COMMISSIONE PARLAMENTARE PER LE QUESTIONI REGIONALI

RESOCONTO STENOGRAFICO

INDAGINE CONOSCITIVA

3.

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 6 OTTOBRE 2010

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE **MARIO PEPE**

INDICE

PAG.

Sulla pubblicità dei lavori:

Pepe Mario, *Presidente* 2

INDAGINE CONOSCITIVA SUI PROGETTI DI RIASSETTO DELLE FUNZIONI TRA I DIVERSI LIVELLI DI GOVERNO

Audizione di rappresentanti dell'Associazione nazionale comuni italiani (ANCI):

PAG.

Pepe Mario, *Presidente* 2, 5, 7, 10, 12

Guerra Mauro, *Coordinatore dei piccoli comuni dell'ANCI* 5, 9, 11

Molinari Claudio (PD) 9

Perugini Salvatore, *Vicepresidente dell'ANCI* 2, 10, 11

Pizzetti Luciano (PD) 7, 11

Vaccari Gianvittore (LNP) 8, 9

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE MARIO PEPE

La seduta comincia alle 14,20.

(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'Associazione nazionale comuni italiani (ANCI).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sui progetti di riassetto delle funzioni tra i diversi livelli di governo, l'audizione di rappresentanti dell'Associazione nazionale comuni italiani (ANCI).

Rivolgo un particolare saluto agli auditi, conoscendo personalmente il sindaco di Cosenza Salvatore Perugini e il vicesindaco di Tramezzo Mauro Guerra – ma naturalmente saluto anche gli altri amministratori che li accompagnano – e li ringrazio per il loro intervento, verso il quale la Commissione è fortemente attenta.

Le questioni da affrontare sono due. Ci troviamo in un momento storico significativo, non tanto per le carenze e le crisi non solo di ordine economico-finanziario ma soprattutto valoriale che la società nazionale e quelle internazionali attraversano, quanto perché, osservando il nostro Paese, emerge un protagonismo autonomistico delle autonomie territoriali. Oggi più di ieri, queste tendono a essere protagoniste nell'assunzione di maggiori responsabilità, sia secondo i canoni e i princìpi della Costituzione italiana, sia in base alla normativa vigente, che è sempre più progredente in ordine all'attuazione del federalismo che il Parlamento e il Governo intendono realizzare.

Questo è un momento significativo per le autonomie territoriali, una grande sfida che dovremo affrontare con serenità e responsabilità, tenendo conto che le istituzioni non appartengono a parti ideologiche, ma alla coscienza civile e al nostro Stato nazionale.

Do la parola al vicepresidente dell'ANCI e sindaco di Cosenza, dottor Perugini.

SALVATORE PERUGINI, *Vicepresidente dell'ANCI*. Grazie, onorevole presidente e onorevoli commissari.

Lei ha perfettamente ragione, presidente: viviamo una fase in cui ciascuno di noi deve mirare ad assumersi tutte le responsabilità che connotano lo svolgimento del ruolo e l'adempimento delle funzioni. Tutti insieme dobbiamo tentare di lavorare per trovare la soluzione più giusta e equilibrata per dare concreta attuazione all'applicazione del Titolo V della Costituzione.

Prima di svolgere alcune brevissime considerazioni, porto alla Commissione il saluto da parte del presidente Chiamparino, impegnato in compiti assunti in precedenza. Spetta quindi a me e all'onorevole Guerra il compito di rappresentarlo in questa sede. Volendo fare una suddivisione di compiti tra noi, io tratterò argomentazioni di carattere più generale e

l'onorevole Guerra, nella sua specifica qualità di coordinatore nazionale dei piccoli comuni, illustrerà temi più approfonditi.

Devo innanzitutto rivolgere un ringraziamento alla Commissione per questo invito all'audizione che, sono certo, potrà aprire una nuova fase nel rapporto tra Governo, Parlamento e autonomie locali. Tale rapporto sulla questione del federalismo istituzionale – in particolare del Codice delle autonomie – non si è sviluppato come era accaduto per il tema del federalismo fiscale.

Ricordo brevemente, in premessa, alcuni passaggi che a nostro avviso hanno connotato negativamente questo cammino di concertazione. Nel cammino del federalismo fiscale e della legge n. 42 del 2009 c'è stato un rapporto molto stretto di condivisione e collaborazione, al punto che siamo riusciti a condividere un testo, con ipotesi di mediazioni possibili e con l'accoglimento di buona parte degli emendamenti che avevamo presentato come sistema delle autonomie. Al contrario, lo schema del disegno di legge adesso all'esame del Parlamento non ha neanche avuto il parere previsto in Conferenza unificata, né da parte dei comuni, né delle province, né delle regioni.

Aggiungo che, in questo cammino nel quale noi abbiamo voluto e vogliamo continuare a svolgere un ruolo da protagonisti collaborativi e attivi, proprio nello spirito del Titolo V, avevamo anche accolto, non senza qualche sacrificio, l'invito rivoltoci dal Governo di puntare a presentare una proposta emendativa complessiva delle tre rappresentanze dei comuni, delle province e delle regioni, cosa che noi, non senza sacrifici, abbiamo puntualmente fatto, riscontrando però che questo lavoro comune di sintesi, finalizzato a raggiungere un obiettivo molto più partecipato, non ha trovato ascolto a livello governativo. Per questo motivo, siamo arrivati allo schema di disegno di legge del Codice delle autonomie senza il prescritto parere.

