PRESIDENZA DEL PRESIDENTE DAVIDE CAPARINI

La seduta comincia alle 14.

Sulla pubblicità dei lavori.

PRESIDENTE. Avverto che, se non vi sono obiezioni, la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata anche attraverso l'attivazione di impianti audiovisivi a circuito chiuso.

(Così rimane stabilito).

Audizione del Ministro dell'interno, Roberto Maroni.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sui progetti di riassetto delle funzioni tra i diversi livelli di Governo, l'audizione del Ministro dell'interno Roberto Maroni, che ringrazio per la disponibilità.

Do quindi la parola al Ministro Maroni.

ROBERTO MARONI, *Ministro dell'interno*. Grazie, presidente, buongiorno a tutti i colleghi.

Illustrerò questa relazione sui progetti di riassetto delle funzioni tra i diversi livelli di governo sul territorio, secondo il disegno ordinamentale, organizzativo e funzionale contenuto nel disegno di legge del Governo, già A.C. 3118 e ora A.S. 2259, recante « Individuazione delle funzioni fondamentali di Province e Comuni, semplificazione dell'ordinamento regionale e degli enti locali, nonché delega al Governo in materia di trasferimento di funzioni amministrative, Carta delle autonomie locali. Riordino di enti ed organismi decentrati ».

Dopo una breve premessa, parlerò dei princìpi ispiratori di questo disegno di legge, che sono cinque: la sussidiarietà, l'autonomia organizzativa, la semplificazione, il *multilevel government*, il federalismo amministrativo. Concluderò con le considerazioni sulla razionalizzazione delle circoscrizioni territoriali e degli uffici decentrati dello Stato.

Il 30 giugno scorso, la Camera dei deputati ha approvato il disegno di legge n. 3118, ora A.S. 2259, che disciplina le funzioni fondamentali di province, comuni e città metropolitane, intervenendo sulla riforma complessiva delle autonomie locali territoriali.

Presentato il 13 gennaio di quest'anno alla Camera, il disegno di legge ha conosciuto un intenso e articolato dibattito parlamentare, che ha contribuito a migliorare l'originaria impostazione del Governo.

Si realizza così, anche se manca ancora la seconda lettura del Senato, un importante obiettivo del programma di Governo, che si propone di realizzare il superamento del vigente ordinamento degli enti locali imperniato sul Testo unico degli enti locali del 2000, reso necessario dalla riforma del Titolo V della Costituzione, approvata con legge costituzionale del 18 ottobre 2001, n. 3.

Il disegno di legge delinea un percorso istituzionale che trova la sua prima fonte normativa nell'articolo 2 della legge 5 giugno 2003, n. 131 (cosiddetta « legge La Loggia »), che già allora aveva previsto il conferimento di una specifica delega al Governo per l'individuazione delle fun-

zioni fondamentali indispensabili agli enti locali e che non aveva trovato ancora attuazione.

Il tratto significativo del nostro disegno di legge consiste nell'aver tradotto in norme ordinarie il cambiamento di prospettiva operato dalla riforma costituzionale del 2001, che nella rimodulazione dell'articolo 114 della Costituzione impernia il complessivo sistema di governo locale sul principio del pluralismo e della pari dignità istituzionale dei soggetti che costituiscono la Repubblica.

Era quindi inevitabile affrontare una revisione di tutta l'impostazione del Testo unico del 2000, superando una concezione nella quale lo Stato, nel momento in cui riconosce l'autonomia e l'originarietà degli ordinamenti degli enti locali, non può più intervenire a regolarne la vita, limitandosi soltanto a definirne le funzioni fondamentali.

In questo modo, il disegno di legge del Governo arricchisce di contenuti significativi e rilevanti il federalismo a Costituzione invariata, che era già stato oggetto di interventi normativi nel 1997 e nel 1998. L'iniziativa del Governo delinea quindi un'architettura istituzionale e sposta molto più in avanti la filosofia del decentramento istituzionale prevista dall'articolo 5 della Costituzione, anticipando le linee programmatiche di un federalismo moderno e ancorato alla realtà sociale e politica del Paese, che potrà dirsi realmente compiuto quando tutte le disposizioni del Titolo V, tra esse in particolare l'articolo 118, avranno avuto piena attuazione.

Pregiudiziale a questo obiettivo è appunto la realizzazione del federalismo fiscale, che Governo e Parlamento hanno fortemente voluto e approvato con la legge n. 42 del 2009, la cui relazione illustrata dal Ministro dell'economia e delle finanze il 30 giugno al consiglio dei Ministri rappresenta un momento politicamente significativo.

Con essa è stato delineato il quadro generale di finanziamento degli enti locali e le ipotesi di definizione delle strutture fondamentali dei rapporti finanziari tra Stato, regioni, province autonome ed enti locali. La relazione è stata presentata alle Camere ed è pertanto a conoscenza di questa Commissione.

Ritengo opportuno fornire brevi cenni sullo svolgimento del dibattito parlamentare, che ha portato all'approvazione da parte della Camera dei deputati in prima lettura del disegno di legge, con particolare riguardo all'originario disegno di legge del Governo e alle modificazioni apportate dalla Camera. Sono stati soppressi sei articoli: il 14 (delega al Governo in materia di razionalizzazione delle Province), il 16 (soppressione dei difensori civici comunali), il 20 (composizione dei consigli), il 21 (composizione delle giunte), il 22 (efficacia delle norme sulla composizione degli organi) e il 23 (delega di funzioni da parte del sindaco).

Per quanto attiene ai difensori civici e alla composizione dei consigli e delle giunte, comprese le disposizioni transitorie, il legislatore è peraltro da poco intervenuto con l'approvazione di specifiche disposizioni contenute nella legge finanziaria per il 2010 e nel decreto legge 25 gennaio 2010, n. 2, recante « Interventi urgenti concernenti enti locali e Regioni ».

La decisione sulla razionalizzazione delle province è stata rinviata invece, come sapete, a un altro momento. È stato poi introdotto il riordino delle disposizioni concernenti il Comune di Campione d'Italia per la risistemazione e il coordinamento della speciale legislazione in materia, avendo cura della collocazione territoriale separata, della peculiarità istituzionale e socio-economica, valutaria, sanitaria, doganale, fiscale e finanziaria del comune, dell'*enclave* nel Canton Ticino.

L'obiettivo prioritario rimane l'individuazione delle funzioni fondamentali dei comuni e delle province. Sotto il profilo normativo, questa finalità è strettamente collegata alla prima applicazione del federalismo fiscale e dunque al primo nucleo di funzioni fondamentali indicate nei commi 2 e 3 dell'articolo 21 della legge

n. 42 del 5 maggio 2009. Questa previsione è una condizione vincolante posta dalla Commissione bilancio.

Sotto il profilo metodologico, tuttavia, si deve osservare che le funzioni fondamentali, così come approvate adesso dalla Camera dei deputati, costituiscono la specificazione di quelle più generiche contenute nella legge n.42 del 2009, in quanto entrambe le norme, pur con diverse dimensioni, registrano le attuali competenze ordinamentali dei comuni e delle province.

Nel provvedimento in esame si assicura l'effettivo svolgimento delle funzioni senza aree grigie, si accerta preventivamente la conformità ai differenti obblighi finanziari, si evitano sovrapposizioni di attività, si assicura la coerenza tra le funzioni individuate e trasferite e l'adeguata dotazione delle risorse umane, strumentali, organizzative e finanziarie.

Si rende certo, infine, il trasferimento delle restanti funzioni amministrative agli enti territoriali da parte dello Stato e delle regioni, avendo come obiettivo finale quello di concentrare l'esercizio delle attività pubbliche sugli enti locali oggettivamente più vicini al servizio da rendere ai cittadini, secondo i principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione.

Questo processo legislativo implica che in parallelo con il trasferimento delle funzioni si proceda alla soppressione o alla razionalizzazione di quegli organismi comunque denominati, che, cedendo le funzioni, non hanno più ragione di esistere o necessitano del ridimensionamento.

