



Giunte e Commissioni

RESOCONTO STENOGRAFICO

n. 3

N.B. I resoconti stenografici delle sedute di ciascuna indagine conoscitiva seguono una numerazione indipendente.

1^a COMMISSIONE PERMANENTE (Affari costituzionali, affari della Presidenza del Consiglio e dell'interno, ordinamento generale dello Stato e della Pubblica amministrazione)

INDAGINE CONOSCITIVA IN RELAZIONE AI DISEGNI DI
LEGGE IN MATERIA DI ORDINAMENTO DEGLI ENTI LOCALI

246^a seduta (antimeridiana): martedì 23 novembre 2010

Presidenza del presidente VIZZINI,
indi del vice presidente BENEDETTI VALENTINI

I N D I C E

Audizione di rappresentanti del Comitato Nazionale delle Circonscrizioni di Decentramento amministrativo comunale, della Lega delle autonomie, dell'Associazione nazionale dei piccoli Comuni d'Italia, del Coordinamento nazionale Province montane, del Consiglio nazionale dei dottori commercialisti e degli esperti contabili, del Comune di Campione d'Italia, della Commissione affari istituzionali del Comune di Firenze e della Confedilizia

PRESIDENTE:			
– VIZZINI	Pag. 3, 6, 8 e <i>passim</i>		
* – BENEDETTI VALENTINI	17, 20, 22 e <i>passim</i>		
ADAMO (PD)	28	* BIGLIO	Pag. 10
* BASTICO (PD)	16	* BOLDRINI	18, 20
PASTORE (PdL)	20	BRUNO	6
		DE SANTIS	8
		GANI	26
		MAISETTI	13
		MANGILI PICCALUGA	22
		SANTELLOCCO	14
		SPAZIANI TESTA	29
		* SPINI	24, 28
		ZATTONI	4

N.B. L'asterisco accanto al nome riportato nell'indice della seduta indica che gli interventi sono stati rivisti dagli oratori.

Segle dei Gruppi parlamentari: Futuro e Libertà per l'Italia: FLI; Italia dei Valori: IdV; Il Popolo della Libertà: PdL; Lega Nord Padania: LNP; Partito Democratico: PD; Unione di Centro, SVP e Autonomie (Union Valdôtaine, MAIE, Io Sud, Movimento Repubblicani Europei): UDC-SVP-Aut:UV-MAIE-Io Sud-MRE; Misto: Misto; Misto-Alleanza per l'Italia: Misto-ApI; Misto-MPA-Movimento per le Autonomie-Alleati per il Sud: Misto-MPA-AS.

Intervengono, ai sensi dell'articolo 48 del Regolamento, per il Comitato Nazionale delle Circoscrizioni di Decentramento amministrativo comunale, Katia Zattoni, coordinatrice e Mauro Bruno, segretario, accompagnati da Federico Pini, vicecoordinatore e Francesco Benigni dell'Ufficio di Presidenza; per la Lega delle autonomie, Loreto Del Cimmuto, direttore generale e Alessandra De Santis, responsabile area di lavoro piccoli Comuni; per l'Associazione nazionale dei piccoli Comuni d'Italia, Franca Biglio, presidente, Arturo Manera, vicepresidente, accompagnati da Antonio Calabretta e Clemente Dominici, componenti direttivi; per il Coordinamento nazionale Province montane, Attilio Francesco Santellocco, coordinatore, Mario Maisetti, assessore alla Provincia di Brescia, e Giancarlo Cesta, delegato sindaco di Avezzano; per il Consiglio Nazionale dei Dottori Commercialisti e degli Esperti Contabili, Giosuè Boldrini, consigliere nazionale delegato per l'area Enti pubblici, accompagnato da Mara Oliverio e Stefano Ranucci; per il Comune di Campione d'Italia, Maria Paola Mangili in Piccaluga, sindaco e Florio Bernasconi, presidente dell'organismo di vigilanza della casa da gioco; per il consiglio comunale di Firenze, il presidente Eugenio Giani, il vice presidente Salvatore Scino, il presidente della commissione affari istituzionali Valdo Spini, la vice presidente Maria Federica Giulia, accompagnati da Roberto Caselli, direttore della Direzione del Consiglio e Daniela Cirri, segretaria della Commissione affari istituzionali del Comune di Firenze; per la Confedilizia, Giorgio Spaziani Testa, segretario generale e Giovanni Gagliani Caputo, funzionario della segreteria generale.

I lavori hanno inizio alle ore 11,05.

Presidenza del presidente VIZZINI

PROCEDURE INFORMATIVE

Audizione di rappresentanti del Comitato Nazionale delle Circoscrizioni di Decentramento amministrativo comunale, della Lega delle autonomie, dell'Associazione Nazionale dei piccoli Comuni d'Italia, del Coordinamento nazionale Province montane, del Consiglio Nazionale dei Dottori Commercialisti e degli Esperti Contabili, del Comune di Campione d'Italia, della Commissione affari istituzionali del Comune di Firenze e della Confedilizia

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'indagine conoscitiva in relazione ai disegni di legge in materia di ordinamento degli enti locali, sospesa nella seduta del 17 novembre.

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

Sono oggi in programma numerose audizioni.

Sono presenti, per il Comitato Nazionale delle Circoscrizioni di Decentramento amministrativo comunale, Katia Zattoni, coordinatrice e Mauro Bruno, segretario, accompagnati da Federico Pini, vicecoordinatore e Francesco Benigni dell'Ufficio di Presidenza; per la Lega delle autonomie, Loreto Del Cimmuto, direttore generale e Alessandra De Santis, responsabile area di lavoro piccoli Comuni; per l'Associazione Nazionale dei piccoli Comuni d'Italia, Franca Biglio, presidente, Arturo Manera, vicepresidente, accompagnati da Antonio Calabretta, componente direttivo; per il Coordinamento nazionale Province montane, Attilio Francesco Santellocco, coordinatore, Mario Maisetti, assessore alla provincia di Brescia, e Giancarlo Cesta, delegato sindaco di Avezzano.

Cedo subito la parola a Katia Zattoni, coordinatrice del Comitato Nazionale delle Circoscrizioni di Decentramento amministrativo comunale.

ZATTONI. Signor Presidente, senatrici e senatori, innanzitutto mi presento: sono Katia Zattoni, assessore al decentramento e partecipazione del Comune di Forlì. Oggi, in questa sede, intervengo in qualità di coordinatrice del Comitato Nazionale delle Circoscrizioni (CNC). Interverrà poi Mauro Bruno, presidente di circoscrizione di Latina, nonché segretario del CNC.

Vorrei ringraziare fin da subito, a nome del comitato, la Commissione Affari Costituzionali, in special modo il suo Presidente, per l'invito ricevuto e per l'opportunità riconosciuta a questo comitato, che vogliamo leggere come espressione di attenzione verso la democrazia partecipativa.

Poter esporre le istanze del CNC in questa autorevole sede – nella quale si esamina il disegno di legge n. 2259, che chiamerò per praticità «Carta delle Autonomie» – ci onora e in qualche modo gratifica il lavoro fin qui svolto dal comitato stesso.

Vorrei, altresì, spiegare il motivo per cui ho chiesto di poter svolgere un intervento a due voci: il CNC è sorto per volontà di presidenti di circoscrizione e di assessori al decentramento. Io sono stata eletta all'unanimità coordinatrice, ma il CNC nasce per rappresentare le circoscrizioni di decentramento amministrativo comunale e, pertanto, ritengo importante, oltre che opportuno, che, dopo avervi doverosamente introdotto il CNC, sia un presidente di circoscrizione a esporre le nostre istanze.

A questo punto permettetemi di dirvi, in maniera molto sintetica, cos'è il CNC e quali sono i suoi obiettivi primari. Ciò, peraltro, risulta assolutamente funzionale a quanto successivamente rileveremo nel merito delle questioni. Risulta, altresì, doveroso, stante la particolarità della natura del CNC, organismo assolutamente diverso dai soggetti che questa autorevole Commissione ha stabilito di audire nell'ambito dell'esame

del disegno di legge n. 2259, come l'Unione delle Province d'Italia (UPI), l'Associazione nazionale Comuni italiani (ANCI) e la Lega delle autonomie.

Il Comitato nazionale delle circoscrizioni di decentramento amministrativo comunale si è costituito a Forlì, il 30 giugno del 2010, per volontà dei presidenti di circoscrizione e assessori al decentramento di 23 città interessate dalla soppressione delle circoscrizioni comunali in risposta e come conseguenza di quanto decretato dalla legge n. 42 del 2010, la quale ha abolito le circoscrizioni nelle città al di sotto dei 250.000 abitanti.

Attualmente il CNC è composto da 29 città governate sia dal centro-destra che dal centro-sinistra: Ancona, Bergamo, Brescia, Cagliari, Carbonia, Cesena, Cosenza, Ferrara, Foggia, Forlì, Latina, Livorno, Messina, Modena, Monza, Padova, Parma, Pesaro, Pescara, Piacenza, Prato, Ravenna, Reggio Calabria, Reggio Emilia, Rimini, Salerno, Taranto, Terni e Trento.

Con esclusione di Novara e Sassari, tutte le città interessate dalla soppressione delle circoscrizioni in base alla legge n. 42 del 2010 hanno aderito al Comitato.

Io ho l'onore di coordinare il Comitato, che è *bipartisan*, come avrete potuto dedurre dall'elenco delle città aderenti, così come la composizione degli organi.

Il Comitato sostiene, come valore primario per la democrazia, l'importante ruolo delle circoscrizioni, le quali non sono da considerare, non essendolo affatto, un «costo della politica», bensì una concreta risorsa del territorio, lo strumento primario di collegamento tra i cittadini e l'amministrazione comunale.

L'azione del Comitato è finalizzata a reintrodurre le circoscrizioni come enti di rango normativo nelle città superiori ai 100.000 abitanti e nei capoluoghi di Provincia (anche se inferiori ai 100.000 abitanti).

Il Comitato vuole avviare un dibattito e una riflessione per innovare il decentramento se verranno ripristinate le circoscrizioni, definire un «modello alternativo» di democrazia partecipativa in caso le circoscrizioni non fossero ripristinate o comunque nei Comuni al di sotto dei 100.000 abitanti.

Ci ha fatto particolarmente piacere leggere, nei documenti che la vostra segreteria ci ha inviato per prepararci a questa audizione, la parola «prossimità». Il senatore Bianco la usa spesso nelle sue relazioni; ad esempio, egli definisce il Comune quale «ente di governo di prossimità». Ebbene, anche a noi piace definire ciò che facciamo quotidianamente per il governo del territorio dei nostri Comuni «lavoro di prossimità». I presidenti e consiglieri di circoscrizione sono «amministratori di prossimità», così come anche gli assessori comunali al decentramento.

Anche per questo ci sembra assolutamente inopportuno, se non iniquo, aver abolito *ex abrupto* (senza confronto alcuno con i Comuni e, soprattutto, con i cittadini) le circoscrizioni, unico organismo elettivo tra quelli eliminati dalla legge n. 42 del 2010. Questo è un punto su cui vorremmo che la riflessione fosse pacata, ma determinata.

