COMMISSIONE PARLAMENTARE PER LE QUESTIONI REGIONALI

RESOCONTO STENOGRAFICO

INDAGINE CONOSCITIVA

11.

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 18 APRILE 2012

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE **MARIO PEPE**

INDICE

PAG.

Sulla pubblicità dei lavori:

Pepe Mario, *Presidente* 3

INDAGINE CONOSCITIVA SUI PROGETTI DI RIASSETTO DELLE FUNZIONI TRA I DIVERSI LIVELLI DI GOVERNO

Audizione del Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione, Filippo Patroni Griffi:

Mario Pepe, *Presidente* 3, 6, 11, 14

PAG.

Fosson Antonio (UDC-SVP-AUT:UV-MAIE-VN-MRE-PLI-PSI) 10

Gottardo Isidoro (PdL) 6, 11

Patroni Griffi Filippo, *Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione* 3, 11, 13

Pizzetti Luciano (PD) 7, 13

Vaccari Gianvittore (LNP) 9

PAGINA BIANCA

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE MARIO PEPE

La seduta comincia alle 14.

Sulla pubblicità dei lavori.

PRESIDENTE. Avverto che, se non ci 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 per la pubblica amministrazione e la semplificazione, Filippo Patroni Griffi.

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 per la pubblica amministrazione e la semplificazione, Filippo Patroni Griffi.

Rivolgo al Ministro un saluto cordiale, non solo mio, ma anche del presidente, che è impossibilitato a partecipare all'audizione. Grazie per il lavoro che lei sta conducendo come ministro per la pubblica amministrazione e per la semplificazione amministrativa, nonché per il contributo che porterà all'indagine conoscitiva che sta impegnando la Commissione bicamerale per le questioni regionali in tema di riassetto delle funzioni tra i diversi livelli di governo.

Lei sa che noi abbiamo in cantiere il Codice delle autonomie locali e territoriali, che ci porta a ridiscutere una parte essenziale e autonomistica della Costituzione italiana, il Titolo V, in afferenza ai nuovi poteri e alle nuove funzioni che devono avere i comuni, nonché al riassetto che avverrà nel sistema delle autonomie locali e delle regioni.

Noi abbiamo un sistema regionalistico che è *in itinere*, un sistema che deve essere consolidato e definito bene. Immaginiamo, quindi, i contenziosi che sono emersi e anche le preoccupazioni in ordine alla legislazione concorrente. Ringrazio ancora il Ministro Patroni Griffi per la sua presenza e gli do la parola per lo svolgimento della relazione.

FILIPPO PATRONI GRIFFI, *Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione*. Grazie, signor presidente, signori deputati e senatori.

In effetti, il quadro ordinamentale che va delineandosi, anzi che si è già delineato e che è in corso di evoluzione, è piuttosto complesso. È indubbio che, quantomeno a partire dalla riforma del Titolo V, il sistema delle autonomie e, quindi, il sistema multilivello delle funzioni pubbliche afferenti al sistema delle autonomie si sia reso particolarmente complesso.

In particolare, a mio avviso conviene prendere le mosse dall'Atto S. 2259, la cosiddetta « Carta delle autonomie », che si occupa dell'individuazione delle funzioni fondamentali e del riordino dell'ordinamento organizzativo degli enti locali con lo scopo di semplificarne e renderne più efficace l'azione e di ridurne i costi complessivi, semplificando in generale la funzionalità dei livelli di governo che, come sappiamo, corrispondono a livelli di autonomia.

Il testo, che, come loro sanno, è stato approvato in prima lettura alla Camera ed è attualmente all'esame del Senato, in particolare in sede di Comitato ristretto, in una fase molto avanzata – abbiamo avuto

molti incontri proprio in sede di Comitato ristretto in modo tale da coordinare l'iniziativa parlamentare e far rendere senz'altro disponibile il contributo del Governo a questo importante disegno – interviene, in primo luogo, in ambiti di norme virtuose già vigenti, rafforzandone l'efficacia.

Penso ai Consorzi di funzioni. Se la legge n. 191 del 2009 ne demandava la soppressione ai rispettivi enti locali, la Carta delle autonomie opera in maniera diretta, sopprimendoli, in modo da corresponsabilizzare maggiormente gli enti locali medesimi.

In materia di controlli, con particolare riguardo a misure che consentano un maggior rigore nella definizione delle spese pubbliche, per esempio, è stato ampliato il numero dei casi in cui alle proposte di delibere sottoposte alla Giunta e al Consiglio dell'ente locale deve essere allegato il parere del capo della Ragioneria.

Si prefigura anche un costante controllo degli equilibri finanziari in vista del monitoraggio sul Patto di stabilità.

Nei termini che poi avrò modo di precisare, si opera anche per quanto riguarda la riorganizzazione e il riordino, secondo me senz'altro necessari, dell'amministrazione statale periferica.

Ci sono poi alcune misure che si pongono in maggiore correlazione con la riforma costituzionale del Titolo V. Penso all'attribuzione alle province di un breve catalogo di funzioni fondamentali – sulla posizione delle province ritorneremo tra un attimo, perché è uno degli elementi di maggiore complessità attuale del sistema – al trasferimento alle regioni e agli enti locali di ulteriori funzioni amministrative in attuazione del principio di sussidiarietà, di cui all'articolo 118 della Costituzione, e ancora alla disciplina a regime delle città metropolitane, che costituiscono un'importante innovazione ordinamentale nel nostro sistema costituzionale.

