COMMISSIONE PARLAMENTARE PER LE QUESTIONI REGIONALI

RESOCONTO STENOGRAFICO

AUDIZIONE

6.

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 23 FEBBRAIO 2011

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE **DAVIDE CAPARINI**

INDI

DEL VICEPRESIDENTE **MARIO PEPE**

INDICE

PAG.

Sulla pubblicità dei lavori:

Caparini Davide, *Presidente* 3

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

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

Caparini Davide, *Presidente* 3

Pepe Mario, *Presidente* 7, 9, 11

Borghi Enrico, *Presidente dell'UNCEM* 3, 9

Pizzetti Luciano (PD) 7

Vaccari Gianvittore (LNP) 8

PAGINA BIANCA

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE DAVIDE CAPARINI

La seduta comincia alle 14,10.

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

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'Unione nazionale comuni, comunità, enti montani (UNCEM).

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

ENRICO BORGHI, *Presidente dell'UNCEM*. Vorrei ringraziare tutti dell'opportunità di poter intervenire in merito al provvedimento legislativo di riforma dell'ordinamento locale, la Carta delle autonomie locali.

Innanzitutto vorremmo sottolineare due aspetti di metodo. In primo luogo, le considerazioni che proponiamo, sia pure nel quadro di una posizione dell'Unione nazionale comuni, comunità e enti montani, fanno parte anche di una riflessione di carattere più sistemico compiuta con l'Associazione nazionale comuni d'Italia.

Difatti, come probabilmente sapete, nelle scorse settimane è stato sottoscritto un protocollo integrativo delle due associazioni. Di conseguenza, le posizioni che oggi esprimerò rientrano anche in questo percorso di lavoro comune, finalizzato, in prospettiva, alla rappresentazione di un'unica piattaforma complessiva. Pertanto, le considerazioni che oggi avanziamo, sia pure in un quadro formale strettamente connotato come UNCEM, fanno anche parte di una riflessione più generale.

Tra l'altro, su questo punto, proprio domani è previsto un seminario di lavoro congiunto ANCI-UNCEM, presso la sede dell'ANCI, dedicato ai temi dei piccoli comuni delle aree montane. Con l'occasione, mi permetto di estendere l'invito al presidente e ai membri della Commissione.

Passo alla seconda riflessione di metodo. Nel corso delle ultime settimane, in particolare nell'ambito del procedimento di attuazione del cosiddetto « federalismo municipale » e, tra qualche giorno, del cosiddetto « federalismo fiscale regionale », stiamo assistendo a diverse scelte – o non scelte – significative che riguardano direttamente il comparto dei piccoli comuni dei territori montani, i quali, dal nostro punto di vista, necessitano di una ripresa complessiva del tema del riassetto istituzionale e, più in generale, dell'assetto ordinamentale.

Nel quadro dell'approvazione prima e dell'applicazione poi del federalismo municipale, ci sono diversi provvedimenti che impattano inevitabilmente anche sulla natura istituzionale degli enti. Ci riferiamo, in particolare, alla previsione contenuta all'interno del provvedimento sul federalismo municipale che assegna una percen-

tuale non banale del fondo di riequilibrio – il 20 per cento – alle forme associative intercomunali per il finanziamento delle funzioni fondamentali svolte in maniera obbligatoria.

È di tutta evidenza che per dare concreta attuazione a questo percorso – che noi, peraltro, condividiamo – occorre un assetto ordinamentale stabile e definito, altrimenti il rischio delle grida manzoniane è molto forte, com'è altrettanto forte il rischio che si favorisca non una logica di sistema, bensì una polverizzazione degli interventi e delle misure.

Come sapete, la legge – che pure attende un apposito DPCM – stabilisce che le funzioni fondamentali nei comuni dei territori montani al di sotto dei 3.000 abitanti debbano essere svolte obbligatoriamente in forma associata, attraverso lo strumento delle convenzioni o delle unioni. Tuttavia, se non tentiamo di conferire un quadro di sistematicità a questi aspetti, il combinato disposto tra il provvedimento di legge già approvato definitivamente, ancorché in attesa di attuazione con l'emanazione del citato provvedimento governativo, e il provvedimento sul federalismo municipale, che destinerà delle risorse, rischia di creare un meccanismo di non tenuta del sistema.

