

SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XII LEGISLATURA —————

9^a COMMISSIONE PERMANENTE

(Agricoltura e produzione agroalimentare)

INDAGINE CONOSCITIVA SUI PROBLEMI
CONCERNENTI LA PRIMA APPLICAZIONE DELLA
LEGGE 31 GENNAIO 1994, N. 97, SULLE ZONE DI MON-
TAGNA E LA PROSPETTIVA CIRCA L'ATTUAZIONE
DEGLI IMPEGNI SPECIFICI POSTI A CARICO DI ENTI

3^o Resoconto stenografico

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 31 GENNAIO 1996

Presidenza del presidente FERRARI Francesco

INDICE

Audizione di rappresentanti dell'Unione delle province d'Italia (UPI)

PRESIDENTE	Pag. 3, 6, 8	PANETTONI	Pag. 3, 6, 7 e <i>passim</i>
PRESTAMBURGO, <i>sottosegretario di Stato</i> <i>per le risorse agricole, alimentari e forestali</i> ...	7, 8		

Intervengono, ai sensi dell'articolo 48 del Regolamento, il professor Marcello Panettoni, presidente dell'Unione delle province d'Italia e il dottor Piero Antonelli, capo ufficio studi dell'Unione delle province d'Italia.

I lavori hanno inizio alle ore 16,45.

Audizione di rappresentanti dell'Unione delle province d'Italia (UPI)

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito dell'indagine conoscitiva sui problemi concernenti la prima applicazione della legge 31 gennaio 1994, n. 97, sulle zone di montagna e la prospettiva circa l'attuazione degli impegni specifici posti a carico di enti, sospesa nella seduta del 9 novembre 1995.

Abbiamo voluto tenere questa audizione anche per individuare meglio quei concetti legislativi legati alle realtà locali (regioni, province e comuni) in cui la legge non è ancora stata applicata.

Do la parola al professor Panettoni per una introduzione.

PANETTONI. Signor Presidente, onorevoli senatori, consegniamo alla Commissione una breve memoria scritta che potrebbe servire come testo base per le tre questioni che vorremmo rappresentarvi e per l'insieme delle problematiche ad esse inerenti.

Vogliamo intanto sottolineare con piacere che nella recente manovra finanziaria, in sede di ripartizione dei fondi alle autonomie locali...

PRESIDENTE. Abbiamo fatto un bel lavoro!

PANETTONI. ...abbiamo avuto parte attiva nel rappresentare i problemi della montagna, pervenendo al risultato di riservare per questi scopi una quota di almeno 300 miliardi.

Proprio in questa sede ho partecipato, insieme ai presidenti dell'UNCEM e dell'ANCI, ad un incontro con una nutrita componente di Capi-gruppo del Senato relativo agli emendamenti da apportare al testo proposto dal Governo; in quella sede abbiamo rappresentato unitariamente la nostra comune intenzione di porre maggiore attenzione ai problemi della montagna e delle aree svantaggiate, costituendo una riserva di fondi, che è stata poi «definita» proprio qui in Senato e confermata in sede di definitiva approvazione del provvedimento.

Non vi deve stupire che il mio discorso prenda le mosse da questioni che riguardano i comuni, anche se rappresentiamo l'Unione delle province d'Italia; abbiamo, infatti, partecipato anche ad altre riunioni in cui abbiamo ottenuto che una parte di fondi destinati alle autonomie locali (per quest'anno, 3 miliardi) fosse utilizzata per l'incentivazione della fusione dei piccoli comuni prevalentemente collocati nelle aree montane. Tante volte sono state sottolineate le limitate dimensioni dei co-

muni e le loro difficoltà ad essere soggetti attivi dell'amministrazione, capaci di dare risposte adeguate dal punto di vista amministrativo alle comunità che rappresentano; abbiamo collaborato per far sì che fosse definita una legislazione premiale, che incentivasse effettivamente questo processo, ponendo i comuni nelle condizioni di ricavarne benefici.

Per quanto riguarda, invece, i termini più specifici relativi ai rapporti tra le province, le comunità montane e la legislazione regionale - non vorrei sottolineare quanto probabilmente già saprete (anche sulla base delle precedenti audizioni) -, rilevo che regioni e comuni sono stati largamente carenti nell'attuazione della legge 31 gennaio 1994, n. 97.

Vorrei iniziare il mio ragionamento dalle regioni, che hanno potestà legislativa «primitiva» e «primitiva» responsabilità. Per essere esplicito, sono un grande fautore del decentramento dell'organizzazione dello Stato - lo dico per evitare equivoci -, ma ciò non mi esime dal sottolineare tutte le carenze di carattere legislativo e ordinamentale di cui le regioni, in questi anni, si sono rese responsabili nell'ambito dell'applicazione della legge 8 giugno 1990, n. 142; tema sul quale spesso mi sono confrontato in maniera «clamorosa».