Questo intervento normativo, a partire dalla Carta delle autonomie, con tutti gli aspetti collegati, su cui magari ci intratterremo tra poco, soddisfa un'attesa che ormai perdura da molti anni – ne accennavamo prima col Presidente Pepe – quanto meno dalla stagione della cosiddetta riforma Bassanini sul decentramento amministrativo, nel 1997-1998, con la legge n. 59 del 1997 e i relativi decreti attuativi, che furono esaminati anche da questa Commissione, se ben ricordo, per poi passare a ulteriori interventi, come la cosiddetta « legge La Loggia », n. 131 del 2003, e a un disegno di legge della XV legislatura, l'Atto S. 1464, di iniziativa dell'onorevole Lanzillotta, nel quale per la prima volta compare, per quanto mi risulta, il termine di Carta delle autonomie locali.

Come accennavo, nell'attuale legislatura ci sono un complesso di provvedimenti legislativi *in itinere*, che vanno dal disegno di legge della Carta delle autonomie locali alle proposte di riforma costituzionale in materia di riordino delle province e soprattutto al complesso di provvedimenti di attuazione del federalismo fiscale, che contengono norme importanti per quanto riguarda proprio l'allocazione delle funzioni.

Credo che sia opportuno, però, prendere le mosse da una sopravvenienza normativa a questo quadro già esistente, che è costituita dal decreto legge « Salva Italia », con specifico riferimento all'allocazione delle funzioni delle attuali province.

Come loro sanno, il decreto legge opera un intervento radicale, che incide in profondità sull'assetto istituzionale e anche sull'identità del livello di governo delle province, con misure che riguardano sia gli organi di governo, sia le funzioni, tanto sotto il profilo propriamente ordinamentale, quanto sotto quello dell'allocazione delle funzioni, con inevitabili ripercussioni per quanto riguarda l'allocazione delle risorse in sede di attuazione del federalismo fiscale.

Sul piano degli organi di Governo sono previsti un ridisegno del numero dei componenti dei Consigli provinciali, un'eliminazione delle Giunte e il mantenimento della figura del presidente, con un sistema che essenzialmente individua le province quali organi a elezione indiretta, cioè organi a elezione di secondo grado a opera

delle comunità locali sottostanti, i comuni. È stato anche presentato il disegno di legge governativo che interviene sul sistema elettorale delle nuove province.

Quanto alle funzioni, il comma 14 dell'articolo 23 del citato decreto-legge « Salva Italia » prevede che alla provincia spettino funzioni di indirizzo e di coordinamento delle attività dei comuni nelle materie e nei limiti indicati con legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze. Prevede poi che lo Stato e le regioni, con propria legge, provvedano a trasferire ai comuni ovvero alle regioni le funzioni attualmente intestate alle province.

Il sistema contenuto nel decreto « Salva Italia » richiede, peraltro, una più complessa operazione di attuazione, che si è venuta inevitabilmente a intersecare con i provvedimenti legislativi *in itinere* che richiamavo prima, per quanto riguarda sia i disegni di legge costituzionale, sia soprattutto la Carta delle autonomie, il provvedimento legislativo *in itinere* con il quale in maniera più immediata ci siamo dovuti confrontare.

Al termine di queste complesse procedure legislative, per l'esperienza che ho tratto dall'andamento dei lavori in sede di 1a Commissione del Senato sulle Carte delle autonomie, l'assetto che si prefigura sembra essere quello della conferma, salvo novità nel corso dell'ulteriore *iter* parlamentare, che non sono peraltro in grado di prevedere o di indovinare, della configurazione delle province come organi a elezione indiretta, ma, al tempo stesso, il mantenimento di questi organi, al contrario di alcuni disegni di legge costituzionale che sembravano prefigurarne la soppressione *tout court*.

Per quanto riguarda il livello delle funzioni, sembrerebbe profilarsi il mantenimento di alcune funzioni, ancorché a carattere operativo, in capo alla provincia, purché tali funzioni siano intrinsecamente e oggettivamente definibili e qualificabili come funzioni di area vasta, rispetto alle quali non si riuscirebbe a trovare un livello ottimale di esercizio, né a livello comunale, ancorché associato, né a livello regionale, anche allo scopo di evitare di sovraccaricare l'ente regione di funzioni operative che potrebbe non essere in grado di esercitare direttamente, se non probabilmente a mezzo della costituzione di agenzie o di altri enti analoghi.

Un ultimo tassello, non ultimo per importanza, è quello dell'intersecarsi di questo assetto ordinamentale, ma soprattutto di allocazione delle funzioni con l'attuazione del federalismo fiscale. Come loro sanno bene, la legge n. 42 del 2009 e i conseguenti decreti legislativi, che a loro volta richiedono circa settanta decreti ministeriali di attuazione, soltanto alcuni dei quali già emanati, provvedono a realizzare una corrispondenza tra allocazione delle funzioni, in particolare delle funzioni fondamentali, con le capacità di entrata.

Tutto questo processo richiede, peraltro, un preventivo calcolo dei costi e dei fabbisogni *standard*, su cui è impegnata già da tempo la Commissione apposita, la quale dovrebbe essere in grado a breve di comunicare i risultati per quanto attiene ad alcuni settori di costi *standard*.

Sarà molto importante la definizione come fondamentale di una funzione locale, sia sotto il profilo ordinamentale, sia sotto quello dei fabbisogni.

Come accennavo all'inizio, l'assetto delle funzioni delle autonomie si ripercuote inevitabilmente sulle funzioni statali e, in qualche misura, anche su quelle regionali, in primo luogo perché si può frapporre il problema di vedere se accanto alle funzioni direttamente intestate ai diversi livelli nella Carta delle autonomie non sarà possibile, e anzi auspicabile, il trasferimento di ulteriori funzioni amministrative nell'ambito delle rispettive competenze da parte dello Stato e delle regioni.

