo aspetto particolare esistente nel nostro territorio nazionale.

Ne approfitto anche per dare una seconda, fresca, comunicazione al Parlamento e a questa Commissione: ieri è scaduto il termine per l'emanazione, da parte delle regioni ordinarie, della legislazione di riordino delle comunità montane. Allo stato attuale, ci risulta che dodici regioni abbiano legiferato in materia e che tre regioni siano rimaste momentaneamente escluse: il Lazio, che ha calendarizzato il disegno di riordino delle comunità montane entro la prima decade del mese di ottobre; il Veneto, che ieri non è riuscito a legiferare perché è mancato il numero legale in consiglio regionale; e la Puglia che, da quanto ci risulta, sembrerebbe invece intenzionata a far scattare i provvedimenti della legge finanziaria.

Questo per dire che, sostanzialmente, sull'intero territorio nazionale, si è provveduto all'operazione di riordino istituzionale del territorio montano e che questo, in qualche misura, dal nostro punto di vista, prefigura anche una corretta applicazione del federalismo fiscale, nel momento in cui esso prevederà il riconoscimento della specificità delle aree montane.

Come dicevo, questo tema è stato approfondito anche nell'incontro di questa mattina con il Ministro Calderoli. Da parte dell'Esecutivo abbiamo registrato la disponibilità ad accogliere questa nostra istanza e, in particolare, ad accogliere alcuni emendamenti che, su questi temi, abbiamo presentato in sede di Conferenza unificata e che, per altro, sono allegati alla documentazione.

Per quanto ci concerne, questa è, di tutta evidenza, la richiesta più forte e più rilevante che ci sentiamo di dover fare. Credo, signor presidente, di poter omettere le motivazioni che supportano questo tipo di richiesta, in quanto sono evidenti e conclamate rispetto alla caratterizzazione e alla specificità dell'erogazione di servizi – fra l'altro anche di servizi essenziali – in territori che hanno una situazione di partenza caratterizzata da difficoltà strutturali.

La seconda questione sulla quale, invece, riteniamo che il lavoro parlamentare sia fondamentale – anche perché il confronto con il Governo su questo tema ci ha fatto riscontrare una pluralità di opinioni anche all'interno dell'Esecutivo, il che non ha consentito di esprimere una posizione univoca ai suoi esponenti che sono stati nostri interlocutori – è un tema che ci rendiamo conto essere più di carattere istituzionale, ma che tocca da vicino la materia del federalismo fiscale.

Mi riferisco al tema della platea istituzionale e, in maniera particolare, della modalità con la quale i piccoli comuni saranno considerati all'interno del federalismo fiscale.

Rispetto a questo, anticipo fin d'ora che l'impianto previsto da questo disegno di legge ci pare convincente, nel momento in cui esso assicura la perequazione al livello regionale delle municipalità di piccola e piccolissima dimensione demografica.

Questa indicazione, che peraltro era già contemplata nel disegno di legge predisposto nella passata legislatura dal precedente Governo, viene ora ripresa; noi riteniamo che questa modalità sia conforme alla necessità di riconoscere le specificità delle municipalità dei territori montani.

È di tutta evidenza, infatti, che la platea amministrativa, anche all'interno dei territori montani, è profondamente differente, sull'intero territorio nazionale. Anche sulla base delle competenze legislative attribuite alle regioni in materia di sviluppo delle aree montane riteniamo, quindi, che sia corretto attribuire la perequazione a questo livello.

La questione che, invece, ci pone alcuni interrogativi – ci rendiamo conto, lo ripeto, che si tratta di un argomento di carattere istituzionale – riguarda il tema della riaggregazione funzionale dei piccoli comuni, che deve essere necessariamente affrontato contemporaneamente all'aspetto fiscale.

Rispetto a questo, la nostra è una posizione molto chiara: noi chiediamo che,

nel processo di riordino istituzionale – che porta con sé anche la necessità di attribuire alle funzioni fondamentali i cespiti relativi – esista un'unica forma associativa sovra-comunale di tipo obbligatorio che, nei territori montani, ai compiti dell'esercizio associato di funzioni deve necessariamente assommare anche il compito di applicare l'articolo 44 della Costituzione, inerente alla valorizzazione e alla specificità delle zone montane.

Vorremmo lasciare sullo sfondo, in questa partita, il dibattito di carattere istituzionale legato alle comunità montane, anche perché è un tema che, costituzionalmente, rientra all'interno delle cosiddette funzioni residuali regionali (articolo 117 della Costituzione).

Ci preoccupa, invece, molto di più la modalità con la quale sarà possibile attribuire le funzioni fondamentali e, in questo caso, le risorse alle piccole municipalità, posto che ci rendiamo perfettamente conto – o, almeno, questa è la nostra posizione – che non sarà possibile attribuire ad ogni singola municipalità il potere di autonomia nella gestione delle funzioni fondamentali e nella gestione dei cespiti. Questo anche perché ci rendiamo conto di rappresentare una platea di enti che, soprattutto sulla perequazione, avranno l'esigenza un certo tipo di garanzie. Noi sottoponiamo al Parlamento, in qualche misura, la necessità di considerare questo aspetto.

All'interno della nostra memoria, abbiamo presentato anche una serie di studi e analisi di scenario sui comuni montani con meno di 10 mila abitanti, compiuti da importanti e autorevoli istituti di studio nel corso di questi mesi, che evidenziano la tendenza a un progressivo incremento del disagio abitativo.