Anche sulla menzionata legge n. 97 le regioni si sono comportate in modo analogo, se è vero quanto ci risulta e cioè che una sola di esse, il Piemonte, ha legiferato in maniera organica e soddisfacente in materia e soltanto un'altra - la mia, l'Umbria - lo ha fatto in misura parziale; poche altre regioni (in ogni caso, appena la metà) hanno operato in materia di riordino del territorio delle comunità montane, che era un altro dei compiti loro affidati dall'approvazione delle suddette leggi nn. 142 e 97.

Credo, poi, che vi sia un'oggettiva difficoltà ad individuare l'esatto ruolo delle comunità montane, anche dopo l'entrata in vigore della legge n. 142. Saprete meglio di me come la legge abbia riconosciuto alle comunità montane la natura di ente locale, ancorchè su base associativa intercomunale, ed abbia aperto il dibattito sulla loro effettiva funzione, ma anche sulla loro ottimale dimensione: se cioè siano più idonee dimensioni piccole - il che potrebbe prefigurare una possibile fusione dei comuni interessati - o dimensioni grandi, che però modificherebbero la funzione delle comunità montane, che rischierebbe così di entrare in potenziale conflitto con le ampie responsabilità delle province sul territorio.

Così, forse, ci si dovrebbe interrogare sul territorio da considerare montano (il che concerne il tema delle quote altimetriche), quello realmente interessato alle questioni tipicamente montane: tale problema assume un'incidenza notevole nell'individuazione delle aree da collocare effettivamente in questo ambito.

Specialmente chi proviene dall'arco alpino sa che la comunità montana è nata in base all'esigenza dei piccoli comuni vallivi di quelle zone, massimamente del Piemonte e della Lombardia, ed è stata poi estesa a tutto il territorio nazionale, ad eccezione della Sicilia; quest'ultima, infatti, ha ritenuto di non dover applicare sul proprio territorio la legge sulle comunità montane, trasferendo alle province tutte le competenze in merito.

Citavo poc'anzi l'Umbria come esempio parzialmente positivo dell'applicazione della legislazione prevista dalla legge n. 97, ma non

posso non sottolineare che una regione non di montagna come la nostra abbia paradossalmente un solo comune non ricompreso nelle zone montane: soglie altimetriche troppo basse, talvolta, pongono problemi di questo tipo.

Osservo infine che sulla questione c'è una certa frammentarietà nella legislazione nazionale. La legge n. 142 identifica le funzioni di base di ciascun livello istituzionale e locale dei comuni, delle province e, in qualche misura, delle stesse comunità montane: individua le funzioni di base e il ruolo che compete loro.

Non c'è dubbio che la sunnominata legge n. 97, all'articolo 7, crei il rischio di un possibile e consistente equivoco circa le funzioni che sono istituzionalmente delegate, trasferite, identificate come proprie delle province dall'articolo 14 della più volte citata legge n. 142; quando con il suddetto articolo 7 si fa riferimento ad alcune competenze delle comunità montane in questi territori si riporta un'elencazione, in alcuni casi ripetitiva, di funzioni identificate come autenticamente provinciali dalla legge-quadro sulle autonomie locali.

Devo dire che come associazioni abbiamo compiuto un tentativo (per carità, al nostro livello, che non può essere quello legislativo, ma semplicemente di interpretazione) di dipanare questa matassa, altrimenti fonte di continui conflitti istituzionali.

In un accordo interpretativo tra UPI e UNCEM (che vi possiamo anche consegnare), si riconosce come la competenza primaria in queste materie, dalla pianificazione territoriale alla bonifica idrogeologica, per esempio, sia delle province. Voi che fate dell'esercizio della legge un'attività costante del vostro impegno istituzionale sapete meglio di me come ci siano fonti primarie del diritto, e la legge n. 142 del 1990 è stata approvata anche ai sensi dell'articolo 128 della costituzione e quindi in qualche modo, nella gerarchia delle fonti, dovrebbe essere di maggior rilievo rispetto ad una legge qualsiasi; dunque quando nasce qualche equivoco, si fa riferimento anche alla natura delle fonti del diritto, perchè può avere la sua importanza.