Sotto questo profilo si tratterà di individuare anche quale sia lo strumento o il processo preferibile, soprattutto per il trasferimento delle funzioni ulteriori dallo Stato agli enti locali, se un modello simile a quello della legge n.59 del 1997, con una delega che imponga oggi di ripensare, nei tempi di attuazione della delega stessa, quali funzioni trasferire, ovvero nulla affermando al riguardo e prevedendo sem-

plicemente che lo Stato possa, anche al di là del termine che inevitabilmente una delega avrebbe, trasferire ulteriori funzioni in base al principio di sussidiarietà.

In secondo luogo, accanto a questo aspetto, un riassetto delle funzioni a livello locale, soprattutto per quanto riguarda il livello provinciale, richiede che vi sia anche una riorganizzazione dell'apparato periferico dello Stato. È vero che da nessuna parte al mondo in Costituzione è scritto che debba necessariamente coincidere con il livello provinciale, ma nella tradizione giuridica italiana, e per la verità non solo in quella italiana, vi è sempre stata questa corrispondenza.

In ogni caso, un ripensamento dell'ottimale riorganizzazione dell'apparato periferico dello Stato si impone nel momento in cui si pensa di riallocare le funzioni nel sistema delle autonomie. Da questo punto di vista, una « delega » regolamentare è contenuta anche nella Carta delle autonomie.

L'ultimo aspetto è quello di contenere fortemente, per usare un termine *soft*, l'utilizzazione di enti, agenzie o società strumentali per l'esercizio di funzioni allocate e intestate alle autonomie locali. Naturalmente un intervento con legge statale sarà possibile in maniera più incisiva per quanto riguarda enti, agenzie e società di province e comuni, ma potrà essere meno incisivo per quanto riguarda le autonomie regionali.

Come accennavo all'inizio, io credo che il livello di approfondimento e di maturazione in sede di esame del disegno legge sulla Carta delle autonomie sia molto elevato e avanzato. Non vi nascondo, però, che esistono alcune questioni ancora aperte, proprio per quanto riguarda, per esempio, l'idea del conferimento delle ulteriori funzioni amministrative statali agli enti locali e dello strumento relativo, per quanto riguarda l'unione di comuni, per quanto riguarda la stessa individuazione delle funzioni fondamentali delle province, che, a parere del Governo, devono essere molto contenute, anche in considerazione e in conseguenza della trasformazione dell'assetto ordinamentale delle province stesse, per quanto ancora riguarda le città metropolitane e, infine, per quanto riguarda tutto il variegato mondo pubblico degli enti, delle società e delle agenzie strumentali.

Presidente, avrei terminato il mio intervento. Resto a loro disposizione.

PRESIDENTE. Grazie, signor Ministro, per le valide considerazioni che ha offerto alla nostra attenzione. Saluto la collega Braga, che onora la nostra Commissione della sua presenza.

Do la parola ai colleghi che intendano intervenire per porre quesiti o formulare osservazioni.

ISIDORO GOTTARDO. Ringrazio il Ministro per l'utile inquadratura delle problematiche, che si sono rese ancora più complesse e complicate alla luce del decreto « Salva Italia ». Se eravamo a un punto piuttosto chiaro nell'ambito della legge n. 42 del 2009, il « Salva Italia » ha ulteriormente complicato le questioni.

Vorrei, Ministro, cercare di esporle una preoccupazione fondamentale che nutro e che è di natura politica, non in senso partitico, ma in senso più ampio e lato. Le province sono state via via, negli ambiti regionali, delegate a una serie di funzioni decentrate da parte della regione, funzioni e competenze tipicamente di area vasta.

Per esempio, nella mia regione, il Friuli Venezia Giulia, la legge costituzionale n. 2 del 1993 attribuisce competenza primaria sulle autonomie e ancor prima, nel 1988, la regione aveva delegato alle province numerose parti del bilancio regionale che, a suo giudizio, potevano essere meglio esercitate dalle province in ragione della conoscenza del territorio, delle abitudini e dei luoghi, dalle reti fognarie, ai cimiteri, ai trasferimenti comuni e via elencando. La regione ha affidato alle province il compito di elaborare i programmi e di decentrare ai comuni.

Si attribuisce alla provincia, essendo espressione diretta dell'elettore, cioè di pari grado rispetto a comune e regione, una funzione diretta, una competenza esercitata in nome del popolo.

Nel momento in cui, però, questa funzione di governo della provincia si trasferisce a una parte dei comuni – stia ben attento – e ci saranno un presidente e un Consiglio ristretto, mentre non ci sarà più un organo di governo, questo Consiglio ristretto sarà composto da sindaci.

Ci saranno, cioè, cinque o sei sindaci, che avranno un conflitto di interesse evidente, nel senso che dovranno gestire alcune funzioni per le quali loro stessi sono interessati al riparto delle risorse della provincia. Nei rispettivi comuni sono eletti direttamente e, quindi, il conflitto di interessi è del tutto evidente. Possiamo stabilire che siano gli amministratori, i consiglieri comunali e i sindaci a eleggere gli organi di governo della provincia, ma non possono essere loro stessi organo di governo della provincia, per via del conflitto di interessi.

Nel nostro ordinamento regionale ci siamo posti il problema dell'ineleggibilità e dell'incompatibilità fra diversi organi di governo. Non si può essere amministratore regionale e nel contempo sindaco, perché il primo attribuisce le risorse al secondo. Non si sarebbe parte terza. Si pone persino il problema che non si può essere consigliere comunale e amministratore della regione o della provincia, in forza di tale principio sovrano.

Nel « Salva Italia », a mio giudizio, il Governo ha dimenticato questo aspetto fondamentale della complessità della situazione italiana. Bisogna assolutamente intervenire e provvedere, altrimenti andiamo a realizzare un conflitto di interesse che diventerà devastante. Non posso pensare che, se un soggetto è sindaco e amministra i soldi di tutti, non cerchi di essere imparziale. Addirittura, si potrebbe trovare nella situazione inversa, cioè di essere sempre accusato di aver curato l'interesse del suo comune, anche quando non lo sta curando, il che è un problema.

In questo ordinamento io ho contestato duramente, per esempio, al Governo precedente – non uso il termine che adopero di solito – l'impropria decisione di ridurre il numero dei consiglieri comunali nei piccoli comuni, perché chi ha preso questa decisione non conosce l'Italia. Non sa che i consiglieri comunali dei piccoli comuni, soprattutto di montagna, svolgono volontariato puro. Il consigliere comunale che viene eletto va a tagliare l'erba nelle scuole, va a sostituire il dipendente nel comune che non c'è, compie queste attività. Ridurre il numero di consiglieri comunali non significa creare un risparmio, ma un disservizio per la collettività.

Quando si mette mano a queste questioni, bisogna avere una sensibilità particolare, ragion per cui le segnalo tale problema. Noi in Friuli-Venezia Giulia, nella mia regione, provvederemo in merito con legge regionale, però nel resto d'Italia la situazione è uguale, laddove non c'è competenza primaria da parte delle regioni.

Sulle questioni dell'applicazione non si pone solo un problema, come lei afferma giustamente, di allocazione delle funzioni. O si rivedono interamente le funzioni e, quindi, si riportano in capo alla regione e ai comuni, ossia ci sono solo due livelli che hanno discrezionalità, o non si procede.

Attenzione: il concetto di fondo sta nel fatto se la provincia abbia discrezionalità nell'uso delle risorse che le sono affidate. Se deve solo occuparsi di asfaltare le strade e non ha discrezionalità, non serve neanche l'organo della provincia. Basta un direttore della società che cura la manutenzione delle strade. Diversamente, se si mantengono allocate alla provincia alcune funzioni, bisogna che gli organi vengano costituiti tenendo conto anche di altri problemi. Grazie.

LUCIANO PIZZETTI. Buongiorno, signor Ministro. La ringrazio per le questioni che ha illustrato e le voglio anche dare atto di aver portato un po' di ragionevolezza in una discussione assolutamente astratta e non corrispondente alla realtà.

A partire dalla questione delle province, che anche il collega le ha poco fa posto, credo che il Governo stesso sia responsabile in generale di questa discussione astratta. Le ricordo che noi abbiamo abolito un livello di carattere costituzio-

nale sull'onda di alcuni articoli di giornale e in nome del costo della politica e non della ristrutturazione della riforma dello Stato e delle funzioni della Repubblica. Solo questo fatto basterebbe a sostenere che operazioni compiute in questo modo si fanno sicuramente male, comunque vadano a finire.

Lei stesso affermava giustamente che alcune funzioni di area vasta andranno necessariamente mantenute, perché non c'è altro livello che le possa esercitare.

Se questo ragionamento fosse stato svolto all'inizio e non alla fine del percorso, probabilmente rispetto a tanta demagogia avremmo potuto contrapporre elementi di ragionevolezza e di sostanza. Così non è stato, ma arriveremo alla conclusione che, pur nella discussione in atto sui diversi livelli di governo, un livello di area vasta che gestisca alcune funzioni resta indispensabile.

Le chiedo, allora: il risparmio dov'è? Alla fine, poiché si è partiti dal tema dei costi, il risparmio qual è? È quello degli organi elettivi? Abbiamo soppresso un livello di valenza costituzionale in nome dei costi della politica e non sulla base di un'idea di riforma, bensì di un'idea di rigetto. Questa è la prima considerazione.

Naturalmente non si cambia, però, se anche da parte del Governo, oltre che delle forze politiche che, a loro volta, noi stessi abbiamo assecondato, ci fosse stato un punto di valutazione maggiore, forse avremmo potuto evitare di incorrere in queste situazioni.

Lo affermo non immaginando che tutto debba restare com'è, ma pensando che le riforme devono partire da un'idea di funzionamento della Repubblica e delle sue articolazioni. Si potrebbe benissimo pensare alle province come secondo livello, ma sulla base di una definizione dello stesso Codice delle autonomie. Invece, si parte sempre dalla coda e mai dalla testa.

A questo riguardo le pongo alcune brevissime domande, tralasciando il tema delle province, che mi auguro possa comunque essere gestito in futuro ed evitando di creare ulteriori problemi, anche perché, come lei sosteneva, il livello provinciale comporta il fatto che debbano essere definite le funzioni periferiche dello Stato e, quindi, le funzioni dei suoi diversi organi – della sicurezza, dell'amministrazione e della giustizia – nel modo in cui sono strutturate. È un tema delicato, che ovviamente dovrà impegnare l'azione del Governo e del livello istituzionale.

Venendo al tema del Codice delle autonomie, anche questo avrebbe dovuto essere una premessa del federalismo, ma si è operato secondo il famoso detto « Prima mi dici che cosa devo fare e poi decidiamo il resto », tuttavia è importante che anche in relazione alla discussione sulle province, sui ruoli e sulle funzioni, la discussione venga a compimento nel modo più rapido.

Infine, si parla molto, ed è all'ordine del giorno, di alcuni passaggi di riforma costituzionale. Leggo che in modo astruso si parla di bicameralismo differenziato, che non si capisce che cosa sia. Come sempre, cercando di mettere le toppe, in realtà si allarga il buco.

Dal momento che, parlando della riforma costituzionale, per altri versi, al di là della questione del bicameralismo, su cui non sta lavorando il Governo, ma stanno lavorando le forze politiche, il tema della legislazione concorrente genera conflitti dal punto di vista istituzionale e amministrativo, può il Governo, nell'ambito della discussione in corso, mettere mano a questo aspetto, cioè chiarirlo, definendo meglio quali sono le funzioni sia dello Stato, sia delle autonomie? Se c'è un punto di criticità nel Titolo V, è esattamente questo. Le chiedo, dunque, se il Governo può mettere la questione all'ordine del giorno per poter addivenire a un chiarimento dal punto di vista delle funzioni spettanti.

Io penso che questo sarebbe un contributo di rilievo, se si sviluppasse, dal punto di vista delle relazioni tra i diversi soggetti che compongono la Repubblica. Ho svolto tutti questi ragionamenti perché, nonostante la crisi, per cui ormai si è arrivati in breve tempo a considerare passata la stagione federalista, continuo a

pensare che il federalismo sia uno dei punti cardine della nuova Repubblica.

Sulla base di questo convincimento svolgo le considerazioni che ho esposto. Non vorrei che, pur nelle difficoltà rappresentate dall'economia e dalla centralizzazione di ritorno, si smarrisse l'idea che il tema della Repubblica su basi federali e, quindi, anche del Senato delle autonomie non sia stata una breve stagione di carattere politico determinata da appartenenze, ma una lettura profonda su come si debba riformare la Repubblica.

Come muove la terza Repubblica? Muove da queste considerazioni e con questi obiettivi o dentro logiche di aggiustamento? Se le questioni che lei ha illustrato fossero definite dentro questo percorso, segnerebbero in modo significativo un passaggio della vita nazionale della Repubblica e anche dell'esperienza di questo Governo. Viceversa, credo che si abbandonerebbe una stagione che non è stata proficua per la confusione con cui si è determinato un percorso, ma che resta un punto di riferimento considerevole, se vogliamo davvero riformare l'ordinamento.

Questi aspetti richiedono che anche da parte del Governo ci sia un'iniziativa precisa, in particolare da parte sua, che ha competenze dirette e svolge una funzione importante nel regolare il traffico con le regioni a questo riguardo. Nell'auspicare che si proceda in questa direzione, non posso che augurarle buon lavoro.

GIANVITTORE VACCARI. Rivolgo un saluto anche da parte mia al Ministro, che ringraziamo per la disponibilità.

Potrei affermare, con una battuta, che sono musica per le mie orecchie le parole che ho sentito dai colleghi prima, conoscendo la loro serietà e il loro impegno – lo sostengo con sincerità e loro lo sanno – su questi temi. Noi stiamo lavorando perché dal pensare si passi anche all'agire e a concretizzare queste grandi riforme.

Volevo riprendere brevemente alcuni temi trattati e forse aggiungerne in parte alcuni. Innanzitutto anch'io chiedo che lei, gentilmente, estrinsechi quali sono le azioni pratiche in questo quadro, che peraltro lei ha delineato in maniera molto chiara in termini di volontà.

Anch'io non capisco bene la situazione e premetto che non vogliamo certamente mantenere tutto fermo così com'è nel campo delle autonomie. Questa Commissione si è sempre contraddistinta per serietà, equilibrio e anche per il fatto di spingere sulla modifica dello Stato nel senso di una grande riforma federale, che va proprio in quella direzione. Le autonomie sono al centro di questa rivoluzione.

Il nostro intento non è certamente quello di bloccare una riforma e un processo di cambiamento, però chiediamo che tale cambiamento sia innanzitutto chiaro nelle volontà. Per essere più pratico, cito un esempio: quando lei parla di province, quando si pensa a una modifica del livello di governo delle province, che di fatto diventano organi di secondo grado, ciò rappresenta un po' un'anomalia, perché esse hanno un rango costituzionale, ma di fatto hanno una funzione pratica di secondo grado, come se fossero comunità montane.

Si pone, dunque, questa discrasia legislativa, ma non voglio addentrarmi in questi dibattiti. Li lascio a chi è più esperto di me. Mi interessa, invece, la sostanza.

Pensata questa riforma, si deve avere un quadro di quali sono le funzioni che devono rimanere. Non si può decidere che si studieranno le funzioni in seguito o che si stabilirà quali sono le funzioni che debbono rimanere di area vasta, perché ciò significa che costruiamo la nuova organizzazione dello Stato non dal basso, dalla base, ma in maniera astratta.

Anch'io vedo una preoccupazione sul conflitto di interessi. So che si sta parlando di un'Assemblea elettiva composta da tutti i consiglieri comunali e dagli amministratori comunali di tutta la provincia, che andrebbero a eleggere l'Assemblea e il presidente, ma in ogni caso si introduce un *vulnus* all'autorevolezza di quest'organo, nonché un'attività subalterna rispetto a quella degli altri organi. In effetti, vedo con preoccupazione questo

sistema di architettura, anche perché non conosciamo quali sono le funzioni che il Governo intende lasciare alle province nella riforma che ha pensato.

Nel complesso – è parte della domanda, un po' topica, per me, tesa a capire bene che cosa intenda fare il Governo sul federalismo fiscale e sull'allocazione delle risorse – le sarei grato, anche se capisco che in questa sede è difficile declinare tutto il tema, quantomeno se ci fornisse elementi più chiari e precisi. La sollecitazione forte che mi pare le abbiano rivolto i colleghi, che faccio mia sia a livello personale che come movimento, è che se si mettono in moto, nel campo delle autonomie, riforme sulle province e di altro tipo – lei sosteneva che non volete che ci siano agenzie locali – allora anche lo Stato compia quantomeno la sua parte in maniera paritaria e anche le altre componenti dello Stato mostrino segnali di pari tipo.

Lei sosteneva giustamente che bisogna limitare le funzioni periferiche dello Stato. In tal caso, avendo varato una legge in cui abbiamo cambiato l'assetto radicale delle province, applichiamo lo stesso discorso anche agli organi periferici dello Stato.

Anch'io sento forte il problema della giustizia. Penso ai giudici di pace. Noi stiamo depauperando il territorio, compresi i territori montani e quelli con scarsa densità abitativa, di queste funzioni fondamentali. Si parla di semplificazione da parte delle attività del Governo e poi andiamo a centralizzare anche queste funzioni, che erano più vicine ai cittadini e che contenevano anche un po' il costo per le imprese o per le famiglie.

Il fatto di utilizzare parametri quali il numero di abitanti o delle attività svolte senza contestualizzarli col territorio e con le tipologie delle autonomie, a mio avviso, è una miopia e un grave errore che il Governo sta commettendo. Si parla di 100.000 abitanti, che corrispondono a un quartiere di Padova, ma la mia provincia, il bellunese, che ha 200.000 abitanti, corrisponde a un quinto del territorio della regione. Lei capisce che la densità abitativa è assolutamente ridicola. Si rischia di avere una funzione unica dei giudici di pace, per esempio, a livello di Belluno, che è il capoluogo, con percorrenze in chilometri sulla provincia che lei può immaginare di quale dimensione siano e quali difficoltà comportino.

Le autonomie hanno sempre accettato di compiere la loro parte, ma bisogna che lo Stato dimostri di compiere la sua con atti concreti. Non vediamo assolutamente questo cambiamento anche di recupero di spesa, cioè relativo anche allo Stato, che accompagni la riforma delle autonomie.

L'invito rivolto dai colleghi, che è anche assolutamente il mio, è quello di compiere una battaglia forte su questo punto di vista. Le autonomie vogliono essere protagoniste del cambiamento, ma non possono essere le uniche a compiere il cambiamento. Grazie.

ANTONIO FOSSON. Grazie, presidente e signor Ministro. Sarò brevissimo, perché i preamboli e le premesse dei colleghi sono ampiamente condivisibili.

Sviluppo un'osservazione per quanto riguarda il territorio che rappresento, la Valle d'Aosta. Quanto affermava il senatore Vaccaro alla fine, parlando di funzioni in relazione alla densità del territorio, penalizza sicuramente regioni piccole e di montagna. La recente istituzione dei Tribunali delle imprese ha visto la nascita di venti tribunali, quando le regioni in Italia sono ventidue. È chiaro che ciò rappresenta un disagio.

Lo stesso vale per l'albo dei notai, esteso a regioni vicine, che non tiene conto della particolarità linguistica di queste piccole regioni, per cui i notai, per esercitare in Valle d'Aosta, devono superare l'esame di francese, però, ampliando l'albo al territorio piemontese, vengono meno tali specificità.

Pongo una domanda ben precisa. Noi non abbiamo le province, ragion per cui il discorso da noi è semplificato, però abbiamo molto a cuore, perché sono serviti molto nel nostro territorio, i Bacini Imbriferi Montani (BIM). Vorrei sapere qual è il progetto di governo su questo tipo di consorzi.

PRESIDENTE. Do la parola al Ministro Patroni Griffi per la replica.

FILIPPO PATRONI GRIFFI, *Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione*. Sono consapevole che mettere mano all'assetto ordinamentale comporta alcune implicazioni e complessità e sono, altresì, consapevole che il tutto richiede la ricerca continua di punti di equilibrio.

Vorrei proprio partire dalla preoccupazione di fondo espressa dal senatore Gottardo, che pone un problema di assetto ordinamentale per quanto riguarda, prima ancora che l'allocazione delle funzioni, la trasformazione dell'ente provincia in ente a elezione indiretta o di secondo grado.

Questa soluzione, un po' come delineata nel decreto « Salva Italia », ma un po' anche come si sta modificando, perché oggettivamente l'assetto del « Salva Italia » si sta modificando, mi auguro nel senso di una maggiore ragionevolezza della questione, dipende anche dal fatto che ci si è trovati di fronte a spinte e controspinte, non solo giornalistiche, ma anche, per esempio, di alcuni disegni di legge costituzionale pendenti, che, come ricordavo, ipotizzavano la soppressione *tout court* delle province.

Si è cercato di trovare un punto di equilibrio, suscettibile, secondo me doverosamente, come stiamo facendo, di ulteriori aggiustamenti. La trasformazione delle province in organo di secondo grado con un sistema elettorale quale quello all'esame del Parlamento in questo momento, presuppone che gli eletti dall'Assemblea dei comuni siano rappresentativi in senso tecnico dell'intera comunità territoriale di area vasta. Nel momento in cui siedono in tale consesso, però, non appartengono più ai comuni con riferimento ai quali sono stati eletti, ma diventano espressione anche politica di quelle funzioni di area vasta che dovessero essere allocate.

Capisco che possano sorgere dubbi. Vedo scuotere la testa...

ISIDORO GOTTARDO. Questa sua affermazione è molto tirata per i capelli.

FILIPPO PATRONI GRIFFI, *Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione*. Tuttavia, la rappresentatività elettorale anche politica di secondo grado nel nostro sistema esiste e riesce a collocarsi. Certamente non è la stessa cosa dell'elezione diretta, il che è evidente, però non mi sentirei nemmeno di escludere nel nostro sistema la rappresentatività di organismi che si fondano su un'elezione di secondo grado.

Era importante partire da questa premessa un po' più generale proprio perché anche nella discussione in sede di Carta delle autonomie, che è una discussione assai concreta, perché riguarda l'allocazione concreta delle funzioni, abbiamo cercato il più possibile di ricondurre a sistema e a ragionevolezza, come ricordavo prima e come sosteneva anche l'onorevole Pizzetti, le spinte esistenti.

Sulle riforme di ambito costituzionale la posizione del Governo è sempre stata un passo indietro, però capisco che, per esempio, quella che citava l'onorevole Pizzetti è una questione che tiene fortemente alla funzionalità del sistema. Non mi nascondo, come credo nessuno possa fare, che ci sono elementi di criticità nell'assetto della legislazione concorrente delineata dall'articolo 117 della Costituzione a seguito della riforma del Titolo V.

Sotto questo profilo mi riserverei di svolgere una riflessione sul punto se sia possibile almeno sperimentare un intervento, anche con il collega Gnudi, per vedere se con il sistema delle regioni vi sia spazio per una riflessione che si traduca in un'iniziativa governativa per quanto riguarda l'articolo 117 e, in particolare, una migliore definizione delle funzioni di legislazione delle regioni. Questo è stato uno dei punti che subito, proprio all'indomani dell'approvazione della riforma costituzionale, è stato sollevato sull'assetto delle funzioni dell'articolo 117, per come era delineato.

Credo anch'io che sia importante capire che l'assetto complessivo debba svincolare la scelta che è stata compiuta dal Parlamento sul federalismo dalle contingenze che qualcuno ha definito di appar-

tenenza, se ben ricordo. Il federalismo è stata una scelta del Parlamento ed è stata una scelta ampiamente condivisa.

Certamente, il processo di federalismo delineato e avviato e che noi ci siamo trovati davanti è un percorso molto complesso da attuare. Forse non era l'unico possibile percorso prefigurabile, ma questa complessità, che ha una logica di sistema, richiede tempo e forse anche alcune correzioni di percorso, perché, come ricordavo, sia il livello dei decreti legislativi, sia ancor più quello dei decreti attuativi sono molto complessi. Ferma restando la scelta, dunque, non è facile assicurare un'attuazione proprio in tempi rapidi al percorso così complesso che è stato delineato nella prima parte della legislatura.

Da questo punto di vista, può essere preferibile muoversi dal basso, anche da alcuni aggiustamenti, purché ovviamente siano funzionali e coerenti al sistema. Poiché il senatore Vaccari mi aveva invitato a un maggiore livello di concretezza, posso comunicare che, per quanto riguarda l'allocazione delle funzioni in capo alle province, è in corso un dibattito nel Comitato ristretto del Senato. Come Governo pensiamo essenzialmente a funzioni di governo e di pianificazione del territorio, tenuto conto anche del fatto che in moltissime regioni queste sono già delegate, anche per quanto riguarda la programmazione territoriale, alle province, ricomprendendo nell'assetto del territorio anche numerose funzioni in materia di tutela dell'ambiente, che, ancora una volta, le province hanno attualmente.

Pensiamo alle strade, alla viabilità e alla circolazione stradale, che sono le funzioni tradizionali delle province e, quindi, anche alle funzioni dei trasporti di quel livello. Per i trasporti è difficile trovare un livello di allocazione delle funzioni, in quanto la programmazione deve essere necessariamente addirittura regionale, però l'organizzazione e, quindi, anche alcuni aspetti di programmazione probabilmente ineriscono anche al livello provinciale.

Ci sono poi alcune funzioni di protezione civile e di pianificazione. L'edilizia è uno dei punti aperti nella discussione, su cui stiamo svolgendo una riflessione. Ci sono due problemi aperti. Uno è l'edilizia scolastica, che è un problema serio. L'idea originaria del Governo, che sembrava all'inizio molto condivisa anche al Senato, era quella di trovare un livello di allocazione. Ci rendiamo conto che ci sono problemi reali, perché spesso le questioni risalenti nel tempo hanno una loro logica.

Mentre per l'istruzione elementare l'allocazione a livello comunale funziona bene, per le scuole di istruzione superiore, poiché il bacino è inevitabilmente sovracomunale, bisognerebbe o imporre una sorta di associazione necessaria ai comuni, se si vuole restare a livello comunale, o rimanere sul livello attuale, che è quello provinciale, il quale, però, presenta le sue controindicazioni. Spesso, infatti, la gestione di una scuola in un comune diventa un'assemblea di condominio, perché magari in uno stesso edificio sono allocati scuole elementari e istituti superiori.

Anche l'attuale sistema comporta, dunque, alcuni problemi. Si pongono problemi molto pratici e operativi che bisogna affrontare.

L'altra questione che rimane aperta riguarda le attività relative ai servizi sul mercato del lavoro, sulla quale ci sono punti di vista diversi. La posizione del Governo sarebbe prevalentemente orientata a riallocarle sul piano regionale piuttosto che non su quello provinciale.

È vero che la dimensione provinciale può avere, da un dato punto di vista, aspetti di operatività e di funzionalità migliore, però – mi viene in mente questo fatto, perché mi è capitato di sentirlo ieri, parlando con un assessore regionale di una regione a Statuto speciale – per molti aspetti il livello regionale può rispondere meglio a una programmazione del lavoro in un'ottica di sviluppo del territorio più di quanto ciò non avvenga a livello provinciale, soprattutto se il livello provinciale è molto articolato in una regione.

Su questo punto sono essenzialmente queste le due opzioni aperte e ancora problematiche, mentre sulle altre da parte sia del Governo, sia delle forze politiche –

ho presente il dibattito della 1a Commissione del Senato – c'è una sostanziale convergenza. Penso che si possa dare atto che vi sia stata un'evoluzione nella posizione del Governo dalla posizione iniziale, che veniva criticata, a quella attuale in sede di Carta delle autonomie.

LUCIANO PIZZETTI. Le chiedo solo un'informazione al riguardo. Rispetto alle funzioni attualmente esercitate, quelle che lei ha indicato ora come probabili per quanto riguarda il nuovo assetto quali sono le differenze sostanziali in relazione a quelle attualmente esercitate ?

FILIPPO PATRONI GRIFFI, *Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione*. Ci sono alcune differenze, ma non moltissime. Cambierà probabilmente l'ottica in cui tali funzioni devono essere esercitate, nel senso che dovrà prevalere, secondo me – so che in questa sede non si possono esprimere opinioni personali, però è una riflessione personale – la tendenza ad accentuare il carattere operativo, tecnico e di funzionalità di queste funzioni, il che è anche un po' più coerente con l'assetto di tipo ordinamentale di cui parlavamo prima.