Passeremo dal 60 per cento di comuni con cosiddetto disagio abitativo – quelle realtà dove di assiste, cioè, a una rarefazione e a una diminuzione dei servizi – ad un tendenziale 71 per cento nel 2016 (naturalmente stiamo parlando di studi e analisi di scenario). In assenza di risposte politiche, questo significa che oltre il 70 per cento dei cittadini dei 3.500 comuni montani presenti nel nostro Paese correrà il rischio del disagio abitativo, dovendo far fronte all'assenza dei cosiddetti servizi fondamentali, e di un aumento dell'inurbazione.

Noi vi sottoponiamo pertanto questa riflessione sull'insufficienza dimensionale dei comuni di montagna, rispetto alla quale, dal nostro punto di vista, il legislatore è sostanzialmente di fronte a due strade.

La prima consiste nell'affrontare con coraggio e determinazione la prospettiva della creazione di quello che noi chiamiamo il « comune dei comuni », che ad un unico, obbligatorio, livello sovra-comunale – di cui esiste la necessità, torno a ripeterlo – abbini la capacità di fare sistema da parte dei comuni di montagna. Questo non per essere coattivi nei confronti delle autonomie municipali, ma per evitare che una logica di volontarietà porti alla dispersione delle economie di scala realizzatesi nel corso di questi anni e all'impossibilità di gestire quelle funzioni fondamentali e complesse che verranno loro assegnate con l'applicazione del federalismo. In assenza di ciò, rischia di determinarsi un'incapacità di erogare i servizi fondamentali ai cittadini.

La seconda alternativa è che si vada verso una forte politica di aggregazione municipale, che però deve essere basata, sotto il profilo delle fusioni, sulla libera e autonoma scelta delle collettività locali. Se si ritiene che questa debba essere la strada, anche sotto il profilo dell'incentivazione, dell'agevolazione di carattere finanziario e in termini di risorse quantitative, allora crediamo che questo tema debba essere affrontato apertamente, perché temiamo – lo dico in maniera molto franca – che, altrimenti, questo dibattito venga introdotto surrettiziamente.

Dico questo perché, mentre nelle prime stesure della bozza si parlava di agevolazioni e incentivazioni dell'associazionismo intercomunale, in seguito questa formulazione è stata eliminata e nella versione attuale si parla esplicitamente di incentivi all'unione e alla fusione dei comuni.

Se questo è il percorso, discutiamone. Noi non siamo preliminarmente chiusi alla

discussione e al dibattito, ma chiediamo che di questo si dia piena contezza e, soprattutto che, qualora questa fosse la scelta del legislatore, si mettano le collettività locali nelle condizioni di poter scegliere tale percorso in libertà e non in maniera coattiva: occorre evitare che, alla fine, anziché matrimoni veri, si facciano matrimoni di interesse.

In secondo luogo, intendiamo rivolgere al Parlamento la richiesta, che finalmente comincia a bucare anche lo schermo dei grandi mezzi di comunicazione, di affrontare il tema dell'esperienza delle comunità montane in una maniera meno approssimativa e meno pregiudizievole rispetto a quanto è stato fatto in alcuni casi, anche all'interno delle aule parlamentari.

Per essere franco, mi riferisco alla manovra finanziaria contenuta nel decreto-legge n.112 del 2008 e al pressappochismo con il quale molti hanno guardato a quella manovra, in tono liquidatorio e giacobino, con il risultato – lo dico al Parlamento – che siamo oggi in presenza, in conseguenza della precedente legge finanziaria del Governo Prodi e della attuale legge finanziaria, di un rischio di dissesto delle comunità montane che, in Italia, oscilla fra il 60 e l'80 per cento.

Questo, tradotto « in soldoni », significa che, dal 1° gennaio 2009, quasi 3 mila comuni si vedranno restituiti dalle comunità montane quasi 3 mila gestioni associate di servizi perché evidentemente le comunità montane, dovendo dichiarare il dissesto, restituiranno al mittente le funzioni che sono state loro delegate. Questo avrà un impatto su 15 mila unità di personale, suddiviso nell'intero territorio nazionale, e rilevanti oneri sotto il profilo della necessità di coprire i mutui.

Lo dico incidentalmente, per far comprendere che, spesso, quando si agitano le bandiere della demagogia e del populismo, si producono risultati controproducenti.

L'agitare queste bandiere non ha consentito di cogliere quello che, dal nostro punto di vista, è stato l'elemento importante dell'esperienza, durata trentacinque anni, di questo strumento che, per altro, essendo stato recentemente oggetto di riforma, è in divenire, in trasformazione, ed è già molto mutato anche sotto il profilo della *governance*.

Per inciso, va detto che si è passati da 12.500 amministratori dei 355 enti ai 4 mila amministratori dei circa 220 enti: questa è la portata del processo di riforma e di autoriforma del nostro sistema.

Questi enti così tanto vituperati avevano – mi riferisco ai dati del 2006 – un'incidenza di spesa corrente complessiva del 42,2 per cento, risultando essere gli enti locali con la minore incidenza di spesa corrente rispetto a tutti gli altri. Il modello delle unioni tra i comuni, che spesso viene agitato come la panacea di tutti i mali – sempre secondo i dati del Ministero dell'interno riferiti al 2006 – ha l'80,2 per cento di costi di spesa corrente sui costi generali, pari a esattamente il doppio.