Signor presidente, avevamo anche chiesto – in occasione dell'audizione in una Commissione parlamentare – che venisse allargata, in ragione di quanto accaduto, la partecipazione a livello governativo, in modo tale che, in questa sede parlamentare, si potesse aprire un confronto molto più aperto, serrato, collaborativo e costruttivo fra le tre parti interessate: il Governo, il Parlamento e il sistema delle autonomie.

All'invito rivoltoci oggi diamo perciò un significato particolarmente importante, soprattutto per ciò che riguarda il metodo dei lavori. Riteniamo, infatti, che da qui si possa aprire una fase, nel cammino futuro, molto più partecipata, concertata e condivisa, per raggiungere quell'obiettivo cui lei faceva inizialmente riferimento.

Ognuno si assuma, in questo momento difficile di cambiamento, la propria responsabilità, e tutti insieme lavoriamo per poter raggiungere il risultato.

Per queste ragioni – proprio perché vogliamo svolgere questo ruolo – in primo luogo lasciamo agli atti della Commissione un documento, che abbiamo redatto in qualità di ANCI, che esprime i nostri punti di vista e le nostre perplessità, ma apre anche spazi nuovi attraverso i suggerimenti che offriamo. Ci riserviamo di presentare, nei termini regolamentari della Camera, le proposte emendative: non tanto perché quello che abbiamo già fatto con le regioni e l'UPI non sia stato minimamente tenuto in considerazione, per cui vogliamo assumere un atteggiamento di distacco, ma per un motivo completamente diverso. Nelle more, come sapete, sono intervenute le modifiche alla legislazione di contabilità e finanza pubblica che comportano una rivisitazione complessiva anche da parte nostra, affinché gli emendamenti che noi proporremo possano essere considerati i più compatibili con il riassetto complessivo del sistema.

La posizione dell'ANCI è nota: noi avremmo preferito che il federalismo istituzionale camminasse su un binario parallelo a quello del federalismo fiscale; annettiamo molta importanza alla normativa sul federalismo fiscale, ma consideriamo quest'ultimo strumentale a una ridefinizione degli assetti del sistema dei governi territoriali. Questa è da sempre la nostra linea. Ciononostante siamo stati ai

tavoli della concertazione, abbiamo dato il nostro contributo e intendiamo continuare a darlo nel modo migliore.

Le proposte emendative, in questo caso solo dell'ANCI – non più dell'ANCI, dell'UPI e delle regioni, o comunque vedremo in seguito come si svilupperà la discussione – saranno consegnate in un secondo momento, quando ci sarà la possibilità di cominciare a esaminare gli emendamenti. Il documento riepilogativo delle nostre posizioni, invece, vi sarà consegnato oggi stesso.

Adesso affronterò due o tre temi di carattere generale che meritano di essere approfonditi. Il primo è quello che riguarda le province. Non vogliamo interferire a riguardo – come ANCI non abbiamo mai espresso una posizione di merito sugli orientamenti, anche un po' cambiati, sull'esistenza in vita delle province – ma riteniamo che, nel momento in cui si affronta, attraverso il Codice delle autonomie, il tema della riorganizzazione del sistema dei governi territoriali, debba essere ben chiara e definita la funzione dell'ente intermedio.

A noi pare che ci siano delle sovrapposizioni o, comunque, degli ambiti di competenza che possono essere meglio definiti; così come riteniamo che, se si affronta il tema delle province, di pari passo – e in maniera più spedita riguardo ai contenuti – si debba affrontare quello delle aree metropolitane, poiché l'uno e l'altro interferiscono oggettivamente con la vita e la quotidianità della gestione dei problemi che affliggono le municipalità.

Il punto centrale del Codice delle autonomie – è chiaro – resta la questione delle funzioni. A questo riguardo, noi avanziamo una proposta, come abbiamo sempre fatto. Siamo d'accordo sul fatto che l'elencazione delle funzioni sia un'elencazione tipica; in ossequio al dettato costituzionale, chiediamo che le funzioni siano anche identificate tenendo conto dei princìpi di adeguatezza e di differenziazione, considerando il sistema dei comuni in Italia e le grandi diversità fra piccoli, medi e grandi comuni. Crediamo che sia importante inserire una norma iniziale in base alla quale si possa affermare che tutto ciò che per legge, sul piano delle funzioni, non è affidato ad altri livelli istituzionali, è di competenza dei comuni.

A nostro avviso, ciò consente ancor più di realizzare il progetto di federalismo istituzionale e fiscale nel nostro Paese, in quanto è noto che l'ente comune, in particolare, rappresenta l'ente di prossimità a cui il cittadino rivolge, in prima battuta e in moltissimi casi in battuta esclusiva, la propria domanda individuale o collettiva.

Un altro argomento che sta molto a cuore al mondo delle autonomie è la necessità che, attraverso il Codice delle autonomie, non si perda l'occasione di rivisitare il sistema della concertazione delle Conferenze. Oggi, così come funziona, tale sistema lascia spazi, perché non è il vero luogo in cui riusciamo a concertare e a discutere di tutto, in base a regole precise.