Io credo che questo dibattito si riaprirà dopo la Carta delle autonomie, nel momento in cui, nel completare il processo di attuazione del federalismo fiscale, a tali funzioni bisognerà far corrispondere un'allocazione di risorse. A quel punto vedremo veramente in che cosa consistono in concreto.

Sono d'accordo senz'altro – peraltro, credo di avervi già accennato – sul fatto che debba esserci una riorganizzazione dell'amministrazione periferica dello Stato, non solo per dare un esempio, che pure può essere importante, ma anche perché, in un processo minimo di *spending review*, intesa come riorganizzazione delle funzioni – minimo nel senso che quello di *spending* è un processo molto complesso, che peraltro bisogna cominciare a effettuare, altrimenti non si continua mai – il riassetto dell'amministrazione periferica dello Stato, tenuto anche conto della grande disponibilità manifestata da subito dal Ministro dell'interno, debba essere compiuto. È indubbio che esso dovrà riguardare gli uffici tradizionali del Ministero dell'interno, cioè prefetture e questure, e un po' in generale tutta la dislocazione sul territorio e l'organizzazione delle forze di polizia e di sicurezza, compresi alcuni uffici che fanno capo alla difesa o, per intenderci, i carabinieri, ma anche tutte le amministrazioni dello Stato che hanno uffici periferici.

Una riorganizzazione anche dei processi di spesa comporterà inevitabilmente accorpamenti, che potranno riguardare i profili del territorio, nel senso di ridurre il numero di tali uffici sul territorio. Convengo, però, con la considerazione emersa secondo la quale bisogna sicuramente combinare al criterio della popolazione quello della conformazione territoriale, altrimenti ci troveremo inevitabilmente di fronte a scelte irrazionali che potrebbero tradursi in disuguaglianze vere e proprie.

Il tema è sicuramente allo studio. Il Governo sta già lavorando in questi termini e in questa direzione. Naturalmente la riorganizzazione riguarderà anche gli altri uffici, perché ci sono una serie di compiti e di servizi strumentali da riconsiderare. Anche sul piano della razionalizzazione dei flussi di spesa non è logico che ogni ufficio periferico di un'amministrazione statale faccia per sé, senza che si riesca almeno a coordinare i servizi strumentali delle amministrazioni periferiche dello Stato nello stesso territorio. Questo aspetto riguarda sicuramente le spese, la gestione e la manutenzione degli immobili e le spese per gli acquisti e potrebbe in prospettiva riguardare anche la gestione del personale, anche se mi rendo conto ovviamente che la gestione del personale risente anche del fatto che si tratta di personale che fa capo ad amministrazioni e, quindi, a funzioni statali diverse, ancorché dislocate sul territorio.

Da una parte, dunque, il processo di *spending review* riguarderà questo assetto dell'amministrazione dello Stato, quella periferica. Dall'altra, proprio per questo

motivo, ben venga la delega contenuta nella Carta delle autonomie, che, se ben ricordo, è regolamentare, perché ci fornisce in parte uno strumento per poter immediatamente tradurre operativamente l'intervento, anche prima di un eventuale riassetto delle province sul piano della loro definizione territoriale. Potrebbe anzi anticipare, per quanto riguarda l'amministrazione dello Stato, un diverso ambito territoriale, cui dopo bisognerà vedere se adeguare, e in che misura, anche le province. Sicuramente si può pensare a un ridisegno dell'ambito territoriale dell'amministrazione periferica dello Stato, che però tenga conto di questo duplice e non unico criterio.

Per quanto riguarda questioni un po' più specifiche, dell'albo dei notai non sapevo, mentre il problema del Tribunale delle imprese mi era già stato posto e io l'avevo anche rivolto alla collega Severino.

In merito si potrà forse intervenire, pur con alcune difficoltà, sulla revisione delle circoscrizioni giudiziarie, però teniamo anche presente una circostanza: da quando ero piccolo, avendo avuto un padre magistrato, mi ricordo che si parlava di revisione delle circoscrizioni giudiziarie come di un elemento di razionalizzazione dell'uso, sempre limitato, delle risorse della giustizia sul territorio.

Una revisione delle circoscrizioni giudiziarie serviva assolutamente e, quindi, secondo me, era doveroso farla. Renderebbe possibili non solo risparmi, ma anche una maggiore funzionalità dei tribunali. Penso soprattutto ai tribunali civili, che nel nostro Paese operano con i tempi che noi tutti sappiamo e con le conseguenze che noi tutti conosciamo.

Non escludo che siano necessari alcuni correttivi. Conosco il tema dei Tribunali delle imprese e del rapporto 20 a 22. Per i giudici di pace temo che il problema sia un po' più complesso. Capisco la vicinanza al territorio, ma un'eccessiva vicinanza al territorio può comportare alcune diseconomie che bisogna soppesare in termini di costi e benefici.

Per quanto riguarda i bacini imbriferi montani posso comunicare che il testo licenziato dalla Camera esclude i bacini dalla soppressione. Un emendamento del relatore al Senato, invece, li sopprime. La posizione del Governo sarà maturata non appena avrò modo di riflettere. Confesso di non essere particolarmente addentro alle funzioni dei BIM e, quindi, personalmente debbo pensarci, perché non saprei che cosa rispondere in questo momento.

Sperando di non aver saltato alcun quesito, ringrazio degli utili spunti anche per la successiva mia attività.

PRESIDENTE. Grazie, signor Ministro, per il suo contributo e per le considerazioni che ha svolto.

Dichiaro conclusa l'audizione.

La seduta termina alle 15,05.

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

DOTT. VALENTINO FRANCONI

Licenziato per la stampa
l'8 giugno 2012.

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

PAGINA BIANCA

€ 1,00



16STC0018730