Paradossalmente, passeremmo dagli attuali 180 enti – o 220, se si tiene conto delle comunità montane nelle regioni a statuto speciale – o forme speciali di unioni dei comuni a una polverizzazione di convenzioni, unioni, accordi di programma e quant'altro, con il risultato di ottenere l'effetto inverso rispetto all'obiettivo dato del legislatore, che è quello di tendere all'aggregazione. Per queste ragioni, riteniamo che la ripresa della discussione sulla Carta delle autonomie e il tentativo di dare una risposta organica su questi aspetti siano elementi assolutamente fondamentali.

In via preliminare, entrando nel merito della questione, vorremmo sottolineare alcune incongruenze che riscontriamo nel testo come è stato elaborato finora. Innanzitutto, per quanto riguarda il tema dell'associazionismo in aree montane, ravvisiamo una sorta di impostazione punitiva nei confronti dell'organismo comunità montana. Infatti, l'articolo 16 contempla la possibilità – peraltro pleonastica, essendo già competenza regionale – per le regioni di prevederne la soppressione; sembra quasi che si voglia sottintendere, da parte del legislatore nazionale, un invito alle regioni a voler procedere in tal senso. Noi crediamo che questo sia un elemento, anche stilisticamente, di dubbia rilevanza.

Più in generale, dal nostro punto di vista, occorre riconsiderare complessivamente il sistema dell'associazionismo intercomunale, nel senso che occorre necessariamente tendere verso un processo evolutivo delle attuali forme – le unioni dei comuni, da un lato, e le comunità montane, dall'altro – per giungere a quello che noi definiamo l'unico livello associativo sovracomunale obbligatorio, che tenga conto di due aspetti fondamentali: per un verso, l'obbligatorietà (e non la volontarietà) per tendere verso una logica di sistema e, per l'altro, la possibilità di favorire, anche con procedure certe sotto il profilo sia della *governance* sia delle risorse, un processo di riassetto.

Del resto, è evidente che una riorganizzazione del livello municipale nel nostro Paese potrà avvenire sulla base di un quadro chiaro sotto il profilo sia delle risorse – e qui si interviene con il federalismo municipale – sia dell'aspetto istituzionale, altrimenti si rischia di non avere garanzie certe.

Riguardo alle competenze, riteniamo che l'elemento fondamentale nei territori montani sia il tema dello sviluppo dei territori. In questo senso, rileviamo un'incongruenza nel testo: all'articolo 2 di questo disegno di legge non viene infatti riconosciuta ai comuni la funzione fondamentale relativa alla promozione e allo sviluppo socio-economico del territorio. Questo, per noi, è un *vulnus*, perché riteniamo che il comune in quanto tale, sia l'organizzazione esponenziale di una comunità originaria, quindi debba avere in sé il diritto alla funzione fondamentale dello sviluppo socio-economico della propria collettività. Poi si potrà discutere in

merito al dimensionamento, all'ambito e a come questo, funzionalmente, si possa organizzare al meglio; tuttavia, non si riesce a comprendere il motivo per il quale alle città capoluogo o, peggio ancora, alle città metropolitane sia attribuita questa funzione fondamentale dello sviluppo economico, mentre ai comuni montani, e comunque a quelli al di sotto di una determinata soglia, la stessa sia negata.

Togliere la funzione dello sviluppo economico a un comune significa, di fatto, creare le condizioni per attribuire a quella comunità un rango inferiore rispetto ad altre collettività. Per tale ragione, noi vogliamo sottolineare la necessità del recupero di questa funzione fondamentale, sulla quale si deve reimpostare il tema della gestione associata delle medesime funzioni fondamentali per i piccoli comuni.

Chiediamo, quindi, di tracciare un quadro normativo organico che dia efficace attuazione alla riforma costituzionale del 2001, riaprendo il confronto sulle problematiche che, finora, hanno trovato delle anticipazioni non felici o di dubbia lettura o interpretazione. In particolare, vorrei riferirmi, oltre che alle norme sulla gestione associata obbligatoria, anche alla previsione relativa alla soppressione dell'Agenzia dei segretari. In questo caso, nella legislazione vigente, stiamo assistendo a dei passi indietro, dal punto di vista del principio, rispetto a come era stata strutturata la situazione, e cioè al ritorno di carattere centralista a una gestione dei segretari comunali imperniata sul Ministero dell'interno.

