

COMMISSIONE PARLAMENTARE  
PER LE QUESTIONI REGIONALI

---

INDAGINE CONOSCITIVA  
CONCERNENTE IL RUOLO DELLE AUTONOMIE  
TERRITORIALI PER LA PROMOZIONE DELLO  
SVILUPPO, LA COESIONE E LA RIMOZIONE DEGLI  
SQUILIBRI ECONOMICI E SOCIALI DEL PAESE

9° Resoconto stenografico

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 26 FEBBRAIO 2003

---

**Presidenza del presidente VIZZINI**

## INDICE

## Audizione del Presidente dell'Associazione nazionale Comuni italiani e del Presidente dell'Unione nazionale Comuni Comunità Enti montani

* PRESIDENTE . . . . .	Pag. 3, 8, 14 e passim	* DOMENICI, presidente dell'Associazione nazionale Comuni italiani . . . . .	Pag. 4, 18
BONGIORNO (AN), senatore . . . . .	12	BORGHI, presidente dell'Unione nazionale Comuni Comunità Enti montani . . . . .	8, 17
* GUBERT (UDC), senatore . . . . .	14	* AGOSTINACCHIO, presidente del Consiglio nazionale dell'Associazione nazionale Comuni italiani . . . . .	15
OLIVIERI (DS-U), deputato . . . . .	13		

N.B.: L'asterisco indica che il testo del discorso è stato rivisto dall'oratore.

*Segle dei Gruppi parlamentari del Senato della Repubblica: Alleanza Nazionale: AN; Democratici di Sinistra-l'Ulivo: DS-U; Forza Italia: FI; Lega Padana: LP; Margherita-DL-l'Ulivo: Mar-DL-U; Per le Autonomie: Aut; Unione Democristiana e di Centro: UDC; Verdi-l'Ulivo: Verdi-U; Misto: Misto; Misto-Comunisti Italiani: Misto-Com; Misto-Indipendenti della Casa delle Libertà: Misto-Ind-CdL; Misto-Lega per l'Autonomia lombarda: Misto-LAL; Misto-Libertà e giustizia per l'Ulivo: Misto-LGU; Misto-Movimento territorio lombardo: Misto-MTL; Misto-MSI-Fiamma Tricolore: Misto-MSI-Fiamma; Misto-Nuovo PSI: Misto-NPSI; Misto-Partito Repubblicano Italiano: Misto-PRI; Misto-Rifondazione Comunista: Misto-RC; Misto-Socialisti democratici Italiani-SDI: Misto-SDI; Misto Udeur-Popolari per l'Europa: Misto-Udeur-PE.*

*Segle dei Gruppi parlamentari della Camera dei deputati: Alleanza nazionale: AN; Democratici di sinistra-l'Ulivo: DS-U; Forza Italia: FI; Lega Nord Padania: LNP; Margherita, DL-L'Ulivo: MARGH-U; Rifondazione comunista: RC; Unione dei democratici cristiani e dei democratici di centro: UDC; Misto: Misto; Misto-Comunisti italiani: Misto-Com.it; Misto-Liberal-democratici, Repubblicani, Nuovo PSI: Misto-LdRN.PSI; Misto-Minoranze linguistiche: Misto-Min.linguist.; Misto-socialisti democratici italiani: Misto-SDI; Misto Udeur-Popolari per l'Europa: Misto-Udeur-PE; Misto-Verdi-L'Ulivo: Misto-Verdi-U.*

*Intervengono Leonardo Domenici, presidente dell'Associazione nazionale Comuni italiani, Paolo Agostinacchio, presidente del Consiglio nazionale della stessa associazione, ed Enrico Borghi, presidente dell'Unione nazionale Comuni Comunità Enti montani.*

*I lavori hanno inizio alle ore 15,10.*

#### PROCEDURE INFORMATIVE

#### **Audizione del Presidente dell'Associazione nazionale Comuni italiani e del Presidente dell'Unione nazionale Comuni Comunità Enti montani**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito dell'indagine conoscitiva concernente il ruolo delle autonomie territoriali per la promozione dello sviluppo, la coesione e la rimozione degli squilibri economici e sociali del Paese, sospesa nella seduta del 25 febbraio scorso.

Comunico che, ai sensi dell'articolo 33, comma 4, del Regolamento, è stata chiesta l'attivazione dell'impianto audiovisivo e che la Presidenza del Senato ha già preventivamente fatto conoscere il proprio assenso. Se non ci sono osservazioni, tale forma di pubblicità è dunque adottata per il prosieguo dei lavori.

Abbiamo il piacere di avere con noi l'Associazione nazionale Comuni italiani, rappresentata in questa sede dal presidente Leonardo Domenici e dal presidente del Consiglio nazionale della stessa associazione Paolo Agostinacchio, nonché l'Unione nazionale Comuni Comunità Enti montani, rappresentata dal suo presidente Enrico Borghi.

L'ascolto dei rappresentanti dei Comuni nell'ambito dell'esperienza di questa indagine conoscitiva, tesa anche a valutare l'impatto del federalismo sugli equilibri territoriali, ci porta a valutare l'esperienza di un'istituzione periferica sulla quale ha poggiato e poggia storicamente sempre di più il nostro Paese nella costruzione del federalismo. È quindi una voce importante, anche perché – lo abbiamo detto altre volte e quindi non lo ripeto per piaggeria oggi che l'ANCI è nostra ospite – la questione del federalismo non può rappresentare in nessun modo un tentativo di costruire un modello di neocentralismo regionale, in quanto il nostro Paese è strutturato in modo diverso. Abbiamo seguito con interesse alcune iniziative assunte dall'ANCI, non ultima la ripresa del dibattito sull'autonomia impositiva, che in effetti nella nostra Repubblica ha avuto una storia molto strana. Infatti, nella stessa stagione in cui, dopo 23 anni dall'entrata in vigore della Costituzione, si discusse dell'istituzione delle Regioni a statuto ordinario, la riforma tributaria toglieva l'autonomia impositiva ai Comuni e il Parlamento, oltretutto, studiava una programmazione triennale per legge nazionale che oggi farebbe rabbrivire anche gli abitanti di

quella che fu l'Europa dell'Est nella sua prima concezione. Questo per dire che di carne sul fuoco ve ne è molta. Questo è un buon motivo per dare subito la parola al Presidente dell'ANCI, che ringraziamo ancora per essere oggi qui con noi.

*DOMENICI.* Ringrazio il presidente Vizzini, perché con questo suo breve intervento ci ha già introdotti nel merito delle questioni che dobbiamo oggi affrontare e discutere, sulle quali io, per mia parte, cercherò di portare un contributo in rappresentanza dell'Associazione nazionale Comuni italiani. In premessa, essendo a conoscenza dell'impegno in questa direzione del presidente Vizzini, vorrei esprimere un auspicio, quello che il processo di integrazione della Commissione per le questioni regionali con i rappresentanti del sistema delle autonomie locali proceda speditamente, come noi, più di una volta, abbiamo sollecitato e richiesto; in questo modo, non avremo più nemmeno il problema di essere auditi e potremo partecipare - anche se non necessariamente noi - alle discussioni ed alle deliberazioni di merito.