Vorrei che, nel momento in cui si metteranno sul campo delle misure alternative, si entrasse nel merito delle effettive capacità degli enti di rispondere e di corrispondere; altrimenti il rischio è che sostituiamo qualcosa che può anche non funzionare con un suo surrogato, anziché con qualcosa di effettivo. Questo è, dunque, un tema sul quale crediamo si debba aprire una discussione in maniera molto serena e franca.

Noi abbiamo presentato degli emendamenti – frutto di un duplice percorso – che vanno in questa direzione.

Se si ritiene che il futuro del territorio montano del nostro Paese non possa più essere legato ad una molteplicità di piccoli comuni che, teoricamente, fanno tutti la stessa cosa ma che, praticamente, non riescono più a farla, o si avviano processi governati e concertati di riaggregazione, sotto il profilo della dimensione municipale, oppure, in alternativa, noi crediamo debba esistere la codificazione di un principio – demandato poi alle competenze legislative regionali – che preveda un'unica forma associativa obbligatoria, nella quale far convergere quelle funzioni fondamentali che non si possono concentrare, per criteri di efficienza e di economicità, su piccole o piccolissime dimensioni.

Questo, signor presidente, è in sostanza il frutto del lavoro con il quale ci presentiamo oggi in Commissione.

Anticipo che la Conferenza unificata per l'espressione formale del parere su questo disegno di legge è stata convocata per domani alle ore 13. Sulla base di queste premesse, noi lavoreremo anche nel corso di queste ore per capire quali di questi emendamenti saranno formalmente recepiti, nella consapevolezza che, da quello che ci è dato modo di comprendere, ci sarà ancora un ampio margine di confronto all'interno delle aule parlamentari.

In questo senso, quindi, ci rimettiamo anche al lavoro della Commissione, perché riteniamo che esso possa essere importante, soprattutto nella determinazione degli aspetti affrontati nella seconda parte della mia riflessione, che ho svolto in maniera più estesa, non perché penso che sia più importante della precedente, ma perché ritengo che sulla prima, da quanto mi è dato modo di comprendere, c'è un certo grado di convergenza e coralità.

PRESIDENTE. La ringrazio, presidente. Do la parola ai deputati e ai senatori che intendano porre quesiti o formulare osservazioni.

WALTER VITALI. Ringrazio il presidente Borghi per la chiarezza della sua esposizione, che mi consente anche di essere molto rapido nelle domande che intendo formulargli.

La prima riguarda un aspetto che non ha toccato – sicuramente per esigenze di sintesi – nel suo discorso, sul quale le altre associazioni che abbiamo audito, sia quella delle province, sia quella dei comuni, si sono mostrate entrambe molto preoccupate. Non ero presente all'audizione dei rappresentanti di Legautonomie svoltasi ieri, ma probabilmente il tema è emerso anche in quella sede.

Nella proposta del Governo – o, almeno, nella sua formulazione che noi abbiamo potuto finora esaminare – c'è un riferimento insistito al finanziamento delle funzioni fondamentali. Le altre associazioni di enti locali hanno giustamente osservato che il comma 4 dell'articolo 119 parla di tutte le funzioni pubbliche attribuite alle autonomie locali. Vorrei sapere se anche l'UNCEM condivida questa preoccupazione.

La seconda domanda – che credo sia assolutamente preliminare a ogni altra discussione sul tema delle comunità montane – riguarda il contenuto della manovra economica di luglio e, ancor prima, della legge finanziaria per il 2008.

Ci troviamo di fronte ad una situazione nella quale, come giustamente ha detto il presidente Borghi, si va verso il dissesto delle comunità montane. È una situazione molto grave, perché parliamo della metà del territorio montano nazionale e di un numero molto elevato di comuni i quali, dal 1° gennaio del prossimo anno, si troveranno a dover intervenire in supplenza dello Stato, che non mette più le comunità montane in condizione di chiudere i loro bilanci.

Chiedo al presidente Borghi – so che lui conosce benissimo questo problema, che io richiamo affinché emerga la discussione in merito – se sia a conoscenza della lettera che il presidente della Conferenza delle regioni, Vasco Errani, ha inviato al Governo, con la quale chiede urgentemente l'apertura di un confronto per un provvedimento-ponte che consenta alle comunità montane di poter vivere fino a quando lo Stato, attraverso la propria legislazione, non avrà provveduto a definire quale sarà il futuro della *governance* montana.

È assolutamente inconcepibile, infatti, che si preveda un dissesto di questi enti che, peraltro, non è nemmeno regolato per legge e che sicuramente provocherà oneri rilevanti che non possono né essere posti a carico dei comuni facenti parte di queste comunità montane, piccolissime e senza alcuna possibilità, né essere messi a carico delle regioni, perché è evidente che neanche le regioni riuscirebbero a farvi fronte, oltre al fatto che sarebbe ingiusto farlo; deve pertanto necessariamente farsene carico lo Stato.

Dobbiamo quindi domandarci perché si mettano le comunità montane nella con-

dizione di dover andare in dissesto, quando si sa che sarà poi lo Stato a dover intervenire. Com'è noto, infatti, i mutui che sono stati accesi e gli affitti degli immobili in locazione e il personale – le cui dimensioni sono già state citate – vanno pagati. Tra l'altro, la spesa corrente non è nemmeno eccessiva, rispetto al complesso della spesa, ma evidentemente non può comunque essere sostenuta.

Il tutto, naturalmente, in una situazione nella quale l'insieme del sistema di governo dei nostri territori montani viene dissestato, senza ragione, in modo assolutamente incongruo e sbagliato.