Poiché vogliamo essere responsabilmente protagonisti e siamo favorevoli – è discussione unanime al nostro interno – al federalismo, a patto che vi siano luoghi unitari dove si possano decidere e programmare le questioni relative alla vita complessiva delle istituzioni nel Paese, rivolgiamo la nostra attenzione a un intervento normativo, all'interno del Codice delle autonomie, che persegua l'obiettivo della ridefinizione e della riorganizzazione delle sedi istituzionali, della concertazione e della condivisione.

Vi è l'esigenza – questa è l'ultima questione che intendo segnalare alla Commissione – che il Codice delle autonomie e il testo unico sugli enti locali siano coordinati tra loro. Faccio un esempio per tutti, che riguarda il sistema dei controlli. Noi riteniamo che, per il modo in cui è formulata questa parte, si rischi di aumentare i costi per le amministrazioni pubbliche, in contraddizione con la necessità di contenerli, e soprattutto di creare elementi di confusione all'interno della gestione dell'ente.

Noi vogliamo che l'attività dei pubblici amministratori sia soggetta a controllo, ma dobbiamo trovare il modo migliore e il

punto di equilibrio affinché il controllo non sia di tipo domestico e, allo stesso tempo, non contraddica il percorso legislativo di autonomia nella vita degli enti locali che è stato caratterizzato dalla legislazione del passato, ancora vigente, rafforzato ovviamente dal federalismo.

Un Codice delle autonomie che non si ponga il problema di coordinarsi con il testo unico degli enti locali non farebbe ciò che è opportuno per il migliore funzionamento del sistema.

C'è infine una parte molto significativa che riguarda le unioni dei comuni, in particolare i piccoli comuni, la cui trattazione affido all'onorevole Guerra.

Ringrazio per l'ascolto e ribadisco l'augurio che da qui parta un percorso collaborativo molto più stringente per raggiungere quel risultato che tutti vogliamo.

PRESIDENTE. Ringrazio il sindaco Perugini. Mi pare che la parte finale dell'intervento, relativa alla simmetria tra il riordino generale del sistema delle autonomie locali del 2000 e ciò che il Parlamento si accinge a votare, sia importante.

Do la parola all'onorevole Guerra, che approfondirà i temi relativi al sistema dei piccoli comuni, che costituiscono l'intelaiatura istituzionale importante del nostro Paese.

MAURO GUERRA, *Coordinatore dei piccoli comuni dell'ANCI*. Ringrazio il presidente Pepe per l'invito. Non ripeterò ciò che ha già detto Salvatore Perugini, con cui concordo perfettamente. Mi limiterò a sottolineare alcune questioni, relative alla necessità di coerenza e di razionalità degli interventi normativi, dal punto di vista e dalla prospettiva dei piccoli comuni.

Non c'è solo il problema di coordinare il futuro Codice delle autonomie con il vigente testo unico, ma c'è anche – ed è una questione bruciante per i piccoli comuni – la necessità di coordinare le norme che sono intervenute con la manovra estiva, definiamola così, con la stessa Carta delle autonomie in gestazione, oltre che con il federalismo fiscale.

In particolare, mi riferisco alle norme che prevedono le gestioni associate obbligatorie per i piccoli comuni che, nel nostro Paese, sono 6 mila sul totale di 8 mila. Abitualmente si considerano piccoli comuni quelli con meno di 5 mila abitanti.

Se tutti i comuni – e non solo i comuni – oggi sono davanti a una grande sfida, con le riforme, sicuramente per i piccoli comuni la sfida è gigantesca. Partendo dai princìpi costituzionali di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, noi dobbiamo considerare che la realtà del comune di Tremezzo, dove svolgo le mie funzioni di vicesindaco, è sicuramente diversa da quella del comune di Milano, per dire una banalità.

Noi riteniamo che a questa differenza di calibro e di costituzione dei comuni italiani debba corrispondere una normativa intelligente, seria e che sia altrettanto differenziata dal punto di vista organizzativo e delle procedure (tutte: procedure di bilancio, dei lavori pubblici, organizzazione degli uffici e dei servizi e quant'altro). Non ha senso che tali procedure siano regolate da norme sostanzialmente analoghe in comuni di 700, 1.000, 2.000 abitanti e in comuni di maggiori dimensioni.

È necessaria una normativa differenziata per i piccoli comuni, nel senso di una maggiore semplificazione. Ma la semplificazione non basta. I piccoli comuni, per i loro limiti strutturali, faticano e faticheranno sempre di più a svolgere in modo adeguato, cioè nell'interesse dei loro cittadini e delle loro comunità, le funzioni fondamentali che sono loro assegnate.

L'obiettivo è quello che, anche nelle realtà territoriali con piccoli comuni e piccole amministrazioni, ci sia un livello di erogazione quantitativo e qualitativo dei servizi e di gestione delle funzioni che abbia pari dignità rispetto a quello delle realtà di maggiori dimensioni.