Per quanto riguarda le azioni intraprese a sostegno del decentramento dal Comitato Nazionale delle circoscrizioni, come già detto, esso è nato il 30 giugno 2010 a Forlì, sede nella quale si è dato il documento fondativo che richiama un documento inviato al ministro Calderoli a firma dei rappresentanti delle città di Ancona, Bergamo, Brescia, Modena, Ravenna, Trento e Verona già nel mese di aprile del 2010, immediatamente dopo l'emanazione della legge n. 42 del 2010.

Il 5 agosto a Ravenna, il 15 settembre a Latina ed il 29 ottobre a Ancona si sono svolte sedute del comitato, nelle quali si è proceduto ad eleggere gli organi del CNC, approvare il regolamento di adesione e funzionamento, costituire i gruppi di lavoro sugli Stati Generali e quello sulle proposte da sottoporre al Governo e al Parlamento per l'emanazione di nuove norme in grado di restituire ai cittadini la possibilità di partecipare eventualmente anche attraverso forme rinnovate di decentramento.

Il 15 settembre 2010 siamo stati auditi dall'ANCI, alla presenza del vice presidente Alessandro Cosimi, e poi abbiamo avuto una conferenza stampa alla Camera dei deputati, alla presenza di deputati, senatori e della stampa.

Il 6 ottobre 2010 siamo intervenuti al convegno nazionale di Legautonomie svoltosi a Viareggio; il 18 novembre 2010 abbiamo organizzato gli Stati Generali del decentramento per la Regione Emilia Romagna.

Per quanto riguarda gli appuntamenti già in calendario, il 10 dicembre si terranno gli Stati Generali del decentramento a Latina, il 14 dicembre si svolgerà l'Assemblea del Comitato a Bergamo e dal 15 al 17 dicembre gli Stati Generali del decentramento in Lombardia.

Lascio quindi la parola al presidente Bruno.

PRESIDENTE. Ringrazio la dottoressa Zattoni, ma prima di dare la parola al dottor Bruno vorrei che ci chiarissimo. Siamo qui per ascoltare le vostre osservazioni sul disegno di legge in esame. Se invece parlate di altro, non riusciremo ad ascoltarvi sulle questioni importanti, perché alle 12 abbiamo altre audizioni. Vi invito pertanto a depositare agli atti della Commissione tutta la documentazione ulteriore. Ripeto, ciò che ora ci interessa conoscere sono le vostre osservazioni sul disegno di legge n. 2259.

BRUNO. Ringrazio il Presidente per l'invito. Credo che il lavoro della coordinatrice sia stato esaustivo, anche per capire esattamente cosa rappresenta il Comitato nazionale delle circoscrizioni, sorto in risposta alla legge 26 marzo 2010, n. 42, la quale, convertendo in legge, con modificazioni, il decreto-legge 25 gennaio 2010, n. 2, recante «Interventi urgenti concernenti enti locali e Regioni», ha abolito le circoscrizioni di decentramento, impedendo di fatto ai Comuni con una popolazione inferiore ai 250.000 abitanti l'esercizio della facoltà di articolare a livello amministrativo il loro territorio per una migliore efficacia a livello locale.

Già la legge 24 dicembre 2007, n. 244 (legge finanziaria 2008) aveva soppresso le circoscrizioni per i Comuni con popolazione inferiore ai 100.000 abitanti, e le aveva previste facoltative nei Comuni con popola-

zione compresa tra 100.000 e i 250.000 abitanti, riducendone comunque il numero tramite la previsione di una popolazione media di 30.000 abitanti.

Nonostante la facoltativà della costituzione delle Circoscrizioni, la quasi totalità delle città, in attuazione della legge 24 dicembre 2007, n. 244, ha optato per il mantenimento delle stesse, con ciò provando la loro intrinseca utilità, al pari delle assemblee legislative delle Regioni e delle Province a Statuto speciale, dove tale facoltà viene giustamente ancora mantenuta.

Pare opportuno valutare, quindi, che dal punto di vista normativo l'abolizione delle Circoscrizioni, sorte nel 1976 con legge n. 278, contrasta con lo spirito della Costituzione, come innovato dalla recente modifica del Titolo V, il quale vede la Repubblica promuovere le autonomie locali e il decentramento amministrativo col principio fondamentale previsto dall'articolo 5 della Costituzione, più in generale con il valore della partecipazione e soprattutto della sussidiarietà e da ultimo con gli obiettivi del Trattato di Maastricht.

Dal punto di vista politico-amministrativo, le Circoscrizioni rappresentano un importante strumento di collegamento tra i cittadini e l'amministrazione, attraverso le quali i cittadini possono partecipare alla vita pubblica e suggerire scelte per il miglior governo del territorio. Le Circoscrizioni, laddove funzionanti e giustamente regolate, rappresentano una risorsa democratica e un luogo di partecipazione insostituibile, in quanto luoghi fondamentali per la costruzione della coesione sociale, della cittadinanza, del senso civico e dell'identità comunitaria, sede primaria per l'esplicitazione del principio di sussidiarietà.

Quanto alle proposte, in base a quanto sopra evidenziato, la proposta del CNC è che l'audizione presso codesta Commissione nell'ambito dei lavori relativi alla «Carta delle Autonomie» sia utile allo scopo di individuare rinnovate forme istituzionali di Circoscrizioni di decentramento amministrativo comunale, che consentano da un lato di valorizzare le positive esperienze sopra evidenziate e dall'altro di garantire il conseguimento degli obiettivi di efficienza e razionalizzazione della spesa pubblica perseguiti nelle ultime finanziarie.

A tal fine si propone che, all'articolo 2 del disegno di legge n. 2259, laddove vengono delineate le funzioni fondamentali dei Comuni, venga espressamente prevista la possibilità per gli stessi di articolare a livello amministrativo il loro territorio in circoscrizioni di decentramento, ciò al fine di un più efficace governo locale.

Il CNC ritiene opportuno che si comincino a vagliare nuove e più moderne forme di decentramento amministrativo comunale, che sappiano sposare le due esigenze maggiormente sentite in questo periodo dalle città italiane, ossia, da un lato la necessità di non disperdere quanto fin qui di buono e buonissimo costruito dalle Circoscrizioni, e dall'altro la possibilità di rimodulare, in chiave federalista, su base regionale l'istituto del decentramento amministrativo comunale, sotto l'egida di una norma nazionale che preveda la costituzione di organi deputati alla sua realizzazione.

Ma affinché tutto ciò sia reso possibile, più in generale il CNC formula con forza la richiesta di proroga della decorrenza, attualmente prevista per il 2011, dell'applicazione delle disposizioni di cui al comma 186, lettera *b*), dell'articolo 2 della legge 23 dicembre 2009, n. 191, modificato dalla legge 26 marzo 2010, n. 42, permettendo così ai Comuni chiamati al rinnovo delle rispettive amministrazioni nel 2011 di istituire le circoscrizioni.

Infine, il CNC si fa promotore del principio di pari dignità di tutti i cittadini che ricoprono cariche elettive, considerando che i consiglieri circoscrizionali vengono eletti a suffragio diretto e sono espressione del radicamento territoriale e del dialogo continuo con i cittadini, considerando il fatto che il comma 6 dell'articolo 5 del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito nella legge 30 luglio 2010, n. 122, ha abolito la corresponsione del gettone di presenza dovuto ai consiglieri delle circoscrizioni delle città capoluogo di Provincia non metropolitane e stimando inoltre che il costo dei gettoni di presenza dei consiglieri di circoscrizione delle città con popolazione compresa fra 100.000 e 300.000 abitanti è irrisorio se paragonato a quello delle Circoscrizioni delle città con popolazione superiore ai 300.000 abitanti.

PRESIDENTE. Ringrazio i rappresentanti del CNC per i suggerimenti forniti.

Do ora la parola ai rappresentanti della Lega per le autonomie.

DE SANTIS. Sono Alessandra De Santis, responsabile dell'area di lavoro Piccoli Comuni e assessore del Comune di Castelsaraceno, provincia di Potenza, che oggi ricorda tristemente i trent'anni dal terremoto del 1980.

Abbiamo preparato un documento, che non leggerò integralmente, limitandomi alla parte conclusiva in cui vengono descritte sia le criticità che le valutazioni positive sul disegno di legge n. 2259. Interverrò poi su una piccola parte relativa ai piccoli Comuni e alle Province.

La Lega delle autonomie sostiene che il processo di riassetto dell'amministrazione in senso federale e di riordino istituzionale ai sensi degli articoli 117 e 118 della Costituzione debba avvenire garantendo un forte e costante coordinamento fra i livelli istituzionali. Valuta che il disegno di legge in esame non costituisce ancora una vera riforma di stampo autonomista, in grado di dare evoluzione virtuosa al sistema delle autonomie locali.

Sottolinea la necessità di valorizzare le finalità generali delle riforme da troppo tempo avviate ma non ancora concluse in materia di razionalizzazione dei centri di spesa della pubblica amministrazione, di riduzione dei costi di funzionamento degli apparati pubblici, di eliminazione delle inefficienze presenti in ambito statale, regionale e locale, di miglioramento della qualità dei servizi attraverso il rafforzamento dei livelli di autonomia e l'innalzamento del grado di responsabilità di amministratori e responsabili pubblici a tutti i livelli.

Ritiene necessario completare la disciplina riguardante le Città metropolitane, risultando provvisoria quella riguardante gli oneri delle Città metropolitane (sistema elettorale, organi e funzioni) prevista dalla legge sul federalismo fiscale.

Valuta positivamente la previsione che la legge regionale, nelle materie rientranti nella competenza concorrente o residuale, individui i bacini ottimali territoriali per l'esercizio in forma associata delle funzioni fondamentali, ma in proposito ritiene necessario individuare le sedi – i consigli regionali delle autonomie – e le procedure in ordine alle garanzie dell'*iter* di definizione dei bacini ottimali.

Valuta positivamente la previsione che le funzioni fondamentali dei Comuni e delle Province non possono essere esercitate da enti o agenzie statali o regionali, né da enti o agenzie locali di ente locale diverso da quello cui è attribuita la funzione fondamentale, ferma restando la necessità di garantire la massima effettività al processo di riordino e soppressione degli enti in contrasto con tale disposizione. Altrettanto positivamente valuta le disposizioni che introducono elementi di flessibilità circa l'allocazione delle funzioni fondamentali a livello regionale, previo accordo a livello di conferenza unificata e con gli enti interessati e nel rispetto delle procedure di consultazione vigenti a livello regionale.

Non condivide la soppressione degli organi di decentramento comunale, così come proposta dal disegno di legge e comunque ne chiede la loro istituzione in tutti i Comuni capoluogo di Provincia.

Chiede di valorizzarne il ruolo e le funzioni e potenziare i servizi a supporto delle attività assembleari di Comuni e Province a livello conoscitivo e di referto e di rafforzare le disposizioni riguardanti la eventuale previsione di forme di partecipazione a livello decentrato per quei Comuni non capoluogo di Provincia ma con popolazione superiore a 30.000 abitanti. Condivide, in via generale, le disposizioni riguardanti i principi in materia di programmazione strategica e di bilancio e di controllo interno, ma richiama la necessità di sviluppare un adeguato approfondimento per agevolare in particolare i comuni con una dimensione geografica più piccola.

Per quanto riguarda le forme associate obbligatorie per i piccoli comuni e le convenzioni, si chiede che vi sia anzitutto la volontà, da parte dei piccoli comuni, di procedere in tal senso e che vi sia omogeneità sul territorio, nelle zone limitrofe ai piccoli comuni, e che siano questi ultimi a decidere con quali altri territori consociarsi.