Il tema che affrontate con questa indagine conoscitiva è particolarmente importante; non c'è dubbio che nel corso di questi ultimi anni il ruolo delle autonomie locali per la promozione dello sviluppo, la coesione e la rimozione degli squilibri economici e sociali ha assunto un rilievo sempre maggiore. Non posso tuttavia in questa sede non sottolineare due aspetti di grande importanza, che rischiano tuttavia di risultare contraddittori o comunque contrastanti con questo processo e con questa crescita dei ruoli. Mi riferisco, in primo luogo, alla ormai inderogabile ed urgente necessità di passare alla fase attuativa del nuovo Titolo V della Costituzione e del suo processo di revisione, con particolare riferimento alle linee di indirizzo in materia di federalismo fiscale, alla luce del nuovo sistema di finanza pubblica delineato dall'articolo 119 della Costituzione. Questo è un punto su cui richiamo la vostra attenzione; non c'è dubbio che la possibilità di svolgere un ruolo e una funzione sempre più efficace sui due obiettivi richiamati in questa indagine conoscitiva, lo sviluppo e la coesione, è strettamente legato alle risorse disponibili, ma soprattutto all'accrescimento dell'autonomia tributaria e impositiva degli enti locali e in primo luogo dei Comuni, direttamente collegati al territorio. Del resto, anche il presidente Vizzini richiamava questo aspetto, facendo riferimento anche ad una esperienza di riforma della fiscalità e della finanza locale che ci siamo lasciati alle spalle, che certo per i Comuni italiani non è stata positiva.

Vorrei approfittare dell'occasione per richiamare brevemente le tre questioni fondamentali su cui riteniamo necessario arrivare ad una legge delega al Governo per definire e stabilire principi e criteri direttivi che rappresentino le linee fondamentali del sistema tributario e di finanza territoriale, così come si ritiene debba andare a configurarsi. In primo luogo, il rafforzamento della capacità tributaria, come dicevo prima, sia sul versante delle forme di compartecipazione ai grandi tributi erariali, che su quello dell'irrobustimento dell'autonoma capacità impositiva. In secondo

luogo, la necessità che l'autonomia tributaria si espliciti su aree di imposizione riservate evitando le duplicazioni di tributi. C'è poi un terzo aspetto particolarmente importante, se si pensa alla questione ricordata anche nel titolo dell'indagine conoscitiva, cioè la rimozione degli squilibri economici e sociali del Paese. È necessaria l'individuazione di un meccanismo di perequazione volto innanzi tutto a garantire il soddisfacimento dei fabbisogni legati ai livelli essenziali di prestazione ed erogazione dei servizi, in relazione a tutte le funzioni pubbliche attribuite agli enti locali. Aggiungo, inoltre, che all'articolo 119, dove è espressamente scritto: «Per promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale», è previsto che continui a sussistere un meccanismo di destinazione da parte dello Stato di risorse aggiuntive, espressamente finalizzate o comunque volte a realizzare interventi speciali.

Ho voluto ricordare questo aspetto di carattere generale e di cornice non per una pervicace volontà di ricondurre il nostro tema specifico ad un contesto generale, ma perché non c'è dubbio che la possibilità stessa di meglio definire e stabilire il ruolo e la funzione delle autonomie locali in relazione allo sviluppo e alla coesione è strettamente legata, in questa fase, all'attuazione dell'articolo 119 del Titolo V della Costituzione, riguardante il federalismo fiscale. Approfitto della sede parlamentare per affermare in modo formale ed ufficiale la posizione che l'Associazione nazionale Comuni italiani aveva già espresso in occasione della sua ultima assemblea annuale, tenutasi a Napoli nel novembre dello scorso anno. Quanto sto dicendo non riguarda le decisioni politiche che possono essere assunte o che sono già state definite circa la procedura da adottare in sede parlamentare per la revisione del Titolo V o per la cosiddetta devoluzione. Ritengo, cioè, che sia importante ricondurre il tutto ad un quadro di organicità, ma qualsiasi procedura si decida di adottare in sede parlamentare non credo possa bloccare il processo attuativo dell'articolo 119, che mi pare nessuno abbia messo in discussione nella sua formulazione e nella sua impostazione di fondo.

C'è poi un'altra questione che rappresenta un indubbio problema dal punto di vista del ruolo delle autonomie locali, in sede di gestione e promozione dello sviluppo: riguarda le scelte e gli orientamenti contenuti nel recente disegno di legge finanziaria. Sottolineo questo punto non certamente per una volontà polemica fine a se stessa, ma perché proprio in questo momento noi, come Associazione nazionale dei Comuni italiani, abbiamo riproposto all'attenzione del Governo e quindi del Parlamento la necessità di un decreto integrativo e correttivo di una serie di questioni - che non sto qui a richiamare - riguardanti il sistema delle autonomie locali contenute nella legge finanziaria per il 2003 che devono essere riviste. Si rischia di avallare un'impostazione fortemente centralistica, che pur comprendendo la difficoltà della congiuntura economico-finanziaria, non accettiamo e che non deve porre in discussione quei presupposti fondamentali che riguardano la prospettiva di riassetto e di riorganizzazione istituzionale del nostro Paese in termini di accrescimento dei livelli decisionali dell'autonomia locale.

Sottolineati questi due aspetti, che credo comunque debbano essere portati all'attenzione del dibattito parlamentare, penso sia di grande importanza riferirsi a quelli che possono essere considerati esempi concreti dell'intervento del sistema delle autonomie, e soprattutto dei Comuni, sullo sviluppo locale. Mi riferisco alla necessità di promuovere oggi modelli di *governance* territoriale in cui svolgano un ruolo importante da coprotagonisti una serie di soggetti e attori non istituzionali presenti sul territorio. In questo senso, la funzione di promozione che possono svolgere i Comuni, o comunque il sistema delle autonomie opportunamente coordinato e integrato (per esempio, le unioni comunali), è di fondamentale importanza. Pensiamo, ad esempio, all'esperienza, che in molte città si sta cercando di promuovere, dei cosiddetti Piani strategici di sviluppo, ma anche – e questi sono i due esempi concreti che volevo richiamare – all'esperienza dei patti territoriali e alla riforma delle politiche di coesione, cioè i Fondi strutturali dopo il 2006.

Per quanto riguarda i patti territoriali, vorrei proporre alla vostra attenzione il seguente problema. Il loro processo di regionalizzazione è avvenuto senza un adeguato coinvolgimento delle autonomie locali, che a tutt'oggi non hanno un quadro esatto dei finanziamenti o di come le Regioni intendano procedere nel prossimo futuro. Il problema ha una sua rilevanza molto pratica: tutto viene deciso in sede di CIPE o di Conferenza Stato-Regioni e questo implica una marginalizzazione, se non addirittura un'esclusione, del sistema degli enti locali e in primo luogo dei Comuni. Ciò può portare alle conseguenze cui faceva riferimento in modo critico anche il presidente Vizzini circa il risorgere di tendenze o di spinte di carattere centralistico a livello regionale.