Per fare questo, come ANCI sosteniamo da tempo che la via maestra è quella dell'associazionismo intercomunale, della cooperazione, delle unioni di comuni intese non come ente aggiuntivo ulteriore, ma come strumento nelle mani dei piccoli comuni al fine di riorganizzare la propria macchina e dotarsi delle strumentazioni

tecniche, finanziarie e di competenze che da soli, per oggettive ragioni dimensionali, non riescono ad avere.

I piccoli comuni accettano da tempo la sfida dell'adeguatezza e delle gestioni associate. Si tratta, però, di un processo delicato e complesso che va gestito con attenzione e serietà. Da questo punto di vista, la manovra estiva è intervenuta con una norma molto secca: i comuni con meno di 5.000 abitanti (3.000 nelle aree montane) gestiscono obbligatoriamente, attraverso unioni o convenzioni, in forma associata determinate funzioni. Qui sorge un primo problema. Dal momento che non esiste ancora la Carta delle autonomie, per cui non sappiamo quali siano le funzioni fondamentali dei comuni, si introduce una norma ponte – chiamiamola così – che prevede che, in attesa della Carta delle autonomie, si considerano funzioni fondamentali, che devono essere gestite obbligatoriamente in forma associata, determinate funzioni, riportate in un elenco.

Tale elenco, per alcune parti, si può interpretare – ad esempio gestione del territorio, servizi sociali, istruzione eccetera – ma per la prima parte risulta assolutamente insensato. Qui si prevede che siano considerate funzioni fondamentali quelle di « amministrazione, gestione e controllo nella misura del 70 per cento della spesa dell'ultimo bilancio certificato ». Si è presa pari pari la norma presente nella legge n. 42, finalizzata a definire le funzioni fondamentali in relazione ai fabbisogni standard, e la si è introdotta nel testo.

I sindaci, che sono obbligati a dare attuazione a questa norma, non capiscono quali siano le funzioni fondamentali di « amministrazione, gestione e controllo » che devono essere gestite in maniera associata.

Inoltre, c'è un problema che attiene direttamente alle competenze di questa Commissione. Sulle questioni dell'associazionismo intercomunale e delle gestioni associate è aperta da tempo, lo sapete meglio di me, una « partita » tra Stato e regioni, su quale sia il riparto di competenze normative, con una rivendicazione di competenze esclusive da parte delle regioni e così via.

Il risultato è che noi rischiamo di avere – e le abbiamo già, per alcuni aspetti – normative regionali apertamente contraddittorie con il testo unico e con la normativa statale, e di consegnare ai sindaci e agli amministratori dei piccoli comuni, nell'incertezza, il dilemma relativo a quale delle due norme disubbidire.

In relazione ai percorsi di costruzione delle gestioni associate, alla definizione degli ambiti territoriali di queste gestioni, c'è l'assoluta necessità di un coordinamento tra la normativa statale e le normative regionali.

Questa avrebbe dovuto essere, secondo la riforma del Titolo V, la sede di una Commissione integrata dalle rappresentanze delle autonomie locali e questa sarebbe stata la sede giusta e idonea per affrontare il complesso delle questioni che abbiamo davanti: oggi non abbiamo uno strumento di questo genere.

Salvatore Perugini faceva le sue considerazioni in ordine alla debolezza del sistema delle Conferenze, ma il tema sul quale l'esigenza di un coordinamento è bruciante è quello della definizione di alcuni princìpi uniformi a livello nazionale – i comuni sono comuni, al nord e al sud, e le funzioni fondamentali sono le stesse in tutto il Paese – lasciando poi alle normative regionali il giusto spazio per articolare e organizzare i percorsi di gestione associata in situazioni che, effettivamente, sono molto diverse.

La mia Lombardia dei 1.100 comuni su 1.500 con meno di 5.000 abitanti è diversa dalla Puglia, dove i piccoli comuni sono una realtà più limitata, e così via.

È evidente che le regioni dovranno svolgere un ruolo importantissimo ed è altrettanto evidente che occorre che questo ruolo sia esercitato in modo coordinato con la normativa statale.

La norma, e concludo, del decreto-legge n. 78, convertito nella legge n. 122 del 2010 ci consegna integro questo problema perché prevede addirittura la fissazione di due termini. Si sancisce l'obbligo della

gestione associata (anche se non si capisce quali potrebbero essere le sanzioni e le conseguenze nel caso in cui quest'obbligo non sia adempiuto) ma, fatto l'editto, si stabilisce che a questo obbligo i comuni devono adempiere nei termini che saranno fissati per una parte, per le materie di competenza regionale, da leggi regionali che dovranno fissare i termini e definire gli ambiti; per l'altra parte, da un decreto della Presidenza del Consiglio dei ministri, che dovrà comunque definire un termine entro il quale i comuni dovranno dare attuazione alla norma, definendo altresì le soglie dimensionali minime da raggiungere con le gestioni associate.

Sono evidenti i rischi di un mancato coordinamento di questi due termini e del percorso di costruzione degli ambiti e delle soglie dimensionali di gestione associata. Per assurdo, potremmo avere che gli ambiti dimensionali previsti per le gestioni associate di funzioni che rientrano nelle materie di competenza legislativa regionale saranno diversi da quelli che riguardano le materie di competenza statale. Da questa situazione può derivare l'impazzimento dei comuni del territorio, con gli effetti che potete immaginare sui cittadini.

