PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE MARIO PEPE

La seduta comincia alle 14.

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

Sulla pubblicità dei lavori.

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

(Così rimane stabilito).

Audizione di rappresentanti dell'Associazione nazionale comuni italiani (ANCI).

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 dei rappresentanti dell'Associazione nazionale comuni italiani (ANCI), che ringrazio per la disponibilità.

Ringrazio i nostri correlatori, il vice sindaco di Bologna, la dotta dottoressa Silvia Giannini, il dottore Andrea Di Sorte, la dottoressa Scozzese, Rosaria Di Cecca per la presenza e per le cose che diranno sull'indagine conoscitiva.

Sottolineo con molta serenità che le audizioni, al di là delle cose che diranno i relatori, che saranno indubbiamente interessanti, richiedono la responsabilità dei dirigenti a tutti livelli. Lo svolgimento dell'audizione non esime, infatti, questa Commissione dal dichiarare che si deve credere fortemente nell'istanza autonomistica. L'indagine conoscitiva, grazie al presidente Caparini, era partita proprio su una tematica molto interessante, ma direi ormai già appartenente a un passato remoto: i progetti di riassetto delle funzioni tra i diversi livelli di governo.

Ritenevamo in quella data di operare all'interno di un contesto organico, tranquillo, sereno. Si trattava di riscrivere le funzioni, le competenze dei comuni, delle province, improvvisamente scomparse e bypassate nella logica della trattativa nazionale. Improvvisamente, ci troviamo di fronte a provvedimenti, come sapete, fortemente inoculatori sul versante sia economico finanziario sia della ristrutturazione istituzionale. Mi riferisco non solo alle province, ma anche e, soprattutto, ai comuni.

I provvedimenti *in itinere*, oltre a quelli precedenti, determinano una forte precarizzazione sul piano dell'approvvigionamento delle risorse alle autonomie territoriali nel quadro vincolante della politica europea e dei patti contratti in Europa e nel quadro del patto di stabilità già fortemente penalizzante per le autonomie territoriali.

Sarà importante conoscere anche la posizione dell'ANCI, al di là della difesa oggettiva che ha fatto anche ieri con una mobilitazione dei sindaci e degli amministratori. Per il futuro, sarebbe opportuno anche venire in delegazione con dei sindaci in carne e ossa, senza nulla togliere ai vice sindaci. Io sono stato sindaco e so che ci sono delle competenze apicali che bisogna formalmente e sostanzialmente rispettare, ma *nulla quaestio* ai fini del nostro lavoro.

Qual è la valutazione che fa l'ANCI in ordine alle proposte normative presentate al Senato sul riassetto delle funzioni e sul

trasferimento delle competenze (nel rispetto dell'articolo 5 della Costituzione) ? Vi è un affollamento di leggi, tra cui l'ultima, la *spending review* che, come sappiamo, dopo il Salva Italia, già penalizzante per i comuni, assieme ai decreti-legge precedenti, indubbiamente chiede forti sacrifici: come immagina l'ANCI di riassettare le funzioni a livello degli enti subregionali nel quadro di un federalismo armonico e solidaristico, anch'esso – mi pare – bypassato sul piano delle logiche stringenti della pubblica amministrazione ?

Taccio qui e cedo la parola ai nostri auditi, con la riserva per me e per i colleghi di rivolgere, al termine dei loro interventi, ulteriori domande e formulare osservazioni.

ANDREA DI SORTE, *Assessore del comune di Bolsena*. Ringrazio questa Commissione per averci offerto l'opportunità di riferire in quest'importante sede istituzionale sulla situazione attuale che riguarda il nostro comparto, ovvero quello dei comuni italiani. Mi limiterò a descrivere la situazione dal punto di vista istituzionale. Abbiamo dato un giudizio su quello che ci aspettiamo per i prossimi mesi. La collega vice sindaco di Bologna, invece, si soffermerà maggiormente sull'impianto economico finanziario che riguarda il nostro comparto.

Lei, presidente, ha utilizzato un termine corretto riferendosi alla precarizzazione. In questi ultimi anni abbiamo assistito a interventi un po' a pioggia sui comuni, ma – cito sempre l'esempio di un palazzo – quando si rende necessario un intervento strutturale forte perché il palazzo traballa, è sempre sbagliato procedere dalla sistemazione delle finestre piuttosto che pensare di provvedere alla solidificazione della struttura. Questo è ciò che, come ANCI, con grande rammarico sosteniamo da tanti mesi: si tratta di interventi che non hanno quasi mai fatto bene ai comuni.

In questi ultimi mesi, infatti, ci siamo soffermati sulle riforme istituzionali, a partire dalla manovra dell'agosto scorso, la seconda manovra di Tremonti, se non ricordo male, in particolar modo a proposito del comparto dei piccoli comuni. Quella norma prevedeva quelle che noi definiamo le unioni speciali, ovvero le unioni forzate. Il Governo ci ha ascoltato, grazie ad alcuni tavoli che abbiamo aperto sia con il Ministro dell'interno Cancellieri, sia con lo stesso Monti, che ci ha dato l'opportunità di raccontargli questa nostra problematica due volte a Palazzo Chigi, e riteniamo che quel punto sia superato. Oggi, infatti, questa problematica, che riguardava soprattutto i comuni sotto i 5.000 abitanti che prevedeva la distinzione tra 1.000 e 5.000, è stata superata.