Per quanto riguarda la riforma delle politiche di coesione e quindi i Fondi strutturali dopo il 2006, esiste un tavolo di lavoro presso il Ministero degli esteri, in collaborazione con il Ministero dell'economia, che vede attive tutte le Regioni. Non è prevista in questa sede nessuna presenza di rappresentanti degli enti locali, mentre in questo stesso periodo i Fondi strutturali, attivati dalle Regioni, finanziano circa 132 Progetti integrati territoriali che coinvolgono attualmente l'85 per cento di tutti i Comuni del Mezzogiorno. A questo punto, dunque, si apre anche una questione di grandissimo rilievo, di cui so che, fra l'altro, avete discusso anche in altre audizioni, riguardante il ruolo degli enti locali nella dimensione europea. In questo senso, non si può dimenticare che i Comuni sono i principali attuatori delle politiche comunitarie: basti pensare alle normative sugli appalti, sulla gestione dei servizi pubblici, sulla tematica ambientale, e al ruolo dei Comuni nella realizzazione dello stesso Patto di stabilità. Ciò che segnaliamo e lamentiamo, ma non in senso vittimistico, perché è un problema che riteniamo reale e da superare, riguarda il fatto che il livello di coinvolgimento degli enti locali, nella fase di predisposizione delle politiche e dei provvedimenti normativi, è del tutto inadeguato. Se riteniamo che per la promozione dello sviluppo territoriale, per la coesione sociale, per la rimozione degli squilibri il ruolo del sistema degli enti locali – dei Comuni, in primo luogo, ma non solo – sia fondamentale,

allora il livello di coinvolgimento deve essere aumentato. D'altra parte, come ricordavo prima, se si esamina l'attuale quadro normativo, le politiche comunitarie sono appannaggio della Conferenza Stato-Regioni. I timidi tentativi del Governo e del Parlamento di estendere il confronto agli enti locali (in occasione della riforma della cosiddetta legge La Pergola) hanno incontrato e continuano a riscontrare una certa opposizione e resistenza, in primo luogo, da parte delle Regioni.

Comunque, non possiamo dimenticare che, al di là dell'aspetto strettamente istituzionale, oggi operano nel Paese una serie di soggetti che hanno come obiettivo la promozione dello sviluppo. Ebbene, perché questi soggetti possano svolgere efficacemente la loro funzione è assolutamente necessario superare il problema dell'assenza di sedi amministrative e istituzionali deputate allo sviluppo locale. Per carità, non voglio certamente qui proporre la costituzione di una sorta di nuovo Ministero per lo sviluppo locale, penso però che ci sono alcuni di questi soggetti - ad esempio, Sviluppo Italia - che operano in una certa direzione e con i quali non sempre è agevole per i Comuni e per il sistema delle autonomie fare i conti. Invece noi riteniamo che la sfida attuale che abbiamo di fronte risieda principalmente nella possibilità di far svolgere in primo luogo ai Comuni un ruolo decisivo nella ricerca e nella valorizzazione dell'identità territoriale. Tanto per fare un esempio concreto, domani a Firenze si svolgerà la II Conferenza nazionale degli assessori alla cultura e al turismo, un appuntamento molto importante. In quella sede punteremo particolarmente l'attenzione sui modi e sulle forme attraverso i quali sia oggi possibile valorizzare gli aspetti di identità territoriale, soprattutto in riferimento alla realtà dei Comuni minori, quelli con minore densità demografica e abitativa, opportunamente integrati, coordinati e uniti nella promozione delle politiche di sviluppo. Questo discorso riguarda da vicino l'utilizzo dei beni culturali e ambientali, la possibilità di trovare forme, strumenti, risorse e finanziamenti necessari per sostenere le politiche di promozione del territorio. Naturalmente, lo ripeto, il punto fondamentale è che in sede istituzionale e nel rapporto con una serie di soggetti che agiscono nei campi della promozione allo sviluppo ci sia un coinvolgimento più forte, ricco e adeguato.

In questo senso, l'Associazione nazionale Comuni italiani intende svolgere un ruolo di primaria importanza in una logica anche di tipo istituzionale. Sono profondamente convinto che l'ANCI debba essere considerata sempre più da parte del Governo e del Parlamento come un interlocutore istituzionale, così come le altre associazioni che riuniscono gli enti locali e, più in generale, il sistema delle autonomie. Mi auguro che anche su questo punto sia possibile riprendere il discorso in sede parlamentare, trovando le risposte più adatte dal punto di vista normativo e legislativo. Mi auguro altresì che questo tipo di confronto lo si possa sviluppare in sede parlamentare, in primo luogo nella Commissione per le questioni regionali.

PRESIDENTE. La ringrazio, presidente Domenici, anche per aver posto con chiarezza alcuni problemi, in particolare quello della necessità di un coordinamento con gli enti di promozione e sviluppo, che è il caso di approfondire. Infatti, proprio Sviluppo Italia, che abbiamo ascoltato in questa sede la settimana scorsa, ha lamentato una serie di vincoli che ritiene di subire negativamente nei ritardi delle concessioni autorizzative sulle iniziative che deve portare avanti sul territorio. Sono nodi che vanno sciolti per il miglior dispiegamento di tutte le forze che si mettono in campo per promuovere lo sviluppo del nostro Paese, insieme, ovviamente al buon funzionamento della pubblica amministrazione.

Do ora la parola al presidente dell'Unione nazionale Comuni Comunità Enti montani Enrico Borghi.

*BORGHI.* Signor Presidente, la ringrazio di questa occasione particolarmente rilevante e significativa che ci viene concessa di portare all'attenzione del Parlamento il frutto del lavoro che la nostra associazione ha condotto nel corso di questi ultimi mesi, finalizzato essenzialmente a cercare di capire in quale contesto sociale più complessivo si possano innestare le riflessioni sulla riforma istituzionale che si stanno dibattendo e discutendo nel panorama politico nazionale. La nostra preoccupazione è ovviamente quella di capire quali siano le conseguenze dirette della discussione, del dibattito e delle determinazioni che si assumono sotto il profilo istituzionale su un territorio come quello montano che, come voi sapete, riveste una particolare significatività sotto il profilo della dimensione quantitativa e della specificità che l'Italia ha nel dibattito internazionale.

Vorrei fare un piccolo inciso rispetto a questa mia riflessione in ordine al ruolo dell'Italia all'interno del dibattito europeo sui temi della coesione territoriale e del riconoscimento delle specificità territoriali, nel quadro del nuovo Trattato costituzionale. È dei giorni scorsi una risoluzione, portata avanti dal Vice Presidente del Consiglio e da tutti i componenti italiani nella Convenzione europea, finalizzata, tra le altre cose, a far sì che, nel quadro del nuovo Trattato costituzionale, l'Unione europea - che nasce con l'Europa a 25 - tenga conto anche della specificità territoriale costituita dalla presenza dei rilievi montani sul territorio, soprattutto per le caratteristiche identitarie che questi territori hanno in un quadro di integrazione e rafforzamento del nuovo soggetto istituzionale che va prendendo corpo. Anche sotto questa prospettiva, che considera il nostro Paese come una sorta di punto di riferimento nel dibattito europeo, ci siamo preoccupati di capire quale fosse effettivamente il grado di evoluzione e trasformazione del territorio montano del nostro Paese sotto il profilo della costruzione di nuove politiche. Abbiamo tentato di fornire chiavi di lettura, che consegniamo oggi alla Commissione, che in qualche misura facessero emergere questa importante parte del territorio nazionale (stiamo parlando del 54 per cento del territorio e del 51 per cento dei Comuni) da una sorta di lettura abbastanza stereotipizzata. In base a quella lettura, si tratterebbe sostanzialmente di una realtà agricolo-rurale, ai margini tra il



bucolico e il rassegnato. Per tentare di comprendere nel merito quella realtà, nel 2002 abbiamo commissionato al CENSIS uno studio le cui conclusioni sono sintetizzate nei documenti che consegniamo alla Commissione, i quali tratteggiano tipologie diverse dei Comuni montani del nostro Paese, attribuendo ad essi anche specifiche caratteristiche, che non possono oggetto in questo momento di un particolare approfondimento per ragioni di tempo.

Ci siamo peraltro anche permessi di consegnare, per i signori parlamentari che volessero approfondire il nostro lavoro, un più completo elenco dei singoli Comuni suddivisi secondo quelle tipologie. Il quadro che è emerso, smentisce in una qualche misura l'immagine di una montagna arretrata, praticamente ai margini dei processi di sviluppo, tant'è vero che l'analisi compiuta denota come su questo territorio si produca il 16 per cento circa del PIL e quindi le dimensioni di per sé configurano una struttura produttiva di un certo rilievo. All'interno di questo quadro, a fronte di un apice sostanzialmente benestante, ricco e turistico - stiamo parlando di 177 Comuni con poco più di 300.000 abitanti su una popolazione montana del nostro Paese pari a dieci milioni e mezzo di abitanti - si evidenzia anche l'esatto opposto, l'altra faccia della medaglia, la cosiddetta montagna che si avvia verso la desertificazione: tale fenomeno interessa 556 Comuni con circa 450.000 abitanti. Tutto il resto - ci dice il CENSIS - è costituito dalla cosiddetta montagna in bilico: un territorio che, a seconda del tipo di politiche che si andranno o non si andranno a realizzare nel corso dei prossimi mesi, potrà evolvere verso la condizione migliore o potrà regredire verso le condizioni di maggiore difficoltà, con il rischio più complessivo, ma oggettivamente segnalabile, che la regressione di questi territori produca anche danni e guasti all'intero tessuto nazionale. Cito soltanto l'abusato tema dell'assetto idrogeologico per capire l'importanza sotto questo profilo della presenza anche istituzionale.

Se questo è il percorso sul quale ci si è incamminati, cioè di fornire delle chiavi di lettura che dessero effettiva contezza, malgrado la situazione, di quale essa è, non di come viene rappresentata o meglio non rappresentata (ci sarebbe da aprire un grande capitolo rispetto al «fragoroso» silenzio dedicato dai mezzi di comunicazione di massa e dal servizio pubblico in particolare rispetto a questi temi, ma, vista anche la giornata, chiudiamo la parentesi), cerchiamo di approfondire, forse in maniera più opportuna vista la sede, il tema delle conseguenze dell'assetto istituzionale sulla montagna in bilico. Crediamo sia importante e non pleonastico ripartire da una sottolineatura. Nel grande dibattito in ordine alle riforme costituzionali del nostro Paese, occorrerebbe far precedere qualsiasi determinazione in ordine alla riflessione sulla riforma del Titolo V, piuttosto che sulla cosiddetta devoluzione, da una risottolineatura della bontà e dell'importanza dell'articolo 5 della nostra Carta costituzionale, la quale è vero che proclama la Repubblica come unica e indivisibile, ma poi successivamente fa assumere alla Carta fondamentale una serie di passaggi che, se venissero effettivamente e concretamente realizzati, costituirebbero veramente una rivoluzione copernicana. Quando si dice che la Repubblica uni-

forma il proprio ordinamento al sistema delle autonomie locali, si capisce come all'interno di questo si possa davvero sottolineare e costituire una profonda trasformazione.

Ma è lungo questo versante, proprio partendo da tale presupposto, che crediamo sia possibile una coerente interpretazione e applicazione del percorso che ha portato alla riforma del Titolo V, avendo a mente che i meccanismi legislativi di traduzione di questa importante riforma debbono salvaguardare il cuore, che per quanto ci riguarda è il fulcro centrale di questo importante meccanismo di trasformazione, che risiede nell'articolo 118 e nella possibilità attribuita a tutti i Comuni di poter esercitare le funzioni amministrative. Non vi è dubbio, infatti, che sul territorio montano, dove su 4.202 Comuni l'80 per cento ha una popolazione inferiore ai 5.000 abitanti, è facilmente scontabile il rischio di una Italia a due velocità, ovvero l'Italia in cui i grandi Comuni hanno già la possibilità di applicare – per capacità, per competenze, per risorse, per disponibilità – l'articolo 118 in tutta la sua piena potenzialità, mentre gli altri – e noi rientriamo di fatto interamente e integralmente in questa seconda categoria – hanno la necessità di ricostruirsi un percorso di *governance*, come è stato citato in precedenza. Permettetemi una piccola riflessione da operatore sul campo. Se discutiamo di *governance*, ci rendiamo conto che ci sono fattori e funzioni che in molti casi sfuggono anche dal controllo delle istituzioni che hanno una diretta emanazione da parte del corpo elettorale attraverso addirittura l'elezione diretta del sindaco o del presidente della Provincia. Penso, ad esempio, ad una serie di articolazioni di funzioni che sono assolutamente strategiche rispetto alla qualità della vita, soprattutto nei territori da noi rappresentati (sanità piuttosto che organizzazione dei sistemi idrici), la cui organizzazione è oramai integralmente espulsa al controllo e all'indirizzo dei poteri locali ed elettivi: se non c'è un *manager* illuminato di una ASL, si aprono e si chiudono ospedali o distretti sanitari a prescindere dalla volontà o dall'indicazione delle amministrazioni locali, delle assemblee elettive e dei sindaci. Se non c'è una capacità di governo autenticamente esprimibile, le costituite o neocostituite autorità territoriali d'ambito per la gestione delle risorse idriche si trasformano in un governo al di fuori dei territori montani di una risorsa che è essenzialmente prodotta – concedetemi questo termine – all'interno di quei territori.

Ho citato solo questi due esempi, ma potrei riflettere più genericamente sulla capacità di giungere ad un punto di sintesi rispetto al tema della *governance* sul versante elettivo. E qui tocchiamo il tema del principio di associazionismo intercomunale. Non c'è dubbio che l'applicazione dell'articolo 118 della Costituzione, attraverso la sua modulazione nei principi di differenziazione, adeguatezza e sussidiarietà, tocca direttamente la capacità di costruire un meccanismo di associazionismo intercomunale che non configuri l'Italia a macchie di leopardo, ma che costruisca modelli sostanzialmente omogenei per capacità di risposta di governo sull'intero territorio nazionale. Rispetto a questo tema, si corre il rischio di cadere, un pò tutti, in una logica piuttosto perversa, sulla base della quale ad ogni funzione deve corrispondere un ente. Ciò porterebbe, nell'attribu-

zione delle funzioni amministrative ai Comuni, all'esplosione di consorzi, enti, agenzie e quant'altro, nonché alla conseguente esplosione della spesa pubblica che non riuscirebbe più a far fronte alla moltiplicazione dei centri di decisione; più in generale, ad una seria riflessione sulla capacità complessiva del sistema della pubblica amministrazione di erogare servizi secondo criteri di efficienza ed efficacia.

In questo solco si inserisce la riflessione sul futuro delle Comunità montane come elemento di aggregazione sussidiario adeguato e differenziato, concepito dal legislatore già nel 1971 e che oggi può trovare una corretta modulazione. Tra l'altro, è coerente anche con la sua evoluzione di unione di Comuni montani, prevista dal Testo unico del 2000 sulle autonomie locali, all'interno anche di un meccanismo di riforma che, a nostro avviso, deve vedere i Comuni ancora più protagonisti e ancora più in grado di determinare le linee di gestione di questo ente: un ente che esiste ed esplica la propria funzione nella misura in cui è effettivamente in grado di dare le risposte ai Comuni, che sono la cellula fondamentale, non soltanto dell'architettura istituzionale, ma più in generale dell'assetto sociale del Paese. Crediamo si debba lavorare lungo questo versante, anche attraverso una corretta e coerente applicazione della delega sull'adeguamento del Testo unico al Titolo V, con una leggera sottolineatura inerente il tema della cosiddetta devoluzione. Noi abbiamo espresso, all'interno di sedi istituzionali, come la Conferenza unificata, un parere, fra l'altro adottato all'unanimità dalla nostra associazione, che vuole essere scevro da qualsiasi passione di schieramento, nel tentativo di compiere una riflessione fredda. Temiamo che il meccanismo di devoluzione, così come oggi viene concepito, inneschi la creazione di una sorta di neocentralismo regionale che rischia di riverberarsi, in maniera fortemente lesiva, non soltanto sul presupposto centrale della riforma del Titolo V, che presuppone l'equiordinazione tra i vari livelli istituzionali, ma più in generale sulla funzionalità del sistema della pubblica amministrazione.

Tra qualche ora è previsto un incontro finalizzato a fare il punto della situazione rispetto al processo di decentramento amministrativo che per adesso sta funzionando per quanto riguarda il trasferimento dallo Stato alle Regioni; non funziona invece nel trasferimento dalle Regioni ai livelli inferiori, secondo il principio di sussidiarietà verticale. Infatti, abbiamo constatato che esperienze di - consentitemi la battuta - manipolazione istituzionale realizzate all'interno delle Regioni a statuto speciale, che si avvalgono della loro specialità per intervenire anche su questo versante, rischiano di complicare ancora di più il quadro anziché semplificarlo.

Vorrei sottoporre ai signori parlamentari una riflessione su quanto avvenuto nella Regione Friuli-Venezia Giulia in cui, nel tentativo di razionalizzare, il legislatore ha previsto l'introduzione di nuovi istituti; si è soppressa la Comunità montana in nome della semplificazione, salvo poi far nascere il Comprensorio montano e le Unioni di vallata. Se questo è il meccanismo, si corrono due rischi: l'aumento dei centri di decisione e, soprattutto, la creazione un sorta di Moloch regionale che acquisisce ancora

più potere sotto il profilo legislativo non lasciandone sotto il profilo amministrativo e gestionale, con il rischio di innescare meccanismi particolarmente delicati.

È in questo senso che si inseriscono le nostre riflessioni, che, a nostro avviso, possono trovare una loro sede naturale, signor Presidente, all'interno della Commissione bicamerale per le questioni regionali integrata, così come previsto dall'articolo 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001. In questo senso speriamo venga confermata la tutela dei territori cui facciamo riferimento nel solco della lettera dell'articolo 44 della Costituzione, oltre che dell'articolo 11 della legge costituzionale n. 3 sopra citato, che parla genericamente di enti locali. In questa prospettiva penso che si potrà lavorare, in particolare per quanto riguarda un'applicazione dell'articolo 119 della Costituzione, che non a caso ha previsto l'istituzione di un fondo perequativo per i territori con minore capacità fiscale per abitanti. È una materia alla quale guardiamo con grande attenzione e rispetto. Abbiamo iniziato a svolgere alcune riflessioni in ordine alla riforma della legge sulla montagna che credo possano trovare in questa sede il loro naturale compimento.

BONGIORNO (AN). Desidero concentrare il mio brevissimo intervento facendo riferimento all'ultimo degli interventi, allorché il presidente dell'UNCCEM ha sottolineato in modo particolare il problema del decentramento amministrativo che funziona dallo Stato alle Regioni ma che si ferma a livello regionale, quindi il pericolo di un nuovo centralismo regionale, il che in qualche modo vanificherebbe lo spirito di ogni effettiva ipotesi riformatrice. In merito, la mia domanda è la seguente: perché non prevedere - e eventualmente come - la possibilità di trasferire soltanto competenze legislative dallo Stato alle Regioni, individuando opportunamente le materie di competenza dello Stato e di competenza delle Regioni e prevedendo invece tutte le competenze amministrative, di qualsiasi tipo e livello, in capo alle Province, ai Comuni, alle associazioni di Comuni e alle Città metropolitane?

Lei ha fatto riferimento alle Regioni a statuto speciale. Io sono siciliano; si soffre nel momento in cui importanti competenze amministrative restano in capo alla Regione e agli enti periferici territoriali della Regione, in materia di agricoltura, beni culturali e chi più ne ha più ne metta. Quella da me fatta potrebbe essere un'ipotesi di sviluppo della produzione normativa che riservi alle Regioni esclusivamente poteri legislativi e nessuna potestà amministrativa. Fra l'altro, si creerebbe uno sgonfiamento burocratico delle stesse Regioni. Quindi, desidero capire che cosa ne pensiate di questa eventualità.

Torno alla parte iniziale della relazione del presidente dell'ANCI, anche se i problemi sono tanti e le sollecitazioni che vengono sono veramente molte. Il ruolo dei Comuni nello Stato, soprattutto in uno Stato federale, è fondamentale. Fra l'altro, l'Italia, in un certo senso, ha attribuito un'importanza notevole ai Comuni, per una tradizione storica, ma anche funzionale. L'Italia è un Paese particolare, diverso da tutti gli altri, per

tanti motivi e da tanti punti di vista; non c'è dubbio che i Comuni debbano essere ancora più protagonisti, soprattutto delle politiche di sviluppo. Per poter essere effettivamente tali, hanno però bisogno di funzionare nel migliore dei modi. Occorre allora un'opportuna revisione del sistema gestionale dei Comuni nell'organizzazione dei servizi e quindi nella disciplina della capacità impositiva e di prelievo.

Lei si è preoccupato di un'eventuale duplicazione; non c'è dubbio, il problema c'è. In molte parti d'Italia, soprattutto al Sud, i servizi non funzionano bene; per funzionare meglio, si dice, sarebbe necessario un maggiore impiego di risorse. Io ho un'idea particolare, essendo stato per otto anni sindaco di Castelvetro, la mia città; ho l'impressione che non ci sia bisogno di maggiori risorse ma di una migliore e diversa organizzazione nella gestione dei servizi e di una più razionale applicazione del sistema impositivo.

Accanto a questo è necessario, secondo me, andare a rivedere il sistema dei controlli degli atti amministrativi degli enti locali. Ormai i controlli praticamente non esistono più. Può essere un fatto positivo, un problema di filosofia, ma a mio modo di vedere è un fatto assolutamente negativo. I controlli di un tempo, le vecchie commissioni provinciali di controllo ed i successivi comitati regionali di controllo non ci sono più; tutto è devoluto opportunamente all'attività di controllo politico (e sottolineo l'aggettivo politico). Esiste un controllo sull'attività degli esecutivi da parte dei consigli comunali, che molto spesso non apprezzano questa competenza in quanto sarebbero molto più interessati a partecipare alla gestione dell'ente, che invece è ormai di competenza delle giunte e dei sindaci. Dopodiché, il controllo è devoluto ai collegi dei revisori. Lasciatemi dire che ormai questi enti e istituzioni non controllano più nulla, perché spesso sono oggetto di squallida lottizzazione dai partiti, non rispondono più ad esigenze di controllo ma ad esigenze di distribuzione di sottogoverno. Se così è, la prospettiva è veramente triste e si impone urgentemente una revisione del sistema dei controlli nelle attività degli enti locali.

Queste erano le questioni che volevo porre. Ce ne sarebbero tante altre; ne cito un'altra in conclusione del mio intervento. Sarebbe opportuno che si prendesse in maggiore considerazione la problematica delle isole minori; esse non hanno ovviamente il peso delle zone montane e dei Comuni montani, ma costituiscono un'altra realtà particolarmente significativa e importante in Italia.

OLIVIERI (*DS-U*). Signor Presidente, mi unisco al suo ringraziamento per le due splendide relazioni dei presidenti dell'ANCI e dell'UNCEM. Ho dei dubbi - però è una domanda che faccio perché certezze non ne ho - sulla riproposizione della procedura di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 616 del 1977, perché significherebbe il disconoscimento sostanziale del principio del federalismo. Certo che, dinanzi a questo centralismo o neocentralismo regionale qualcosa bisognerà inventare, quindi chiedo a voi cosa pensate in merito.

La seconda questione è stata posta in modo molto chiaro dal presidente dell'UNCEM. Il 50 per cento dei Comuni del Paese sono di piccola dimensione: come si può pensare – soprattutto per i comuni montani – di avere un'efficace ed efficiente capacità amministrativa se non si riconosce in modo netto e specifico un ruolo alle comunità montane? Lo dico in modo ancora più chiaro, se non si riconosce che, ove esiste una comunità montana, all'interno di quel territorio, quindi di quella delimitazione spaziale, non possono nascere e proliferare altri enti, che sono sempre strumentali dei Comuni ma che vanno a raddoppiare o a triplicare situazioni che portano solo a *deficit* di spesa o comunque non sono assolutamente funzionali?

Infine, una delle richieste principali dei Comuni di dimensioni minori è il *deficit* di democrazia che il sistema che abbiamo messo in essere comporta. Nella logica – che condivido – dell'efficienza e dell'efficacia ormai si ha una forte capacità di iniziativa del sindaco e delle giunte, ma i consigli comunali sono quasi enti inutili, nel senso che anche i componenti della maggioranza di quel Governo sono sostanzialmente espropriati dell'investitura popolare che hanno avuto. Quali sono, secondo voi, le misure da porre in essere per venire incontro alle richieste dei consigli comunali di svolgere una più incisiva funzione?

GUBERT (*UDC*). A proposito della composizione integrata della Commissione prevista dalla riforma costituzionale vorrei sapere se i Comuni montani hanno titolo a designare la loro rappresentanza e se rappresentano solo Comunità montane o anche Comuni. Spesso, infatti, si pensa all'UNCEM come l'ente delle Comunità montane, un ente derivato dai Comuni. Ci sono anche dei Comuni rappresentati dall'UNCEM? Avete titolo a designare dei vostri rappresentanti assieme all'ANCI per le autonomie locali in questa Commissione integrata?

Abbiamo continuato a creare associazioni intercomunali, unioni di Comuni, eccetera: pavento il timore di un disordine dal punto di vista amministrativo, perché siccome queste forme di unione sono incentivate, i Comuni qualche volta fanno le unioni soltanto per beneficiare degli incentivi e non si accorgono che in qualche misura danneggiano invece quella razionalità che può aversi ad un livello più ampio, quello della Comunità montana. Vorrei sapere, allora, se le Comunità montane sono liete di questa loro assimilazione continua ad altre forme di unioni, di collaborazioni tra Comuni, oppure rimane ancora utile, secondo loro, un ente di struttura più consistente, su un'area più ampia, come quello designato originariamente dalla legge n. 1102 del 1971 (Nuove norme per lo sviluppo della montagna).

PRESIDENTE. Vorrei porre anch'io due domande, partendo da una valutazione che sarà molto rapida.

Tutti hanno toccato nei loro interventi – l'ho fatto io in quello introduttivo – la questione del rischio di un neocentralismo regionale. Debbo dire, senza infingimenti, che credo che tutta la partita su questo tema si

giochi solo sull'articolo 119, non su altri articoli della Costituzione. Di fatto, posso modulare come voglio le competenze, ma se poi strozzo dal punto di vista finanziario uno dei soggetti e lo lascio dipendente, se non altro per l'approvvigionamento delle risorse, da un altro soggetto, è lì che il rischio diventa forte. Il neocentralismo lo creo se colloco tutte le risorse presso una istituzione che poi deve provvedere a mantenere i rapporti con gli altri. Quindi, è lì il centro della partita finale che si gioca sul vero assetto del Paese, perché poi, c'è poco da fare: non c'è neanche autonomia dell'uomo senza risorse finanziarie, figuriamoci se c'è l'autonomia di una istituzione.

