

CAMERA DEI DEPUTATI

SENATO DELLA REPUBBLICA

XIII LEGISLATURA

**COMMISSIONE PARLAMENTARE
PER LE QUESTIONI REGIONALI**

RESOCONTO STENOGRAFICO

INDAGINE CONOSCITIVA

4.

SEDUTA DI GIOVEDÌ 25 GENNAIO 2001

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE MARIO PEPE

COMMISSIONE PARLAMENTARE
PER LE QUESTIONI REGIONALI

RESOCONTO STENOGRAFICO

INDAGINE CONOSCITIVA

4.

SEDUTA DI GIOVEDÌ 25 GENNAIO 2001

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE MARIO PEPE

INDICE

| | PAG. | | PAG. |
|--|----------------|--|------------|
| Sulla pubblicità dei lavori: | | Dondeynaz Guido (Misto-LVA) | 3, 13 |
| Pepe Mario, <i>Presidente</i> | 3 | Lauro Salvatore (FI) | 8 |
| INDAGINE CONOSCITIVA SUL RUOLO DELLE REGIONI E DELLE AUTONOMIE NEL PROCESSO DI RIFORMA ISTITU- ZIONALE DELL'UNIONE EUROPEA: | | Parola Vittorio (DS) | 9, 12 |
| Audizione di una rappresentanza del- l'Unione delle province d'Italia (UPI): | | Pizzinato Antonio (DS) | 9, 10, 13 |
| Pepe Mario, <i>Presidente</i> | 3, 4, 7, 8, 13 | Audizione di una rappresentanza del- l'Unione nazionale comunità enti montani (UNCCEM): | |
| Bresso Mercedes, <i>Presidente della provin- cia di Torino e componente dell'Ufficio di presidenza dell'UPI</i> | 4, 10, 12, 13 | Pepe Mario, <i>Presidente</i> | 13, 17, 20 |
| Corsinovi Alessandro, <i>Presidente del Dipar- timento Europa dell'UPI</i> | 7 | Dondeynaz Guido (Misto-LVA) | 14, 19 |
| | | Gubert Renzo (Misto-centro) | 16 |
| | | Lauro Salvatore (FI) | 17 |
| | | Prignachi Valerio, <i>Vicepresidente vicario dell'UNCCEM</i> | 15, 17 |

La seduta comincia alle 13.10.

Sulla pubblicità dei lavori.

PRESIDENTE. Se non vi sono obiezioni, la pubblicità dei lavori sarà assicurata anche attraverso impianti audiovisivi a circuito chiuso.

(Così rimane stabilito).

Audizione di una rappresentanza dell'Unione delle province d'Italia (UPI).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'audizione di una rappresentanza dell'Unione delle province d'Italia (UPI). Rivolgo a tutti il mio saluto, in particolare alla presidente Mercedes Bresso, che ricordo con affetto al convegno di Pinerolo anche per ciò che disse, in quella sede, a proposito dei temi istituzionali che hanno caratterizzato la storia politica del nostro paese in questi anni.

Abbiamo compiuto passi in avanti e potremo farne ancora altri più celeri per mettere a fuoco le vere questioni istituzionali che ci interessano e per prepararci, obiettivamente, al confronto in sede di comunità locali sia con un tragitto di riforma dello Stato italiano, tutto incentrato nel sistema delle autonomie locali, sia con un processo, seppur avviato con molta approssimazione, di modifica costituzionale dell'Europa unita. Si tratta di due processi che non devono entrare in contrasto ma che devono concorrere a

rendere l'autorità istituzionale sempre più espressione e specchio delle esigenze delle autonomie locali. È anche da ciò che hanno origine l'indagine conoscitiva della Commissione e l'audizione della dottoressa Bresso e dell'associazione che rappresenta; vogliamo infatti conoscere il giudizio delle autonomie locali, segnatamente dell'Unione delle province italiane, su questo duplice processo, sulla scelta su cui costruire una nuova democrazia efficace, efficiente, più solidale non solo in Italia ma anche nella Comunità europea.

Do la parola al senatore Dondeynaz affinché introduca i temi dell'audizione.

GUIDO DONDEYNAZ. Anzitutto, saluto la dottoressa Bresso e tutta la delegazione presente. Le motivazioni fondamentali dell'audizione odierna sono state testé enunciate dal presidente Pepe, per cui passo subito alle riflessioni da sottoporre ai nostri ospiti.

Per lungo tempo, nell'evoluzione dell'ordinamento amministrativo italiano, la provincia ha avuto un ruolo recessivo, al punto che da più parti, nonostante la previsione dell'articolo 128 della Costituzione, se ne era ipotizzata la soppressione. La legge n. 142 del 1990, ha rivitalizzato soprattutto le province come ente intermedio di programmazione attraverso l'elaborazione del piano territoriale di coordinamento, anche se alcuni studiosi hanno ritenuto che tale legge abbia disegnato un quadro debole della programmazione provinciale, dovuto a una scarsa strutturazione dei rapporti e ad una insufficienza di strumenti di coordinamento.

Un ulteriore momento di riconoscimento e di rafforzamento delle province è ora venuto dalla legislazione Bassanini, in quanto l'ampia mole di compiti amministrativi riversati sul sistema autonomistico ha portato ad una più marcata connotazione delle regioni come enti di legislazione e all'attribuzione all'ente intermedio di importanti compiti, come nel campo del mercato del lavoro. In alcuni casi, come in Toscana, alla provincia sono attribuite le funzioni residuali. Più recentemente, sul modello della legge dell'Emilia-Romagna, la legge finanziaria del 2001 ha affidato alle province tutte le funzioni che dovrebbero essere svolte dai comuni associati tra loro, nel caso in cui questi non costituiscano le forme associative previste per l'esercizio delle funzioni trasferite.

Questa nota introduttiva costituisce la premessa alla questione fondamentale che intendiamo porre: la variabilità dei compiti assunti dalle province e una certa ambiguità del ruolo, che esso in effetti assume, a metà strada tra programmazione e gestione, non impedisce di individuare nelle province un fattore istituzionale importante, soprattutto nei processi di sviluppo locale (pensiamo al tema della programmazione negoziata). È quindi decisivo capire quali strumenti di dialogo con le istituzioni comunitarie siano oggi disponibili per le province per agire nel complessivo contesto socio-economico europeo.

PRESIDENTE. Do la parola alla presidente Bresso.

MERCEDES BRESSO, *Presidente della provincia di Torino e componente dell'Ufficio di presidenza dell'UPI.* A nome dell'Unione delle province italiane, ringrazio la Commissione per questa audizione, che credo sia per noi molto interessante e importante.

Nel sintetizzare l'evoluzione legislativa del ruolo delle province, il senatore Dondeynaz ha messo in evidenza come con la legge n. 142 del 1990, soprattutto con l'ultima modifica ad essa apportata, e con

la cosiddetta legge Bassanini sia sostanzialmente cambiato il profilo istituzionale delle province: da enti che nel tempo hanno avuto competenze diverse, anche molto importanti ma settoriali, alle province è stata riconosciuta la rappresentanza generale del proprio territorio, in quanto, come è stato ricordato, la provincia promuove e coordina lo sviluppo del proprio territorio. A ciò si aggiunge tutto l'iter di conferimento di compiti da parte della legge Bassanini, che evidentemente è diverso da regione a regione, anche se credo che ormai il profilo sia chiaramente definito, in particolare rispetto ai compiti in materia di mercato del lavoro, di formazione professionale, di pianificazione di area vasta. Anche materie attinenti alla difesa del suolo vengono trasferite ai diversi livelli e, al di là di quelle tradizionali della viabilità e istruzione, che sono state notevolmente rafforzate, il nuovo profilo è soprattutto collegato alle politiche di promozione e coordinamento dello sviluppo e alle materie ambientali, che peraltro ne sono uno stretto corollario. In questo settore, il ruolo che svolge l'Unione europea, quindi il rapporto per gli enti locali e, in particolare, per le province con l'Unione europea, è di grande rilievo.

Abbiamo predisposto una nota che parte dall'esperienza molto forte che abbiamo vissuto in questi anni come rappresentanti dell'Unione delle province nel comitato delle regioni e anche come enti locali attraverso un forte uso degli strumenti europei e dei processi di cooperazione europea. Con tutto il sistema degli enti locali, abbiamo contribuito fortemente al lavoro che ha accompagnato la riunione di Nizza, alla quale abbiamo peraltro partecipato con una rappresentanza di decine di province italiane e di centinaia di comuni italiani (io stessa ho preso parte alla manifestazione federalista). Prima di quella riunione, comunque, abbiamo operato, in sede di comitato delle regioni, presentando un ordine del giorno che è poi divenuto una risoluzione, approvata a larghissima maggioranza, in quanto appoggiata non solo dalla delega-

zione italiana, che invita gli Stati, il Parlamento e l'Unione europea ad avviarsi verso una vera e propria Europa federale tramite un processo costituente europeo.