Siamo ritornati, infatti, all'impianto precedente con un'aggiunta che riguarda la previsione di poter ulteriormente usufruire di quest'unione speciale: abbiamo, da un lato, la possibilità di unire i comuni attraverso la convenzione, una formula che abbiamo sempre sostenuto e ritenuto valida per due funzioni fondamentali; inoltre, abbiamo l'opportunità di tornare all'articolo 72 del testo unico che riguarda le unioni « normali » (per cui abbiamo già 372 unioni di comuni in tutt'Italia): questo è uno strumento che i comuni italiani hanno usato in maniera veramente importante e che, fino all'introduzione dell'articolo 16 della manovra Tremonti dello scorso anno, era fortemente in aumento soprattutto nel nord Italia e nel centro sud. Mi riferisco, soprattutto, alla Calabria e alla Basilicata, le regioni in cui, ovviamente, i piccoli comuni sono in numero superiore. Per nord Italia, intendo soprattutto il Piemonte. Il Governo ha previsto la volontarietà sull'unione che noi definiamo « speciale » – quanto stabilito dalla manovra Tremonti oggi è reso facoltativo – sbloccando definitivamente anche il discorso legato alle unioni.

Per noi è molto importante. Noi non abbiamo mai posto un veto sulla razionalizzazione anche delle funzioni. È chiaro che oggi, se dobbiamo guardare a un'Italia che verrà tra vent'anni, non possiamo pensare che un comune di

mille abitanti ancora abbia titolarità e svolga servizi tributari, di anagrafe e quant'altro. È giusto che si arrivi anche a una razionalizzazione delle funzioni, ma il vero problema che ha riguardato la legislazione – per il quale i comuni ne fanno sempre le spese – va individuato in questi interventi messi atto « con il frullino », ovvero in maniera orizzontale da un punto di vista sia economico sia istituzionale.

L'Italia, come sapete meglio di noi, è un Paese che ha molte peculiarità e differenziazioni. In Piemonte la maggior parte è composta da piccoli comuni, addirittura sui 2-3.000 abitanti; in Puglia la media dei comuni, invece, è intorno ai 20.000 abitanti. Si tratta di due territori completamente differenti, che non possono ricevere lo stesso trattamento per ovvi motivi dal punto di vista sia territoriale sia sociale. Diversa è, infatti, una società che si sviluppa per piccoli comuni, altra una che si sviluppa in grandi centri. Questa nuova riformulazione delle unioni di comuni, nella quale ribadisco che come ANCI crediamo fortemente, ci trova soddisfatti. Da questo punto di vista, dunque, per noi rappresenta una grande e importante conquista.

In relazione alla *spending review*, un altro punto che abbiamo trattato e siamo riusciti comunque a ottenere riguarda l'introduzione delle città metropolitane. Vediamo come sia in discussione in questo momento e magari il vice sindaco di Bologna (che è una città metropolitana) potrà fare una sottolineatura anche da un punto di vista personale. È una battaglia che rivendichiamo.

L'introduzione delle città metropolitane può definire veramente un quadro ulteriore rispetto a tutto il nodo rappresentato dalle province. Ci piacerebbe sapere quale sarà la disposizione delle province, non tanto dal punto di vista numerico, chiaro a tutti, quanto dal punto di vista delle funzioni. Bisognerebbe cercare di stabilire se ha ancora senso procedere con l'unione di comuni o se la provincia faccia l'unione di comuni. Di fatto, per quanto è emerso soprattutto dalla lettura della Carta delle autonomie in discussione da voi e considerando anche le audizioni con i relatori, la nostra vera preoccupazione riguarda la funzione di coordinamento o di direzione della provincia. Nel secondo caso sembra un po' più una grande unione di comuni. È assolutamente necessaria una rapidità di tempi nell'apprendere queste indicazioni.

Anche sulle unioni di comuni, infatti, se si stabilisce che la scadenza per la costituzione dell'unione – *ex* articolo 16 della manovra – è il 30 settembre, non possiamo arrivare ad avere una legge il 20 settembre, 10 giorni prima. Serve tempo per realizzare un'unione e scegliere con chi stare sul territorio, se con un comune che confina o con uno lontano decine e decine di chilometri. Sono scelte che vanno innanzitutto ragionate, si deve avere tempi abbastanza lunghi: questa è la ragione per cui chiediamo un po' di celerità e di certezza.

Una terza questione riguarda assolutamente, come accennavo, la Carta delle autonomie. Il nostro giudizio nel merito è molto positivo. Abbiamo partecipato anche a delle audizioni sulla Carta delle autonomie, siamo spesso in contatto con il relatore e col presidente, sul testo c'è una buona condivisione, fatta eccezione per la questione delle province appena citata. Ora il problema riguarda i tempi.