In questo quadro, ho visto che nelle ultime settimane avete riportato all'attenzione il tema dell'autonomia impositiva dei Comuni: voglio capire se c'è già un percorso che prefigura in ipotesi l'imposta di scopo, per esempio, che può essere un strumento utilizzato con intelligenza dagli enti locali per interventi da realizzare sul territorio. È un'imposta che riguarda i cittadini di quel territorio che sono in grado di giudicare come l'ente utilizza i fondi rispetto alla realizzazione dell'opera, esprimendo poi un giudizio politico (per dirla brutalmente: pago, vedo, voto). Ma ci possono essere altri spazi, ovviamente accanto a quelli partecipativi che do già per scontati?

C'è poi una seconda domanda, che è un punto di curiosità non del Presidente ma della Commissione. Lunedì scorso, nel corso della conferenza interistituzionale, il Presidente della Camera ha annunciato che il procedimento per l'integrazione della Commissione, per la parte riguardante Camera e Senato, è ormai in dirittura d'arrivo. Il Presidente del Senato ha assicurato ai presidenti dei consigli regionali che il testo di modifica del Regolamento sarà esaminato al più presto dalle Giunte e poi sarà approvato simmetricamente e parallelamente dalle Assemblee di Camera e Senato. Penso che non sia facile, né per le Regioni né per gli enti locali, designare i 40 soggetti che dovranno partecipare alla Commissione parlamentare per le questioni regionali integrata. Dai contatti che ho, comprendo che ci sono grandi aspettative, per cui l'organismo dovrebbe essere composto da molte decine di unità in più. Vorrei sapere se è in atto un meccanismo che possa portare ad una rapida integrazione dei rappresentanti delle Autonomie territoriali già nel mese di maggio, se il Parlamento riuscirà ad approvare, come auspicabile, i Regolamenti parlamentari.

*AGOSTINACCHIO.* Signor Presidente, onorevoli parlamentari, credo che nella sua relazione il presidente Domenici abbia già dato delle risposte esaurienti rispetto ai vari quesiti posti.

Parto da una riflessione che è stata fatta. Mi preoccupa il sistema dei controlli. Noi discutiamo di una Repubblica delle autonomie e partiamo dalla valutazione dei controlli, che sono di per sé uno strumento repressivo rispetto all'autonomia, come concetto politico-costituzionale. Con questo non voglio negare la possibilità del controllo, come necessario ed essenziale, però non partirei da questa riflessione, anche perché di controlli - lei, senatore, che è stato sindaco, lo sa bene - gli amministratori ne

hanno non pochi. Si immagini una sovrapposizione della giustizia amministrativa alla doppia strada che normalmente viene seguita per quanto riguarda l'operato degli amministratori o la sovrapposizione della giustizia penale a quella amministrativa. Potremmo discutere molto sugli abusi e su tante altre questioni. Un mio amico, di parte politica diversa dalla mia, sosteneva che essere sindaci è un fatto eroico, proprio perché, dovendo dare delle risposte ai cittadini, molto spesso si va incontro a riflessioni ed azioni non sempre accettabili.

Comunque, nell'ultima legge finanziaria sono stati inseriti dei meccanismi di controllo estremamente penalizzanti. Mi riferisco alla possibilità per i revisori di riferire direttamente, bloccando anche i finanziamenti, che già peraltro sono molto contenuti, non solo nel *quantum* ma anche nelle modalità di erogazione. Su questo qualcosa andrebbe detto, proprio laddove si affronta il problema risorse-responsabilità che il presidente Vizzini molto opportunamente ha sottolineato.

Ma non è di questo che dobbiamo parlare. Siamo molto preoccupati del neocentralismo, perché si ritarda nella definizione seria e concreta della sussidiarietà. Si affronta il problema genericamente. A livello europeo esiste il Comitato delle Regioni, del quale fanno parte i Comuni. Signor Presidente, le associazioni hanno risolto egregiamente la questione, così come potranno fare per la Bicamerale, con grande senso di responsabilità. Recentemente, nel corso di un dibattito nel Comitato delle Regioni, c'è stato chi ha sostenuto che non definire esattamente gli ambiti significherebbe esporsi alla possibilità che chi ha più poteri possa arrogarsi il diritto di vanificare la sussidiarietà, evitando che determinate attribuzioni si concretizzino in azioni, in operatività dei vari livelli. È scritto nella Costituzione; non riusciamo a comprendere il motivo per il quale l'alta funzione del legiferare, alla quale esprimiamo il rispetto dovuto, non possa convivere con l'esclusività del gestire, che compete ai comuni.

Non comprendiamo poi come, nell'ottica dell'unità e indivisibilità della Repubblica, ai sensi dell'articolo 5 della Costituzione, non si riesca a comprendere che il Comune riesce a saldare, proprio nella gestione, lo Stato e le Regioni. Queste ultime appaiono molto spesso più enti interessati alla gestione che alla programmazione e al legiferare. Questo aspetto deve essere sottoposto all'attenzione del Parlamento. Non stiamo qui a rivendicare fette di statualità, sarebbe risibile, non concepibile, inaccettabile, stiamo soltanto sostenendo che l'equiordinazione costituzionale non rimanga soltanto un'enunciazione ma si realizzi nel riconoscimento dei diritti e delle possibilità di intervento. Una volta che questo dato sarà chiarito, una volta che verrà emarginata la tendenza ad una gerarchizzazione dei livelli - perché credo debba essere considerata tale tendenza - e riconosciuto il potere normativo, ovviamente nell'attuazione di programmi che competono ad altre sedi, credo che tutte le altre questioni potranno trovare soluzione.

Dobbiamo ancora affrontare, come diceva il Presidente, le questioni riguardanti l'articolo 119. È chiaro che il problema è complesso, poiché



devono essere equilibrate le varie competenze dello Stato e delle Regioni, anche in riferimento a quelle delle autonomie locali.

Per quanto riguarda il pericolo del neocentralismo, credo di aver risposto, anche parlando di alcune riflessioni che sono state fatte, così come di aver esposto qualche considerazione in ordine a quanto detto dal Presidente, allorquando si è soffermato sul discorso delle risorse. Molto spesso si elencano responsabilità senza poteri, responsabilità non correlate a risorse. Credo che questo sia il dramma. Molte rivendicazioni vengono avanzate nei confronti degli amministratori i quali poi, dando delle risposte, alle volte eccedono le loro competenze; credo che questi fatti debbano essere chiariti.

Rileviamo con grande soddisfazione l'attenzione che il Senato rivolge a questo problema, che poi è concomitante anche con il varo della nuova legge sui piccoli Comuni, che è all'attenzione, se non vado errato, del Senato. Quindi, questa sarà l'occasione per concretizzare l'attenzione che oggi si è manifestata in maniera così soddisfacente. Il ruolo dei Comuni è il ruolo previsto dalla Costituzione; ci auguriamo che il problema di una precisa delineazione delle funzioni porti a superare non solo la questione delle deleghe ma ad individuare funzioni a titolo originario che evitino confusioni e sovrapposizioni; proprio quelle sovrapposizioni che hanno determinato ritardi. I Comuni sono le comunità che si fanno Stato, come diceva un noto saggista del secolo scorso. Insomma, credo che i Comuni, se dotati dell'autonomia radicata nel dettato costituzionale, potranno dare una risposta.