Adesso è necessario che il Parlamento e il Governo italiani affrontino la questione dell'utilizzo delle cooperazioni rafforzate decise a Nizza per cominciare a costituire un primo nucleo di paesi disponibili a lavorare sull'ipotesi federale. Non vi è contraddizione ma coerenza tra lo sviluppo del federalismo nel nostro paese e lo sviluppo del federalismo a livello europeo. La prima sollecitazione che facciamo, quindi, è di operare affinché il Governo e le istituzioni rappresentative italiane sfruttino gli spazi aperti a Nizza, pur con tutti gli elementi critici di valutazione circa il modo in cui sono andate le cose. Alcuni spazi si sono aperti, vanno occupati e utilizzati. È chiaro peraltro, come detto nella nostra risoluzione al comitato delle regioni, come il processo costituente europeo debba vedere un ruolo importante delle regioni e degli enti locali attraverso una chiara definizione del principio di sussidiarietà, sul quale abbiamo lavorato molto, anche per una sua articolazione intelligente. La sussidiarietà, infatti, deve andare di pari passo con una forte capacità di cooperazione delle istituzioni tra loro. Come sapete, la Commissione, tramite un'iniziativa del Presidente Prodi, ha promosso un lungo lavoro di consultazione e di predisposizione di un documento sul concetto di *governance*, che a nostro avviso è molto interessante perché affronta in maniera diversa la questione dell'articolazione dei poteri. Oggi in Europa si scontrano un po' due tendenze: la prima, quella tedesca (in particolare di una serie di *laender* governati dalla destra), è l'approccio alla definizione rigida delle competenze (cosa che ognuno fa a livello europeo) e nasce un po' da una certa diffidenza o paura. La posizione della Commissione, collegata al ragionamento sulla *governance*, è che si vada, invece, ad un'articolazione di compiti sufficientemente flessibile e, soprattutto, molto cooperativa. A fronte delle competenze di ognuno, infatti, si consta

sempre più che occorrono volontà concorrenti per riuscire ad affrontare la maggior parte delle questioni rilevanti. Sempre più ci troviamo ad operare, come enti locali, con l'Unione europea, con i Governi, con le regioni, con i comuni per il perseguimento di obiettivi comuni. La *governance*, quindi, è un elemento molto interessante anche per comprendere che il principio di sussidiarietà può realizzarsi non con rigidi compartimenti stagni ma attraverso la capacità di ognuno di portare le proprie competenze in progetti e iniziative sempre più spesso comuni.

Da questo punto di vista desideriamo segnalare una questione che ho visto profilarsi nelle precedenti audizioni che avete svolto. Mi riferisco alla tendenza a sottovalutare, in qualche modo, il ruolo di istituzioni europee spesso poco utilizzate e conosciute dagli italiani ma che, invece, cominciano a svolgere un ruolo importante. È vero, cioè, che, quando è nato, il comitato delle regioni era appena un piccolo organismo consultivo, ma è anche vero che dopo i trattati di Amsterdam ha acquisito molte più competenze. Inoltre, in un processo di *governance* soprattutto la Commissione e il Parlamento europei stabiliscono rapporti con il comitato delle regioni, che non è ancora un'istituzione ma che di fatto già si sta comportando come tale: sui grandi temi su cui si sviluppano il dibattito e la consultazione in Europa il comitato delle regioni è considerato al pari delle altre istituzioni europee, cioè come un soggetto interlocutore; come tale, esprime pareri che, nella verifica che facciamo *ex post* sull'effetto avuto dal parere che abbiamo proposto, sempre più spesso sono citati dalla Commissione europea nel presentare poi il progetto definitivo. Ovviamente, il comitato per le regioni ha una funzione consultiva, ma sappiamo che in Europa tutto è consultivo, fatta eccezione per le questioni che richiedono una codecisione del Parlamento, che peraltro, in larga parte, ha anch'esso un potere consultivo. Quindi, il potere vero delle istituzioni è quello che esse sanno conquistarsi. Da questo punto di vista, mentre altri enti

locali europei sono molto presenti - penso soprattutto ai *laender* tedeschi, che chiedono e ricevono pareri su questioni importanti - la nostra presenza è spesso debole. Non è un caso, infatti, che il rappresentante delle province, che nella logica da lei espressa, senatore Dondeynaz, dovrebbe contare poco, abbia invece acquisito un così grosso peso. Come componente del *bureau* del comitato delle regioni, su questioni importanti oltre a esprimere pareri ho potuto interloquire più con la Commissione e il Parlamento europei che con il Governo italiano.

Credo sia quindi necessario un maggior raccordo delle partecipazioni istituzionali italiane con le diverse istituzioni europee per esprimere posizioni *de jure condendo*, non *ex post*, che siano il più possibile coordinate. Il rischio è che ognuno di noi esprima opinioni che non abbiano avuto precedenti momenti di coordinamento.

Quando Letta era ministro delle politiche comunitarie c'è stato l'avvio di un confronto interessante, che però è finito nel nulla; c'è stato un primo incontro, poi un'importante iniziativa a Palermo nella quale sono state lanciate delle proposte, ma in sostanza non è avvenuto nulla. C'è la sessione comunitaria della Conferenza Stato-regioni ma, a parte che non esiste nulla di simile per quanto riguarda province e comuni che invece fanno parte a pieno titolo del comitato delle regioni, essa riguarda un confronto sul recepimento delle direttive comunitarie. Non c'è invece un coordinamento strutturale delle posizioni che ognuno dei rappresentanti dei diversi livelli assume nella rispettiva istituzione. Poiché invece la Commissione, proprio per il modo in cui l'Europa è costruita, tiene in gran conto tutti i diversi livelli di consultazione, il mancato coordinamento italiano è nettamente percepito a livello comunitario e costituisce uno dei problemi derivanti dal nostro essere contemporaneamente i più filoeuropei ma anche i più assenti da un reale governo della nostra presenza in Europa.

Ritengo quindi necessario che il Parlamento avvii un confronto con i partecipanti ad altre istituzioni parlamentari e

paraparlamentari sulle grandi politiche che vengono lanciate; in fondo il nostro è una sorta di piccolo Senato delle autonomie e rappresenta per l'Europa un momento importante (se ci fosse un sistema bicamerale in Europa la questione sarebbe più complessa, perché riguarderebbe anche gli Stati), di conoscenza della realtà degli enti locali che, come sapete, sono sempre più i soggetti delle politiche e dei bandi comunitari, siamo infatti noi quelli che presentano i progetti e che ricevono i soldi. Il documento - che abbiamo consegnato alla Commissione - sulle politiche locali per l'impiego, che parte proprio dalla convinzione dell'Unione europea che i risultati si possano ottenere operando essenzialmente a livello locale, ha richiesto un anno di consultazione e si è prevista anche la possibilità per i cittadini europei di pronunciarsi sul sito *Web*; non c'è stato un momento italiano di concertazione su quel tema. Ci sono stati incontri per l'occupazione sul piano nazionale, ma non c'è stato un momento in cui il paese si è espresso su quell'importantissimo documento dell'Unione europea; lo stesso è accaduto per altre questioni. Riteniamo pertanto importante costruire momenti di confronto con le commissioni parlamentari e con il Governo per quanto riguarda il ruolo centrale che svolge nel rappresentare la posizione del paese sulle diverse questioni.

Considero molto utile la vostra consultazione per capire quanto per noi sia importante la presenza in Europa non solo attraverso il comitato delle regioni. Intanto per noi è diventato possibile istituire rapporti diretti con altri enti locali europei; cito il caso della mia provincia che è stata uno dei promotori della Conferenza delle Alpi franco-italiane, una conferenza permanente che riunisce tutte le province e i *departiments* delle Alpi franco-italiane, ma si è data anche un'associazione, che è un po' la nostra agenzia di sviluppo nella promozione dei progetti comunitari che le nostre province presentano in grandi quantità. Sono molti gli strumenti di questo tipo che legano gli enti locali attraverso l'Europa; credo che

dovrebbero essere più conosciuti dal Parlamento e dal Governo del nostro paese.

