COMMISSIONE PARLAMENTARE PER LE QUESTIONI REGIONALI

RESOCONTO STENOGRAFICO

INDAGINE CONOSCITIVA

5.

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 17 NOVEMBRE 2010

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE **DAVIDE CAPARINI**

INDICE

PAG.

Sulla pubblicità dei lavori:

Caparini Davide, *Presidente* 2

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

Audizione di rappresentanti del Coordinamento nazionale province montane:

Caparini Davide, *Presidente* 2, 7, 8, 10, 12

Maisetti Mario, R*appresentante del Coordinamento nazionale province montane* ... 2, 11

Pepe Mario (PD) 8

Pratola Crescenzo, *Rappresentante del Coordinamento nazionale province montane* 7, 11

Santellocco Attilio Francesco, *Segretario del Coordinamento nazionale province montane* 3, 11

Vaccari Gianvittore (LNP) 9

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE DAVIDE CAPARINI

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

La seduta comincia alle 14.

Sulla pubblicità dei lavori.

PRESIDENTE. Avverto che, se non vi sono obiezioni, la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata anche mediante l'attivazione dell'impianto audiovisivo a circuito chiuso.

(Così rimane stabilito).

Audizione di rappresentanti del Coordinamento nazionale province montane.

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 del Coordinamento nazionale province montane.

Sono presenti il dottor Attilio Francesco Santellocco, segretario del Coordinamento nazionale province montane, l'assessore alla provincia di Brescia dottor Mario Maisetti, rappresentante del Coordinamento nazionale province montane e l'assessore del comune di Ariano Irpino professor Crescenzo Pratola, rappresentante del Coordinamento nazionale province montane.

Do la parola ai rappresentanti del Coordinamento nazionale province montane.

MARIO MAISETTI, *Rappresentante del Coordinamento nazionale province montane*. Buongiorno a tutti, voglio ringraziare per averci dato l'opportunità di presentare la nostra proposta per iniziare un percorso soprattutto per quanto riguarda i piccoli comuni di montagna.

L'obiettivo del nostro intervento è rappresentare in maniera sintetica le valutazioni di questo Coordinamento in merito al testo del disegno di legge S. 2259 del 2010, concernente l'individuazione delle funzioni fondamentali di province e comuni, semplificazione dell'ordinamento regionale e degli enti locali, nonché delega al Governo in materia di trasferimento di funzioni amministrative, Carta delle autonomie locali, riordino di enti e organismi decentrati, con particolare attenzione agli aspetti legati al governo dei territori montani.

Pur condividendo la finalità e i principi generali del disegno di legge S. 2259, volto a perseguire una semplificazione dell'assetto istituzionale e un miglioramento complessivo dell'efficienza e dell'efficacia della pubblica amministrazione, riteniamo pur tuttavia che l'impianto complessivo del progetto di riforma presenti almeno due aree di intervento che andrebbero meglio e più adeguatamente indirizzate.

La prima di tali aree è riconoscibile nella limitazione del progetto di riforma subentrato in sede di esame dello stesso presso la Commissione affari costituzionali della Camera, mentre la seconda è legata al non adeguato recepimento di alcuni passaggi fondamentali delle disposizioni dell'articolo 44 della Costituzione, circa la peculiarità dei territori di montagna.
Relativamente a questo secondo punto riteniamo che il progetto di riforma possa costituire un'opportunità per correggere la visione della montagna italiana ridotta di

fatto unicamente a un insieme disomogeneo e disarticolato di singoli comuni montani, o al più di circoscritte unioni di comuni montani, attraverso il riconoscimento a livello legislativo di quei particolari sistemi montani articolati, complessi e omogenei in grado di sviluppare un'azione strutturata continua e sostenibile, finalizzata alla valorizzazione delle proprie risorse territoriali e cogliere quelle opportunità e potenzialità di sviluppo di cui sono portatori.

La necessità di individuare e riconoscere a livello legislativo tale realtà deriva dal fatto che tali contesti territoriali montani necessitano di un appropriato livello di *governance* che concretamente contribuisca a superare quella visione della montagna che la connota unicamente come territorio svantaggiato, incapace di progettare e attuare autonome politiche di coordinamento e coesione e di sviluppo sociale ed economico.

Il punto fondamentale che si vuole rimarcare e che mentre esigenze di piccole e circoscritte realtà montane possono trovare risposta in una determinata tipologia di interventi, quale l'introduzione di forme associative obbligatorie per municipalità al di sotto di dimensioni demografiche territoriali minime o l'adozione di sistemi di perequazione volti a tutelare chi vive e lavora in montagna, per contesti territoriali montani caratterizzati da quella complessità richiamata in precedenza, tali interventi non risultano essere del tutto adeguati e comunque sufficienti.

Una politica efficace per questo tipo di realtà si realizza solo assegnando ad esse autonomia decisionale, finanziaria, politica e amministrativa con la previsione istituzionale del territorio in piena aderenza non solo alla disposizione dell'articolo 44 della Costituzione, ma anche al principio fondamentale di autonomia dell'articolo 5 della stessa.

Questo è in generale l'approccio che abbiamo voluto realizzare per sostenere l'autonomia dei nostri territori che sicuramente sono poco riconosciuti e siamo in enorme difficoltà a riuscire a gestire ma soprattutto a programmare il nostro territorio.