Si avvia quindi un benefico ridimensionamento degli apparati pubblici oggi esistenti, che costituisce una delle ulteriori finalità del disegno di legge del codice delle autonomie. Le altre finalità attengono a una specifica disciplina dei piccoli comuni, quelli inferiori a 5.000 abitanti, per facilitare l'organizzazione e lo svolgimento delle attività. Si tratta di disposizioni da tempo attese dal sistema delle autonomie, su cui il Parlamento, nel corso delle due ultime legislature, ha a lungo discusso.

Altra finalità: alcune modifiche sulle funzioni del consiglio comunale e di quello provinciale e la conferma dell'innalzamento della soglia da 15 a 100 mila abitanti per la nomina del direttore generale già prevista dalla legge finanziaria per il 2010. Infine, l'introduzione di diverse disposizioni in materia di controlli negli enti locali, al fine di assicurare la piena responsabilizzazione degli amministratori e dei dipendenti.

Nel concreto, si tratta di migliorare il funzionamento dell'ente locale, perfezionando e specificando la tipologia dei controlli interni ora previsti dal Testo unico degli enti locali del 2000, avendo come concomitante riferimento la legittimità dell'atto, la regolarità contabile e gli equilibri di bilancio. Per questa ragione, nei confronti degli enti locali con popolazione superiore a 5.000 abitanti vengono previsti il controllo strategico, la rilevazione dei risultati conseguiti rispetto agli obiettivi predefiniti, e il controllo sulle società partecipate, quale metodo per evidenziare le attività di *holding* dell'ente locale.

In definitiva, sono grandi e importanti innovazioni, insieme alla novella delle altre disposizioni del Testo unico degli enti locali del 2000 nelle materie contabile, finanziaria e gestionale, innovazioni che intendono imprimere regole del governo locale aggiornate e adeguate alla costruzione del nuovo contesto del sistema delle autonomie.

Tra gli obiettivi che il disegno di legge intende realizzare vi è in primo luogo il progetto di valorizzazione e attuazione concreta del principio di sussidiarietà, inteso sia in senso verticale che orizzontale, come criterio fondamentale di ripartizione delle competenze amministrative. La soddisfazione delle esigenze dei cittadini rappresenta lo strumento principale di individuazione e allocazione ai diversi livelli di governo delle funzioni pubbliche. Già l'articolo 5 della Costituzione aveva posto l'accento sulla valorizzazione delle autonomie e sulla necessità di informare l'esercizio della funzione legislativa e dell'azione amministrativa a un ampio decentramento, in modo tale da assicurare la contiguità dei centri decisionali rispetto alle realtà locali.

A partire dagli anni Novanta, sono maturati i tempi per il formale recepimento del principio di sussidiarietà nell'ordinamento costituzionale. Questo principio non è nuovo nel dibattito politico-culturale del nostro Paese. La sussidiarietà è stata vista da un lato come un argine all'eccessivo centralismo delle istituzioni di governo, dall'altro come strumento di valorizzazione della partecipazione dei cittadini alla gestione della cosa pubblica, contro l'invadenza dei pubblici poteri in tutti quei settori che possono essere efficacemente gestiti attraverso l'iniziativa privata, in forma individuale o associata.

Il principio è stato recepito nell'ordinamento comunitario, diventando regola cardine dell'Unione europea a seguito del Trattato di Maastricht, che ha posto la sussidiarietà come criterio regolatore dei rapporti tra Unione e Stati membri. In virtù di questa previsione, infatti, nei settori che non sono di sua esclusiva competenza l'Unione europea interviene soltanto se e nella misura in cui gli obiettivi dell'azione prevista non possano essere sufficientemente realizzati dagli Stati membri, e possano dunque, a motivo delle dimensioni o degli effetti dell'azione in questione, essere realizzati meglio a livello sovrastatuale e cioè a livello comunitario. Questo principio è stato poi ulteriormente potenziato nel Trattato di Lisbona, che ha introdotto un meccanismo di controllo attraverso il coinvolgimento dei parlamenti nazionali.

In ambito nazionale la sussidiarietà è stata formalmente introdotta come principio di carattere generale dal *corpus* delle cosiddette « leggi Bassanini », per poi assurgere a principio di rango costituzionale con la riforma del Titolo V, che nell'articolo 118 la pone a fondamento dei rapporti tra i diversi livelli di governo nell'ambito di un sistema *multilevel*.

Con il disegno di legge oggi in esame le funzioni pubbliche vengono distribuite in modo da responsabilizzare gli enti locali più vicini ai cittadini, nel rispetto del dettato costituzionale, che agli articoli 114 e 118 assegna un ruolo fondamentale ai comuni, alle province, alle città metropolitane, alle regioni e allo Stato.

Non va dimenticato infatti che nell'assetto delineato dalla riforma costituzionale del 2001 e in particolare dal riformulato articolo 114 le regioni e gli enti locali non sono più mere « articolazioni » dello Stato ordinamento, bensì elementi costitutivi della Repubblica, partecipi della sovranità, che non è più esclusivo appannaggio dello Stato, rispetto al quale essi sono posti non più in una posizione subordinata, ma in una condizione di pari dignità istituzionale e di equiordinazione giuridica.

Proprio in virtù di questa mutata prospettiva dei rapporti tra gli elementi costitutivi della Repubblica, la Costituzione adotta un'elencazione ascendente dei suddetti enti territoriali. Nell'architettura disegnata dal costituente e poi sviluppata dal Titolo V, le esigenze dei cittadini sono poste in posizione primaria e rappresentano il fulcro in base al quale operare il conferimento delle funzioni amministrative agli enti più vicini ai bisogni della collettività.

Anche questi enti, tuttavia, devono fare un passo indietro, laddove i cittadini possano in via immediata e diretta provvedere alla soddisfazione dei propri bisogni, attraverso la realizzazione, in forma individuale o associata, di attività di interesse generale. Il principio di sussidiarietà, infatti, non opera soltanto a livello verticale, come criterio di distribuzione delle funzioni tra i diversi livelli di Governo, ma anche a livello orizzontale, disciplinando quindi i rapporti tra le istituzioni pubbliche e i cittadini.

Ritengo quindi pienamente condivisibile la valorizzazione di questa peculiare accezione della sussidiarietà, stabilita nel comma 2 dell'articolo 6 del disegno di legge, introdotto successivamente nel testo presentato dal Governo dalla Commissione affari costituzionali della Camera dei deputati.

Emerge quindi la volontà del Governo di realizzare un processo di riallocazione delle competenze, ispirato alla più ampia valorizzazione delle peculiarità delle au-

tonomie locali e alle esigenze del decentramento, ma in maniera diversa rispetto al passato, in quanto l'opera di ridefinizione dell'assetto dei rapporti tra i diversi livelli di governo si colloca comunque nel solco dei princìpi di efficienza, efficacia, economicità e responsabilizzazione delle autonomie locali.

Il provvedimento si segnala anche perché, in applicazione del citato principio di sussidiarietà e conformemente alla disposizione dell'articolo 118 della Costituzione, stabilisce che spettano ai comuni le funzioni amministrative residuali non espressamente conferite ad altri livelli di governo (articolo 9, comma 2, lettera *b)*.

Si riprende e si sviluppa così il principio già presente *in nuce* nelle leggi Bassanini e tipico del modello federale, secondo il quale si individuano tassativamente i compiti e le funzioni spettanti al potere centrale, mentre tutto quello che non è espressamente attribuito dalla legge al livello superiore di governo appartiene alla competenza delle autonomie territoriali.

Il secondo principio ispiratore è l'autonomia organizzativa. La portata innovatrice del disegno di legge di cui stiamo parlando si coglie anche con riguardo alla valorizzazione del potere di autorganizzazione degli enti locali, individuando come funzione fondamentale dei comuni e delle province quella relativa alla normazione sull'organizzazione e sullo svolgimento delle funzioni spettanti agli enti locali (articolo 2, comma 1, lettera *a))*. In caso di conferimento di funzioni spettanti *ex lege* a livelli superiori di governo, gli enti sovraordinati che operano il conferimento devono limitarsi a porre i fini da perseguire, ma non possono disciplinare nel dettaglio lo svolgimento delle competenze conferite.