Come province facciamo parte sia dell'AICRE che della federazione mondiale delle città unite. È in corso un processo di unificazione importante della rappresentanza degli enti locali che chiede una rappresentanza all'ONU; in questo senso operiamo in totale autonomia - e questo va bene - ma senza che nessuno nel nostro paese se ne preoccupi.

Da ultimo, siamo grandi utenti dei fondi comunitari che per molti enti locali - certamente per le province - sono diventati una delle principali fonti di finanziamento dei propri progetti. Ricordo che abbiamo molte decine di miliardi per progetti comunitari, oltre ai finanziamenti ottenuti insieme ad altre istituzioni, che sono per noi anche fonte di esperienza. La principale deriva dal lavoro che si sta facendo a livello europeo sulle *best practices*, cioè sulla diffusione delle pratiche positive. Questo per noi è molto importante perché consente di avere di fronte un panorama delle esperienze europee da cui trarre insegnamento e con cui, magari, presentare progetti.

Ricordo anche che siamo tutti impegnati nel processo di allargamento. Non solo il comitato delle regioni ha lavorato con gli enti locali dei paesi in adesione ed abbiamo ormai gruppi permanenti di lavoro con i singoli paesi costituiti o in via di costituzione, ma i nostri enti locali, in particolare attraverso progetti come *twinning*, hanno sviluppato operazione analoghe a quello di cui parlavo prima in cui impariamo reciprocamente a livello europeo ed aiutiamo gli enti locali dei paesi in adesione a diventare in grado di utilizzare effettivamente gli strumenti europei. Si tratta in particolare di progetti legati alla costruzione delle amministrazioni locali che in questi paesi erano debolissime. A mio parere svolgiamo un ruolo molto importante sul quale sarebbe opportuna una riflessione più generale, perché credo che gli interessi dell'Italia in questi paesi siano molto forti e noi possiamo fare da apripista.

Aggiungo un'ultima considerazione. Gli enti locali italiani sono tra i più impegnati nella cooperazione internazionale che, oltre ai tradizionali gemellaggi, sviluppa masse di risorse importanti e svolge anche una supplenza. Il nostro paese ha registrato un calo della cooperazione internazionale finanziata dal Governo, mentre gli enti locali stanno lavorando con forte impegno, moltissima progettualità e credo anche con buoni risultati. Come province operiamo per mettere in rete i comuni e portarli a sviluppare progetti di cooperazione non troppo piccoli come sarebbero se ognuno facesse per conto proprio; quindi ci è molto gradita l'opportunità di farvi conoscere la nostra attività, perché spesso ci chiediamo se a qualcuno interessa.

PRESIDENTE. È un capitolo che si può approfondire perché credo che la battaglia autonomistica nel quadro delle politiche internazionali sia un punto forte del lavoro futuro di questa Commissione.

Do la parola al consigliere provinciale Corsinovi, responsabile del dipartimento Europa dell'Unione province italiane.

ALESSANDRO CORSINOVI, *Presidente del Dipartimento Europa dell'UPI*. Ringrazio la Commissione per la disponibilità a conoscere le opinioni dei rappresentanti delle province che attraverso l'UPI si stanno proponendo come uno dei soggetti importanti nel contesto di costruzione di uno Stato fondato sulle autonomie con una proiezione in Europa. Colgo la sottolineatura fatta prima circa gli strumenti di dialogo attraverso cui effettuare le scelte in rapporto alle problematiche europee viste dalla nostra realtà istituzionale, per ricordare come quello di un raccordo più diretto con le politiche comunitarie sia un problema che ci poniamo da tempo. Forse è anche per questo che, invece di aspettare ogni volta la presentazione dell'annuale disegno di legge (che molte volte avviene con troppo ritardo) che reca disposizioni per l'adempimento degli obblighi comunitari e che dovrebbe essere approvato entro la fine

dello stesso anno di presentazione, come provincia abbiamo l'ambizione - non so se ci riusciremo - di riuscire a svolgere un'azione di stimolo, di sollecitazione, di rivendicazione. Qualche volta non ci riesce neanche nel rapporto con le regioni, che è molto difficile; leggendo le dichiarazioni dei rappresentanti delle regioni che avete ascoltato in audizione mi pare di comprendere che sia difficile anche all'interno delle regioni stesse, per esempio tra gli organi assembleari: le commissioni che in molte regioni si occupano delle problematiche europee non riescono neanche ad entrare preventivamente nelle scelte di indirizzo che poi il governo dell'ente regione, qualunque esso sia, opera. Quindi, esistono grosse difficoltà.

Si tratta di materie - lo diceva la presidente Bresso - che, non so se volutamente o per superficialità, vengono lasciate solo a pochi addetti ai lavori; allora c'è davvero la necessità di far crescere la sensibilità, la conoscenza, l'informazione, e noi ci siamo assunti l'impegno di farlo con i rappresentanti delle province, all'interno della nostra associazione, con gli amministratori provinciali, con chi governa e con gli eletti nelle assemblee elettive, perché purtroppo il federalismo, la realtà europea, la nuova dimensione istituzionale di uno Stato moderno che tutti auspichiamo si scontrano poi con le difficoltà derivanti dal fatto di non essere adeguatamente informati. Noi vorremmo poter portare un contributo in questa direzione.

L'UPI ha sempre sostenuto di voler essere una parte non secondaria nel processo di crescita delle autonomie locali. Non svolgiamo una funzione di rivendicazione corporativa ma vogliamo, insieme alle altre realtà istituzionali - comuni, regioni - concorrere a far crescere un rapporto con gli Stati anche a dimensione europea e con il Parlamento ed il Governo del nostro paese perché crediamo di essere inseriti a pieno titolo in questo processo. Vogliamo portare il più vicino possibile ai cittadini il principio di sussidiarietà, a cui si faceva riferimento e del quale ormai tutti parlano, ma che deve

poi essere concretizzato in fatti importanti. I prossimi appuntamenti saranno secondo me dirompenti in ordine al rapporto tra cittadino ed istituzione; la stessa attuazione dell'euro cambierà la vita, i comportamenti, le abitudini, il modo di pensare e di ragionare delle comunità e dei cittadini.

Quindi, se vogliamo davvero riavvicinare i cittadini alle istituzioni, tutte insieme, dal Parlamento ai consigli di quartiere, dobbiamo occuparci di questi problemi. L'UPI, facendo un atto coraggioso, ha scelto di occuparsene e io spero che tra qualche tempo potremo cominciare a misurare i risultati conseguiti.

PRESIDENTE. La ringrazio, dottor Corsinovi, anche per le considerazioni relative alla provincia nel quadro delle politiche europee e della spinta che il Parlamento dovrebbe assumere di adottare *ope legis* la normativa europea per evitare quei lunghi passaggi che indubbiamente non aiutano gli enti locali a muoversi e a crescere.

L'UPI ha superato la fase meramente provincialistica, se così possiamo dire, cioè tutta locale, tutta a difesa delle istituzioni, scegliendo una strada di confronto più dinamico. È un fatto positivo - che va ad arricchire anche l'esperienza del comitato per le regioni - sul quale il Parlamento, al di là delle Commissioni, dovrebbe fare una riflessione.

Ringrazio i nostri ospiti e do la parola ai colleghi per le eventuali domande.

SALVATORE LAURO. Poiché abbiamo questa opportunità, al di là dei riferimenti europei che comunque si inquadrano in un contesto anche nazionale, vorrei porre una domanda: nell'ambito proprio del principio di sussidiarietà, tenuto conto del rapporto tra provincia e regione, non sempre chiaro e facile, che cosa chiedete alla nostra Commissione per cambiare e migliorare le leggi e perché faccia qualcosa che può interessarvi?

In secondo luogo, proprio nell'ambito del principio di sussidiarietà, la vostra presenza in Europa è condivisa dai co-

muni? I comuni ve l'hanno chiesta o è una vostra autonoma iniziativa? Questo soprattutto per quanto riguarda il rapporto dei comuni più grandi, quelli che sotto certi aspetti spiazzano e certe volte sono più forti delle province. La legge sulle aree metropolitane non è ancora attuata e quindi esistono difficoltà anche in questo senso.

Un'altra domanda riguarda le risorse dalle quali volete attingere per portare avanti questi progetti, e in ultimo il problema occupazione. Voi dite di agire a livello locale per l'occupazione, però in effetti proprio su questo mi pare ci siano grossi ritardi da parte delle province; nell'ambito dell'attuazione della legge sul lavoro c'è ancora gente in fila presso gli uffici di collocamento, non c'è ancora un buon rapporto ed una redistribuzione. Alcuni assessori, come quello della regione Lazio, hanno istituito i *call center*, innovando rispetto a leggi lente a tradursi in realtà, per evitare di fare la fila agli uffici del collocamento e così via. Avete delle proposte e delle indicazioni su questo, oppure ognuno va per conto suo?