Siamo venuti in Senato e ci siamo sentiti dire che entro agosto il testo sarebbe stato licenziato e portato alla Camera. Vorrei sapere a che punto siamo perché sentendo Bianco e Pastore non mi sembra che i tempi siano maturi, al contrario. Per noi è un problema. Ricordiamo a noi e a voi, che siete legislatori e scrivete le leggi di questo Paese, che non si può ristrutturare un palazzo iniziando dalle finestre. Non lo farei mai per la mia casa.

Credo che dobbiate e dobbiamo cercare insieme di stabilire una *roadmap*, che questi comuni si aspettano sia seria. Siamo disposti a metterci in discussione attraverso tutti gli strumenti che si ritengono opportuni, ma deve esserci una chiarezza,

un percorso, perché diversamente, senza una visione trentennale dell'Italia anche da un punto di vista degli enti locali e dei comuni, giochiamo a mosca cieca e c'è il rischio che si facciano male non gli amministratori, che, non occupandosi di politica per professione, dopo un mandato tornano a svolgere il lavoro che svolgevano prima, ma i cittadini italiani, che non lo meritano. Ecco perché serve un po' di chiarezza. Chiediamo anche nel merito perché vogliamo essere partecipi delle scelte, ma serve una certezza dei tempi, soprattutto dei modi, perché vogliamo aver chiaro quello che aspetta le nostre generazioni.

SILVIA GIANNINI, *Vice sindaco del comune di Bologna*. Vorrei fare alcune brevi considerazioni addizionali rispetto a quelle che sono appena state fatte per focalizzare un po' l'attenzione sugli aspetti più economico finanziari e dire qualcosa relativamente all'IMU e agli ultimi decreti previsti con riferimento alla ripartizione del taglio delle risorse.

Vorrei, però, innanzitutto fare una brevissima riflessione sollecitata anche proprio dalle parole introduttive del presidente in merito al fatto che, effettivamente, il percorso che ci si aspettava in periferia a seguito della modifica del Titolo V della Costituzione era di attuazione del federalismo fiscale, ma sono stati compiuti forse più passi indietro che in avanti. La situazione si sta rendendo ogni giorno più difficile, e quindi, ancorché siano passati ben dieci anni dalla riforma del Titolo V della Costituzione, siamo molto lontani da un assetto definitivo, e anzi, come è stato già ricordato, siamo su alcuni aspetti anche peggiorati.

Vorrei solo fare un breve riferimento agli aspetti relativi all'autonomia degli enti, che è veramente sempre più scarsa. Le norme in materia di personale sono talmente puntuali, incisive, peraltro vanno modificandosi, per cui creano anche un'incertezza che rende veramente difficile, se non impossibile, una qualsiasi politica di gestione del personale. Di fatto, negano l'autonomia organizzativa degli enti.

Anche su questo, per esempio, basterebbe avere poche regole ma certe piuttosto che una miriade di vincoli, qualcuno relativo al tempo determinato, qualche altro al tempo indeterminato, qualche altro ancora alla quota di spesa sulla spesa totale corrente, qualcuno al *turnover* e così via. Peraltro, oltre a essere diversi come vincoli, sono anche mutevoli nel tempo e questo è un primo elemento di grande disagio e difficoltà per il lavoro in periferia, di fatto un diniego dell'autonomia finanziaria verso cui, invece, si voleva andare.

Con riferimento alle risorse, è ben noto a tutti che stanno calando. Gli enti locali non si sono mai tirati indietro rispetto all'esigenza ben riconosciuta da parte di tutti di dovere por mano ai problemi di questo Paese, però è anche ben noto persino allo stesso Ministro Giarda che i comuni sono quelli che nel comparto delle pubbliche amministrazioni hanno sopportato il peso maggiore, che l'onere dell'aggiustamento è stato scaricato in maniera più rilevante in periferia: ultimamente anche sulle regioni, ma da tempo e con più incisività sui comuni, che sono gli enti di ultimo livello, quelli che veramente sono di fronte ai problemi della gente, gli enti che offrono i servizi agli anziani, ai bimbi, che si confrontano quotidianamente con problemi che – vi assicuro – sono davvero sempre più difficili e crescenti. La crisi, infatti, si fa sentire e il suo impatto è particolarmente evidente a chi deve gestire i problemi in periferia.

È aumentato moltissimo a Bologna, che non è una città del sud ed è ricca, il numero di persone che vanno a chiedere un pasto alla Caritas, che chiede accesso ai servizi, abbiamo una domanda crescente anche da figure di nuova povertà che non esistevano fino a poco tempo fa e dobbiamo fronteggiare tensioni crescenti e che, a mio avviso, ri-

schiano di crescere ulteriormente con la riduzione delle risorse al di sotto di un livello sostenibile.

È noto a tutti che i problemi finanziari per gli enti sono di due tipi: da un lato, i vincoli del patto di stabilità; dall'altro, i tagli veri e propri ai trasferimenti, il cui nome tecnico sapete meglio di me essere « fondo sperimentale di riequilibrio », in ogni caso si tratta di risorse che dallo Stato vanno ai comuni e che sempre più si stanno erodendo.