Per consolidare l'efficacia della realizzazione degli obiettivi prefissati, il disegno di legge implica che le funzioni amministrative debbano essere affidate in maniera piena e integrale. Con ciò si vuole evitare quanto avvenuto in passato, quando il ritaglio e la frammentazione di competenze fra più livelli di governo, con conseguente conservazione di una parte di queste in capo ai livelli sovraordinati, si è di fatto risolto in un danno delle autonomie locali, alimentando un processo di senso inverso, da taluno definito di neocentralismo regionale.

Le comunità locali, inoltre, devono poter partecipare a pieno titolo alle attività di programmazione delle politiche pubbliche e più in generale alla fase ascendente dei processi decisionali, facendo sentire anche in questa sede la voce dei cittadini.

Sulla base dei medesimi princìpi, il disegno di legge opera una rivisitazione del sistema dei controlli sull'azione degli enti locali. Ciò implica che, in base al principio di autogoverno, gli eventuali controlli siano limitati al minor numero possibile e che operino nei soli casi tassativamente previsti dalla legge.

Viene proposta una razionalizzazione del sistema dei controlli, strutturandola in modo tale da valorizzare l'autonomia degli enti territoriali minori, ponendo l'accento sull'efficienza e sull'economicità e responsabilizzando gli enti locali stessi.

Il terzo principio a cui si ispira il disegno di legge è la semplificazione, principio ispiratore da intendersi in una duplice accezione, vale a dire sia come riduzione delle procedure degli adempimenti burocratici e del numero degli enti pubblici coinvolti, con soppressione di quelli inutili, sia come riduzione dei costi inerenti al funzionamento degli apparati pubblici, anche nell'ottica di una razionalizzazione della spesa pubblica.

Questo intento emerge fin dall'articolo 1 del provvedimento, ove è previsto tra i princìpi generali quello di favorire l'esercizio associato delle funzioni fondamentali degli enti locali, al fine di realizzare l'efficacia e l'efficienza dell'azione amministrativa, da un lato, e la riduzione dei costi, dall'altro. Si tratta di favorire l'esercizio associato, non l'obbligo naturalmente, neppure per i piccoli comuni.

In quest'ottica, ritengo fondamentale per il raggiungimento di questi obiettivi la disposizione dell'articolo 8, in base al quale diviene obbligatorio per i comuni con popolazione non superiore a 5.000

abitanti l'esercizio in forma associata di alcune funzioni fondamentali. Al fine di evitare duplicazioni, che potrebbero impedire il conseguimento degli obiettivi di semplificazione, il disegno di legge prevede che la medesima funzione di un comune non sia svolta da più di una forma associativa (articolo 8, comma 4).

Le forme associative vengono inoltre opportunamente circoscritte esclusivamente alla convenzione e all'unione di comuni, evitando di dar luogo ad altri organismi, in grado a loro volta di alimentare sprechi e inefficienze. Mi riferisco in particolare ai consorzi tra gli enti locali, che possono essere agevolmente sostituiti da altre forme di associazione tra gli enti stessi.

Sempre nella direzione del rigore economico e della necessità di contenere gli sprechi, ritengo assolutamente condivisibile l'introduzione, avvenuta nel corso dei lavori parlamentari, del comma 1-*bis* dell'articolo 1, concepito come clausola di salvaguardia. Questa disposizione infatti vincola al rispetto degli impegni finanziari assunti con il patto di stabilità e crescita, nonché in conformità alla disciplina del patto di stabilità interno, assicurando la necessaria conformità tra le funzioni conferite agli enti locali e le risorse umane, finanziarie e strumentali a tale scopo assegnate.

Il quarto principio ispiratore è il *multilevel government*. Mentre in passato l'attenzione del legislatore si è concentrata sul rapporto fra Stato ed enti territoriali minori, il progetto di riforma del Governo si sofferma anche su un altro profilo, spesso sottovalutato o addirittura inesplorato, quello del rapporto tra regioni ed enti locali, riconoscendo il ruolo centrale delle regioni nel sistema delle autonomie e affermando un modello multipolare.

La valorizzazione dell'autonomia degli enti locali ha luogo anche nei confronti delle regioni stesse. Vi sono infatti vari strumenti di partecipazione previsti dal disegno di legge, che mirano a evitare che il conferimento di funzioni si risolva in un rafforzamento delle prerogative regionali a danno delle autonomie locali, scongiurando il rischio che al centralismo statale possa sostituirsi un centralismo delle regioni.

A questo proposito, merita di essere evidenziato il ruolo dei consigli delle autonomie locali come consessi nei quali raggiungere le intese necessarie per un esercizio effettivamente condiviso della sovranità da parte dei diversi livelli di governo (articolo 8, comma 6).

Nella stessa direzione, il disegno di legge opportunamente pone dei vincoli al potere discrezionale delle regioni, imponendo a queste ultime di allocare le funzioni amministrative e le relative risorse in modo da evitare duplicazioni e sovrapposizioni di competenze (articolo 12, comma 3, lettera *a)*).

A questo proposito, è essenziale che le regioni e, in caso di inerzia, in via sostitutiva, lo Stato provvedano a sopprimere e ad accorpare enti pubblici o altre strutture burocratiche titolari di funzioni in tutto o in parte coincidenti con quelle allocate ai comuni e alle province (articolo 12, comma 1, lettera *b)*). Tutto ciò deve avvenire nel rispetto del principio di leale collaborazione, criterio fondamentale al quale devono uniformarsi i rapporti tra le diverse componenti della Repubblica, attraverso lo strumento delle intese raggiunte in sede di consiglio delle autonomie locali o in un'altra opportuna sede di concertazione.

L'ultimo principio riguarda il federalismo amministrativo. La portata fortemente riformatrice del disegno di legge si coglie soprattutto con riferimento ad alcune sue disposizioni, che ritengo siano tra le più significative. L'articolo 1, in particolare, si ricollega direttamente al principio fondamentale stabilito dall'articolo 114 della Costituzione, secondo il quale le regioni e gli enti locali non sono più semplici articolazioni, ma elementi costitutivi della Repubblica.

Gli articoli 2, 3 e 4 del provvedimento individuano le funzioni fondamentali degli enti locali. Ciò avviene attraverso la previa delimitazione tassativa delle competenze statali e di quelle regionali, in modo da poter salvaguardare l'autonomia degli enti

più vicini ai cittadini. Si recepisce il principio proprio del federalismo: tutto ciò che non è dello Stato appartiene alle autonomie locali.

In questo senso va intesa la previsione dell'articolo 9, che stabilisce che tutte le funzioni amministrative residuali non espressamente conferite siano di competenza dei comuni, ricollegandosi direttamente al principio di cui all'articolo 118 della Costituzione, in virtù del quale la generalità delle funzioni amministrative è di regola attribuita ai comuni in quanto enti più vicini al cittadino.

Il risultato cui questa operazione innovativa ha dato luogo è un elenco di funzioni identificate in modo sufficientemente determinato, ma non troppo dettagliato, che si sviluppa parallelamente a quanto previsto dalla recente legge sul federalismo fiscale, la n. 42 del 5 maggio 2009, all'articolo 21, comma 3, lettera *c))*. In applicazione di questo principio federalista, a salvaguardia delle competenze degli enti locali è stato altresì posto l'articolo 7 del disegno di legge, che prevede il divieto di attribuzione a enti intermedi delle funzioni fondamentali degli enti locali.

Ai princìpi di sussidiarietà e semplificazione si ricollega inoltre la previsione di cui l'articolo 8, comma 6, che riguarda la dimensione territoriale ottimale delle funzioni conferite. L'adeguatezza organizzativa deve essere rapportata al contesto geografico ed economico e va conseguita attraverso la partecipazione delle autonomie locali al processo decisionale, che è attribuito alla regione. Tutto ciò tramite un'apposita procedura di concertazione.