C'è un aspetto che potrebbe non aiutare lo sviluppo culturale delle comunità locali, che riguarda le convenzioni, non essendo stato stabilito in che modo e con quali procedure esse debbano essere avviate. Un piccolo comune potrebbe avviare convenzioni con comuni che non sono affini o comunque non limitrofi territorialmente e questo potrebbe non aiutare la cultura della comunità locale. Pertanto, siamo favorevoli alle associazioni, purché siano stabilite tra entità affini e soprattutto rispondano ad una volontà dei comuni e non siano imposte da altri enti.

Vi è poi un altro articolo che riguarda sempre i piccoli comuni e che presenta alcune criticità, ossia l'articolo 21 sulle norme in materia di piccoli comuni. Tale articolo, relativo alle competenze per quanto riguarda i procedimenti, recita: «Il responsabile del procedimento deve essere un dipendente di ruolo o a tempo indeterminato, anche in base a convenzioni secondo la norma vigente». Questo articolo potrebbe suscitare critiche perché sminuisce il ruolo del dipendente pubblico, che ha una responsabilità diversa da un lavoratore a tempo determinato. Stabilendo che un dipendente pubblico può essere sostituito da un lavoratore convenzionato si dimentica infatti che la figura del responsabile del procedimento è una figura che esercita il ruolo di istruttore, ruolo che verrebbe riconosciuto in modo improprio a persone prive di responsabilità verso l'ente per cui lavorano.

BIGLIO. Ringrazio il Presidente, gli onorevoli senatori ed in particolare il senatore Pastore, che conosco da tanto tempo e che ha assistito alle nostre feroci battaglie contro il limite di mandato, al quale porto un abbraccio affettuoso da parte di tutti i piccoli comuni. Grazie per questo invito, perché significa che la Commissione ritiene importante la voce dei piccoli comuni.

PRESIDENTE. Vi abbiamo tenuti ben distinti dalle altre associazioni.

BIGLIO. Infatti, signor Presidente, lo riconosciamo e ne siamo grati.

Inizierò col dire che l'ANPCI è qui oggi per muovere determinati rilievi con spirito collaborativo, rilievi che non devono assolutamente essere interpretati come una critica, ma in modo propositivo, come un tentativo di portare la nostra voce e la nostra esperienza di sindaci di piccoli comuni qui in Senato.

Sono sindaco di un piccolo comune dal 1985. Sono riuscita a eludere il limite di mandato, come hanno fatto tanti: ho svolto per cinque anni funzioni di vice sindaco del mio Paese ed ora sono di nuovo sindaco.

PRESIDENTE. Mi metto nei panni di colui che è stato sindaco mentre lei era vice sindaco.

BIGLIO. È stata una scelta condivisa, voluta dalla popolazione, ed è stata un'esperienza molto bella che ha unito ancor di più il Paese. In quella circostanza ci siamo resi conto che, in effetti, il limite di mandato per i sindaci dei piccoli comuni è un po' un'assurdità.

Avevo preparato una relazione composta di una premessa, una parte che entra nel merito dell'articolato ed una conclusione. Tuttavia, vedo che il tempo è breve, mentre vorrei veramente riuscire ad entrare nei vostri cuori e soprattutto nella vostra mente, portando la passione che noi sindaci abbiamo per la nostra gente ed il nostro territorio. Il sindaco di un piccolo comune lo fa perché ci crede, perché si sente «un missionario», ama la sua gente ed il suo territorio. Vediamo se riesco nel mio intento.

Non leggerò la memoria, che lascio agli atti della Commissione. Se poi lo riterrete opportuno, potremo formalizzare i nostri interventi sotto forma di emendamenti che vi faremo avere. Adesso, più che altro, vorremmo evidenziare alcune osservazioni ed alcune domande da sottoporvi, per vedere se tutti insieme riusciamo a trovare delle risposte.

L'argomento dell'accorpamento delle funzioni dei piccoli comuni è già stato toccato e ci preoccupa molto, perché riteniamo che gli amministratori, i sindaci dei piccoli comuni siano perfettamente in grado di sapere quale sia il modo migliore per gestire i servizi al minor costo. Dico questo perché credo che la finalità di tutto sia la riduzione dei costi, non credo ci siano altre volontà, ossia che sotto sotto vi sia una volontà propedeutica alla fusione: questo non credo, perché non mi pare di averlo letto, neanche tra le righe. Ebbene, se il punto è la riduzione dei costi, i piccoli comuni da anni gestiscono in forma associata i servizi, perché è diventata una necessità, è diventato un obbligo. Gestiamo già obbligatoriamente in forma associata la maggior parte dei servizi e delle funzioni. Ora, ripeto quanto è già stato detto: troviamo umiliante che questo obbligo venga calato dall'alto. Non riteniamo sia necessario: fate la cortesia di togliere l'obbligatorietà! È qualcosa che ci fa male, perché lavoriamo davvero nell'interesse della gente e del risparmio.

Sempre per quanto riguarda l'obbligatorietà ribadiamo un concetto che credo sia anche il vostro: erogare i servizi nel rispetto degli *standard*. Aspettiamo la fissazione degli *standard* in modo da poter erogare al cittadino i servizi nel rispetto dei costi *standard*. Non dovrebbe esservi altro, perché nel momento in cui il comune gestisce quel determinato servizio e sta nel parametro, che lo gestisca attraverso una convenzione, attraverso un'unione o autonomamente in economia, l'importante è che non sfiori. Nel momento in cui il comune e l'amministratore si rendono conto che non possono stare nei costi *standard* per la gestione di un determinato servizio, obbligatoriamente andranno a cercare *partner* per erogare i servizi nell'ambito dei costi *standard*. Ma se quel servizio, gestito in economia, rispetta i costi, mentre in convenzione o in unione non li rispetta più, perché comunque sappiamo che le unioni costano più di una convenzione (ed infatti propendiamo per le convenzioni), il comune sceglierà la via migliore, perché, non avendo i trasferimenti e le risorse, è obbligato a questo.

Il piccolo comune, in base al vincolante rispetto dei costi *standard*, sarà costretto di suo, senza imposizioni dall'alto, a decidere se sarà in grado di gestire il servizio autonomamente e in economia, oppure in forma associata attraverso i due strumenti previsti, l'unione e la convenzione.

Entrando nel merito dell'articolato, mi piacerebbe esternare alcune preoccupazioni. Per quanto riguarda l'articolo 2, comma 1, a nostro avviso, bisognerebbe esplicitare cosa s'intende per funzione normativa di cui al comma 1, lettera a). Inoltre, il comma 1, alla lettera p), non prevede la gestione delle strade vicinali; a nostro avviso, sarebbe il caso di inserirlo, perché le strade vicinali esistono, sono tantissime e non possono essere omesse. Alla lettera s), tra i servizi scolastici, chiediamo di far rien-

trare anche quelli di bidelleria, perché rimettere in carico ai Comuni il personale ATA, passato dai Comuni allo Stato da quasi un decennio, complicherebbe ulteriormente la gestione dei servizi scolastici. Allo stesso comma, alle lettere *aa*), non è prevista in carico ai Comuni la funzione in materia elettorale di leva. È una volontà precisa? Per darla in capo a chi?

Non condividiamo poi il contenuto dell'articolo 8, poiché non è dimostrabile che l'obbligo di esercizio associato generi comunque efficienza, efficacia ed economicità. Quando i Comuni riescono a garantire – e questo dovrebbe essere l'obbligo – il rispetto degli *standard* ed erogare i servizi in base ad un obbligo preciso rispondente ai requisiti di efficacia, efficienza ed economicità, legato eventualmente a meccanismi di controllo, non andrebbero obbligati, ma premiati.

Gli articoli 9, 10, 11 e 12, al di là della loro complessità, temiamo che possano dar luogo anche a controversie e generare confusione, poiché sanciscono giuridicamente il potere assoluto di Stato e Regioni di decidere sulla vita di ogni singolo Comune, che è un ente costituzionalmente riconosciuto. Vorrei che questo mio concetto fosse mitigato, ma è forte nell'animo dei sindaci dei piccoli Comuni, i quali mi pregano di esternarlo, proprio in questa sede, a tutti voi, che siete le persone che «decidono», anche se c'è poi la concertazione e, quindi, non decidete sulle nostre teste e di questo vi ringraziamo tantissimo.

Per quanto riguarda l'articolo 19, comma 1, lettera *c*), il Ministero della funzione pubblica ritiene che la competenza alla nomina degli organismi indipendenti di valutazione spetti al sindaco; scelta che noi condividiamo. Concordiamo infatti con essa, mentre riteniamo che l'attribuzione di tale funzione al consiglio comunale potrebbe generare una fortissima ingerenza nella gestione del personale.

Proponiamo altresì di aggiungere al codice delle autonomie, che sarà un testo importantissimo per la vita dei Comuni in generale, ma soprattutto dei piccoli, alcune regole condivise e durevoli. Innanzitutto il limite di mandato, che è stato il nostro cavallo di battaglia; non l'abbiamo spuntata e quindi ci ritorniamo. Nei piccoli Comuni, quando un sindaco si dedica alla popolazione, che ne è soddisfatta, non è vero che si generano incrostazioni di potere; ma quando mai? Non abbiamo potere. Noi siamo alle dipendenze del cittadino che ci ferma per strada, telefona se non riesce ad andare in Comune, se lo sgombero neve non è stato effettuato in tempo utile o se manca la luce; vedeteci davvero come dei servitori dello Stato.

Chiediamo inoltre che in questo disegno di legge venga riconfermata – al momento non è prevista, però è importante – la disposizione legislativa vigente per i piccoli Comuni, sancita dall'articolo 53, comma 23, della legge 23 dicembre 2000 n. 388, modificato dall'articolo 29, comma 4, lettera *b*), della legge 28 dicembre 2001, n. 448. La legge Bassanini ci ha consentito di lavorare parecchio e, quando siamo riusciti a far comprendere le difficoltà e l'aumento consistente dei costi per i piccoli Comuni, c'è stata una deroga per i Comuni fino a 5.000 abitanti, grazie

alla quale le funzioni possono essere avocate alla giunta. Chiediamo quindi che tale disposizione venga riconfermata.

Concludendo, Presidente, teniamo particolarmente alla partecipazione dell'Associazione nazionale dei piccoli Comuni d'Italia alla Conferenza Stato-Città; non ha più senso che non ci sia la voce dei piccoli Comuni in questa Conferenza. Siamo nati undici anni fa, rappresentiamo il territorio, lavoriamo in modo concreto, propositivo e cerchiamo di portare la nostra voce: fate in modo che in questo testo sia prevista la partecipazione dell'Associazione nazionale dei piccoli Comuni alla Conferenza.

Per quanto riguarda il personale e il limite di spesa riferito al 2004, le faccio un esempio pratico del mio Comune. Noi abbiamo un operaio e un amministrativo; altro che rispetto dei parametri del Ministero dell'interno, secondo i quali avrei diritto a tre unità. Ci troviamo invece con un amministrativo e un operaio; l'operaio opera sul territorio e, con 80 chilometri di strade e 12 chilometri quadrati, ha il suo bel da fare. Siamo autonomi in tutto e per tutto. In base al limite di spesa 2004, la mia unica impiegata non può concedersi la maternità e le ferie; noi amministratori gliele abbiamo comunque concesse ma, a turno, andavamo ad aprire il Comune nel mese di agosto. Abbiamo bisogno di opportune deroghe, che tengano conto della nostra specificità.