Infine, la terza domanda riguarda la prospettiva. Su questo devo dire che, avendo partecipato alla discussione sulla riforma della *governance* montana, apprezzo molto il documento che il presidente Borghi e la delegazione dell'UNCEM ci hanno consegnato oggi, perché si tratta di un documento avanzato.

Tra le associazioni di enti locali, l'UNCEM è l'unica che, almeno finora, ha parlato chiaramente della necessità di introdurre una forma obbligatoria per l'esercizio associato di determinate funzioni fondamentali dei comuni.

Dico ciò anche essendo a conoscenza dell'esperienza positiva che una regione come la mia ha svolto in questa materia, attraverso associazioni comunali volontarie; tale esperienza, comunque, ha avuto esattamente quei limiti che il documento dell'UNCEM segnala. È chiaro, cioè, che forme di associazionismo volontario si scontrano necessariamente con il limite per cui basta che anche un solo comune non voglia mettere in esercizio associato la polizia municipale, piuttosto che l'urbanistica, per renderne impossibile l'esercizio associato.

Come dimostrano anche le esperienze di Paesi quali la Francia e la Spagna che, come il nostro, hanno molti comuni, è evidente che questa è l'unica via percorribile, non potendosi operare attraverso le fusioni obbligatorie e non potendo lasciare una situazione di frantumazione come quella attuale.

A me fa molto piacere leggere nero su bianco (pagina 7, ultimo capoverso), su un documento di un'associazione importante di enti locali, che è necessario creare un'unica forma associativa sovra-comunale obbligatoria, che garantisca le funzioni fondamentali comunali previste dall'applicazione dell'articolo 118 e che sia coerente con il disposto dell'articolo 44 della Costituzione.

Questo è lo sviluppo necessario dell'esperienza delle comunità montane. È chiaro che il modo in cui ci si è arrivati è assurdo, perché si sarebbe dovuti partire dalla situazione attuale, senza creare tali condizioni di dissesto generale: occorreva – e si sarebbe tranquillamente potuto fare – discutere l'assetto nuovo prima di superare quello precedente.

Ciò non è accaduto, ma ora l'importante è che venga assunto un obiettivo che possa essere condiviso, come mi auguro, anche mediante un'intesa parlamentare e in sede di Governo; esso andrebbe chiaramente tradotto nel disegno di legge che il Governo si è impegnato a presentare sulla carta delle autonomie locali.

Questo lo abbiamo detto in occasione delle altre audizioni ed è sempre più evidente che il federalismo fiscale è solo una delle due « gambe » necessarie per attuare la nostra Costituzione, laddove l'altra è la carta delle autonomie locali: l'una deve procedere insieme all'altra.

Se vogliamo poi entrare maggiormente nel merito, io penso che sia assolutamente indispensabile che questa forma associativa sovra-comunale obbligatoria abbia tutte le caratteristiche necessarie per potere esercitare le tipiche funzioni comunali. È del tutto evidente, quindi, che occorrerà stabilire anche misure idonee per questi enti in relazione alle loro dimensioni, che non possono essere eccessive. Questa materia riguarda, però, le regioni.

Questa è pertanto la mia domanda: l'UNCEM, che già ha fatto questo passo in avanti molto importante, come considera il problema dell'esercizio di quelle funzioni non tipicamente comunali che sono state assegnate e trasferite alle comunità montane come, ad esempio, la forestazione, l'assetto idro-geologico, l'agricoltura ? Se le re-

gioni andranno a definire dimensioni di aggregazioni comunali più piccole rispetto alle attuali comunità montane, chi dovrà esercitare tali funzioni, secondo l'UNCEM ?

GIANVITTORE VACCARI. Ringrazio l'UNCEM e il presidente per la disponibilità, per quanto ci è stato esposto e per il documento presentato.

Come ho già avuto modo di dire anche in altre occasioni, devo iniziare ribadendo che sento con piacere che tutti sono impegnati, comprese le varie associazioni che rappresentano gli enti locali, in questo processo legislativo, in questo progetto di federalismo: questo non può che essere visto con favore anche da parte mia e dei parlamentari che saranno chiamati ad approvare questa legge.

Ho apprezzato – non solo perché faccio parte di un comune di montagna, ma proprio perché questo è un aspetto fondamentale della dignità di tutti i territori – il richiamo forte che il presidente Borghi ha fatto al rispetto della montagna nelle sue tipicità e al fatto che bisogna riconoscere che, anche a livello europeo, questo aspetto ha tardato a essere recepito: come è già stato ricordato, ciò è avvenuto solo con un provvedimento approvato negli ultimi anni, contenente delle linee-guida di indirizzo, che stenta però a trovare piena applicazioni nelle varie norme di carattere europeo.

Al riguardo – sebbene non abbia intenzione di autocitarmi – penso possa rappresentare un interessante contributo l'ordine del giorno da me presentato in Senato in sede di ratifica del Trattato UE, che conteneva un richiamo forte, sotto questo punto di vista, nei confronti sia dell'Europa, sia delle politiche del nostro Governo e del nostro Parlamento.

Mi sembra di poter condividere pienamente il principio di perequazione a livello regionale illustrato dal presidente – se ho ben compreso – per quanto riguarda i territori e, in particolare, i territori di montagna. Sotto questo punto di vista mi sembra che anche la regione a cui appartengo, il Veneto, si stia muovendo con responsabilità e con grande apertura.

Quanto al provvedimento discusso dal presidente e ai contributi che ci ha offerto sull'argomento, entro volentieri nel merito del concetto delle delegazioni funzionali dei comuni.