Durante l'ultimo periodo del Governo Berlusconi, in larga parte l'intervento sul patto di stabilità è stato fatto in maniera più incisiva, introducendo innanzitutto un ritorno al saldo di bilancio come criterio e imponendo un avanzo di bilancio, per cui gli enti locali devono rispettare dei saldi obiettivo (sostanzialmente avanzi di bilancio). Questo significa che le risorse finanziarie sono anche disponibili, ma che non possono essere spese per il vincolo del patto.

Solo per darvi un'idea quantitativa, Bologna, che ha un bilancio di circa 540 milioni di euro, ha quest'anno un saldo obiettivo all'incirca di 50 milioni. Ovviamente, sapete che il saldo è calcolato come differenza contabile tra la parte corrente, calcolata in termini di competenze, e la parte in conto capitale del bilancio, che è in termini di cassa, ma sicuramente è un avanzo che, però, non si può spendere. Questo, ovviamente, ritarda soprattutto le spese in conto capitale, che sono quelle che si possono fermare più rapidamente, ahimè, ma a volte è anche causa di veri e propri ritardi o di impossibilità di pagare le imprese fornitrici anche per investimenti, opere e interventi semmai decisi anni prima.

Ribadisco, sempre con la massima consapevolezza della criticità della situazione di emergenza in cui ci troviamo, e quindi con tutta la volontà di fornire il contributo necessario per aggiustare i conti di finanza pubblica, che non si capisce per quale motivo l'apporto che gli enti locali danno in termini di patto di stabilità debba essere di avanzo di bilancio. Meglio sarebbe definire in termini più precisi equilibri di parte corrente rigidissimi e vincoli, per esempio, sulla riduzione del debito, soprattutto con delle differenze relativamente alla situazione molto variegata degli enti locali presente in questo Paese.

Chi è intervenuto prima di me ricordava che non possiamo trattare gli enti locali in maniera omogenea dal momento che sappiamo che le realtà territoriali sono molto diverse. Trattarle in maniera omogenea vuol dire penalizzare chi in questi anni è stato anche più efficiente o si è adoperato di più per creare dei risparmi e viceversa.

Vi do sempre e solo un'idea quantitativa relativa alla realtà che conosco bene perché è quella in cui, appunto, sono da un anno amministratore con delega al bilancio: l'anno scorso la spesa corrente del comune di Bologna si è ridotta del 7,5 per cento in termini nominali, ossia 10 per cento in termini reali. Vorrei sapere quanti altri enti della pubblica amministrazione si sono impegnati a tagli di spesa così consistenti.

Il personale sta calando di 200 unità all'anno nel nostro comune: eravamo a 5.000 e ormai siamo sotto i 4.500 e stiamo continuando a scendere e, ovviamente, questo comporta anche uno stress notevole rispetto alla struttura che deve adattarsi a rispondere con risorse finanziarie e umane decrescenti a bisogni che, come dicevo, sono crescenti.

Dopo gli interventi ripetuti sul patto di stabilità, in cui, sostanzialmente, si chiede di avere questi saldi obiettivo con percentuali crescenti nel tempo, è stata la volta degli interventi più massicci e mirati sul fondo sperimentale di riequilibrio, che peraltro, come ben sapete, si sono susseguiti dal decreto n. 78 del 2010, a cui sono seguiti, con particolare incisività, altri interventi in riduzione, di cui gli ultimi recati dal decreto-legge n. 201 del 2011, decreto Salva Italia del dicembre scorso, e dal provvedimento sulla *spending review*.

Vorrei sollevare alcune questioni in merito a questi ultimi decreti e più in generale in merito a tutti i decreti che

sono intervenuti sul fondo sperimentale. Va, anzitutto, sottolineato come anche qui vi sia molta incertezza e vi siano criteri diversi di volta in volta adottati: questi tagli a volte sono ripartiti in un modo; a volte, come nel caso del decreto-legge n. 201 del 2011, in relazione al gettito previsto IMI; adesso si è discusso più volte di criteri di virtuosità ed eravamo arrivati addirittura, a un certo punto, a definirne 10 – non c'erano neanche i dati per poterli applicare – poi ridotti a 4, ma alla fine i comuni in cui sono stati applicati sono veramente molto piccoli e molto pochi. Ci si è resi conto, oltretutto, che i risultati che emergevano dall'applicazione di tutti quei criteri potevano essere abbastanza errati, cioè molto diversi a seconda dei pesi che si davano ai vari criteri.

Adesso abbiamo il criterio della *spending review*, anche se alcuni indicatori, apparsi anche sulla stampa nei giorni scorsi, quelli calcolati nella banca dati SIOPE dal supercommissario Bondi, sono molto parziali e discutibili, così come sarebbe discutibile, in caso di non applicazione di questi criteri, un riferimento ai consumi intermedi, cui fa riferimento, appunto, la normativa in caso non si applichino altri criteri di *spending review*.