Ci sarebbero molte altre questioni di cui parlare, ma concludo con un concetto che mi preme sottolineare, riprendendo le parole iniziali del presidente Pepe. Se si fa sul serio, questa è una grande sfida per i piccoli comuni, ed è la possibilità di una grande riforma che riguarda, lo ripeto, 6 mila su 8 mila comuni del nostro Paese. È una sfida importantissima.

Rischiamo di trasformarla in burla o in editto, grida manzoniana che non avrà conseguenze, se non costruiamo un sistema di norme statali e regionali coerenti, e se non capiamo che abbiamo davanti un percorso che non si può compiere né in un giorno, né in due mesi, né in un anno, ma che ha termini e tempi che devono essere accompagnati e coordinati mediante un processo continuo di concertazione con le associazioni rappresentative dei comuni e con i comuni interessati sui territori.

In altre realtà nazionali, da questo punto di vista, si sono fatte operazioni importanti. La famosa Francia dei 38 mila comuni è oggi una Francia dei 38 mila comuni e delle 2.700 – mi pare – comunità di comuni, dove si gestiscono in forma associata funzioni fondamentali. Tutto ciò è stato fatto in 7-8 anni, ma attraverso una normativa che non è cambiata ogni tre mesi; vi è stata una normativa di incentivazione e di premialità in termini di autonomia fiscale – è quanto chiediamo, come coordinamento, con il federalismo fiscale – e il processo è stato monitorato, costruito e verificato.

L'augurio è che questa Commissione, per il suo importante ruolo in questa vicenda, ci possa dare un aiuto, un richiamo alla serietà per affrontare una questione che è particolarmente seria per i piccoli comuni.

PRESIDENTE. Ringrazio l'onorevole Guerra per le validissime considerazioni e anche per aver richiamato il valore della centralità di questa Commissione, argomento che abbiamo sempre sostenuto. Purtroppo, quando doveva attuarsi la modifica del Regolamento per prevedere la Commissione di « decantazione » – definiamola così – nel dibattito tra lo Stato e le regioni, tutto è naufragato.

Noi accogliamo le vostre proposte e considerazioni, di indubbio valore strategico, anche relativamente alle modifiche normative.

Do la parola ai colleghi che intendono intervenire per porre quesiti o formulare osservazioni.

LUCIANO PIZZETTI. Grazie della vostra disponibilità. Non faccio nessuna fatica a dire che condivido parola per parola i contenuti delle vostre esposizioni.

L'onorevole Guerra parlava di una normativa che non cambi ogni tre mesi, ma la verità è che qui si voleva realizzare qualcosa in tre mesi. È questa la differenza. Il punto è che su queste materie, che hanno necessità di riflessione e di concertazione, c'è la fretta di voler dire che la bandiera sventola. In questo modo si creano problemi seri, e lo dico da federalista convinto e assolutamente non pentito, anzi ancora più convinto.

Sono convintissimo, infatti, che anche le vicende che la politica nazionale sta vivendo trovino una soluzione nella ridefinizione delle regole dello Stato. Su questo non ho dubbi, ma c'è modo e modo di farle.

Avete parlato entrambi della Carta delle autonomie, e giustamente il sindaco Perugini ha parlato della necessità di un maggior coordinamento tra il Codice e il testo unico.

Ebbene, è arrivata in Aula la Carta delle autonomie completamente svuotata, quindi parliamo di cose che in realtà poi non ci sono. Questo è il motivo per il quale sostengo che la fretta è una cattiva consigliera. Le cose si possono fare con un tempo regionalmente breve, ma senza scansare i problemi, perché quando si scansano i problemi ce li si ritrova sempre lì a fare lo sgambetto.

Le vostre considerazioni sono più che appropriate. Peraltro – questa è una mia personale opinione – io ritengo che nella semplificazione del sistema statuale, il tema delle province debba essere affrontato in modo radicale. Penso anch'io che ci voglia un livello intermedio, che debba trattarsi di una cosa di secondo livello e non ad elezione diretta. Al contrario, qui vogliamo semplificare, ma poi manteniamo sempre tutto ciò che esiste. Peraltro, nel mantenere ciò che c'è, non vengono neanche chiarite le funzioni, ragion per cui anche nell'ipotesi che viene proposta ci sono diverse funzioni a scavalco. Questo non va bene.

Dunque, se la vostra iniziativa è utile, di concerto con UPI, non ad abolire – ovviamente – ma a chiarire le funzioni di ciascuno, credo che già solo questo potrebbe rappresentare un contributo rilevante affinché la legislazione produca cose positive e non dei pasticci.

Il tema dell'unione dei comuni, sollevato dall'onorevole Guerra, è un tema vero. Si faceva l'esempio molto appropriato della Francia. In una Repubblica che vuole essere federale, va da sé che si assumono decisioni di carattere generale attraverso la legislazione statale, ma poi vi sono atti che devono essere assolutamente gestiti a un livello diverso.

