

CAMERA DEI DEPUTATI

SENATO DELLA REPUBBLICA

XIII LEGISLATURA

**COMMISSIONE PARLAMENTARE
PER LE QUESTIONI REGIONALI**

INDAGINE CONOSCITIVA

**SUL NUOVO ASSETTO DEI POTERI REGIONALI E LA
RIPARTIZIONE DELLE COMPETENZE DOPO LA LEGGE
15 MARZO 1997, N. 59**

**[AUDIZIONE DI UNA DELEGAZIONE
DELL'UNIONE DELLE PROVINCE D'ITALIA (UPI)]**

2.

SEDUTA DI MARTEDÌ 30 SETTEMBRE 1997

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE MARIO PEPE

XIII LEGISLATURA

COMMISSIONE PARLAMENTARE
PER LE QUESTIONI REGIONALI

INDAGINE CONOSCITIVA

SUL NUOVO ASSETTO DEI POTERI REGIONALI E LA
RIPARTIZIONE DELLE COMPETENZE DOPO LA LEGGE
15 MARZO 1997, N. 59

[AUDIZIONE DI UNA DELEGAZIONE
DELL'UNIONE DELLE PROVINCE D'ITALIA (UPI)]

2.

SEDUTA DI MARTEDÌ 30 SETTEMBRE 1997

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE **MARIO PEPE**

INDICE

	PAG.
Audizione di una delegazione dell'Unione delle province d'Italia (UPI):	
Pepe Mario, <i>Presidente</i>	21, 24, 26, 27, 29, 32
Andreolli Tarcisio	28
Debiasio Calimani Luisa	27
Duca Eugenio	26
Panettoni Marcello, <i>Presidente dell'UPI</i> ...	24
	27, 30
Starnini Alessandro, <i>Coordinatore della commissione finanza locale dell'UPI</i>	22, 29

La seduta comincia alle 12,45.

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

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

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sul nuovo assetto dei poteri regionali e la ripartizione delle competenze dopo la legge 15 marzo 1997, n. 59, l'audizione di una delegazione dell'UPI.

Prenderà la parola per primo il presidente della provincia di Siena, Alessandro Starnini, il quale ha, all'interno dell'UPI, un importante incarico che attiene alle tematiche che affrontiamo in questa sede: mi riferisco alle questioni che attengono alle finanze, allo sviluppo dell'economia, alla programmazione provinciale. Attraverso l'indagine conoscitiva, la Commissione intende approfondire diversi aspetti, con un obiettivo di grande respiro, considerando innanzitutto il regionalismo per come è realizzato oggi nel quadro di una politica di promozione delle autonomie locali. Riteniamo che in questo ambito la provincia, caratterizzata da una posizione intermedia, sia un ente fondamentale per la programmazione e per radicare lo sviluppo sul territorio. Facendo riferimento al principio di sussidiarietà, quale ente meglio della provincia può contribuire a tradurre in atto le scelte che interessano le comunità locali?

Un tema affiora nel dibattito della Commissione bicamerale per le riforme costituzionali, sia pure *en passant*: la ricerca di un piano di coordinamento

provinciale, con la conseguente spoliazione dell'ente regionale dalle competenze esecutive ed amministrative e l'attribuzione ad esso soltanto del compito di dettare gli indirizzi di ordine generale ai fini della programmazione e dello sviluppo del territorio. Vogliamo quindi sapere da voi, secondo la vostra esperienza, come il regionalismo si è realizzato nel nostro paese e nel contempo quale regionalismo, a Costituzione invariata, in attesa della redigenda seconda parte della Costituzione italiana, le autonomie locali e le province si attendono dal legislatore. Approfondiremo questi temi anche attraverso sopralluoghi nel territorio di alcune regioni, affinché la nostra indagine conoscitiva possa concludersi con un documento di dottrina, di esperienza, di riflessione ed anche di provocazione agli organi parlamentari e di Governo che devono occuparsi degli adempimenti necessari ad armonizzare una Repubblica delle autonomie.

Non risponde peraltro a verità l'ipotesi secondo cui la provincia non verrebbe avvertita nella psicologia dei cittadini: forse questo potrebbe valere di più, almeno in base all'indagine di Putnam, per alcune regioni per le quali non vi è richiesta di partecipazione da parte dei cittadini; personalmente, vedo quindi la provincia vicina ai cittadini, presente nella dinamica politica delle nostre comunità. Vogliamo pertanto ascoltare le riflessioni dell'UPI su questi temi, sulla base delle quali vi rivolgeremo alcune ulteriori domande, ribadendo comunque l'esigenza che, dopo questo incontro, l'UPI ci coinvolga, quando lo riterrà opportuno, nelle tematiche inerenti alle regioni e agli enti locali: al riguardo, vi sarà la nostra

disponibilità, non tanto ad « assediare » il Governo e il Parlamento, quanto a portare avanti un discorso di prospettazione politica che sia utile soprattutto a rendere più operative le nostre istituzioni locali, in modo che attraverso esse si possa davvero rafforzare la democrazia nel nostro paese.

ALESSANDRO STARNINI, *Coordinatore della commissione finanza locale dell'UPI*. Desidero innanzitutto ringraziare il presidente e l'intera Commissione per l'invito a partecipare all'odierna audizione; affronterò alcuni temi che successivamente il presidente Panettoni potrà approfondire meglio di me. Pensiamo che in ogni caso sia molto importante un confronto attraverso il quale focalizzare i problemi ed individuare un nuovo modello amministrativo sul territorio: questo è il problema che abbiamo di fronte.

Dobbiamo in sostanza cercare, attraverso una linea strategica avviata e molto condivisa, oltre che di revisione costituzionale anche di decentramento a Costituzione invariata, di rimodellare e modernizzare il sistema di amministrazione e di governo sul territorio. Preciso subito che non si tratta soltanto di questioni di carattere istituzionale; vi è un tema che dobbiamo avere sempre presente, che in realtà si è cominciato ad affrontare con alcune norme legislative molto importanti (mi riferisco alla legge n. 127 sulla semplificazione, e così via): è il tema dell'amministrazione. Bisogna essere consapevoli del fatto che qualunque riforma istituzionale a Costituzione invariata non risolverà compiutamente i problemi di un sistema amministrativo che va modernizzato, se le regole e i meccanismi dell'amministrazione non verranno radicalmente cambiati.