Ciò prefigura una situazione di assoluta schizofrenia rispetto a una logica autonomista che, invece, presupporrebbe un'evoluzione ulteriore rispetto al concetto dell'Agenzia; parlo di una logica che, naturalmente, deve tenere conto di varie istanze, ma crediamo non debba riconsiderare passate forme le quali, come molti di voi sanno, vedevano sostanzialmente i sindaci nelle mani dei prefetti per quanto riguarda l'attribuzione di una figura fondamentale quale il segretario comunale.

Più in generale, ci pare che in questo provvedimento non si colga la necessità della diversificazione della dimensione demografica e, quindi, la necessità di un vero e proprio ordinamento differenziato tra comuni di piccole dimensioni e comuni di medie e grandi dimensioni. Questo, tra l'altro, è il vero tema in relazione alla necessità di una riforma della pubblica amministrazione su questi aspetti.

Del resto, è una questione che è stata più volte sottolineata e che, in alcuni spezzoni di normative, a volte, riemerge carsicamente. L'ultima esperienza in questo senso è stata l'inserimento di una modifica al Codice degli appalti in una proposta di legge – recante disposizioni in favore dei territori di montagna – approvata dalla Camera il 16 febbraio 2011, che introduce una normativa diversa per quanto riguarda le modalità degli appalti per i territori montani. Anche su questi aspetti occorre un quadro di sistematicità. Non possiamo più rincorrere, di volta in volta, leggi finanziarie, provvedimenti occasionali oppure leggi che vengono passate o meno da un ramo all'altro del Parlamento per affrontare un tema molto forte, come quello dell'ordinamento differenziato per i piccoli comuni, che crediamo debba essere inserito organicamente all'interno di un testo come la Carta delle autonomie.

Un altro aspetto riguarda la necessità di una codificazione chiara a sostegno dell'associazionismo intercomunale. Rispetto a questo, pensiamo si debba uscire dalla logica che sin qui ha presidiato la strumentazione finanziaria delle unioni dei comuni e delle comunità montane – che è sostanzialmente una logica di finanza derivata legata all'incentivo di Stato e regioni – per andare verso un'evoluzione sotto l'aspetto del sostegno finanziario legato all'autonomia delle realtà territoriali, sulla quale basare un processo evolutivo che possa costruire delle competenze istituzionali territoriali in rapporto alle esigenze del territorio e non sulla base di astratte architetture istituzionali. Infatti, lo stesso modello istituzionale può funzionare in determinate aree del Paese e non

in altre. Pertanto, essendovi anche una copertura costituzionale specifica richiamata in capo alle regioni, riteniamo debba esserci un confronto molto approfondito con queste ultime – che, peraltro, stanno già legiferando in tema di associazionismo intercomunale – per evitare che ci sia, anche in questo caso, una sorta di schizofrenia fra le previsioni del legislatore nazionale e delle singole legislazioni regionali, con il risultato di non riuscire a raggiungere quel quadro di assetto organico a cui facevamo riferimento.

In sostanza, noi riteniamo che si debba puntare a ottenere, all'interno della Carta delle autonomie, il riconoscimento di un unico livello associativo intercomunale, che sia strutturato e riconosciuto come ente locale, che abbia nelle aree montane, oltre alla competenza di funzione associata intercomunale, anche le competenze di sviluppo locale e sociale, prettamente connesse anche con le caratteristiche di questi territori, e che nella gestione del territorio tenga conto anche della legislazione speciale per la montagna.

In sintesi, si tratta di far evolvere gli strumenti delle unioni dei comuni e delle comunità montane. Del resto, i nomi sono sempre conseguenza delle cose. Noi riteniamo che l'unico livello sovracomunale che dovrebbe scaturire dalla Carta delle autonomie debba tenere insieme questa duplicità di funzioni – gestione dei servizi associati e politiche di legislazione a supporto dei territori montani – in un quadro di *governance* molto asciutta, dimensionata e centrata su un rapporto molto stretto fra le municipalità e il livello sovracomunale, in maniera da sgombrare il campo rispetto a funzioni di carattere comunale che oggi sono sparpagliate tra agenzie, consorzi e quant'altro.