Il terzo e conclusivo punto della mia relazione riguarda la razionalizzazione delle circoscrizioni territoriali e degli uffici decentrati dello Stato. Il progetto di riassetto delle funzioni tra i diversi livelli di governo sul territorio non può prescindere da considerazioni che riguardano anche l'opportunità di una rivisitazione dell'amministrazione periferica dello Stato, avendo come obiettivo la sua razionalizzazione.

È noto che sul tema si è sviluppato un serrato dibattito, nell'ambito del quale si sono confrontate opinioni, nella maggior parte solo apparentemente contrastanti, ma in realtà tutte orientate alla ricerca di una soluzione che sia aderente alle reali ed effettive esigenze di assicurare un'adeguata presenza dello Stato sul territorio.

Il carattere controverso della questione si è riflesso sull'*iter* parlamentare del disegno di legge in argomento, che infatti nella sua originaria formulazione prevedeva un articolo (il 15) dedicato all'argomento, successivamente soppresso insieme all'altro articolo (il 14) riguardante la razionalizzazione delle Province, tema a cui è in qualche modo connesso.

L'elemento di novità è costituito dall'approvazione il 29 giugno scorso da parte della Camera dei deputati di uno specifico emendamento, che ha reintrodotto nel testo della legge l'articolo 15, con il quale viene conferita delega al Governo per il riordino e la razionalizzazione degli uffici periferici dello Stato.

Tra i criteri ai quali il Governo dovrà attenersi nell'esercizio di questa delega legislativa, si evidenzia la riproposizione del modello in base al quale confluisce negli uffici territoriali del Governo (prefetture, uffici territoriali del Governo) la gran parte delle funzioni spettanti alle amministrazioni periferiche dello Stato, con l'attribuzione alle prefetture della titolarità delle funzioni espressamente conferite e di tutte le altre non espressamente conferite ad altri uffici.

Questo tema degli uffici territoriali del Governo mi sta particolarmente a cuore e ho già avuto modo di esprimere la mia opinione nel corso di questi ultimi mesi. È un'innovazione che risale a dieci anni fa, forse di più, mai attuata per le resistenze provenienti non dal mondo delle autonomie, ma dall'apparato burocratico. Avendo fatto l'amministratore locale per tanti anni, posso dire per esperienza che gli amministratori, i sindaci e il mondo delle autonomie hanno tutto l'interesse ad avere una rappresentanza unitaria del Governo sul territorio invece che cinque, sei, dieci, venti uffici diversi.

La difficoltà nel realizzare la prefettura UTG sta appunto nelle resistenze che sono

venute dai vari apparati centrali disposti sul territorio a considerare la prefettura UTG come una specie di *front office* nei confronti del cittadino, dietro il quale stanno tutti gli altri uffici. È un modello che considero assolutamente coerente con la trasformazione federale dello Stato. Faccio ogni tanto riferimento con le dovute attenuazioni a quanto succedeva nei comuni all'epoca medievale, quando c'erano nella stessa piazza la torre civica e il campanile, le due autorità che si rendevano visibili in quanto tali, unitarie oltre che autorevoli, nei confronti del cittadino. Così il sistema federale porta a una concentrazione nei comuni e nel sindaco di molti poteri, e dall'altra parte alla concentrazione dei poteri pur residuali che il Governo centrale ha in un'unica istituzione, l'Ufficio territoriale del Governo.

Ribadisco il mio impegno ad andare in questa direzione: conferire alla prefettura il ruolo di Ufficio territoriale del Governo. In queste settimane ci sono state polemiche sulle prefetture, polemiche che ritengo assolutamente pretestuose. Voglio ribadire questo mio impegno: non so se ci riusciremo, ma questo è un modello assolutamente funzionale, efficiente e coerente con il sistema federale.

Il secondo punto è il mantenimento della circoscrizione provinciale quale ambito territoriale di competenza delle prefetture. Viene posto così un criterio certo, in base al quale la dimensione degli organi periferici è agganciata a quella della provincia, facendo sì che ogni eventuale operazione di razionalizzazione delle province medesime comporti necessariamente in parallelo l'adeguamento della dimensione territoriale dell'amministrazione periferica dello Stato.

Il terzo punto è l'accorpamento alla prefettura delle strutture periferiche le cui funzioni sono conferite all'Ufficio territoriale medesimo; il quarto punto è la disciplina delle modalità di svolgimento da parte delle prefetture delle funzioni e dei compiti la cui dimensione ecceda l'ambito provinciale; il quinto, infine, è la previsione della nomina dei prefetti quali commissari *ad acta* nei confronti delle amministrazioni periferiche dello Stato, che non provvedano all'accorpamento nei termini previsti.

Mi auguro che questo ultimo meccanismo possa vincere le innumerevoli resistenze, che peraltro sono più a livello centrale che non a livello periferico, quindi speriamo bene.

Ritengo che il testo approvato dalla Camera dei deputati costituisca un importante punto di partenza per costruire un'amministrazione periferica più razionale e più coerente con il modello federale, alla cui realizzazione siamo fortemente orientati. In un ordinamento compiutamente federalista la funzione dello Stato è ridefinita e ridimensionata, ma non svalutata. In un sistema federale il Governo centrale dimagrisce, conservando un potere residuale, a fronte della valorizzazione delle autonomie territoriali, ma non scompare, anzi si rafforza, mantenendo un ruolo essenziale, che si esplica nell'esercizio di poche funzioni, ma certe e ben definite.

Anche con riferimento all'amministrazione periferica, pertanto, si definirà un adeguato percorso attuativo dei princìpi che ho appena illustrato, nel rispetto dei princìpi di semplificazione, economicità e razionalizzazione, che ispirano il disegno normativo del Governo, in modo tale da realizzare una gestione quanto più efficace ed efficiente, con una complessiva riduzione dei costi.

PRESIDENTE. Ringrazio il Ministro. Do ora la parola agli onorevoli che intendano intervenire per porre quesiti o formulare osservazioni.

MARIO PEPE. La relazione del Ministro è stata molto complessa, dettagliata, eccessivamente canonica e ortodossa, perché mi sarei aspettato una relazione più giacobina, non in senso rivoluzionario perché la Lega è un mondo moderato ed equilibrato, ma una valutazione più critica del Ministro degli interni, che per me, pur essendo della prima e della seconda Repubblica, è il più agguerrito custode del valore dell'autonomismo.

Concordo quindi con l'affermazione finale: più autonomia significa per me più Stato. Tale logica federalista non è quindi in disaccordo con la cultura e i valori della società italiana e con le spinte presenti nel Paese. Siamo in sintonia su questo per il Paese.

Il Partito Democratico ha accettato la sfida. La legge n. 42 del 2009, che è la legge cornice, indubbiamente ha avuto un esito positivo anche per l'equilibrio, la responsabilità delle forze politiche, quindi un giudizio più forte.

Lei, signor Ministro, ha detto cose molto interessanti, ma mi chiedo come si possa giustificare questa linea di rinnovamento totale – diciamo dopo Napoleone – delle articolazioni territoriali, degli enti pubblici autonomistici, quando accanto al Ministro dell'interno abbiamo il Ministro per i rapporti con le regioni, il Ministro per la semplificazione normativa, il Ministro per le riforme e lo spento Ministero per il decentramento. Immagini lei che prova dà lo Stato, nella sua articolazione, di duplicare enormemente la sua organizzazione rispetto alla semplificazione cui faceva riferimento.

Non voglio attardarmi in queste considerazioni. Stiamo andando avanti lungo la linea individuata dalla legge n. 142 del 1990 sulle autonomie territoriali, dal Testo unico sugli enti locali del 2000, percorso razionale e condiviso dalla società politica italiana. Ci sono spinte contrapposte, però il percorso è necessitato.