Sono criteri discutibili, erratici e che possono dare veramente risultati più dannosi di quelli che avremmo con criteri forse diversi innanzitutto perché il loro valore, il loro livello, anche *pro capite* – dipende anche dalla struttura del comune perché non possiamo confrontare un comune come Milano con un piccolo comune montano o del sud (i comuni sono tutti molto diversi) – anche a parità di dimensione o di localizzazione, di tipologia di comune, dipende dalla storia di quel comune, per esempio in merito a quando si sono esternalizzati o meno i servizi.

È chiaro che, se un comune ha esternalizzato dei servizi, avrà meno spese di personale e più spese d'acquisto di beni e servizi; un comune che ha assunto determinate decisioni in termini di offerta di servizio o di intervento nei confronti dei cittadini avrà degli indicatori o delle spese che possono essere diversi, per cui questi indicatori dipendono troppo dalle scelte che sono state fatte dalle amministrazioni nel tempo, discutibili o meno, ma che non sono un indicatore di per sé di inefficienza e possono riflettere benissimo una normale, voluta e desiderata autonomia decisionale degli enti. Questi, infatti, possono benissimo decidere di erogare una servizio in un modo piuttosto che in un altro, è nella loro legittimità farlo nella misura in cui questo rispetta comunque i vincoli di finanza pubblica.

Anche questo decreto sulla *spending review*, quindi, è particolarmente criticabile da molti punti di vista, per come è ripartito il taglio ai comuni, oltre che, ovviamente, per l'entità del taglio stesso. È chiaro che imporre ai comuni un ulteriore taglio di 500 milioni in corso d'anno quando ancora non sappiamo bene cosa sta succedendo in materia di IMU e di taglio al fondo sperimentale collegato all'aumento dell'IMU, di cui dirò tra breve, e poi prevedere una taglio il prossimo anno di 3 miliardi nel comparto (2 più 1 dell'anno scorso), oltre ai tagli che abbiamo già subìto precedentemente, sta veramente mettendo in discussione la possibilità da parte degli enti di offrire servizi ai cittadini. Questo va detto perché già l'anno scorso avevamo problemi, per i vincoli del personale, per vincoli di risorse, a garantire i posti nido negli asili o nella scuola d'infanzia e, chiaramente, la situazione si va oltremodo aggravando.

Questo ha impatti anche sull'economia stessa, non solo sul benessere dei cittadini, sull'equità, sull'efficienza stessa e sulla crescita perché è chiaro che il mercato del lavoro, soprattutto quello femminile, si blocca in assenza di interventi sufficienti per una conciliazione adeguata dei tempi di lavoro e familiari.

Come sapete, quella dell'IMU è un'operazione di grandissimo rilievo quantitativo ed è stata criticata dagli enti locali, dai comuni perché una quota dell'IMU va direttamente allo Stato, per cui i comuni da subito e l'ANCI hanno chiesto che

rimanesse nelle casse di comuni una quota maggiore di IMU ovvero un cambio tra trasferimenti e gettito IMU dal momento che il decreto ultimo non cambia la quota di IMU attribuita ai comuni, ma ugualmente taglia i trasferimenti.

Come dicevo, una parte dell'IMU va allo Stato, l'altra parte è stata di fatto compensata da un taglio dei trasferimenti nella misura in cui quest'imposta dà un gettito maggiore della vecchia ICI. Come sappiamo benissimo, se anche nell'aggregato c'è un certo equilibrio tra la riduzione dei trasferimenti e l'extra gettito IMU – il gettito IMU previsto dal Governo nell'aggregato si è mostrato e si sta mostrando abbastanza rispondente alle aspettative – la sua ripartizione tra i comuni, tuttavia, non è così in linea con quanto era previsto.

È comparsa una tabella su *Il Sole 24 Ore* molto esplicativa in merito, che mostrava molto bene come ci fosse una discrepanza tra la stima del Governo, sulla base della quale è stato tagliato il fondo sperimentale di riequilibrio e il gettito effettivo, per cui alcuni comuni hanno incassato più di quanto fosse previsto e hanno un taglio dei trasferimenti inferiore all'extra gettito IMU, per cui stanno meglio, e altri invece stanno peggio, ma anche notevolmente peggio, perché hanno un gettito stimato dal Governo a fronte del quale c'è stato un taglio del fondo sperimentale di riequilibrio maggiore di quello che questi comuni hanno incassato.

C'è un impegno del Governo a riequilibrare queste situazioni ed è, ovviamente, quello che non solo auspichiamo, ma chiederemo con forza. Diversamente, si creeranno degli squilibri che porranno ulteriori problemi in un quadro di incertezze che davvero sta diventando assolutamente insostenibile e che rende impossibile, a livello locale, amministrare in maniera adeguata.

Con riferimento al tema dell'autonomia delle funzioni, il presidente all'inizio richiamava l'importanza che si definisca in modo chiaro quali sono le funzioni, i compiti delle amministrazioni periferiche, di tutti i diversi livelli istituzionali presenti nel Paese o di come riformarli. È stata ricordata prima la Carta delle autonomie: è assolutamente importante che si proceda in questa direzione, ovvero verso una previsione definitiva chiara degli assetti istituzionali e dei compiti che spettano ai diversi livelli di governo.