Nella legislazione statale – questa è la mia domanda – a vostro giudizio, la parte dissuasiva e premiale, non l'obbligatorietà, nel favorire le forme associate ha un senso, e dunque bisogna lavorare su questo, oppure anche questo deve stare in una parte sottostante, ovvero essere definito in norma regionale ?

Personalmente sono della prima opinione, perché trovo che questo Paese sia molto più facile da dividere che da mettere insieme, su ogni singola cosa. Se ci fosse un ordinamento che, togliendo l'elemento dell'obbligatorietà, andasse verso la premialità e il carattere dissuasivo e disincentivante per le cose che non si devono fare, forse sarebbe bene che questo aspetto restasse nella dinamica nazionale.

Per il resto, quello che avete detto è sacrosanto, è la fotografia della realtà e per quanto ci riguarda ci impegneremo in questa Commissione – con buona relazione tra maggioranza e opposizione – nel cercare di migliorare le condizioni. Quando però si esce da questa Commissione e si va altrove le cose diventano un po' più complicate. Se in quell'altrove la vostra voce fosse ferma, e magari sintonica anche con gli altri livelli di rappresentanza delle autonomie, forse potrebbe dare un contributo.

In conclusione, ritengo assolutamente rilevante sottolineare che non si deve piegare tutto alla necessità della dinamica politica contingente. Non dobbiamo agire solo perché a marzo ci sarà il voto. Se ci sarà non è dato di saperlo, ma in ogni caso ci si deve giungere con dei testi che poi non debbano essere sottoposti a revisione dopo tre mesi, per dirla con l'onorevole Guerra. Infatti, con questo approccio rischiamo di produrre testi che dopo tre mesi devono essere sottoposti a revisione. Se invece l'approccio, cambia si possono portare avanti azioni utili per il Paese.

GIANVITTORE VACCARI. Ringrazio la delegazione dell'ANCI per la relazione e mi scuso se non potrò sentire le risposte,

perché una Commissione incombe e purtroppo il nostro ordine dei lavori è stato un po' stravolto. Per questo ci scusiamo anche con voi per l'attesa.

Io non ho mai visto l'ANCI, a cui appartengo, fortemente impegnata – ma forse è solo apparenza – a creare un certo *rating* interno delle proprie amministrazioni, ovvero dei propri comuni.

Dico questo perché nel DFP che abbiamo appena discusso c'è una manovra speciale che riguarda il comune di Roma – potrebbe riguardare un altro comune, ma in questo caso riguarda il comune di Roma – nella quale c'è un finanziamento straordinario per ripianare dei debiti, che non sono certamente né di oggi né di ieri, ma probabilmente di sempre.

Allora, io mi chiedo perché l'ANCI – che riconosco avere singoli comuni all'interno, la maggioranza, magari anche i più piccoli, sicuramente attenti all'aspetto finanziario, a tenere i conti in ordine e quindi a non appesantire i conti dello Stato – non fa in modo di « bandire » queste amministrazioni o comunque di far si che non abbiano questo genere di benefici.

Parliamoci chiaro e guardiamo a quello che succede: voi fate una battaglia, magari generale, di sindacato degli enti locali, e dopo c'è qualcuno che va a fare trattative personali. Questo è il dato.

Io non ho mai sentito – poi leggerò la risposta nei resoconti – una posizione ferma che dica « queste cose non le vogliamo ». Ci impegniamo a risanare i conti dello Stato, riducendo per una parte il costo generale dello Stato e per una parte con la manovra che devono fare le autonomie territoriali.

Diciamoci chiaramente come stanno le cose, facendo nomi e cognomi, non per buttare discredito su qualcuno, ma perché se vogliamo seriamente riequilibrare e ripianare questo Stato certe realtà devono essere evidenziate. Pensiamo ai continui posticipi che vengono effettuati in alcune norme. L'ultima che abbiamo visto riguarda la sanità per la Puglia, che naturalmente riguarda la regione e non l'ANCI, ma rientra comunque nel discorso sulle autonomie locali e nel contesto di una Conferenza delle autonomie locali in cui dovete cooperare tra di voi avendo come *alter ego* lo Stato centrale; di fronte invece allo Stato federale che tutti noi vogliamo come nuovo assetto istituzionale.

Ecco, su questi aspetti io non ho visto – e mi dispiace – le autonomie territoriali svolgere un ruolo propositivo e forte. Io credo che se si vuole andare verso uno Stato di riforma federale, bisogna far valere questo principio di potestà. Non dico che ciò non venga fatto in assoluto – non voleva essere questo il mio pensiero – ma deve esserlo in maniera molto più forte e cogente.

MAURO GUERRA, *Coordinatore dei piccoli comuni dell'ANCI*. Se si cominciasse dalle leggi a stabilire chi è virtuoso e chi no...

GIANVITTORE VACCARI. Io accetto questo tipo di dialettica, però non voglio giocare a ping pong. Su questo tipo di provvedimenti – lei mi dimostri il contrario e io ritiro quello che dico – non ho visto un parere esplicito e chiaro dell'ANCI che dicesse: « il risanamento a quel comune voi, Governo o Parlamento, non lo dovete fare ». Non esistono, a mio avviso, prese di posizione di questo tipo. Poi è chiaro che il Parlamento, per equilibri politici, affinità o per similitudini, può anche accogliere istanze che vengono da certe parti territoriali. In quel caso, allora, si apre una discussione di tavolo, che però non è più tra rappresentanze territoriali e rappresentanze del Parlamento.