Chiusa questa parentesi, non vi è dubbio che oggi le esigenze sia di promozione dello sviluppo sia di governo dei sistemi sociali ci chiedano di modernizzare il sistema amministrativo; uno dei caratteri di questa modernizzazione non può che essere una grande flessibilità e una grande autonomia dell'amministrazione sul territorio. I sistemi economici tendono sempre

più a coalizzarsi sul territorio, così come i sistemi sociali; inoltre, i sistemi economici tendono a parlare autonomamente all'Europa, senza passare obbligatoriamente per i livelli statali, e talvolta anche regionali, a seconda del grado di sviluppo che si ha su un territorio. Dobbiamo quindi mettere in condizione i sistemi di governo locale di interloquire appropriatamente con queste tendenze. La stessa necessità di modernizzazione e di riforma del *welfare* comporta una capacità amministrativa sul territorio più ampia, per fronteggiare meglio le esigenze di razionalizzazione e di copertura di nuovi disagi sociali. Se non vi è una più ampia capacità di amministrazione di questi temi sul territorio, difficilmente rispondiamo alle esigenze che si presentano.

Indubbiamente, da questo punto di vista, l'esperienza regionalista (questo è uno dei temi che poneva il presidente) ha avuto complessivamente un esito non positivo; dico complessivamente, perché personalmente vengo da una regione nella quale i processi di decentramento alle autonomie locali sono stati imponenti. Poco fa sottolineavo al presidente che in Toscana diverse migliaia di dipendenti sono stati trasferiti, insieme con le competenze amministrative che sono state non soltanto delegate, ma attribuite a comuni e province. Abbiamo quindi esempi diversificati: tuttavia, nel complesso, questa esperienza si è bloccata per varie ragioni, una delle quali è senz'altro la tendenza a mantenere in capo alle regioni competenze di amministrazione attiva nel governo dei sistemi istituzionali locali, nel governo del territorio, nel governo dei sistemi economici.

Dobbiamo giudicare negativamente tale tendenza, perché non aiuta ad affrontare i temi che prima indicavo, non favorisce le autonomie e credo non consenta alle stesse regioni di svolgere il ruolo molto importante che sono chiamate a ricoprire. Potrei citare diversi esempi, ma farò quello della mia regione: non è possibile, per esempio, pensare che si possa disegnare un ambito ottimale di governo del ciclo delle acque (legge Galli eccetera) nel

chiuso di un ufficio della regione, perché in questo modo si producono molti danni, si agisce accademicamente o illuministicamente, in qualche caso forse anche peggio. Non si può intervenire su una realtà standone distanti, senza conoscere, senza capire gli intrecci storici che si sono cementati, senza sapere come si governano e si aggregano le flessibilità di cui abbiamo bisogno. In questo caso non vi è dubbio che compito della regione dovrebbe essere indicare – cosa più difficile – standard minimi e massimi, quantitativi e qualitativi, affidando su questa base compiti di definizione alle autonomie locali (nel caso specifico, a mio giudizio, in particolare alle province); nel contempo, la regione potrebbe assegnare un tempo entro il quale una decisione deve essere presa, trascorso il quale vi sarebbe un potere sostitutivo della regione.

Ho citato questo esempio per chiarire come, a mio avviso, il rapporto tra legislazione regionale e amministrazione dei sistemi locali dovrebbe configurarsi. Questo comporta, grosso modo, una rivoluzione in Italia, perché richiede intanto un trasferimento generale di competenze dalle regioni agli enti locali e poi una mentalità ed una cultura di governo della regione che, spogliata di molta amministrazione attiva, potrebbe portare un contributo nel governo del territorio del paese molto rilevante, soprattutto nei rapporti con lo Stato e con l'Unione europea.

Credo che quanto è previsto dalle norme attuali, cioè un potere sostitutivo dello Stato qualora le regioni non si muovano in questa direzione, sia un punto decisivo perché consente di avviare obbligatoriamente il processo di riorganizzazione. Ritengo che in questi mesi vadano messi a punto provvedimenti di attuazione della legge n. 59 che sono molto importanti, in quanto possono consentirci non soltanto di decentrare ma anche di riorganizzare modernizzandolo il sistema amministrativo sul territorio. Faccio alcuni esempi e spiegherò ciò che pensiamo a questo proposito: dobbiamo ricostruire, per esempio, gli assetti del sistema scolastico e formativo, problema

che rientra nella configurazione dell'autonomia scolastica. Siamo in una situazione abbastanza singolare e fortunatamente è stata posta la premessa normativa per procedere in tal senso. Stiamo procedendo a forti razionalizzazioni del sistema scolastico, dovute in larga misura all'andamento demografico, quindi a un elemento reale, si sta preparando l'autonomia attraverso la predisposizione di un decreto legislativo e il sistema regionale e delle autonomie locali è completamente estraneo a tutto ciò. Non solo ma, ironia della sorte, le province devono pagare pure le spese per i provveditorati agli studi e per le sovrintendenze scolastiche regionali: voi capite che questo non è più possibile.

Riteniamo che, se deve esservi il potere di decidere sulla base di indirizzi nazionali (il decreto legislativo sull'autonomia scolastica) e di ulteriori standard a cui potrebbe contribuire la legislazione regionale, tuttavia il potere di decidere quali sono gli assetti scolastici in un territorio non possa che essere degli enti locali. Come si organizza una rete fra scuole che realizzi l'autonomia scolastica in un territorio di 7 o di 10 comuni non può che essere stabilito dal sistema dei comuni insieme con la provincia, sulla base di indirizzi e standard regionali. Non possiamo più stare in una situazione in cui questo sistema, che dovrebbe avere un potere definitivo – naturalmente in un processo che coinvolga il mondo scolastico e le forze sociali – sia completamente estraneo a decisioni di tale natura.