ATTILIO FRANCESCO SANTELLOCCO, *Segretario del Coordinamento nazionale province montane*. Nel precedente intervento dell'assessore Maisetti sono stati identificati sostanzialmente due punti che vogliamo oggi sottoporre alla vostra attenzione.

Il primo di questi è sostanzialmente legato a quanto accaduto presso la Commissione affari costituzionali della Camera con la soppressione, attraverso uno specifico emendamento presentato dal relatore, nonché presidente della stessa Commissione, onorevole Donato Bruno, dell'articolo 14 della Carta delle autonomie, concernente razionalizzazione delle circoscrizioni provinciali.

Possiamo anche analizzare le cause che hanno portato alla soppressione di tale norma, che introduce di fatto un *vulnus* strutturale dell'intero processo di riforma, in quanto il progetto complessivo risulta amputato a nostro avviso di un passaggio fondamentale che è quello della riorganizzazione dell'assetto istituzionale dello Stato a livello locale, a fronte delle modifiche introdotte a livello funzionale, amministrativo e organizzativo dal disegno di legge stesso.

Per le modalità con cui si è arrivati alla soppressione di quello specifico articolo, nell'ultima seduta di esame, con un emendamento promosso dalla stessa maggioranza e approvato da tutti, non hanno consentito il recepimento, l'integrazione e l'assorbimento dei principi e delle finalità della norma in questione in altra parte del testo.

La revisione su scala nazionale delle circoscrizioni provinciali crediamo rivesta un ruolo strategico nell'ambito di un più ampio progetto di riforma del quadro di riordino istituzionale per garantirne compiutezza, equilibrio ed armonia. Individuerei tre punti principali: in primo luogo per dare una piena effettività ai principi di attuazione dell'articolo 117, secondo comma, lettera p) della Costituzione, in termini di individuazione e allocazione di funzioni fondamentali di province, comuni e città metropolitane; in secondo luogo per consentire sostanzialmente l'adeguamento delle disposizioni in materia di enti locali della legge n. 142 del 1990 (parliamo della

riforma del Titolo V, parte seconda, della Costituzione) e per ultimo, ma non meno importante e forse più attuale, per garantire attraverso questo processo di riordino una piena sostenibilità del federalismo fiscale.

Noi riteniamo che l'abolizione di questo articolo introduca un *vulnus* su questi tre punti principali; d'altronde di questo processo di revisione non era sfuggita l'importanza in tutte le precedenti legislature. In tutti i disegni di legge di simile portata, che prevedevano un riordino a livello complessivo, a livello istituzionale dello Stato, della pubblica amministrazione e a livello locale, era sempre stato previsto, sia da parte dell'allora maggioranza di Governo sia dell'opposizione che con il succedersi delle legislature si sono alternate, e come d'altronde era previsto anche nell'attuale legislatura.

Vi sono altri provvedimenti simili dell'opposizione, cito ad esempio il disegno di legge S. 1208, prima firmataria la senatrice Bastico, che prevede all'articolo 11 una delega per la revisione delle circoscrizioni provinciali, a testimoniare l'assoluta strategicità e importanza fondamentale di questo processo nell'ambito più complesso del riordino istituzionale che si prefigge il disegno di legge S. 2259.

Noi riteniamo quindi essenziale prevedere la reintroduzione di un'iniziativa di questo tipo con lo scopo di consentire sostanzialmente una riarticolazione dell'apparato amministrativo pubblico dello Stato a livello locale, che faccia riferimento ad ambiti realmente omogenei (questo è l'obiettivo ultimo sostanziale) differenziati in modo adeguato ai contesti socioeconomici di riferimento per consentire di dare una risposta efficace alla programmazione e allo sviluppo territoriale, in grado di favorire un riequilibrio economico, sociale e culturale dei territori provinciali e regionali.

Questo è il primo punto fondamentale. La seconda delle aree individuate prima dall'assessore Maisetti è in realtà strettamente collegata alla prima; l'assessore spiegava che sebbene alcuni dei principi del disegno di legge S. 2259 applicabili o riferibili in qualche modo ai territori montani sono certamente condivisibili, pure troviamo un non adeguato recepimento delle indicazioni di cui all'articolo 44 della Costituzione o anche dell'articolo 174 del Trattato di Lisbona, ratificato il primo dicembre 2009 dallo Stato italiano, proprio riguardo alla specificità dei territori montani.

Pertanto non solo non si tiene conto di questi principi e di queste indicazioni, ma riteniamo si stia ancora una volta delineando un approccio complessivo che ricalca vecchie logiche assistenzialiste e centraliste che si sono sviluppate nel tempo, negli ultimi sessant'anni, dal primo provvedimento in favore dei territori montani del 1952. Da allora questa politica di carattere assistenzialista e centralista si è perpetuata fino ai nostri giorni; possiamo anche analizzarne i motivi perché a tutto c'è una spiegazione, o almeno si tenta di darla.