MAISETTI. Signor Presidente, l'obiettivo del nostro intervento è di rappresentare in maniera sintetica le valutazioni del coordinamento nazionale delle province montane in merito al disegno di legge n. 2259, con particolare attenzione agli aspetti legati alla *governance* dei territori montani.

Pur condividendo le finalità e i principi generali del disegno di legge n. 2259, volti a perseguire una semplificazione dell'assetto istituzionale ed un miglioramento complessivo dell'efficienza e dell'efficacia della pubblica amministrazione, riteniamo che l'impianto complessivo del progetto di riforma presenti almeno due aree di intervento che andrebbero meglio e più adeguatamente indirizzate.

La prima di tali aree è riconducibile alle limitazioni del progetto di riforma subentrate in sede di esame dello stesso presso la Commissione affari costituzionali della Camera. La seconda area è legata al non adeguato recepimento in alcuni passaggi fondamentali del progetto di riforma, delle disposizioni di cui all'articolo 44 della Costituzione circa le peculiarità dei territori montani.

Relativamente al secondo punto, riteniamo che il progetto di riforma possa costituire l'opportunità per correggere questa visione della montagna italiana, che oggi si tende a ricondurre unicamente ad un insieme disomogeneo e disarticolato di singoli Comuni montani o al più di circoscritte unioni di Comuni montani, attraverso il riconoscimento, a livello legislativo, di quei particolari sistemi montani articolati, complessi e omogenei, in grado di progettare e attuare autonome politiche, coordinamento e coesione territoriale, sviluppo sociale ed economico.

SANTELLOCCO. Signor Presidente, in maniera sintetica il dottor Maisetti ha prima identificato due punti, il primo dei quali è riconducibile e si è determinato con la soppressione prevista da uno specifico emendamento del relatore, nonché Presidente della Commissione affari costituzionali della Camera, onorevole Donato Bruno, dell'*ex* articolo 14 del disegno di legge n. 3118. Ciò rappresenta indiscutibilmente un *vulnus* strutturale dell'intero progetto di riforma. Mi riferisco all'articolo sulla razionalizzazione delle circoscrizioni provinciali. Di fatto, il progetto è amputato di un suo passaggio fondamentale, quello relativo alla riorganizzazione dell'assetto istituzionale dello Stato a livello locale, a fronte delle modifiche introdotte a livello funzionale, amministrativo ed organizzativo dal disegno di legge stesso.

La fase di revisione su scala nazionale delle circoscrizioni provinciali riveste un ruolo strategico, a nostro avviso, sia per garantirne compiutezza, equilibrio ed armonia sia per perseguire tre obiettivi essenziali, vale a dire dare piena effettività alle finalità di attuazione dell'articolo 117, secondo comma, lettera *p*), della Costituzione in tema di individuazione e allocazione delle funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane; consentire l'adeguamento delle disposizioni in materia di enti locali alla legge n. 3 del 2001 (riforma del Titolo V, parte seconda, della Costituzione); infine, garantire la sostenibilità del federalismo fiscale.

L'importanza e il carattere strategico della revisione delle circoscrizioni provinciali non è mai sfuggita. Nei progetti di legge presentati in tutte le precedenti legislature questo passaggio è sempre stato presente, riconosciuto ed essenziale da parte di esponenti di entrambi gli schieramenti politici e, anche oggi, il disegno di legge n. 2259 in origine comprendeva l'articolo 14 e quindi la razionalizzazione delle circoscrizioni provinciali. Possiamo citare altri disegni di legge della stessa maggioranza, come pure dell'opposizione, ad esempio il disegno di legge n. 1208 della senatrice Bastico, che all'articolo 11 prevede una delega per la revisione delle circoscrizioni provinciali. Va da sé, sulla base di questi esempi e di banali considerazioni, quanto sia essenziale reintrodurre una norma che porti a rivedere, su scala nazionale, l'intero assetto delle circoscrizioni provinciali.

La seconda delle aree di miglioramento introdotta poc'anzi dal dottor Maisetti è strettamente collegata alla prima e riguarda, a nostro avviso, il mancato recepimento, nel disegno di legge n. 2259, delle disposizioni di cui all'articolo 44 della Costituzione o anche dell'articolo 174 del Trattato di Lisbona, riguardo alla specificità dei territori montani, ratificato il 1° dicembre 2009 dallo Stato italiano. Quindi, non soltanto riteniamo sia necessario un corretto recepimento di queste istanze, ma riteniamo che, ancora una volta, si stia delineando un approccio complessivo che ricalca le politiche assistenzialiste e centraliste, che hanno contraddistinto le politiche italiane per la montagna degli ultimi sessant'anni.

Riteniamo che oggi la montagna italiana abbia bisogno di un progetto innovativo, coerente e complessivo in piena sintonia con l'impianto federalista del progetto di riforma, che parta da una visione corretta e com-

pleta della variegata e complessa montagna italiana, non riconducibile a quell'insieme disaggregato di singoli Comuni montani, di cui si faceva riferimento, ma che si poggia sostanzialmente su un ente sovraordinato che si configuri come unico e reale soggetto di governo di questa realtà, in grado, attraverso una strategia globale e coordinata, di dare risposte ai problemi che affliggono queste aree e di promuovere iniziative di sviluppo.

Questo processo passa attraverso il corretto riconoscimento del concetto di «montanità», oggi fermo al 1952. La prima legge relativa è la n. 991 del 1952, recante «Provvedimenti in favore dei territori montani», che trova in alcuni provvedimenti attuativi del 1955 tuttora l'unica definizione legale di comune montano.

Sono cambiate tante cose rispetto a sessant'anni fa. Occorre definire chiaramente cosa si intende per comune montano; attraverso l'analisi della legislazione applicabile e degli studi di settore condotti da allora ad oggi, riteniamo che la proposta dell'EIM (Ente Italiano per la Montagna) del 2008, ricondotto sotto la Presidenza del Consiglio, possa costituire un riferimento valido ed attuabile, fondato su criteri scientifici e in linea con le normative a livello europeo. Esso definisce Comuni montani quelli che hanno il 70 per cento del loro territorio al di sopra dei 500 metri di altitudine, ovvero i Comuni che hanno il 40 per cento del loro territorio al di sopra di tale soglia e presentino almeno il 30 per cento del territorio con pendenze superiori al 20 per cento. Nel caso dell'arco alpino questo limite di 500 metri viene fissato a 600 metri.

Questo è il primo passaggio fondamentale sul quale occorre fare chiarezza. Fino a pochi mesi fa è stata consentita la nascita di comunità montane a livello del mare, con ovvia confusione di funzioni, ruoli e obiettivi, con conseguente dispersione di risorse economiche pubbliche; questo non è più possibile consentirlo.

Accanto alla definizione di Comune montano si deve andare oltre e riconoscere i sistemi montani complessi e articolati. Ciò è possibile farlo attraverso l'introduzione, nella normativa, di criteri di flessibilità che, coerentemente con quanto avviene per le Città metropolitane, riconosca la specificità e la necessità di governare con appositi strumenti queste realtà montane e permetta di rispondere in maniera più efficace alle esigenze dei territori montani, adattando l'assetto dell'apparato amministrativo pubblico a livello locale alle reali e differenziate esigenze dei territori. Riconoscendo ambiti territoriali omogenei, è evidente che una realtà montana ha esigenze profondamente diverse da altre comunità, essendo connotata da bassa densità demografica, forte polverizzazione delle municipalità, ampia estensione territoriale. Si tratta di esigenze profondamente diverse rispetto ad un'area fortemente urbanizzata e imperniata su realtà economicamente più sviluppate.

Riteniamo pertanto necessario procedere a quest'opera di razionalizzazione, nel rispetto degli articoli 97 e 118 della Costituzione italiana, stabilendo, nel caso delle Province montane, che sul singolo territorio si preveda un solo livello polifunzionale per l'esercizio associato delle funzioni che i singoli Comuni non sono in grado di svolgere singolarmente. Quindi,

attraverso la soppressione di altri enti come Comunità montane, consorzi di bonifica, bacini imbriferi montani, agenzie e così via, riconducendo in campo agli enti dell'articolo 114 della Costituzione, Comuni, Province e Città metropolitane, tutte le funzioni oggi disperse tra questa miriade di enti e che determinano sostanzialmente le debolezze dell'articolazione autonomistica dello Stato.

Questo proliferare di organismi ed enti intermedi non fa altro che disperdere funzioni, capacità e introdurre burocrazia e consentire, oltre al fenomeno di congestione istituzionale che si riscontra sui singoli territori, una notevole dispersione di risorse pubbliche ed umane, senza arrivare a sostenere quelle azioni sistemiche e strutturate di sviluppo di questi territori.

Infine, tutto questo va anche nella direzione di garantire la piena sostenibilità del federalismo fiscale. Infatti, quest'opera di razionalizzazione, di riduzione dei costi e di ottimizzazione delle risorse pubbliche permette anche ai territori montani di rispondere, sia in termini generali che specifici, a quanto riportato nella legge sul federalismo fiscale agli articoli 11, 13, 16 e 22, relativi all'adeguatezza delle dimensioni demografiche e alla specificità dei singoli territori.

A fronte di queste considerazioni abbiamo predisposto una proposta emendativa che si compone sostanzialmente dell'introduzione dei contenuti del precedente articolo 14, il quale ha subito una sorte davvero strana: emendato dalla maggioranza, è stato soppresso per intero da un subemendamento del relatore a causa del recepimento non corretto del testo del primo emendamento dell'onorevole Lorenzin rispetto agli altri articoli del disegno di legge. Procedendo ad un'opera di razionalizzazione, riproponiamo un articolo, il 15-*bis*, che sostanzialmente è l'*ex* articolo 14.

Nella nostra relazione – che depositeremo agli atti della Commissione – abbiamo previsto anche una simulazione statistica dei potenziali impatti delle nostre proposte emendative per lasciare alla vostra attenzione la possibilità di capire come modificare il quadro delle circoscrizioni provinciali.

BASTICO (*PD*). Desidero esprimere un ringraziamento, a nome del Gruppo del Partito Democratico, a tutti coloro che sono intervenuti, soprattutto perché hanno fatto emergere con estrema chiarezza e precisione il loro punto di vista. Questo è molto utile per noi e, andando oltre l'esposizione di un testo emendativo, ci fa cogliere il valore delle cose che si celano dietro di esso. Rivolgo quindi un ringraziamento davvero sincero per le vostre proposte e per quanto consegnerete in forma scritta.

Devo soprattutto sottolineare che siete espressione di soggetti istituzionalmente rappresentativi, cioè eletti direttamente dai cittadini ed a me sembra che questo sia fondamentale per il nostro lavoro sulla Carta delle autonomie, nell'ambito del quale è prioritaria la valorizzazione di queste soggettività rappresentative, che rispondono delle proprie scelte ed azioni ai cittadini, rispetto al proliferare – che oggettivamente vi è stato – di soggetti di seconda e terza elezione (ATO, APO, consorzi e così via),

che spesso duplicano le funzioni e soprattutto non mantengono una relazione diretta e chiara con la cittadinanza.