Ci aspettiamo un decreto legislativo chiaro e pareri delle Commissioni competenti puntuali su questo fronte; non è possibile che questa decisione venga affidata ad un processo ambiguo, nel quale non si capisce chi decide definitivamente e, soprattutto, che questo non corrisponda ai poteri delle autonomie locali. Vedo qui un ruolo molto importante della provincia, così come lo vedo nel riassetto dei sistemi di governo del mercato del lavoro (decentramento del ministero, uffici provinciali del lavoro) se vogliamo fare una politica attiva del lavoro che metta in-

sieme formazione, sistemi scolastici, formazione professionale e governo dei sistemi economici locali. Anche in questo caso non vi è dubbio che dobbiamo guardare a questo ente in un rapporto partecipativo con il sistema dei comuni.

Vedo infine un ruolo di forte decentramento dalla regione alla provincia negli strumenti di amministrazione che si occupano del territorio, perché dobbiamo avere un ente che fa il piano territoriale di coordinamento — come previsto nella legge n. 142 — e che ha insieme competenze di governo dei sistemi economici, dell'ambiente e così via. Sono convinto del fatto che piano territoriale di coordinamento, gestione da parte delle province del genio civile e dei provveditorati alle opere pubbliche decentrate provincia per provincia comporti una sistemazione razionale di strumenti che intervengono nelle infrastrutture, nell'ambiente, nella regimazione idraulica (abolendo i consorzi di bonifica che non servono più a nulla).

Vediamo una ridefinizione del sistema di amministrazione sul territorio che riguarda tre grandi comparti: pianificazione territoriale e tutela dell'ambiente; governo del mercato del lavoro, della formazione professionale e dei sistemi formativi; politica delle infrastrutture; politica di coordinamento dei sistemi locali. Tutto questo configura l'esigenza, al tempo stesso, di un nuovo modello amministrativo sul territorio e di un moderno ente intermedio; commetteremmo un grossolano errore di arretratezza nella visione delle esigenze di governo del paese se pensassimo ancora alla provincia solo nella vecchia veste di ente che appalta le strade. Un paese fatto di 8 mila comuni e di 20 regioni ha bisogno di un moderno ente intermedio, altrimenti non so in quale altro modo riusciremmo ad amministrare decentemente il paese.

È quindi molto importante che la fase avviata con la legge n. 59 tenda a costruire questo nuovo modello organizzativo, che naturalmente potrà vedere diversificazioni perché siamo un paese complesso ma che deve avere un indirizzo generale. Come ovvio, questo comporta

che sia chiaro come la pensiamo rispetto alla discussione che si è svolta nella Commissione bicamerale su questo punto. E non la pensiamo in questo modo perché rappresentiamo le province, ma perché abbiamo una visione, credo razionale e fondata, di un modello amministrativo del paese che risponda ad esigenze attuali e moderne.

PRESIDENTE. Ringrazio il presidente Starnini per la puntualizzazione delle problematiche che avevo posto in premessa: mi pare che ci siano chiariti le idee sulla concezione di un ente intermedio moderno e raccordato alle regioni, come enti di programmazione, coordinamento e legislazione, e alle autonomie locali.

Saluto il professor Panettoni, presidente della provincia di Perugia, e prima di dargli la parola gli esprimo la solidarietà della Commissione per il terremoto verificatosi nella provincia di Perugia, che non riguarda solo le popolazioni della provincia ma tutti gli italiani e noi parlamentari in quanto rappresentanti del popolo senza vincolo di mandato.

MARCELLO PANETTONI, Presidente dell'UPI. Ringrazio il presidente per queste parole di solidarietà nei confronti della popolazione perugina ed umbra: siamo stati colpiti direttamente, ma pensiamo anche alla popolazione delle Marche alla quale siamo uniti in questo evento tragico.

Vorrei partire dall'ultima riflessione su cui il presidente Starnini si è soffermato, cioè sul perché anche nella Commissione bicamerale il tema della sopravvivenza dell'istituto provinciale nell'ordinamento istituzionale italiano sia stato per due volte posto e per due volte la risposta sia stata positiva. Se posso interpretare dall'esterno il significato di questo voto, credo che esso non sia un segno di conservazione istituzionale da parte dei parlamentari della Commissione, come qualcuno ha tenuto a presentarlo sostenendo che non si è avuto neanche il coraggio di sopprimere le province; a me sembra l'esatto contrario e cioè che pro-

babilmente si è avuta la percezione di come il livello istituzionale rappresentato dalle province per paradosso possa segnare uno dei momenti di modernità di un rinnovato sistema istituzionale italiano.

Credo che ognuno di voi, che viva la propria realtà come cittadino, prima che come parlamentare, abbia ben presente come l'identità provinciale sia fortissima; basta uscire dalle grandi aree metropolitane in cui il comune capoluogo evidentemente assorbe il senso di identità di ciascuno e riferirsi alla maggior parte del territorio italiano e subito si ha la precisa sensazione che subito dopo l'identità locale che ognuno di noi esprime, sia fortissima l'identità provinciale. Un lucchese ed un pisano si sentono lucchesi e pisani prima ancora che toscani.

Accanto a questo si ha la percezione fortissima di come, se si vuole salvaguardare una rete istituzionale locale organizzata su 8 mila comuni in Italia (36 mila in Francia), l'esercizio di funzioni amministrative di area vasta può essere autorevole solo se, per quanto riguarda l'istituzione di riferimento, il mandato elettivo diretto conferisca ai rappresentanti del popolo l'autorevolezza adeguata per comporre un possibile contrasto tra varie realtà locali in tema, per esempio, di assetto territoriale. Per questo è necessario non un livello tecnocratico di assemblaggio tra volontà diverse o di scarsa rappresentatività con le elezioni di secondo grado, ma un'istituzione autorevole, capace di essere momento di governo e di amministrazione reale di territori ampi.

Lo sforzo che abbiamo cercato di compiere in questi anni come rappresentanti delle province è stato volto non già a tentare di appropriarci di competenze che, essendo di primo livello, inevitabilmente devono essere riferite ai comuni, ma ad identificare nel governo del territorio, nell'ambiente, nella formazione scolastica superiore, nei trasporti e nella viabilità, nel sostegno all'occupazione ambiti di competenza proprie. In molte realtà periferiche le province sono il tessuto connettivo che organizza i distretti industriali (penso per esempio all'espe-

rienza delle Marche, una regione antesignana a questo riguardo) e tutto questo è possibile perché in una realtà comunale polverizzata c'è un livello amministrativo autorevole che dà un sostegno a questi processi.