Noi riteniamo che oggi la montagna italiana abbia invece bisogno di un progetto complessivo, innovativo, coerente, che in sintonia con l'impianto federalista del progetto di riforma (questo nessuno lo nega) parta da una visione corretta e completa della montagna italiana e individui quindi non solo quell'insieme disomogeneo e disaggregato dei singoli comuni montani che oggi esiste, ma anche quei sistemi territoriali montani, complessi, articolati e strutturati al proprio interno che sono in grado di sviluppare autonomamente, attraverso un solo ente sovraordinato che si configuri come unico e reale soggetto di governo di tali realtà, una strategia globale e coordinata volta a promuoverne lo sviluppo e a rispondere in maniera efficace alle specifiche esigenze di tali territori. Ciò non può essere chiaramente garantito dai singoli comuni montani, sia per evidenti limiti statutari, sia anche per la sostanziale inadeguatezza a livello di risorse finanziarie, tecniche e umane per dare una risposta di questo tipo.

Il riconoscimento di questi sistemi territoriali montani di quella complessità, insieme a un effettivo trasferimento di poteri fiscali, decisionali e amministrativi, riteniamo possa rappresentare quell'effettivo salto di qualità di cui la montagna italiana ha bisogno per uscire appunto da

quella logica che è rimasta tale anche dopo la legge n. 97 del 1994, la legge fondamentale della montagna, che istituisce il fondo nazionale per la montagna italiana, ma che, pur individuando particolari forme di autonomia, lascia assolutamente inalterate quelle politiche che hanno origine nel 1952, non dando risposte efficaci alle problematiche che riguardano tali aree, non potendo in qualche modo supportare azioni sistemiche di sviluppo e determinando, al contrario, una significativa dispersione di risorse economiche e umane.

Per raggiungere questo obiettivo che abbiamo dichiarato a questo punto in maniera spero chiara (se ci sono domande siamo qui per dare risposte) bisogna partire per gradi dalla definizione del concetto di montanità.

È a vostra disposizione un *addendum* in cui abbiamo fatto un'analisi di tutta la legislazione innanzitutto costituzionale, abbiamo individuato otto articoli della Costituzione italiana dei quali quattro fanno riferimento al contesto socioeconomico, altri quattro sono più prettamente di stampo istituzionale e parlano di montanità. Abbiamo anche fatto un'analisi della legislazione applicabile, partiamo dal 1952 con la legge che richiamavo prima, la n. 991 del 1952, con progetti attuativi del 1955 in cui viene definito cos'è un comune montano.

Un comune montano risponde a precisi parametri geofisici e fin qui tutto sommato ancora ci riconosciamo, ma poi anche per la logica con cui questa legge fu fatta, una delle tante situazioni emergenziali della montagna italiana – nulla è cambiato anche in questo senso – essa trova delle forme di cedevolezza estrema che portano a definire montagna anche la spiaggia, danneggiando sostanzialmente la montagna. L'obiettivo non era tanto definire la montagna, ma dare forme di supporto a quelle aree che soffrono di una marginalità socio economica, e quindi benefici, incentivi, agevolazioni, che è lo spirito con cui anche oggi si fanno interventi per la montagna.

Questo porta ad allargare la montagna non a quella che è realmente, ma a un'area di disagio verso cui bisogna sviluppare azioni di intervento e di supporto economico e nient'altro.

Faccio un piccolo inciso. Abbiamo iniziato con la legge n. 991 del 1952, c'è poi la legge n. 142 del 1990 che riconduce in capo alle regioni la definizione di montanità, portando anche un problema legato alla difformità che si può creare da regione a regione nell'individuazione di queste aree, quindi gli interventi poi si possono sviluppare in rapporto a questi contesti. Vi è poi la legge n. 97 del 1994 che avevamo richiamato poco prima e lì ci fermiamo; nonostante vari tentativi nulla è stato fatto rispetto a quella impostazione originale e oggi se vogliamo parlare di cos'è un comune montano dobbiamo rifarci al 1955.

Abbiamo quindi i problemi che ho citato prima, dobbiamo uscire da questa *impasse,* dobbiamo arrivare a una nuova definizione di montanità. Abbiamo riportato diversi studi di settore elaborati a partire da quella data, le classificazioni Istat, e l'indicazione recata dalla legge finanziaria del 2008 in cui, parlando di comunità montane in maniera si arriva indirettamente alla definizione di comune montano e poi c'è la montagna « legale » del 1955.

Abbiamo presentato tabelle che riportano una comparazione e da cui si può vedere che rispetto al 1955 c'è un notevole assottigliamento della montagna italiana con i criteri introdotti dall'EIM, l'Ente italiano per la montagna, oggi riportato in capo alla Presidenza del Consiglio, che ha dato una definizione sulla base di aggiornati criteri scientifici e in linea con lo studio e l'analisi a livello europeo e internazionale per la definizione di montagna (abbiamo fatto dei riferimenti alle Costituzioni europee, spagnola, svizzera, poco a quella francese, ma comunque sono interventi importanti).

Vediamo dunque un assottigliarsi della montagna italiana e fortunatamente lo studio di riferimento dell'EIM che va adottato per la definizione di comune montano, coincide con quello previsto nella finanziaria, e questo è importante, perché c'è coerenza fra un discorso di federalismo

fiscale e federalismo istituzionale che devono assolutamente convergere. Da questo punto di vista ci siamo, c'è assoluta convergenza fra i numeri di montanità previsti dall'EIM e quello introdotto anticipatamente nella finanziaria.