VITTORIO PAROLA. Sono tra coloro che pensano che la provincia sia uno degli enti che - altro che eliminato! - dovrebbe essere molto rafforzato perché è il più moderno che abbiamo, nel senso che mette insieme la capacità di flessibilità con il governo di area vasta; anzi può essere l'organismo che, al di là del potere inteso come metri cubi, vale a dire come gestione esclusivamente delle cose da fare, può gestire l'intelligenza e governare le reti, sia che si tratti di area vasta (soprattutto) sia che si tratti di area metropolitana ma anche non metropolitana, a cominciare dai trasporti, l'organismo che riesce, proprio nell'ambito della *governance*, a governare i fenomeni metropolitani, che possiamo definire provinciali, su cui, almeno per quanto ci riguarda, siamo enormemente in ritardo anche a livello d'indagine (penso per esempio a tutta la problematica dell'area metropolitana di

cui mi occupo, essendo senatore di Ostia; sono torinese, ma da quarant'anni sto a Roma).

Sento profondamente questo ritardo nel rapporto città-campagna, nei rapporti all'interno di un'area provinciale e di un'area metropolitana. Penso per esempio a tutta la questione delle aree metropolitane vista esclusivamente come una questione istituzionale, mentre i fenomeni metropolitani sono indagati da 80-100 anni per quanto riguarda la pubblicistica a livello internazionale. Il governo metropolitano però non è mai visto come governo dei fenomeni metropolitani e proprio non governare l'insieme dei fenomeni provoca, per esempio nella città di Roma, delle contraddizioni: i problemi del centro si scaricano sulla periferia, che a sua volta li scarica sui comuni contermini. Si tratta di una questione essenziale, però bisogna partire dai limiti del comune. Ma forse è un argomento intoccabile: il comune in realtà, se andiamo a vedere, ha sempre le sue origini medievali, ha dei confini, ha le mura; ciò dà al comune un elemento di forte presenza sui problemi concreti della gente, ma rappresenta anche un limite nel guardare al di là, soprattutto di fronte alla velocità ed alle trasformazioni che abbiamo di fronte.

ANTONIO PIZZINATO. Desidero innanzitutto ringraziare la presidente Bresso e il dottor Corsinovi per le loro relazioni, che ci hanno offerto un elemento di riflessione. Quindi un apprezzamento anche per il ruolo svolto in questa fase di transizione nei rapporti con l'Europa.

Le province rappresentano una delle tre istituzioni per le quali le riforme istituzionali, compresa quella del testo unico, sono state completate. Partendo da questo dato, vorrei formulare due domande. La prima: come dispiegare il ruolo delle province nel contesto delle funzioni delle autonomie locali in rapporto con l'Europa a fronte delle nuove funzioni (che in parte sono già state trasferite e altre saranno trasferite entro la fine del prossimo mese) affidate alle regioni con la

riforma del titolo V della Costituzione? Come raccordare questo aspetto? Mi scuso se non argomento, ma voglio essere brevissimo.

In secondo luogo, riprendendo un aspetto già affrontato dal senatore Lauro, siamo in presenza di una dinamica nuova per quanto riguarda lo sviluppo e l'occupazione: 1.345.000 occupati in più rispetto a quattro anni e mezzo fa (forse saranno di più quando avremo i dati aggiornati alla fine del 2000). Che questa dinamica si sia aperta lo dimostrano le tensioni - che non sono solo quei fatti macroscopici del nord-est o del legnanese, con la Franco Tosi, o di Torino - di queste ultime settimane, ma si tratta di un processo che indica un ritardo da parte dell'impresa nel capire e nel darsi strumenti per governare il mercato del lavoro e le nuove tensioni, sia per il rapporto domanda-offerta sia per formazione, preselezione e tutto il contorno esistente. Ma in questo senso ci siamo, per quanto riguarda le funzioni che sono state trasferite? La mia convinzione è di no.

Io vivo in una realtà di grandi trasformazioni, quella che ha subito le maggiori trasformazioni nell'ultimo ventennio; eravamo arrivati al 18 per cento di disoccupazione nella circoscrizione del collocamento, ma con i processi intervenuti siamo scesi al 5 (13 punti in tre anni non è cosa da poco). Il punto è un altro: fatto salvo il servizio sussidiario realizzato dalla precedente gestione della provincia di Milano con i consorzi dei comuni attraverso i centri lavoro, non è così per quanto concerne l'attuazione della riforma del collocamento pubblico. In quella circoscrizione abbiamo 7 agenzie di interinale, 3 agenzie di collocamento privato, la vecchia circoscrizione del collocamento che è allo stato precedente, di competenza della provincia di Milano, il centro lavoro promosso sotto forma di società mista comuni-aziende.

Nello sviluppo di questo processo come pensa di operare l'UPI nei confronti dell'ANCI e con il coordinamento delle regioni? Non si può pensare di ripetere l'esperienza degli anni sessanta. Ciò pre-

suppone dar vita ad una formazione che sostituisca quella che prima veniva svolta dalle scuole aziendali, dalle imprese, che oggi, essendo in maggioranza piccole, non possono svolgere; quindi non può che essere pubblica, ma deve essere collegata fortemente con le aziende per quanto riguarda le modalità. Questo significa preselezione e significa predisporre programmi, perché i processi di trasformazione comportano anche questo. Come pensa l'UPI di affrontare questi problemi? Sono estremamente preoccupato, avendo firmato il decreto che trasferiva il collocamento dallo Stato...

MERCEDES BRESSO, *Presidente della provincia di Torino e componente dell'ufficio di presidenza dell'UPI*. Cercheremo di consolarla!

ANTONIO PIZZINATO. Cara presidente, la consolazione è poca rispetto ai problemi che abbiamo anche nelle periferie torinesi!

MERCEDES BRESSO, *Presidente della provincia di Torino e componente dell'ufficio di presidenza dell'UPI*. Comincio dalle ultime questioni poste dal senatore Lauro e dall'onorevole Pizzinato. È ovvio che il federalismo e il decentramento rappresentano un'opportunità ed un rischio, perché mettono in gioco gli enti locali con le loro capacità e con le loro difficoltà, anche considerando che noi siamo stati di fronte, per molte materie, a quello che il mio ex vicepresidente chiamava il federalismo per abbandono, vale a dire la tendenza a trasferire le cose un po' in dissesto e con poche risorse per riorganizzarsi bene e rapidamente.

Conosciamo tutti i problemi del bilancio dello Stato, ma indubbiamente esiste il problema delle risorse in particolare per gli investimenti necessari al riassetto delle importanti competenze che sono state trasferite. Le situazioni sono molto diverse. Io ho presentato recentemente i risultati della riorganizzazione dei centri per l'impiego nella nostra provincia: siamo passati da meno del 10 al 40 per cento di

risposta alla domanda per le imprese e oggi non abbiamo più code perché abbiamo una nuova sede con ampi spazi dove coloro che vengono si siedono davanti ad una scrivania con la poltroncina e non fanno la coda ad uno sportello.

Abbiamo investito essenzialmente risorse nostre; come ricorderete, lo Stato ci ha trasferito 300 milioni di spesa corrente e null'altro per quasi 20 centri per l'impiego; alcuni sono stati accorpati con impegni finanziari che all'inizio sono stati totalmente nostri. Abbiamo già speso 8 miliardi di investimenti per ristrutturarne la metà e stiamo lavorando sugli altri. Da questo punto di vista, la nostra grande risorsa è il fondo sociale europeo, sul quale, ovviamente anche per scelta del Governo e delle regioni, nei prossimi anni avremo le risorse per la riorganizzazione dei centri per l'impiego e per le attività da svolgere per riorganizzare completamente il sistema, che necessita anche di adattamenti legislativi. Vi è, infatti, una serie di questioni legislative che, probabilmente, vanno affrontate per rendere il sistema più flessibile e davvero perno di attività anche private. Lavorando in Europa, ciò che ci colpisce è che l'Unione europea considera strategici per le politiche locali, per l'impiego e lo sviluppo i servizi pubblici per l'impiego, che non significano monopolio ma un centro di servizi che, in particolare tramite la conoscenza, l'informazione e gli elenchi davvero ragionati, quindi non più semplicemente liste di disoccupati, alimenta anche coloro che, privatamente, vogliono lavorare sul collocamento. A mio parere, non c'è più e non deve più esserci una esclusività ma la capacità di essere centro promotore di iniziative, in particolare di formazione. In questo senso, sono molto diverse le esperienze perché diverse sono anche le scelte regionali. In una regione, che come sapete non è del mio stesso colore politico, è stata fatta una scelta che tutte le province di colore diverso considerano molto importante, cioè l'unificazione delle competenze in capo alle province relativa alla formazione professionale e ai centri per l'impiego. Ciò è molto importante perché,

evidentemente, consente politiche che consentono le politiche per l'impiego con la formazione. Credo che sia stata giusta la scelta di incardinare nelle province i servizi pubblici per l'impiego, anche se è ovvio che i risultati non saranno uguali. Il federalismo, infatti, crea concorrenza tra gli enti locali e se nell'arco di un po' di tempo migliorerà le *performance* di tutti, all'inizio fa sì che ci sia chi corra più rapidamente e chi meno. Ciò è la conseguenza inevitabile di una scelta che consideriamo però giusta.