Rispetto a questo, la necessità di una previsione legislativa coerente emerge sempre di più, anche alla luce di provvedimenti che si stanno realizzando in queste settimane. Per esempio, diverse regioni stanno dando attuazione al provvedimento cosiddetto « Calderoli » di soppressione degli ATO (ambiti territoriali ottimali), trasferendo competenze comunali particolarmente importanti e significative, quali quelle connesse con la gestione del servizio idrico integrato, alle province, determinando un problema serio di sperequazione di *governance*. È evidente che se stabiliamo che una funzione è comunale occorre anche definire le modalità con cui i comuni vengono associati alle scelte e alle modalità di organizzazione; diversamente, attribuire ad altri enti locali e ad altre potestà – in quel caso, addirittura, elette direttamente dai cittadini anch'esse – delle funzioni di carattere comunale può comportare, *in nuce*, un rischio di competizione o, peggio ancora, di contrasto fra istituzioni che, su materie così delicate, possono ripercuotersi direttamente sui cittadini.

Altrettanto valga su altri versanti particolarmente significativi. In Piemonte, ad esempio, la soppressione – anche in questo caso, stabilita per legge – dei consorzi intercomunali dei servizi sociali sta portando quella regione a immaginare di trasferire le competenze in materia socio-assistenziale, oggi in capo ai comuni, alle ASL, quindi a soggetti funzionali della regione, che però si avvarrebbe di risorse comunali.

Il quadro dell'ordinamento sovracomunale, in assenza di una normativa come quella contenuta nella Carta delle autonomie oggi in discussione in Parlamento, rischia di creare una situazione di forte sfrangiamento nelle aree del Paese e di invasione da parte delle regioni di competenze amministrative proprie dei comuni.

Per rimanere nel campo della montagna, è notizia recente che parecchie regioni del Mezzogiorno d'Italia stanno pensando di costituire o ricostituire delle agenzie per lo sviluppo dei territori montani direttamente incardinate presso le amministrazioni regionali, invadendo, anche in questo caso, competenze amministrative proprie dei comuni e ponendosi in contrasto con la previsione costituzionale che attribuisce alle regioni funzioni di legislazione e non di gestione e amministrazione.

Questo è un altro esempio che ci spinge a ribadire che c'è bisogno di una ripresa stringente della discussione sulla Carta delle autonomie. Anche per questo vi ringraziamo di questa opportunità.

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE MARIO PEPE

PRESIDENTE. Ringraziamo il presidente Borghi per la valida relazione, che ha toccato aspetti delicati della materia istituzionale afferenti – oggi e domani – alle autonomie territoriali.

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

LUCIANO PIZZETTI. Ringrazio il presidente Borghi per l'introduzione, che è stata molto chiara anche e soprattutto nel segnalare i punti di criticità della legislazione.

Presidente, lei ha usato il termine « schizofrenia legislativa » ed è proprio ciò che si sta verificando con i diversi provvedimenti che, oltretutto, provocano confusione nella filiera delle competenze: si determina un accavallarsi delle stesse e non è chiaro il « chi fa che cosa » tra i diversi soggetti istituzionali. Peraltro, in un quadro in cui le regioni tendono a svolgere un ruolo esorbitante rispetto alle funzioni loro proprie.

Ho apprezzato molte delle considerazioni proposte, di cui peraltro faremo tesoro nel prosieguo dell'attività legislativa, anche rispetto ad atti importanti che sono *in itinere* o in fase di avvio. Lei ha molto insistito sul tema della municipalità, del comune anche come luogo della connessione con le tematiche dell'economia, dello sviluppo e così via, ed è un'osservazione giusta. Dopodiché, ha molto insistito anche sulla questione delle associazioni. Considerando soprattutto i comuni di piccole dimensioni – e io sono d'accordo che si accentui e si incentivi l'elemento dell'unione fra comuni, soprattutto dal punto di vista della norma e della finanza – non sarebbe assai più utile che questa funzione venisse messa in capo a questi soggetti associati, piuttosto che alla singola municipalità o micromunicipalità ? In altri termini, che senso ha rincorrere una soluzione quando, in realtà, quella migliore potrebbe essere un'altra ? Forse sarebbe più utile concentrare l'attenzione su questo aspetto. Pongo questa domanda perché, nell'ambito della sua relazione, questa mi è apparsa una discrasia e per conoscere la sua opinione al riguardo.

Per il resto, faremo tesoro delle vostre osservazioni, che mi sembrano molto puntuali e soprattutto ragionevoli sul versante della semplificazione dell'intera filiera istituzionale, che è indubbiamente esorbitante.

PRESIDENTE. Vorrei porre anch'io qualche domanda al presidente Borghi, che saluto e che, peraltro, proprio ieri ho ascoltato in un intervento molto interessante sul tema della filiera agro-alimentare.

Colgo anche le acute valutazioni del collega Pizzetti sul tema dello sviluppo, che dovrebbe richiamare le comunità montane a una riflessione *intra moenia*. Infatti, per fare un rilievo di carattere storico-istituzionale, in verità si è assistito a una gestione meramente ministeriale e municipalistica delle comunità montane. Personalmente ho sempre evidenziato come il primo obiettivo a cui le comunità montane avrebbero dovuto tendere era la redazione di un piano generale di sviluppo della comunità stessa.

Non possiamo affidare a un qualsivoglia comune la determinazione delle linee dello sviluppo poiché avremmo tanti PIP, cioè tanti piani produttivi. Come si è verificato in alcune regioni, si avrebbe una moltitudine di piani, ma non lo sviluppo.

A mio avviso, occorre una riflessione critica anche all'interno della associazione delle comunità montane, necessaria a maggior ragione perché – come il presidente Borghi sa – qualche giorno fa la Camera ha approvato una legge sui comuni montani.

Come è possibile – lo chiedo al presidente dell'Unione dei comuni montani –

immaginare una legge che fuoriesce dalla logica gestionale della comunità montana ? In tal modo, si crea una preoccupazione di tipo meramente assistenzialistico che, al di là delle osservazioni di carattere normativo e istituzionale, determina indubbiamente una discrasia nel sistema dei comuni montani, ponendo questi ultimi da una parte e le comunità montane dall'altra. Si tratta, dunque, di un tema su cui dobbiamo riflettere; dobbiamo esprimerci su questo contrasto che si è creato, altrimenti approviamo un'altra legge fatta al vertice, ma che non incide realmente sulle comunità montane.

Rispetto, poi, ai fondi per le comunità montane, dobbiamo chiedere l'applicazione della legge istitutiva. In caso contrario, sono scheletri vuoti, gusci inermi che non possono incidere nella gestione del territorio. Mi fermo qui, sebbene l'analisi da fare sarebbe profonda, ma rischierei di dilungarmi troppo.

Per concludere, dobbiamo ribadire la centralità delle comunità montane e ribellarci alla loro soppressione. D'altra parte, anche nella vicenda ATO, da una parte si afferma di voler puntare a un territorio ottimale, dall'altra si cade nella logica provinciale, cioè un ATO per ogni provincia, che è contro la razionalizzazione programmatica e amministrativa.

Presidente Borghi, quali poteri e funzioni vi aspettate dalla legge sulle autonomie territoriali ? Dovete dirlo, altrimenti la legge sarà approvata e le comunità montane saranno lì a osservare in maniera contemplativa ciò che si è verificato, senza essere entrate nel merito del processo legislativo. Vi aspettate molto o poco ? Io direi che dovete aspettarvi molto e dovete in quella sede pretendere, altrimenti il cavallo passa e noi resteremo indietro.

GIANVITTORE VACCARI. Anch'io ho seguito con attenzione il dibattito, che non è iniziato né finirà oggi. Per diversi motivi mi sento di confermare una logica che vede nei comuni la rete principale e fondamentale del nostro Paese. Essi sono i gangli vitali dell'intero sistema, dunque occorre evitare che siano sviliti le loro funzioni e i loro ruoli, le loro capacità sia di *governance* politica, nel senso di *polis*, quindi amministrativa, sia di collegamento con il territorio e, nel senso più ampio, anche in modo verticale, con le istituzioni. D'altra parte, bisogna dire che nella realtà del sistema Paese questa cultura si è sviluppata in maniera diversificata; non voglio dire se meglio o peggio, non voglio fare una graduatoria di qualità.

Vi sono esempi, ad esempio nel Veneto, regione da cui provengo, di comuni che hanno vicino realtà autonome o speciali, laddove i ruoli anche delle istituzioni di livello superiore – parlo in particolare della provincia e, nella fattispecie, di Trento e Bolzano, che può essere intesa quasi come una regione, avendo funzioni, ruoli e capacità più di quel livello istituzionale, in un certo senso – sono tutto sommato virtuosi.

A mio avviso, si dovrebbe studiare un sistema flessibile, che dia la possibilità di costituire, nelle varie realtà, *governance* di diverso tipo, in funzione delle esperienze e delle capacità che si riscontrano nei vari territori. Rispetto a un sistema di tipo meccanicistico, come quello che si stava prima preordinando – qui richiamo il discorso dei testi unici, che molto spesso falliscono clamorosamente un mese dopo la promulgazione – dobbiamo cercare di evitare le sovrapposizioni, gli sprechi, le doppie funzioni.

Se si sceglie un certo tipo di realtà – sia essa la comunità montana, l'unione o la provincia – si deve essere in grado di spogliarsi totalmente di alcune funzioni, che saranno in capo a quest'altro ente, non importa se di livello superiore o inferiore, o agenzia esterna per la gestione di alcuni servizi. In tal modo, si individua una centralità che decide le politiche e le scelte. D'altronde, si fallisce sempre quando si cerca di costruire sistemi validi dalle Alpi al centro del Mediterraneo; lo dico nel rispetto di tutte le componenti. Mi piacerebbe, quindi, suscitare una riflessione anche sotto questo punto di vista.

Colgo l'occasione per introdurre un altro tema che, anche se non rientra nel dibattito, vi può essere inserito, sia pur

marginalmente, poiché l'incontro giunge propizio. In questi giorni c'è una grossa polemica, nei miei territori, sull'ultimo riparto dei fondi da parte del Ministero dell'interno alle comunità montane, dopo la soppressione di un comma della finanziaria del 2010, laddove si evidenzia una fortissima sperequazione in questo ambito. Mi chiedo quale sia stato in quel caso il ruolo dell'UNCEM e come sia stato possibile – visto che l'associazione si fa paladina della montanità – un risultato che, come tutti riconoscono, è di forte sperequazione.

Non sono d'accordo che la soppressione dell'Agenzia dei segretari comunali, le cui competenze sono state riportate al Ministero dell'interno, rappresenti un ritorno al centralismo. Credo che, per certi versi, abbiamo fallito con questo organismo, poiché si è creato, di fatto, un sistema di gestione nel quale le realtà comunali non riuscivano a inserirsi. Quindi, direi che è quasi meglio così, nel senso che, quanto meno, si cominciano a eliminare alcune strutture e infrastrutture che appesantiscono un sistema già abbastanza farraginoso.

PRESIDENTE. Do la parola al presidente Borghi per la replica.

ENRICO BORGHI, *Presidente dell'UNCEM*. Seguendo l'ordine cronologico delle domande, comincerò rispondendo all'onorevole Pizzetti. È chiaro che nel momento in cui chiediamo che la funzione fondamentale dello sviluppo economico sia attribuita ai comuni ciò debba avvenire nell'accezione del modello previsto dalla legge n. 122 del 2010 per l'individuazione e le modalità di esercizio delle funzioni fondamentali dei comuni e che, quindi, questa funzione fondamentale sia obbligatoriamente gestita in maniera associata. Si tratta, pertanto, di ribadire il principio contenuto nell'articolo 118 della Costituzione, secondo il quale tutte le funzioni amministrative spettano ai comuni, ma – come appunto stabilisce la Carta costituzionale – sulla base dei principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione.

In questo senso, non solo noi condividiamo la previsione che la funzione fondamentale dello sviluppo economico debba essere svolta su base intercomunale, ma lo chiediamo, proprio per evitare delle situazioni di sperequazione, anche perché, connessa con l'esercizio di questa funzione, vi è anche la capacità di intervenire sui cespiti che, in tempo di federalismo municipale, interviene direttamente sul meccanismo della perequazione. In caso contrario, troveremmo alcuni comuni con particolari cespiti connessi allo sviluppo economico che hanno una particolare forma di entrata, e i comuni vicini senza nessuna possibilità di drenaggio fiscale.

Per esempio, in montagna non tutti i comuni possono avere un'area artigianale o industriale, così come lo sfruttamento delle cave piuttosto che dei corsi d'acqua ai fini produttivi. È evidente, quindi, che serve anche una programmazione di carattere sovracomunale in funzione della capacità di esplicare al meglio questa previsione.

Il presidente Pepe ha fatto un richiamo alla proposta di legge sui comuni montani approvata dalla Camera la scorsa settimana. Al riguardo UNCEM e ANCI hanno elaborato un documento congiunto con il quale si sottolineano due aspetti. Il primo è che, dal punto di vista del metodo, non riteniamo opportuna una legislazione farraginosa e soprattutto sganciata rispetto al percorso di applicazione del federalismo municipale e fiscale. Oggi c'è un fiume che sta procedendo in una determinata direzione e riteniamo che sia quello l'ambito di discussione nel quale deve calarsi il tema della specificità dei piccoli comuni e dei comuni montani, piuttosto che inventare nuovi meccanismi legislativi che, nel merito, non ci vedono assolutamente favorevoli.

L'idea di un fondo nazionale – peraltro fortemente contratto dal punto di vista delle risorse, con 6 milioni di euro – ricalca la modalità seguita finora dalla legge sulla montagna (legge 31 gennaio 1994, n. 97) che, peraltro, aveva altre

dotazioni finanziarie e interveniva su una platea più limitata di enti, essendo riferita a 350 comunità montane.

D'altra parte, quella legge non ha funzionato e, a questo proposito, mi ricollego alla riflessione del presidente Pepe, che condivido, relativa alla gestione ministeriale delle comunità montane. Se vogliamo, come si suol dire, dircela tutta, il limite vero delle comunità montane è che esse, pensate per essere un'organizzazione esponenziale di un territorio, sono divenute – e la legislazione le ha spinte in tal senso – l'anello terminale, periferico di spesa pubblica centrale, e non un elemento di programmazione del territorio dal quale ricavare le risorse per lo sviluppo.

Pensandosi e atteggiandosi le comunità montane come l'ultimo anello periferico di una spesa pubblica centrale, ne sono scaturite l'irresponsabilità degli amministratori – sapete meglio di me che quando si lavora in ambito di finanza derivata si è, di fatto, irresponsabili – e l'assenza di un'effettiva capacità organica di intervento sul territorio.

Noi crediamo che la sostituzione della finanza derivata con un'intuizione più forte rispetto alle politiche dell'autonomismo e del federalismo debba risolvere di per sé questo limite, il che significa anche una maggiore responsabilizzazione degli amministratori, per fare uscire questo livello amministrativo – siano esse comunità montane o unioni montane dei comuni, deciderete voi come chiamarle – da una concezione meramente assistenzialistica e inserirlo nel contesto delle politiche di attuazione.

Riguardo alle funzioni cui si faceva riferimento in precedenza, è evidente che in montagna o c'è un soggetto che si incarica di svolgere determinate funzioni oppure, se non c'è nulla tra il piccolo comune e la provincia, si rischia di avere pezzi interi del Paese dove non c'è nessuno che si occupi del riassetto idrogeologico, dell'attuazione delle politiche agricole e forestali, dello sviluppo delle energie rinnovabili e così via. Pensiamo ad esempio alle vallate alpine, che appartengono a province i cui capoluoghi sono lontani e pianeggianti: è difficile immaginare che il comune di Ponte di Legno, per sussidiarietà, debba trasferire tutte le sue funzioni alla provincia di Brescia, che, come è noto, si trova a 120 chilometri di distanza. Da qui nasce la necessità di immaginare fra quella municipalità e la provincia un livello intermedio o intercomunale che possa esplicare le funzioni di carattere meramente municipale tipiche dei territori montani e che, in quei luoghi, necessitano di un presidio a sostegno della tenuta complessiva del sistema.

In questi giorni stiamo discutendo a lungo su come si applicherà, ad esempio, il protocollo di Kyoto sul tema della forestazione del nostro Paese. In Italia ci sono 10,5 milioni di ettari di foreste, di cui il 90 per cento in montagna. Se qualcuno non si incarica di gestire queste risorse, il risultato è il dissesto al nord e gli incendi al sud. Credo così di aver risposto alla domanda sulle funzioni.

Condividiamo molto – a dire il vero, è stato uno dei nostri cavalli di battaglia – la riflessione del senatore Vaccari sulla flessibilità. La base municipale del nostro Paese è molto diversificata. Pertanto, immaginare (lo abbiamo scritto nel documento, ma vorrei specificare ulteriormente questo aspetto) lo stesso rigido impianto istituzionale per situazioni tanto diverse rischia di produrre gli effetti che si sono avuti con le comunità montane, alcune delle quali hanno funzionato e altre no.