Cos'è un comune montano secondo l'EIM ? È un comune in cui il 70 per cento del territorio è al di sopra dei 500 metri di altitudine, ovvero un comune in cui il 40 per cento del territorio è al di sopra di questo limite, ma il 30 per cento del rimanente territorio presenta pendenze superiori al 20 per cento.

Il limite di 500 metri per il contesto alpino si eleva a 600 metri. Oggi abbiamo quindi una definizione chiara, incontestabile, basata su criteri aggiornati scientifici che definisce cos'è un comune montano.

Questo è il primo punto di partenza, dobbiamo e vogliamo arrivare alla definizione e all'individuazione di quei contesti territoriali montani più complessi, però oggi abbiamo una definizione di comune montano.

Dobbiamo introdurre nella legislazione, per arrivare a questi contesti, a questo concetto di provincia montana, se così possiamo dire, opportuni criteri di flessibilità normativa, coerentemente con quanto fatto per le città metropolitane. Per quanto riguarda queste ultime, rispetto a un modello di riferimento standard di una provincia classica, si è riconosciuta una specificità delle aree fortemente urbanizzate e si è voluta quindi dare una risposta più adeguata e più efficace. Allo stesso modo va riconosciuta, anche perché lo prevede la Costituzione italiana, la specificità dei territori montani e rispetto al modello di riferimento occorre spostarsi verso una realtà montana complessa che ha bisogno di specifici, definiti e chiari modelli di *governance* che possano assicurare risposte efficaci rispetto alle esigenze differenziate.

È chiaro che una realtà montana ha esigenze di governo diverse, in quanto connotata da bassa densità demografica, ampia estensione territoriale, forte polverizzazione delle municipalità, rispetto a quelle di un territorio invece caratterizzato da forte antropizzazione, forte urbanizzazione, e da realtà economiche molto più sviluppate.

Ho introdotto in questo modo il concetto di provincia montana e di realtà montana complessa. La previsione di tale ente è basata sulla nostra convinzione che in termini di adeguatezza, funzioni e competenze, questa sia in grado di rispondere e di far fronte alle esigenze di governo di queste realtà, meglio di quanto possono farlo comunità montane, consorzi di bonifica, bacini imbriferi montani o altri enti.

Le province montane possono sviluppare, oltre alle funzioni proprie, specifici compiti di programmazione e di coordinamento nonché la gestione e erogazione dei cosiddetti servizi a rete di governo di area vasta, che chiaramente non potrebbero essere svolti in maniera altrettanto efficiente e a minor costo per la collettività né dai comuni, né dalla regione, né tanto meno da gli altri enti intermedi che abbiamo citato prima, che assolutamente non si configurano come enti di governo. Anzi affinché l'azione di queste realtà enti di governo montano sia ancora più efficace, riteniamo assolutamente indispensabile prevedere l'eliminazione di queste numerose sovrapposizioni di ruoli, responsabilità e competenze fra diversi livelli di governo locale, facendo in modo che sul medesimo territorio si configuri un solo livello plurifunzionale per l'esercizio associato delle funzioni che i comuni non sono in grado di svolgere singolarmente, in piena aderenza con gli articoli 97 e 118 della Costituzione.

Non stiamo dicendo assolutamente nulla di nuovo e oltretutto questo specifico intervento di razionalizzazione e semplificazione che in linea più generale è quello di ricondurre in capo agli enti e ai livelli di governo di cui all'articolo 114 della Costituzione tutte le funzioni e le responsabilità oggi disperse – non distribuite ma disperse perché c'è una differenza – fra i diversi livelli e tra i diversi enti intermedi, va da una parte a ridurre il costo per i cittadini della pubblica amministrazione, e dall'altro a eliminare quella debolezza insita nell'attuale articolazione autonomistica dello Stato, che è determinata proprio dalla pro-

liferazione incontrollata di tutti questi enti ed organismi intermedi che oltre a creare quel tipo di congestione istituzionale e quindi quella burocrazia che diventa un ostacolo da superare per svolgere attività, programmare e realizzare interventi sul territorio, crea inefficienza nell'uso delle risorse pubbliche. Questa inefficienza è tanto più critica quanto più ci riferiamo a dei territori montani dove queste risorse sono di per sé molto limitate.

Un intervento è quindi necessario. Nel ribadire la necessità che per aree territoriali montane strutturate e complesse che ho caratterizzato prima, si arrivi a un modello di *governance* locale basato su un unico ente intermedio fra comuni e regioni con funzioni e competenze forti, potenziato rispetto alle attuali, occorre che tale *governance* sia anche in grado di garantire sostenibilità al federalismo fiscale sia in termini generali, sia in termini particolari con riferimenti specifici agli articoli 11, 13, 16 e 22 della legge sul federalismo fiscale che richiama proprio i principi di adeguatezza delle dimensioni demografiche degli enti territoriali per l'ottimale svolgimento delle proprie funzioni e la salvaguardia delle peculiarità territoriali.

Crediamo che questa sia una strada assolutamente da percorrere. Vorrei in qualche modo fermarmi qui dicendo che tutto quanto è stato detto è stato trasposto in una proposta emendativa al disegno di legge S. 2259, che riassume quanto detto e ci fa uscire anche da un'altra ambiguità. Oggi la revisione delle circoscrizioni provinciali si basa, tra i tanti altri aspetti di ambiguità, anche su un « di norma » 200.000 abitanti. Noi fissiamo dei parametri molto precisi, molto chiari e inderogabili per l'individuazione di queste realtà per i territori montani e abbiamo preso come riferimento dei valori più stringenti.

Rispetto a una definizione di territorio montano che oggi va al 70 – 80 per cento di comuni montani, fissiamo al 90 per cento il numero di comuni, quindi eleviamo ancora di più questa soglia perché vogliamo che la montagna sia realmente tale, non vogliamo fraintendimenti da questo punto di vista; ciò permette di uscire da altri punti di ambiguità anche con riferimento alle altre realtà, perché quel 200.000 è interpretabile ed è manipolato come lo si vuole. Ciò porta alla necessità di fissare dei parametri anche per le altre realtà: noi abbiamo fatto un'analisi di cui ci parlerà l'ingegner Pratola, in cui eleviamo quel parametro a 300.000 per le altre province.

C'è quindi una proposta emendativa che è difficile in qualche modo ora riportare, perché va letta. Lascerei la parola all'ingegner Pratola perché illustri gli allegati.

PRESIDENTE. Gli allegati sono corposi e sicuramente interessanti, quindi un'illustrazione potrebbe essere utile per capire anche quali sono i criteri che vi hanno portato prevedere una riduzione a 88 province, di cui 8 montane.

Prego l'ingegner Pratola di prendere la parola.

CRESCENZO PRATOLA, *Rappresentante del Coordinamento nazionale province montane*. Ringrazio il presidente per averci dato questa opportunità, ringrazio i deputati e i senatori presenti dell'attenzione che stanno dedicando alla nostra presenza e alla lettura della documentazione che abbiamo proposto.

Ricordo, a me stesso innanzitutto, che le province attualmente esistenti sono 110; abbiamo immaginato di distinguerle in tre categorie, quelle metropolitane, quelle speciali e inoltre abbiamo pensato di individuare un certo numero di province che hanno necessità di essere razionalizzate.

Su tali basi abbiamo individuato 9 città metropolitane, 24 province speciali e 77 province che necessitano di essere razionalizzate.

Dobbiamo allora soffermarci su queste 77 province che noi riteniamo debbano essere in qualche modo razionalizzate. In che modo c'è secondo noi la necessità di razionalizzare queste province ? Secondo i criteri che enunciava il collega e amico Santellocco, relativi alla formazione di province e la modifica delle province attualmente esistenti.

Noi riteniamo che le province normali, debbano avere un numero di abitanti non

minore di 300.000 mila e un numero di comuni che appartengono al territorio provinciale non inferiore a 20.

Un discorso leggermente modificato rispetto al numero di abitanti e al numero di comuni, come ha detto poco fa il collega Santellocco, attiene alle province montane, per le quali noi riteniamo che debba esserci lo stesso un criterio rigido, sia per numero di abitanti sia per numero di comuni che fanno parte di quella provincia, e riteniamo e dopo lo spiegheremo perché riteniamo che questo sia il tetto di riferimento, che le province montane devono avere un numero di abitanti non inferiore a 120.000 e un numero di comuni pari e non inferiore a 30 e inoltre, giustamente, un'estensione territoriale di almeno 1.500 chilometri quadrati, che è un elemento che non ha riscontro nelle province normali.

In base ai due parametri indicati per le province normali e ai tre parametri per le province montane, risultano soppresse venticinque province. Rispetto alle 110 province esistenti rimarrebbero, oltre alle 9 città metropolitane e alle 24 province speciali, 47 province normali, o urbane, e 8 province montane, di cui 5 esistenti e 3 di nuova costituzione.

Le 5 province che, con i criteri da noi individuati, passerebbero da province normali a province montane, sono: Sondrio, Belluno, Verbano Cusio-Ossola, Rieti e L'Aquila, con un numero di abitanti per 4 delle 5 province che ho menzionato, mediamente di 160.000 unità. La provincia di Isernia ha 80.000 abitanti. Facendo la media aritmetica arriviamo a quei 120.000 abitanti che riteniamo possa essere il tetto minimo di abitanti per la costituzione delle province montane.

Interessanti sono gli ultimi due elaborati che fanno parte della relazione e che giustificano anche quello che ho detto precedentemente. Nelle due ultime pagine allegate alla relazione vi sono delle rappresentazioni di istogrammi. Nella prima si vede che ben 20 province hanno un numero di abitanti compreso tra 300.000 e 400.000. Ecco perché viene fuori questo dato per le province normali: non è un numero casuale.

Nel grafico successivo si può verificare che ben il 70 per cento sono le province da razionalizzare, e sono 77.

Questi dati sono dati ingegneristici, matematici, chiamiamoli come vogliamo e hanno portato a questi risultati. Lo dico per far comprendere che non si tratta di elementi che sono stati tirati fuori senza nessun dato matematico a supporto.

PRESIDENTE. Ringrazio i nostri ospiti per l'esposizione.

Do ora la parola ai colleghi deputati e senatori che intendano porre quesiti o formulare osservazioni.

MARIO PEPE. Ringrazio la delegazione, il presidente e i due amici assessori per la ponderosa, triplice relazione (la trinità impera ovunque) e anche perché hanno fornito elementi di conoscenza e di approfondimento molto seri e scientificamente fondati, diversamente da altre audizioni che erano un po' retoriche, esortative ma nelle quali non vi erano elementi di conoscenza.