Condivido l'idea che ci deve essere una semplificazione del quadro: bisogna effettivamente valorizzare le esperienze acquisite territorialmente, perché alcuni modelli possono essere adatti a certe realtà territoriali, mentre in altre possono non avere la stessa efficacia ed efficienza, che tutti noi vogliamo, in un'ottica di riduzione della spesa, nel raggiungimento degli obiettivi e nella rassicurazione dei nostri cittadini, che siamo chiamati a rappresentare.

Porto tale contributo di riflessione perché questo è uno dei momenti in cui esponiamo reciprocamente le nostre opinioni e idee, per fare in modo che ognuno, per la propria competenza e a seconda del proprio ruolo, contribuisca a sviluppare e portare a termine in tempi brevi la discussione, anche elaborando una legge valida nell'ottica del federalismo fiscale.

Nella mia comunità montana ho sicuramente maturato un'esperienza valida, ma dobbiamo chiederci quali funzioni vogliamo attribuire alla realtà delle comunità montane – non lo dico in termini di polemica, ma costruttivi, così come mi pare abbiano fatto anche i colleghi – al di là di quelle che la legge istitutiva aveva originariamente voluto affidare loro. Sappiamo infatti che, nel tempo, le comunità montane hanno poi stabilito convenzioni e intrapreso altre attività.

Condivido, dunque, il ragionamento secondo cui debba essere portata avanti, parallelamente, una riflessione sul codice di autonomia, al fine di scegliere per il meglio.

Non ho ben compreso, nella riflessione del presidente Borghi sul livello dell'obbligatorietà, se intendesse proporre ai comuni l'opportunità di scegliere se appartenere a unioni o a comunità montane. Questo dibattito è in corso, quindi immagino che esso sia alla base della sua riflessione, ma mi sembra di capire che, da

parte dell'UNCEM, non ci sia stata una scelta aprioristica per una tipologia rispetto ad un'altra.

Vi è la necessità di una razionalizzazione, evitando di generare confusione e di compiere – lo diciamo sinceramente – delle scelte dettate dall'opportunità e dall'interesse di breve periodo, magari anche finanziario, che poi non andrebbero nella direzione di una vera e propria ottimizzazione dei servizi. Mi fermo qui, presidente.

Sono soddisfatto e credo siano emerse delle considerazioni interessanti nonché la volontà forte – mi riallaccio così all'inizio e termino davvero – da parte di tutti di incidere affinché si determini questo cambiamento di assetto dello Stato.

GIUSEPPE ASTORE. Anch'io ringrazio il presidente per la chiarezza con cui ha esposto il documento, ma credo di dover fare alcune osservazioni.

Ci siamo ascoltati tante volte e tante volte abbiamo lavorato insieme. Spesso ci sono momenti, nella nostra storia e nella nostra vita, in cui ci si illude di poter cambiare il corso degli eventi e questo è uno di quei periodi: non vorremmo assegnare bandiere a nessuno, ma vorremmo cambiare davvero questo Stato.

La prima domanda che le faccio è se lei non ritiene che questa sia l'occasione per realizzare davvero la semplificazione istituzionale in questo Paese, delegando le regioni e prendendo delle decisioni sul codice delle autonomie e sulla modifica della Costituzione, dell'unione dei comuni, delle province e delle comunità montane, per giungere, cioè, attraverso la semplificazione, a quella chiarezza che voi chiedete e che noi chiediamo.

Qualche costituzionalista, nei giorni scorsi, riferendosi alle città metropolitane, diceva che a Milano e a Roma agirebbero, contrapponendosi l'una all'altra, ben quattro istituzioni.

Io sono per l'abolizione della provincia e sono per chiudere definitivamente l'eterno conflitto fra l'unione dei comuni e le comunità montane. Permettetemi che vi dica in maniera chiara che non è possibile sovrapporre l'unione dei comuni e le comunità montane – la mia e altre regioni come Basilicata e Puglia ne sono esempi che ho vissuto direttamente – né accettare che in Italia alcuni amministratori facciano i furbi, com'è accaduto quando, una volta esclusi dalle giunte delle comunità montane, si sono fatti l'unione dei comuni in contrapposizione alla comunità montana. Abbiamo dato anche questo esempio, in tutt'Italia, senza grandi differenze fra nord e sud.

Concordo con lei sul fatto che questo aspetto vada definito, magari stabilendo che, a svolgere alcuni servizi, siano chiamate le sole comunità montane nei territori montani e, altrove, la sola unione dei comuni.

La seconda domanda riguarda i costi standard. La legge è molto generica, ma ne ho già parlato per quanto riguarda i piccoli comuni e non voglio ripetermi. Non possiamo, nella maniera più assoluta, affidare al Governo, a un Ministro o a un Presidente del Consiglio la stesura definitiva dei decreti sull'elemento fondamentale di questa grande riforma, alla quale non veniamo trascinati, ma in cui crediamo veramente, dato che abbiamo modificato il Titolo V della Costituzione.

Ieri, al convegno di Forza Italia, mi è piaciuto ascoltare qualche professore ricordare come nei tempi passati c'erano più provvedimenti federalisti di quanti ce ne siano oggi.

Tornando ai costi standard, io credo che essi vadano adeguati ad alcuni parametri fissi. Tra essi, la densità abitativa e l'altitudine sono due parametri irrinunciabili perché, come ho sempre detto, alcuni servizi costano molto di più quando la popolazione è sparsa sul territorio e quando la popolazione abita ad altitudini elevate, con le conseguenti difficoltà di movimento.

Sui piccoli comuni sono d'accordo con quanto è stato detto. L'unica cosa che non accetto in questa relazione, presidente, è che nasca di nuovo la volontà di cancellare le municipalità. Io credo che il nostro sia un Paese in cui le municipalità non vanno assolutamente cancellate – qualcuno ci ha provato qualche tempo fa – perché siamo

affezionati al nostro campanile, alle nostre identità; mentre quello che bisogna portare avanti è l'aggregazione funzionale tra comuni.

Credo che svolgere obbligatoriamente alcune funzioni insieme vada bene, mentre non può assolutamente accadere, in Italia, che si trasformino dieci comuni in uno solo; anche altre nazioni ci hanno tentato e, per quel che so, è finita sempre male.

Queste erano le tre domande che volevo rivolgerle.

Io non voglio frenare la legge sul federalismo, perché sarebbe strumentale, ma credo che il progetto federale – che ci trova d'accordo all'80-90 per cento – debba essere concepito e portato avanti insieme ad un riordino istituzionale: faremmo così un'opera veramente seria ed importante per questa nazione.

Mi domando che cosa sarebbe di quella legge se dovessimo abolire le province fra tre, quattro o cinque mesi, oppure se dovessimo abolire – e io spero che non accada, per quella che è la mia cultura – le comunità montane. Credo che in un progetto globale vadano portate avanti anche quelle riforme di ordine istituzionale di cui questo Paese ha assolutamente bisogno.

Ultimamente sono state fatte grandi cose e, ad esempio, è stato ridotto il numero degli amministratori, ma l'obiettivo non è solo quello di ridurre le amministrazioni, bensì quello di rendere più funzionali alcune entità locali al servizio dei cittadini.

PRESIDENTE. Ringrazio i colleghi per i loro contributi e do ora la parola al presidente Borghi per la replica.

ENRICO BORGHI, *Presidente dell'UNCEM*. Cercherò di essere il più sintetico possibile, anche perché le questioni che sono state portate alla nostra attenzione fanno parte di un percorso sul quale credo che avremo modo di proseguire il nostro dibattito. Risponderò alle domande secondo l'ordine degli interventi.

Innanzitutto, condividiamo le preoccupazioni rispetto all'articolo 119 (su questo rispondo anche al senatore Astore). Noi stiamo parlando di uno schema di disegno di legge fatto a prescindere dalle determinazioni quantitative; in altri termini, noi non abbiamo visto numeri, mentre credo che questo sia comunque un elemento fondamentale da tenere in considerazione, soprattutto nella situazione di particolare e difficoltosa congiuntura nella quale stiamo vivendo. Credo, quindi, che questo sia un elemento imprescindibile, rispetto al quale il Governo, nella sua coralità, si deve fare carico.

Per quanto riguarda le altre questioni, entrando negli aspetti di dettaglio, comincio dal tema del dissesto delle comunità montane. Entro maggiormente nel merito, innanzitutto, nel comunicare che c'è una situazione di assoluto vuoto normativo: credo che questo sia un elemento importante per il Parlamento. Noi e le regioni abbiamo svolto due sessioni di riunioni di lavoro tecnico (il 16 e il 30 settembre) con i funzionari dei ministeri competenti, proprio perché non è chiaro, anzitutto, quale sia il meccanismo normativo che si applica in situazioni di questo genere.

Come sapete, entro il 30 settembre occorre approvare gli equilibri generali di bilancio degli enti e molti enti hanno già segnalato, in proposito, la situazione di dissesto che nasce dalla decisione dello Stato.

Le comunità montane sono enti a totale finanza derivata e, quindi, il dissesto viene determinato dalla diminuzione dell'erogazione delle risorse e non, come accade negli altri enti, dall'imperizia degli amministratori. Le procedure del dissesto non sono legate a situazioni di dolo o di colpa grave da parte degli amministratori e nemmeno sono state determinate dalla mancata capacità di applicazione dell'autonomia tributaria. Siamo in presenza di un dissesto diffuso e generalizzato, determinato da un provvedimento di legge statale, e siamo in assenza di un quadro normativo che dica che cosa accade a questo punto.

Tanto per dirne una, essendo la comunità montana un ente locale previsto dal Testo unico sulle autonomie locali e sot-

toposto alla legislazione regionale, è già ampio il dibattito sul fatto che il commissariamento della comunità montana causato dal dissesto debba essere disposto dal prefetto o dal presidente della giunta regionale. Da questo, evidentemente, discendono infatti responsabilità e competenze di tipo diverso, anche in ordine alla necessità, prevista per legge, di far fronte alle spese obbligatorie che, come loro sanno, sono quelle derivanti da oneri di personale e quelle costituite dagli interessi e dal capitale sui mutui contratti.

Il dibattito è quindi ampio e ad oggi, 1° ottobre, noi non siamo in condizione di poter dire di più, perché anche la riunione tecnica di ieri con il Governo si è chiusa, sostanzialmente, con un nulla di fatto e con una richiesta, da parte dei tecnici e dei funzionari dei ministeri presenti, di un ulteriore supplemento di istruttoria sulla materia.

La lettera del presidente Errani a cui faceva riferimento il senatore Vitali è stata convenuta con l'UNCEM per le vie brevi. Dico di più, per essere completo: il prossimo lunedì 6 ottobre si terrà a Milano una conferenza stampa congiunta dell'UNCEM e della regione Lombardia proprio su questo tema, a dimostrare che c'è una preoccupazione diffusa e generalizzata, da parte di tutte le regioni, che condividono con noi la richiesta che è stata fatta.