Si deve pensare alla legge n. 59 del 1997 come ad un'occasione per recuperare i ritardi legati all'attuazione della legge n. 142 del 1990, già da sette anni legge dello Stato. Non vi è dubbio che le regioni non siano le sole responsabili del ritardo, ma sicuramente vi è stata una difficoltà da parte loro a cogliere un'occasione, che riguardava tutto il livello istituzionale locale, per ripensare un'esperienza concreta in cui le regioni si sono configurate prevalentemente come livello di amministrazione piuttosto che di legislazione, di programmazione e di controllo dei risultati e per liberarsi di questa parte, che avrebbe dovuto invece essere affidata ai livelli locali comunali e provinciali in rapporto alla qualità delle competenze e delle funzioni da riorganizzare. Tutto ciò è stato attuato solo in minima parte e in realtà molto circoscritte del quadro regionale locale.

Credo che l'occasione costituita dalla legge n. 59 sia irripetibile per il sistema istituzionale del paese; questo processo di federalismo amministrativo - come è stato chiamato con qualche fondatezza - può svilupparsi in maniera opportuna ed efficace incidendo nell'organizzazione materiale delle strutture amministrative dello Stato oltre che delle regioni, avviando i due processi insieme, come perfino il comma 5 dell'articolo 4 sembra adombrare quando parla di possibili ulteriori inadempienze delle regioni. Il tempo della riorganizzazione deve essere possibilmente unitario sia per quanto riguarda il recupero da parte delle regioni di quanto avrebbero dovuto e non hanno fatto sia per quanto riguarda il conferimento da parte dello Stato nei confronti del sistema delle autonomie sulla base dei principi di sussidiarietà, adeguatezza, organicità e così via.

Se riusciamo a far questo, ha senso immaginare la legge n. 59 quasi come

un'anticipazione della riorganizzazione costituzionale sulla quale la Commissione bicamerale sta lavorando: un sistema legislativo nazionale, con competenze enumerate e ridotte, ed uno regionale con competenza generale; un sistema amministrativo che si articola su due autorevoli livelli, il comune e la provincia, con competenze differenziate, in maniera che si sappia con precisione chi fa cosa in rapporto alla tipologia delle funzioni da svolgere e del bisogno da soddisfare.

Credo sarebbe utile, perché questo accada, utilizzare al meglio uno strumento di cui il Parlamento si è dotato recentemente: la Conferenza unificata, città, province e regioni. Naturalmente ci sono anche le Commissioni parlamentari, questa e quella che seguirà specificamente la legge n. 59, che rappresentano momenti insostituibili; ma sul versante delle autonomie locali, sarebbe auspicabile una fase di contatto preliminare alla vera e propria predisposizione dei testi e all'espressione del parere per avere una cabina di regia che accompagni il lavoro di individuazione dei problemi e di scrittura dei testi sin dalla fase iniziale. Sarebbe cioè auspicabile che il Governo coinvolgesse nella fase di formazione del testo dei decreti i comuni e le province, per dare vita ad uno scambio proficuo; non vogliamo esserci per forza, ma credo che partendo da una conoscenza concreta dei problemi si possa ottenere un risultato migliore.

Un esempio a questo riguardo è rappresentato dalla questione dei trasporti, che è stata esaminata in questi giorni. Questo non è il primo decreto di attuazione della legge n. 59, ma sicuramente è il primo che interviene nella riarticolazione dei poteri e delle competenze amministrative tra Stato centrale e autonomie locali; finora infatti sono stati esaminati decreti legati ad aspetti particolari che non toccavano l'equilibrio dei poteri e delle competenze amministrative. Probabilmente questo decreto avrà un cammino più agevole perché già da parecchio tempo il Ministero dei trasporti, le regioni, le province ed i comuni si sono confrontati per approfondire i problemi e costruire

un sistema equilibrato di trasferimento di competenze, di responsabilità, di poteri e di risorse. Credo che un esempio di questa natura potrebbe essere efficacemente seguito non solo come prototipo della struttura istituzionale dei decreti derivanti dalla legge n. 59, ma anche come metodo di lavoro nel rapporto tra Parlamento, Governo e sistema delle autonomie locali.

Ringrazio il presidente ed i parlamentari presenti per la loro attenzione e resto a disposizione per ulteriori approfondimenti.

PRESIDENTE. Nel dare la parola ai colleghi che intendono intervenire, ringrazio il presidente Panettoni per il suo intelligente intervento, in cui ha affrontato le questioni che venivano poste all'inizio.

EUGENIO DUCA. Ringrazio innanzitutto il presidente della Commissione per essersi fatto interprete dei sentimenti di tutti noi nell'esprimere la solidarietà del Parlamento, ed in particolare della nostra Commissione, di fronte alla grave tragedia che ha colpito e colpisce tuttora le popolazioni umbro-marchigiane. Ricordo peraltro che giovedì prossimo si terrà in Assemblea una discussione su questo argomento e sono certo che l'impegno del Parlamento e del Governo sarà all'altezza della gravità dei problemi da affrontare.

Intendo ora porre una domanda specifica collegandomi ai temi che hanno formato oggetto delle osservazioni dei nostri ospiti. Questa Commissione si trova spesso (l'esempio del decreto sul trasporto pubblico locale è quanto mai pertinente) ad affrontare problematiche in ordine alle quali si pone il quesito se il decentramento vada attuato mediante successive leggi regionali, perché altrimenti verrebbe lesa la prerogativa legislativa della regione, oppure se sia il Parlamento a dover stabilire quali competenze siano delle regioni e quali delle province e dei comuni. Credo che questo sarà uno dei nodi che dovremo affrontare, e non solo con riferimento al trasporto pubblico locale, in quanto il decreto concernente tale materia (al riguardo, condivido le osser-

vazioni del professor Panettoni) costituirà una sorta di battistrada, di apripista. Quindi, se già in occasione dell'esame del primo decreto riusciremo ad assumere un orientamento, questo risulterà utile anche con riferimento ai successivi, nonché al dialogo che porteremo avanti nei prossimi mesi con le regioni.