Noi abbiamo una legge sulla montagna che, storicamente, ha avuto sempre difficoltà ad essere finanziata. Il centro destra e il centro sinistra, sinteticamente, hanno sempre considerato la montagna come *pars* residua di una politica territoriale che secondo noi è importante.

Voi vi siete addentrati nelle mura della casa maestra dell'amministrazione territoriale, voi conoscete le varie modifiche che sono state apportate all'assetto delle autonomie territoriali e oggi stiamo discutendo, se si arriverà in tempo, delle funzioni e delle competenze da assegnare ai comuni, quelle proprie, e quelle che bisogna assegnare alle province.

Vi è poi l'altra materia delicata che serve per la parte sostanziale della vostra relazione, la materia della delegazione. Cioè quando scatta la delega del Governo ai fini del riordino delle divisioni circoscrizionali, provinciali e segnatamente anche delle comunità montane è chiaro che quella relazione motivata, scientificamente fondata, è un'alternativa, una proposta concreta. Voi sapete però che le elaborazioni ingegneristiche o giornalistiche de-

vono essere calate sul territorio e lì trovano difficoltà.

Rivolgo tre domande per non dilungarmi eccessivamente. Molti si pongono in dottrina e nella cultura quotidiana la seguente domanda: le province sono ancora utili, montane o non, alla società italiana o vanno considerate superate, ai fini prevalentemente del risparmio e del risanamento del bilancio, un elemento anch'esso vincolante da parte della Comunità europea ?

Le contraddizioni esistono, voi sapete meglio di me che ci sono posizioni radicali e ci sono posizioni equilibrate. La mia è una posizione equilibrata di chi ha fatto esperienza di consigliere provinciale e dico che le province, anche oggi in presenza di codificazione consolidata, non esercitano pienamente le funzioni che dovrebbero esercitare. Non me la prendo con lei, ma con le classi dirigenti. Ho fatto un'esperienza e so cosa significa, perché già la legge n. 142 ci affidava funzioni, compiti e prospettive ma chi le realizza ? Molte volte ci si limita alla mera normale amministrazione dell'ente provinciale, di talché è venuta fuori l'esigenza dell'eliminazione perché è inutile.

La mia seconda domanda: ritenete che le funzioni proprie che ha la provincia e quelle previste nel Codice delle autonomie diano alla provincia un ruolo e una funzione come enti di area vasta che devono attuare seriamente le politiche regionali, atteso che la regione deve essere e deve ridiventare organo e ente di programmazione e di sana e valida legislazione ?

Perché non possiamo assegnare le competenze dei comuni alle regioni perché queste ultime hanno peccato per troppo municipalismo, per troppa gestione amministrativa e non è possibile eliminare *d'emblée* l'area vasta rappresentata dalle province.

Le funzioni che sono presenti, che vengono assegnate o quelle che voi proponete, sono adeguate a ridare forza e prestigio alla provincia e alle province montane ?

Non ritenete che le province segnatamente intese, non privilegiano all'interno un'azione dipartimentale forte di programmazione per i territori che formano in alcune realtà la parte sostanziale del territorio delle province ? Perché anche questo è il limite, che tutti fanno le stesse cose, diversamente dalle province montane che dovrebbero fare altro.

Un altro tema molto delicato che dobbiamo affrontare seriamente: è possibile ipotizzare accanto alle province le comunità montane ? Se voi ribadite con forza la montanità (con la lettera « t » e non con la lettera « d » perché oggi la parola mondanità è pericolosa) questa si sposa meglio con associazioni volontaristiche di federazione momentanea, che subiscono tormenti di cambiamento profondo, le comunità montane, e ritenete che le comunità montane debbano sopravvivere o bisogna ridefinire anche questa parte di competenza e di risorse alle province ? Il fatto certo è che gli enti territoriali sono oggi colpiti, vulnerati dalla pochezza di risorse, dai patti di stabilità sia pure tenui che vengono riassegnati nella nuova legge di stabilità, che indeboliscono l'azione di governo dei territori di area vasta che dovrebbero esercitare le province.

A mio parere, questi sono i temi e le funzioni, vorrei una maggiore passione e un maggiore entusiasmo, una maggiore spinta da parte dell'ente provincia, dall'Unione delle province italiane. Devono essere esse stesse a darsi un ruolo e un significato per non appalesarsi inutili e insignificanti sul piano della scacchiera politica e istituzionale.

GIANVITTORE VACCARI. Anche io mi unisco sentitamente e sinceramente al ringraziamento per la relazione e per l'esposizione, sapendo che questo è un passaggio e non vuole essere la conclusione sui ragionamenti né da parte nostra né vostra.

Vorrei porre anche io alcuni quesiti e fare delle riflessioni nell'ambito di questo approfondimento sul tema. Andando per punti, voi avete ricordato i provvedimenti che l'Europa ha assunto nel campo della montagna. Credo che sia giusto che ci sia un'azione forte da parte delle amministrazioni montane e delle rappresentanze, comuni, Uncem e altro, anche a livello europeo, se non altro perché le legislazioni nazionali discendono molto anche dalle

direttive. In questo campo deve esserci un interesse da parte delle zone dell'arco alpino, mi riferisco a quest'area perché vivo in questa realtà, ma comunque ciò vale per le realtà montane in generale. La vostra relazione è stata sintetica e quindi questa parte non dico che l'abbiate dimenticata ma forse non è stata espressa, però credo che sia importante un'azione nei confronti dell'Europa.