In Piemonte ci sono 1200 comuni, in Lombardia quasi 1500, in Emilia 300, in Toscana 290. In questo Paese le municipalità sono articolate in maniera differente; nelle Alpi ci sono le grandi vallate, negli Appennini ci sono i rilievi. Pertanto, immaginare, ad esempio – cito un aspetto che ci ha sempre visto piuttosto polemici – di stabilire soglie demografiche per il dimensionamento sovracomunale significa mettere lo stesso vestito a soggetti diversi: stabilire, ad esempio, che una soglia demografica minima comprenda 30.000 abitanti, significa che in Piemonte bisogna accorpare 30-40 comuni, mentre in Sicilia tre o quattro. In Emilia, a Imola hanno

costituito un'unione di comuni con quattro comuni e 100.000 abitanti. Per mettere insieme 100.000 abitanti nelle Alpi bisogna considerare forse 400 comuni.

Quando prima ci richiamavamo alla necessità di una collimazione fra la legislazione nazionale e quella regionale ci riferivamo esattamente al tema della flessibilità, perché le stesse misure possono funzionare in Piemonte, ma non in Basilicata o viceversa.

Senatore Vaccari, lei faceva riferimento alla questione del riparto dei fondi della legge delle comunità montane sui piccoli comuni. In Conferenza unificata avevamo sottolineato questo aspetto, sancito anche dalla Corte costituzionale con una sentenza. Lo Stato, infatti, non può disimpegnarsi improvvisamente dal finanziamento ordinario delle comunità montane, perché, se è vero che esse rientrano nelle competenze legislative regionali, è anche vero che occorre un periodo di accompagnamento dal punto di vista della diminuzione della spesa ordinaria. Una sentenza della Corte in questo senso ha stabilito che il taglio debba avvenire – uso l'avverbio usato dalla Suprema corte – « progressivamente » e non immediatamente, quindi di conseguenza occorre riprendere in mano la materia.

La risposta usata per suddividere le risorse è quella di chi non coglie le caratteristiche e le specificità della montagna. Immaginare di suddividere poche risorse – in quel caso erano 16 milioni, poi ridotti a 14 a seguito della sentenza della Corte – sulla base non del territorio, bensì della popolazione, significa non capire che in montagna si amministra, da questo punto di vista, al contrario rispetto alla città, poiché quest'ultima ha poco territorio e tanti abitanti, mentre la montagna ha pochi abitanti e tanto territorio. È lo stesso ragionamento di prima: applicando lo stesso metro a fenomeni diversi, il risultato è stato di aver ottenuto sempre spiccioli, ma in misura maggiore per quelli che non ne avevano bisogno, cioè per le realtà più popolate, e in misura minore per quelle realtà scarsamente popolate con maggiori difficoltà. Anche in questo senso, noi riteniamo che l'articolazione delle caratteristiche e delle specificazioni della normazione sulla montanità – come stabilito, peraltro, dalla Corte costituzionale – debba mantenersi a livello regionale e non statale, altrimenti il risultato è realizzare azioni che non corrispondono all'effettiva esigenza del territorio.

Questa è stata la nostra posizione in sede di Conferenza unificata. Come sapete, la Conferenza è un luogo di concertazione, poi il Governo ha assunto le sue determinazioni. Peraltro, il fondo ha natura *una tantum*, dunque non si riproporrà più. Il rischio che noi paventiamo è che si riproponga il metodo.

Vorrei esprimere un'ultima considerazione. Quando abbiamo affermato che siamo preoccupati per il ritorno delle funzioni al Ministero dell'interno in merito ai segretari comunali non intendevamo e non intendiamo in alcun modo rimpiangere l'Agenzia dei segretari comunali. Su questo condividiamo l'analisi svolta, si tratta di riuscire a compiere un'evoluzione piuttosto che un ritorno, ma non vi è dubbio che la riconsiderazione delle modalità con cui si sono svolte determinate funzioni nel nostro Paese deve comportare anche una seria e oggettiva analisi su come sia stata svolta questa azione, che peraltro è stata particolarmente onerosa per i comuni, soprattutto per quelli piccoli, che non hanno avuto in alcun modo la possibilità di incidere sulla *governance*.

PRESIDENTE. Ringrazio il presidente Borghi per la disponibilità manifestata e 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
l'11 maggio 2011.

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

€ 1,00



16STC0012980