LUISA DEBIASIO CALIMANI. È stato molto interessante constatare che i rappresentanti delle province hanno ribadito con grande forza il loro ruolo, nel quale credono. Ritengo peraltro che non sia sfuggito a nessuno il fatto che in questo periodo si è cercato di utilizzare le leggi che si stavano ponendo in essere, soprattutto quella fondamentale dello Stato, per sopprimere le province, in quanto, secondo una corrente di pensiero, queste ultime rappresentano un livello istituzionale superfluo che accresce la burocrazia. Tuttavia, coloro che esprimono tale giudizio non conoscono, a mio avviso, questi livelli istituzionali (chiedo scusa se sono così feroce).

Intendo riallacciarmi, in particolare, a una delle questioni poste dai nostri ospiti, relativa alla concentrazione nella provincia di alcune funzioni che oggi sono disperse in enti privi di coerenza tra loro; ne deriva una moltiplicazione degli aspetti burocratici, senza che sia garantita coerenza alle azioni attuate nel territorio, a volte poste in essere dai singoli enti anche in contraddizione tra loro. Ritengo invece che questa sia una funzione primaria che potrebbe essere sviluppata, dimostrando che in tal modo la burocrazia viene snellita e non moltiplicata.

Desidero ricordare, tra le altre, la questione della pianificazione territoriale ed al riguardo cito sempre i rapporti di scala adottati a livello regionale e comunale, per far comprendere anche a chi non è esperto in materia urbanistica come la scala 1:240.000 del piano territoriale regionale di coordinamento e quella 1:5.000 dei piani regolatori comunali richiedano evidentemente un raccordo forte tra queste due realtà che pianificano il territorio ovvero un coordinamento inter-

medio per conferire coerenza a scelte che altrimenti risulterebbero esclusivamente localistiche.

Ritengo inoltre che la provincia debba assolvere al massimo di funzioni soprattutto in materia di tutela ambientale. Questa è, a mio avviso, la richiesta forte che oggi deve essere avanzata, dal momento che il sistema ambientale assume tale denominazione proprio perché è un sistema, difficilmente riconducibile esclusivamente ai singoli comuni: basti pensare ai corsi d'acqua, ai fiumi, a una serie di realtà come gli stessi parchi urbani; anche in presenza di un confine amministrativo, non si può affermare che la realtà geomorfologica o paesaggistica cambi.

La stessa gente non può tollerare che i fabbricati e le destinazioni d'uso siano soggetti, per quanto riguarda gli strumenti di tutela, a discipline diverse a seconda che i cittadini interessati abitino al di qua o al di là di un confine amministrativo. Ulteriori problemi si pongono in ordine alla questione dei rifiuti e dei trasporti.

Intendo comunque osservare che la richiesta di mantenere questo livello istituzionale viene soprattutto, a mio avviso, dai piccoli comuni, i quali avvertono la necessità di essere tutelati e coordinati da questo ente che li rappresenta, anche perché spesso si sentono sovrachiati dal capoluogo, che assume una funzione anche impropria ed ha un potere così forte da giungere quasi ad annullarli. Molte volte, infatti, si può constatare che i comuni capoluogo soffrono la presenza delle province e ne farebbero volentieri a meno.

PRESIDENTE. Soprattutto quando sono gestite da partiti diversi!

MARCELLO PANETTONI, *Presidente dell'UPI.* Non solo.

LUISA DEBIASIO CALIMANI. Mi viene in mente una conversazione che ho avuto con il sindaco Illy, il quale affermava: « Se a Trieste c'è l'area metropolitana, non capisco che cosa ci faccia la provincia ». In quel caso, ho condiviso questa sua

posizione, non soltanto perché sono triestina, ma perché la provincia di Trieste ha in tutto cinque comuni, per cui non avrebbe alcun senso prevedere l'area metropolitana, la provincia e così via. Si tratta però di un contesto che rappresenta una sorta di caso limite, mentre con riferimento a tutte le altre situazioni non sarei assolutamente d'accordo con una simile impostazione. Infatti, anche nel caso delle aree metropolitane, la provincia ha un ruolo ed una funzione non sostitutive, per cui essa non deve annullarsi, in quanto serve da coordinamento tra la città metropolitana, che è un nucleo forte all'interno della stessa provincia, e gli altri comuni, che altrimenti si configurerebbero quasi come un'isola all'interno di una ciambella. Sarebbe gravissimo pensare che la funzione della provincia non esista più perché l'area metropolitana sofferisce anche a queste funzioni, peraltro necessarie, che non potrebbero essere garantite dalla regione.

Concludo il mio intervento con due domande ed una considerazione, collegandomi a quanto affermato dal collega che mi ha preceduto. Francamente, devo dire che non credo nei poteri sostitutivi dello Stato: anche se alcuni auspicano che in determinati casi vi siano tali poteri, ho delle perplessità. Dovremmo comunque verificare quando si attivano tali poteri sostitutivi e valutare in quali casi ciò possa avvenire. Se è vero che essi non si attivano, è necessaria una risposta, che mi permetto di dare ripetendo ancora una volta quanto ho già avuto modo di affermare in questa sede, ma non solo: fin dall'inizio occorre che lo Stato assegni funzioni e compiti precisi ai vari livelli istituzionali, senza passaggi. Citerò due esempi, che costituiscono anche le domande che intendo porre: per esempio, la legge nazionale sulle aree protette assegna la gestione dei parchi alle regioni; ma quando viene attuata tale norma?

Per quanto riguarda le competenze in materia urbanistica, sarei curiosa di sapere che cosa avvenga esattamente anche nella regione Toscana, ma chiedo ai nostri ospiti, che in questa sede rappresentano

tutte le province d'Italia e non soltanto quelle di provenienza, quante di esse abbiano ricevuto dalle regioni le deleghe che erano state previste dalla legge n. 142 in materia di competenze urbanistiche. Tra l'altro, si potrebbe giungere addirittura all'approvazione dei piani regolatori, ma non credo che le regioni l'abbiano reso possibile.