In secondo luogo, non comprendo bene il ragionamento legato ai comuni sulle realtà di province montane e quando ad esempio si consente un numero maggiore di comuni. Quale è la differenziazione di funzioni che dovrebbero avere le province montane rispetto ad altri tipi di province, se pensate a questo ?

Credo che sia necessario, come voi avete anche detto, cominciare a ragionare sulla differenziazione delle funzioni. Voi avete detto che i comuni nelle realtà montane sono più piccoli e meno capaci di dare servizi, quindi forse vedete la provincia come un elemento che può dare una risposta laddove altre realtà non possono farlo.

Questo discorso del numero dei comuni, visto così, non integrato in un ragionamento più ampio di ripartizione delle funzioni, magari differenziate rispetto alle realtà presenti sul territorio, credo che sia un po' limitativo di un ragionamento più ampio che deve essere fatto. Anche perché scorrendo le tabelle molto utili e interessanti, ho visto province che sono soppresse perché non raggiungono sul loro territorio il numero minimo di comuni, venti nel caso di province normali, e viene da pensare che invece di andare verso l'unione dei comuni con una razionalizzazione dei servizi e l'abbattimento dei costi, si va a una frammentazione dei comuni per cercare di rientrare nei numeri che voi date per mantenere in vita delle province.

Non so pertanto quanto il numero di comuni sia corretto come elemento discriminatorio, bisognerebbe lavorare maggiormente sulle funzioni che vengono svolte per razionalizzare i costi.

Anch'io sono interessato a un approfondimento del discorso sulle comunità montane, proprio per poter capire meglio in un ragionamento di provincia montana come pensate alle comunità montane, perché se volete specializzarvi in un certo senso forse volete anche assorbire quel tipo di funzioni; allora deve essere chiaro che è così, ma dovrebbe essere anche un ragionamento interno dei livelli di rappresentanza, in questo caso dell'Uncem, piuttosto che voi su questo tipo di scelta, perché altrimenti qui ragioniamo in maniera un po' chiusa, quasi a livello di *lobby*, per preservare l'esistenza, una volta delle province, una volta dei comuni, una volta delle comunità montane, senza che ci sia osmosi tra i vari organismi.

Si arriva quasi a una rivisitazione di se stessi in un ambito chiuso, senza pensare agli effetti di una riforma più generale del sistema.

In ultimo arrivo al discorso dei servizi. Noi stiamo ragionando sui fabbisogni standard, sui livelli essenziali, sulle funzioni e altro. Un esempio tra tutti, la sanità o le infrastrutture. Quali sono i parametri che voi ritenete ottimali, magari nelle province montane rispetto ad altri tipi di realtà, che devono essere garantiti perché la qualità e il livello dei servizi forniti ai cittadini sia equiparato ?

Questo è importante e sarebbe anche importante che fosse messo sul piano legislativo non soltanto qual è il metro o il livello di ricchezza per cui un comune una provincia possono essere definiti montani, ma a questo punto incominciamo a inserire dei parametri, dei numeri, degli indicatori sul livello dei servizi per sapere se ci sono dei costi maggiori sulla montagna. Altrimenti nelle programmazioni che poi si fanno anche a livello regionale questi aspetti rimangono sempre in secondo piano. Io sono chiaramente favorevole a una attenzione alla montagna.

PRESIDENTE. L'onorevole Pepe e il senatore Vaccari hanno anticipato molte delle domande che intendevo porre.

Vorrei capire i criteri di definizione del comune montano, su cui abbiamo già discusso in passato, se la proposta che fece anche a questa Commissione l'Ente italiano montano, ovvero quella di utilizzare criteri non solo geografici ma anche sociali ed economici in questa ottica potrebbe

aiutare a meglio disegnare queste province montane.

Lascio la parola ai nostri ospiti per la replica.

ATTILIO FRANCESCO SANTELLOCCO, *Segretario del Coordinamento nazionale province montane*. Sull'ultimo punto da lei toccato, presidente, ho fatto riferimento esclusivamente a dei parametri geofisici, altimetrici. Quello che vorrei sottolineare qui è che quei parametri discendono direttamente da uno studio dell'EIM, che tiene conto di parametri sulla senilità, sulla densità, sulla marginalità sociale ed economica, sull'indice di abbandono delle scuole, tutti parametri, quindi, che poi devono comunque essere condensati in indicatori di riferimento e sono quelli riportati.

Pertanto, quei valori che sembrano dei freddi numeri in realtà derivano da un'analisi che non possiamo fare noi per ovvie incapacità, svolta dall'EIM in un lungo periodo, recependo le indicazioni anche a livello europeo e quindi garantendo la necessaria coerenza, poi condensati in alcuni dati che però danno conto di quel tipo di realtà molto più variegata, molto più complessa, ma che in qualche modo deve essere ricondotta a dei numeri se vogliamo fissare dei criteri di riferimento inderogabili e chiari per l'individuazione delle province montane.

Ci tenevo a dare questa risposta al presidente, altrimenti non avendo fatto questa precisazione prima, sembra che stiamo ripetendo la legge del 1952 mentre così non è.

CRESCENZO PRATOLA, *Rappresentante del Coordinamento nazionale province montane*. Facendo ammenda anche di un'esperienza proprio nella comunità montana come vicepresidente per molti anni e come assessore per tantissimi altri, ho verificato le funzioni che venivano svolte e che attualmente vengono svolte. Infatti non ho tralasciato di verificare quello che si fa, anche perché come l'onorevole Pepe sa, proprio il mio comune attualmente non fa più parte della comunità montana perché ha una popolazione superiore a 20.000 abitanti, ed esclusivamente per questo, perché la regione Campania ha fissato il tetto massimo di abitanti per essere comune di una comunità montana, inferiore a 20.000 unità.

Pertanto, da un anno questo criterio ha eliminato il comune maggiore di questa comunità montana, facendo scendere la popolazione della comunità dell'Ufita da 63.000 abitanti a 43.000 abitanti. Mi sono reso però conto e perciò ritengo che quelle funzioni che attualmente svolge la comunità montana possano e debbano essere svolte dalla provincia montana; ci sono in realtà tanti consorzi che svolgono determinate funzioni, che possono essere certamente svolte dalla stessa provincia con una riduzione notevole dei consigli di amministrazione, degli organigrammi e degli organismi che devono gestire questi enti.

ATTILIO FRANCESCO SANTELLOCCO, *Segretario del Coordinamento nazionale province montane*. Non so se è chiaro, ma la nostra posizione è quella di incompatibilità, una serie di enti come agenzie territoriali, bacini imbriferi, non hanno più senso, le funzioni vanno ricondotte in capo alle province.

MARIO MAISETTI, *Rappresentante del Coordinamento nazionale province montane*. Questo passaggio lo abbiamo citato molto bene nella nostra relazione. Parlo anche da ex sindaco, perché sono stato per dieci anni il sindaco di un piccolo comune. Nella Valcamonica sono tutti piccoli comuni, circa un terzo sono di mille abitanti e gli altri di duemila, tremila abitanti.

Conosciamo molto bene i problemi della montagna, per questo abbiamo aderito subito a questa proposta, perché avendo vissuto realmente i problemi dei territori e li conosciamo molto bene.

Certo non possiamo scindere i due aspetti: uno riguarda l'autonomia gestionale e programmatica e tutto quello che ne consegue, l'altro concerne il discorso del federalismo. Se andiamo a verificare quello che è successo negli ultimi anni sul discorso del ciclo integrato dell'acqua, avevamo una gestione ottimale dei piccoli acquedotti di sorgiva che non dovevano essere trattati, se dovesse entrare una

società a livello provinciale sicuramente non conosce le nostre reti ma neanche il sistema di fornitura idrica.

Sono parecchi i servizi interessati, non per ultimo il servizio scolastico, per arrivare alle ASL o ai ricoveri, perché il nostro territorio è carente di questi servizi, e le decisioni guarda caso vengono prese non in provincia, che sarebbe abbastanza vicina, ma addirittura in regione.

I sindaci conoscono molto bene questi progetti, conosco le comunità montane limitrofe, ma abbiamo capito che è un discorso prettamente politico, di gestione politica del potere e c'è poco in merito alle questioni fondamentali riguardanti i servizi per gli utenti. Noi vogliamo invece avere un organo superiore, per togliere tutto quello che c'è di mezzo, a cui dare responsabilità amministrativa e di gestione ma anche economica e finanziaria perché se non ci sono queste risorse sicuramente arrivano solo, permettetemi il termine, le elemosine sul territorio quando si verificano dei disastri o quando si deve fare qualche campagna elettorale, perché in quel caso sappiamo benissimo che rimpinguano anche i capitoli di intervento.

Speriamo che ci siano più risorse mirate, questo è fondamentalmente quello che chiediamo noi, almeno come comuni montani, ma credo che il problema riguardi anche i piccoli comuni di pianura che hanno altri problemi ma non troppo diversi da quelli di montagna.

Bisogna avere una visione a largo raggio ed è vero che le comunità montane e le province sono limitate dai confini ma sicuramente questo risale a molto tempo fa; tra la Valcamonica e la Valtellina ormai ci sono i patti integrati e gli accordi di programma comuni, ma c'è uno spartiacque che è stato costruito duecento anni fa sulla base della legge napoleonica e che dice che dall'altra parte sono diversi da noi. Bisogna togliere questi confini secondo me, perché la peculiarità di un territorio, le risorse che ci sono e anche le problematiche penso vadano individuate sull'intero comprensorio: non può essere né un fiume né una cresta a dividere le popolazioni e penso che questo sia un punto fondamentale anche rispetto all'individuazione di un limite minimo di abitanti.

Occorre verificare i territori, la vocazione che hanno e andare insieme a delimitare queste nuove aree, dando però l'opportunità di incidere anche sul discorso del federalismo fiscale e non solo demaniale, con tutto quello che ne consegue.

PRESIDENTE. Ringrazio nuovamente i nostri ospiti.

Dichiaro conclusa l'audizione.

La seduta termina alle 15.

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

16STC0011350