Se la maggior parte delle regioni compirà la scelta di unificare le competenze di area vasta e di coordinamento sulle province, ritengo che si arriverà a vedere i risultati del decentramento e del federalismo. In questo senso, chiediamo che venga meglio chiarita la potestà regolamentare. Secondo noi, infatti, è molto importante, nella legge Bassanini, che ai comuni e alle province non venga la libertà di riorganizzare le funzioni utilizzando a pieno la potestà di regolamentare in modo diverso, facendo decadere tutte le norme non essenziali, che a volte sono proprio terribili bardature. Spesso, però, questo cozza contro il fatto che vengono definite essenziali anche norme non derogabili. È importante, dunque, che vi sia un disboscamento legislativo e che venga attribuita maggiore potestà regolamentare.

Rispetto a quanto detto dal senatore Parola, concordo sul fatto che sono lente le province su cui vi è stato, paradossalmente, il maggiore lavoro istituzionale, proprio per la loro iniziale debolezza. Quindi, la ridefinizione dei compiti delle province è forse l'unica compiuta e ancora non vale neanche per le regioni, perché il processo di federalismo è totalmente in atto, quindi il profilo istituzionale delle regioni non è ancora chiaro. Ma certo è cambiato molto, e personalmente credo di saperlo bene perché, essendo stata dipendente regionale negli anni settanta, ho ben presente come sono cambiate le regioni. Ma il profilo non è ancora totalmente definito. Non lo è nemmeno nel caso delle province, però vi è stato un grosso lavoro istituzionale e credo che il profilo sia

ormai chiaro e relativo proprio a quelle competenze di area vasta e di governo della maggior parte del territorio, che di fatto non è governato dalle grandi città. Queste ultime governano la maggior parte della popolazione, ma non la maggior parte del territorio. E tutti i problemi territoriali che abbiamo dipendono da questo, cioè dal fatto che non vi è mai stato un progetto forte capace di governare le questioni di area vasta che incidono su comunità locali - in particolare i comuni, ma oggi anche le comunità montane, che rappresentano un elemento importante di rafforzamento - che non hanno la forza istituzionale, né le possibilità economiche per governare davvero. Il governo di tutti i processi di area vasta e, in particolare, di tutte le grandi necessità di coordinamento mette in gioco fortemente le province. Da questo punto di vista, è stata significativa l'esperienza dei patti territoriali.

VITTORIO PAROLA. A che punto siamo a proposito dei rapporti con le regioni sulla programmazione provinciale?

MERCEDES BRESSO, *Presidente della provincia di Torino e componente dell'Ufficio di presidenza dell'UPI*. Sono molto variabili. Vi sono regioni, quale l'Emilia e la Toscana, dove tutte le funzioni urbane sono state trasferite alle province e dove, quindi, la pianificazione di coordinamento ha ormai un ruolo centrale. Ma vi sono anche situazioni di transizione: abbiamo definito l'accordo con la regione Piemonte, per esempio, ma la legge non è ancora approvata. In pratica non esisterà più il piano regionale ma solo indirizzi regionali territoriali. La legge Bassanini, d'altronde, incardina tutti gli strumenti di pianificazione territoriale sulle province, compresi quelli relativi all'ambiente e alla difesa del suolo.

Si tratta, quindi, di una materia che, proprio perché ha avuto una gestazione complessa, è ancora diversificata, anche se ormai è chiara la direzione verso la quale ci si muove. D'altronde, le stesse città

metropolitane sono un equivoco terminologico, perché sono province metropolitane se si guarda alle competenze. Credo, peraltro, che abbiano poi difficoltà di realizzazione proprio perché, in realtà, il termine « città » spaventa e sta rendendo impossibile realizzarle. Forse si sarebbero già fatte se si fossero chiamate, invece, province metropolitane.

VITTORIO PAROLA. Ma con un presidente, non con un supersindaco!

MERCEDES BRESSO, *Presidente della provincia di Torino e componente dell'Ufficio di presidenza dell'UPI*. La provincia è percepita dai comuni come un soggetto molto positivo, anche se a volte vi sono conflitti che, però, rientrano nella norma, come uno strumento indispensabile di coordinamento e di aiuto per lo svolgimento di tutte quelle funzioni di area vasta cui i comuni non sono in grado di far fronte.

Con le regioni e i comuni, in particolare a livello di politiche europee, i rapporti sono buoni: nel comitato delle regioni vi sono 12 rappresentanti delle regioni, 5 delle province e 7 dei comuni, per cui la ripartizione è molto equilibrata ed è riconosciuta come assolutamente necessaria. Siamo tutti utenti e, allo stesso tempo, proponenti di iniziative europee, quindi per tutti noi la presenza è importante e significativa. Personalmente, sono presidente di una rete di aree metropolitane internazionale, con sede a Glasgow, che unifica regioni, province e comuni, che si occupa di questioni metropolitane e che vede anche la presenza di regioni, di province e di città italiane.

Premesso che molte delle questioni che avete affrontato sono piuttosto complicate, per cui richiederebbero un'audizione sullo stato di applicazione del federalismo piuttosto che sui rapporti con l'Europa, credo, rifacendomi alla questione posta dal senatore Pizzinato, che il raccordo tra le nostre nuove funzioni e l'Europa non sia difficile. Proprio per le ragioni che ho detto prima, infatti, l'Europa si sta orientando sulla *governance*, cioè sul tenere

insieme la coprogettualità. In questo senso, abbiamo un problema che credo valga anche per i comuni: l'attuale struttura dei nostri bilanci è costruita sulla parametrizzazione delle funzioni. In larga parte le risorse sono diventate proprie tramite il pur modesto federalismo fiscale, che ormai le copre dal 40 al 100 per cento (le province del nord superano il 100 per cento di entrate proprie, mentre le province del sud superano normalmente il 50 per cento di risorse proprie). Le risorse sono però sostanzialmente calibrate sulle funzioni, lasciando pochissimo spazio per iniziative autonome, in particolare di cofinanziamento dei progetti europei. Ormai per partecipare occorre ovunque avere un gettone, che nella maggior parte dei casi varia dal 30 al 50 per cento. Assai spesso, per noi ma soprattutto per i comuni piccoli, il cofinanziamento è reso molto arduo perché può trattarsi di centinaia di milioni e noi non abbiamo una fonte di finanziamento degli investimenti. Certo, possiamo fare risparmi correnti e un po' li attuiamo, ma essendo tutto calibrato sulle funzioni è molto difficile, perché sappiamo tutti che le funzioni sono state trasferite con una dotazione che, quando andava bene, era del 70 per cento delle spese effettive sostenute dallo Stato, dalle regioni. Disporre di entrate proprie vincolate a finanziamenti per investimenti, quindi non erogabili per spesa corrente, che possano permettere agli enti locali italiani di stare più a pieno titolo in Europa sarebbe importante. I dipartimenti francesi, per esempio, hanno meno competenze delle province ma un'imposta sulle attività professionali che rende molto, per cui sono addirittura in grado di cofinanziare progetti infrastrutturali importanti. Ciò diminuirebbe anche la richiesta di infrastrutture inutili, perché la copartecipazione anche piccola a opere da migliaia di miliardi, da una parte, consentirebbe a noi di essere protagonisti del nostro sviluppo, dall'altra, consentirebbe anche allo Stato di verificare l'effettiva importanza dell'opera per gli enti locali. Noi non disponiamo di una struttura dei bilanci e delle risorse degli enti locali tale

per cui questo processo di cofinanziamento sia reso possibile sulle cose di rilievo. Possiamo cofinanziare ricerche, per esempio, ma ci è molto difficile cofinanziare opere, salvo quelle attinenti alle funzioni prioritarie.