Chiedo inoltre quali competenze le province abbiano attribuito ai comuni, considerato che il principio di sussidiarietà deve valere per tutti.

TARCISIO ANDREOLLI. Esprimo anch'io solidarietà alle popolazioni colpite dai recenti eventi calamitosi, auspicando che il Parlamento sia sufficientemente sollecito nell'interpretare i vostri bisogni e nel lavorare con voi per risolvere ciò che umanamente è risolvibile.

Condivido i ragionamenti di carattere generale svolti dai nostri ospiti, tesi ad affermare che è giunto il momento di finirla con le promesse e di operare concretamente. Tra l'altro, la Commissione bicamerale ha scelto di confermare le province ed è in vigore la legge Bassanini.

In particolare, ritenete che a Costituzione invariata lo strumento rappresentato da quest'ultima legge sia sufficiente per raggiungere gli obiettivi di cui avete parlato e che condivido? Mi riferisco non solo al decentramento, ma anche alla chiarezza delle competenze di ciascuno, compreso il discorso che attiene ai rapporti fra Stato e regioni e soprattutto fra regione e provincia. Non si può, infatti, dimenticare che, nella migliore delle ipotesi, gli effetti pratici e operativi che le modifiche della Costituzione determineranno a tal fine saranno efficaci nel 2005. Basti pensare che tra iter della riforma e referendum si arriverà al 2000 ed a quel punto non si potranno risolvere i problemi con la bacchetta magica, per cui sarà necessario ancora un po' di tempo. Ritengo pertanto che sia stata una scelta di fondamentale importanza quella di operare subito, a Costituzione invariata.

Quanto alla domanda che intendo porre, se è vero che non disponiamo ancora del testo dei decreti delegati, per cui non siamo in grado di esprimere una valutazione, chiedo ai nostri ospiti se ritengano si tratti di uno strumento sufficiente per raggiungere questi risultati, in modo anche cogente. Lo dico perché sappiamo benissimo come è fatto il nostro paese: tutti sperano negli altri, ma nessuno vuole decentrare né delegare qualcosa. Lo Stato, per esempio, cerca di tenere il più possibile e si sovrappone agli altri enti, così come fanno le regioni; non so quanto le province tengano rispetto ai comuni (la collega che mi ha preceduto ha posto una domanda su tale argomento).

Il problema è se vi sia un impianto sufficiente per dare indicazioni non solo programmatiche, ma anche operative e cogenti per creare un nuovo disegno razionale ed armonico di questi rapporti, tenendo anche conto che sarebbe soltanto un'astrazione affermare che si possono distribuire compiti e funzioni ai vari enti quasi sulla base di una semplice operazione matematica (uno più uno, uguale due); occorre invece una forma di raccordo, un luogo di compensazione e di equilibrio.

Vi chiedo se constatiate questo in misura maggiore nelle regioni o nello Stato. Mi sembra di comprendere che finora negli enti locali prevalga la tendenza a preferire un rapporto con lo Stato piuttosto che con le regioni, fermo restando che è necessario stabilire un limite invalicabile oltre il quale la regione non deve andare, in quanto essa deve configurarsi come organo legislativo e non di amministrazione attiva.

Mi sembrerebbe però riduttivo rispetto all'applicazione del principio di sussidiarietà affermare di volere rapporti fra Stato, comuni e province ma di non voler avere a che fare con la regione; mi sono espresso in termini piuttosto brutali e semplificati per rendere evidente il problema dei rapporti, perché è importante che l'impianto normativo sia efficace per produrre effetti duraturi nel tempo. Tutto questo anche perché lo stesso impianto va

sperimentato, in quanto non vi sono *a priori* regole fisse valide per tutti. Quindi, l'impostazione iniziale di carattere generale diventa fondamentale per dare efficacia a questo itinerario, che poi sarà integrato dagli effetti operativi della nuova Costituzione.

PRESIDENTE. Do ora la parola ai nostri interlocutori per la loro replica.

ALESSANDRO STARNINI, *Coordinatore della commissione finanza locale dell'UPI*. Mi permetto di esprimere una mia valutazione sul tema dei rapporti tra province e comuni, di cui si è parlato. In realtà, i fenomeni in atto sono quelli ai quali si è fatto riferimento: da un lato, si avverte certamente un fastidio dei comuni capoluogo, per non parlare delle grandi aree metropolitane, nel misurarsi con gli altri soggetti presenti sul territorio. È molto difficile che un comune capoluogo (questo è un fatto oggettivo, che prescinde dalle alleanze politiche) riesca ad instaurare un rapporto positivo di collaborazione con i soggetti che ruotano intorno ad esso. Si tratta – lo ripeto – di fatti connaturati alla storia e alla struttura degli stessi soggetti. Dall'altro lato, si avverte una certa spinta da parte dei piccoli comuni nel cercare un confronto e un rapporto positivo con le province, nonché una resistenza da parte degli stessi piccoli comuni ad individuare forme di collaborazione tra loro (esiste anche questo problema). Si tratta di un grande tema.

Tutto ciò evidenzia ancora una volta la necessità di un soggetto che svolga una funzione nei confronti del fenomeno A e del fenomeno B. L'unico strumento introdotto in via legislativa che regola il rapporto tra provincia e comune è quello dei circondari, previsto dalla legge n. 142, peraltro scarsamente usato ed al quale credo si dovrebbe ricorrere in misura maggiore. Mi riferisco ai circondari promossi dalle province, i quali devono costituire gli elementi di organizzazione nel rapporto tra provincia e comune, oltre che in quello tra gli stessi comuni.

Non so perché lo strumento dei circondari sia stato poco utilizzato, ma credo che il motivo principale risieda nel fatto che i comuni avvertono quella dei circondari come una loro risorsa, uno strumento di partecipazione; d'altra parte, se si ipotizzasse un circondario con una propria struttura amministrativa, ossia un altro ente amministrativo, si moltiplicherebbero veramente all'infinito gli aspetti burocratici, per cui non credo che si possa percorrere questa strada. Ritengo invece che si dovrebbe seguire la via di una maggiore spinta nel procedere attraverso un'organizzazione di questo tipo, che serva a regolare il rapporto tra province e comuni, nonché a concertare in maniera più sistematica tra questi soggetti le politiche sul territorio. Sarebbe probabilmente utile qualche spinta in più su questo terreno dal punto di vista normativo.

MARCELLO PANETTONI, *Presidente dell'UPI*. Risponderò alle domande dei membri della Commissione nell'ordine in cui sono state poste. L'onorevole Duca ci ha rivolto un quesito che è decisivo dal punto di vista ordinamentale ed il cui contenuto è all'interno della struttura legislativa e istituzionale della legge n. 59. Credo che il Parlamento ed il Governo, nell'emanazione dei decreti, debbano evitare di stravolgere questo impianto, avendo rispetto delle competenze costituzionali che sono già allocate in capo alle regioni.

Sono convinto che nelle materie strettamente riferibili all'articolo 117 della Costituzione, che sono già di competenza regionale, lo Stato non possa interferire più di tanto; infatti, facendo l'esempio del decreto sul trasporto locale, lei, onorevole Duca, avrà visto come in materia di trasferimenti si confermi quanto già previsto dai decreti nn. 382 e 616 (sul trasporto su gomma e affini). Si interviene semplicemente sulla struttura dell'esercizio, cioè su quanto indicato dalle normative europee, su quanto siamo costretti o indotti a modificare nella struttura societaria, nei livelli di equilibrio tra introiti da

tariffa e costi complessivi nella regolazione del contratto di servizio, cioè su aspetti che sono riferiti e riferibili alla legislazione nazionale, non specificamente alla competenza amministrativa regionale.

Detto questo, però, cioè salvaguardata la potestà istituzionale propria, garantita dalla Costituzione alle regioni dall'articolo 117, quando la legge n. 59 agisce oltre l'articolo 117, siamo favorevoli ad evitare il doppio passaggio. Chiediamo però chiarezza al Governo e al Parlamento, perché sulle materie ulteriori, esterne all'articolo 117, vi sia l'immediata e diretta attribuzione di competenze amministrative ai livelli che si ritengono più opportuni: in alcuni casi potranno essere le stesse regioni (mi auguro, per il ragionamento che facevo prima, nella minor quantità di casi possibili), in altri potranno essere le province o i comuni. Fra l'altro, teniamo presente che questa attribuzione di competenze deve essere effettuata non pensando ai vagoni di un treno che oggi sono Stato e domani possono essere indifferentemente comune o provincia, ma riesaminando il contenuto delle funzioni sulla base del principio di sussidiarietà. Pur essendo presidente dell'UPI, non perché vi è un ufficio provinciale dello Stato, posso sempre reclamare perché quell'ufficio venga trasferito, così com'è, con l'attuale organizzazione delle funzioni materialmente configurate, alla relativa provincia.

È forse possibile, in alcuni casi, che una parte delle funzioni oggi allocate all'interno di un ufficio provinciale dello Stato, di qualunque amministrazione, sia di livello così diretto nei confronti dei cittadini che possa essere allocato a livello comunale, o a livello comunale associato. È possibile che questo accada; quando ciò non è, naturalmente a quel punto spetterebbe alle province, ma per attribuzione diretta, onorevole Duca.

L'onorevole De Biasio Calimani non crede molto al potere sostitutivo dello Stato nei confronti delle inadempienze regionali: per essere sincero, come UPI abbiamo assolutamente richiesto che il potere surrogatorio dello Stato fosse previsto dalla legge n. 59, non già perché

l'esperienza concreta indichi che lo Stato lo ha esercitato frequentemente (come è noto questo non è accaduto); peraltro, un potere surrogatorio dello Stato è difficile da immaginare nelle materie dell'articolo 117, perché sapete meglio di me che ad una regione basterebbe realizzare un decentramento finto, che però ai sensi di legge appaia come reale, per rendere quasi inefficace il potere sostitutivo dello Stato nei confronti della stessa regione, salvo il rischio di un ricorso di fronte alla Corte costituzionale.

L'abbiamo quindi voluto tenacemente perché ritenevamo che comunque rappresentasse una sollecitazione alle regioni a dar seguito al trasferimento, non perché affidassimo all'effettivo esercizio del potere sostitutivo dello Stato nei confronti delle regioni una garanzia totale e completa.

Quanto all'altro quesito, onorevole De Biasio Calimani, sono del tutto convinto di quanto lei sosteneva: che cioè molto spesso una miriade di enti che utilizzano risorse pubbliche, senza alcun controllo da parte dei cittadini, potrebbero essere — avrebbe detto il presidente Starnini — utilmente soppressi, con il conseguente trasferimento delle loro competenze in capo alle province (in quanto intervengono in ambito territoriale vasto). Questo non perché vogliamo prenderci più competenze, ma perché almeno un livello elettivo risponde alla gente dell'utilizzo delle risorse, delle decisioni che prende; nella quasi totalità dei casi, invece, gli enti sono al di fuori da ogni controllo democratico, non rispondono a nessuno se non alle proprie burocrazie e talvolta ad interessi di categorie (non voglio adombrare la possibilità di illegittimità), che però, pur essendo interessi rispettabili, non necessariamente sono quelli dell'intera comunità. Diverso è il caso dell'ente locale elettivo, a base democratica, che deve per l'appunto assolvere agli interessi della collettività.

Per tale ragione, non posso che sottolineare il mio pieno accordo su quanto lei osservava circa l'opportunità di un processo di questa natura, che può essere

compiuto sia in sede di revisione costituzionale, sia più semplicemente in sede di legislazione ordinaria del Parlamento. Per usare un linguaggio di franchezza e di verità, mi rendo conto delle resistenze formidabili che vi sono tutte le volte che si pone mano a questi aspetti: dagli esempi più recenti a quelli più lontani, tutte le volte che si toccano le procedure di uno Stato con 150 mila leggi e con amministrazioni fuori controllo, si attivano delle resistenze.

Passando alla domanda del senatore Andreolli, che ci chiede se a nostro giudizio la legge n. 59 è di per sé sufficiente, rispondo che dal punto di vista dell'impianto istituzionale è probabilmente la legge migliore che a Costituzione invariata si potesse concretamente articolare, ma non mi nascondo il fatto che, al di là dell'impianto istituzionale, se non si compone un quadro di volontà politiche per assecondare il relativo processo, si corre il rischio di non attuare la grande novità di trasferimento e decentramento che la legge n. 59 può consentire. Voglio essere più preciso: se si pensa di creare tante agenzie nazionali, per evitare in questa maniera il decentramento delle competenze amministrative dallo Stato a regioni, province e comuni, onorevoli parlamentari, siamo fuori tema. Questo è un modo per svuotare l'attuazione della legge n. 59. Se si pensa che tutte le volte debbano prevalere le logiche di settore, una volta quella del mercato del lavoro, un'altra quella dell'agricoltura, del commercio, o di non so cosa, inseguendo sempre le esigenze specifiche di un settore, il quadro di riferimento istituzionale (cioè la ricostruzione di un modello istituzionale coerente, in cui senza rigidità eccessive ma in maniera chiara e leggibile si veda cosa fanno da un lato lo Stato e i suoi uffici, cosa fanno dall'altro lato le regioni, le province, i comuni e le loro strutture), corre il rischio di essere totalmente smarrito. In questo caso, infatti, prevalgono le logiche — consentitemi — corporative e di parte, in cui una volta è il sindacato di categoria, un'altra volta il centro di potere sindacale nazionale,

un'altra volta ancora l'interesse imprenditoriale, a sostenere che, anche se effettivamente si è previsto il decentramento, per quel particolare settore vi sono bisogni particolari. Se prevale questa logica, senatore Andreolli, la legge n. 59 non è sufficiente, non perché non contenga in sé gli elementi di riorganizzazione amministrativa dello Stato, ma perché su questa fanno premio le resistenze di settore.

L'ultima domanda riguardava il rapporto delle autonomie generalmente intese con lo Stato e con le regioni. Onorevole De Biasio Calimani, ad oggi le competenze regionali in materia di pianificazione territoriale sono state trasferite in tre sole regioni: la Toscana, le Marche e l'Emilia-Romagna (in quest'ultima regione con una legge particolare); in tutte le altre regioni questo non è accaduto.

Non c'è dubbio che le province abbiano un rapporto anche conflittuale con le regioni, perché un esercizio prevalentemente amministrativo delle proprie competenze da parte delle regioni inevitabilmente mortifica il ruolo che le province possono avere come ente di governo e di amministrazione di un'area vasta. Non per questo, però, pensiamo che gli enti locali debbano cercare un modello istituzionale che continui, sia pure in forma diversa, il rapporto classico della provincia o del comune che si riferisce allo Stato *by-passando* le regioni; noi pensiamo che nella Costituzione e nella legislazione ordinaria il sistema delle autonomie locali debba vedersi garantito il nucleo fondamentale di funzioni e di competenze. Sistema elettorale, organi necessari, principi fondamentali dell'autonomia finanziaria, competenze fondamentali è giusto e opportuno che siano unitari per tutto il territorio nazionale; però, se tutti teniamo a questo avvio di processo di decentramento, è evidente che un maggiore ruolo ed una maggiore presenza legislativa delle regioni comportino inevitabilmente un arricchimento, una diversificazione del nucleo fondamentale di competenze di province e comuni con funzioni trasferite dalle regioni stesse; o meglio, con un'organica articolazione delle competenze am-

ministrative in ambito regionale tramite il sistema delle autonomie locali, secondo quanto prescrive l'articolo 3 della legge n. 142.

Se ipotizziamo nel presente e nel futuro un ruolo legislativo delle regioni, quindi una quantità molto maggiore di competenze in materia ordinamentale e finanziaria, è inevitabile pensare che il rapporto con le autonomie locali abbia questo doppio riferimento: con Parlamento e Governo per le questioni fondamentali che rendono unitario il sistema su tutto il territorio nazionale; con le regioni per tutta la differenziazione che su questo nucleo fondamentale deve essere articolata sulla base della struttura sociale, economica, istituzionale di ogni regione.

Questo mi sembra il quadro di equilibrio verso il quale dobbiamo cercare di muovere in questa difficile opera di ricomposizione unitaria e ordinata delle funzioni, in maniera tale che i cittadini al termine di questo processo abbiano chiaro il quadro di riferimento; in maniera che chiedano ad ogni ente in modo tendenzialmente esclusivo la risposta al soddisfacimento dei bisogni che esprimono in rapporto alle funzioni dell'ente stesso; in modo cioè che la chiarezza istituzionale consenta ad ogni cittadino di identificare cosa debba fare il comune, cosa la provincia, cosa la regione e lo Stato e quali siano i cespiti finanziari con i quali ogni livello istituzionale trova la garanzia di poter esercitare le funzioni che l'ordinamento gli attribuisce.

Questa è l'opera di democrazia reale che voi come legislatori, noi come rappresentanti delle istituzioni locali, possiamo compiere per favorire il processo di riordino previsto dalla legge n. 59.

PRESIDENTE. Ringrazio il presidente Panettoni per le sue risposte e per aver ribadito il punto nodale che le amministrazioni provinciali pongono e che l'UPI, tramite la sua voce, richiama all'attenzione della Commissione: l'attribuzione immediata delle competenze agli enti a cui devono fare capo, perché possano essere meglio articolate sul territorio.

Condivido anche la sottolineatura dell'esigenza di un controllo democratico e l'invito ad evitare agenzie o *authority* che agiscono sul territorio e sono subordinate al potere esecutivo di turno, ma che sfuggono al controllo democratico e territoriale. Condivido queste due esigenze e credo che dovremo difenderle al momento opportuno, cioè quando si tratterà di evitare la polverizzazione delle attribuzioni per quanto riguarda il governo di talune problematiche particolari o settoriali.

Ringrazio ancora gli amministratori provinciali ed i colleghi presenti.

La seduta termina alle 13,55.

IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO
STENOGRAFIA
DELLA CAMERA DEI DEPUTATI
DOTT. VINCENZO ARISTA

*Licenziato per la stampa
dal Servizio Stenografia il 1° ottobre 1997.*

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

Stampato su carta riciclata ecologica

STC13-QR-2
Lire 500