

CAMERA DEI DEPUTATI - XVI LEGISLATURA  
**I Commissione (Affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e Interni)**  
**Resoconto di martedì 4 maggio 2010**

*Martedì 4 maggio 2010. - Presidenza del presidente Donato BRUNO. - Intervengono i sottosegretari di Stato alla Presidenza del Consiglio Andrea Augello e Aldo Brancher e il sottosegretario di Stato per l'interno Michelino Davico.*

**Semplificazione dell'ordinamento regionale e degli enti locali, nonché delega al Governo in materia di trasferimento di funzioni amministrative e Carta delle autonomie locali.**  
**C. 67 Stucchi, C. 68 Stucchi, C. 711 Urso, C. 736 Mogherini Rebesani, C. 846 Angela Napoli, C. 2062 Giovanelli, C. 2247 Borghesi, C. 2471 Di Pietro, C. 2488 Ria, C. 2651 Mattesini, C. 2892 Reguzzoni e C. 3118 Governo.** *(Seguito dell'esame e rinvio).*

La Commissione prosegue l'esame del provvedimento, rinviato, da ultimo, nella seduta del 29 aprile 2010.

Gianclaudio BRESSA (PD) intende svolgere alcune valutazioni sotto il profilo costituzionale in merito al provvedimento governativo in esame. Altri colleghi hanno chiarito per quali ragioni sia urgente ed importante elaborare bene il testo in esame, soprattutto considerato che esso costituisce l'altra faccia del federalismo fiscale.

Rileva come la modifica del Titolo V della parte II della Costituzione, approvata nel 2001, pur con le sue debolezze o «peccati originali», sia stata, a suo avviso, una grande riforma. Le debolezze, come quelle che riguardano le materie o il riconoscimento di un interesse nazionale, potranno essere riprese se si avvierà un processo di riforma, fermo restando che la Corte Costituzionale è intervenuta sui profili più problematici.

Evidenzia come in questa sede occorra chiarire se vi è la reale volontà di dare attuazione al Titolo V. Al riguardo, dopo il *referendum* che ha avuto luogo nel 2001 vi è stato un «vuoto colpevole»: in particolare, le difficoltà attuative ed interpretative del testo hanno prevalso sul resto. Tale intervento è, quindi, quanto mai importante soprattutto con riguardo agli articoli 117, 118 e 119 della Costituzione.

Ricorda che il nuovo articolo 114, nel prevedere, al primo comma, che «la Repubblica è costituita dai comuni, dalle province, dalle città metropolitane, dalle regioni e dallo Stato», costituisce la chiave di lettura del modello federale. Tale articolo dispone, infatti, una equiordinazione di tutti i soggetti, chiamati - con le medesime responsabilità - a costituire il patto del federalismo. Il centro diviene la Repubblica e non più lo Stato.

Sottolinea come questo sia l'aspetto fondamentale della riforma approvata nel 2001 ed il tentativo ora è quello di realizzare effettivamente uno Stato federale. Occorre quindi portare questo processo fino in fondo ed il provvedimento in esame costituisce, in tale quadro, un'occasione da non sprecare se si vuole attuare realmente tale processo.

Il disegno di legge definisce le funzioni fondamentali, necessarie per l'attuazione del federalismo fiscale.

Sottolinea, quindi, come la contestualità dei due provvedimenti sia proprio volta a porre le condizioni di partenza per realizzare uno Stato federale. Per tali ragioni, occorre affrontare con serietà ed approfondimento il disegno di legge in esame, chiarendo in particolare la distinzione tra funzioni fondamentali ed altre funzioni.

Rileva come il provvedimento del Governo abbia molte carenze, come è emerso anche nel corso delle audizioni svolte dalla Commissione. Ricorda, in particolare, che la delega di cui all'articolo 13 costituisce di fatto una «delega in bianco» e condivide, in proposito, quanto evidenziato dal professor Zanon, che ha invitato il Parlamento a compiere sin d'ora scelte coerenti.

Evidenzia come la Carta delle autonomie locali costituisca il «faro» del processo riformatore e deve

pertanto avere elementi di novità chiari e ben definiti. Al contempo, essa dovrebbe contenere le sole disposizioni che rientrano nelle materie di competenza legislativa esclusiva dello Stato ai sensi del secondo comma dell'articolo 117, lasciando fuori il resto, così da realizzare pienamente quell'autonomia statutaria e regolamentare riconosciuta dalla Costituzione agli enti locali. Il rischio è invece che la Carta delle autonomie locali sia di «ingombro» rispetto alla loro capacità di autoregolamentazione.

Ribadisce quindi l'importanza di esaminare bene e con attenzione il provvedimento in discussione, per dare attuazione al Titolo V della parte II della Costituzione.

Ricorda che il collega Calderisi ha usato toni critici sul testo vigente del Titolo V: ritiene in proposito necessaria coerenza e razionalità, avendo presente la questione di architettura costituzionale che è alla base. Per coerenza, si dovrebbe quindi prevedere una seconda Camera territoriale ed una regolamentazione, anche costituzionale, delle Conferenze.

Rileva, quindi, che l'alternativa è solo quella di credere nella strada delineata dal Titolo V: diversamente, il suo gruppo non sarà disponibile ad un «tira e molla» che veda parte della maggioranza concentrata sul federalismo fiscale ed un'altra parte della stessa maggioranza critica rispetto al Titolo V. È necessaria una coerenza che tenga in equilibrio l'intero assetto.

Alessandro NACCARATO (PD), premesso che intende porre in evidenza alcuni limiti del provvedimento proposto dal Governo, si sofferma innanzitutto sul ruolo delle regioni nel futuro assetto della Repubblica, esprimendo il timore che al centralismo dello Stato si sostituisca un centralismo delle regioni. Osserva, a questo proposito, richiamando l'audizione del professor Rossi nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulle proposte di legge in esame, come gli articoli 2 e 3, nell'elencare le funzioni fondamentali di comuni e province, facciano salva la programmazione regionale. A suo avviso, tuttavia, se non si vuole correre il rischio cui accennava, occorre chiarire i limiti e la natura della programmazione regionale oppure, ancor meglio, seguire fino in fondo il modello sancito dall'articolo 118 della Costituzione, attribuendo interamente agli enti locali la funzione amministrativa e riservando alle regioni soltanto la funzione legislativa in materia di esercizio delle funzioni stesse, quando queste siano inerenti a materie riservate alle regioni dall'articolo 117 della Costituzione.

Per quanto riguarda poi il criterio da seguire per il riparto delle funzioni tra comune e provincia, ribadisce che la posizione del suo gruppo è che il primo debba curare i servizi di prossimità e la seconda quelli di area vasta. Se non si rispetta questo schema di fondo, si va inevitabilmente incontro a difficoltà. Menziona, a titolo di esempio, le funzioni relative alla protezione civile e all'istruzione, che nel provvedimento in esame non sono assegnate con sufficiente chiarezza. In particolare, rileva che, a seguito del riordino del sistema dell'istruzione superiore, potrebbe risultare fortemente inefficiente la ripartizione attuale, che il disegno di legge in esame conferma, tra competenze delle province e competenze dei comuni in materia di edilizia e di programmazione scolastica. Analogamente, considera un errore attribuire anche alle province, oltre che ai comuni, le competenze in materia di polizia locale. Lo stesso ritiene possa dirsi a proposito dei trasporti locali. Evidenzia, infine, il rischio di inefficienze insito nell'attribuire ai comuni una non meglio precisata «partecipazione alla pianificazione urbanistica» e alle province la «pianificazione territoriale provinciale di coordinamento». Di fatto, i comuni vengono in questo modo spogliati di una funzione che oggi a buon diritto svolgono e non viene chiarito a quale soggetto spetterà in futuro la funzione. Fa presente, al riguardo, che senza la competenza alla pianificazione urbanistica i comuni non potranno fare buon uso neppure dei beni che in attuazione del federalismo fiscale si stanno trasferendo loro. Rileva, ancora, che vi sono funzioni delle quali non si rintraccia più la competenza: ad esempio la tutela e la valorizzazione delle risorse idriche e ambientali o la protezione della flora, della fauna e delle riserve naturali. Ritiene d'altra parte convincenti le disposizioni relative ai servizi sociali.

Quanto, infine, alla soppressione delle circoscrizioni di decentramento comunale e alla riduzione dei consigli comunali e provinciali, invita la maggioranza a riflettere. Fa presente che il risparmio di

spesa che si ottiene è modesto, mentre è significativo il danno portato agli istituti della democrazia. Sarebbe più saggio, a suo giudizio, sospendere la decisione su questo punto, eventualmente delegando il Governo a provvedere sulla materia con decreto legislativo successivo, in modo da avere più tempo a disposizione per una valutazione realistica.

Quanto infine alle misure in materia di esercizio associato di funzioni da parte dei piccoli comuni, ritiene che sarebbe opportuno affrontare in questa sede anche il problema dei comuni contermini appartenenti a regioni diverse. Ritiene infatti che adeguate misure di sostegno potrebbero disincentivare, senza dover modificare l'articolo 132 della Costituzione, il fenomeno dei comuni appartenenti a regioni a statuto ordinario che chiedono di entrare a far parte di regioni a statuto speciale.

Maria Piera PASTORE (LNP) ritiene importante esprimere alcune valutazioni su un provvedimento di alto tenore che si pone come obiettivo quello di modernizzare l'assetto delle autonomie e l'intero sistema Paese.

Ricorda come il disegno di legge C. 3118 individui le funzioni fondamentali degli enti locali, preveda una riduzione delle spese ed un incremento dell'efficacia dell'attività degli enti territoriali in primo luogo evitando duplicazioni. Al contempo, il provvedimento ribadisce il trasferimento dei beni e delle risorse già stabilito dalla legge n. 42 del 2009, di attuazione dell'articolo 119 della Costituzione, recando al contempo una razionalizzazione ed un riordino delle prefetture. Esso affronta temi che interessano l'intero mondo delle autonomie su cui occorre porre grande attenzione. Intende quindi svolgere due osservazioni, in merito, rispettivamente, ai controlli ed alle funzioni. Per quanto riguarda i primi, rileva come - a suo avviso - i controlli attualmente esistenti siano efficaci; auspica peraltro che questi non attengano solo agli atti ma che consentano più pregnanti controlli sulla dirigenza e sui dipendenti, soprattutto per quanto riguarda i piccoli comuni. Ciò attraverso metodi più decisi, pur con la necessaria misura, per consentire il raggiungimento degli obiettivi dei bilanci di previsione e dei piani esecutivi di gestione (PEG).

In secondo luogo, per quanto riguarda le funzioni, occorre tenere presente che già oggi in molte regioni non è stata data attuazione alle deleghe di competenza. In molti casi le regioni arrivano a frenare il potere decisionale a livello locale con interventi diretti su materie quali il turismo o la cultura. A titolo esemplificativo, ricorda come in alcune regioni sia già stata attribuita agli enti locali la gestione dei musei mentre questo non è avvenuto in altre regioni. Ritiene che, come norma di carattere generale, occorre tenere conto anche delle difficoltà di chi dovrà assumere nuove funzioni valorizzando l'autonomia degli enti locali.

Per quanto riguarda il disegno di legge del Governo, del quale alcuni hanno detto che ricalca solo il testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali o che è stato poco coraggioso, ritiene importante disporre di un quadro di riferimento da cui fare emergere eventuali criticità su cui si può poi intervenire.

Rileva come sulla base degli interventi finora svolti nel dibattito, di cui ha apprezzato la competenza, la pacatezza e la capacità di analisi, ed alla luce della disponibilità manifestata dai rappresentanti del Governo si potrà costruire un sistema delle autonomie locali che, a distanza di alcuni anni rispetto all'approvazione della legge costituzionale n. 3 del 2001, dia compiuta attuazione agli articoli 114, 117 e 118 della Costituzione.

Ricorda come, in passato, vi siano stati tentativi di revisione del sistema e di elaborazione di una Carta delle autonomie locali. Ritiene che ora sia finalmente giunto il momento per avviare un percorso in grado di ridisegnare l'intero sistema-Paese. Sottolinea come, con l'approvazione, da una parte, della Carta delle autonomie locali e, dall'altra parte, del federalismo fiscale, unitamente alle riforme costituzionali che si prevedono di fare, si potrà rendere il Paese più moderno e rilanciare la competitività dell'intero sistema.

Ritiene che i suggerimenti emersi dal dibattito - che sono stati di particolare utilità - potranno essere tenuti in considerazione nel prosieguo dell'*iter*, così da superare anche le preoccupazioni di chi teme un eccessivo centralismo regionale.

Pierluigi MANTINI (UdC) richiama l'intervento del deputato Bressa per sottolineare come il suo gruppo abbia una posizione radicalmente diversa, in quanto non ritiene che il titolo V della parte II della Costituzione, come revisionato nel 2001, debba costituire la guida del processo di riforma. Il deputato Bressa ha richiamato a sostegno della propria posizione l'intervento del professor Zanon, il quale, in realtà, nell'audizione svolta il 20 aprile 2010, ha osservato che il disegno di legge C. 3118 sconta le improprietà e i difetti del titolo V, aggiungendo che probabilmente un'opera organica avrebbe dovuto ripartire da una modifica sensata delle scelte contenute nel Titolo V, che si sono rivelate, nonostante l'opera meritoria della giurisprudenza costituzionale, profondamente in contrasto con le esigenze di competitività del sistema Paese. Si tratta di un giudizio che la sua parte politica condivide pienamente: il «dissennato» articolo 114 della Costituzione, nell'equiparare Stato, regioni ed enti locali, ha posto in essere una poliarchia all'italiana che provoca problemi e rende difficoltosa l'attuazione del federalismo fiscale.

A suo avviso, è necessario passare dal modello *governance* al modello *government*. In altre parole, è giunto il momento di decidere con chiarezza se le funzioni fondamentali dei comuni - farà riferimento ai soli comuni, e non anche alle province, perché il suo gruppo è per la trasformazione di queste ultime in enti di secondo grado - sono individuate dallo Stato e dalle regioni ovvero dai comuni stessi. A partire dagli anni novanta, infatti, molti comuni, esercitando la potestà statutaria, si sono attribuiti le più diverse funzioni, generando uno stato di confusione dal quale è urgente uscire. Il provvedimento del Governo, però, non porta nessun contributo in questo senso, limitandosi a ratificare l'esistente.

Chiede alla Commissione: i comuni sono o non sono soggetti alla legge? La domanda è solo in parte provocatoria, dal momento che l'articolo 114 ha equiparato i comuni allo Stato, senza precisare che questa equiparazione non vale per i poteri normativi, e che qualcuno d'altra parte teorizza l'abolizione della distinzione tra competenza legislativa su una materia e competenza amministrativa. Se però i comuni sono soggetti alla legge, occorre chiedersi a quale legge: l'articolo 6 del disegno di legge del Governo prevede che le funzioni fondamentali di comuni e province sono disciplinate dalla legge statale o dalla legge regionale a seconda della competenza per materia di cui all'articolo 117 della Costituzione. La sua parte politica ritiene invece che i comuni debbano rispettare, nell'esercizio delle funzioni amministrative, i principi stabiliti in materia di azione amministrativa dalla legge dello Stato, i quali devono valere uniformemente su tutto il territorio nazionale. Ai comuni deve essere invece riservato il concreto esercizio delle funzioni amministrative, con tutta l'autonomia di scelta che questo comporta.

Donato BRUNO, *presidente*, nessun altro chiedendo di intervenire, rinvia quindi il seguito dell'esame ad altra seduta.