Pertanto noi abbiamo ritenuto che dovessero essere confermate come competenze primarie attribuite alle province quelle sancite dalla legge n. 142 e, in quelle materie che sono sovrapponibili, con un concorso di proposta delle comunità montane; vale a dire che le comunità montane, nel predisporre i loro atti generali da sottoporre all'approvazione dei consigli provinciali, nelle materie specifiche in oggetto, si fanno promotrici di proposte che spetta poi alla provincia raccogliere nei propri orientamenti generali.

Questa è l'interpretazione che noi abbiamo inteso fornire, che ci sembra corretta; un'interpretazione che, certo, in sede propria, può essere meglio data dal Parlamento, ma che intanto noi abbiamo cercato di fornire nel senso che vi ho rappresentato.

Questo è un po' il quadro che noi oggi possiamo rappresentare alla Commissione sulle azioni positive relative allo stanziamento dei fondi; sulla necessità di accelerare a livello regionale e/o comunale i processi di formazione e di revisione delle comunità montane e, ai livelli legislativi di competenza, nazionale e regionali, anche di chiarire meglio i potenziali contrasti che le leggi che abbiamo appena citato possono determinare.

PRESIDENTE. Vorrei rivolgerle una domanda, professor Panettoni.

Le comunità montane hanno ormai preso in mano un po' la situazione anche rispetto agli obiettivi comunitari, dovendo occuparsi di programmazione sul territorio; ma sorgono dei problemi anche dal punto di vista pratico che io conosco bene essendo quasi un montanaro.

La legge n. 142 è una legge saggia e sana, se ben interpretata, però resta il fatto che gli operatori sono sempre i più danneggiati in queste materie. I comuni devono occuparsi delle tabelle commerciali e non hanno ancora fatto niente; tante regioni non hanno ancora compiuto il loro dovere in materia (la regione Lombardia sta esaminando adesso una proposta di legge sulla montagna). Allora domando: gli operatori economici sul territorio, che strumenti hanno per poter far valere la propria ragione, in tema di programmazione economica, se le comunità montane o i comuni non collaborano?

PANETTONI. Presidente Ferrari, si tratta di distinguere le concrete proposte e i risvolti amministrativi.

Se facciamo riferimento ai programmi comunitari, non ho dubbio che le province possano essere interlocutori di qualche rilievo, specialmente se la legislazione nazionale e quella regionale svilupperanno correttamente i contenuti della legge n. 142, che indica nella provincia l'ente, l'istituzione territoriale di riferimento per il governo di processi in area vasta.

Il comune è strumento di governo insostituibile in ambito locale e per i servizi alla persona; la provincia (questo è l'impianto logico della legge n. 142) è l'istituzione territoriale locale che ha la responsabilità dell'organizzazione dei servizi reali (o alla comunità, come si dice) e di governo del territorio, di organizzazione di esso sia dal punto di vista della pianificazione che del concorso alla programmazione dello sviluppo socio-economico.

Credo che le province possano e debbano sempre più svolgere un ruolo di proposta anche in rapporto ai programmi comunitari. Lei sa meglio di me, presidente Ferrari, che ci sono alcuni programmi, come quelli dei fondi strutturali, che passano necessariamente, per il consenso e per l'introduzione a livello comunitario, attraverso le regioni; ma c'è una larga quantità di programmi comunitari, non riferiti e non riferibili ai fondi strutturali, che invece consentono un diretto accesso da parte degli enti locali. Su questi in particolar modo, anche da subito, le province possono essere strumento di interlocuzione e di organizzazione delle proposte a livello comunitario, supportando, integrando, se necessario surrogando le carenze della realtà comunale o un'assenza di programmi regionali che in regioni vaste come la sua, presidente Ferrari, talvolta può più facilmente verificarsi piuttosto che non in regioni di piccole dimensioni, come quella dalla quale io stesso provengo.

Quindi posso dirle che, come presidente dell'Associazione delle province italiane, sto molto sollecitando le nostre associate ad attrezzarsi con una strumentazione tecnica, cioè con personale capace di conoscere e di organizzare programmi e progetti comunitari. Mi rendo conto, infatti, che questo è uno dei possibili settori di sviluppo per il nostro paese, in tutti gli ambiti, da quello montano a quello pianeggiante, perchè si fa riferimento, appunto, alle aree vaste.