Vorrei su questo sottolineare come ancora vi sia non solo confusione, ma si assista al paradosso per cui, da un lato, gli enti locali, come i comuni, hanno sempre meno risorse per i motivi che dicevo o sempre più vincoli, ma al contempo sono loro assegnati o, comunque, restano in capo ai comuni delle importantissime funzioni che sono, invece, statali e valga per tutte quella degli uffici giudiziari. La circostanza per cui il comune di Bologna sia comparso su *Il Sole 24 Ore* di qualche giorno fa tra i primi 10 nella lista per la quota affitti *pro capite* dipende anche e soprattutto dal fatto che deve garantire gli uffici giudiziari al tribunale, alla corte d'appello, alla procura perché, in virtù di una legge del 1941, i comuni sono ancora tenuti a svolgere questa funzione statale, non solo ad aprire i locali, ma anche, per esempio, a provvedere a ciò che fa funzionare gli uffici, come la custodia, che significa una guardia giurata fuori dal tribunale e anche qualcuno che aiuti a movimentare le pratiche interne per portare ai giudici i fascicoli e non causare un'interruzione di pubblico servizio, per la quale i tribunali se la prendono con i comuni.

Questa situazione sta davvero diventando drammatica, ma lo sarà ancor di più perché nel decreto *spending review*, dove sono previsti i risparmi laddove si chiuderanno i tribunali, si sono presi i dati, da quanto si legge dalla relazione tecnica, dei costi degli affitti delle sedi che saranno chiuse, ma non si è tenuto conto che quegli uffici graviteranno sui comuni capoluogo. A me gli uffici giudiziari a Bologna hanno già chiesto 12.000 metri quadri in più perché sarà istituito nel capoluogo il tribunale delle imprese e perché chiudono Imola e Porretta e tutte le attività svolte lì graviteranno sul co-

mune. Io mi occupo anche di uffici giudiziari e vi assicuro che, tra i miei impegni, è uno di quelli che mi preoccupa di più proprio perché si assiste a una situazione veramente paradossale, in cui abbiamo sempre meno risorse, ma ci viene chiesto di supplire a compiti che lo Stato non svolge.

La stessa cosa accade nella scuola d'infanzia. Bologna, storicamente, ha una tradizione di scuole d'infanzia paritarie comunali, una quota altissima nella media nazionale. Si potrà discutere del modello educativo, ma, giusto o sbagliato che sia, è un'eredità che abbiamo e che dobbiamo mantenere. Se ci defiliamo, infatti, da questa funzione, non interviene immediatamente lo Stato a colmare questa lacuna e quella è, di fatto, ormai una scuola dell'obbligo nel senso che non è possibile non offrire la scuola d'infanzia, così come dovrebbero anche esserci più posti nido, più servizi per conciliare quelle esigenze lavoro e famiglia che, invece, purtroppo ancora sono molto difficilmente conciliabili nel nostro Paese. È molto importante che si proceda a una chiara definizione di chi deve fare che cosa.

Altra questione è che si completi adeguatamente il lavoro sui costi standard. Serve una definizione dei livelli essenziali delle prestazioni e un calcolo dei costi standard che, quello sì, deve essere la base per decidere come ripartire adeguatamente le risorse agli enti, di qualsiasi livello stiamo parlando, per svolgere le loro funzioni.

Venendo alle città metropolitane, credo che questo sia uno *step*, purché non complichiamo troppo le cose (temo che questo stia succedendo, da quanto apprendo in ordine alla discussione in corso). A me sembra, invece – se volete, su questo tornerò – una grandissima opportunità proprio in termini di maggiore efficienza, controllo e programmazione sul territorio.

PRESIDENTE. Do la parola ai colleghi che desiderano intervenire per porre quesiti e formulare osservazioni.

MARIANGELA BASTICO. Intervengo brevissimamente perché proprio per partecipare alla discussione sul decreto della *spending review* dovrò assentarmi dalla Commissione.

Condivido molto l'impianto che ci è stato qui proposto. Si doveva partire dall'assetto del sistema delle autonomie locali e dalle loro funzioni, cioè la Carta delle autonomie, sulla quale innestare il federalismo fiscale, quindi la distribuzione delle risorse riferite alle funzioni e a mano a mano tutto il nuovo sistema sia di spesa sia di prelievo fiscale. Questo è davvero un torto, uno sbaglio originario, contro il quale ci siamo battuti moltissimo. Mi riferisco a quando discutemmo la legge n. 42 sul federalismo fiscale in Senato, laddove si sostenne che era insensato basarsi sull'assetto istituzionale non più corrispondente alle nuove necessità.

Ci siamo davvero trascinati in una vicenda che a mano a mano perdeva di capacità di gestire razionalmente l'impianto istituzionale, ma soprattutto i servizi, in particolar in modo alle persone, che sono quelli dei quali maggiormente gli enti locali si occupano, da quelli educativi a quelli socio sanitari, di carattere culturale. Parliamo anche delle politiche attive per il lavoro, del sostegno alle attività produttive delle imprese. È un grande sistema che dagli enti locali attinge non solo norme, ma anche sostegno e vitalità.