Desidero porre tre domande. Vorrei sapere come si accordi la logica della legge n. 42 del 2009 e il provvedimento su cui lei si è soffermato, facendo una relazione molto descrittiva, che la Camera ha votato, con un quadro economico e finanziario come quello attuale. Lei mi dirà che il 30 giugno è stata consegnata la relazione del Ministro Tremonti e il Governo l'ha fatta propria, ma dobbiamo verificarlo diacronicamente nel passato e nel futuro ai fini dell'attuazione di quello che poi dobbiamo fare ai sensi dell'articolo 21 della legge n. 42 del 2009. Appare quindi necessario un approfondimento su quella relazione, che è molto complessa e impegnativa, per vedere se il cammino della responsabilizzazione crescente e della statualità a partire dalle autonomie locali crescerà. La sfida è infatti sulla responsabilità, però c'è il tema della coerenza, Ministro: vorrei quindi chiederle un giudizio su questo.

Vorrei sapere inoltre se lei non avverta una passione asimmetrica: da una parte la spinta a realizzare più autonomie, dall'altro un Governo centralistico che propone un governo delle cliniche, provvedimento che come Commissione abbiamo fermato, un provvedimento sulle comunità giovanili e altri provvedimenti che sono tutti di competenza – vedi l'articolo 117 del Costituzione – delle regioni. Vorrei sapere come lei spieghi quest'anima ambivalente del Governo, che personalmente spiego in un certo modo.

Come Ministro degli interni, lei ha conseguito brillanti risultati sul piano della sicurezza, valore positivo della società italiana, soprattutto per le patologie negative di alcune realtà del Mezzogiorno del Paese, da cui io provengo. Adesso, lei deve guardare più ai temi autonomistici. Vorrei chiederle quindi come si spieghi lo stato di agitazione che attraversa le regioni e i comuni, che chiedono un forte dialogo con il Governo in ordine non alla legge finanziaria, bensì alle decisioni per la stabilizzazione finanziaria, che non è tutta la finanziaria o tutta la tematica che interessa le regioni e gli enti territoriali.

Concordo con lei sull'esigenza di andare oltre Napoleone a eliminare ciò che è troppo e vacuo, ma da un Ministro che aspira ad essere custode mi aspetto risposte conseguenti e obiettive, se vogliamo essere un po' più leghisti e un po' più italiani.

LUCIANO PIZZETTI. Ho molto apprezzato la sua introduzione, signor Ministro, e apprezzo il rigore e l'equilibrio con cui lei esercita la sua funzione, che di questi tempi è un aspetto non di poco conto.

Condivido le dichiarazioni di principio che lei ha fatto nell'illustrare il testo. Le sottopongo alcune questioni, perché poi c'è uno iato tra dichiarazioni di principio e testo effettivo del disegno di legge appro-

vato dalla Camera. Non mi riferisco a quello che ora richiamava il collega Pepe in relazione alla manovra. Entreremmo in una polemica di tipo politico, che faremo in altra sede. Voglio rispettare la funzione e il ruolo di questa Commissione, che peraltro sui contenuti del disegno di legge in questione ha espresso pareri di criticità, che non sono stati sufficientemente accolti nel testo finale votato dalla Camera, che mi auguro, anche grazie alla sua presenza qui, possano essere considerati e accolti nella fase di discussione al Senato. La pregherei quindi di acquisire anche il parere che la Commissione ha dato sul testo.

Sono un convinto assertore del fatto che il federalismo non sia una concessione al movimento politico che lei rappresenta, ma sia un atto costitutivo della nuova Repubblica, un pilastro della nuova Repubblica, ed è su questa base che è importante il tema che stiamo trattando adesso.

Condivido i cinque punti cardine della sua relazione, che lei ha ben spiegato. Vorrei sapere però se non le sembri che nel testo licenziato dalla Camera ci si discosti non poco da quello che lei ha dichiarato, che, ad esempio, dal punto di vista della sussidiarietà o dell'autonomia organizzativa il testo licenziato alla Camera sia eccessivamente invasivo e prescrittivo, così come indicato nel parere formulato dalla nostra Commissione qualche settimana fa.

È un problema delicato, perché, se lo congiungiamo alla parcellizzazione della normativa, per cui tratti di legislazione che si occupano del tema stanno in più parti di testi normativi, questo complica molto la situazione e rischia di non dare senso compiuto a un intendimento, che pure è condivisibile.

Vorrei sapere quindi come si pensa di porre rapidamente rimedio a questa condizione, in cui si hanno definizioni in più atti legislativi, riconducendole a un testo unico che dia maggiori certezze.

Vorrei chiederle inoltre se non ravvisi ancora un eccessivo accavallamento di funzioni fondamentali tra i diversi livelli di governo. Ci sono materie di cui ci si occupano più livelli istituzionali e le chiedo se non le sembri più logico, più razionale, ricondurre a unitarietà per materia le competenze delle varie istituzioni: penso a quelle che si occupano di urbanistica, ad esempio, ma lo stesso vale per diverse altre questioni.

Inoltre, in questa visione, il tema dell'accorciamento della filiera istituzionale rispetto ai tanti livelli che ci sono, a prescindere da un primo tratto sul quale si interviene (le comunità montane, le unioni dei comuni per come sono delineate nel testo) è un aspetto che sarebbe importante approfondire. Le chiedo quindi se lei è d'accordo su questo, facendole tuttavia presente che, a mio avviso, saremo in grado di approfondirlo solo se è fissata molto più chiaramente la funzione che ciascun livello di governo deve esercitare.

Ritengo, in sostanza, che questo testo sia ancora una premessa e non l'atto finale di un processo federale. Siamo ancora alla premessa, che richiede ulteriori lavori e approfondimenti e che alla Camera hanno prodotto un rilevante allungamento dei tempi . Per questo vorrei sapere se lei invece non ritenga che nel passaggio al Senato questi tempi si debbano accorciare.

Con il testo approvato dalla Camera vengono, infatti, attribuite al Governo diverse deleghe per affrontare le diverse materie che la legge richiama, peraltro con disparità – ventiquattro mesi, nove mesi, dodici mesi –, mentre sarebbe più logico e razionale – ed è questa l'ultima questione che le sottopongo – ricondurre a un contesto molto più unitario e molto più stringato nella tempistica l'esercizio delle deleghe in questione, evitando di protrarre ulteriormente una condizione che risulta sempre precaria, tanto più nelle condizioni di difficoltà economica e finanziaria del Paese.

In questo aspetto rientra anche la discussione sul tema delle prefetture e dell'Ufficio territoriale del Governo. Abbiamo condiviso e sostenuto l'emendamento cui lei ha fatto riferimento, ma, se non si chiariscono questi elementi « pre », tutta la filiera rischia di essere complicata e al-

lungata. Condividiamo con lei i princìpi, ma alla fine diventa molto complicato renderli normativa concreta in uno sfilacciamento di tempi, che rischia di comportare il lavoro di più legislature.

Queste sono le questioni che le sottopongo, con l'invito o la preghiera che al Senato il Governo non consideri questo testo licenziato alla Camera come immodificabile, ma che si faccia un ulteriore sforzo riformatore, considerato anche che l'opposizione non rema contro ma opera nella medesima direzione di una riforma significativa dell'ordinamento della Repubblica.

MARIANGELA BASTICO. Grazie, signor Ministro, per il suo intervento che anch'io ho apprezzato per lo spirito complessivo e per la chiarezza.

Vorrei quindi porle una serie di domande e di sollecitazioni, partendo da un impegno che le chiedo di assumere: di tenere grandi aperture nel percorso al Senato rispetto al testo che lei ha illustrato e che è stato approvato dalla Camera. Condivido il giudizio dell'onorevole Pizzetti, secondo cui si tratta di un inizio e c'è la necessità di intervenire su molti punti del testo stesso, a cominciare dal mantenimento di sovrapposizioni importanti nelle competenze e di molti aspetti centralistici, che entrano in maniera molto incisiva all'interno dell'autonomia.

Il Partito democratico ha davvero l'intendimento di costruire un sistema federale, che valorizzi le autonomie, partendo dalle autonomie locali, dalla loro identità rispetto alle competenze e alle funzioni e da un'autonomia reale, per la quale c'è però una responsabilità, quindi il tema anche dei necessari controlli interni, ma non l'invasione. Il controllo rispetto a una funzione svolta è diverso rispetto all'azione invasiva di un soggetto che è al di sopra.

Ritengo che il testo presenti grandi incongruenze rispetto a questi obiettivi. Se riteniamo che nella rivisitazione della struttura fondativa dello Stato, che è quella delle autonomie locali, ci possa essere un lavoro comune, come del resto abbiamo anche dimostrato rispetto alla legge n. 42 del 2009, credo che si possa fare un lavoro positivo. Le chiedo quindi un impegno e una grande apertura del Governo e della maggioranza per apportare al Senato modifiche migliorative del testo, nella logica degli obiettivi da lei indicati.

Le chiedo inoltre coerenza rispetto ad alcune sue dichiarazioni, che mi sento pienamente di condividere, sull'azione legislativa in atto. Mi riferisco innanzitutto al tema della manovra e al fatto oggettivo – non siamo qui per fare contrapposizione politica, ma per stare al merito – che questa si scarica essenzialmente sul sistema delle autonomie locali, a partire dalle regioni per arrivare agli enti locali. Conosciamo l'entità dei tagli che graveranno sugli enti locali, circa 16 miliardi di euro sui complessivi 24,9 miliardi della manovra. Ci sono inoltre le ricadute indirette, perché ad esempio il taglio trasversale del 10 per cento dei fondi dei ministeri ricade essenzialmente su fondi che hanno ancora una discrezionalità di gestione e che quindi si scaricano nuovamente sui sistemi territoriali. Per quanto riguarda ad esempio il Ministero dell'istruzione, il taglio del 10 per cento può essere fatto soltanto su quei fondi che vengono poi erogati alle autonomie scolastiche, aggravando ulteriormente la situazione di difficoltà delle autonomie scolastiche, che nei confronti dello Stato vantano già un credito di 1,1 miliardi di euro, che verrà ulteriormente aumentato da questa normativa.

Non possiamo affermare la valorizzazione delle autonomie e poi fare una manovra che si scarica essenzialmente su queste, fatta in via preventiva rispetto a una riforma di carattere fiscale, che colleghi invece il meccanismo dell'autonomia del prelievo con il meccanismo della gestione delle competenze. Questa anticipazione è insostenibile e inaccettabile.

Se questa anticipazione è poi la premessa dell'operazione seguente, quella di risparmiare 8-10 miliardi di euro attraverso l'abbassamento dei livelli di qualità dei servizi, quindi dei livelli essenziali delle

prestazione (LEP) per tutto quello che viene trasferito al sistema delle autonomie, siamo doppiamente contrari. Già la manovra non è sostenibile, ma, se questa premessa diventa poi il meccanismo per cui si misura il trasferimento e l'assetto dell'autonomia fiscale alle autonomie locali, abbassando il livello qualitativo, non possiamo accettarlo. Se il federalismo diventa il veicolo per « ammazzare »il sistema e la qualità dei servizi, credo che non possa essere accettato.

Le confermo invece la volontà politica della valorizzazione delle autonomie. Lei che conosce bene questa vicenda dovrebbe darci delle risposte chiare, ma soprattutto operare nel Governo e nella maggioranza parlamentare perché questo non avvenga.

Oggi sono in discussione gli emendamenti al disegno di legge S. 2228. Oggi, il Ministro della giustizia ci ha presentato una quasi riforma dell'assetto della giustizia. Credo che sia il momento giusto per attuare l'emendamento proposto dal PD di unificare in un unico ufficio di carattere territoriale, la Prefettura, le diverse competenze dello Stato. Nella manovra ci sono altre norme di riorganizzazione del sistema delle autonomie locali e, anche per questa ragione, non vedo perché non possa essere inserita questa norma, che peraltro era già stata inserita nella legge Bassanini e non ha avuto attuazione e forse può essere rivista.

Le chiedo dunque che nella manovra per il 2011 si possa inserire questa norma sull'aggregazione a livello territoriale, quindi a livello provinciale, delle articolazioni decentrate dei vari Ministeri. Personalmente, ho presentato anche un emendamento per quanto riguarda il trasferimento delle competenze degli uffici scolastici regionali alle regioni, affinché la distribuzione del personale della scuola venga assegnata alle regioni, in corrispondenza della funzione di programmazione dell'offerta scolastica e formativa che esse già svolgono.

Le regioni infatti programmano quali e dove debbano essere le scuole, ma non riescono a distribuire il personale, per cui subiscono dal centro tagli insostenibili e irrazionali rispetto ai bisogni e alle diversificazioni del territorio, a partire dalla scuola dell'infanzia, per arrivare al tempo pieno nella scuola elementare e soprattutto alla formazione professionale, alla scuola superiore.

Le regioni devono poter programmare e distribuire il personale, la cui quantità deve essere riferita a parametri oggettivi. Si facciano quindi i LEP o si stabiliscano criteri base abbastanza semplici per l'equa distribuzione del personale, che le regioni distribuiranno secondo le loro caratteristiche, specificità e priorità.

Non capisco perché questo emendamento da me presentato non venga tenuto nella minima considerazione. Peraltro, con un'anticipazione nella legge n. 42 del 2009, avevamo già fatto riferimento a un accordo in Conferenza Stato-regioni, che il mio emendamento riprende dandogli forza legislativa.

Vede, signor Ministro, le ho proposto queste cose in modo dettagliato proprio perché chiediamo coerenza tra le dichiarazioni, le norme e i fatti, altrimenti sarà impossibile andare avanti in un processo di riforma estremamente complesso e forte, che vede molti ostacoli, molte contrapposizioni, se il primo « contrappositore » è il Governo stesso, è la maggioranza stessa.

Noi del partito democratico vogliamo andare avanti non di millimetri ma di molti metri, per cui le chiedo, signor Ministro, di essere coerente e di far sì che il Governo lavori con l'opportuna coerenza in direzione della valorizzazione delle autonomie locali, delle autonomie funzionali. Ho citato la scuola, l'università, i soggetti funzionali del territorio a favore delle regioni, sistema invece ripetutamente bastonato dall'azione del Governo, a partire dall'azione finanziaria, che è ovviamente vitale per la vita di questi soggetti autonomi.

ANTONIO FOSSON. Ringrazio il Ministro Maroni di essere qui e di darci del tempo a cui non siamo molto abituati da parte dei ministri.

Le pongo una domanda molto breve, che richiede una risposta forse altrettanto breve, che forse non sarà articolata, una sua opinione soprattutto, approfittando di questo suo riconosciuto equilibrio, della capacità che lei ha manifestato più volte di non lanciare proclami. Vorrei chiederle che ne sarà, signor Ministro, delle autonomie speciali, sapendo che sono tra loro estremamente differenti sia come realtà, sia come impostazione amministrativa, e ritenendo che questo affrontarle con decreti attuativi in modo separato non mi sembra l'atteggiamento più corretto.

Lei parlava della carta delle autonomie dei comuni con meno di 5.000 abitanti, una cosa correttissima, ma in altri territori. In Valle d'Aosta abbiamo il 70 per cento dei comuni che non raggiunge quel numero e il 50 per cento è al di sotto dei 3.000 abitanti. Le chiedo quindi che sarà delle autonomie speciali secondo la sua onesta capacità di prevedere il futuro.

REMIGIO CERONI. Vorrei rapidamente salutare il Ministro e rinnovare gli apprezzamenti dei colleghi per l'attività di Ministro, che opera piuttosto che annunciare. È di moda il Ministro che fa gli annunci, ma credo che la gente preferisca chi opera e porta avanti attività concrete.

Dobbiamo esprimere apprezzamento anche per la lotta alla criminalità, che in questi due anni ha visto un rafforzamento e ha portato dei successi importanti. Grazie anche per questo processo di riforma federalista dello Stato, che sarà lungo e dovrà essere perfezionato anche attraverso l'esperienza che verrà maturata sul campo.

Le chiedo però se rispetto a questo processo di devoluzione non sorgano anche perplessità. Cito ad esempio le venti leggi regionali per eleggere i consigli regionali, venti indennità di cariche in tutte le regioni italiane, per richiamare il rischio di un moltiplicarsi di leggi diverse da una regione all'altra. Sarebbe forse opportuno riflettere sui danni che alcune scelte forse non appropriatamente meditate possono determinare. Mi chiedo infatti se si possa continuare su questa strada senza guardare indietro e vedere che cosa sta succedendo, se questa questione meriti una riflessione o tutto scorra liscio e magari le nostre perplessità siano condizionate da vecchie appartenenze, da vecchia storia politica.

Vorrei porle inoltre un quesito minimo rispetto alla complessità di questo problema. Nei comuni con più di 15.000 abitanti gli assessori sono incompatibili con il ruolo di consigliere. Si tratta certo di una piccola parentesi rispetto a un ragionamento più grande e importante, ma le chiedo di riflettere su questa piccola questione in considerazione del fatto che siamo in una situazione generale nella quale sono compatibili i ministri con i parlamentari, i consiglieri regionali con gli assessori regionali, compatibilità che viene modificata a seconda delle esigenze del momento. Per questa ragione le chiedo se non sia opportuna una riflessione su questo punto, anche per favorire una riduzione dei costi della politica e per essere più rispondenti alle scelte dei cittadini, giacché di solito gli assessori vengono scelti tra le persone che hanno preso più voti, mentre ora improvvisamente sono stati tolti dal consiglio comunale per finire in balìa di sindaci, come avviene in tante parti d'Italia.

Due anni fa, ho presentato una proposta di legge che consente la compatibilità di consigliere e assessore nei Comuni con più di 15.000 abitanti. Vorrei quindi conoscere la sua opinione in merito. Grazie ancora per il suo lavoro.

PRESIDENTE. Prima di lasciare la parola al Ministro per la replica, ricordo che nell'ambito della nostra indagine il 21 luglio ascolteremo il coordinatore della Conferenza dei presidenti delle assemblee legislative delle regioni e delle province autonome, Davide Boni, e il 28 luglio il presidente della Conferenza delle regioni, Vasco Errani.

Do la parola al Ministro Maroni per la replica.

ROBERTO MARONI, *Ministro dell'interno*. Vi ringrazio per i vostri commenti.

Vorrei formulare subito due premesse. La prima è che, come da qualcuno sottolineato, siamo di fronte a un processo, non a un disegno di riforma che viene definito una volta per sempre e attuato per decreto o per leggi ordinarie: quello del passaggio dal sistema attuale, che è già diverso rispetto a quello di cinque anni fa, che è già diverso rispetto a dieci anni fa.

Quando ho iniziato a fare attività politica come consigliere comunale nel comune di Varese, il segretario comunale veniva nominato e mandato dal Ministro dell'interno, non c'era il direttore generale, il sindaco giurava nelle mani del prefetto e veniva eletto dal consiglio comunale e nella legislatura c'erano tre, quattro, cinque o sei sindaci. È una cosa di non tanti anni fa, che molti di noi hanno sperimentato, ma da allora, a colpi di piccole riforme, non di una riforma complessiva, si è arrivati a definire un sistema più efficiente, più moderno e soprattutto più stabile.

Siamo di fronte a un processo epocale, che, per quanto riguarda questo provvedimento, ha avuto probabilmente origine già dieci anni fa. Mi riferisco al Testo unico sugli enti locali del 2000, che non è stato più adeguato rispetto alla riforma del Titolo V della Costituzione. Per quanto riguarda l'idea del codice delle autonomie, il precedente è quello formulato dal Ministro Amato nel Governo precedente al nostro, testo che è stato discusso e approvato dal Consiglio dei ministri, portato in Parlamento e lì fermatosi. Da lì ho preso l'ispirazione per continuare questo processo.

Trattandosi di un processo, sconta tutte le difficoltà di un movimento e di una progressiva approssimazione rispetto al modello finale. Non pretendo che questo codice delle autonomie sia il modello ideale, il modello federalista che contenga tutti i sistemi in perfetto equilibrio tra le autonomie, i grandi comuni, le aree metropolitane, le regioni a statuto speciale, laddove poi esistono regioni a statuto speciale molto diverse tra di loro: le province autonome, le regioni autonome. La complessità del sistema è tale che il processo va avanti naturalmente per successive approssimazioni.

Nel concludere il mio intervento ho voluto proprio sottolineare che il testo approvato dalla Camera dei deputati è un importante punto di partenza per costruire un'amministrazione periferica più razionale. Se consideriamo il testo già approvato dalla Camera come un punto di partenza, ci rendiamo conto di quanto lungo sia ancora il percorso e quanto sia ancora aperto il discorso al Senato. Voglio assolutamente confermare la totale disponibilità mia personale, del Ministero dell'interno e del Governo, che segue in modo coordinato questo provvedimento – Ministero dell'interno, Ministero della semplificazione e delle riforme – ad arricchire il testo.

Non solo nell'esperienza di questo provvedimento, ma nella mia non brevissima attività politica e istituzionale, mi sono reso conto infatti che tra le varie formazioni, tra i vari gruppi, tra le varie divisioni ci può essere un grande intergruppo di parlamentari e di colleghi che sono favorevoli al federalismo, a prescindere dall'appartenenza.

È a questo che noi facciamo riferimento, a chi vuole davvero accettare la sfida, perché in molti casi è una sfida, non solo per le regioni o per le amministrazioni del Sud, ma anche per molte amministrazioni del Nord, che una prospettiva federalista costringerà a importanti riforme e modifiche nell'atteggiamento. Non vedo il federalismo come qualcosa che avvantaggia il Nord e svantaggia il Sud, così come in molte regioni del Sud ci sono aree che hanno uno sviluppo economico e di industrializzazione superiore a certe aree del Nord.

È un'Italia molto variegata e articolata, fatta di comuni di montagna che hanno trenta abitanti e che riescono miracolosamente a eleggere un sindaco ogni cinque anni. Il senso di appartenenza a questa comunità e il valore rappresentato dal principio dell'autogoverno fanno in modo che il miracolo avvenga.

Ritengo che i sindaci, cui tengo molto e che ho cercato di valorizzare in questi due anni di attività sul fronte della sicurezza, dei comuni fino a 10-15.000 abitanti siano più da equiparare a dei volontari che non a dei professionisti della politica, perché di professionale hanno solo l'entusiasmo nell'affrontare quotidianamente i problemi dei cittadini.

Questo mondo così diverso e variegato non si può quindi dividere nettamente per aree geografiche o anche per appartenenze politiche. Mi rivolgo davvero a coloro che nel Parlamento vogliono contribuire a migliorare l'assetto che abbiamo definito, a prescindere dalle appartenenze. L'impegno che prendo e che voglio rafforzare al Senato, ove lo seguirò più direttamente di quanto personalmente ho fatto alla Camera, laddove il collega Davico è sempre stato presentissimo, adottando questo approccio di raccogliere le proposte che riteniamo utili perché migliorano in senso di efficienza il sistema, prescindendo dall'origine, dal gruppo che le avanza.

Poiché questa è stata una richiesta fatta dai colleghi, desidero ribadire in modo ufficiale e solenne che al Senato si può certamente modificare il disegno di legge, perché è frutto di un lavoro di successivo avvicinamento al modello, ma tiene conto del fatto che c'è un sistema in movimento, ed è un sistema complesso, articolato e difficile. È chiaro che sarebbe facile dire questo è il confine, le deleghe e le competenze in questa materia appartengono al 100 per cento al comune, da qui in avanti alla provincia e da qui in avanti alle regioni.

Essendo enti che insistono sullo stesso territorio, il comune all'interno della provincia e le province all'interno di una regione, c'è di fatto un interesse, se non una competenza concorrente dei vari livelli istituzionali. La provincia ha interesse a che i piani dei singoli comuni sul territorio siano coerenti con un disegno che ha la provincia e così la regione. Per questo ho fatto appello al principio di leale collaborazione.

Sono convinto che, più che le norme che definiscono questi confini e questi perimetri, sia utile stimolare appunto la collaborazione tra gli enti, premiando la buona e punendo la cattiva collaborazione. Da qui il principio fondamentale di responsabilizzazione degli enti, che è insito nel sistema federale. Se sono premiato se opero bene e punito se opero male, ho interesse a far bene, a non litigare con la provincia, a discutere e a trovare una soluzione concordata. Se quello che faccio prescinde soprattutto negli aspetti finanziari ed economici dalla mia azione o dalla mia attività, perché non dipende da me o perché comunque il mio interesse è un altro, si verificano queste situazioni di moltiplicazione degli enti.

Confido quindi quasi di più nell'affermazione rigorosa dei princìpi che non nell'attuazione pratica, perché i modelli sono in continuo divenire, mentre i principi, ad esempio il principio di sussidiarietà, che c'è da sempre e che ancora oggi mostra quanto moderno sia nella sua architettura istituzionale, è quello a cui fare riferimento.

Come si arriva a questo ? La legge che regolamenta il quadro normativo è importante, però tutti noi abbiamo di fronte le esperienze di leggi anche molto solenni di semplificazione che nel corso degli anni sono state disattese, disapplicate perché non c'era interesse ad applicarle.

La legge sull'autocertificazione, che è del 1968, ha cominciato ad essere applicata alla fine degli anni '90. Da qui deriva la difficoltà di affermare i principi, ma di non entrare troppo nel dettaglio della regolamentazione, perché è inutile, è eccessivamente faticoso, ma soprattutto non stimola la responsabilità.

Preferisco dire agli amministratori: « Regolatevi voi, trovate voi un accordo », stimolare questa via, le unioni volontarie tra comuni, piuttosto che intervenire obbligatoriamente. Certo, bisogna poi sempre trovare il giusto equilibrio tra la responsabilizzazione e l'anarchia, che non è sempre facile.

Questo è lo sforzo che dobbiamo fare nella definizione del codice delle autonomie, che diventa uno strumento importante, anche, come è stato detto, per fare

una sorta di razionalizzazione di tutte le norme che nel frattempo sono arrivate anche recentemente. Non è un testo unico, ma è quasi un testo unico. Potremmo utilizzarlo come testo unico, facendo la sintesi, visto che abbiamo il tempo, di tutte le norme approvate in questi ultimi tempi.

Per quanto riguarda la passione asimmetrica all'interno del Governo, le passioni sono proprie degli uomini prima che delle istituzioni. Non lo nego, ma questo vale per tutti, anche per il Partito Democratico. Le passioni federaliste, le pulsioni centraliste ci sono in tutte le famiglie. Dobbiamo far fronte comune tra tutti i sinceri e convinti federalisti, per superare queste involontarie « uscite » di proposte poco federaliste.

Quanto alla manovra, dico che non è mio compito occuparmi della manovra, ma per quanto riguarda le autonomie c'è un intervento molto significativo sul sistema pubblico. Il Ministro Tremonti lo ha detto con grande chiarezza. In tutta Europa gli interventi hanno mirato a ridurre la spesa pubblica, senza aumentare le entrate. Per ridurre la spesa pubblica fatalmente si tocca la struttura centrale, ma anche quella periferica.

I comuni, le province, le regioni lamentano un taglio di 10-16 miliardi. Ricordo che il bilancio complessivo delle regioni è di 170 miliardi, 160 dei quali destinati alla sanità, che non sono toccati. Il sistema di intervento e di assistenza sanitaria non è minimamente toccato.

Adesso, con successive modifiche, da ultimo quella presentata oggi, si introducono criteri di flessibilità, nel senso che la decisione sulle modalità di riduzione della spesa delle regioni è lasciata alle regioni, come credo sia giusto, però il fatto che tutti debbano contribuire è un fattore assolutamente imprescindibile, nella salvaguardia naturalmente dei livelli essenziali. Su questo sono d'accordo con chi è intervenuto per dirlo in numerosi interventi: i livelli essenziali devono essere garantiti ovunque.

Per questo non sono d'accordo su 20 leggi regionali sull'autorganizzazione, ma neanche su altri aspetti. Nel Titolo V della Costituzione, ad esempio, forse per un errore, per la fretta di farlo, si è di fatto regionalizzato il sistema del mercato del lavoro, anche se poi si è arrivati a una compensazione. Il Titolo V della Costituzione consente quindi alle regioni di fare venti mercati del lavoro diversi, con regole diverse.

Credo che non si possa dire in assoluto se una certa regolamentazione sia giusta o sbagliata, proprio perché l'Italia è fatta di 8.100 comuni, 100 dei quali hanno più di 50.000 abitanti, mentre gli altri sono piccoli e piccolissimi, è fatta di regioni come la Lombardia che ha 10 milioni di abitanti e di regioni che hanno meno abitanti di una provincia della Lombardia.

L'unica strada da seguire è quella dell'esperienza: facciamo questa proposta e vediamo se funziona. In molti casi, la riforma del Titolo V della Costituzione ha funzionato e in altri no. Ha generato ad esempio un contenzioso enorme davanti alla Corte costituzionale. Sono sempre stato dell'idea che bisogna ridurre al minimo le competenze concorrenti, andando sul terreno delle competenze esclusive.

Mi rendo conto che non è facile tracciare sempre il punto di confine, e quindi di questa difficoltà. Se però è possibile garantire con legge dello Stato in tutte le regioni alcuni livelli essenziali nelle prestazioni sanitarie, nelle prestazioni sociali, nelle opportunità di ingresso nelle politiche attive del lavoro, per il resto sono convinto che lasciare alle regioni la possibilità di definire un proprio modello organizzativo sia una competizione virtuosa, se affiancata al principio di responsabilità.

L'autorità nella definizione di un modello organizzativo deve essere uguale alla responsabilità di finanziare quel modello, altrimenti si verifica quanto è avvenuto sul tema delle pensioni di invalidità, che sono state attribuite alle regioni per quanto riguarda la competenza nell'assegnazione, rimanendo a carico dello Stato e dell'INPS il pagamento. Nei dieci anni successivi a questo trasferimento si è passati da 6 a 16 miliardi di spesa: o c'è stata una diffusione di invalidità – cosa che non credo, ma può

anche essere – o più probabilmente questo principio che separa l'assegnazione delle competenze normative dalla spesa effettiva non ha funzionato in modo virtuoso.

Una varietà di sistemi può funzionare, se sono fondati sul principio di responsabilità. Mi disegno il sistema che voglio, più snello o più corposo, però pago io. È chiaro che per finanziare un modello organizzativo più pesante devo rinunciare a risorse da investire ad esempio nel sociale, dopodiché il popolo è sovrano e deciderà. Questo è sempre il mio punto di riferimento.

Considero naturale lo stato di agitazione di regioni e comuni. Rilevo peraltro che, a differenza di quanto avvenuto in altri Paesi europei, non ci sono state violente manifestazioni di dissenso. C'è stato lo sciopero generale della CGIL, ma in altri Paesi ci sono state manifestazioni di piazza anche molto violente. Qui siamo riusciti a contenere la situazione nell'alveo istituzionale di un forte dissenso, che però non ha mai rifiutato il dialogo.

Comuni, enti locali, province e regioni escono penalizzati dalla manovra, ma inviterei a guardare la prospettiva, che è quella di una manovra che mette in salvo i conti pubblici e che prepara poi la strada per il federalismo fiscale, che credo sia l'unica soluzione vera e seria alle esigenze che vengono poste dagli enti locali.

PRESIDENTE. Nel ringraziare il Ministro Maroni per la presenza, dichiaro conclusa l'audizione.

La seduta termina alle 15,30.

IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO RESOCONTI
ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE
DELLA CAMERA DEI DEPUTATI

DOTT. GUGLIELMO ROMANO

Licenziato per la stampa
il 27 ottobre 2010.

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO