

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE  
DONATO BRUNO

**La seduta comincia alle 14,10.**

**Sulla pubblicità dei lavori.**

PRESIDENTE. Avverto che la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata anche attraverso l'attivazione di impianti audiovisivi a circuito chiuso, la trasmissione televisiva sul canale satellitare della camera dei deputati e la trasmissione diretta sulla *web-tv* della Camera dei deputati.

**Audizione del Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione, Filippo Patroni Griffi, sul riordino delle province e sull'attuazione delle disposizioni di legge, recentemente approvate, recanti misure di semplificazione amministrativa.**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, ai sensi dell'articolo 143, comma 2, del Regolamento, l'audizione del Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione, Filippo Patroni Griffi, sul riordino delle province e sull'attuazione delle disposizioni di legge, recentemente approvate, recanti misure di semplificazione amministrativa.

A nome della Commissione ringrazio il Ministro per la sua presenza.

Informo i colleghi che l'audizione si svolgerà nei seguenti termini: il Ministro svolgerà la sua relazione sul tema dell'attuazione delle misure di semplificazione amministrativa, cui seguiranno le eventuali domande dei colleghi e la replica del

Ministro. Affronteremo poi la seconda parte dell'audizione, dedicata al riordino delle province, iniziando ovviamente dalla relazione del Ministro.

Do subito quindi la parola per al Ministro Patroni Griffi per la relazione sul tema dell'attuazione delle misure di semplificazione amministrativa.

FILIPPO PATRONI GRIFFI, *Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione*. Grazie, presidente. Onorevoli deputati, sono io che vorrei ringraziare la Commissione per aver richiesto quest'audizione. Si tratta, infatti, di un'occasione importante per fare il punto sullo stato di attuazione del decreto-legge n. 5 del 2012, il cosiddetto « semplifica Italia », su alcune prospettive di ulteriori semplificazioni e, infine, sul complesso processo di riordino che riguarda il sistema del Governo del territorio, che in questa fase, come è noto alla Commissione, è incentrato sul riordino delle province.

Come ha comunicato il presidente, inizio dal tema dell'attuazione delle misure di semplificazione. Tracciare lo stato di attuazione del citato decreto-legge n. 5 del 2012, è importante, perché le norme sono fondamentali, ma non bastano. Il risultato delle semplificazioni è ottenuto solo quando il meccanismo di semplificazione raggiunge i cittadini, è percepito e soprattutto utilizzato da questi.

Il semplifica Italia è un provvedimento molto complesso — la Commissione lo ricorda bene —, perché introduce diversi strumenti di semplificazione amministrativa e incide su un ampio spettro di settori. Esso reca alcune misure che sono orientate in diverse direzioni, in primo luogo a favorire la semplificazione degli adempimenti amministrativi per cittadini e imprese, intervenendo principalmente sulla

disciplina di autorizzazioni, controlli e procedure di appalto in materia di ambiente. Questo è il campo tradizionale delle semplificazioni amministrative.

Il decreto contiene poi alcune misure intese a snellire i procedimenti amministrativi, incentivando la digitalizzazione dei documenti da conservare.

Infine, prevede misure orientate a dare sostegno e impulso al sistema economico soprattutto attraverso disposizioni che incidono su istruzione, università, ricerca e infrastrutturazione energetica.

La fase di approvazione delle norme e, quindi, della conversione in legge del decreto è, in realtà, un punto di partenza, o tale lo dobbiamo considerare soprattutto noi, che siamo preposti a dare attuazione alle norme e alle misure approvate dal Parlamento. Ciò richiede la tempestiva adozione di provvedimenti attuativi, sollecitando l'impegno di tutte le amministrazioni coinvolte.

Una volta completato il quadro regolatorio con l'adozione di regolamenti o di altre forme di decreti, occorre un attento, assiduo e diuturno monitoraggio dell'attuazione. Soprattutto bisogna fare in modo che le amministrazioni non riespano la loro resistenza burocratica ai cambiamenti, perché ciò determina il rischio, a dispetto delle norme introdotte, di far compiere passi indietro, anziché avanti.

Un ultimo passo di questo percorso attuativo, dopo il completamento del quadro definitorio a livello regolamentare e il monitoraggio, è quello della comunicazione. Noi ci siamo accorti che molte misure di semplificazione non venivano utilizzate dagli stessi soggetti in favore dei quali tali misure erano state introdotte. È per questo motivo che su alcune di queste misure avvieremo nelle prossime settimane una campagna di informazione o diretta, tramite televisione, in collaborazione col Dipartimento per l'informazione e l'editoria, o indiretta, con il contributo e la collaborazione delle associazioni imprenditoriali. Su questo tema deposito alcuni dati, che metto a disposizione della Commissione.

Gran parte delle norme contenute nel decreto semplifica Italia in materia di semplificazione amministrativa sono immediatamente operative. Richiamerei alcune di esse, proprio perché, per poter essere utilizzate, non necessitano di alcun provvedimento attuativo da parte del Governo. Questa è la situazione della maggior parte delle norme.

Vi sono, invece, alcune norme che richiedono, come accennavo prima, provvedimenti attuativi, su cui mi soffermerò per darvi conto del loro stato di attuazione.

Tra le norme più importanti che potremmo definire autoesecutive c'è in primo luogo quella dei cosiddetti poteri sostitutivi. Voi sapete che uno dei problemi maggiori per i cittadini, ma anche e soprattutto per le imprese, è quello della certezza dei tempi di conclusione dei procedimenti, specialmente dei procedimenti autorizzatori. Con il semplifica Italia il Parlamento ha introdotto la cosiddetta norma sui poteri sostitutivi, una sorta di Commissario nominato presso ogni amministrazione, il quale, alla scadenza del termine previsto per legge e Regolamento per la conclusione del procedimento, è abilitato ad avocare a sé la pratica all'interno dell'amministrazione ed è personalmente, sotto il profilo disciplinare della responsabilità dirigenziale ed eventualmente anche erariale, responsabile dell'adozione del provvedimento stesso, naturalmente in senso positivo o negativo. L'importante è che il provvedimento venga adottato.

Tra le altre norme immediatamente operative vi è, per esempio, quella riguardante gli interventi mediante SCIA (Segnalazione Certificata di Inizio Attività). L'articolo 2 del decreto legge limita la necessità di attestazione e asseverazione di tecnici abilitati solo ai casi espressamente previsti dalla normativa vigente, evitando così la prassi molto diffusa, soprattutto a livello di comuni, di richiedere documentazione non prevista dalla legge in relazione a segnalazioni di inizio di attività.

Ricordo ancora la norma in materia di scadenza dei documenti di identità e di riconoscimento e della sua coincidenza

con la data di nascita. Personalmente, ho dovuto rinnovare la carta di identità e mi sono trovato la scadenza coincidente con la data del mio compleanno.

In merito abbiamo, però, dovuto emanare una circolare, modificando una precedente circolare di un'altra amministrazione, la quale riteneva che tale norma non si applicasse alle patenti di guida, circostanza non esatta. Abbiamo, pertanto, corretto questa interpretazione.

Alcune direttive fornite a inizio dell'anno in materia di certificazione anagrafica hanno consentito in sei mesi, vale a dire dal 1° gennaio al 30 giugno 2012, di verificare che si è avuta una riduzione superiore al 50 per cento della produzione di certificati anagrafici, in attuazione di una norma primaria emanata ad agosto 2011, su cui noi siamo tornati con alcune direttive, perché riscontravamo che tale norma non trovava adeguata attuazione.

Questi sono solo alcuni esempi; complessivamente l'82 per cento delle misure di semplificazione sono misure autoesecutive, nel senso che non abbisognano dell'adozione di provvedimenti attuativi da parte del Governo.

Per quanto riguarda, invece, le misure che richiedono l'adozione di provvedimenti attuativi, noi abbiamo cercato di organizzarci, il che è sempre positivo. Abbiamo, in primo luogo, coinvolto le associazioni degli imprenditori e dei cittadini per cercare di raccogliere istanze che provenissero dall'utenza nella predisposizione dei provvedimenti attuativi e soprattutto — credo che questa sia una novità importante — abbiamo siglato in sede di Conferenza unificata un accordo con regioni ed enti locali per poter assicurare un'attuazione coordinata il più possibile omogenea e uniforme delle misure di semplificazione.

Pensiamo che ciò sia importante perché spesso ci troviamo in situazioni in cui o le misure di semplificazione vengono adottate in maniera molto variegata dalle autonomie, oppure, ad alcuni livelli locali, non vengono adottate affatto.

È evidente che per un cittadino o un'impresa dover cambiare modulistica e

doversi trovare di fronte a regole di procedura completamente diverse a seconda che ci si trovi in una regione o in un'altra è un grave *handicap*. Noi non possiamo forzare sul punto, perché si tratta di una normativa anche di rango costituzionale, però stiamo cercando, per esempio in materia di procedure per la VIA regionale, di standardizzazione di procedure e di modulistica in materia edilizia, di ottenere una situazione omogenea, in maniera tale che, con la discussione in sede di Conferenza unificata, nonché con una divulgazione delle migliori pratiche esistenti a livello locale, si possa raggiungere un buon grado di uniformità sul piano nazionale, possibilmente orientato verso le migliori pratiche e non verso le peggiori.

Tra i provvedimenti, già adottati o in corso di adozione, più significativi per l'attuazione del semplifica Italia richiamerei i seguenti. In primo luogo, per la disposizione sul cambio di residenza in tempo reale sono state adottate e pubblicate in *Gazzetta Ufficiale* le modifiche regolamentari previste dalla norma, unitamente a una direttiva.

Il primo monitoraggio ci offre risultati sicuramente positivi, soprattutto tenuto conto che risultati positivi sono stati registrati sul comune di Roma, che è un grande comune, rispetto al quale il meccanismo sta funzionando.

Penso che la Commissione ricordi molto bene il meccanismo del cambio di residenza in tempo reale. È evidente che a regime si tratta di una congerie di procedimenti che coinvolgono circa 1.200.000 utenti ogni anno, ragion per cui il funzionamento di questa semplificazione ha una grande rilevanza per la vita dei cittadini.

Un'altra disposizione molto importante, contenuta all'articolo 23 del decreto — legge semplifica Italia, riguarda l'Autorizzazione unica ambientale per le piccole e medie imprese. Al riguardo posso riferire che nell'ultimo Consiglio dei ministri è stato approvato lo schema del Regolamento attuativo, concordato già con la Conferenza. Dovrà ovviamente essere acquisito il parere delle competenti Commissioni parlamentari.

Si tratta di un altro schema molto importante, perché consente di accentrare presso un unico livello di Governo la richiesta di Autorizzazione in materia ambientale e può contenere fino a sette autorizzazioni, essendo libere poi le regioni di concentrare sull'Autorizzazione unica ambientale altri provvedimenti autorizzatori.

In merito avevamo effettuato alcune stime. Noi sappiamo che per le piccole e medie imprese il costo complessivo per tutte le autorizzazioni ambientali era stato calcolato, in sede di misurazione amministrativa, in circa 1,3 miliardi all'anno. Abbiamo calcolato che, a seconda di quante autorizzazioni l'impresa è tenuta a richiedere, c'è un vantaggio conseguente all'introduzione dell'Autorizzazione unica ambientale che oscilla da 861 a 459 euro per ogni singola impresa. Lascio questi dati a disposizione della Commissione.

Vorrei naturalmente ricordare che il rispetto dei tempi è comunque garantito dalla disposizione di cui parlavo all'inizio, quella dei poteri sostitutivi, di cui all'articolo 2 del decreto-legge.

Per quanto riguarda l'articolo 3 del semplifica Italia, che concerne il programma di riduzione degli oneri gravanti sulle amministrazioni pubbliche, norma introdotta, se ben ricordo, proprio in sede di Commissione, il programma è stato predisposto a luglio e oggi vi sarà il passaggio in Conferenza unificata per la necessaria intesa.

Nei prossimi giorni lanceremo una consultazione telematica per raccogliere le proposte di semplificazione dei dipendenti pubblici, finalizzata a eliminare gli adempimenti sproporzionati. Su questa base verranno predisposti i Regolamenti previsti dal comma 3-*quater* dell'articolo 3. Il tutto si concluderà entro l'anno e per la stessa data verrà adottato il nuovo programma 2013-2015.

Riguardo alla norma sulle comunicazioni telematiche dei dati tra le amministrazioni, i decreti che definiscono le modalità di trasmissione dei dati sono in fase di avanzata predisposizione da parte del

Ministero dell'interno. Tali decreti riguarderanno circa 7 milioni di comunicazioni all'anno.

Potrei ancora ricordare, per quanto riguarda la semplificazione dei controlli sulle attività delle imprese previste all'articolo 14 del decreto-legge, che in sede di Conferenza unificata siamo prossimi all'emanazione di linee-guida per la razionalizzazione dei controlli sulle imprese che poi verranno adottate dalle Autorità competenti ai diversi livelli di governo.

Stiamo inoltre monitorando che tutto proceda positivamente per quanto riguarda la Banca dati nazionale dei contratti pubblici, la cui costituzione è stata affidata all'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici. Proprio oggi abbiamo chiesto all'Autorità di fornirci informazioni precise sul rispetto dei tempi che riguardano almeno l'acquisizione dei dati concernenti le imprese, inviati dalle imprese alla banca dati alla data del gennaio 2013.

Infine, stiamo predisponendo la campagna informativa su alcune di queste semplificazioni, per far sì che anche le imprese se ne avvalgano, soprattutto per quanto concerne quelle immediatamente operative.

In più stiamo predisponendo una direttiva dal nome « Come fare per ». In realtà, si tratta di una direttiva rivolta a tutte le amministrazioni, escluse naturalmente quelle regionali, tale da consentire a tutti i cittadini di conoscere, con una semplice lettura del sito, quali atti, documenti ed eventualmente moduli debbano utilizzare per compiere una qualsivoglia operazione, sia essa il cambio di residenza, l'avviamento di un'impresa o l'insediamento di una piccola azienda artigiana.

Tra le informazioni che le amministrazioni saranno tenute a esporre sui siti — sembra strano, ma non molte lo fanno — ci sono anche quelle relative ai codici IBAN, disposizioni a cui ora saranno costrette dalla legge a ottemperare, per l'effettuazione di pagamenti telematici.

Posso anche comunicare che nel prossimo Consiglio dei ministri, con ogni probabilità, o al più tardi in quello successivo,

ci saranno, non sappiamo ancora se con un provvedimento autonomo oppure nel corpo di un più ampio provvedimento, altre misure di semplificazione che seguono la logica «meno carta e più sicurezza»: si tratta, di eliminare adempimenti burocratici eccessivi senza abbassare i livelli di tutela degli interessi pubblici, come abbiamo già fatto, per esempio, in materia di *privacy*, di protezione dei dati personali. Restando intatta tutta la normativa sostanziale che riguarda la protezione dei dati personali, abbiamo eliminato il Documento programmatico sulla sicurezza, che, come chi ha esperienza di azienda sa, era un adempimento cartaceo effettuato in maniera piuttosto tralaticia, in genere fatto effettuare a pagamento a consulenti esterni, senza che ciò incidesse su migliori livelli di tutela di protezione dei dati personali.

Per quanto riguarda le semplificazioni mi fermerei qui, fermo restando che metto a disposizione della Commissione i dati su cui ho riferito, soprattutto l'elenco delle misure di semplificazione autoesecutive,.

**PRESIDENTE.** Ringrazio il Ministro ed autorizzo la pubblicazione in allegato al resoconto stenografico della seduta odierna della documentazione che ha consegnato alla presidenza (*vedi allegato*).

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

**MAURO LIBÈ.** Grazie, presidente. Vorrei ringraziare il Ministro e porgli due domande. Al di là del rivolgergli i complimenti per il lavoro svolto, ho ascoltato infatti con attenzione quanto ha riferito nella relazione.

Vengo alla prima questione che le pongo, signor Ministro. È ovvio che il lavoro che voi state svolgendo, signor Ministro, presuppone la collaborazione di tante amministrazioni locali, che fino a oggi non hanno dato un segnale di grande volontà di collaborare. Si pone il problema di creare sinergia sul sistema delle semplificazioni, ma, come lei ha osservato nella parte finale della sua relazione, an-

che sul sistema dei controlli. Se non riusciamo a mettere insieme questo articolato mondo delle autonomie locali, facciamo una grande fatica a superare le resistenze e arrivare a un risultato. Chiedo, dunque, come avete intenzione di agire.

Passo alla seconda questione. Lei all'inizio della sua relazione ha parlato di infrastrutturazione energetica. Io continuo a ripetere, l'ho ripetuto col Governo precedente e lo ripeto a voi, che noi abbiamo un grande problema, che è rappresentato dal Titolo V della parte seconda della Costituzione.

Sul Titolo V l'Italia si è bloccata in campo energetico e infrastrutturale. Io ho sottoposto al Ministro Passera, non appena il Governo è entrato in carica, la necessità di intraprendere un'iniziativa su questo punto. Si tratta di una riforma costituzionale, che presenta quindi numerose complicazioni nel suo *iter*, ma ci sono alcune proposte di legge in materia già depositate. Chiedo anche in questo campo qual è il vostro obiettivo, come intendete muovervi. Se non si rimuove questo problema, nel campo energetico e infrastrutturale non riusciremo assolutamente ad ammodernare questo Paese.

**PIERLUIGI MANTINI.** Anch'io mi unisco ai ringraziamenti al Ministro. Il collega Libè ha già anticipato alcune questioni. Immagino che alla seconda domanda che il collega le ha posto la sua risposta non sia elusiva, nel senso che non risponderà che per la riforma costituzionale del Titolo V è il Parlamento che deve prendere le iniziative del caso, perché il Governo non può del tutto risolverla. Chiedo, e specifico anche questo aspetto, quali sono e come possono essere le linee-guida a Costituzione invariata, posto che la Costituzione su questo punto è da variare e da migliorare.

Per quanto riguarda la materia all'ordine del giorno, la tesi è una sola, e lei, Ministro, lo sa bene, vale a dire quella per cui le norme sul procedimento amministrativo devono essere racchiuse intorno a principi nazionali, il che significa anche

che devono essere norme imperative sulle pubbliche amministrazioni. Diversamente, il problema della collaborazione delle decine di migliaia di amministrazioni pubbliche che abbiamo in Italia diventa un problema che non si risolve neppure con le *best practice*, salvo casi virtuosi. Tali principi devono essere evidentemente prevalenti e imperativi in tema di organizzazione del procedimento amministrativo.

La mia domanda verte su un solo punto. L'articolo 2 del decreto-legge, che lei ha richiamato, mette in campo, utilmente a mio avviso, ma tutto è sempre da sperimentare e attuare, il meccanismo dei poteri sostitutivi, cioè dei Commissari. Come lei sa, si tratta di un meccanismo che ha dato prove incerte di sé, nel senso che — ci sono molteplici brocardi che ce lo insegnano — non è detto che il sostituto del sostituito agisca necessariamente meglio del precedente. Comunque, è anch'essa una procedura amministrativa che rischia di essere faticosa e di diventare una complicazione.

Esiste anche un altro principio, quello dell'atto non di autoamministrazione, che potrebbe essere troppo forte, ma potremmo dire di amministrazione responsabile in via sussidiaria. Si tratta di meccanismi che già abbiamo a disposizione, le cosiddette certificazioni. La SCIA è una forma semplificata, ma pensiamo alle DIA. Sono atti sostitutivi del provvedimento amministrativo prodotti dall'interessato. Decorsi trenta o sessanta giorni, se l'amministrazione non certifica, lo fa sotto responsabilità professionale il privato. La pratica esiste in diversi istituti, non solo nell'urbanistica e nell'edilizia.

Si tratta di un principio — diverso dal silenzio assenso — che intende utilizzare, oppure no? Noi abbiamo più volte insistito lungo questa strada, perché è molto comprensibile. Dinanzi a un'inerzia prolungata della pubblica amministrazione, la conformità di un'iniziativa, sia essa l'apertura di uno stabilimento, sia essa un'iniziativa in campo edilizio — parlo di conformità, non di libertà — è certificata da un soggetto professionale di pari grado, anche se non ha le mostrine pubbliche,

che si assume la responsabilità. Questa è una strada su cui noi sollecitiamo una riflessione e anche un utilizzo, che potrebbe essere sempre, insieme con quel tratto di unitarietà nazionale, un elemento che sblocca e semplifica davvero la situazione.

MARIO TASSONE. Presidente, riprendendo le considerazioni che hanno svolto i colleghi che mi hanno preceduto e ringraziando certamente il Ministro, osservo che in molte stagioni c'è stato il tentativo di compiere semplificazioni, di semplificare e di rendere trasparenza all'amministrazione. Si parla qui prevalentemente di digitalizzazione e di indirizzi e di direttive. Il problema è di capire il fatto prescrittivo e le sanzioni.

Se non abbiamo le sanzioni, Ministro — le porto un esempio, recuperando ciò che sostenevano i colleghi Mantini e soprattutto Libè — nell'amministrazione non funziona neanche la legge n. 241. Spesso il segretario comunale o il sindaco non erogano i documenti, il che dovrebbe essere un fatto di semplificazione di conoscenza.

Chi è responsabile, se uno non adempie a queste direttive? Il tutto è lasciato al buon cuore, all'iniziativa privata, alla sensibilità, alla generosità, alla disponibilità, alla concessione? Questo è il mio dubbio, che ovviamente è misto ad alcune riflessioni in più rispetto al non capire la situazione, pur nella fiducia che nutro nel lavoro del Ministro. Se, però, non c'è una sanzione forte e cogente, chi è — forse il prefetto? — il potere sostitutivo e a cosa serve?

Aggiungo un'altra considerazione per quanto riguarda i certificati antimafia. Se ne è parlato molto. C'entrerebbe poco con la semplificazione, ma, poiché si sta svolgendo anche un discorso che era coevo alla semplificazione, vorrei sapere qualcosa in più sulla certificazione antimafia. Spesso la semplificazione può anche far soffrire un elemento di prova sull'estraneità dell'impresa con i circuiti criminali.

PIERGUIDO VANALLI. Il collega Tassone mi offre lo spunto non per deviare

dall'oggetto di questo intervento, ma per evidenziare un altro aspetto. Lui ha sicuramente parlato di situazioni che conosce, che vede e che vive sul suo territorio.

Dove vivo io, queste cose non succedono. Chi deve fare che cosa è chiaro, anche se poi magari non lo farà bene, bensì male. La questione dei poteri sostitutivi dalla legge n. 241 è chiara. Per come si sono organizzati gli enti locali dalle mie parti è tutto chiaro e il funzionamento è normalmente soddisfacente.

Lei, Ministro, ha sollevato alcuni problemi e questioni relativi alle mancanze nell'attuazione delle norme. È vero, in alcune parti d'Italia non si pensa proprio ad applicare queste norme. Dall'altra parte, purtroppo, dal mio punto di vista, invece, c'è un vizio contrario. Si tende, cioè, a fare bene anche quelle cose che non servono, ragion per cui a volte corriamo ad applicare norme che vengono superate e smentite nel giro di tre mesi. Intanto abbiamo speso soldi, formato personale, organizzato gli uffici e poi dobbiamo rifare tutto.

Probabilmente qualcun altro potrebbe pensare che sia meglio agire come succede forse dalle parti dell'onorevole Tassone, dove ci si aspetta di non attuare nemmeno le prime disposizioni, così non c'è bisogno di cambiarle per arrivare alle seconde.

Sul provvedimento che il Ministro sta studiando del « Cosa fare per » mi vorrei proporre piuttosto prima il motivo di perché farlo. Sarebbe necessario capirlo, perché tante iniziative che vengono spacciate come semplificazione o come atti che vanno nell'interesse dei cittadini all'atto pratico non sono tali.

Per esempio, sulla questione della carta di identità lei ha avuto una soddisfazione personale nel vedere come scadenza la sua data di nascita. Leggendo, però, la questione carte di identità con la questione residenza in due giorni, osservo che forse a Roma questo risultato sarà soddisfacente, perché probabilmente non ci sono ulteriori adempimenti nel controllo dopo l'iscrizione anagrafica in quarantotto ore. Magari ci sono fondi sufficienti per coprire

le esigenze sociali che tali iscrizioni in quarantotto ore portano in tante altre zone del Paese.

Parlando come amministratore in un comune piccolo, io ho già avuto cinque casi di iscrizione in quarantotto ore, che si sono portati dietro problemi che mi costano migliaia di euro e che stento a risolvere. Sarà semplificazione per il cittadino, ma sinceramente per noi non ne vedo.

L'iscrizione anagrafica vale da quando si presenta la richiesta, che si riceve risposta in trenta, trentuno o quarantadue giorni. Il richiedente è iscritto da quel giorno e, quindi, anche se gli viene confermato due giorni dopo, per lui non cambia nulla. Cambia, invece, per il comune, il quale, dopo che ha iscritto un cittadino nel suo territorio in quarantotto ore, scopre che non ha i requisiti che la legge prevede e dovrebbe, quindi, rispedirlo al mittente, per usare un brutto termine, si vede impossibilitato a farlo.

La questione della semplificazione, in realtà, trascina con sé, per gli enti locali, numerosi problemi che adesso forse saranno pochi, ma vedrà che tra non molto la questione sarà piuttosto pesante.

Più che una domanda, le rivolgo, pertanto, un invito: prima di pensare a come fare meglio le cose, pensiamo a fare e a definire quelle che servono realmente. Dopodiché, riusciremo sicuramente a farle meglio.

**ORIANO GIOVANELLI.** Ringrazio davvero il Ministro per la sua relazione.

Io penso che innanzitutto quest'audizione sia molto utile, perché ritengo che sia quasi un'igiene comportamentale quella di richiamare il Governo a fare il punto su provvedimenti che, nella loro complessità, comportano molti atti attuativi. Il Parlamento può svolgere utilmente una funzione di monitoraggio sull'attuazione, che rientra pienamente, io credo, nelle sue prerogative.

Come secondo punto, la ritengo utile perché possono emergere ulteriori spunti e suggerimenti tesi a tenere aperta la finestra della semplificazione come un eser-

cizio quotidiano. Ogni tanto occorrerebbe la raccolta di spunti positivi da rilanciare in nuovi provvedimenti. Bisogna infatti rilanciare in continuazione, perché il mondo cambia tutti i giorni.

Ritengo, dunque, che la relazione che lei ci ha reso sia estremamente positiva e che meriti ovviamente di essere seguita con continuità. Vorrei rivolgerle, però, due raccomandazioni.

Di una ha già parlato lei e riguarda la comunicazione. Molti elementi di semplificazione che noi abbiamo introdotto nel provvedimento non sono noti, anche quelli immediatamente attuativi, il che è un problema drammatico, per il quale non svolgono alcun ruolo proattivo i consulenti e coloro che supportano le amministrazioni, i quali, anzi, invitano sempre a seguire la strada vecchia piuttosto che la nuova. Si dovrebbe impegnare, quindi, il Ministero, ma a mio avviso anche tutti i livelli amministrativi, a svolgere una campagna di sensibilizzazione.

Il secondo elemento è la forte attenzione che, secondo me, bisogna dedicare all'amministrazione centrale. Concordo abbastanza con quanto affermava nella prima parte del suo intervento il collega Vanalli. Sarà per la vicinanza che i comuni hanno con l'utenza, ma molto spesso i comuni compiono il passo nella direzione della semplificazione, adottano questi strumenti di semplificazione, ma si trovano spesso sulla strada come ostacolo l'amministrazione centrale.

Porto un esempio. Esiste un modo per il quale si possono ottenere attraverso l'Autorità per l'energia elettrica e il gas alcuni sconti sulle bollette. Bisogna presentare domanda al comune. La domanda può essere presentata dal cittadino residente. Il cittadino si reca in comune e presenta la domanda, autocertificando che si tratta di Oriano Giovanelli. Non va bene. L'Autorità per l'energia elettrica e il gas chiede la fotocopia al comune dell'identità di quel cittadino, come se il comune non fosse in grado di certificare da sé che il soggetto è Oriano Giovanelli, dal momento che ha nel suo archivio l'identità di tale soggetto.

Questo accade oggi, Ministro, ed è una questione assolutamente insopportabile. Noi svolgiamo campagne in questa direzione e poi ci troviamo con pezzi, penso in particolare a pezzi del Ministero dell'interno, alle questure e alle Autorità, che si comportano nel modo descritto. Una grande attenzione va posta nel rapporto fra i ministeri, perché io credo che molta complicazione in gran parte venga da essi.

Gran parte della semplificazione sta anche nella semplificazione dei livelli istituzionali. Noi stiamo andando verso una semplificazione amministrativa basandoci sulla fotografia dello stato presente della situazione. Se non affrontiamo con decisione il tema della semplificazione istituzionale, è difficile produrre una semplificazione amministrativa.

Se sulla stessa funzione agiscono comuni, unioni, province, regioni e Stato, è difficile che tale funzione venga esercitata in modo semplice. Bisogna arrivare rapidamente a una semplificazione istituzionale, in modo tale che si capisca chi fa che cosa. Per quanto mi riguarda e per quanto ci riguarda, come Partito Democratico, lo sforzo che ha prodotto lei sul tema delle province va in questa direzione. Il mio augurio è che, pur essendo perfettibile, quella riforma vada fino in fondo.

GIUSEPPE CALDERISI. Ringrazio anch'io il Ministro per il quadro che ci ha fornito e svolgo solo due considerazioni.

Con la prima mi associo completamente a quanto ha affermato il collega Libè sulla questione del Titolo V e dichiaro la nostra assoluta disponibilità, anche in questo scorcio di legislatura, a occuparcene. Ritengo, infatti, che ancora possano esistere i tempi per una riforma costituzionale. Ho letto al proposito con grande soddisfazione e interesse l'intervista di oggi del segretario del PD Bersani, in cui vengono riconosciuti alcuni errori compiuti nella scrittura di quella legge, non solo per le questioni che ha sollevato il collega Libè.

Voglio ricordare *en passant* il fatto che quella riforma ha abolito tutti i controlli preesistenti, senza prevederne sostanzial-

mente alcun altro in sostituzione. Credo che questo aspetto ci debba fare molto riflettere.

C'è, dunque, la nostra piena disponibilità, nelle forme e nei modi in cui il Governo intende, assecondare un processo di riforma da attuare anche con propri testi o con testi parlamentari. Credo che vada assolutamente assecondata l'ipotesi di riforma del Titolo V da condurre anche in questo scorcio di legislatura. Se, come mi sembra di capire, andremo a votare non prima dell'inizio della primavera del 2013, a stretto rigore i tempi ci sono, sia pure in « zona Cesarini », per attuare tale riforma.

L'altra considerazione che intendo svolgere riguarda il ruolo del Parlamento. Quella che oggi ha reso il Ministro Patroni Griffi è una relazione importante. Dovremo poi valutare la documentazione che ci ha fornito per svolgere una verifica approfondita, ma mi offre il modo di svolgere una riflessione su una carenza fortissima che il Parlamento ha nel verificare l'attuazione delle leggi.

Tale situazione riguarda anche la spesa, perché noi stiamo tutti, come parlamentari, a inseguire la leggina di spesa, ma poi, una volta che la legge è andata in porto, quasi ci dimentichiamo della sua esistenza e non andiamo a vedere come funziona e se funziona la mole di leggi già esistenti, anche in termini di *spending review*.

Questo è un ruolo assolutamente carente del nostro Parlamento. Io penso che il ruolo del futuro Parlamento debba essere innanzitutto questo, considerato che il momento decisionale tende sempre più a spostarsi in altre sedi. Il ruolo del Parlamento è essenziale, ma noi non abbiamo la cultura del controllo. È proprio un difetto enorme della nostra cultura.

Prendo atto comunque della relazione, anche per svolgere questa considerazione e capire in che modo, magari procedendo da essa, fare sì che il Parlamento possa, invece, svolgere tale funzione essenziale, che riguarda in particolare la nostra Commissione per alcuni aspetti e la Commissione bilancio per altri.

Nell'esame del progetto di riforma dell'articolo 81 della Costituzione col collega Bressa avevamo tentato di prevedere una Commissione *ad hoc*, che forse sarebbe stata la scelta più naturale per quanto riguarda la spesa, ma poi abbiamo trovato l'ostacolo proprio della Commissione bilancio, la quale è gelosa di mantenere questa prerogativa, tanto gelosa che, però, non la esercita.

È un problema che dobbiamo, a mio avviso, affrontare. In una riforma che riguarda il ruolo del Parlamento credo che sia un aspetto fondamentale che ne riguarda il futuro. Scusate per la digressione, che penso sia comunque utile.

Anche per quanto riguarda il decreto semplifica Italia dovremmo andare a vedere con precisione il nostro compito, che è quello di approfondire tutto, articolo per articolo, norma per norma, e vedere come funziona il provvedimento. Le questioni sono tante. Sarebbe una missione giusta quella di prendere questa relazione del Ministro e sottoporla ai raggi X, non soltanto procedendo a quest'audizione, ma facendone derivare anche atti conseguenti.

LUCIA CODURELLI. Mi collego a quanto affermava il collega Giovanelli rispetto al discorso che rappresenta il problema più centrale.

Voglio portare un esempio al Ministro, un esempio concreto della settimana scorsa, che deve servire a capire. Quando si parla di comunicazione e di cercare di inviare messaggi all'esterno, si deve pensare che prima di tutto ciò significa fare in modo che le disposizioni vengano attuate, soprattutto da parte di chi comunica.

Siamo in un periodo veramente difficile e ci sono magari dieci delegazioni al giorno che si recano presso il Ministero dello sviluppo economico. Io ho però vissuto al riguardo un'esperienza che racconto, perché serva come punto di partenza.

Le delegazioni vengono invitate dal Ministero per lo sviluppo economico, tramite una e-mail, ad accreditarsi prima, perché così si arriva sul posto e si può accedere senza dover fare lunghe file. Io ho svolto

un lavoro di informazione in tal senso per persuadere i componenti della delegazione. Tutti hanno provveduto, il che è stato un esempio che veramente è andato a buon fine.

Arriviamo, però, al ministero e addirittura il lavoro si è complicato. Sono spariti i fogliettini. Non ci sono più, perché si dovrebbe attuare tutto in digitale, e si è dovuto rifare tutto il lavoro daccapo, impiegando un paio d'ore come minimo rispetto a tutte le persone presenti.

È un esempio, ma lo porto perché è successo la settimana scorsa. Non si può chiedere la documentazione al livello che è stato sottolineato dai comuni. Nel momento in cui si parte, si parte dai ministeri e da essi bisogna assolutamente inviare un messaggio che il sistema funziona, altrimenti è impossibile proseguire. Menziono l'episodio, lo sottolineo, perché è successo la settimana scorsa.

Rispetto alle leggi condivido pienamente, perché è un problema nostro quello delle leggi sempre più complesse e complicate.

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

**FILIPPO PATRONI GRIFFI,** *Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione.* Sono senz'altro d'accordo, come ho affermato subito, che occorra monitorare e probabilmente, anche in base alle esperienze raccontate in questa sede, che bisogna cominciare dall'amministrazione dello Stato.

Per quanto riguarda, invece, il livello locale, bisogna cercare di raggiungere nell'attuale assetto il maggior numero possibile di intese in sede di Conferenza unificata. Il più delle volte non abbiamo altri strumenti per assicurare l'attuazione della normativa di semplificazione nazionale anche ai livelli di amministrazione locale. Ciò è vero soprattutto per il livello regionale, ma lo è anche in buona misura per il livello locale.

Sono d'accordo con l'onorevole Vanalli. Sul cambio di residenza abbiamo discusso molto e siamo ora impegnati ad assicurare

l'attuazione della legge, che alla fine è uscita, anche se capisco che ci sia un invito a una riflessione ulteriore.

Volevo solo chiarire, a proposito dell'intervento dell'onorevole Vanalli, che quel « Come fare per » non è un invito rivolto a noi. Forse pensa che ce lo dovremmo rivolgere da soli, però in realtà è un'iniziativa che si tradurrà in una semplice direttiva — su queste tematiche è bene non produrre norme, quando non sono necessarie — per costringere le amministrazioni a compiere operazioni che alcune già fanno, per la verità, vale a dire rendere conoscibile e conosciuto ai cittadini, che possano chiedere servizi o anche atti amministrativi e provvedimenti autorizzatori alle amministrazioni, tutto ciò che serve per poter presentare la domanda: si spiega come va scritta la domanda, quali sono i documenti, questioni piuttosto banali.

Noi riscontriamo, però, anche dalla consultazione che teniamo, come voi sapete, aperta con i cittadini in via telematica, che spesso i cittadini hanno proprio problemi nel riuscire a capire, per svolgere una determinata attività o per ottenere una determinata autorizzazione, a chi si devono rivolgere e che documenti devono portare o inviare all'amministrazione.

Si tratta di un'iniziativa di basso profilo, me ne rendo conto, però non per questo credo meno utile, proprio per cercare di dare a ogni cittadino che abbia rapporti con alcune amministrazioni la possibilità di sapere da casa, semplicemente collegandosi al sito dell'amministrazione, tutto ciò che gli occorre per ottenere, per esempio, un permesso di sosta nel centro storico.

Si pone poi il tema delle sanzioni o degli strumenti sostitutivi all'inerzia dell'amministrazione. Sicuramente noi cerchiamo il più possibile, già quando introduciamo le misure semplificatorie, di consentire, dove possibile, il ricorso o all'autocertificazione, oppure a certificazioni di conformità affidate a professionisti. Questo metodo è già utilizzato e sicuramente è uno dei criteri che ci guidano anche per le future semplificazioni.

Vorrei anche ricordare che l'articolo 12 del semplifica Italia introduce le semplificazioni proprio in materia di autorizzazioni per l'esercizio di attività economiche. Per le materie di competenza statale, e ovviamente solo per quelle, noi abbiamo già predisposto un censimento di tutti i procedimenti, per individuare per quali procedure permanga l'autorizzazione, per quali, invece, sia prevista la SCIA, per quali sia prevista la semplice comunicazione e quali, infine, siano del tutto libere.

In primo luogo, daremo conto di ciò al Parlamento nella relazione che è già prevista dall'articolo 1, comma 3, del decreto legge n. 1 del 2012 e cercheremo di portare questo metodo anche al tavolo di confronto con le autonomie in sede di Conferenza unificata.

Tuttavia, concretamente, i tempi sono quelli che sono. Noi siamo già impegnati al tavolo delle autonomie a ottenere, come accennavo prima, una standardizzazione delle procedure e dei tempi e della modulistica riguardante le Valutazioni di impatto ambientale regionali e tutta l'attività edilizia, ragion per cui non sono sicuro che potremo concludere anche questi altri aspetti.

Le sanzioni in parte ci sono, onorevole Tassone. Possono essere applicate o con meccanismi sostitutivi, come ricordava prima l'onorevole Mantini, oppure con meccanismi alternativi, quali il silenzio-assenso. Ci sono anche sanzioni, perché è chiaro che, se un soggetto ha la responsabilità, devono esserci. Per esempio, per il soggetto individuato come responsabile dei poteri sostitutivi è prevista espressamente la responsabilità disciplinare ed eventualmente per danno erariale. Come voi sapete, oggi è sancita già con una legge del 2009 la responsabilità per danno da ritardo.

È chiaro che questi meccanismi, per poter funzionare, in primo luogo devono essere attivati dagli utenti, ma noi notiamo una certa ritrosia, forse per sfiducia degli utenti, ad attivarli. Dopodiché, si richiede un sistema. Noi non possiamo prevedere sanzioni o personali per ogni inadempimento. In alcune amministrazioni le cose

funzionano meglio e in altre peggio. Un meccanismo sanzionatorio esiste. Forse non è adeguato il meccanismo sostitutivo che esisteva una volta, questo è vero, e bisognerà ripensarlo, ma affronterò la questione quando parleremo delle regioni.

Tuttavia, non dobbiamo nemmeno pensare che l'amministrazione funziona solo se c'è la sanzione che scatta subito. Se entriamo in questo meccanismo, diventa più difficile riuscire a gestire il complesso delle amministrazioni. Io su questo fronte sono un po' più ottimista, perché, secondo me, molte amministrazioni funzionano più di quanto noi non pensiamo. Non è un'idea personale, ma deriva dal monitoraggio che svolgiamo.

C'è poi un tema che potrei considerare un'ottima introduzione alla seconda parte dell'audizione e che riguarda il Titolo V. Non so che tempi abbiamo per la riforma costituzionale e soprattutto per il livello di complessità che vogliamo conferire a un'iniziativa di tipo costituzionale.

Sicuramente nel Governo c'è la consapevolezza che alcune parti del Titolo V vadano riviste. Esse riguardano l'energia, le infrastrutture e probabilmente anche il turismo.

Noi non abbiamo avuto la possibilità in sede di Consiglio dei ministri di assumere provvedimenti in materia di turismo, perché ci siamo trovati di fronte all'impossibilità di poter intervenire su questo settore.

C'è poi l'altro settore, molto importante, dei controlli. Oggi, a legislazione vigente, i controlli hanno due aspetti sulle autonomie regionali, un problema di tipo soggettivo e un problema di tipo contenutistico, che riguardano che cosa assoggettare a controllo e con quali modalità.

Sul piano soggettivo, se si vogliono introdurre organi di controllo, simili o non simili a quelli che esistevano in precedenza, abbiamo bisogno di una legge costituzionale. Oggi si può pensare teoricamente, a legislazione vigente, ma sto riflettendo con voi a voce alta, che la Corte dei conti potrebbe essere un soggetto abi-

litato, anche in assenza di una riforma costituzionale, perché non è un organo dello Stato apparato.

Si pone, però, il problema dei contenuti, cioè di quali atti e con quale estensione si vogliono assoggettare al controllo. Mi sembra piuttosto evidente che forse affidarsi tutti a forme di controllo successivo in sede di rendicontazione, quando tutto va bene, non va più bene. Si può infatti affermare che, alla prova dei fatti, il sistema non ha retto.

È evidente che questo potrebbe essere un altro capitolo di intervento sul Titolo V. Non è un capitolo proprio lineare. Io credo e posso affermare che il Governo sta oggettivamente riflettendo su questa materia. Non so se riusciremo a presentare un disegno di legge costituzionale in tempo utile perché possa essere approvato in questa legislatura. Credo che il Governo sarebbe orientato a presentare un disegno di legge costituzionale, quantomeno perché dallo stesso nella prossima legislatura si possa partire per una riflessione aggiornata sul sistema dell'autonomia regionale.

Da questo punto di vista, onorevole Mantini, purtroppo a noi non basta sostenere che, per tornare e chiudere sulla semplificazione, le regole sui procedimenti costituiscono principi, perché questo è già vigente. Il problema è che noi una volta, fino alla modifica del Titolo V - questo è il quinto paragrafo che io inserirei in una riforma costituzionale - nelle materie come l'edilizia e l'urbanistica potevamo varare leggi, perché di principio, e potevamo emanare Regolamenti, per esempio quelli di semplificazione.

Dopo la riforma del Titolo V non possiamo più emanare Regolamenti. Se lo Stato detta una disciplina procedimentale, ma la materia è di competenza concorrente, pur avendo lo Stato la possibilità di varare la legge, non può poi attuarla con il Regolamento.

Per esperienza diretta personale posso riferire che tutto ciò che si era fatto fino al 1999-2000 presso il Nucleo della semplificazione proprio in materia di semplificazione di procedimenti, il giorno dopo il Titolo V è sfumato. Il Nucleo è stato

chiuso, significativamente, perché non aveva più come attuare i provvedimenti, non potendo più adottare Regolamenti per l'esecuzione di leggi che sono statali, badate bene.

Questo probabilmente è un altro punto da toccare, cioè la possibilità di emanare Regolamenti per l'attuazione di leggi statali pur in materia di competenza concorrente, perché in materia di semplificazione e di principi del procedimento questo è uno strumento essenziale.

Purtroppo, le dichiarazioni contenute nella legge n. 241, anche quelle che sono state modificate in modo tale che, per esempio, i principi costituiscono livelli essenziali in materia di procedimento, all'atto pratico non sono sufficienti, perché non si può disciplinare tale materia. Si possono solo introdurre principi, che però poi richiedono l'attuazione a livello di normativa regionale.

**PRESIDENTE.** Mi pare che il Ministro abbia risposto alle domande dei colleghi.

Passiamo ora all'altro argomento per cui è stata richiesta l'audizione del Ministro Patroni Griffi, che è quello dell'ordinamento delle province.

Do la parola al Ministro per la sua relazione.

**FILIPPO PATRONI GRIFFI, Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione.** Come è noto alla Commissione, il riordino delle province delineato nella legge sulla *spending review* affonda le radici in numerosi tentativi di rinnovare l'istituzione della provincia per rendere, in primo luogo, la sua dimensione territoriale più adeguata alla sua connotazione quale ente di area vasta e, in secondo luogo, per modellare le funzioni delle province a questa particolare connotazione.

Personalmente, penso che anche il riordino delle province costituisca un tassello del riordino della presenza dello Stato, inteso come presenza del pubblico sul territorio. Come sempre accade per i tasselli, non si può comprendere la portata di una riforma, se non la si inserisce in un disegno più vasto. Ciò non significa, però,

che tale disegno debba essere attuato necessariamente tutto insieme, anche perché nel voler attuare tutta insieme una riforma molto complessa, che richiede strumenti giuridici diversi — si tratti di una legge ordinaria o costituzionale o anche di strumenti più semplici, — si corre il rischio di tradurre una giusta aspirazione sistematica nel non fare nulla, cioè nel non cominciare neanche ad attuare il processo di riforma, al di là ovviamente delle intenzioni.

Come voi sapete, questo processo di riordino parte con un primo intervento urgente del Governo nel decreto — legge n. 201 del 2011, il cosiddetto salva Italia, nel quale sono stati investiti i profili concernenti gli organi di governo e le funzioni delle province.

Per gli organi di governo le province sono state disegnate, come si suol dire, quali enti di secondo grado, caratterizzati dal venir meno dell'elezione diretta degli organi e dall'istituzione di un sistema di elezione di secondo grado che riguardava, peraltro, il Presidente del Consiglio, perché la Giunta è stata soppressa.

La Giunta è stata soppressa per diversi motivi, uno dei quali, anche se non credo che ci sia una stretta correlazione tra i due aspetti, è il fatto che in tale decreto le funzioni delle province venivano limitate a una funzione di indirizzo e coordinamento delle funzioni comunali.

La riforma dell'ordinamento provinciale è poi stata ripresa nell'ambito del decreto-legge n. 95 del 2012 sulla *spending review*. Ne è stata criticata non poco la collocazione e io, sotto alcuni profili, condivido questa critica, in gran parte determinata da fattori contingenti. Devo anche rilevare, però, che tale collocazione aveva un suo appoggio in una lettera della Banca centrale europea dell'agosto 2011, inviata al precedente Governo, con la quale veniva chiesto un forte impegno del Governo stesso ad abolire o a fondere alcuni strati amministrativi intermedi. Evidentemente ci si riferiva alle province.

La strada scelta dal Governo e poi perfezionata dal Parlamento in sede di conversione del decreto sulla *spending re-*

*view* è quella di un processo di riordino che si colloca su due capisaldi: la rivisitazione delle dimensioni territoriali delle province e la riallocazione in capo alle province stesse di alcune funzioni operative, non più di indirizzo e di coordinamento, che avessero il connotato intrinseco per una qualificazione di funzioni di area vasta, vale a dire di funzioni necessariamente allocate a un livello sovracomunale e, al tempo stesso, che non potessero essere opportunamente svolte direttamente dalle regioni.

Non dimentichiamoci che, nonostante alcune variazioni successive, le regioni sono state concepite dal costituente essenzialmente come enti di legislazione e di programmazione, non anche come enti operativi, tanto è vero che, dove le regioni hanno assunto funzioni operative, il più delle volte ciò è avvenuto mediante la costituzione di Agenzie o di società strumentali.

Qual è il percorso finora realizzato e quello che resta da attuare? Voi conoscete bene il percorso individuato dal decreto-legge sulla *spending review*, un meccanismo che coinvolga il sistema delle autonomie attraverso i CAL, i Consigli delle Autonomie locali, e le regioni, un meccanismo diverso e distinto da quello dell'articolo 133 della Costituzione, il quale prevede l'iniziativa dei singoli comuni, ma che, proprio per questo motivo, noi abbiamo interpretato come riferito alla costituzione puntuale o alla modifica puntuale della circoscrizione delle province esistenti. Diversamente, per compiere un riordino generale avremmo avuto bisogno dell'iniziativa dei circa 8.000 comuni italiani.

Una volta che siano pervenute le proposte dal sistema delle autonomie, CAL e regioni, ovvero qualora non pervenissero con un passaggio in sede di Conferenza unificata, sarà emanato un provvedimento legislativo di iniziativa governativa, che verrà portato al Parlamento per la zonizzazione definitiva delle province sulla base dei requisiti di dimensione e di territorio

contenuti in una delibera del Consiglio emanata sulla base della legge e che la Commissione conosce molto bene.

Sono sorti non pochi quesiti pratici ed è per questo motivo che noi abbiamo avviato un dialogo molto fitto. Abbiamo emanato un piccolo manuale illustrativo che rispondesse alle domande più frequenti che ci venivano dai CAL soprattutto, ma anche dalle regioni o da singoli parlamentari o amministratori.

Vi figuravano profili particolarmente sentiti dalle comunità locali, per esempio quello delle denominazioni attribuibili alla provincia. Abbiamo affermato che, a differenza che, per esempio, per quanto è previsto per le regioni, il cui nome è previsto in Costituzione, i nomi delle province possono cambiare « liberamente » con legge ordinaria, cioè si può attribuire una denominazione non corrispondente a quella del capoluogo della provincia.

Molte domande riguardavano l'autonomia organizzativa degli enti. Ci veniva chiesto quale dovesse essere la sede degli uffici della provincia e se dovesse coincidere in tutto e per tutto con la sede del capoluogo. Evidentemente gli uffici provinciali sono allocati dalla provincia sulla base delle proprie scelte organizzative, che ci si augura siano razionali e ispirate a criteri di migliore efficienza dei servizi e non da altri.

Sulla base dei requisiti demografici e territoriali previsti e tenuto conto delle poche eccezioni individuate, abbiamo calcolato che vi sarà un taglio minimo di 34 province, cui se ne aggiungono altre 10 che scompaiono in seguito alla contemporanea istituzione delle città metropolitane. Se ne potranno aggiungere altre 10, se si prendono in considerazione anche le tre regioni a Statuto speciale che dovranno adeguarsi ai principi fondamentali.

Mentre stiamo incontrando notevoli difficoltà, quando non resistenze, sul territorio, stiamo, invece, sperimentando che in altre realtà territoriali ci sono proposte molto virtuose, che vanno ben al di là di quelle aggregazioni minime ipotizzate dalla legge per quanto riguarda il riordino delle province.

Come anticipavo all'inizio, è chiaro che questo non può che essere un tassello di un ridisegno più ampio. Credo sia ragionevole ritenere che, in realtà, le funzioni amministrative trovino la loro naturale allocazione sul territorio dei comuni, per ragioni di prossimità, per ragioni di applicazione dei principi di sussidiarietà. È difficile fare ciò, però, se la metà dei comuni è sotto i 5.000 abitanti e circa 6.000 comuni hanno una popolazione entro i 15.000 abitanti.

È chiaro che funzioni a questi livelli di frammentazione non possono essere allocate in maniera ragionevole sull'intero territorio nazionale. Sarebbe utile se noi riuscissimo a pensare a un disegno complessivo del nostro territorio che si fondi su fusioni di comuni a livelli più consistenti, sull'allocazione di funzioni di area vasta veramente tali in province, stavo dicendo che non siano quelle di centocinquanta anni fa, ma che in realtà siano proprio quelle di centocinquanta anni fa. All'inizio dell'Unità avevamo, infatti, più o meno le province a cui vorremmo arrivare oggi. Forse, però, il sistema dei trasporti è cambiato, i computer sono stati introdotti e, quindi, probabilmente possiamo tornare ad avere quante province avevamo alcuni secoli fa.

Se poi riuscissimo a concentrare le regioni — non mi voglio addentrare anche nel problema delle dimensioni delle regioni, su cui naturalmente in questi giorni il dibattito è favorito dalle contingenze e in merito alle quali sento di tutto — sarebbe anche meglio.

Indipendentemente, però, dalle dimensioni e dalle circoscrizioni regionali, senza tornare a centocinquant'anni fa — quando io studiavo geografia pronunciavo alcune regioni insieme, mentre oggi le pronuncio separate, e non mi riferisco a centocinquanta anni fa — se noi capissimo veramente che il territorio ha bisogno di autonomie politiche, sarebbe un vantaggio.

Le autonomie politiche, però, servono, lo ripeto, a emanare leggi e atti di programmazione. È difficile che il livello ottimale dell'esercizio delle funzioni operative coincida con quello di un ente come