La verità è che siamo abituati, al di là dei bei discorsi di carattere generale, a seguire ciascuno una strada autonoma e indipendente, e facendo così il Paese non lo risaniamo.

CLAUDIO MOLINARI. Io ho molto apprezzato le due relazioni dell'ANCI, con riferimento alla prima per gli aspetti generali e alla seconda per quelli relativi ai piccoli comuni. Tra i problemi che stiamo scontando drammaticamente ci sono non solo quello di una tempistica accelerata,

che non rende ragione della complessità dell'argomento, ma anche quello di una carente visione di sistema.

Continuiamo a dire che questo o quel tema non sono pertinenti. Allora, faccio un esempio eclatante: il venir meno delle comunità montane e la crisi delle medesime, rapportata alle difficoltà delle regioni nel sottentrare allo Stato nel finanziamento delle prime, fa parte di un punto di quel sistema dal quale non possiamo chiamarci fuori, né come Commissione bicamerale né come ANCI, benché le comunità montane con l'ANCI di per sé non c'entrino.

Intendo dire che dovremmo riuscire a trovare un ambito – e concordo col presidente rispetto al fatto che questa Commissione, in qualche modo, si era anche proposta per essere quell'ambito – nel quale questo tipo di considerazioni di sistema dovrebbero essere recuperate, anche per una facilitazione legislativa. È del tutto evidente, infatti, che stiamo facendo una grande confusione – e politicamente ci portiamo tutti la nostra parte di responsabilità – fra la visione generale di quello che potrà essere lo Stato, con l'attuazione completa del titolo V, e questo piccolo cabotaggio sul federalismo fiscale, che comporta una serie di trattative, una successiva all'altra, molto parziali, sia come contenuto sia come obiettivi, e che ci fanno perdere di vista – questo « ci » è riferito a tutti i protagonisti, dai legislatori agli amministratori locali – gli obiettivi complessivi del sistema. Quindi, stiamo osservando una grande trattativa per parti, che però non riesce a tener conto del disegno generale.

Io credo che se, anziché porci l'ansia di una scadenza elettorale prossima ventura – peraltro, auspichiamo che sia ipotetica – ci ponessimo l'obiettivo di cominciare, entro questa legislatura, quel percorso di sette anni o più per chiudere la partita, saremmo tutti più adeguati alle nostre funzioni.

PRESIDENTE. Do la parola agli auditi per la replica.

SALVATORE PERUGINI, *Vicepresidente dell'ANCI*. Come primo punto, intendo riferirmi all'intervento dell'onorevole Pizzetti. Mi pare ci sia, in quanto abbiamo detto e ascoltato, una totale reciprocità nella condivisione. Per noi è essenziale il tema della contestualità e della gradualità. D'altra parte, non sarà sfuggito a nessuno di voi che oggi c'è non dico una nota – è riportato sulla stampa – ma una preoccupazione della Ragioneria generale dello Stato che rispetto al federalismo fiscale dice di fare attenzione, perché è necessario che vi sia una gradualità. Sappiamo bene che se la Ragioneria generale dello Stato pone dei vincoli, addirittura tutto il percorso del federalismo, che siamo interessati a realizzare, potrebbe subire, non dei rallentamenti, ma addirittura dei fermi totali. Quindi, penso che sia assolutamente necessario che il progetto di riforma del sistema, sia dal punto di vista istituzionale sia da quello fiscale, cammini con una visione d'insieme e con la dovuta gradualità.

Del resto, il punto che richiamava l'onorevole Guerra circa il periodo occorso alla Francia per realizzare le comunità di comuni ci deve far riflettere, e dobbiamo essere tutti interessati, come istituzione – e noi lo siamo – a non mettere le bandierine, ma a concretizzare realmente le cose.

Come seconda questione, noi per esempio sulle province facciamo una proposta emendativa di merito, proprio riguardo al sistema dell'elezione della provincia come organo di secondo livello.

Sosteniamo che vada bene l'elezione diretta del presidente con un consiglio provinciale a cui possano e debbano partecipare sindaci o comunque amministratori comunali per dare, da una parte un assetto istituzionale di un certo tipo, e dall'altra una ridefinizione di compiti e funzioni.

Abbiamo tante volte sentito dagli stessi presidenti di provincia che difficilmente capiscono perché a loro debba essere assegnata una funzione relativa ai servizi sociali, quando sostanzialmente non esiste

un territorio fisicamente governato dove nasce la domanda sociale, perché questo esiste solo per i comuni.

Detto ciò, penso comunque di poter assicurare la Commissione sul fatto che fra ANCI ed UPI non esiste contrapposizione su nessuno argomento, tant'è che già per il federalismo fiscale, ma anche per quello istituzionale, con il Codice delle autonomie, abbiamo sempre tentato – e ci siamo riusciti – di presentare delle proposte emendative che fossero condivise e sottoscritte da entrambe le associazioni.

Mi permetto di fare solo un'affermazione: noi prima di tutto non siamo un sindacato. Anzi, una delle questioni che poniamo nel Codice delle autonomie, quando parliamo di rivisitazione del sistema delle conferenze, è quella di mettere l'accento sulla necessità che l'ANCI possa avere un suo potere di rappresentanza, più istituzionalmente riconosciuto e garantito. È noto, infatti, che noi siamo un'associazione non riconosciuta, che non siamo i sindacalisti dei singoli comuni – non ci sentiamo così – ma siamo un'associazione che istituzionalmente, ed in maniera unitaria, rappresenta nelle varie sedi il sistema dei comuni. Detto questo, esprimo con grande libertà e rispetto il mio pensiero. Nessuno vuole scaricare su altri, però per quanto riguarda gli argomenti che sono stati sollevati – e quindi Roma, Palermo e Catania – voglio ribadire che prima di tutto il sistema delle autonomie non è mai stato richiesto di parere, e poi che mi pare sia stato fatto con leggi del Parlamento e votato dalla maggioranza di Governo.

LUCIANO PIZZETTI. Volevano far fare a voi il lavoro...

SALVATORE PERUGINI, *Vicepresidente dell'ANCI*. Ecco, appunto. Non vorrei che si ingenerasse un metodo secondo il quale ciò che io non voglio fare, ma che sono costretto a fare, lo faccio fare a un altro. Questo mi sembra un paradosso istituzionale.

MAURO GUERRA, *Coordinatore dei piccoli comuni dell'ANCI*. Faccio due battute veloci anch'io, una perché resti nel resoconto, per la richiesta del senatore Vaccari.

Sarebbe sufficiente – noi le abbiamo proposte, per cui siamo in grado di fornirle – che in tutte le normative si cominciasse davvero a ragionare sulle differenze, sulle virtuosità e sulle non virtuosità. Faccio solo un esempio relativo ai piccoli comuni: la norma che attualmente ci blocca per la spesa del personale a quella del 2004, blocca nello stesso modo i piccoli comuni che hanno un dipendente ogni 50 abitanti e i comuni che hanno un dipendente ogni 300 abitanti.

Forse occorrerebbe iniziare a riconoscere le differenze nelle norme che si costruiscono. Ho fatto questo esempio, ma posso farne altri; abbiamo proposte a iosa. Sul Patto di stabilità è da tempo che chiediamo di introdurre elementi di minor stupidità del patto stesso, nel senso di tener conto delle diverse condizioni dei diversi enti.

Concordo molto con quanto si diceva circa le comunità montane. Dovremmo decidere cosa fare di quei territori, e pensare a come si possano costruire lì le gestioni associate. Questo lo fanno le regioni, poi ognuna agisce a modo suo, e alla fine qualcuno si inventa cose strane.

Faccio solo un'ultima battuta, per rispetto alla questione posta dall'onorevole Pizzetti. Per quanto riguarda il rapporto tra normativa statale e normativa regionale, io concordo con le affermazioni dell'onorevole.

Credo che l'elemento di incentivazione principale sia identificabile nell'attuazione della norma di principio introdotta nella legge n. 42, che prevede espressamente una premialità, in termini di maggiore autonomia impositiva, fiscale e di compartecipazione per i comuni che danno vita ad unioni e fusioni.

Quindi, chiediamo che dentro i provvedimenti attuativi del federalismo fiscale ci sia una norma che richiami questo. Che poi questo avvenga in relazione a tributi statali compartecipati, alle modalità di utilizzo e di gestione di tributi propri oppure a compartecipazioni magari sui

tributi regionali, che saranno definiti dentro la questione del federalismo fiscale, è una questione aperta.

L'importante è che il principio sia definito a livello nazionale, poi magari con la possibilità per le regioni di articolarlo diversamente.

Lo stesso – e concludo – vale per le altre questioni. Penso, per esempio, che sulle unioni di comuni sarebbe bene che almeno sugli organi, pur lasciando la libertà agli statuti, la normativa statale e quella regionale non si contraddicessero apertamente. Sia io che l'onorevole Pizzetti veniamo dalla regione Lombardia, ebbene la legge regionale lombarda sulle unioni di comuni prevede cose che contrastano con il testo unico attualmente vigente.

Le unioni di comuni lombardi non sanno se tener conto del testo unico o della legge regionale, salvo il fatto che entrambi dicono che, se non tieni conto di quello che hai, non prendi il finanziamento che ciascuno prevede. Ecco, dobbiamo provare ad uscire da questo meccanismo, con una normativa coordinata. Grazie.

PRESIDENTE. Ringrazio l'onorevole Guerra e il sindaco Perugini per il contributo sostanzioso e prospettico, da utilizzare ed inserire nei provvedimenti che sono in cantiere, soprattutto nel Codice delle autonomie e nelle applicazioni finanziarie in relazione ai miglioramenti che dobbiamo apportare alla legge n. 122 del 2010, che mi pare abbia creato un *vulnus* nel sistema delle autonomie territoriali.

Grazie per il vostro contributo e soprattutto per la vostra gradita presenza.

Dichiaro conclusa l'audizione.

La seduta termina alle 15,30.

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

DOTT. GUGLIELMO ROMANO

Licenziato per la stampa
il 3 febbraio 2011.

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

€ 1,00

16STC0011330