

COMMISSIONE PARLAMENTARE

per le questioni regionali

S O M M A R I O

COMUNICAZIONI DEL PRESIDENTE:

| | |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Sulla proroga delle indagini conoscitive in corso | 298 |
| Sulla visita a Ischia e Procida | 298 |
| ESAME AI SENSI DELL'ARTICOLO 118-BIS, COMMA 1, DEL REGOLAMENTO DELLA CAMERA E DELL'ARTICOLO 125-BIS, COMMA 1, DEL REGOLAMENTO DEL SENATO: | |
| Documento di programmazione economico-finanziaria relativo alla manovra di finanza pubblica per gli anni 2000-2003 (Doc. LVII, n. 4). Parere alle Commissioni V della Camera dei deputati e 5 ^a del Senato (<i>Seguito dell'esame e conclusione — Parere favorevole con osservazioni</i>) | 299 |
| ESAME AI SENSI DELL'ARTICOLO 102, 3° COMMA, DEL REGOLAMENTO DELLA CAMERA DEI DEPUTATI: | |
| Elezione diretta del presidente della giunta regionale (C. 5389-5473-5500-5567-5587-5623-B cost. Veltroni; Calderisi; Rebuffa; Paissan; Boato; Boato) (<i>approvato in un testo unificato, in prima deliberazione, dalla Camera e modificato dal Senato</i>) — Parere alla I Commissione della Camera dei deputati. (<i>Esame e conclusione — parere favorevole con osservazioni</i>) | 300 |
| ESAME AI SENSI DELL'ARTICOLO 40, 9° COMMA, DEL REGOLAMENTO DEL SENATO: | |
| Disposizioni in materia di autonomia e ordinamento degli enti locali, nonché modifiche alla legge 8 giugno 1990, n. 142 (S. 1388-B). Parere alla 1 ^a Commissione del Senato. (<i>Esame e conclusione — Parere favorevole con osservazione</i>) | 301 |

COMUNICAZIONI DEL PRESIDENTE

Mercoledì 14 luglio 1999. — Presidenza del Presidente Mario PEPE.

La seduta comincia alle 13.30.

Sulla proroga delle indagini conoscitive in corso.

Il Presidente Mario PEPE avverte che, sulla base di quanto convenuto nell'Ufficio di Presidenza integrato dai rappresentanti dei gruppi, essendo altresì pervenuto l'assenso del Presidente della Camera, d'intesa con il Presidente del Senato, sono

stati prorogati al 30 settembre prossimo i termini per la conclusione delle indagini conoscitive sul ruolo delle regioni e delle autonomie nel sistema delle politiche pubbliche per le aree depresse e sulle problematiche della transizione dal federalismo amministrativo allo Stato federale.

La Commissione prende atto.

Sulla visita a Ischia e Procida.

Il Presidente Mario PEPE rende noto che nelle giornate del 12 e 13 luglio una delegazione della Commissione ha incon-

trato — nell'ambito di un'iniziativa promossa congiuntamente al presidente dell'ANCIM, Costantino Federico — i rappresentanti dei comuni dell'isola di Ischia e dell'isola di Procida. Nel corso dei due incontri, oltre a problematiche specifiche, sono stati affrontati alcuni temi di carattere generale per l'insularità minore. Anzitutto è stata espressa viva soddisfazione per la nuova formula istituzionale della comunità isolana o dell'arcipelago, contenuta nell'articolo 5 del disegno di legge S. 1388-B, pur sollevandosi da taluni il problema di riconoscere uno status specifico di comune isolano per le isole o arcipelaghi nei quali sussista un singolo comune.

Altro risultato importante dell'associazionismo tra le isole minori è l'elaborazione di un primo documento di programmazione unitario per le isole stesse riferito al periodo 2000-2006, che formerà oggetto di un esame e di un confronto con le regioni nel cui territorio sono situate le isole minori.

Al centro dell'incontro con gli amministratori locali infatti è stato posto il tema dello sviluppo locale, che ha come questioni nodali la difesa della costa, il demanio marittimo e la portualità, i trasporti. Su tali questioni, se deve essere chiesta maggiore autonomia secondo la logica della sussidiarietà, deve però anche realizzarsi — come condizione indispensabile dello sviluppo — un forte coordinamento tra le nascenti comunità isolate e le istituzioni che maggiormente conterranno dopo l'attuazione del federalismo amministrativo, cioè provincia e regione. Questo aspetto è stato ripetutamente sottolineato dalla delegazione della Commissione: un più compatto e forte soggetto come la comunità isolana deve cercare tenacemente il confronto con province e regioni. Da un punto di vista operativo è stata, inoltre, ipotizzata la creazione di un gruppo di lavoro tra i parlamentari eletti nelle circoscrizioni in cui si collocano le isole minori al fine di approfondire in modo coordinato le tematiche rilevanti.

La seduta termina alle 13.35.

Mercoledì 14 luglio 1999. — Presidenza del Presidente Mario PEPE.

La seduta comincia alle 13.35.

ESAME AI SENSI DELL'ARTICOLO 118-BIS, COMMA 1, DEL REGOLAMENTO DELLA CAMERA E DELL'ARTICOLO 125-BIS, COMMA 1, DEL REGOLAMENTO DEL SENATO.

Documento di programmazione economico-finanziaria relativo alla manovra di finanza pubblica per gli anni 2000-2003 (Doc. LVII, n. 4).

Parere alle Commissioni V della Camera dei deputati e 5° del Senato.

(Seguito dell'esame e conclusione — Parere favorevole con osservazioni).

La Commissione prosegue l'esame del documento in titolo, sospeso nella seduta dell'8 luglio 1999.

Il Presidente Mario PEPE, *relatore*, formula la seguente proposta di parere:

« La Commissione parlamentare per le questioni regionali,

esaminato il documento di programmazione economico-finanziaria relativo alla manovra di finanza pubblica per gli anni 2000-2003;

condivise le linee fondamentali e l'impianto del documento, che esprime indirizzi di transizione in attesa del completo recupero del rapporto tra deficit e PIL;

ESPRIME PARERE FAVOREVOLE

con le seguenti osservazioni:

A) è necessario accentuare l'impegno del Governo nel sostenere con forza il ruolo delle regioni e delle autonomie locali nelle politiche di sviluppo, che devono fondarsi su processi autopropulsivi e sul promovimento di iniziative-pilota; deve essere inoltre rapidamente completata la rete delle intese istituzionali in tutte le regioni;

B) a corollario di quanto enunciato al punto A) diviene indispensabile accelerare e completare al più presto la riforma amministrativa, soprattutto sul lato del trasferimento delle risorse;

C) sempre nel quadro delle politiche di sviluppo devono essere affrontati con attenzione i temi concernenti le aree deboli, in particolare la montagna e l'insularità minore, in un quadro che tenga conto naturalmente della difesa dell'ambiente naturale;

D) deve infine essere affrontato il problema del riordino della programmazione negoziata secondo i seguenti indirizzi:

valorizzazione della stessa come mezzo per realizzare politiche anticicliche;

specializzazione degli strumenti specificamente previsti;

semplificazione delle procedure;

allineamento temporale della programmazione tra i vari livelli previsti (locale, regionale, nazionale e comunitario)».

Il senatore Giuseppe TURINI (AN) rileva che le previsioni contenute nel documento di programmazione economico-finanziaria presentato dal Governo appaiono eccessivamente ottimistiche, mentre i dati reali dell'occupazione sono preoccupanti. Le politiche di incentivazione non tengono conto delle difficoltà che incontrano le regioni in presenza di un processo di decentramento ancora non realizzato. Gli organismi europei, ma anche gli istituti nazionali specialistici, richiedono un'efficace riforma del sistema previdenziale. In particolare, l'ISTAT, non più di una settimana fa, ha segnalato un grave arretramento nella quantità degli ordinativi alle industrie italiane, dato questo che, riferito ad un sistema produttivo che si colloca intorno al quinto posto in ambito mondiale, appare assai preoccupante. Poiché tali elementi fanno ri-

tenere oggettivamente inaccettabile il DPEF, egli non concorda con la formulazione di un giudizio favorevole sul medesimo, pur riconoscendo che gli obiettivi contenuti nelle osservazioni proposte dal Presidente sono senz'altro auspicabili, per quanto di improbabile conseguimento nel contesto della politica economica dell'attuale Governo. Annuncia pertanto il voto contrario di alleanza nazionale.

Il Presidente Mario PEPE, *relatore*, rispondendo al senatore Turini, afferma di condividere la sottolineatura del ruolo dell'industria nell'economia del paese, ma ritiene che dal documento di programmazione economico-finanziaria emerga comunque un impegno al rilancio delle piccole e medie imprese.

Nessun altro chiedendo di intervenire, la Commissione approva la proposta di parere favorevole, con osservazioni, presentata dal Presidente.

**ESAME AI SENSI DELL'ARTICOLO 102, 3°
COMMA, DEL REGOLAMENTO DELLA CAMERA
DEI DEPUTATI**

Elezione diretta del presidente della giunta regionale.

(C. 5389-5473-5500-5567-5587-5623-B cost. Veltroni; Calderisi; Rebuffa; Paissan; Boato; Boato).

(approvato in un testo unificato, in prima deliberazione, dalla Camera e modificato dal Senato).

Parere alla I Commissione della Camera dei deputati.

(Esame e conclusione — parere favorevole con osservazioni).

La Commissione inizia l'esame della proposta di legge costituzionale in titolo.

Il senatore Tarcisio ANDREOLLI (PPI), *relatore*, dopo aver ricordato che la Commissione esamina per la terza volta il testo sull'elezione diretta dei presidenti delle regioni a statuto ordinario, si sofferma brevemente sulle più rilevanti modifiche apportate dal Senato. In particolare, giudica favorevol-

mente la modifica che prevede ora la responsabilità del presidente e dei componenti della giunta per gli atti compiuti nell'esercizio delle proprie funzioni. Anche all'articolo 4 le innovazioni apportate dal Senato sono apprezzabili, in quanto precisano meglio le fattispecie dello scioglimento del consiglio regionale, ripristinando l'ipotesi dei motivi di sicurezza nazionale ed elencando le condizioni politiche che danno luogo alle dimissioni della giunta e allo scioglimento del consiglio regionale, tra cui è previsto anche il caso delle dimissioni contestuali della maggioranza dei componenti il consiglio medesimo. Per quanto invece concerne le disposizioni transitorie contenute nell'articolo 5, che hanno formato oggetto di un serrato dibattito politico in ordine all'opportunità o meno di prevedere il turno di ballottaggio, il relatore sottolinea che l'interesse prioritario delle regioni è che sia garantita l'applicazione del sistema dell'elezione diretta nella tornata elettorale dell'anno prossimo. Pertanto, egli è dell'avviso che il testo debba essere confermato, con le modifiche apportate dal Senato, per quanto riguarda gli articoli da 1 a 4, mentre per quanto concerne l'articolo 5 il compito della Commissione, in questa fase, è essenzialmente quello di impegnare la commissione di merito a trovare una soluzione politica che garantisca l'obiettivo dell'elezione diretta dei presidenti delle regioni fin dall'anno prossimo.

Il deputato Riccardo MIGLIORI (AN) esprime apprezzamento per la proposta del relatore, che appare condivisibile da tutte le forze politiche e che probabilmente consentirà di approvare in tempi brevi una riforma significativa dell'ordinamento regionale, che va in una direzione presidenzialista e federalista.

La Commissione, quindi, approva all'unanimità la proposta di parere favorevole, con osservazioni, nei termini enunciati dal relatore.

ESAME AI SENSI DELL'ARTICOLO 40, 9° COMMA, DEL REGOLAMENTO DEL SENATO

Disposizioni in materia di autonomia e ordinamento degli enti locali, nonché modifiche alla legge 8 giugno 1990, n. 142 (S. 1388-B).

Parere alla 1^a Commissione del Senato.

(Esame e conclusione — Parere favorevole con osservazione).

La Commissione inizia l'esame del disegno di legge in titolo.

Il deputato Luigi NEGRI (misto-FLDR), *relatore*, riferisce che il testo in esame si articola in tre capi.

Il capo primo riguarda la revisione dell'ordinamento delle autonomie locali. In particolare l'articolo 1 interviene sull'autonomia statutaria degli enti locali, ridefinendone l'ambito e affermando l'importante principio secondo cui deve essere assicurata alle opposizioni la presidenza delle eventuali commissioni consiliari di controllo o di garanzia esistenti nell'ambito delle assemblee elettive. L'articolo 2 enuncia un più significativo ambito di estensione dell'autonomia degli enti locali, che ora è riferita non solo allo statuto e all'ambito della spesa (autonomia statutaria e finanziaria) ma diviene anche autonomia « normativa, organizzativa, amministrativa e impositiva » con una formula peraltro già elaborata dal Senato in prima lettura. Particolare rilievo assume l'affermazione del principio di sussidiarietà, secondo cui « i comuni e le province svolgono le loro funzioni anche attraverso le attività che possono essere adeguatamente esercitate dalla autonoma iniziativa dei cittadini e delle loro formazioni sociali ». L'articolo 5 introduce l'istituto della comunità isolana, che più comuni di una stessa zona insulare possono creare spontaneamente — non più quindi con legge regionale, come era previsto nel testo approvato in prima lettura dal Senato — con funzioni equipollenti a quelle delle comunità montane. Altri due aspetti fondamentali sono le norme sulle unioni di comuni (articolo 6) e sulle comunità

montane (articolo 7). Vi è una sostanziale modifica della legge n. 142 del 1990, nella quale si pensava che le unioni intercomunali fossero la condizione per procedere ad una fusione dei comuni, tanto è vero che si sosteneva che si poteva procedere ad unioni intercomunali, purché entro un decennio si desse vita alla fusione dei comuni. Questo spirito è stato però contraddetto dalla realtà: permangono, infatti, tendenze municipalistiche che non appaiono superabili. La nuova impostazione mira a incentivare l'unione dei comuni per gestire unitariamente i servizi e svolgere le funzioni, ma senza l'obbligo della fusione. L'unione intercomunale serve dunque a gestire in modo unitario i piani regolatori, la polizia municipale, la raccolta e lo smaltimento dei rifiuti, nonché tutta una serie di funzioni che sono sempre più rilevanti alla luce dei trasferimenti di compiti amministrativi previsti dalla legge Bassanini. Nell'articolo 6, pertanto, si prevede la possibilità per i comuni di associarsi e di dotare l'unione di uno statuto. Si stabilisce inoltre che l'unione deve avere organi rappresentativi il cui presidente deve essere uno dei sindaci dei comuni che danno vita all'unione. Importante è qui il ruolo delle regioni nella elaborazione, previa concertazione, di programmi triennali per l'individuazione degli ambiti per la gestione associata sovracomunale e l'incentivazione, anche in termini finanziari, di tale forma di gestione.

Il principio che attribuisce ai singoli comuni la possibilità di dar vita ad un ente locale, che ne sia l'unione, che sia dotato di autonomia statutaria e che possa meglio realizzare ed attuare servizi, si riflette anche sulla normativa relativa alle comunità montane. Queste sono enti di secondo grado che svolgono funzioni nelle zone montane riguardanti l'agricoltura, il territorio, l'assetto idrogeologico, il sostegno e lo sviluppo dell'economia, particolarmente dopo la legge n. 97 del 1994, che riguarda lo sviluppo della montagna. Le comunità montane, anche interprovinciali, diventano ora unioni montane — nel senso cioè di unioni di comuni montani,

quindi una fattispecie speciale dell'unione di comuni — che hanno il compito di svolgere le funzioni che già esercitano — quindi senza toccare nulla delle prerogative finanziarie ed istituzionali trasferite dalla legge alle comunità montane attuali — sulla base, però, del conferimento da parte dei comuni che sono i soggetti fondamentali dell'assetto istituzionale sul piano territoriale. Anche qui il ruolo delle regioni è rilevante sia nell'individuare delle aree omogenee, sia nella disciplina generale delle comunità medesime, sia infine nel riordino di quelle attuali entro un anno.

Un altro punto del primo capo, riguardante la revisione dell'ordinamento delle autonomie locali, che ha suscitato discussioni, concerne l'attribuzione agli statuti degli enti del compito di determinare il numero dei componenti la giunta; il provvedimento prevede, poi, che comunque tale numero non può essere superiore ad un terzo di quello dei componenti il consiglio comunale.

Il capo secondo del disegno di legge riguarda le aree e le città metropolitane. Nel testo vengono confermate le aree e le città metropolitane già definite dalla legge n. 142 del 1990. Si tende ad accentuare il principio di autodeterminazione del comune capoluogo di provincia e dei comuni interessati a dar vita alla città metropolitana; tale città verrà istituita per legge, ma i soggetti coinvolti saranno ovviamente i comuni capoluogo di provincia, la provincia stessa e i comuni interessati. Considerata la necessità di una legge istitutiva, vengono poi previsti un termine ed una funzione sostitutiva del Governo in caso di ritardo nell'approvazione, da parte della regione, della legge attuativa, in modo da consentire ai comuni, agli enti locali e alle province che vogliono l'istituzione della città metropolitana, e che rientrano nelle previsioni della legge n. 142, di poterlo fare. Naturalmente le città metropolitane assumono funzioni utili a governare meglio territori che presentano grandi problemi legati alla loro complessità.

Infine, il capo terzo riguarda lo status degli amministratori. Per quanto riguarda

le indennità di carica, in particolare, attualmente il sindaco di un comune fino a tremila abitanti riceve una indennità di 1 milione e 171 mila lire lorde per dodici mensilità, con la responsabilità di gestire patrimoni dai sei agli otto miliardi. Per rimediare a questa sproporzione evidente si è previsto che per qualsiasi comune che non abbia un bilancio in dissesto venga fissato un nuovo parametro per l'erogazione delle indennità. Tutto ciò viene realizzato con una delega al Governo, individuando alcuni criteri fondamentali, quali le fasce e il numero degli abitanti. Inoltre, l'indennità viene modificata, nel senso che sarà unica per tutti i lavoratori dipendenti ed autonomi e verrà dimezzata se chi ha il diritto di chiedere di essere messo in aspettativa non lo eserciterà. Con questa delega si introduce poi il principio in base al quale nei comuni della fascia superiore ai diecimila abitanti l'indennità del sindaco e naturalmente del presidente della provincia non può essere inferiore allo stipendio base del segretario comunale dell'ente. Nella fascia inferiore, cioè fino a diecimila abitanti, la determinazione dovrà essere comunque stabilita in riferimento allo stipendio fondamentale del segretario comunale. Viene poi introdotta una indennità di uscita dall'esperienza amministrativa, che si fonda sulla concreta situazione in cui si trova un cittadino che viene eletto ad una carica amministrativa.

Il testo all'esame — ormai alla terza lettura — presenta rispetto a quello iniziale approvato dal Senato una rilevante e condivisibile riformulazione della parte concernente le forme associative tra enti locali, mentre sono confermate sostanzialmente le disposizioni sulle aree metropolitane e lo status degli amministratori locali.

Il relatore, pertanto, propone che la Commissione esprima parere favorevole.

Il deputato Riccardo MIGLIORI (AN) preannuncia l'astensione di alleanza na-

zionale per motivi che sono essenzialmente riferiti alla prima parte del provvedimento, laddove non è stata colta l'occasione di finalizzare in modo pieno ed effettivo le unioni intercomunali alla razionale gestione dei servizi.

Il senatore Tarcisio ANDREOLLI (PPI), nel condividere l'orientamento del relatore, rileva peraltro talune incongruenze nelle modifiche apportate dalla Camera con riferimento alle disposizioni sulle comunità montane, che sembrano costituire un nuovo tipo di ente locale. Inoltre, per dare maggiore forza ai processi aggregativi tra i comuni, sarebbe stata auspicabile la previsione dell'elezione diretta del presidente dell'unione dei comuni. Nonostante tali considerazioni, egli concorda sulla proposta di esprimere un parere favorevole su un testo, che è oramai maturo per una definitiva approvazione.

Il deputato Eugenio DUCA (DS-U) concorda a sua volta con la proposta del relatore di esprimere un parere favorevole. Solleva però il problema della sperequazione che potrebbe venirsi a creare tra lavoratori subordinati, per i quali è previsto il dimezzamento dell'indennità di funzione nel caso in cui non richiedano l'aspettativa, e i lavoratori autonomi, che al contrario possono cumulare il reddito professionale con la indennità di funzione in misura intera. Chiede che la Commissione si faccia carico di questa evidente ingiustizia.

Convenendo il relatore con la proposta del deputato Duca, la Commissione quindi approva la proposta di parere favorevole con una osservazione, nei termini sopra esposti, all'articolo 23 del disegno di legge.

La seduta termina alle 14.20.