Peraltro, Presidente, se in regioni piccole non voglio dire che sia auspicabile ma comprensibile sovrapporre all'attività di indirizzo politico e programmatico anche un'attività amministrativa, che di fatto va a mortificare il nostro livello, lo ritengo inopportuno e ingiusto in regioni più grandi perchè ognuno deve avere un modello istituzionale al quale fare fondamentalmente riferimento, indipendentemente dalla dimensione della rispettiva regione. Questo è tanto più spiegabile e auspicabile in regioni di grandi proporzioni come il Piemonte, la Lombardia, il Veneto, l'Emilia Romagna, tanto per fare degli esempi, e poi, scendendo a Sud, possiamo dire la Campania, la Puglia e la Sicilia: perchè in questi ambiti territoriali è evidente che l'ente intermedio tra il comune e la regione, cioè l'ente territoriale di riferimento, può e deve essere l'amministrazione provinciale.

È una sfida che noi stessi dobbiamo fare in modo di vincere; non mi nascondo che noi stessi, come livello istituzionale, dobbiamo saperci imporre talvolta anche, non voglio dire in contrasto, ma in concorrenza positiva con altri livelli istituzionali.

Le faccio un esempio, signor Presidente: giacchè lei mi ha detto che è lombardo, voglio sviluppare temi che la riguardano; le province lombarde, con il nostro consenso e con il nostro sostegno, si stanno cimentando ad organizzare i meccanismi territoriali di coordinamento provinciale anche in assenza della relativa legge regionale; perchè noi non possiamo accettare all'infinito che una regione si renda colpevole di una perpetua e prolungata violazione di una legge fondamentale come la n. 142. A un certo momento dobbiamo cominciare ad operare creando una contraddizione anche all'interno dei meccanismi regionali.

Fermo restando che ci sono talvolta orientamenti delle regioni, che tendono a consolidare questa volontà e questa dimensione amministrativa regionale, che a nostro avviso vanno assolutamente contrastati.

PRESTAMBURGO, sottosegretario di Stato per le risorse agricole, alimentari e forestali. I problemi dello sviluppo economico e sociale delle aree montane sono fra i più complessi. La legge n. 97 del 1994, in contrapposizione con la normativa precedente, dopo molto tempo coglie il modello di una economia integrata. Infatti, molto spesso, ad ogni livello istituzionale, si è intervenuti o solo nel settore agricolo o solo nelle opere infrastrutturali e così via.

Ciò che vorrei chiedere è se a suo giudizio, a parte l'impianto legislativo che può essere anche ottimo, queste inadempienze delle regioni stiano vanificando il modello economico che sta alla base della costruzione giuridica.

PANETTONI. Il rischio è sicuramente concreto, non c'è dubbio che sia reale. Mi auguro che questo segno di attenzione che il Parlamento ha manifestato ed al quale facevo riferimento in apertura del mio intervento sia colto non soltanto negli aspetti quantitativi, che per la prima volta sono di qualche significato. Questi interventi debbono essere orientati verso lo sviluppo integrato, perchè questo rappresenta una necessità tipica delle aree montane, come di tutte le aree a bassa intensità residenziale e imprenditoriale.

In queste condizioni o si ha la capacità di elaborare, per l'appunto, un sistema di sviluppo integrato, una serie di interventi che si rafforzano sinergicamente l'uno con l'altro, oppure interventi settoriali rischiano di essere di scarsa efficacia complessiva.

PRESTAMBURO, *sottosegretario di Stato per le risorse agricole, alimentari e forestali*. La ringrazio. Io ho l'esempio del Friuli-Venezia-Giulia, dove la provincia di Udine, in un lontano passato, operava interventi in campo agricolo con le stalle in conduzione associata nei comuni montani. Tali strutture però da lungo tempo sono inutilizzate.

PRESIDENTE. La legge n. 97 è stata licenziata al termine della scorsa legislatura. Una disposizione di quella legge prevede che le imprese e i datori di lavoro aventi sede ed operanti nei comuni montani possono assumere, senza oneri previdenziali, a tempo parziale coltivatori diretti residenti negli stessi comuni. Ma il Ministero del lavoro non concede l'autorizzazione per tali assunzioni sostenendo che gli operatori economici possono assumere in quella forma soltanto nel paese di residenza, mentre il nostro obiettivo era in riferimento all'intera comunità montana. Abbiamo approvato recentemente una piccola modifica per correggere questa interpretazione: viene già utilizzata oppure no?

PANETTONI. Francamente non glielo so dire, mi dispiace non poter essere utile. Forse è ancora troppo presto, perchè la modifica è stata approvata solo di recente.

PRESIDENTE. Farò anch'io qualche verifica.

La ringrazio per il suo intervento. Dichiaro conclusa l'audizione e rinvio il seguito dell'indagine conoscitiva ad altra seduta.

I lavori terminano alle ore 17,20.

SERVIZIO DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI

Il Referendario parlamentare reggente l'Ufficio centrale e dei resoconti stenografici

DOTT.SSA GLORIA ABAGNALE