Noi chiediamo, sostanzialmente, che venga adottato un provvedimento-ponte che consenta, nelle more della definizione di un percorso più organico – tra l'altro il disegno di legge sul federalismo fiscale parla di ventiquattro mesi, quindi c'è già un arco temporale predefinito – di non attivare delle procedure che, alla fine, comporterebbero maggiori oneri per la collettività. Vorrei che questo fosse chiaro, perché è di tutta evidenza che avviare procedure di dissesto determina l'esplosione delle modalità gestionali.

Faccio un esempio concreto: la comunità montana Monte Rosa gestisce la scuola media e il trasporto scolastico di sette comuni dell'alto Piemonte. Essa andrà in dissesto dal 1° gennaio e ciò significa che quei sette comuni, a partire da quella data, saranno obbligati a far fronte ai costi di gestione e manutenzione di una scuola media e del trasporto scolastico in questa valle.

Se questi comuni, come è molto probabile, non saranno in grado di far fronte a tali costi, si determinerà un dibattito politico e, alla fine, qualcuno dovrà garantire questo tipo di servizi, con il rischio, però, di un aumento dei costi, per questioni evidenti connesse alla necessità di dover ripartire, anche con una serie di aspetti di carattere civilistico.

In questo senso facciamo, quindi, un appello al Parlamento e alle forze politiche presenti, di poter sfruttare il poco tempo che abbiamo di fronte per intervenire su una materia che, dal punto di vista quantitativo, è risibile: stiamo parlando di 30 milioni di euro e non della manovra finanziaria dello Stato. Con trenta o quaranta milioni di euro saremmo nella condizione di poter assicurare stabilità finanziaria a degli enti che, tra l'altro, sono in trasformazione, ma soprattutto di poter assicurare l'erogazione di servizi importanti a delle collettività, senza creare tensioni sotto il profilo politico più complessivo, che potrebbero poi riflettersi anche nel dibattito sulle questioni oggetto dell'odierna audizione.

Per quanto riguarda le prospettive – e questo ci consente anche di sottolineare e meglio esplicitare alcuni aspetti che sono stati rilevati – anche noi condividiamo la necessità che si marci in parallelo rispetto alla carta delle autonomie locali: è evidente che siamo in presenza di due pilastri del medesimo impianto.

Relativamente al tema del dimensionamento, sollevato dal senatore Vitali, è chiaro che questa è, anzitutto, una competenza di carattere regionale ed è altrettanto chiaro che il dimensionamento di questa forma associativa obbligatoria deve tenere insieme due elementi fondamentali: il primo è quello della valorizzazione e dello sviluppo dei territori, il secondo è quello dell'esercizio associato di funzioni comunali.

È chiaro, quindi, che le regioni dovranno compiere lo sforzo di contempe-

rare queste due esigenze, anche in considerazione delle caratteristiche delle regioni. Penso alla Lombardia, dove ci sono 1.500 comuni, o al Piemonte, dove ce ne sono 1.200: la montagna di quelle realtà è molto diversa dall'Appennino toscano, dove ci sono 300 comuni e dove le prospettive sono diverse, perché nel primo caso ci sono le vallate, che costituiscono naturalmente degli ambiti a sé, mentre nell'Appennino ci sono le dorsali.

È di tutta evidenza, quindi, che nelle realtà regionali in cui si ritiene che, per via di determinate caratteristiche territoriali, l'esercizio associato di funzioni sia prevalente rispetto alla funzione di valorizzazione del territorio montano, in omaggio al principio di sussidiarietà tali funzioni debbano essere allocate su altri livelli e le dimensioni dell'ente debbano essere di un certo tipo, mentre in altre regioni si avranno altri esiti.

Faccio un esempio concreto: se riteniamo che la comunità montana debba essere, anzitutto, il luogo preposto allo sviluppo di un territorio – a cui si affidano le funzioni tipiche caratteristiche: l'energia, la forestazione, le risorse idriche, il riassetto idro-geologico, la pianificazione urbanistica – si deve trovare un ambito coerente con questo tipo di prospettiva. Se la funzione fondamentale comunale di garantire la tenuta dell'assetto idro-geologico non può essere gestita dai comuni, è chiaro che occorre trovare un ambito coerente con la capacità di tenere insieme un unico bacino fluviale, altrimenti cadiamo nello spezzettamento.

È per questo che noi sollecitiamo l'attribuzione alle regioni delle responsabilità su questa materia; riteniamo che la prospettiva del federalismo, in questo senso, per le regioni e per le autonomie locali, sia uno straordinario banco di prova e un'opportunità per costruire un nuovo sistema.

È poi chiaro che occorre un'assunzione di responsabilità da parte di tutti. Da parte dei comuni occorre capire che la politica del campanile, del municipio in senso stretto, non porta più da nessuna parte. Da parte delle regioni, invece, occorre uno sforzo per essere adeguate alla necessità di assumersi delle responsabilità su questo versante.

Quanto alle funzioni, noi pensiamo che esse debbano essere caratterizzanti il territorio e che debbano essere in grado di assicurare quella gestione unitaria che contraddistingue la presenza di un ente tipico territoriale rispetto ad altri enti.

L'articolo 44 della Costituzione, che prevede provvedimenti di legge per le zone montane, al fine del conseguimento di equi rapporti sociali e del razionale sfruttamento del suolo (per questo esiste la specificità montana), dal nostro punto di vista si declina stabilendo che una serie di funzioni determinate, intimamente connesse con lo sviluppo di un territorio e con le sue tipicità, debbano – ripeto: debbano, e mi rendo conto del peso dell'affermazione – essere obbligatoriamente allocate non su scala municipale ma in questa unica forma associativa obbligatoria.

Faccio l'elenco di queste funzioni, così capiamo di cosa parliamo: energie rinnovabili e sostenibili, forestazione, risorse idriche, assetto idro-geologico a tutela del suolo, turismo, agricoltura e sviluppo rurale. Queste sono tutte materie che, sulla base della Costituzione, amministrativamente, spettano al comune e che i comuni montani non sono assolutamente in grado di gestire; se non ci sarà questa unica forma associativa, esse evaporeranno sulla scala della sussidiarietà, investendo anche il ruolo delle province e, nella generalità dei casi, portando il luogo della decisione e della programmazione al di fuori del territorio.

Fatte salve alcune singole realtà provinciali interamente costituite da territori montani, infatti, la stragrande maggioranza delle province del nostro Paese sono costituite da un territorio montano, hanno un capoluogo in pianura e, dalla linea gotica in giù, hanno anche una costa su cui, spesso, si concentrano le maggiori opportunità e le maggiori potenzialità di sviluppo.

Trasferire queste funzioni *sic et simpliciter* alla provincia significherebbe, quindi, obbligare i comuni di crinale a

scivolare lungo questo versante per assolvere a funzioni che sono comunali, rincorrendo il potere scivolato nel capoluogo di provincia.

Noi non siamo assolutamente favorevoli a cancellare le municipalità – lo dico al senatore Astore – vogliamo, però, che non ci siano più ambiguità rispetto a questo tema. Nei fatti si è creata una gerarchia all'interno della dimensione comunale del nostro Paese, perché il legislatore, in sede costituente, ha introdotto l'istituto della città metropolitana, che ha scardinato un impianto storico, che faceva sì che il comune di Roma e il comune di Moncenisio fossero teoricamente sullo stesso piano.

Questo ha portato all'estremizzazione di una serie di partite che, me ne rendo conto, hanno carattere politico ma che, mi permetto di rilevare, non hanno alcuna connessione con il federalismo. La presenza, in questo disegno di legge, di un articolo su Roma capitale, dal nostro punto di vista, risponde a esigenze di dialettica politica, ma non risponde affatto alle esigenze del federalismo fiscale.

Vorremmo evitare che nel nostro Paese si consolidi una dinamica politica per cui si parla solo della dimensione macro e si fa finta che la dimensione micro non esista. Quest'ultima ha un futuro se ci si rende conto che occorre lavorare insieme, altrimenti la retorica dei piccoli comuni – che anche nelle precedenti legislazioni ha visto l'affastellarsi di leggi-manifesto, che non toccavano i nodi veri delle questioni, ma abbellivano esteticamente il tema del piccolo comune – rischia di creare una situazione di fortissima sperequazione tra i livelli istituzionali del nostro Paese.

Già oggi i comuni piccoli, se vogliono garantire i servizi, sono obbligati a lavorare insieme. Cito sei questioni fondamentali su cui si concentra il 98 per cento del bilancio di spesa corrente dei comuni: i trasporti, i rifiuti, gli acquedotti, lo smaltimento dei reflui, la scuola e i servizi sociali. Tutti questi servizi vengono svolti a livello consortile, associativo e sovra-comunale. Ora, è evidente che noi dobbiamo puntare a radunare il luogo delle gestioni, proprio per salvaguardare l'identità e la municipalità.

Noi non siamo tra quelli secondo cui la funzione del sindaco del piccolo comune consiste solo nel curare le aiuole dei marciapiedi o nel cambiare le lampadine bruciate lungo le vie. Noi riteniamo che il sindaco del piccolo comune debba continuare ad avere una funzione di interesse generale e di rappresentanza generale della sua collettività, anche se le modalità con le quali si rende operativo questo principio sono cambiate.

Il principio di sovranità territoriale viene incardinato sempre nel sindaco e nel consiglio comunale di quel comune ma, dal momento in cui questo principio si rende operativo, nella fase attuativa, si devono trovare degli strumenti operativi idonei – scusate il bisticcio di parole – che siano in grado di assicurare a quei comuni la pari dignità.

Se non è così, è meglio arrivare alla fusione nel giro di vent'anni, altrimenti molti comuni moriranno da soli. Per evitare che questo accada serve una risposta politica forte; il nostro contributo va in questa direzione.

GIUSEPPE ASTORE. Il federalismo può essere obbligatorio, ma resta l'identità: il municipio non lo cancelleremo mai !

PRESIDENTE. Ringrazio il presidente Enrico Borghi e i suoi collaboratori per il tempo che ci hanno dedicato.

Dichiaro conclusa l'audizione.

La seduta termina alle 15,15.

IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO RESOCONTI
ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE
DELLA CAMERA DEI DEPUTATI

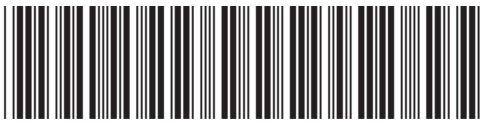
DOTT. GUGLIELMO ROMANO

Licenziato per la stampa
il 28 ottobre 2008.

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

PAGINA BIANCA

€ 0,35



16STC0001030