Prendiamo atto dell'attenzione del Parlamento; tutte le preoccupazioni sono state espresse analiticamente dal presidente Domenici e il Consiglio nazionale dell'ANCI si riconosce nella valutazione e nell'analisi fatta dal presidente dell'associazione.

*BORGHI.* Vorrei rispondere telegraficamente alle osservazioni ed alle domande poste. Abbiamo lasciato agli atti una nostra memoria relativa al tema della Comunità montana come forma di associazionismo intercomunale, alla quale rimando per evitare di perdere tempo; vorrei però fare una serie di considerazioni rispetto a questo tema, perché sollecitato dall'intervento dei signori parlamentari.

Quello dei controlli non c'è dubbio che sia un tema scottante. Occorre però partire dalla constatazione, ovvia e banale ma oggettiva, che il precedente sistema dei controlli, che era particolarmente asfissiante sotto il profilo della capacità di un governo amministrativo immediato, non ha comunque impedito la degenerazione della pubblica amministrazione. Quindi, credo che occorra, al di là delle osservazioni di principio che sono state fatte rispetto a quanto questo tema si inserisca nel concetto federale, considerare tale aspetto, sapendo che è assolutamente centrale.

Rispetto al tema delle associazioni intercomunali disordinate, come sono state definite in precedenza, credo che il compito che ognuno di noi si deve assumere - per quanto ci riguarda lo intendiamo assolutamente fare - sia quello di capire che da questo processo di riforma occorre

uscirne con una maggiore razionalizzazione anche sotto questo versante. Perché, se stiamo all'esperienza attuale, ci rendiamo conto che su questo tema agiscono più soggetti, non c'è dubbio. C'è il Comune, che è il soggetto cardine, senza il quale decade tutto l'impianto. Poi ci sono le Comunità montane, le unioni dei Comuni, i consorzi per ogni singola funzione, i consorzi per i bacini imbriferi montani, che in alcune zone assumono anche funzioni di tipo gestionale. Ci sono le Province, perché una norma - a mio avviso alquanto improvvida - nella legge finanziaria dello scorso anno ha attribuito a questi enti potere surrogatorio nell'applicazione dei provvedimenti Bassanini, per cui questo ha dato l'esca ad alcuni fenomeni di ulteriore inserimento dei nuovi soggetti.

A mio avviso, rispetto ai territori montani l'asse centrale è tutto costituito attorno alla costruzione di un nuovo rapporto, di un nuovo equilibrio tra il Comune, come elemento centrale detentore del diritto, e la Comunità montana, come elemento sussidiario, adeguato e differenziato. Rispetto a questo, siamo perfettamente consapevoli che non siamo più quello che eravamo e che non siamo ancora quello che saremo. Ci auguriamo di poter fare in modo che il percorso di riforma costruisca un soggetto autonomo capace e indipendente per consentire l'applicazione del principio di sussidiarietà rispetto a questi temi; diversamente, su alcune funzioni centrali e strategiche i territori montani perderebbero la capacità di governo su alcune questioni.

In questo senso, abbiamo di fronte - anche con un forte spirito di collaborazione con l'ANCI - una prospettiva di definizione di una piattaforma comune, sapendo che, senatore Gubert, non siamo lieti di una assimilazione *tout court* alle forme associative esclusive. La Comunità montana è nata con la legge n. 1102 del 1971 e riteniamo che debba svolgere la sua duplice funzione: da un lato, di un luogo nel quale si esercitano in maniera associata le funzioni comunali, dall'altro, di un luogo di programmazione e di governo della specificità delle zone omogenee. Non si tratta di un tema italiano, perché la politica che si sta sviluppando a livello europeo ci insegna che oggi si vince per aree sistema, per logiche di distretto, per costruzioni di reti. In questo senso, il legislatore nel 1971 ebbe già una intuizione particolarmente felice. Il compito che abbiamo oggi è di aggiornare ed adeguare quell'ispirazione e non di azzerarla.

*DOMENICI.* Sono debitore di alcune risposte.

Concordo con quanto sostenuto dal presidente Vizzini nel suo intervento sull'estrema importanza dell'attuazione dell'articolo 119 del Titolo V. In questo senso, assume una particolare rilevanza la questione dell'introduzione di forme di tassazione quali le imposte di scopo. La nostra interpretazione è che questa base di legittimità normativa possa essere offerta anche da leggi regionali, che sollecitiamo poiché questo diventa un tema sempre più importante per noi, che naturalmente richiede poi la legge di coordinamento generale della finanza pubblica. Del resto, proprio ieri abbiamo visto sui giornali che la Provincia di Bolzano sta già andando in questa direzione con una tassazione di scopo specifica per quanto ri-

guarda le politiche sociali per gli anziani. Potrei fare esempi che riguardano anche altre basi imponibili. Da tempo, come sindaco della mia città, sostengo, ad esempio, sul problema del cosiddetto *city user*, che sia logico reintrodurre una forma di partecipazione dei turisti alle spese collettive, che altrimenti gravano sui contribuenti locali e sui residenti, per quei servizi il cui utilizzo è appannaggio quasi esclusivo del turista.

Sulla questione che poneva sempre il presidente Vizzini, posso dire che c'è già un accordo fra le associazioni delle autonomie. Noi siamo pronti, quando ci chiamate arriviamo subito.

Vorrei rassicurare il senatore Bongiorno che la questione delle isole minori è alla nostra attenzione. Tra l'altro l'ANCI ha come affiliata l'Associazione nazionale Comuni isole minori (ANCIM). Vorrei invece ricordare che quest'anno non è stato rifinanziato il fondo che era previsto nella legge finanziaria per il 2002. Quindi, siamo impegnati nella migliore e diversa organizzazione dei servizi e nella loro razionalizzazione, però diventa sempre più difficile se scarseggiano le risorse.

Infine, rispondo al senatore Gubert. Indubbiamente i problemi ci sono sempre, però ritengo che l'esperienza che fino ad oggi abbiamo registrato sulle unioni dei Comuni sia positiva. Sappiamo bene che gli 8.100 Comuni del Paese tengono ciascuno alla propria identità, ma promuovere forme di associazione e di razionalizzazione nell'esercizio delle funzioni diventa sempre più importante, anche per rendere più efficiente il sistema dell'autonomia comunale in quanto tale.

PRESIDENTE. Credo che possiamo considerare molto interessante il lavoro svolto questo pomeriggio.

Ringrazio ancora i nostri ospiti e dichiaro conclusa l'audizione.

Rinvio il seguito dell'indagine conoscitiva ad altra seduta.

*I lavori terminano alle ore 16,30.*