Ecco, dunque, che oggi ci troviamo a un punto in cui ormai considero di fine legislatura, ragionando sulla scadenza naturale di questa, e i tempi sono molto stretti. Ci stiamo muovendo nella direzione di salvare il salvabile, e quindi proprio all'interno della *spending review*, dove sapete che ci sono diversi articoli di carattere ordinamentale – dobbiamo riconoscere che anche questa è un'anomalia – stiamo tentando di inserire la più ampia parte della normativa che avevamo concordato come forze politiche dovesse costituire gli emendamenti alla Carta delle autonomie. Mi riferisco agli emendamenti Pastore e Bianco, quindi convenuti da un

ampio arco di forze politiche che sostengono il Governo e che, proprio in questi minuti, stiamo cercando di inserire.

Questa mattina i relatori e il Governo ci hanno presentato una riformulazione dell'articolo 10, che riguarda l'assetto degli uffici periferici dello Stato. Qui voglio dire con grande forza che in corrispondenza al ridisegno del sistema delle autonomie e alla loro attribuzione sulla base del quadro voluto del Titolo V della Costituzione delle competenze, abbiamo bisogno di alleggerire e riorganizzare le funzioni e gli uffici periferici dello Stato. È qui che si può ricavare un considerevole risparmio. Intorno alla prefettura, che si dovrebbe chiamare ufficio territoriale dello Stato o del Governo, si dovrebbe aggregare quello che rimane delle altre competenze, a esclusione di quelle relative all'amministrazione della giustizia, agli esteri e alla difesa, che hanno delle particolarità.

Abbiamo fatto passi in avanti, emendamenti da me presentati sono stati accolti dal Governo. In particolare, pur non arrivando all'unificazione completa, ci sarebbe l'unificazione di tutto quello che attiene alle funzioni di servizio, come gli uffici del personale e di bilancio, per quanto riguarda gli uffici periferici dello Stato. Allo stesso modo, andrebbe prevista l'individuazione di un cosiddetto sportello unico per i cittadini in modo da aggregare nell'ufficio periferico dello Stato ex prefettura una serie di funzioni. Non è ancora il disegno che vorremmo, però il passo è importante. Questa Commissione ha lavorato molto in questa direzione perché ci siamo sempre spesi a difesa delle competenze e delle funzioni delle autonomie locali vedendo la riduzione corrispondente delle funzioni degli uffici periferici dello Stato.

Dalla *spending review*, quindi, speriamo di avere un passo in avanti non definitivo dell'assetto istituzionale. Le province hanno già funzioni dirette, non solo di coordinamento rispetto all'articolo 23 e la proposta, non ancora approvata, è di aggiungere la funzione della programmazione dell'offerta e dell'edilizia scolastica della scuola superiore. Questa sembra un'ipotesi accolta dalla maggioranza.

È chiaro che le province che saranno riaggregate secondo i parametri indicati dal Governo sono ben più ampie di un'unione di comuni. Il salto tra l'unione di comuni e le province ampie che saranno ridisegnate ha una configurazione effettivamente diversificata, per cui riteniamo che possa essere individuato uno spazio in questa direzione per funzioni di area vasta attinenti ai trasporti, alla viabilità e all'assetto del territorio, oltre all'edilizia scolastica per la scuola secondaria di secondo grado. Questa è l'ipotesi su cui si sta ragionando. Analogamente, sulle città metropolitane dovremmo riuscire a fare un passo in avanti.

Sono convinta che sugli enti locali – tutti gli emendamenti che il PD ha presentato in questa manovra vanno in questa direzione – gravi ancora troppo la manovra che va sotto il nome di *spending review*, con uno squilibrio evidente tra quanto si chiede in termini di organizzazione agli enti locali in risparmi e quanto si chiede alle amministrazioni centrali dello Stato, uno squilibrio evidentissimo. Abbiamo dati della relazione tecnica che dicono che abbiamo un -0,6 per cento per il 2012 alle amministrazioni centrali e un -1,2 alle amministrazioni locali. L'anno prossimo il divario sarà ancora più ampio perché agli enti locali si chiede di tagliare il 3 per cento della loro spesa.

Credo che questo disequilibrio vada un po' compensato: stiamo tentando di farlo in queste ore con un lavoro notte e giorno, senza sosta, proprio per una maggiore equità. Devo dire, infatti, con grande chiarezza che lo Stato finora si è tagliato quella parte che ha un'incidenza diretta sugli enti locali. La vice sindaco di Bologna poneva una questione importante: il taglio dello Stato grava, essenzialmente, sulla scuola e sulla sicurezza. Questi sono i due grandi settori – ci sono i dati – che hanno veramente visto calare in termini assoluti e percentuali, come peso rispetto alla spesa pubblica, le risorse a essi dedicate. Questi due settori ricadono direttamente

sul sistema degli enti locali perché, ad esempio, la statizzazione delle scuole dell'infanzia comunali, che avrebbe una sua logica, non può andare avanti per il fatto che la scuola, non avendo più neanche le risorse per far funzionare l'esistente, non può assumere in carico altre nuove scuole. Piove sempre sul bagnato.