Il mio è un suggerimento, perché in Europa la *governance* significa sempre più che ognuno porta la propria dote, cosa che è molto difficile per i nostri enti locali.

ANTONIO PIZZINATO. Chiedo se la dottoressa Bresso possa fornirci un rapporto molto articolato sullo stato di attuazione del collocamento.

MERCEDES BRESSO, *Presidente della provincia di Torino e componente dell'Ufficio di presidenza dell'UPI*. Come lei sa, siamo al primo anno, ma lo faremo senz'altro.

GUIDO DONDEYNAZ. Ringrazio molto la rappresentanza dell'Unione delle province italiane per questo qualificato e, per certi aspetti, anche inaspettato contributo alla nostra indagine conoscitiva. Stiamo portando avanti un lavoro che tende a mettere in relazione i cambiamenti che stiamo cercando di attuare con il grande sviluppo che sta avvenendo in Europa. Debbo dire che lei, dottoressa Bresso, ci ha trasmesso in termini molto concreti il suggerimento di non vedere tutto in maniera molto rigida ma di spostare tutto su un piano molto diverso, che lei ha definito *governance* e che, tutto sommato, forse è l'elemento che caratterizza maggiormente l'Europa.

PRESIDENTE. Ringraziando i rappresentanti dell'Unione delle province d'Italia, dichiaro conclusa l'audizione.

Audizione di una rappresentanza dell'Unione nazionale comuni comunità enti montani (UNCHEM).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'audizione di una rappresentanza del-

l'Unione nazionale comuni comunità enti montani (UNCEM). La nostra indagine vuole evidenziare l'impegno delle autonomie territoriali montane che hanno una rilevanza — che abbiamo sempre sottolineato — nel processo di costruzione di un'Europa più legata ai temi del territorio e delle autonomie locali.

Do la parola al senatore Dondeynaz, coordinatore di questa indagine conoscitiva che speriamo di concludere prima della fine della legislatura.

GUIDO DONDEYNAZ. Rivolgo un saluto ai rappresentanti dell'Unione nazionale comuni comunità enti montani, dottor Valerio Prignachi, vicepresidente vicario, dottor Bruno Cavini, segretario generale, e dottor Massimo Bella, responsabile dell'ufficio studi, e li ringrazio per aver risposto all'invito della Commissione.

Dopo le prime audizioni sono intervenuti alcuni eventi istituzionali assai rilevanti fra cui, a livello europeo, il sofferto e per certi versi insoddisfacente Trattato di Nizza, destinato in ogni caso a segnare un passaggio assai significativo nel processo di unificazione. In Italia il quadro costituzionale, dopo l'importante riforma determinata dalla legge di revisione costituzionale n. 1 del 1999, che ha dato alle regioni un'ampia ed effettiva autonomia statutaria, si apre ad una nuova prospettiva di cambiamento. Il progetto di revisione costituzionale del Titolo V della seconda parte della Costituzione, già approvato in prima deliberazione dai due rami del Parlamento, porterà, se non ad un vero federalismo, quanto meno ad un nuovo e più marcato assetto regionalista. Per quanto qui ci interessa, voglio ricordare che gli accordi di Nizza modificano, tra l'altro, l'articolo 263 del Trattato sull'Unione europea, prevedendo che il comitato delle regioni sia un organismo consultivo formato — sottolineo questa innovazione — da rappresentanti delle comunità regionali e locali che siano titolari di mandato elettorale nell'ambito di una collettività regionale o locale oppure siano politicamente responsabili dinanzi ad un'assemblea eletta.

L'affermazione del principio della legittimità democratica è un dato importante perché contribuisce ad accrescere la qualità politica dell'organismo, mentre sino ad oggi era stato possibile, sia pure marginalmente, che entrassero a far parte del comitato delle regioni anche dei semplici funzionari; inoltre la perdita del mandato elettivo comporterà la cessazione dello *status* di membro del comitato delle regioni. Il numero massimo dei membri è stato fissato in 350. Sussistono però, rispetto al quadro delineato, ancora forti fattori che ostacolano l'effettiva capacità delle comunità territoriali di partecipare alla costruzione della gestione di questa Europa delle regioni di cui tanto si discorre in astratto senza che essa abbia finora assunto una forma concreta. Gli ostacoli sono dovuti in parte all'assetto ordinamentale all'interno dell'Italia, in parte al contesto istituzionale comunitario, come già abbiamo avuto modo di affermare in altre audizioni.

Dal primo punto di vista, la nostra realtà è arretrata rispetto a paesi europei come la Germania, per esempio, che consente ai ministri dei *lander* di partecipare al Consiglio dei ministri dell'Unione quando si discutono materie di competenza regionale. In Italia, invece, solo il Governo centrale ha una legittimazione comunitaria e può rappresentare la posizione nazionale, tenendo eventualmente conto del punto di vista delle regioni emergente nella conferenza Stato-regioni. Abbiamo però tutti la sensazione che, nonostante gli sforzi fatti anche attraverso la cosiddetta sessione comunitaria della Conferenza Stato-regioni e l'affermarsi nella costituzione materiale del principio della concertazione tra i livelli di governo del territorio, sia di fatto tuttora carente il ruolo che le nostre autonomie esplicano nella fase ascendente dei processi decisionali comunitari; aspetto questo assai preoccupante se si considera l'ampia sovrapposizione tra le competenze dell'Unione e quelle delle regioni.

Su questo punto non sembra che faccia progressi significativi nemmeno il disegno di legge costituzionale. In esso il comma 5

dell'articolo 117 della Costituzione prevede, in modo forse troppo generico, la partecipazione delle regioni alla formazione degli atti normativi comunitari, rinviando ad una legge statale la definizione delle relative procedure. Quanto poi al problema della partecipazione delle regioni ad organismi europei rappresentativi delle singole comunità regionali, riteniamo che sia maturo il tempo per conferire al comitato delle regioni il rango di istituzione comunitaria, riconoscendo ad esso un autonomo potere di azione davanti alla Corte di giustizia per violazione del principio di sussidiarietà.

Infine, una riflessione di carattere assolutamente generale. L'evoluzione federalista sia dello Stato italiano sia dell'Unione europea, anche se in una prospettiva temporale non immediata, accentuerà, a nostro giudizio, la competizione tra aree geografiche in modo più o meno marcato a seconda che prevalga un orientamento per un federalismo di tipo cooperativo o amministrativo o di tipo competitivo o legislativo. La domanda fondamentale che poniamo ai rappresentanti delle comunità montane è dunque come conciliare a livello di grandi scelte istituzionali i temi del riequilibrio e dello sviluppo della montagna.

VALERIO PRIGNACHI, *Vicepresidente vicario dell'UNCHEM*. Ringrazio la Commissione per questa opportunità che salutiamo con entusiasmo e disponibilità alla collaborazione, come per altro abbiamo sempre cercato di fare in qualunque dibattito che potesse vederci coinvolti. Come rappresentanti della montagna, di 350 enti comunità montane e oltre 4 mila comuni montani, che in termini numerici rappresentano più della metà del territorio nazionale e che su scala europea rappresentano una dimensione assai significativa, siamo coinvolti da tempo nel dibattito sulla riorganizzazione non solo dello Stato nazionale ma anche dell'ambito europeo; partecipiamo tra l'altro, come soci fondatori, all'Associazione europea degli eletti di montagna che da poco ha rinnovato i suoi organi e di cui è

presidente un parlamentare italiano, l'onorevole Caveri. Riteniamo sia stata una scelta giusta e importante proprio per dare al nostro paese il riconoscimento della dimensione del problema rispetto all'ambito europeo e anche per dare un segno della volontà che il tema della montagna diventi una priorità europea.

Non a caso le Alpi, che sono sempre state considerate un elemento di divisione, trovano nella formazione delle comunità locali di autogoverno delle vallate momenti di condivisione e di scambio fortissimo fra l'Italia e gli altri paesi europei; proprio nella dimensione della comunità locale di valle come ambito di autogoverno di un territorio si è individuata la *ratio* principale della formazione delle comunità montane nel dibattito anche acceso che si sta portando avanti in questi mesi sull'opportunità di rivedere l'organismo della comunità montana anche alla luce delle nuove normative sulle autonomie locali; pensiamo alla nuova trasformazione delle comunità in unioni di comuni. Riteniamo che questo sia l'elemento fondamentale su cui giocare la partita a livello nazionale ed europeo per dare una dimensione ottimale alla gestione di nuove funzioni e di nuovi servizi, anche per conferire all'organismo chiamato a governare un territorio una dimensione oggettiva che lo metta in condizione di competere con le nuove sfide.