Presidenza del vice presidente BENEDETTI VALENTINI

(Segue BASTICO). Non porrò domande, anche perché non ve ne è il tempo, ma penso che dalla vostra illustrazione sia emerso chiaramente questo senso della rappresentatività diretta e quindi della responsabilità. Se ho ben compreso, siete favorevoli ad una riorganizzazione che valorizzi queste soggettività, pronti ad una razionalizzazione e riduzione – almeno questa sarà la nostra proposta – di tutti i soggetti intermedi, che mancano invece del rapporto e della responsabilità diretti.

PRESIDENTE. Desidero aggiungere una piccola chiosa a quanto detto dalla senatrice Bastico.

Anzitutto, vi prego cortesemente di lasciare agli atti della Commissione i vostri elaborati scritti perché, in particolare i relatori, ma anche ciascuno di noi, speriamo di avere tempo e modo di approfondirli. I documenti che lasciate non si ammonticchiano oziosamente: li guardiamo, li leggiamo e talvolta li analizziamo con sofferenza. Infatti, nel porgervi il ringraziamento della Commissione anche a nome del presidente Vizzini, che si è dovuto assentare in questo momento, per un verso mi unisco ai sentimenti della senatrice Bastico, per un altro me ne differenzio, nel senso che i vostri contributi, come quelli di altre organizzazioni, di altre filiere rappresentative, rappresentano un prezioso, ma variegatissimo insieme di contributi che è molto ottimistico definire come un'indicazione di sintesi che dovrebbe sciogliere o indirizzare le nostre determinazioni.

Non vi sarà sfuggito infatti che nell'approccio rispetto al ruolo, la dimensione, il futuro e le attribuzioni della provincia, rispetto alla possibilità di concepire modificazioni del tessuto e del reticolo delle province medesime, ove ad esse si confermi la loro consistenza ed il loro ruolo, come pure rispetto alla centralità o meno del comune, sulla quale sembrerebbe esservi un consenso totale, se una cortese interlocutrice si dice d'accordo sulle funzioni associate, ma purché vi sia spontaneità, magari incentivata, nel convergere verso tale aggregazione, altri propendono per una soluzione neocentralistica regionale, cioè un potere autoritativo di disegnare le aggregazioni, altri ancora propendono nettamente per il superamento di ogni luogo e livello intermedio, ed altri, se andiamo a vedere la sostanza, dicono esattamente il contrario.

Insomma, vi è una quantità di problemi, che non ho bisogno di sottolineare, perché li concepite e vivete da tanto tempo, ma che richiamo per capire che il legislatore non è disinteressato, non è lontano, non è che non conosca questo tipo di problemi; semplicemente è il terminale, il collo di

bottiglia di una quantità di esigenze profondamente diverse e di istanze tutte contenenti una quota di verità e di fondatezza, che non è sempre facile mettere a sintesi. Volevo semplicemente dire questa cosa banalissima, con la preghiera, anche quando vi riunite nelle vostre associazioni, di non considerare il legislatore una entità astratta, un marziano o uno che vive fuori dal mondo, anche perché spesso viene dalla provincia profonda e da esperienze amministrative vissute in prima persona e tiene in grande conto i vostri contributi, pur tra loro molto divergenti.

Ringrazio e saluto i nostri ospiti.

Passiamo ora all'audizione dei rappresentanti del Consiglio nazionale dei dottori commercialisti e degli esperti contabili.

Abbiamo ritenuto particolarmente interessante ed opportuno sentire il Consiglio nazionale dei dottori commercialisti e degli esperti contabili, che è qui con una sua delegazione costituita dal consigliere nazionale delegato all'area degli enti pubblici Giosuè Boldrini, dalla signora Mara Oliverio, segretaria tecnica della Commissione enti pubblici, ed il dottor Stefano Ranucci, ricercatore dell'Istituto di ricerca.

Con la consueta avvertenza che oltre al contributo orale, nel quale vi ascoltiamo volentieri, potrete lasciare elaborati o memorie scritte che verranno diligentemente raccolte e studiate, *in primis* dagli onorevoli relatori e poi anche dagli altri membri della Commissione, vi diamo senz'altro la parola.

BOLDRINI. Signor Presidente, vi ringrazio della disponibilità con la quale avete accettato la nostra richiesta di essere auditi sul tema della riforma delle autonomie locali.

Vorremmo concentrare il nostro intervento su due aspetti, che ci riguardano dal punto di vista della nostra competenza professionale. Il primo aspetto è quello della contabilità, il secondo è quello della revisione negli enti locali.

A proposito della contabilità, occorre premettere che, attualmente, il sistema della contabilità pubblica in Italia è governato da due provvedimenti fondamentali, il primo dei quali è la legge n. 196 del 2009 – quindi molto recente – con la quale sono state riscritte le norme di contabilità pubblica dello Stato e degli enti pubblici. Questa normativa tuttavia non riguarda, per esplicita previsione della norma, gli enti locali e le Regioni. Probabilmente, la legge n. 196 del 2009 non ha regolato le norme contabili degli enti locali perché le Regioni hanno un'autonomia totale e gli enti locali hanno un'autonomia legata alla normativa specifica, che è il Testo Unico degli enti locali.

Nel 2009 è entrata in vigore un'altra normativa, la legge n. 42, che riguarda il federalismo fiscale. Essa è stata in parte integrata dalla legge n. 196 del 2009, ampliando la delega che concerne la contabilità, prevedendo la necessità della armonizzazione tra la legge dello Stato sulla contabilità pubblica e quella degli enti territoriali. In sostanza, il legislatore del federalismo ha delegato il Governo ad emanare un decreto di armoniz-

zazione dei due sistemi contabili: quello dello Stato e degli enti pubblici e quello delle Regioni e degli enti locali.

Qual è la situazione attuale della contabilità degli enti locali?

Attualmente, gli enti locali, sulla base delle norme esistenti, non utilizzano la contabilità economica o patrimoniale, ma la contabilità finanziaria e, solo a fine anno, redigono un prospetto di conciliazione per collegare la contabilità finanziaria con lo stato patrimoniale ed il conto economico dell'ente. Tuttavia, questa modalità di redazione del bilancio economico patrimoniale dell'ente non fotografa in maniera puntuale tutti gli accadimenti che hanno dato luogo all'attività dell'ente; è anzi abbastanza diffusa negli addetti ai lavori l'opinione che il prospetto di conciliazione sia qualcosa da redigere perché c'è un obbligo di legge, sulla cui precisione e rilevanza gli stessi addetti ai lavori danno scarsissima importanza e quindi anche il suo contenuto è da considerarsi non completamente attendibile.

La legge che è stata approvata alla Camera sulla riforma delle autonomie e che è attualmente in discussione al Senato, e per la quale è in atto questa indagine conoscitiva, prevede sostanzialmente una serie di norme che riguardano l'ordinamento contabile. Riteniamo però che queste norme non si strutturano in maniera coerente in tutto il complesso del Testo unico degli enti locali, ma vanno ad incidere solo su alcune limitate parti, senza garantire un assetto contabile, razionale e completo idoneo ad assicurare il passaggio dalla contabilità finanziaria, che va mantenuta per l'equilibrio di bilancio e per la cosiddetta contabilità autorizzatoria, alla contabilità economico patrimoniale. Sarebbe invece necessario creare l'obbligo di passare a tale contabilità perché, solo così facendo, si arriverà ai due capisaldi che questa normativa ha in previsione. Il primo caposaldo è la redazione del bilancio consolidato che sarà impossibile predisporre, come invece prevede la legge, senza un'organica contabilità economico patrimoniale. Il secondo caposaldo fa riferimento alla necessità di disporre di dati contabili attendibili, che fanno riferimento ad una contabilità economico-patrimoniale per trarre da questa gli elementi necessari alla realizzazione del federalismo fiscale. Oggi, in mancanza di un armonico sistema contabile, il federalismo fiscale si deve appoggiare, per determinare i costi *standard*, a studi che sono di carattere statistico e non rilevazioni contabili e puntuali. È stato quindi dato incarico alla Sose, nell'ambito del federalismo, di realizzare questa attività per la predisposizione dei costi *standard* per il servizio essenziale degli enti locali. Sosteniamo però che questo metodo, che comunque è empirico, dovrà essere in ogni caso supportato da dati economici che derivano da un ordinato sistema contabile degli enti locali. Attualmente questo sistema contabile, con la contabilità finanziaria, non è in grado di esprimere questi dati. Questa affermazione è tanto più vera se considerate che, ormai da tanto tempo, in diversi enti si sviluppano situazioni di *deficit*, la cui responsabilità è difficile assegnare ad una giunta comunale o provinciale rispetto a quella precedente o rispetto a quella precedente ancora poiché nessuno è in grado di ricostruirlo. Se avessimo avuto bilanci realizzati con il sistema economico patrimoniale,

sapremmo puntualmente a quale anno, a quale situazione o a quale carenza del bilancio, a suo tempo predisposto, dovrebbero fare riferimento eventuali buchi che nel corso del tempo si vanno a verificare.

PASTORE (*PdL*). Signor Presidente, come corelatore del provvedimento, vorrei innanzitutto trattare una questione che non è stata affrontata; la validità, l'efficienza e l'efficacia della presenza dei revisori dei conti, che sono espressione dell'ordine che voi rappresentate, e anche dell'albo dei revisori dei conti in generale. Vi sono modifiche alla normativa sulla contabilità anche nel disegno di legge anticorruzione, che non so sinceramente se si sovrappongono o identificano con questa previsione; il collega Malan, che è relatore del disegno di legge, può eventualmente soffermarsi su questi aspetti. L'obiettivo che cerchiamo di realizzare è la conformità dei sistemi contabili, che ci consenta, grazie anche a supporti tecnologici, di poter conoscere lo stato della finanza nazionale, partendo dal Governo centrale e arrivando all'ultimo dei Comuni italiani. Credo che ciò sia possibile se vi sono delle omogeneità nella redazione della documentazione dei bilanci degli enti locali.

Vorrei quindi un approfondimento sulla questione dei revisori contabili e sulla questione dell'omogeneità. Lo Stato, in base al terzo comma dell'articolo 117 della Costituzione, dovrebbe dettare i principi fondamentali per la contabilità sia dello Stato che di tutto il sistema pubblico. Quindi le Regioni, anche se hanno un'autonomia rilevante, devono però adeguarsi a quei principi fondamentali. Credo che alcune di queste norme vi siano sia nel federalismo fiscale che nella legge di contabilità, anche se ancora non attuate totalmente.

Vi ringrazio ancora per la vostra disponibilità e per il vostro contributo.

PRESIDENTE. Vorrei suggerire, dottor Boldrini, poiché lei ha toccato un tema a cui personalmente attribuisco una valenza innovativa forte, ove dovesse avere qualche proiezione normativa, di articolare una proposta di emendamento o di emendamenti sullo specifico punto, che verranno fatti oggetto di attenta valutazione.

BOLDRINI. Signor Presidente, abbiamo già preparato un documento puntuale con emendamenti che riguardano il provvedimento in esame. Ribadisco che, dal nostro punto di vista, il provvedimento non riesce ad incidere completamente su tutti gli aspetti; siccome però anch'io mi rendo conto che è sempre difficile fare tutto, nel senso che probabilmente pensare ad una riscrittura completa del Testo unico degli enti locali è probabilmente un'impresa un po' troppo difficile, ci siamo limitati a predisporre emendamenti al testo approvato dalla Camera, che riguardano il tema della contabilità e dei revisori.

Per quanto riguarda la correlazione tra i vari strumenti di contabilità, tutti dovrebbero adottare comuni schemi di bilancio e stessi principi contabili. Così dovrebbe essere. La legge n. 196 lo stabilisce per lo Stato e gli

enti pubblici. La delega contenuta nel federalismo fiscale lo attribuisce come mandato a emanare decreti legislativi al Governo per quanto riguarda gli enti locali e le Regioni. Ovviamente, infatti, questi bilanci vanno messi insieme. La necessità di addivenire ad un bilancio consolidato è una necessità forte, signor Presidente. Infatti, tutti gli enti locali oggi controllano una miriade di partecipazioni in società o altre aziende controllate e di questa enorme massa di volume di affari e di volumi finanziari il bilancio dell'ente locale, oggi, recepisce solo le manifestazioni finanziarie che provengono o vanno verso questi organismi partecipanti, ma non recepisce l'indebitamento e il complesso delle operazioni finanziarie all'interno di questi organismi. Ci sono enti locali che potrebbero avere addirittura, nel rapporto tra bilancio dell'ente e bilancio delle partecipate, un minor valore di attivo e di passivo dell'ente rispetto al valore di attivo e di passivo delle società partecipate. È evidente, quindi, che se non si riesce a fare il bilancio consolidato non si porterà mai alla luce del sole questo enorme volume di attività e passività che sta fuori dai bilanci degli enti locali.

Per quanto riguarda i revisori, abbiamo fatto una serie di proposte. Qualcosa è stato fatto dal punto di vista della maggior qualificazione.

Espongo ora la nostra opinione sul tema dei revisori. Attualmente i revisori vengono nominati non in base alle loro competenze professionali e specialistiche, ma in base alla loro appartenenza politica. Questo è un danno, perché in molti casi si verificano nomine di revisori che non hanno le competenze specialistiche. Si tratta infatti di una materia molto particolare, non a carattere generale, che non tutti possono svolgere, giacché le norme degli enti locali sono specifiche e precise. Proponiamo pertanto di far sì che la nomina dei revisori avvenga con la maggioranza dei due terzi (ma questo è già presente nel testo del provvedimento) e proponiamo anche che nei Comuni fino a 15.000 abitanti ciò venga fatto con il 70 per cento dei voti, perché, in quei comuni, con la maggioranza dei due terzi si rischia di avere comunque revisori che fanno riferimento alla maggioranza. Proponiamo quindi di eliminare il punto in cui si dice che lo statuto dell'ente potrebbe non rispettare le norme previste, modificando così la struttura del collegio dei revisori. Proponiamo anche che venga eliminato il principio del revisore unico nei Comuni da 5.000 a 15.000 abitanti. Si è trattato di un elemento di riforma giustificato dall'esigenza di ridurre i costi della politica. Secondo il mio modesto avviso, non è abolendo due revisori che si risolve il problema dei costi della politica nei Comuni tra i 5.000 e i 15.000 abitanti. Proponiamo altresì che la destinazione dei piccoli Comuni non faccia riferimento solo agli abitanti ma soprattutto ai dati di bilancio. Infatti, la presenza di un unico revisore vicino ai 5.000 o di un collegio dei revisori, oltre i 5.000 abitanti, deve far riferimento ai dati del bilancio e quindi alla complessità dello stesso. Ci sono Comuni turistici che hanno bilanci maggiori di Comuni con un numero di abitanti elevato e in questo caso non è giusto che abbiano un unico revisore dovendo avere un collegio dei revisori. Questa serie di norme le abbiamo riportate

nel nostro documento che consegniamo agli atti ai fini di una vostra riflessione sul punto.

PRESIDENTE. Ringraziamo sentitamente e sinceramente i rappresentanti del Consiglio nazionale dei dottori commercialisti e degli esperti contabili per le preziose informazioni fornite.

L'ordine del giorno prevede ora l'audizione del Sindaco del Comune di Campione d'Italia e della Commissione affari istituzionali del Comune di Firenze.

Do il benvenuto ai nostri ospiti. Oltre al sottoscritto sono presenti i senatori Bianco e Pastore, relatori del complesso atto al nostro esame e la senatrice Adamo. Ricordo agli auditi, essendo ormai costume invalso, la possibilità di depositare agli atti della Commissione eventuali documenti che chiariscano la propria posizione, nella speranza che non siano troppo lunghi, così da essere più efficaci. Vi assicuro che verranno seriamente presi in esame prima dai relatori e poi dai membri della Commissione. Vi ringraziamo ancora per aver accolto il nostro invito.

Da ora la parola alla signora Maria Paola Mangili Piccaluga, sindaco di Comune di Campione d'Italia.

MANGILI PICCALUGA. Ringrazio il presidente Vizzini per aver accolto la mia richiesta di essere ascoltata da questa Commissione. Il disegno di legge sulla Carta delle autonomie, approvato dalla Camera il 30 giugno ultimo scorso, comprende l'articolo 14, che tra l'altro ha raccolto il voto unanime di tutti i parlamentari. Questo articolo tratta del riordino delle disposizioni concernenti il Comune di Campione d'Italia. Il criterio ispiratore della nuova normativa è il mantenimento delle specialità presenti nelle disposizioni vigenti in ragione della collocazione territoriale separata dell'*exclave*.

Anche il comma 3 dell'articolo 8 del disegno di legge n. 2259 prevede una disposizione di salvaguardia del nostro particolare *status* di *exclave* ed esonera il nostro Comune dall'obbligo di associarsi con altri Comuni, come previsto per i Comuni con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti, a riconferma della nostra particolare collocazione geografica dalla quale scaturiscono molte peculiarità.

La peculiarità geografica di Campione d'Italia, di essere *enclave* italiana in territorio svizzero e quindi territorio esterno alla linea doganale italiana e comunitaria, esclude il nostro Paese da ogni comparazione, sia pure approssimativa, con altri Comuni italiani. L'amministrazione comunale si trova infatti ad operare nell'ambito del sistema socio-economico e infrastrutturale della Confederazione elvetica. La particolarità doganale del Comune di Campione d'Italia ha pertanto creato negli anni delle peculiarità che, attraverso necessarie consuetudini, sono state gradualmente normate.

Le peculiarità sono le seguenti: la moneta corrente è il franco svizzero; il bilancio del nostro Comune è espresso in franchi svizzeri; gli stipendi sono corrisposti in franchi svizzeri; i servizi telefonici sono svizzeri;

i veicoli sono immatricolati in Svizzera e di conseguenza sono svizzere le patenti di guida dei cittadini campionesi; l'assistenza sanitaria ai cittadini è garantita da un sistema misto in base ad un accordo stipulato dal Comune di Campione con la ASL di Como e la Regione Lombardia, che consente l'accesso ad operatori e strutture ospedaliere del Canton Ticino; i nostri bambini nascono nelle cliniche e negli ospedali di Lugano e i nostri morti vengono cremati presso il cimitero di Lugano; le assicurazioni sono prevalentemente svizzere; l'ufficio postale di Campione, dove lavorano dipendenti comunali, riceve e invia alla posta di Lugano la corrispondenza destinata all'Italia; il calendario scolastico delle nostre scuole elementari e medie è quello valido per il Canton Ticino; molti nostri ragazzi frequentano le scuole medie e superiori del Canton Ticino, utilizzando mezzi di trasporto a carico del bilancio comunale; molti altri ragazzi frequentano le scuole superiori a Como, utilizzando un servizio anch'esso a carico del bilancio comunale, non esistendo alcun collegamento di trasporto pubblico con l'Italia; i rifiuti solidi urbani sono smaltiti secondo le modalità e le normative svizzere nei siti svizzeri; il pronto intervento dei Vigili del fuoco è assicurato dal Comune svizzero di Melide; i contratti di locazione, ivi compresi quelli del Comune, sono stipulati in franchi svizzeri; tutte le merci importate in Campione d'Italia sono considerate extradoganali dal diritto italiano comunitario. Insomma, il mercato di riferimento per l'acquisizione dei beni e dei servizi è quello svizzero. Ecco perché questa Amministrazione comunale sente l'urgente necessità di ottenere dallo Stato italiano il riconoscimento del nostro particolare *unicum* territoriale, onde disciplinare in modo organico e definitivo i peculiari assetti istituzionali, socio-economici, sanitari, valutari, fiscali, doganali e finanziari della nostra comunità così com'è avvenuto per le altre *exclave* europee, che vengono tutelate da accordi e normative particolari stipulati tra i due Stati interessati.

Il 4 settembre 2009 presso il Consiglio d'Europa si è svolto un incontro per discutere sulle peculiarità delle cinque *exclave* europee, che sono, oltre a Campione d'Italia, Baarle-Hertog, Baarle-Nassau, Büsingen am Hochrhein e Llivia. Successivamente, il 23 ottobre, abbiamo organizzato a Campione il primo Convegno sulle *exclave* europee. Oltre ad essere presenti i Sindaci di queste realtà, hanno partecipato anche i rappresentanti del Ministero degli esteri italiano, del Ministero degli esteri svizzero, tre rappresentanti del Consiglio d'Europa ed i senatori Garavaglia e Butti. Abbiamo così potuto discutere sulle problematiche e sulle anomalie di questi territori e ci siamo accorti che mentre le altre quattro *exclave* europee avevano una normativa speciale varata dal Paese di appartenenza e da quello ospitante, per Campione non c'era alcuna normativa.

Il nostro intervento vuole quindi assicurare anche alla nostra realtà una normativa certa ed organica, sia dalla madre patria per i rapporti di sovranità esistenti, sia tra Italia e Svizzera, così come sono regolamentate le altre *exclave* europee. Peraltro, il Ministero degli esteri sta lavorando già da circa un anno su questo argomento. Sono pertanto qui a chiedere

a tutti voi di sostenere il disegno di legge approvato dalla Camera, riconfermandolo nella sua interezza quando verrà esaminato, auspicabilmente in tempi brevi; in questo modo Campione d'Italia finalmente potrà disporre di una normativa di cui ha tutti i diritti.

Laserò agli atti della Commissione una *brochure* con la quale potrete approfondire le problematiche.

Mi permetto di dare un tocco di colore, richiamando la storia di Campione d'Italia, che nasce come territorio longobardo di Totone, da questi viene lasciato agli abati di Sant'Ambrogio, cosicché il rito Ambrosiano è il nostro rito religioso pur trovandoci in provincia di Como. Un'altra particolarità del nostro paese è che fu il primo paese italiano, nel gennaio 1944, ad aderire al Governo Badoglio.

PRESIDENTE. Ringraziamo i nostri ospiti per il loro contributo.

Segue l'audizione della delegazione della Commissione affari istituzionali del Comune di Firenze. Ciò mi offre la particolare occasione di incontrare l'onorevole Valdo Spini, già presidente della Commissione difesa della Camera, che ricordo con piacere ed al quale do senz'altro la parola.

SPINI. Signor Presidente, in effetti abbiamo vissuto insieme un periodo di intense riforme alla Commissione difesa, che ricordo volentieri. Saluto anche il senatore Bianco, vecchio amico, del quale voglio ricordare le ordinanze di protezione civile per via Lambertesca, la via di Firenze colpita dalle bombe nel 1993, che ricordiamo tutti con gratitudine.

Sono presenti, qui con me, il presidente del Consiglio comunale Eugenio Giani, insieme al vice presidente Scino, nonché la vice presidente della Commissione affari istituzionali Giuliani.

Non siamo Campione d'Italia, ma in un certo senso forse siamo campioni d'Italia, perché ieri il Consiglio comunale di Firenze ha approvato all'unanimità un ordine del giorno per la costituzione della città metropolitana e credo sia forse la prima espressione dal basso adottata con chiarezza in questo ambito.

Siamo molto interessati all'articolo 5 – se ho ben colto – del disegno di legge che state esaminando, che dovrebbe dare le gambe alla città metropolitana che, come sapete, il nuovo Titolo V della Costituzione viene a costituzionalizzare. Diverse leggi vigenti hanno individuato otto aree metropolitane nelle Regioni a statuto ordinario, più Roma, che si è già arrangiata per conto suo come Capitale d'Italia. Tuttavia, questo è uno dei temi più tormentati, perché in teoria tutti dicono che è bene realizzare le città metropolitane – e consegneremo un «Quaderno del Circolo Rosselli» relativo ai Paesi europei (Germania, Francia, Gran Bretagna) nei quali ci si sta muovendo in questa direzione – ma in Italia questo istituto stenta a decollare per la difficoltà di superare i campanilismi.

Chiederemmo allora, nell'ambito della vostra attività di legislatori del nuovo ordinamento degli enti locali, noto sotto il nome di Carta delle

autonomie, di dare il nostro contributo, principalmente sull'articolo che riguarderà le città metropolitane. In particolare, poiché pare che, lodevolmente, avete interesse a mettere il provvedimento in parallelo con i decreti sul federalismo, abbiamo l'idea che questi ultimi dovrebbero prevedere precisi incentivi a favore di chi costituisce le città metropolitane. In altre parole, siamo convinti che oltre alla giustezza della causa, anche un trattamento differenziale per chi procede alla loro costituzione rispetto a chi non vi procede sarebbe cosa utile.

Per quanto ci riguarda, abbiamo svolto un Convegno, l'11 febbraio scorso, al quale ha partecipato il Governo, rappresentato dal dottor Tucciarelli, capo dipartimento del Ministero delle riforme. Siamo inseriti in un contesto ampio, che vede la Regione Toscana pensare ad un'area metropolitana e la Provincia di Firenze pensare ad una fusione di Province tra Firenze, Prato e Pistoia: tutte iniziative lodevoli, che non contrastano però con l'idea che la città metropolitana venga effettivamente attuata.

È una felice coincidenza quella tra la nostra pronuncia di ieri, che naturalmente lasceremo agli atti della vostra Commissione insieme ad una relazione che ho estremamente riassunto, ed il fatto che oggi abbiate voluto riceverci, che per noi è naturalmente importante.

Vorremmo porre la questione da diversi punti di vista. Il primo è che vorremmo si smettesse di scrivere delle città metropolitane per poi, di fatto, non farne alcunché. Un secondo aspetto è che, se la Commissione potesse recepire e sottolineare positivamente, anche in un comunicato, che ieri tutte le forze politiche del Consiglio comunale di Firenze, all'unanimità, si sono riconosciute nel documento di cui ho detto, potrebbe servire da incoraggiamento. Infine, vorrei sottolineare l'importanza che effettivamente i decreti sul federalismo siano davvero in parallelo con questa proposta di legge e possano consentire di individuare le modalità di funzionamento.

Prima di lasciare la parola ai colleghi, vorrei dire che abbiamo ritenuto che approvare all'unanimità questo documento consentisse al Consiglio comunale di essere – come penso sarete anche voi – esigenti verso il Governo, perché quest'ultimo ha proprie incombenze di attuazione, cioè deve procedere ai decreti sul sistema elettorale e quant'altro. Naturalmente vi potrebbe essere un gioco di rinvio: se dalla base non viene niente, il Governo non fa niente; se il Governo non fa niente, dalla base non viene niente. Credo che questo meccanismo involutivo vada assolutamente spezzato. È stato questo l'intendimento che abbiamo perseguito con tali iniziative e con tale progetto. Parliamoci fuori dai denti: le grandi città metropolitane hanno altri strumenti; Milano ha l'Expo 2015, Venezia la legge speciale e Roma lo statuto di Roma Capitale.

Presidenza del presidente VIZZINI

(*Segue SPINI*). Direi che sono proprio le città come la nostra che hanno davvero interesse a ricostruire un tessuto metropolitano. Pensate che, da un censimento all'altro, abbiamo perso circa 100.000 abitanti e forse anche di più. In realtà, guardando la statistica delle automobili che ogni giorno arrivano dai Comuni esterni a Firenze, ci si rende conto che, come pendolari ne arrivano almeno altrettanti. Se non si programma insieme questa conca di 900.000 abitanti, non si riesce a regolarla. Ciò è particolarmente vero nel nostro caso perché la storia ci ha dato dei confini amministrativi molto ristretti, quando altre città hanno confini più larghi; credo però che ciò sia vero in generale per tutte le città metropolitane. Abbiamo perciò pensato di costruire questo dialogo con la Commissione, che torno a ringraziare per il tempo che ci dedica, per poter vedere se questa è la volta buona; se si procede cioè anche in Italia – come si è fatto in altri Paesi europei – a dare dimensione adeguata a città metropolitane che di fatto costituiscono un tutto unico. I singoli comuni hanno rispettabilissime tradizioni storiche e quant'altro, ma che dal punto di vista dei trasporti, della mobilità, dell'acqua e del gas, hanno bisogno di una dimensione istituzionale adeguata a trattare i loro problemi democraticamente ed in rapporto con i cittadini.

Ringrazio ancora il Presidente e i senatori per l'opportunità che ci hanno offerto con questa audizione.

GIANI. Signor Presidente, l'intervento del presidente Spini mi esime dal trattare il carattere generale di rappresentanza dell'ordine del giorno che ieri, su sua proposta, il consiglio comunale ha approvato all'unanimità. Vorrei altresì ringraziarlo perché, come Presidente della Commissione affari costituzionali del Comune di Firenze, ha attivato questo incontro. Personalmente, dopo le sue parole, mi sento di aggiungere semplicemente tre aspetti che *de iure condendo* possono essere utili nella fase di elaborazione del testo definito «Carta delle autonomie», che vuole essere un testo integrativo del Testo unico sull'ordinamento delle autonomie locali (decreto legislativo n. 267 del 2000).

A mio giudizio, si rende necessaria una riflessione sul fatto che fin dalla legge n. 142 del 1990 – sono quindi passati esattamente vent'anni dall'ordinamento delle autonomie locali – era stata prevista la città metropolitana; a ciò sono seguite modifiche tutto sommato marginali nell'assetto e nell'impostazione legislativa, senza che poi realmente nessuno – nonostante l'inserimento nel Titolo V della Costituzione – abbia utilizzato questo istituto giuridico. Credo, quindi, che vi siano almeno tre misure da prevedere. La prima è che la città metropolitana non può essere prevista come un'automatica sostituzione della Provincia, magari in una dimen-

sione territoriale più ristretta. Ritengo infatti che la città metropolitana dovrebbe essere, forse in una prima fase provvisoria, un ente intermedio tra Comune e Provincia e, poi, ci saranno realtà in cui essa andrà ad essere sostitutiva della Provincia ed altre – come si adatta meglio all'area fiorentina – in cui sarà sostitutiva dei Comuni o quantomeno andrà a raccordarsi con una sostituzione del ruolo dei Comuni nel municipio. Il nostro territorio è fortemente integrato da circa 700.000 abitanti dei 13 Comuni contigui a Firenze, che hanno già servizi in comune. Se guardiamo l'andamento demografico, i 650.000 abitanti dei 13 Comuni intorno a Firenze sono gli stessi di quarant'anni fa; ciò significa che gli abitanti si sono trasferiti in un territorio comunale che è più piccolo, 10.200 ettari rispetto ai 150.000 ettari del territorio municipale di Roma, e, che conseguentemente, per il conformarsi negli stati pre-unitari all'unità d'Italia, rimase piccolo, come era la comunità di Firenze ai tempi del Granducato. Deve essere perciò trovata una formulazione; nell'articolo 4 del testo, a mio avviso, basterebbe indicare che la città metropolitana non acquisisce poteri delle Province, ma può acquisire alcuni o tutti i poteri delle Province; si potrebbe partire da questa formulazione per modellarla poi, invece che sulla sostituzione dei poteri provinciali, sulla sostituzione dei poteri comunali. Comunque, la formulazione può essere trovata, l'importante è che non si vincoli in modo rigido alla sostituzione della Provincia, ma possa invece essere consentito dove è più oggettivamente corrispondente, la sostituzione dei Comuni.

In secondo luogo, vanno sincronizzate le importanti e positive previsioni della legge n. 42 del 2009 sul federalismo fiscale, che per la prima volta ha previsto un sistema di costituzione di organismi transitori. Nel testo della Carta delle autonomie sulle città metropolitane non vi è alcun riferimento a quanto fu introdotto nel contesto normativo dal provvedimento citato, che invece aiuterebbe molto. Per quanto riguarda il consiglio metropolitano, che verrebbe ad essere l'organismo transitorio e che oggi, dall'articolo 23 della legge n. 42, è affidato ad un consiglio di sindaci, basterebbe introdurre rappresentanze consiliari, ovvero due rappresentanti del consiglio comunale. Questa formulazione darebbe la possibilità di avere anche un rappresentante di minoranza, che sarebbe utile perché nel nostro territorio, se andassimo sui 13 Comuni, rischieremmo di avere tutti sindaci dello stesso colore e orientamento politico, e ciò sarebbe demotivante per una parte. Invece, introducendo due rappresentanti del consiglio, si avrebbe anche un rappresentante di minoranza, ma soprattutto si avrebbe la possibilità di trovare dei motori alla costituzione del soggetto che non possono essere solo i sindaci. I sindaci sono chiaramente molto coinvolti nell'attività amministrativa corrente, mentre dal consiglio – lo vediamo nell'esperienza pratica – nascono spinte che possono portare a far funzionare subito questo organismo provvisorio.

La terza questione è relativa al fatto che, nel momento in cui andiamo a prevedere questa istituzione, devono essere dettati i tempi; non può cioè essere lasciata a se stessa, ma vanno fissati dei termini entro i quali le città ci sono o non ci sono in questo processo. Per quanto riguarda

la nostra città, l'ordine del giorno approvato all'unanimità pone come primo punto quello di voler rientrare nelle nove città metropolitane. Quindi, se verranno dettati tempi e fissate scadenze, perché Regioni e Stato possano avere in mano il materiale che viene proposto dai Comuni interessati, cercheremo di rispettarle perché, come sempre accade in Italia, se c'è l'asticella, cerchiamo di superarla.

ADAMO (PD). Signor Presidente, vorrei innanzitutto confermare l'impegno sulla specificità di Campione d'Italia. È infatti una questione su cui avevamo predisposto un ordine del giorno recepito dal Senato, che credo abbia aiutato a portare a questa formulazione. Andremo avanti su questa strada molto volentieri e vi chiedo di farci avere gli atti del convegno che avete fatto, con il confronto con le altre *exclave* europee.

Per quanto riguarda Firenze, su questo tema sono molto sensibile, al punto che, insieme ad altri colleghi, avevamo predisposto una legge specifica per Milano, per dare un segnale dal basso. Sono d'accordo su formulazioni che non definiscano un modello precostituito dall'alto di cosa deve essere la città metropolitana, ma che ci sia una metodologia di decisione e poi si verifichi cosa è meglio. Devo però dire con onestà che dubito che, al di là di una fase transitoria, possiamo presentarci con un organismo intermedio permanente, cioè con un ente in più. Le fornisco il testo della legge per farle comprendere meglio il ragionamento svolto. Quindi, il mio sostegno all'iniziativa è totale, perché è vero che Milano con Expo 2015 ha una grande opportunità in termini economici, tanto che al Sindaco sono stati riconosciuti poteri commissariali per le opere, ma Milano condivide pienamente la vostra situazione dal punto di vista istituzionale: una città piccola, con confini ristretti, che vive come una grande città senza le istituzioni di una grande città. Questo è un limite enorme per tutto, infrastrutture, trasporti e quant'altro.

SPINI. In effetti al nostro convegno fiorentino abbiamo invitato un urbanista milanese.

PRESIDENTE. Ringrazio i rappresentanti della Commissione affari istituzionali del Comune di Firenze, con i quali mi scuso per essere stato assente nella prima parte dell'audizione.

Desidero comunque sottolineare che mi legano al dottor Valdo Spini rapporti di amicizia e antiche battaglie comuni per cui sono certo, prima ancora che parli, che quando sposa una battaglia questa è una buona battaglia. Sono convinto che insieme ai relatori faremo quanto è in nostro potere per attivare questi meccanismi e tener conto del problema che ci è stato sottoposto.

Saluto e ringrazio anche i rappresentanti del Comune di Campione d'Italia, con i quali mi scuso. Mi farò carico di leggere il Resoconto stenografico per sapere quanto hanno riferito.

Passiamo ora all'audizione dei rappresentanti della Confedilizia. Sono presenti il dottor Giorgio Spaziani Testa, segretario generale, e il dottor Giovanni Gagliani Caputo, funzionario della Segreteria generale.

SPAZIANI TESTA. Ringrazio il Presidente e la Commissione per averci invitato ad esprimere il nostro parere come rappresentanti della Confedilizia, ossia dell'organizzazione della proprietà immobiliare su questo disegno di legge governativo in materia di funzioni degli enti locali.

Appreziamo gli intendimenti di questo disegno di legge, per come si è andato strutturando dopo l'esame da parte della Camera, con particolare riguardo alla necessità indicata espressamente nel primo articolo del disegno di legge, di razionalizzare l'attività degli enti locali, Comuni e Province in particolare, e di cercare di ridurre la spesa di questi enti aumentando l'efficacia e l'efficienza degli stessi.

Fatta questa premessa generale, riteniamo però di dover concentrare la nostra attenzione su un aspetto che più specificamente riguarda la proprietà immobiliare, quello relativo al catasto; argomento trattato da uno degli articoli del provvedimento, e specificatamente quello che prevede le funzioni fondamentali dei Comuni (articolo 2, comma 1, lettera l)), e quindi anche le funzioni in materia di catasto.

In questa esposizione ci esprimiamo brevemente sul tema, illustrando la nostra posizione in merito, descritta più diffusamente nel documento che depositeremo agli atti della Commissione ai fini del successivo esame di questo provvedimento da parte del Senato ed eventualmente della Camera in seconda lettura.

La Confedilizia su questo tema, che ha formato oggetto di un importante dibattito circa la suddivisione delle funzioni catastali tra Stato e Comuni, non è mai stata contraria all'attribuzione ai Comuni di funzioni catastali. Siamo però fermamente contrari, e intendiamo ribadirlo in questa sede, alla proposta di attribuire ai Comuni la possibilità di fissare gli estimi dei singoli immobili e quindi la base imponibile dei tributi.

Sappiamo che diversi tributi immobiliari si fondano sul valore e sulla rendita catastale degli immobili e su questi si fonderà anche il tributo di cui si prevede l'istituzione, sostitutivo dell'ICI, la cosiddetta IMO, i cui contenuti sono espressi nello schema di decreto legislativo in materia di federalismo municipale, all'attenzione della Commissione per l'attuazione del federalismo fiscale.

Diversi tributi, fra cui questo nuovo, ma anche molti già esistenti, attualmente l'ICI stessa, l'IRPEF, nonché le imposte indirette si basano sulle risultanze catastali. Riteniamo essenziale, come organizzazione della proprietà immobiliare dei proprietari di casa, concentrare la massima attenzione sul fatto che ai Comuni vengano attribuite funzioni catastali, ma non quella di determinare la base imponibile delle imposte e in particolare di quella che loro stessi gestiscono, l'ICI ora e, in futuro, l'imposta prevista nello schema di decreto legislativo sul federalismo municipale.

In questa direzione, la Confedilizia si è mossa in questi anni ottenendo anche una pronuncia del TAR del Lazio che ha annullato un de-

creto del Presidente del Consiglio del 2007, quindi del precedente Governo, che attribuiva ai Comuni funzioni catastali ultronee rispetto a quelle previste dalla legge e auspiccate dalla Confedilizia. In questo senso continueremo a muoverci.

Nel documento che lasciamo agli atti della Commissione illustriamo, oltre a questa nostra posizione in materia di catasto, anche alcune pregiudiziali, cui farò brevemente cenno, che interessano la materia catastale e di conseguenza quella fiscale e immobiliare. Una pregiudiziale è quella dell'impossibilità per i contribuenti italiani, in quanto proprietari di casa, di avere contezza chiara dell'inquadramento catastale dei propri immobili attraverso pubblicizzazione delle unità immobiliari tipo, che la legge prevede e che attualmente non sono rese conoscibili da parte dell'Agenzia del territorio. Problemi questi, a cominciare da quello della conoscibilità delle unità immobiliari tipo, presenti già nella situazione attuale della legislazione catastale, che verrebbero ulteriormente aggravati qualora si attribuissero ai comuni funzioni anche in materia di estimo.

Passando semplicemente in rassegna le varie problematiche, un'altra è quella dell'attuale procedura di accatastamento degli immobili, che avviene attraverso un sistema informatico non trasparente nei confronti dei proprietari, ossia degli utenti del servizio, dei contribuenti, in quanto non viene resa nota la procedura informatica relativa che devono utilizzare i professionisti abilitati, quindi senza che vi sia trasparenza circa l'accatastamento ed il classamento degli immobili.

Un grave problema in tema di contenzioso catastale è che in Italia non è possibile contestare nel merito le tariffe d'estimo, cioè i valori sui quali si basano i tributi ai quali poc'anzi ho fatto riferimento: non c'è la possibilità, se non per ragioni di illegittimità e quindi per meri vizi formali, di contestare nel merito l'entità e la congruità del valore catastale attribuito agli immobili attraverso i provvedimenti che fissano le tariffe d'estimo.

Il terzo punto su cui ci soffermiamo maggiormente nel documento è quello dei valori dell'Osservatorio del mercato immobiliare dell'agenzia del territorio, l'OMI, osservatorio che, tra i suoi obiettivi ufficiali, oltre alla finalità di stabilire valori di mercato di riferimento relativi al mercato immobiliare, ha anche quella di svolgere funzioni in materia catastale dell'agenzia del territorio. Proponiamo da tempo che, per la determinazione di valori di mercato relativi alle compravendite e alle locazioni, vi sia una procedura analoga a quella stabilita dall'agenzia delle entrate per gli studi di settore con riferimento ai ricavi delle imprese, quindi una consultazione formale e una validazione da parte delle associazioni di categoria interessate, *in primis* quindi la proprietà immobiliare.

Ultimo punto al quale facciamo cenno è il tema della provvisorietà degli attuali estimi. In merito vi sono state diverse vicende, anche giudiziarie: mi riferisco ad un ricorso di tanti anni fa della Confedilizia relativamente agli estimi fissati negli anni 1988-1989 con procedura prima regolamentare e poi legislativa, estimi che la Corte costituzionale giudicò

legittimi solo in quanto provvisori, ma che ancora si utilizzano in Italia per determinare il valore catastale degli immobili.

Queste osservazioni, che ho solo brevemente passato in rassegna, sono utili a rappresentare da parte nostra l'esigenza che, rispetto alla suddivisione di funzioni tra Stato e comuni in materia catastale, trattata come ho detto all'articolo 2 del provvedimento, si ponga molta attenzione ai confini tra le competenze degli uni e quelle degli altri, ossia tra le competenze dello Stato e dell'Agenzia del territorio e quelle dei comuni.

Aggiungo, con riferimento alla richiesta, sempre avanzata dai comuni, di maggiori facoltà in materia catastale, che riteniamo tale richiesta non confacente, soprattutto in quanto vi sono già facoltà molto precise e stringenti previste dalla legge, che probabilmente i comuni non stanno sfruttando adeguatamente. Mi riferisco a quanto previsto dalla finanziaria del 2005, che stabilisce la possibilità, per i comuni, di effettuare il riclassamento degli immobili sia per zone che per singole unità immobiliari, consentendo di sfruttare quelle capacità, che i comuni stessi giustamente rivendicano, di maggiore controllo del territorio e di valutare eventuali distorsioni che si creano nella classificazione degli immobili.

Crediamo debbano essere utilizzate le facoltà già esistenti e non attribuite ai comuni nuove funzioni.

Arrivo alle conclusioni, rimandando nuovamente al nostro documento per gli approfondimenti, e le conclusioni sono quelle che ho accennato all'inizio: come Confedilizia siamo favorevoli al disegno di legge e all'opera di razionalizzazione, snellimento e riduzione dei costi degli enti locali; sul tema specifico della attribuzione e suddivisione delle competenze in materia catastale, siamo molto netti nel rifiutare l'ipotesi, che non sembra emergere dal disegno di legge in esame nell'attuale formulazione, di attribuzione ai comuni di funzioni catastali in materia di determinazione della base imponibile. Riteniamo che questo atteggiamento tuteli non solo le ragioni della proprietà immobiliare e dei proprietari di casa, ma anche un ordinamento equilibrato, nell'ambito del quale rientra l'ordinamento catastale che, per le funzioni di perequazione che ha e dovrebbe avere, richiede una visione unitaria ed un controllo dello Stato forte, attraverso l'Agenzia del territorio.

PRESIDENTE. Ringrazio i nostri ospiti per il contributo dato. Se potete depositare il vostro scritto, faremo in modo di consegnarlo a tutti i commissari. È comunque qui presente il relatore, che vi ha ascoltato ed è deputato a valutare eventuali emendamenti che possano andare incontro alle audizioni che stiamo svolgendo. Suppongo infatti che queste audizioni ci porteranno a riaprire, ancorché brevemente, il termine per la presentazione degli emendamenti, perché siamo abituati a lavorare così: non audiamo le persone per farci lasciare documenti dopo che abbiamo già deciso, ma vogliamo cogliere gli spunti di riflessione che pervengono e quindi anche i vostri saranno esaminati con la dovuta attenzione.

Dichiaro concluse le audizioni odierne e rinvio il seguito dell'indagine conoscitiva in titolo ad altra seduta.

I lavori terminano alle ore 13,15.