Lo stesso discorso vale per la sicurezza. La richiesta di sicurezza dei cittadini si scarica sui sistemi territoriali, a cui sono richiesti ruoli di supplenza rispetto a quanto le forze dell'ordine non possono fare. Ho partecipato anche alla manifestazione di ieri dei sindaci che hanno presentato dei dati veramente sconvolgenti. Non si può farcela. Questa è la realtà e credo che sia oggettiva e ben dimostrabile.

Noi cercheremo di fare il possibile in queste ore – sappiamo che domani sarà posta la fiducia, sono dunque proprio queste le ore – nel tentativo di portare a casa qualche risultato, nella consapevolezza ovvia che ci accomuna che tutti dobbiamo fare la nostra parte per dare rilancio al sistema economico del nostro Paese e, soprattutto, per tenerlo all'interno delle compatibilità finanziarie che l'Europa stessa ci chiede. Sappiamo cosa dobbiamo fare, ma facciamolo in modo un po' più equo.

LUCIANO PIZZETTI. Intervengo solo per suggerire al presidente di consegnare all'ANCI il parere che questa Commissione ha espresso sulla *spending review*. Lì sono contenuti esattamente tutti gli elementi che i rappresentanti dell'associazione hanno giustamente posto e sottolineato.

Aggiungo che il tema posto anche adesso dalla dottoressa, vice sindaco di Bologna, del fabbisogno dei costi standard, è stato al centro di quel parere espresso dalla Commissione al Senato. A mio avviso, però, questo deve cogliere l'attenzione anche delle associazioni di rappresentanza degli enti territoriali. Sapete benissimo come funziona questo meccanismo. Non è sufficiente che il Governo centrale dichiari, cosa che non ha fatto, di voler andare in questa direzione. La chiarezza che lei ha espresso qui è molto apprezzabile ed encomiabile, ma non assistiamo sempre a questa chiarezza e a questa lucidità da parte delle associazioni. Lei ha posto un tema giustissimo sulla questione della giustizia, ma ieri alla manifestazione c'erano sindaci che chiedevano che rimanessero aperte tutte le sedi distaccate dei tribunali.

ANDREA DI SORTE, *Assessore del comune di Bolsena*. Sono d'accordo con lei.

PRESIDENTE. Do la parola alla dottoressa Giannini per la replica.

SILVIA GIANNINI, *Vice sindaco del comune di Bologna*. La manovra va approvata. Ci mancherebbe altro ! Come ho detto, siamo tutti ben consapevoli di essere in un momento di emergenza, dobbiamo fare dei sacrifici, ma anche la senatrice Bastico sottolineava che è necessario che questi siano ripartiti in modo un po' più equo.

Scambiando un'opinione ci dicevamo che forse pensano che, siccome il sistema ha retto fino adesso, possono insistere ancora. No, stiamo attenti ! Il sistema non sta reggendo e anche l'aspetto della sicurezza è molto importante. Le tensioni sociali crescono quando non si riesce più a dare soddisfazione ad alcuni bisogni primari. Il fondo sociale per l'affitto è stato tagliato a livello statale. Il comune di Bologna riceveva 3 milioni di euro, per esempio, che venivano dallo Stato attraverso la regione e che ci consentivano di fronteggiare l'emergenza abitativa. È un problema importante, la casa è un bene primario. Ora il fondo è stato tagliato a livello statale, la regione non ha i soldi per integrarlo, dal comune siamo riusciti a stanziare un milioncino per un fondo di rotazione, ma questi sono problemi che cominciano a creare veramente delle difficoltà crescenti e che possono diventare anche impossibilità e incapacità di controllare il territorio e di mantenere la coesione sociale. Vediamo cosa è successo in Grecia, cosa è successo e sta succedendo in Spagna. In prima fila, a mantenere soprattutto la sicurezza e la vivibilità delle proprie città, ci sono i sindaci.

Non sottovalutiamo, quindi, e non pensiamo che il sistema possa farcela. Occorre guardare le diverse realtà. Non è più possibile trattare tutti allo stesso modo. Se ci sono davvero delle regioni o degli enti locali in *default*, che facciano *default*, che si risolvano i problemi una volta per tutte ! Non si possono trattare situazioni in cui si offrono in maniera efficiente dei servizi alla pari di situazioni in cui, invece, si continua a ricorrere ancora – il riferimento alla regione autonoma Sicilia non è un caso – a consulenze miliardarie o quant'altro.

PRESIDENTE. Ringrazio i nostri auditi e dichiaro conclusa l'audizione.

La seduta termina alle 14,55.

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

DOTT. VALENTINO FRANCONI

Licenziato per la stampa
il 1º ottobre 2012.

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

€ 1,00

Stampato su carta riciclata ecologica

16STC0020740