A livello internazionale quello italiano è stato riconosciuto come modello di riferimento. A Chambéry a giugno si è tenuto il primo forum mondiale della montagna e dopo cinque giorni di ampio dibattito il dato più significativo emerso è che la montagna può trovare motivo di sviluppo, di riscatto e di crescita in futuro se individuerà nell'ambito di comunità di valle un organismo di governo territoriale che permetta, da un lato, di superare l'eccessiva frammentazione data da una municipalità a volte spinta, dall'altro di avere una dimensione non così grande come quella dell'ambito delle province italiane o dei dipartimenti francesi, che non permette un raccordo puntuale con il territorio. È il riconoscimento di un mo-

dello che può essere preso come esempio in ambito internazionale, prevalentemente europeo, perché lo sviluppo della montagna avvenga nel modo più equilibrato possibile.

Per altro, tutte le tematiche che ci hanno coinvolto nelle discussioni sullo sviluppo territoriale hanno sempre riconosciuto nello sviluppo durevole uno degli elementi fondamentali, e questo non può esserci se non è anche equilibrato. Una serie di modelli di sviluppo urbanocentrici che non tengano conto del territorio non possono essere equilibrati e quindi, per converso, durevoli; ci candidiamo allora come soggetti di governo del territorio più marginale dal punto di vista geografico, ma non dal punto di vista economico e sociale. Mi piace ricordare, infatti, come in alcune delle zone montane italiane ci siano punte di eccellenza in termini economici e sociali che nulla hanno da invidiare alle realtà urbane più avanzate. Si sconta probabilmente un approccio sbagliato anche per colpa dei montanari stessi, per una logica di separazione ed a volte di isolamento dai circuiti maggiori, che deve portare noi stessi per primi a rimetterci in gioco su queste partite di carattere nazionale ed internazionale.

Certo è che il sistema integrato comuni-comunità montane può essere una risposta ad un processo di integrazione europea che vede paradossalmente proprio nelle realtà montane alcune situazioni di acceso localismo, dovuto probabilmente alla paura di un'Europa che dimentichi la montagna. La difficoltà che abbiamo avuto in passato e che abbiamo ancora a veder riconosciuto un obiettivo montagna, per esempio, nella politica dei fondi europei, il dover accettare di essere relegati nella logica delle aree depresse o comunque nel mondo più ampio delle aree rurali senza il riconoscimento di una specificità, ci ha indubbiamente portato - non solo in Italia - fuori da alcuni scenari. Il nostro obiettivo anche in questa occasione è appunto quello di rimettersi in gioco a disposizione dei processi di sviluppo nazionale e internazionale.

Uno sforzo che riteniamo possa essere utile è quello di una riorganizzazione anche su base territoriale dei nostri organismi; alcune dimensioni geografiche delle nostre comunità montane sono infatti assolutamente inadeguate per affrontare il processo di trasferimento di funzioni dal centro alla periferia; ci sono comunità montane troppo grandi che spesso rischiano di essere addirittura più grandi di qualche provincia; paradossalmente, quindi, aumentando il numero delle comunità montane potremmo agevolare quel processo di integrazione che porterà ad avere da 8 mila a meno di 2-3 mila centri di spesa a livello nazionale. Questo processo, che nell'ambito delle pianure si svilupperà con le unioni di comuni, per la montagna sicuramente vedrà la necessità nella riorganizzazione degli ambiti territoriali di avere più comunità montane per avere minori gruppi di comuni attrezzati in forma autonoma sul territorio.

Da questo punto di vista credo che la nostra funzione di associazione delle autonomie sia abbastanza significativa ed è notevole lo sforzo che stiamo facendo anche in questi giorni. Sono reduce da un incontro con l'ANCI e le società operative, per poter essere al fianco dei comuni e delle comunità montane in questo processo di modifica sostanziale dei rapporti fra enti. In proposito possiamo soltanto ribadire la nostra disponibilità a qualunque tipo di confronto, anche più operativo; abbiamo predisposto inoltre un documento più articolato e puntuale di quanto possa essere un intervento di qualche minuto, che consegno al presidente e che rappresenta soltanto l'inizio di una possibile ulteriore collaborazione.

RENZO GUBERT. Nella mia esperienza di ormai quasi sette anni di parlamentare ho notato che, nella coscienza di chi governa, quasi sempre l'UNCEM scompare; si ricordano UPI, ANCI, regioni ma se non c'è qualche parlamentare di montagna che ricorda l'esistenza dell'UNCEM, nessun altro ricorda che c'è libertà associativa e non c'è nessun obbligo dei

comuni montani di riconoscersi solo nell'ANCI. Come mai questo avviene? L'associazione si è posta il problema?

I fondi per lo sviluppo della montagna sono passati dai 300 miliardi del Governo Dini ai 100 miliardi quest'anno; se non erro, le comunità montane sono 350, questo vuol dire una media di 300 milioni per i piani di sviluppo. Per contro, il Governo ha lanciato un'ipotesi di programmazione negoziata nella quale è il regista di tutte le operazioni territoriali; progressivamente sta correggendo il tiro e sta consegnando qualcosa alle regioni, ma in sostanza la comunità montana viene esautorata dal ruolo di promozione dello sviluppo che avrebbe dovuto avere almeno nelle zone montane. Si crea un ente per lo sviluppo, si fanno i piani, si individuano i progetti e poi si danno in media 300 milioni all'anno e si creano strumenti alternativi alle comunità montane. Mi chiedo se vi siate accorti di questo problema e se lo abbiate posto a livello politico.

La terza questione è quella delle unioni dei comuni. È vero che la comunità montana è stata configurata anche come un'unione di comuni, ma in qualche caso si crea una concorrenza tra le funzioni dei comuni, delle unioni e delle comunità montane. Avete analizzato questa concorrenza? State proponendo modifiche ed interventi legislativi per evitare che si crei un guazzabuglio istituzionale?

Non intendo rivolgere critiche all'UNCCEM, voglio solo capire se questi temi siano solo nella mia mente o siano presenti anche nella realtà associativa.

SALVATORE LAURO. Sono alla mia prima esperienza parlamentare ma il mio impegno con i cittadini è quello di portare le isole minori in Parlamento. Adesso stiamo parlando della montagna, ma isole minori e montagna ormai si intersecano, perché nella modifica della legge n.142 è previsto che, ove possibile, ad esse si applicano le stesse norme delle comunità montane. Intervenni qualche anno fa ad un vostro convegno nazionale e chiesi se non era il caso di unire queste specificità,

o comunque di coordinare il lavoro in modo da essere più forti in questo senso. Non so se questo sia stato fatto, ma naturalmente i problemi della montagna non sono diversi da quelli delle isole minori italiane. Quali sono le risorse alle quali potete attingere per fare in modo che questi vostri progetti si realizzino?

In secondo luogo, nell'ambito del principio di sussidiarietà, queste proposte le avete già rivolte alle regioni, alle province di competenza, al Governo o a qualche organo parlamentare? In questa Commissione non abbiamo mai avuto vostre richieste di modifica di legislazione, di attuazione di regole, di miglioramento delle politiche, di provvedimenti concernenti la montagna o comunque l'associazione che voi rappresentate. Visto che non esiste questa possibilità a livello italiano, come è possibile avere una forza a livello europeo? A parte l'associazione, che cosa si potrebbe fare perché possiate avere una rappresentanza effettiva a livello europeo?

PRESIDENTE. In «zona Cesarini» il senatore Lauro è tornato al tema della nostra indagine conoscitiva, perché noi parliamo delle autonomie locali e anche delle comunità montane nel quadro della riforma della Comunità europea.

VALERIO PRIGNACHI, Vicepresidente vicario dell'UNCCEM. Sul fatto dell'UNCCEM dimenticata, non posso che rimarcare che si tratta di un problema che abbiamo sollevato in varie sedi, non solo istituzionali ma anche politiche, perché di politica parliamo. Certo è che alcune frammentazioni che vediamo nascere anche nel mondo delle autonomie locali non aiuteranno ad individuare percorsi comuni. Abbiamo tentato spesso di svolgere una funzione di rappresentanza dei comuni a minore dimensione demografica; non dimentichiamo che noi raccogliamo, attraverso le comunità montane, oltre quattromila comuni, vale a dire la metà dei comuni italiani, e di questi il 95 per cento sono piccoli.

Sappiamo di nuove organizzazioni che stanno sorgendo, che hanno particolare

capacità di rappresentanza: tanto per fare una battuta scherzosa, noi non siamo mai stati ricevuti dal Papa! Probabilmente si riesce a stimolare l'immaginario collettivo meglio con uno zaino in spalla che con una borsa ventiquattrore. Non per fare polemica con qualche collega, ma se il mondo delle autonomie non imparerà a rapportarsi in modo più idoneo con i livelli istituzionali, siano essi nazionali o regionali, è evidente che nella contrattazione — passatemi il termine — sindacale questo non agevererà. Da questo punto di vista sarà anche necessario uno sforzo del mondo associativo; si parla da tempo di una confederazione delle autonomie, un passaggio delicato perché l'obiettivo è interessante; occorre non perdere l'identità e le specificità di ognuno di noi.

In un paese che rappresenta, dal punto di vista territoriale, una fetta significativa del territorio montano europeo e che ha più della metà del suo territorio montano, il fatto che queste argomentazioni non siano all'ordine del giorno costante delle questioni che attengono ai temi territoriali è abbastanza deludente. Peraltro va ricordato che il Parlamento italiano ha votato nel 1994 la legge n. 97, che per noi rappresenta un riferimento significativo, spesso inapplicata, anche se è la legge che alimenta il fondo nazionale per la montagna. Purtroppo abbiamo visto nei mesi scorsi abrogare di fatto uno degli articoli più significativi di questa legge, l'articolo 16, che riconosceva la possibilità per i piccoli commercianti delle comunità minori di accedere non tanto agli sgravi fiscali quanto a forme di sburocratizzazione; non si chiedeva di non pagare le tasse, si chiedeva una maggiore semplicità amministrativa, ma dopo alcuni anni di mancata applicazione abbiamo dovuto assistere alla cancellazione di questa norma.

Tengo a dire che noi non abbassiamo mai la guardia e quindi, anche se qualche volta veniamo dimenticati, cerchiamo di stimolare tutti i soggetti politici ed istituzionali che possiamo per entrare nel dibattito e quindi, quando veniamo invitati, siamo a maggior ragione disponibili.

La concorrenza unione dei comuni-comunità montana: per il motivo cui ho accennato velocemente prima, credo che se individuiamo questa formula dimensionale della maggiore comunità montana per raggruppare meno comuni nell'ambito di una comunità montana di fatto non creiamo nessuna concorrenza, perché in quel senso l'unione dei comuni-comunità montana potrà mantenere la sua funzione di ente di programmazione di area meno vasta di quella provinciale ma adeguata a realizzare qualche programma di dimensione non municipale e, al tempo stesso, a svolgere la funzione di unione dei comuni (eliminando appunto la concorrenzialità e la conflittualità che invece in qualche caso sta cominciando a riscontrarsi), rispondendo a quei principi di efficienza contenuti anche nelle nuove norme di trasferimento.

Senatore Lauro, le faccio solo un esempio: l'intero territorio dell'isola d'Elba è una comunità montana. Credo che oggettivamente sia difficile distinguere i problemi delle aree montane da quelli delle aree marine. Ho citato l'isola d'Elba ma vi sono moltissimi casi nel sud del nostro paese dove la montagna arriva fino in riva al mare; è evidente che esiste interconnessione tra i problemi che ci porterà per forza di cose ad affrontare insieme le questioni.

Le risorse cui attingere sono tante, spesso disarticolate fra loro; a volte la mancanza di opportunità, non tanto conoscitive quanto di tempo materiale da parte degli amministratori locali, che sono chiusi in una serie di obblighi e di competenze della quotidianità, fa perdere di vista le opportunità che invece sono nella nostra disponibilità ed alla nostra attenzione.

Da questo punto di vista la riorganizzazione della dimensione operativa dei problemi da gestire potrà sgravare in qualche misura la parte politica per seguire meglio gli aspetti di programmazione e di indirizzo nonché le opportunità che ci vengono offerte, opportunità che però non sono quasi mai specifiche per la montagna (tranne in alcuni casi, come per

esempio quello del fondo nazionale per la montagna ed altri), ma sono all'interno di ambiti molto più vasti e complessi, dove non sempre si riesce ad individuare la corrispondenza fra le problematiche di un territorio montano e la soluzione data da quel determinato regolamento o quell'opportunità finanziaria. È questo il motivo per cui noi continuiamo a batterci perché la specificità montagna sia riconosciuta, per esempio a livello del fondo strutturale, come obiettivo montagna, perché vi possa essere un canale specifico all'interno del quale muoversi e rendere più facilmente riconoscibile la fonte a cui affidarsi.

Nel principio di sussidiarietà noi abbiamo creduto e continuiamo a credere, tant'è vero che stiamo ristrutturando le nostre forme di organizzazione sul territorio per poter dare una risposta in questo senso.

A livello europeo - per tornare finalmente al tema e all'ultima parte della domanda - riuscire ad essere significativi e puntuali nelle proposte, nelle azioni, non solo nei confronti del governo nazionale ma anche e soprattutto sovranazionale europeo vuol dire poter avere una strutturazione non tanto di tipo associativo quanto di massa critica che si muove rispetto alle scelte di natura politica istituzionale diverse da quelle di oggi. Noi riusciremo ad essere significativi a livello europeo se già dal nostro paese di appartenenza costruiremo questa sensibilità, questo punto sempre presente nell'agenda di ognuno di noi per cui le questioni della montagna sono questioni di tutti. Cito solo due esempi che sono di questi giorni per cercare di semplificare al meglio come le questioni della montagna si collegano alle questioni della pianura o del resto del territorio nazionale. Mi riferisco ai drammi delle ultime alluvioni dell'autunno: siamo stati promotori insieme al magistrato del Po di un convegno nazionale che si terrà dal 1° marzo a Torino sull'emergenza manutenzione, sul fatto che la mancanza di una cultura della manutenzione del nostro territorio nazionale sta portando al collasso il territorio intero: è evidente che le motivazioni di

origine le dobbiamo trovare nell'abbandono della montagna, nell'abbandono di certe pratiche di governo del territorio della montagna. In un sistema territoriale di grande equilibrio cui mi riferivo prima possiamo dare alcune risposte a queste situazioni drammatiche che sono ormai emergenza nazionale. L'altro livello è quello del tragico dramma, che ormai ha colpito anche l'Italia, della cosiddetta mucca pazza; io vengo da una provincia che purtroppo è stata pioniera da questo punto di vista. Occorre riuscire a valorizzare alcuni meccanismi di cicli alimentari che in montagna sono ancora praticati, quello di una catena alimentare veramente naturale (in moltissimi casi gli allevamenti interamente montani sono assolutamente biologici, ma nel termine vero e non come qualche volta purtroppo artificiosamente si vuol dimostrare). In questi meccanismi anche di natura socioeconomica noi possiamo essere un modello di riferimento per uscire da questa emergenza. Qualche volta siamo dimenticati, come UNCEM, e questo non sarebbe un problema, ma non bisogna dimenticare mai che il territorio ha un suo equilibrio e che la mancanza di qualche soggetto che può apparire marginale rende zoppo qualunque processo di sviluppo.

Credo che il Parlamento italiano sia sempre stato attento in alcune situazioni di impostazione generale, ma non sempre nelle azioni conseguenti si è riusciti a trasformare in atti concreti ciò che in talune intelligenti intuizioni legislative ci ha portato ad essere all'avanguardia da quel punto di vista ma non certo nel risultato finale.

GUIDO DONDEYNAZ. Dottor Prignachi, ascoltandola - provengo da una realtà in cui non esiste la provincia, dove le comunità montane esercitano la loro attività da parecchio tempo, una zona totalmente montana, la Valle d'Aosta - devo dire che mi sento molto vicino e qualche volta ho chiaro anche il ruolo che

svolge all'interno di realtà come la nostra. Molto più complesso invece è il problema visto in un quadro in cui l'Italia tenta di trasformarsi e di mettere insieme tutti i livelli — comune, provincia, comunità montana, città metropolitana — in un contesto europeo in grande movimento.

Abbiamo annotato la vostra posizione, che verrà tenuta in considerazione nel documento finale e che avrà il dovuto risalto nell'indagine conoscitiva che stiamo svolgendo. Speriamo comunque di contribuire a determinare anche livelli di governo che siano confacenti con le risposte che lei ha richiesto.

PRESIDENTE. Ringrazio i nostri ospiti 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. VINCENZO ARISTA

*Licenziato per la stampa
l'8 febbraio 2001.*

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO