

CAMERA DEI DEPUTATI - XVI LEGISLATURA

Resoconto stenografico dell'Assemblea

Seduta n. 336 di lunedì 14 giugno 2010

Discussione del disegno di legge: Individuazione delle funzioni fondamentali di Province e Comuni, semplificazione dell'ordinamento regionale e degli enti locali, nonché delega al Governo in materia di trasferimento di funzioni amministrative, Carta delle autonomie locali. Riordino di enti ed organismi decentrati (A.C. 3118-A); e delle abbinare proposte di legge: Stucchi; Stucchi; Urso; Mogherini Rebesani ed altri; Angela Napoli; Garagnani; Giovanelli ed altri; Borghesi ed altri; Di Pietro ed altri; Ria e Moffa; Mattesini ed altri; Reguzzoni; Garagnani (A.C. 67-68-711-736-846-1616-2062-2247-2471-2488-2651-2892-3195) (ore 18,40).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione del disegno di legge: Individuazione delle funzioni fondamentali di Province e Comuni, semplificazione dell'ordinamento regionale e degli enti locali, nonché delega al Governo in materia di trasferimento di funzioni amministrative, Carta delle autonomie locali. Riordino di enti ed organismi decentrati; e delle abbinare proposte di legge: Stucchi; Stucchi; Urso; Mogherini Rebesani ed altri; Angela Napoli; Garagnani; Giovanelli ed altri; Borghesi ed altri; Di Pietro ed altri; Ria e Moffa; Mattesini ed altri; Reguzzoni; Garagnani. Avverto che lo schema recante la ripartizione dei tempi è pubblicato in calce al vigente calendario dei lavori dell'Assemblea (*vedi calendario*).

(Discussione sulle linee generali - A.C. 3118-A)

PRESIDENTE. Dichiaro aperta la discussione sulle linee generali.

Avverto che i presidenti dei gruppi parlamentari Unione di Centro e Partito Democratico ne hanno chiesto l'ampliamento senza limitazioni nelle iscrizioni a parlare, ai sensi dell'articolo 83, comma 2, del Regolamento.

Avverto, altresì, che la I Commissione (Affari costituzionali) si intende autorizzata a riferire oralmente.

Il relatore, presidente della Commissione affari costituzionali, onorevole Bruno, ha facoltà di svolgere la relazione.

DONATO BRUNO, *Relatore*. Signor Presidente, onorevoli colleghi, il disegno di legge del Governo, del quale l'Assemblea inizia oggi la discussione, intende, in primo luogo, assicurare la piena attuazione delle disposizioni del Titolo V della Parte seconda della Costituzione in materia di enti locali e, in secondo luogo, perseguire una più efficiente allocazione delle funzioni presso i diversi livelli di governo, una razionalizzazione dell'apparato pubblico locale complessivo e una riduzione delle relative spese.

Esso costituisce un provvedimento collegato alla manovra di finanza pubblica per il 2010 in adempimento di quanto deliberato dalle Camere con apposite risoluzioni: la Camera dei deputati, con la risoluzione in Assemblea n. 6-00028 del 29 luglio 2009; il Senato della Repubblica, con la risoluzione n. 6-00017 del 29 luglio 2009.

La prima finalità del provvedimento è quella di definire le funzioni fondamentali di comuni, province e città metropolitane. Ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera p) della Costituzione, le funzioni fondamentali sono materia di competenza legislativa esclusiva dello Stato. Con questa previsione, il legislatore costituente del 2001, nel suo disegno non sempre per la verità razionale, ha inteso riservare l'individuazione delle funzioni fondamentali degli enti locali alla legge dello Stato, così da garantire contro possibili tentazioni centralistiche delle regioni l'attuazione del principio cardine stabilito con l'articolo 118 della Costituzione, secondo cui le funzioni

amministrative devono essere attribuite tendenzialmente agli enti locali, a cominciare dai comuni in quanto enti più vicini al cittadino, e possono essere attribuite ai livelli di governo più distanti, comprese le regioni e lo Stato, solo se vi sia l'esigenza di assicurarne l'esercizio unitario. L'individuazione delle funzioni fondamentali di comuni, province e città metropolitane è inoltre necessaria perché costituisce a sua volta una condizione indispensabile per la completa esecuzione del disegno delineato dall'altra legge approvata dal Parlamento per l'attuazione del Titolo V, vale a dire la legge delega per il federalismo fiscale (legge n. 42 del 2009).

Questa legge, come ognuno ricorderà, si prefigge un nuovo assetto dei rapporti economici e finanziari dello Stato e delle autonomie territoriali, incentrato sul superamento del sistema di finanza derivata e sull'attribuzione di una maggiore autonomia di entrata e di spesa a comuni, province, città metropolitane e regioni nel rispetto dei principi di solidarietà e di coesione sociale. In questo quadro, uno degli obiettivi principali della legge è il passaggio dal sistema dei trasferimenti fondato sulla spesa storica a quello dell'attribuzione di risorse basato sull'individuazione dei bisogni standard necessari a garantire sull'intero territorio nazionale il finanziamento integrale, da una parte, e i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali e, dall'altra, delle funzioni fondamentali degli enti locali. Com'è evidente l'individuazione delle funzioni fondamentali degli enti locali, assieme alla determinazione del costo standard dell'esercizio di esse, è un passaggio fondamentale per l'attuazione del federalismo fiscale.

Infine, proprio in vista dell'attuazione del nuovo assetto della Repubblica delineato dal riformato Titolo V e caratterizzato dalla equiordinazione tra lo Stato, le regioni e gli enti locali, secondo il principio sancito dal nuovo articolo 114 della Costituzione, il provvedimento in esame si prefigge di razionalizzare l'apparato amministrativo locale in modo da assicurare un'efficienza in termini di servizi offerti sostenibile sotto il profilo finanziario.

La Commissione affari costituzionali ha iniziato l'esame del disegno di legge del Governo, cui sono state via via abbinare alcune proposte di legge di iniziativa parlamentare, l'11 marzo 2010. L'istruttoria è stata ampia, nei limiti del tempo disponibile che era fin dall'inizio limitato, attesa l'urgenza del provvedimento e la connessa decisione del Governo di qualificarlo come collegato alla manovra di finanza pubblica, con tutto quel che ne deriva sul piano procedurale soprattutto in termini di tempi di esame.

Dopo un approfondito esame preliminare, nel corso del quale è stata anche svolta una concentrata indagine conoscitiva, la Commissione è passata all'esame degli emendamenti che sono stati molto numerosi. Le modifiche apportate al testo iniziale sono state diverse, come avrò modo di illustrare nel dettaglio. All'esito del lavoro il provvedimento si compone di 28 articoli che individuano le funzioni fondamentali di comuni, province e città metropolitane, modificano ampiamente la disciplina degli enti locali e recano una delega al Governo per l'adozione di una Carta delle autonomie locali che raccolga e coordini le disposizioni in materia.

Vengo ora ad un'esposizione analitica dei diversi articoli. L'articolo 1 indica l'oggetto e le finalità del provvedimento, tra cui l'individuazione delle funzioni fondamentali di comuni, province e città metropolitane e l'introduzione di alcune misure di razionalizzazione degli enti locali. Con un emendamento è stata inserita una clausola di salvaguardia (comma 1-bis) in base alla quale la legge e i decreti legislativi delegati devono essere attuati in conformità con gli impegni finanziari assunti con il Patto di stabilità e crescita, nonché in conformità con la disciplina del Patto di stabilità interno. Altre modifiche all'articolo 1 sono state apportate ai fini del coordinamento del testo per tenere conto delle variazioni introdotte nel complesso dell'articolato.

Gli articoli da 2 a 8 trattano delle funzioni fondamentali di comuni, province e città metropolitane. Riguardo a queste ultime ricordo, incidentalmente, che sono previste dall'articolo 114 della Costituzione, ma non ancora istituite, e che alla loro istituzione dovrà provvedere il Governo con decreti legislativi sulla base di una delega contenuta nella già citata legge per il federalismo fiscale. Più precisamente, gli articoli 2, 3 e 4 individuano le funzioni fondamentali rispettivamente di comuni, province e città metropolitane. L'intervento della Commissione su questa parte del testo è stato nel complesso contenuto; si è precisato che l'attribuzione agli enti locali delle diverse funzioni

fondamentali non fa venir meno la titolarità delle regioni non solo in materia di programmazione, ma, come previsto dal testo del Governo, anche in materia di coordinamento.

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE ROCCO BUTTIGLIONE (*ore 18,50*)

DONATO BRUNO, *Relatore*. Per quanto riguarda i comuni si è precisato che essi sono competenti non soltanto in materia di pianificazione urbanistica, ma anche di regolamentazione urbanistica di ambito comunale e non soltanto con riferimento agli interventi di recupero del territorio, come previsto dal testo iniziale, ma anche a quelli di riqualificazione degli assetti insediativi. Si è inoltre prevista la partecipazione del comune alla pianificazione territoriale di livello sovracomunale. Inoltre, si è precisato che la tenuta dei registri di stato civile e di popolazione e lo svolgimento dei compiti in materia di servizi anagrafici da parte dei comuni costituiscono esercizio di funzioni di competenza statale.

Per quanto riguarda le province è stata eliminata dall'elenco delle funzioni fondamentali quella dell'assistenza tecnico-amministrativa ai comuni. È stato inoltre precisato che la funzione provinciale inerente l'attività di previsione, la prevenzione e la pianificazione di emergenze in materia di protezione civile si esercita nell'ambito di piani nazionali e regionali di protezione civile. Come si è detto, l'articolo 117, secondo comma, lettera *p*) rimette in via esclusiva alla legge dello Stato la definizione delle funzioni fondamentali degli enti locali; accade, però, che alcune di queste funzioni riguardino ambiti materiali che il terzo e quarto comma della Costituzione attribuiscono alla competenza legislativa concorrente dello Stato e delle regioni o alla competenza legislativa esclusiva residuale delle sole regioni. Unicamente per queste funzioni l'articolo 5 prevede che la legge regionale possa modificare il riparto di funzioni stabilite dalla legge statale attribuendo ai comuni funzioni fondamentali che la legge statale attribuisce alle province o viceversa. Ciò deve avvenire, però, al fine di garantire l'effettivo esercizio delle funzioni fondamentali a condizione che si ottenga il soddisfacimento ottimale dei bisogni delle rispettive comunità e comunque nel rispetto dei principi di leale collaborazione, di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza. L'esercizio delle funzioni trasferite dalle regioni in base a questo articolo decorre dall'effettivo trasferimento dei beni e delle risorse tra i comuni e le province interessate. Si tratta di un principio generale ribadito con riferimento a diverse previsioni anche in altre parti del provvedimento.

L'articolo 6 precisa che le funzioni fondamentali di comuni, province e città metropolitane indicate negli articoli precedenti sono disciplinate, e deve intendersi, nel loro esercizio dalla legge statale o dalla legge regionale, a seconda che la materia nella quale la funzione interviene spetti allo Stato o alle regioni in base al riparto di competenze legislative di cui all'articolo 117 della Costituzione. Pertanto, le funzioni afferenti alle materie nelle quali lo Stato ha potestà legislativa esclusiva saranno disciplinate dalla legge statale; le funzioni rientranti tra le materie di legislazione concorrente saranno disciplinate dal concorso, per i rispettivi ambiti, della legge statale e della legge regionale; le altre funzioni saranno disciplinate con legge regionale.

Tenuto poi conto che, ai sensi dell'articolo 117, sesto comma, della Costituzione, gli enti locali hanno potestà regolamentare in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite, in sede emendativa si è stabilito un principio di carattere generale per orientare questa potestà, prevedendo che i comuni, le province e le città metropolitane debbano organizzare le rispettive funzioni valorizzando, in applicazione del principio di sussidiarietà, l'iniziativa dei cittadini, singoli o associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale e per l'erogazione di servizi e prestazioni di interesse pubblico.

L'articolo 7 precisa che le funzioni fondamentali degli enti locali non possano essere esercitate da enti o agenzie statali o regionali o da enti o agenzie di enti locali diversi da quelli cui sono attribuite. Si tratta di una disposizione di salvaguardia intesa a garantire che l'esercizio delle funzioni fondamentali avvenga al livello cui è stato assegnato dalla legge statale o, dove è consentito, regionale. Con un emendamento in Commissione si è precisato che tali funzioni fondamentali non possono neppure essere attribuite ad enti o agenzie statali o regionali o ad enti o agenzie di enti

locali diversi da quelli cui sono attribuite.

In sostanza, le funzioni che la legge dello Stato attribuisce come fondamentali agli enti locali devono restare attribuite agli enti locali, ferma la possibilità di trasferimento dalla provincia al comune e viceversa nei casi di cui al quinto comma e devono essere esercitate da questi. Con emendamenti della Commissione sono state introdotte all'articolo 7 anche altre due disposizioni di salvaguardia: la prima, al comma 1-*bis*, è stata suggerita dalla Commissione ambiente e prevede che restano ferme in ogni caso le competenze in materia ambientale riconosciute per legge all'Istituto superiore per la protezione della ricerca ambientale e alle agenzie regionali per la protezione dell'ambiente; la seconda, al comma 2, prevede che, con l'entrata a regime del nuovo sistema di titolarità delle funzioni, cessi ogni forma di finanziamento delle funzioni esercitate in contrasto con le disposizioni di legge e siano nulli gli atti adottati nell'esercizio delle suddette funzioni.

L'articolo 8 stabilisce innanzitutto il principio per cui l'esercizio delle funzioni fondamentali è obbligatorio per l'ente che ne è titolare. Reca inoltre alcuni principi in materia di modalità di esercizio delle funzioni fondamentali. Per quanto riguarda i comuni, l'articolo distingue tra le funzioni strumentali interne, quelle cioè che garantiscono l'autonomia normativa ed organizzativa dei comuni stessi, come ad esempio la disciplina organizzativa delle funzioni, e le altre funzioni fondamentali e prevede che queste ultime siano esercitate obbligatoriamente in forma associata da parte dei comuni più piccoli.

Il testo iniziale del Governo fissava la soglia di tremila abitanti, ma un emendamento della Commissione ha elevato tale soglia a cinquemila abitanti. È inoltre precisato che l'obbligo non vale per i comuni il cui territorio non sia limitrofo a quello di altri. Per gli altri comuni e per le province l'esercizio associato delle funzioni è libero. L'articolo prevede inoltre che nelle materie di competenza legislativa concorrente Stato-regione o residuale delle regioni la legge regionale possa, previa concertazione con i comuni interessati, definire la dimensione territoriale ottimale per lo svolgimento di alcune funzioni fondamentali da parte di comuni in forma obbligatoriamente associata.

Non sono comunque obbligati all'esercizio delle funzioni in forma associata i comuni capoluogo di provincia e i comuni con un numero di abitanti superiore a centomila. Salvo quanto previsto dalla legge regionale, si ammettono come forme associative esclusivamente la convenzione e l'unione di comuni. La disciplina di quest'ultima, legata all'articolo 32 del Testo unico degli enti locali, viene in qualche aspetto rivista dall'articolo in commento.

Devo peraltro dire che sulla materia dell'articolo 8 intervengono anche alcune disposizioni del decreto-legge n. 78 del 2010, recante la manovra di finanza pubblica del 2011, attualmente all'esame del Senato in prima lettura. La Commissione sta valutando insieme al Governo il da farsi per evitare che provvedimenti diversi contengano disposizioni diverse sulla medesima materia e addirittura contrastanti.

L'articolo 9 reca una delega al Governo per l'individuazione del trasferimento delle funzioni amministrative non fondamentali che sono esercitate dallo Stato o da enti pubblici, ma non richiedono un'unità di esercizio a livello statale, che possono essere attribuite a comuni, province, città metropolitane o regioni, nonché per l'individuazione delle funzioni che invece rimangono attribuite allo Stato.

Per quanto riguarda le prime, il Governo, nell'esercizio della delega, deve attenersi ai principi di cui all'articolo 118 della Costituzione, ossia deve conferire a un livello diverso da quello comunale soltanto le funzioni di cui occorre assicurare l'unitarietà d'esercizio sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza.

Su questo articolo la Commissione è intervenuta con due emendamenti: il primo ha previsto che le funzioni non fondamentali, da individuare ed eventualmente delegare, non siano quelle dello Stato o degli enti territoriali, ma quelle dello Stato e degli enti pubblici. Il secondo emendamento ha integrato i principi e i criteri direttivi della delega, prevedendo che, nel caso di trasferimento di una funzione, l'esercizio della funzione trasferita da parte del nuovo titolare decorra solo a partire dall'effettivo trasferimento delle risorse necessarie all'esercizio della funzione.

L'articolo 10 disciplina il trasferimento delle risorse finanziarie, umane, strumentali e organizzative connesse a una funzione fondamentale nel caso in cui, in base al presente provvedimento, tale funzione fondamentale sia trasferita a un ente diverso da quello che oggi la esercita. Con un emendamento in Commissione è stato stabilito il principio generale che, in caso di trasferimento di una funzione fondamentale da un livello di governo a un altro, l'esercizio della funzione decorra solo dal momento in cui avviene l'effettivo trasferimento delle risorse necessarie.

Questo principio è stato ribadito all'articolo 11, che impegna il Governo a presentare alle Camere, previa intesa con le regioni, un disegno di legge per individuare e trasferire alle regioni stesse le funzioni inerenti a materie di competenza legislativa concorrente Stato-regione o residuale regionale che oggi siano esercitate dallo Stato. Naturalmente, il riferimento è alle funzioni che il provvedimento in esame non qualifica come fondamentali per gli enti locali.

Con un emendamento approvato in Commissione si specifica che i disegni di legge in materia devono essere presentati entro 12 mesi dall'entrata in vigore della legge. L'articolo 12 prevede che, nelle materie di competenza legislativa concorrente Stato-regioni o residuale regionale, le regioni, con propria legge, si adeguano alla disciplina statale di individuazione delle funzioni fondamentali, regolandone le modalità di esercizio, e provvedono a razionalizzare e semplificare strutture, enti, agenzie e organismi operanti a livello regionale titolari delle funzioni da allocare agli enti locali. L'articolo reca principi per la disciplina delle funzioni non fondamentali nelle materie di competenza legislativa concorrente e residuale. L'articolo 13 reca una delega al Governo per l'adozione di una Carta delle autonomie locali che riunisca e coordini sistematicamente le disposizioni statali in materia di enti locali. La Commissione ha abbreviato a 18 mesi, da 24 che erano, il termine per l'esercizio della delega, il cui schema deve essere trasmesso alle Camere per il parere.

Con un emendamento approvato in sede referente si è previsto che, qualora il Governo non intenda conformarsi al parere parlamentare, ritrasmette i testi alle Camere per le sue osservazioni ed eventuali modificazioni, affinché le Commissioni competenti esprimano un nuovo parere entro 30 giorni, trascorsi i quali il testo può essere comunque adottato in via definitiva.

L'articolo 13-*bis*, introdotto dalla Commissione, delega il Governo al riordino delle disposizioni concernenti il comune di Campione d'Italia, in ragione della sua collocazione distaccata dal restante territorio della Repubblica. Si è, infatti, ritenuto che il comune in questione debba essere oggetto di una disciplina specifica.

L'articolo 14, che prevedeva una delega al Governo per la razionalizzazione e riduzione delle province, è stato soppresso con un emendamento del relatore. Su questo punto ritengo di dover spendere qualche parola, per spiegare cosa è accaduto in Commissione. In un primo momento, come relatore, avevo presentato un emendamento, che la Commissione aveva approvato, con il quale veniva, tra l'altro, fissato un parametro per l'individuazione di alcune province potenzialmente sopprimibili, naturalmente con forme e procedure rispettose dell'articolo 133 della Costituzione: si faceva riferimento alle province con popolazione inferiore ai 200 mila abitanti.

Nell'emendamento era stata integrata una proposta subemendativa proveniente dalla maggioranza, con la quale la soglia era stata ridotta a 150 mila abitanti in caso di province con un territorio montano per oltre il 50 per cento.

Tuttavia, da un primo, se pur non definitivo, calcolo degli uffici del Governo, è risultato che le province che avrebbero potuto essere soppresse sulla base di questi requisiti sarebbero state solamente quattro; oggettivamente troppo poche per giustificare un intervento al quale è stato dato dal Governo così grande risalto di fronte all'opinione pubblica.

Pertanto, ho ritenuto preferibile soprassedere per il momento all'intervento di razionalizzazione delle province, anche per rivendicare la serietà e tutelare la dignità del ruolo della Commissione. La soppressione dell'articolo 14, quindi, non deve essere interpretata come una rinuncia da parte della maggioranza ad intervenire sul sistema delle province per riordinarlo e razionalizzarlo, eventualmente anche sopprimendo alcune province.

Anche l'articolo 15 è stato soppresso con un emendamento in Commissione. Esso recava

un'ulteriore delega al Governo per il riordino delle prefetture-uffici territoriali del Governo. Anche in questo caso devo precisare che la soppressione dell'articolo 15 non va intesa come un'indisponibilità della maggioranza o del Governo. Come ha infatti chiarito il Ministro Calderoli in Commissione, l'ordinamento prevede già oggi uno strumento utilizzabile per il riordino delle prefetture.

L'articolo 1, comma 425, della legge finanziaria per il 2007 prevede infatti che, con regolamento ai sensi dell'articolo 17, comma 1, della legge n. 400 del 1988, su proposta del Ministro dell'interno siano individuati gli ambiti territoriali determinati per l'esercizio delle funzioni di competenza degli uffici periferici dell'amministrazione dell'interno. Il Ministro ha chiarito che il Governo intende avvalersi di questo parere regolamentare per procedere al riordino dell'amministrazione periferica del Ministero dell'interno.

L'articolo 16, che prevedeva la soppressione della figura dei difensori civici comunali, è stato soppresso in Commissione in quanto recante una disposizione analoga a quella già introdotta nell'ordinamento dalla legge finanziaria per il 2010, come modificata dal decreto-legge n. 2 del 2010, articolo 2, comma 186, lettera a) della legge n. 191 del 2009.

PRESIDENTE. La invito a concludere.

DONATO BRUNO, *Relatore*. In qualità di relatore dovrei continuare ad esaminare il provvedimento articolo per articolo; consegno quindi la relazione. Mi preme però, prima di concludere, dire qualcosa sui pareri delle Commissioni competenti in sede consultiva e del Comitato per la legislazione.

Sul provvedimento sono state chiamate ad esprimersi tutte le Commissioni permanenti ad eccezione della Commissione difesa, nonché la Commissione parlamentare per le questioni regionali ed il Comitato per la legislazione. Tutti i previsti pareri sono stati espressi fuorché quello della Commissione bilancio, che renderà il proprio direttamente all'Assemblea. Le Commissioni esteri, cultura, attività produttive, affari sociali e politiche dell'Unione europea hanno espresso pareri favorevoli; le altre Commissioni hanno espresso pareri favorevoli, con condizioni e osservazioni. Il Comitato per la legislazione ha reso un parere assai articolato e puntuale. Data la complessità politica e giuridica delle questioni poste nei pareri, ho ritenuto preferibile prendere qualche giorno di tempo anche per valutare il da farsi; mi sono riservato insieme al Governo di proporre eventuali emendamenti di recepimento dei pareri direttamente al Comitato dei nove (*Applausi dei deputati dei gruppi Popolo della Libertà e Lega Nord Padania*).

Signor Presidente, chiedo che la Presidenza autorizzi la pubblicazione in calce al resoconto della seduta odierna del testo integrale del mio intervento.

PRESIDENTE. Onorevole Bruno, la Presidenza lo consente, sulla base dei criteri costantemente seguiti.

Prendo atto che il rappresentante del Governo si riserva di intervenire in sede di replica. È iscritto a parlare l'onorevole Tassone. Ne ha facoltà.

MARIO TASSONE. Signor Presidente, il rappresentante del Governo si riserva di parlare dopo aver ascoltato il dibattito, e quindi anche gli apporti da parte dei colleghi. Farò una qualche valutazione per il mio gruppo, poi, sempre per il gruppo dell'UdC, parleranno l'onorevole Lusetti e l'onorevole Ciccanti.

Vorrei utilizzare il poco spazio temporale che è a me attribuito per svolgere qualche riflessione. Il provvedimento è stato certamente molto atteso: è stato atteso all'inizio di questa legislatura, ma anche nella coda della legislatura precedente. L'esigenza di riorganizzare le autonomie locali, renderle più efficienti, più aderenti ai bisogni ed alle esigenze dei cittadini era legata anche ad una nuova visione e ad una nuova articolazione ordinamentale del nostro Paese, che avesse nelle autonomie locali un punto forte di riferimento nella costruzione della democrazia, della

partecipazione e del coinvolgimento dei cittadini. E non c'è dubbio che tutto ciò dovrebbe prevedere compiti e responsabilità dei comuni, non come momento «assorbente» di funzioni in termini burocratici, bensì come momento dialettico di costruzione di una nuova fase della democrazia all'interno del nostro Paese.

Il provvedimento in esame, per dire la verità, senza anticipare atteggiamenti conclusivi del mio gruppo, ci lascia perplessi, e, quel che è peggio ancora, ci lascia delusi. Non credo che il dettato costituzionale contenuto nella riforma del Titolo V del 2001, il riferimento dunque alle regioni, alle province e, come fatto innovativo, alle aree metropolitane, e quindi ai comuni, sia stato seguito nello sforzo che è stato compiuto.

Nessuno certamente può negare che vi sia stato questo sforzo, ma non abbiamo visto né uno sforzo innovativo né un'originalità, forse perché non sono stati tenuti presenti alcuni aspetti fondamentali su cui si sono districati e inerpicati il dibattito ed il confronto tra le forze politiche (e non soltanto) in questa legislatura.

Signor Presidente, la presenza del Ministro Calderoli - che stimo - mi spinge anche a chiedere qualche elemento che illumini il nostro ragionamento e che, soprattutto, dia senso al nostro confronto. Questo provvedimento giunge in un momento in cui è in atto il dibattito sul federalismo fiscale. Il federalismo fiscale - come ho detto con estrema chiarezza anche quando abbiamo avuto la possibilità di esprimerci in quest'Aula - è il tentativo, partendo proprio dall'autonomia impositiva, o l'avvio del tentativo - secondo la Lega o secondo chi è legato a tale visione - di riarticolare e definire il nuovo modello ordinamentale ed istituzionale del nostro Paese.

Questo è un dato e queste vicende non sono minimali rispetto ad un progetto o un programma che, per quanto mi riguarda, ho colto: se poi vogliamo stringere o coprire tutto di ipocrisia e soprattutto stendere dei veli, credo che potremmo pure compiere questa operazione, ma non ritengo che ci aiuterebbe molto (come ho avuto modo di dire parecchie volte).

Il federalismo significa federazione o confederazione di Stati, in cui le regioni ovviamente non costituiscono il momento del decentramento, ma un momento di concentrazione di poteri e di attribuzione di compiti e di ruoli, che oggi non è dato avere ben presente neanche nella norma primaria, quella costituzionale.

Non vi è dubbio allora che esiste un problema legato al federalismo fiscale. Qui si parla dei comuni, ma viene lasciata in ombra, proprio rispetto all'equivoco e alla confusione cui facevo poc'anzi riferimento, tutta la situazione delle regioni. Esiste infatti la grande situazione di abrasione, anche sul piano politico e sociale, determinata dalle regioni (quelle a statuto ordinario e a statuto speciale, ma anche le province autonome di Trento e di Bolzano), con compiti e dislivelli diversificati, che certamente non ci aiutano neanche rispetto alle deleghe che il Governo ha chiesto relativamente all'attribuzione e alla definizione dei compiti.

Ne parlava testé il relatore quando faceva riferimento agli articoli 117 e 118 della Costituzione circa i compiti amministrativi che dovrebbero essere attribuiti alle regioni (e su tale punto dovremmo anche chiarirci quali siano questi compiti amministrativi).

Inoltre, o le regioni hanno una potestà legislativa oppure non si può parlare di una delega volta a definire i compiti amministrativi delle regioni senza avere una visione di riattribuzione e soprattutto di assegnazione di questi compiti amministrativi in termini cogenti ai comuni o alle province. Per quanto riguarda poi le province, non abbiamo contezza né una chiara visione del ruolo delle aree metropolitane. Certo, c'è l'elenco dei compiti attribuiti ai comuni, alle province e alle regioni, ma rileggendo attentamente i compiti delle aree vaste anche rispetto alle funzioni fondamentali - forse avrò qualche difetto, qualche limite o qualche lacuna nel comprendere le cose -, non riesco a capire quale sia la grande linea di demarcazione tra le aree metropolitane e le province, tant'è vero che si era parlato a suo tempo del fatto che le aree metropolitane fossero sostitutive delle province. Si diceva chiaramente infatti che dove erano presenti le aree metropolitane non aveva senso mantenere le province.

Siamo stati e siamo per l'eliminazione delle province. Ne parleranno i colleghi, lo abbiamo detto più volte e abbiamo fatto anche una battaglia: ci si è spesso dichiarati per un'azione ferma, decisa, forte,

determinata, senza scrupoli e senza esclusione di colpi per abbassare i costi della politica. Avevamo proposto di eliminare le province, ma non per un'eliminazione *sic et simpliciter*, ma per poter partire da lì a discutere nuovamente sulla ridefinizione dei compiti delle autonomie locali, senza perdere di vista il ruolo delle aree metropolitane, delle regioni e dei comuni.

Questo era il senso e il significato della nostra proposta e, respingendola, si è respinto un progetto. Tale provvedimento rimane quindi asciutto, senza respiro e senza anima, tanto è vero che non ha ottenuto il viatico della Conferenza Stato-regioni e della Conferenza Stato-città e autonomie locali. Sia l'UPI, sia l'ANCI si sono rifiutati di essere auditi, perché volevano recitare un ruolo diverso all'interno della I Commissione.

Vi sono poi taluni altri problemi, ma mi avvio alla conclusione, signor Presidente. Per quanto riguarda i comuni, quali sono i loro compiti? La questione rimane in ombra. Avevamo avanzato una proposta emendativa per quanto riguarda il ruolo dei comuni nel campo urbanistico. Sì, vi è una definizione, ma non in termini forti: o il comune ha la titolarità piena della gestione del territorio oppure vi è una parte, anche nell'elencazione dei compiti relativi alle funzioni fondamentali dei comuni, che rimane in una zona d'ombra, grigia e di grande ambiguità.

Non vi è poi nessun ruolo dei comuni delle isole minori, come aveva anche chiesto l'onorevole Bosi. Si fa l'unione dei comuni, l'associazione dei comuni, riprendendo tutta la logica e soprattutto tutta la filosofia che sottintendeva la legislazione dal 1990. Si parla di unione di comuni, ma non è la prima volta che parliamo di unione di comuni! Non è la prima volta che parliamo di associazione di comuni! Oggi è prevista l'obbligatorietà dell'unione dei comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti per lo svolgimento delle funzioni fondamentali, ma non vi è nessuna azione cogente né un momento sanzionatorio rispetto ad una eventuale inadempienza o rifiuto; non vi è quanto meno un modo per accertare sul piano formale - non dico sostanzialmente - rispetto ad alcuni servizi e funzioni fondamentali che detta la normativa.

È un discorso molto ampio che deve essere approfondito, ma io vedo che il ruolo dei consigli comunali si va svuotando e non riesco ad accettare - lo dico, signor Presidente, con estrema chiarezza - di avere visto, nel sistema dell'elezione diretta del sindaco o del presidente della provincia, un grimaldello per condizionare, affievolire o quanto meno per mortificare l'espansione della democrazia e della partecipazione, che proprio attraverso le autonomie locali dovrebbe essere esaltata e rafforzata.

Non vi è il ruolo del consiglio comunale. Per tale ragione a me dispiace che una nostra proposta di legge, poi emendata dall'onorevole Mantini, non è stata accolta, quando invece noi pensavamo, rispetto ad una situazione particolare in cui poteva essere coinvolto il presidente della provincia o il sindaco, che vi fosse anche la possibilità di fare continuare per qualche tempo il consiglio comunale, proprio per dare una dignità a questo organo e alle assemblee, che non sono soltanto gli organi di consulenza del presidente o del sindaco.

PRESIDENTE. La prego di concludere.

MARIO TASSONE. Sto per concludere, signor Presidente. Ritengo che non aver accettato tale punto - e abbiamo riproposto tale emendamento anche in Aula - sia una forma di chiusura che non possiamo accettare.

Ci sarebbe molto da dire. Ad esempio, bisognerebbe parlare dei segretari comunali (so che l'onorevole Bruno sta predisponendo un emendamento a tale proposito), del problema dei direttori generali e dell'eliminazione dei consigli circoscrizionali. Abbiamo presentato un emendamento in cui definiamo gratuita l'elezione dei consiglieri circoscrizionali: perché infatti togliere la possibilità ai ragazzi di vivere e di farsi un'esperienza sul territorio, affrontando i problemi?

Noi andremo avanti anche nella nostra attività emendativa. Mi chiedeva un autorevolissimo collega: voi che fate? La cosa più semplice che potremmo dire è: votiamo, tanto stiamo all'opposizione sia che votiamo a favore, contro o che ci asteniamo. A me duole molte volte dare delle risposte così trancianti, ma voglio capire se gli stessi protagonisti (lo stesso relatore che ringrazio) sinceramente

sono convinti che questo sia un fatto rivoluzionario o meno, o un modo per gestire, aver ridotto alcuni aspetti, razionalizzati altri del testo unico precedente, qui riproposto. Credo che non vi sia motivo di esaltarsi, di essere entusiasti. Certamente non è un provvedimento di grande rivoluzione, che dia la dimensione, il senso e il significato del ruolo delle autonomie locali nel nostro Paese (*Applausi dei deputati del gruppo Unione di Centro*).

LINDA LANZILLOTTA. Chiedo di parlare sull'ordine dei lavori.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

LINDA LANZILLOTTA. Signor Presidente, credo che, per rispetto della Camera, prima di procedere all'esame di questo provvedimento servirebbe un chiarimento da parte del Governo. Infatti, tra il giorno in cui noi lo abbiamo licenziato - giovedì scorso - in Commissione e oggi (giorno in cui si avvia la discussione in Assemblea) per tutto il *week end* siamo stati tartassati dal Ministro dell'economia e delle finanze, che è copresentatore di questo disegno di legge, che annunciava l'immediata e urgente presentazione di un disegno di legge di revisione costituzionale degli articoli 41 e 118, in particolare per ciò che riguarda la sovrapposizione di competenze tra livelli amministrativi (quindi una riscrittura radicale del Titolo V).

Siccome tutto il disegno di legge in esame riguarda esattamente questa materia, per rispetto di noi stessi e della Camera, credo che il Governo dovrebbe darci preliminarmente un chiarimento, oltretutto se questo testo ha un'utilità e una prospettiva, oppure se verrà accantonato perché il Governo si riserva di presentare una modifica del Titolo V della Costituzione, in particolare riguardo alle competenze dei livelli amministrativi subregionali.

ROBERTO CALDEROLI, *Ministro per la semplificazione normativa*. Chiedo di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

ROBERTO CALDEROLI, *Ministro per la semplificazione normativa*. Signor Presidente, il Governo ha predisposto il testo, l'ha seguito in Commissione e intende seguirlo in Aula a Costituzione vigente. Quindi, ci stiamo muovendo in questa logica.

PRESIDENTE. È iscritta a parlare l'onorevole Amici. Ne ha facoltà.

SESA AMICI. Signor Presidente, l'intervento e la richiesta sull'ordine dei lavori della collega Lanzillotta non pongono una questione formale, ma di sostanza, però la risposta del Ministro può considerarsi esattamente una «non risposta». È del tutto evidente che la discussione che stiamo avviando costituisce un tentativo di razionalizzazione e di attuazione del Titolo V, ma se diventa preminente una modifica costituzionale dell'intero articolato del Titolo V, tale discussione corre il rischio di incamminarsi su un binario morto. Quindi mi associo alla richiesta della collega Lanzillotta.

Per quanto riguarda il merito, innanzitutto ringrazio il presidente Bruno della relazione e della modalità con cui è stato possibile all'interno della Commissione svolgere una discussione serrata e un confronto, comprese le audizioni, e con la costante presenza del Governo, che ha agevolato il dialogo con i gruppi di opposizione, accogliendo anche una serie di emendamenti. Sarà poi il terreno degli emendamenti a vederci di nuovo nel prendere posizioni su questo articolato. A noi oggi spetta nella discussione generale provare a fare un quadro di sintesi e dare un giudizio complessivo. Vorrei partire da un'affermazione: il coraggio degli innovatori si misura non solo attraverso la radicalità dell'oggetto che si vuole innovare, ma soprattutto attraverso la coerenza della stessa innovazione.

Quando questi due termini, radicalità e coerenza, non vengono tenuti insieme, il rischio è che non ci

si trovi di fronte al coraggio degli innovatori ma, semplicemente, di chi compie un'operazione di mera fotografia dell'esistente. E potrebbe essere questo, in maniera sintetica, il giudizio che esprimiamo su questo articolato.

Il Ministro e i colleghi della maggioranza sanno come abbiamo inteso e ci siamo approcciati a questa discussione, ossia con grande interesse, sapendo di dover rispondere, non solo ad una precisa riflessione intorno al Titolo V, alla sua evoluzione e alle sensibilità istituzionali che quella riforma aveva immesso nel mondo delle autonomie, a partire dalla stagione degli statuti, ma anche e soprattutto delle norme dei regolamenti. Quel mondo delle autonomie, e non solo, chiedeva al Governo e alla funzione politica una maggiore sensibilità intorno a temi rimasti ancora imprecisi, ma ciò non significa alcun sentimento di pentitismo né, in modo assoluto, costituisce il tentativo di mettere in discussione un'ipotesi di riforma che pure il Titolo V conteneva.

Non appartengo, quindi, a quella schiera di persone pentite; capisco, invece, che c'è la necessità di mettere ordine e, in quell'ambito, di dare la misura cogente di chi fa che cosa e di avere un'articolazione della nostra statualità, che affida con i principi costituzionali funzioni chiare e certe a comuni, province, regioni e città metropolitane.

Che cosa abbiamo partorito, Ministro Calderoli? Abbiamo partorito una discussione spezzettata, come troppo spesso ci avete abituato sin dall'inizio di questa legislatura, perché la complessità di questo provvedimento sta nel fatto che alcune norme sono presenti in altri disegni di legge, alcune questioni sono state anticipate nella manovra finanziaria e molta della nostra discussione risentirà della stessa manovra correttiva, di cui oggi si è avviato l'iter della discussione sulle linee generali al Senato.

Sarebbe veramente singolare che la Camera dei deputati, in rappresentanza della Nazione, oggi debba discutere, in maniera così frammentata, di un provvedimento che attiene, invece, ad un profilo di complessità istituzionale. Ve l'avevamo detto ed eravamo stati i primi anche a sollevare un problema riguardo alla legge n. 42 del 2009, quella del federalismo fiscale, e riguardo all'attuazione dell'articolo 119 della Costituzione.

Ci era parso allora - e rimane il giudizio - che aver voluto scindere, da una parte, la riforma e semplificazione del codice delle autonomie e, dall'altra, la discussione separata sul federalismo fiscale comportasse il rischio di non trovare né coerenza né il coraggio dell'innovazione. Perché ciò avviene? Ciò avviene perché, nel corso dell'esame della legge sul federalismo fiscale, il mio gruppo ha mostrato la capacità di accettare la sfida e, dentro quella sfida, di contribuire con un voto di astensione alla convinzione che fossero necessarie profonde modifiche anche nell'assetto dei tributi propri degli enti locali. Oggi, alla luce di questo testo, invece, si corre il rischio di mutare il giudizio di collaborazione con le forze dell'opposizione.

La delega eccessiva, contenuta nell'articolo 13, testimonia esattamente questo: volete una delega che vi definisce la questione del codice delle autonomie, perché nell'elencazione delle funzioni fondamentali di comuni e province siamo di fronte, semplicemente, alla razionalizzazione di quello che già c'è oggi.

I compiti e le funzioni amministrative fondamentali di comuni e di province sono quelle già elencate nel testo unico sugli enti locali. Siamo, cioè, di fronte a nessuna capacità di innovazione, ma permangono elementi di insofferenza anche rispetto a quanto succede nella realtà oggettiva del nostro Paese.

Non sta a me ricordarlo al Ministro, che è molto sensibile, ma egli sa che siamo di fronte ad una situazione in cui gli 8.100 comuni e le 104 province sono elementi dai quali non possiamo prescindere ed è importante che sia stata recepita, in questo testo, la forma associata obbligatoria elevata ai comuni fino ai cinquemila abitanti. Perché nella capacità di stare dentro quella questione delle forme associate, si ridefiniscono i diritti, le funzioni, i servizi, gli enti e le istituzioni che devono guardare all'interesse generale delle proprie comunità piuttosto che ad una semplice articolazione astratta delle funzioni. Non aver chiarito esattamente questi punti, in raccordo anche all'articolo 118, e soprattutto all'articolo 119, della Costituzione, credo che faccia di questo provvedimento proprio quello che il mondo delle autonomie non sia aspettava.

Siamo cioè di fronte ad un andamento ancora abbastanza ciclico nelle nostre discussioni sulle sensibilità istituzionali tra la voglia di innovare e, d'altro lato, di fronte all'innovazione, avere la paura e frenare dentro una logica che tutto va nella direzione non del federalismo ma di un accentuato centralismo che rimette in discussione la stessa autonomia organizzativa dei comuni e delle province. In particolare per quanto riguarda i comuni, nell'elencazione delle funzioni fondamentali anche in quelle in forme obbligatorie associate, credo che debba venire avanti un elemento di discussione vera e non demagogica e di propaganda circa il ruolo e la funzione della partecipazione democratica, vale a dire su come si forma la rappresentanza democratica dentro quelle assemblee elettive. Avere voluto inserire, poi si è eliminata, un'idea per la quale la riduzione dei costi della politica e la capacità di intervenire nell'interesse generale delle proprie comunità fossero legate al numero dei consiglieri, alla rideterminazione delle giunte e tutto questo una volta facendo un passo avanti e poi un passo indietro, fa sì che, alla fine, permanga un dato di incertezza complessiva intorno alle funzioni fondamentali. Credo che sia un danno alla democrazia e soprattutto alla democrazia di rappresentanza. Avevamo proposto emendamenti che noi continueremo a proporre ed auspichiamo che l'Assemblea ne possa discutere in maniera serena e soprattutto non in maniera pregiudiziale.

C'è un tema vero che riguarda il funzionamento della politica e anche della sua classe dirigente. Ma ciò non può prescindere dalle funzioni a cui vengono chiamati gli enti. Quando si discuteva se ai comuni spettasse semplicemente la questione decisiva del governo del territorio mentre gli veniva sottratta una delle funzioni attraverso la quale registra la capacità di difendere l'interesse dei cittadini, come le questioni dell'urbanistica e dei piani territoriali dell'urbanistica, è del tutto evidente che c'è voluta la capacità di ascolto reciproco per capire che voler sottrarre loro quella funzione era un elemento di debolezza.

PRESIDENTE. La prego di concludere, onorevole Amici.

SESA AMICI. Mi avvio a concludere, signor Presidente, altri colleghi del gruppo interverranno. Lo voglio dire con grande schiettezza al presidente Bruno: capisco che da parte della maggioranza aver voluto sopprimere gli enti territoriali di governo nell'articolo concernente le soppressioni è un elemento non di sordità. Lo voglio prendere come un elemento vero. Ma è veramente singolare che aver voluto sopprimere quell'emendamento in Commissione significa aver voluto rendere questo provvedimento ancora una volta non innovativo, non coraggioso. Di fronte alle dinamiche che si sono aperte ancora una volta si tratta degli elementi frenanti di un processo riformatore che riguardano questo Paese e questa nazione a cui l'insieme della classe politica deve dimostrare serietà, coerenza e soprattutto coraggio (*Applausi dei deputati del gruppo Partito Democratico*).

PRESIDENTE. È iscritto a parlare l'onorevole Calderisi. Ne ha facoltà.

GIUSEPPE CALDERISI. Signor Presidente, il disegno di legge al nostro esame, di particolare importanza e complessità, si prefigge obiettivi ambiziosi, quali l'individuazione delle funzioni fondamentali degli enti locali, secondo quanto previsto dall'articolo 117, secondo comma, lettera p) della Costituzione, passaggio indispensabile per definire costi e fabbisogni standard e dare così attuazione a quanto previsto dalla legge n. 42 del 2009 in materia di federalismo fiscale; la semplificazione dell'ordinamento delle regioni e degli enti locali; il trasferimento di funzioni amministrative ai sensi dell'articolo 118 della Costituzione attraverso una delega al Governo; la redazione della Carta delle autonomie locali, attraverso un'altra delega al Governo, il riordino di enti ed organismi decentrati.

Occorre dare atto al Governo, in primo luogo, e alla Commissione affari costituzionali successivamente di aver svolto un buon lavoro, certamente ancora perfezionabile ma occorre essere consapevoli che difficilmente si poteva e si potrebbe fare molto di più considerato il vigente quadro di riferimento costituzionale in materia di autonomie territoriali, vale a dire il Titolo V della

Costituzione come modificato nel 2001.

Gli esponenti dell'opposizione, a partire da quelli del Partito Democratico, hanno espresso profonda delusione per l'esito finale del lavoro svolto dal Governo e dalla Commissione. Ma al lavoro della Commissione hanno contribuito anch'essi con una serie di proposte, alcune delle quali sono state accolte dal relatore e dal Governo. Quanto a quelle non accolte, esse non appaiono invero di portata e contenuto così alternativi e innovativi da giustificare un giudizio così negativo sul testo giunto all'esame dell'Assemblea. La posizione espressa risente, evidentemente, di un giudizio o pregiudizio politico contro il Governo e la maggioranza, in questo particolare momento politico che prescinde dal merito effettivo del provvedimento al nostro esame, ed è da considerare, oltretutto, che il PD non è neppure favorevole alla soppressione delle province come altri gruppi.

D'altro canto, se il PD dispone di soluzioni così importanti e innovative per dare attuazione al Titolo V, perché mai non ha provveduto quando è stato al Governo, dal 2006 al 2008?

Si accusa il testo del provvedimento di mancanza di organicità, ma il difetto di organicità - come hanno rilevato diversi costituzionalisti nelle audizioni svolte dalla I Commissione - va ricollegato al vizio di origine del processo di costruzione di un assetto federale che è in corso nel nostro Paese. Il vizio di origine si trova nella modifica del Titolo V, con la creazione di un sistema che non è né federale, né regionale, ma multilivello, estremamente complicato e caotico, che crea necessariamente sovrapposizioni, interferenze, confusioni ed incertezze sulla ripartizione delle competenze legislative, amministrative e regolamentari tra Stato, regioni, province, città metropolitane, comuni e diversi altri enti introdotti già prima del 2001.

È un sistema che giustamente è stato definito di policentrismo istituzionale esasperato. In questo contesto, in primo luogo il decisore politico, ma poi tutti, la dottrina, la giurisprudenza costituzionale, gli operatori economici e i cittadini, incontrano inevitabilmente grandi difficoltà nello stabilire chi fa che cosa, a livello non soltanto della singola competenza amministrativa, ma soprattutto della definizione del ruolo. Qual è il ruolo della regione, quale quello della provincia, del comune e così via? Tutto ciò determina - non c'è ombra di dubbio - un ostacolo fortissimo alla crescita economica del Paese.

Ad esempio - è solo uno dei tanti che si possono fare - pensiamo ai rigassificatori. Oltre allo Stato, alla regione e al comune, c'è anche la provincia, ed è difficilissimo dare vere indicazioni e, soprattutto, stabilire in che tempi si compie un'operazione. Non sappiamo a monte chi la compie, figuriamoci i tempi. Se il sistema è frammentato, se non conosciamo i ruoli, inevitabilmente le risorse necessarie cresceranno e, indipendentemente da qualsiasi legge sul federalismo fiscale, vi è il rischio di ripercussioni negative sulla nostra economia.

Non c'è dubbio che il disegno di legge in esame risente della difficoltà di dare volto, forma e sostanza a quel policentrismo istituzionale esasperato previsto dal Titolo V, che è comunque il nostro testo della Costituzione vigente e a cui non possiamo sottrarci. Si potrebbero fare molti esempi sul groviglio di competenze tra i diversi livelli, in materia di governo del territorio, di servizi pubblici, di igiene ambientale, di trasporti, di scuole e via dicendo. E non basta invocare le clausole di flessibilità che sono molto difficili a realizzarsi, perché bisogna andare in Conferenza unificata, un iter molto gravoso da affrontare.

Signor Presidente, salterò molti pezzi del mio intervento, che consegnerò poi, se ne ho l'autorizzazione, per la pubblicazione in calce al resoconto stenografico, perché altrimenti non rientro nei limiti di tempo, seppure massimi, che utilizzerò per questo mio intervento. Per tutte queste ragioni che ho esposto ritengo necessario e urgente giungere ad una riforma del Titolo V, nel tempo a disposizione in questa legislatura, prima dei due anni previsti per l'esercizio della delega relativa alla Carta delle autonomie, anzi spero molto prima.

Mi auguro che Governo, maggioranza e opposizione convergano su questo obiettivo a mio avviso imprescindibile per il nostro Paese, giungendo ad una riforma condivisa, almeno per quanto riguarda gli aspetti più importanti. Sarebbe, a mio avviso, un modo per favorire anche la riforma degli altri aspetti della parte seconda della Costituzione, cioè la riforma del Parlamento, del sistema bicamerale e della forma di Governo. Anche perché la modifica del Titolo V e la conseguente

giurisprudenza della Corte costituzionale hanno determinato un grave *vulnus* alle prerogative del Parlamento, signor Presidente, che si trova compresso tra il potere politico-legislativo assunto di fatto - a monte del processo legislativo - dal sistema delle Conferenze (un sistema privo di qualsiasi trasparenza, responsabilità e democraticità) e - a valle - dalla giurisprudenza della Corte costituzionale che, per quanto benemerita nel correggere i più macroscopici difetti del Titolo V, ha assunto e assume decisioni di carattere politico, in particolare la valutazione del principio di adeguatezza-sussidiarietà, che spetterebbe invece al Parlamento. Chissà perché però di questo vero e proprio esproprio delle prerogative del Parlamento non si occupa quasi nessuno. Per quanto riguarda il Titolo V, non si tratta solo di correggere gli errori più evidenti compiuti dal legislatore costituente del 2001, ma è necessario a mio avviso puntare più in alto, cioè a riorganizzare l'assetto territoriale della Repubblica.

Per questo concentrerò la parte restante del mio intervento sugli obiettivi che, a mio avviso, occorre perseguire per dare davvero un senso al nostro federalismo, obiettivi che non sono dissimili, in gran parte, da quelli esposti in un'audizione presso le Commissioni affari costituzionali di Camera e Senato, nel 2006, dal professor Augusto Barbera, e che ritengo opportuno richiamare per la loro importanza - sia pure a grandi linee - in questo dibattito.

Una prima considerazione riguarda il localismo. Abbiamo sempre discusso dei limiti del centralismo, paralizzante ed uniformante, ma poco si è discusso e si ha piena coscienza dei limiti del localismo. Essi rappresentano un problema altrettanto grave e costituiscono una «palla al piede» dell'economia italiana su diversi fronti. Si potrebbero fare tantissimi esempi: pianificazioni territoriali invischiate in logiche campanilistiche (per esempio, in ogni campanile, si prevede una zona industriale); il superamento delle dimensioni localistiche delle aziende pubbliche locali è frenato da logiche municipalistiche e da una legislazione che non incoraggia la concorrenza e il superamento delle inefficienze; si moltiplicano il numero di strutture sottodimensionate (per esempio, agli aeroporti privi di servizi adeguati); i comuni utilizzano i loro poteri di veto (formali ed informali) e respingono, o ritardano, l'insediamento di impianti ritenuti inquinanti (dai termoconvettori per i rifiuti alle centrali per la produzione di energia), mentre l'alleanza tra corporazioni mediche ed interessi campanilistici ha reso impossibile in alcune regioni una seria pianificazione ospedaliera; la ricerca di fondi porta le università a disperdere energie, disseminando sedi universitarie in ogni comune di media grandezza. Questi sono i problemi di sprechi che abbiamo di fronte.

Difficilmente le regioni sono riuscite a superare le resistenze localistiche. Tali poteri di veto e di interdizione si sono, anzi, accresciuti con il Titolo V del 2001, che ha reso di competenza legislativa regionale (sia pure concorrente) materie come la produzione e la distribuzione nazionale dell'energia (ad esempio, per le centrali elettriche e i rigassificatori); inoltre, esso - con una norma che non ha uguali in altri ordinamenti - ha reso il comune titolare (in linea di principio, salvo verifica della sua adeguatezza da parte della legge) di ogni funzione amministrativa, cui secondo una certa dottrina si accompagnerebbe la relativa competenza regolamentare, al di fuori, addirittura, degli stessi vincoli legislativi nazionali e regionali.

Stretta tra i limiti del centralismo e del localismo, l'Italia non è riuscita a realizzare importanti politiche territoriali e rischia per questo un declino. Nonostante questi limiti, la valorizzazione dei governi regionali è richiesta anche e soprattutto dai processi di globalizzazione, tanto quanto è richiesta la costruzione di organismi sovranazionali, quelli europei in primo luogo.

Infatti, la competizione in un'economia globalizzata tende sempre più a porsi come competizione tra sistemi regionali, che non riguarda solo le imprese, ma avviene tra sistemi territoriali entro i quali si collocano le imprese stesse. Tali imprese non sono più organizzate sul modello piramidale fordista, ma su quello dell'impresa «a rete», diffusa, interconnessa e ad alta tecnologia. Quest'ultima ha bisogno di un contesto territoriale favorevole, né centralizzato, né frammentato in logiche localistiche.

Solo robusti livelli regionali di governo regionali e locali, che facciano tra loro sistema, sono in grado di creare tali condizioni ambientali, favorendo la cooperazione tra imprese, la flessibilità dei

fattori della produzione e l'intercambiabilità delle conoscenze. Solo tali livelli di governo possono fornire adeguati servizi reali alle imprese, dalla formazione professionale, manageriale ed imprenditoriale, all'infrastrutturazione del territorio, alle reti di approvvigionamento idrico, energetico, ai sistemi integrati di trasporto e di comunicazione, al cablaggio e all'informatizzazione, ai servizi di disinquinamento.

Si tratta di un ruolo attivo della dimensione regionale che non esclude, ma anzi richiede un rafforzamento dei poteri di direzione dello Stato centrale; un'azione non uniformante, ma unificante, che spinga i vari poteri e i livelli di governo a fare sistema. Domani verrà presentato un libro dei colleghi De Michelis e Sacconi, intitolato «*Dialogo a Nordest*», che mi sembra muoversi nella stessa direzione e chiede per le regioni un ruolo soprattutto in questa direzione, quella di essere attori, di essere un volano per l'economia del Paese; non essere, cioè, «una palla al piede», ma essere visti dall'opinione pubblica come un volano per dare uno sviluppo aggiuntivo all'economia complessiva del Paese, a partire dalla specificità del loro territorio.

Non a caso, si parla di regionalismo economico. Basti pensare, per esempio, allo sviluppo del Galles, di importanti zone dell'Irlanda, della regione del Reno settentrionale e di quella del Rodano, della regione catalana, dell'area di Tolosa, oppure, in altri continenti, della regione-Stato di Singapore, della regione di Osaka, della Silicon Valley di San Diego, e così via. Credo che dovremmo riflettere, perché l'opinione pubblica si chiede spesso - lo abbiamo visto anche durante le ultime elezioni - a cosa serva la regione. Ritengo che dobbiamo fornire, innanzitutto, una risposta a questo interrogativo.

Alla luce di questa riflessione si possono enucleare alcune proposte concrete di modifica del Titolo V. Sperando di avere ancora a disposizione del tempo, nel mio intervento (il cui testo lascerò a disposizione per la pubblicazione in calce al resoconto stenografico) vorrei richiamare le proposte che, a mio avviso, derivano dall'analisi che ho svolto e che devo ancora finire di compiere. Tali proposte sono volte a modificare il Titolo V e superare la dissociazione presente tra organizzazione territoriale e sviluppo economico-produttivo del Paese. Vi è una dissociazione in questo senso: tale frattura va sanata e va prevista un'organizzazione territoriale della Repubblica in grado di essere funzionale a questa esigenza di fondo dell'economia e dello sviluppo del nostro Paese.

Bisognerebbe partire dall'articolo 114: ritengo che sia assurda - per come è stata formulata - l'espressione del primo comma che mette sullo stesso piano il più piccolo comune di cinquanta abitanti con lo Stato: la Repubblica non «si riparte» (come previsto nel vecchio articolo 114), ma «è costituita» dagli stessi enti cui si aggiungono le città metropolitane e lo Stato. Tralascio le considerazioni a tal riguardo, perché potrebbe risultare solo una disputa nominalistica (in realtà non lo è), per venire alla questione relativa all'articolo 114 quale occasione per apportare una modifica alla questione delle province.

Questa potrebbe, infatti, essere l'occasione per ripensare il ruolo delle province: si tratta di una questione che molto difficilmente potrebbe essere risolta con una legge ordinaria e, dunque, ritengo che sia stato giusto, alla fine, lo stralcio dal provvedimento di quella delega che avrebbe incontrato resistenze nell'articolo 133 e avrebbe difficilmente portato a qualcosa.

Ritengo che con una modifica costituzionale si possa fare molto in tal senso: infatti, le attuali province insistono in confini spesso irrazionali sotto il profilo economico-sociale. Si va dalla provincia di Torino con 315 comuni a quella di Prato con 7, dai quasi 4 milioni della provincia di Roma ai meno di 90 mila della provincia di Isernia. Nel nord le province sono espressione storica della conquista del comune sul contado, nel sud talvolta corrispondono a «regioni naturali» (Capitanata, Irpinia, Salento), ma il più delle volte i confini sono stati disegnati dai Governi preunitari e unitari per le esigenze di mantenimento dell'ordine pubblico. Esse sono a volte avvertite come un peso dai comuni, soprattutto dal capoluogo, tollerate come un diaframma della regione, invisibili ad altri importanti centri della provincia. I progetti di riforma varati in questi decenni non hanno dato una risposta valida ai problemi di riassetto del territorio, limitandosi a sovrapporre una miriade di enti funzionali a ben quattro o cinque livelli generali di governo.

Ma il vero problema è il superamento della frammentazione comunale e la riorganizzazione del

potere locale. Per quanti sforzi di intelligente collaborazione tra comuni si siano prodotti in questi decenni, peraltro solo in alcune zone del Paese, rimane una marcata dissociazione - come dicevo prima - tra dimensione territoriale e processi economico-sociali da governare (comprensori, distretti, patti territoriali).

Nella definizione di un livello sovracomunale occorre tenere conto delle diverse realtà regionali. Non sono la stessa cosa i grandi comuni delle Puglie e i piccoli comuni della Lombardia. È necessario che il potere locale sia strutturato con la necessaria flessibilità, evitando una *reductio ad unum* in contrasto con la complessità dei fenomeni da regolare, ma facendo sì che governo regionale e governo locale costituiscano un sistema unitario di governo, evitando sia miopi chiusure municipalistiche, sia paralizzanti neocentralismi regionali.

Per questo formulerei la proposta di scrivere l'articolo 114 nel modo seguente: «Con legge regionale, sulla base di parametri fissati con legge dello Stato, possono essere istituite le province, con compiti di coordinamento e collaborazione tra comuni. Gli organi di amministrazione delle province sono espressi dall'assemblea dei sindaci dei comuni del territorio.»

In questo modo: in primo luogo, si potrebbero evitare le province nelle regioni molto piccole; in secondo luogo, si potrebbero costruire province flessibili, legate sia ai comuni che alle regioni, mentre oggi sono avvertite come un peso per i primi e un diaframma per le seconde; in terzo luogo, si potrebbero costituire in alternativa alle tante organizzazioni consortili tra comuni e anche in alternativa alle unioni di comuni più grandi e alle stesse comunità montane.

Vengo ora alla parte più significativa, ossia le proposte relative all'articolo 117. La strada mi sembra obbligata: occorre sostituire ad una rigida distribuzione delle materie, ispirata ad un «federalismo duale» (anacronistico perché non più attuale in nessuno Stato federale), una più moderna e flessibile ripartizione per funzioni ed obiettivi. L'esperienza accumulata dall'approvazione del Titolo V dimostra che una rigida separazione alimenta la conflittualità nella vana definizione di fragili ambiti materiali che finiscono per affidare alla giurisprudenza della Corte costituzionale compiti politici innaturali. L'azione della Corte, indubbiamente, è stata benemerita e ha corretto le più vistose anomalie del Titolo V, ma ha aperto non meno gravi problemi.

A questo punto lascio all'intervento scritto tutta l'analisi della giurisprudenza della Corte. Tuttavia, al riguardo voglio solo sottolineare tre punti: è stata posta in essere da un organo, non legittimato democraticamente il cui compito è quello di giudicare la legittimità delle leggi e non quello di riscrivere - perché di questo in pratica si è trattato - i parametri o addirittura di valutare - invadendo il merito di una legge - la «adeguatezza» di un intervento regionale o statale (perché questo, di fatto, comporta il principio di sussidiarietà).

Non sempre è stato raggiunto l'effetto razionalizzatore, anche in alcuni casi, si sono aperti nuovi problemi. Ad esempio, avere previsto l'intesa fra Stato e regioni nelle materie ricollocate a livello nazionale in forza del principio di sussidiarietà ed adeguatezza, ha portato ad accrescere il potere di veto di regioni ed enti locali proprio nelle materie in cui sono più coinvolti interessi nazionali. Il difetto «competentista» della modifica del Titolo V viene necessariamente esaltato dalla giurisprudenza della Corte. I margini delle competenze statali e regionali sono così affidati alle avvocature regionali e statali e a sentenze che, proprio perché provocate da casi specifici, non possono avere uno sguardo d'insieme e producono un effetto di «polverizzazione» che rende indecifrabile il quadro delle competenze.

Rimetto all'intervento scritto anche la valutazione e l'analisi sul problema dell'esercizio delle funzioni amministrative e sul potere regolamentare, sui limiti del Titolo V relativo a questo.

Passo alle proposte che riguardano l'articolo 117 e il primo comma dell'articolo 118. Occorre eliminare l'elenco delle materie concorrenti, del tutto, di cui al terzo comma; non parlare di materie ma parlare di funzioni e ricollocare fra le funzioni statali una serie di quelle previste, oggi, nel comma terzo delle materie concorrenti e cioè, in particolare: «le grandi reti strategiche di trasporto e navigazione di interesse nazionale e relative norme di sicurezza»; «produzione strategica, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia»; «ordinamento della comunicazione»; «ordinamento delle professioni intellettuali»; «la previdenza, ivi compresa la previdenza complementare e

integrativa»; «istruzione universitaria e i programmi strategici per la ricerca scientifica».

Bisogna aggiungere una clausola di supremazia che è presente in tutti i Paesi federali, dall'America alla Germania (chiamiamola come vogliamo, clausola di supremazia o in altro modo), sostituendo il quarto comma dell'articolo 117 con il seguente: «Tutte le altre funzioni non espressamente elencate sono di competenza regionale. Il legislatore statale può intervenire per l'esercizio delle medesime funzioni con una propria disciplina allorché lo richieda la tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica della Repubblica e lo renda necessario il perseguimento di programmi nazionali. La disciplina può anche essere temporalmente circoscritta ad alcune regioni, fino alla introduzione, in ciascuna regione, di norme legislative regionali».

Dopo si potrebbe aggiungere: «In particolare compete alle regioni la infrastrutturazione del territorio regionale, la mobilità all'interno del territorio, i servizi reali alle imprese, la qualificazione professionale, l'organizzazione dei servizi sociali e sanitari e, ferme restando le norme generali sull'istruzione e l'autonomia delle istituzioni scolastiche, i servizi scolastici».

Aggiungere, inoltre, in sostituzione della norma di cui al sesto comma sul potere regolamentare, la seguente norma: «La potestà regolamentare spetta allo Stato o alla regione in relazione alle proprie competenze legislative. I comuni, le province e le città metropolitane hanno potestà regolamentare in ordine alla disciplina della organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite, nel rispetto della legge statale o regionale competente». Tale norma va scritta in Costituzione e non solo nella legge.

Inoltre, cambiare il primo comma dell'articolo 118 nel modo seguente: «Le funzioni amministrative sono di norma attribuite dalla legge statale o regionale in relazione alla propria competenza ai comuni, alle province alle città metropolitane sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza».

A questo punto si potrebbe anche superare il terzo comma dell'articolo 116, avendo definito la modifica che consente allo Stato, con la clausola di supremazia, di provvedere in maniera differenziata anche per le singole regioni. Ovviamente, tutto questo richiede poi che vi sia una sede di raccordo (questo riguarda, però, il problema della riforma del bicameralismo e la disciplina del sistema delle Conferenze fra Stato e regioni).

Questo complesso di modifiche avrebbe un pregio fondamentale che voglio sottolineare: la realizzazione delle riforme di settore di modo che in Parlamento - di intesa con le regioni e le autonomie, nella sede di raccordo - mentre si affronta la riforma di settore, si compila non solo il testo unico ma si fa la riforma. In quel momento, quindi, avendo in mano la materia, si decide il chi fa che cosa, senza avere un elenco rigido che lo impedisca.

Questo sarebbe il modo di fare le riforme e di evitare i conflitti di competenza, sia per quanto riguarda gli aspetti legislativi sia per quanto riguarda le funzioni amministrative. Si deve stabilire mentre si fa la riforma - riforma per riforma, settore per settore - chi fa che cosa. Questo è il modo con cui si consente di fare le riforme - lo ripeto - e creerebbe un modo - a questo punto effettivo - di evitare i conflitti dinanzi la Corte costituzionale, che sarebbero un fatto fisiologico e non più patologico, e costituirebbe un modo per dare veramente un assetto territoriale alla nostra Repubblica.

In conclusione, signor Presidente, mi auguro che la politica sia in grado di recuperare le condizioni - anche se sono cosciente che forse è un po' difficile in questo momento - di consenso per giungere ad utilizzare questo periodo di tre anni per varare le riforme. In particolare, penso che la riforma dell'articolo 117 della Costituzione potrebbe essere quella in grado di trainare tutte le altre. Pertanto, tiriamo subito questo filo perché ne ha bisogno sia il Paese sia noi per varare poi anche le altre riforme, sia quella del Parlamento sia quella della forma di governo.

Signor Presidente, chiedo che la Presidenza autorizzi la pubblicazione in calce al resoconto della seduta odierna del testo integrale del mio intervento.

PRESIDENTE. Onorevole Calderisi, la Presidenza lo consente, sulla base dei criteri costantemente seguiti.

È iscritto a parlare l'onorevole Borghesi. Ne ha facoltà.

ANTONIO BORGHESI. Signor Presidente, intanto voglio ringraziare il Ministro Calderoli che è presente in Aula per seguire questo suo provvedimento. In questa legislatura siamo costretti e ridotti a ringraziare i Ministri che sono in Aula per seguire i loro provvedimenti. Piuttosto, vorrei chiedere al Ministro, dato che noi non lo vediamo ormai ma lui forse qualche volta lo vede, di dire al suo collega dell'economia e delle finanze, Tremonti, che è inaccettabile che durante l'esame di un provvedimento con il quale diamo più di 5 miliardi alla Grecia non sia presente in Aula ad ascoltare quello che si dice e abbia fatto seguire dai banchi del Governo quel provvedimento dal Ministro Meloni, che di economia penso si occupi abbastanza poco, dallo stesso Ministro Calderoli, che si occupa d'altro, e dal sottosegretario Buonfiglio, che si occupa di agricoltura. Nemmeno un sottosegretario per l'economia e le finanze!

Faccio anche una piccola polemica con il collega Calderisi, prima che se ne vada. Non dobbiamo prenderci in giro, collega. L'ho sentita dire che della questione dell'abolizione delle province ne parleremo con legge costituzionale. Ma lei si è già dimenticato che sette mesi fa in quest'Aula avete rinviato in Commissione una nostra proposta di legge costituzionale per l'abrogazione delle province, dicendo che avremmo dovuto discuterne nella Carta delle autonomie? Ma ci prendete in giro?

GIUSEPPE CALDERISI. Ma non voglio abolirle, voglio riformarle!

ANTONIO BORGHESI. Che balletti fate? Balletti, appunto, che purtroppo sono frequenti dentro questo provvedimento.

Avevamo posto molte speranze in questa Carta delle autonomie che trovavamo intimamente collegata e connessa alla legge sul federalismo fiscale che pure abbiamo approvato, così come abbiamo approvato il primo degli atti successivi. Tuttavia, devo dire che siamo fortemente delusi dal risultato cui siamo giunti.

Signor Ministro, abbiamo contato almeno nove livelli istituzionali riconosciuti dalla Costituzione o da leggi ordinarie: Stato, regioni, province, comuni, unioni tra comuni, comunità montane, consorzi di bonifica, bacini imbriferi montani, circoscrizioni. Sono tutti livelli istituzionali che in qualche modo usano denaro pubblico, sia perché lo alimentano in modo diretto o coattivo in virtù di legge ordinaria (lo Stato, le regioni, le province e i comuni). Le comunità montane si avvalgono dei trasferimenti statali, i consorzi di bonifica dei contributi obbligatori e i bacini imbriferi dell'addizionale sull'energia. Inoltre, vi sono altri enti che lo alimentano in modo indiretto, come l'unione tra comuni e le circoscrizioni che ricevono denaro dai comuni.

Tutti questi livelli hanno un sistema di governo eletto o nominato. I consorzi di bonifica e i bacini imbriferi hanno consigli di amministrazione e presidenti di nomina sostanzialmente politica. Tutti hanno strutture di supporto e sistemi di governo composti da dirigenti, impiegati, automobili di servizio. Tutti assegnano incarichi di consulenza e contribuiscono al mantenimento di un numero imprecisato di persone - qualcuno dice 500 mila - che vivono di politica. È evidente che in una situazione come quella che stiamo vivendo e nel quadro di un federalismo fiscale vero tutti questi livelli sono incompatibili.

Allora andiamo a guardare che di questi nove livelli istituzionali è rimasto quasi tutto. Parliamo appunto di questo balletto, per me indecente, delle province che ha rappresentato una bandiera nel momento delle elezioni, quando almeno una parte di voi annunciava alle piazze che i costi della politica si eliminavano grazie alla loro abolizione.

In seguito, qualcuno di voi ha proposto sì l'abolizione delle province, ma non di tutte, di una parte, solo di quelle che non funzionano. Poi abbiamo presentato il progetto di legge e ci avete detto che se ne sarebbe parlato nel provvedimento sulle autonomie, quindi avete fatto una manovra nella

quale c'era dentro qualche cosa (mi pare che fossero diciotto), ma poi si cominciava a prevedere la salvezza di enti che, anche se piccoli, stavano in montagna.

Allora avete tolto da lì la previsione sulla riduzione delle province, avete detto che sarebbe stata inserita nel provvedimento sulle autonomie e avete adottato un provvedimento che comunque rappresentava qualche cosa, ma subito ci avete aggiunto l'esclusione per gli enti di montagna e, come ha ricordato il presidente della Commissione nel suo intervento, alla fine le province abolite erano solo quattro. Ma neanche quelle sono state eliminate.

Credo che se questo è il risultato, riproporremo tali modifiche in quest'Aula con i nostri emendamenti. Dovrei denunciare il Governo all'Autorità garante della concorrenza e del mercato per pubblicità ingannevole. Avete usato la questione delle province come manifesto elettorale e ciò è pubblicità ingannevole, quindi dovrete essere condannati per questo.

Cerco anche di essere rapido per passare a qualche altra cosa contenuta nel disegno di legge in esame che non va bene. Si pensi alle circoscrizioni, le quali, se fatte bene, hanno forse un significato in una città come Roma, Milano, forse Napoli, ma francamente le città di 250 mila abitanti non ne hanno assolutamente bisogno.

Eppure neanche sulle circoscrizioni si è intervenuto, così come sono rimaste le comunità montane e i consorzi di bonifica che non hanno più nessuna relazione con la legge del 1931 che istituì coattivamente il prelievo a carico di cittadini e senza controlli nella spesa, perché siamo di fronte a soggetti che tirano un bilancio alla fine dell'anno e ripartiscono quei soldi obbligatoriamente e coattivamente sui cittadini senza alcuna ragione.

Allora che Carta delle autonomie è se ha lasciato praticamente inalterato tutto quello che c'era prima. Abbiamo dato da tempo dei suggerimenti e, in parte, sono stati accolti nelle legge sul federalismo. Ma ci vuole anche coraggio per fare le riforme.

Vedete, quando mettete il limite di 5 mila abitanti per far sì che i comuni siano obbligati a unirsi, è una direzione giusta. Tuttavia sapete quanti sono i comuni con meno di 5 mila abitanti? Sicuramente il Ministro lo sa, sono 5.740 in Italia. Quindi, bene o male, se uno di quei comuni si unisce ad un altro riduciamo a 2.500 il numero dei centri di costo.

Ma è davvero troppo poco. Se quei 5 mila - e vi proporremmo di aumentare la soglia - li portassimo ad una soglia accettabile, che è quella di 15-20 mila, ridurremmo i centri di spesa comunali a meno di 500. Quello sì che sarebbe un effettivo intervento per favorire anche la riduzione della spesa pubblica.

Lo stesso dicasi per le prefetture, per le quali prima si prevede la loro riduzione e poi si cancella tale previsione. Sapete quanto costano le prefetture ogni anno? Quasi un miliardo. Chiaramente non è che si risparmi tutto, eppure anche in questo caso prima si doveva fare un intervento, addirittura era prevista l'intera soppressione, la riduzione ad una prefettura per ogni regione, poi improvvisamente anche lì si è avuta la soppressione della modifica, così come si evince se andiamo a vedere cos'è successo in Commissione.

Noi ve lo riproporremo anche domani e staremo anche attenti a vedere come si voterà su questi aspetti. Ed ancora, si è parlato della soppressione del difensore civico: ma quante soppressioni abbiamo trovato in questa Carta delle autonomie, che lascia sostanzialmente inalterata la situazione?

Non voglio farla più lunga di così, voglio semplicemente dire che ovviamente il nostro giudizio sul provvedimento, così come risulta dall'esame della Commissione è negativo e riproporremo i nostri emendamenti nella giornata di domani. Il nostro giudizio potrebbe anche cambiare ove vi fosse un diverso atteggiamento da parte del Governo e della maggioranza rispetto a tali proposte, ma non se tutto dovesse restare così. Inoltre, vi prego: non fate passare il provvedimento per una cosa che non è, altrimenti vi devo denunciare una seconda volta per pubblicità ingannevole, perché è esattamente l'applicazione del motto di Tomasi di Lampedusa ne *Il Gattopardo* «Che tutto cambi perché nulla cambi» (*Applausi dei deputati del gruppo Italia dei Valori*).

PRESIDENTE. È iscritto a parlare l'onorevole Volpi. Ne ha facoltà.

RAFFAELE VOLPI. Signor Presidente, prima di iniziare l'intervento mi permetto di trasmetterle una mia amarezza che non può essere una doglianza, perché ovviamente l'organizzazione dei lavori è normalmente condivisa da tutti i gruppi. Tuttavia, Presidente, le devo dire che credo che sia veramente mortificante derubricare il provvedimento che stiamo trattando ad un argomento da affrontare in coda a tutto ciò che è stato fatto oggi, alle otto di sera, peraltro con l'avvicinarsi di un evento sportivo che interessa molti miei colleghi.

Credo che quando si discute di un argomento come questo, che tra l'altro non è stato modificato dal 2000, cioè da quando fu varato il Testo unico delle autonomie, vi sia la necessità di un rilievo diverso, anche per dare spazio alla politica che viene fatta seriamente in questo Parlamento, dedicando al dibattito un momento diverso, più qualificante. Ciò fa il pari con un'altra mia doglianza, che anch'essa non può essere trasmessa alla Presidenza, perché ho ascoltato le dichiarazioni di un autorevole collega questa settimana il quale diceva che avrebbe presentato emendamenti al provvedimento in esame; peccato che nonostante questo collega sia un «titolare», uso il termine sportivo, e non una «riserva» nella Commissione affari costituzionali, in due mesi e mezzo di discussione non l'ho mai visto, né a partecipare alla discussione, né a votare. Evidentemente anche in questo caso la portata eclatante della televisione o di certi *talk show* aiuta ad abbassare il livello della politica e fa il pari con quelli che pensano che la politica sia un ring e pensano di scendere in campo.

Detto questo, rivolgo un'osservazione al collega Tassone e a quei pochi colleghi che ormai sono rimasti in Aula. Collega Tassone, noi non viviamo momenti di esaltazione per quello che proviamo a fare, per quel poco che proviamo a fare, magari, secondo lei, o per quel poco che riusciamo a fare. Ma vede, penso che altri non possano esaltarsi per ciò che non sono riusciti a fare, che hanno provato a fare, senza riuscire a ottenere alcun risultato, oppure per quello che ritengono di non fare per calcolo politico. Io sono un po' un dilettante della politica, però mi capita di leggere i giornali in questi giorni e leggo di qualche atteggiamento in evoluzione legandolo, come dire, a delle determinazioni politiche che hanno contingenze diverse rispetto agli argomenti che stiamo trattando in quest'Aula. Magari questi atteggiamenti sono legati alla parola d'ordine di dover creare un «Vietnam parlamentare» nei prossimi due mesi, piuttosto che discutere di quello che stiamo affrontando, ma credo che pensare ad un «Vietnam parlamentare» non sia utile nemmeno per chi lo propone.

Ciò detto, non farò sicuramente un intervento di portata costituzionale come quello del collega Calderisi, ma mi soffermerò su due questioni che credo rappresentino gli aspetti più pratici che individuo in questo provvedimento. Innanzitutto, mi riferisco all'obiettivo di superare le duplicazioni dei centri di responsabilità, ossia quelle duplicazioni che costano, attraverso una forma che è indicata chiaramente, specificatamente, di sussidiarietà.

L'aver individuato, peraltro in maniera molto chiara, la soglia dei piccoli comuni con cinquemila abitanti significa dare finalmente chiarezza ad uno dei contenziosi sulla filosofia del piccolo comune. Credo che alla fine questo provvedimento abbia una parola d'ordine al suo interno, ossia la responsabilità: la responsabilità nelle scelte e la responsabilità nella spesa. È stato detto giustamente, prima, che vi è un richiamo forte alla parte istituzionale che riguarda il federalismo, ma secondo me c'è qualcosa di più. Ci sono delle opportunità che possono essere esercitate, perché è vero che c'è una forma obbligatoria di associazione fra i comuni, ma vi è anche la possibilità che altri comuni si associno nelle forme organizzate fra enti locali, così come vi è anche un passaggio, che sembra marginale nel contesto, che dice che per alcune funzioni addirittura le stesse province possono associarsi e organizzarsi in questo senso.

Ebbene, parlando dei livelli locali insieme e non disgiunti - perché secondo me questo passaggio è importante - penso che in questo momento questo provvedimento abbia un senso ancora più importante. Si può parlare di tre temi (faccio l'esempio di questi tre temi, che peraltro mi sono anche cari): pianificazione del territorio, sviluppo e mobilità. Oggi come oggi, viviamo un momento di crisi e penso che ci sia la necessità di stimolare gli enti locali, specialmente quelli più piccoli, ad uscire da uno stato di asfissia che è proprio dell'unico indirizzo da dare all'interno del proprio

minimo ambito. D'altra parte, c'è un altro aspetto che consente di fare questo ragionamento. Infatti, non sono stati toccati i livelli di democrazia, non si è toccata quella che veniva chiamata la municipalità, cioè quel senso di partecipazione della comunità ad un'architettura democratica che elegge i propri rappresentanti e che è rappresentata dal gonfalone, non dal palazzo, quindi dalla politica vera.

Questa partecipazione diventa importante perché, quando si ragiona a livello territoriale di valori comuni, di aree di vocazione e di opportunità, si parla di una pianificazione strategica che ormai non può vedere il piccolo comune isolato, magari egoisticamente, da un contesto più ampio, ma lo inserisce in un contesto più generale, che consente di raccogliere opportunità vere, che oggi sono a maggior ragione importanti. Ciò quindi con quelle responsabilità, che sono altamente individuate e che diventano anche, dal mio punto di vista, un momento di riqualificazione dell'ente locale e dei suoi rappresentanti, un momento di nuova credibilità all'interno della programmazione territoriale. È una credibilità che si trasforma in una nuova autorevolezza e, se è vero che anche la politica locale purtroppo è spesso attaccata da quella che ormai è diventata una moda, penso che questo diventi un momento qualificante in cui l'autorevolezza comporta a livello di base, nell'immediato contatto che c'è fra il cittadino e la politica, un rinnovato risveglio degli enti locali.

Vista l'ora, non vorrei dilungarmi, ma quello che ho detto mi sembrava importante, a prescindere dalle formule giuridiche. Credo che ci siano altri passaggi importanti: vi è quello della responsabilità. Affrontiamo un tema dove i conti sono conti e non più cose lasciate lì. Ci sono dei responsabili anche nel passaggio relativo all'adeguamento delle sovrastrutture. Le regioni devono eliminare sovrastrutture che non servono più, ma non solo: si devono prendere anche la responsabilità - credo che questo sia un passaggio estremamente serio - di ragionare in termini di utilità su ciò che vogliono avere sul proprio territorio. Parlo per esempio delle comunità montane. Parliamoci chiaro: chi vuole avere una strutturazione territoriale che ritiene utile, non clientelare, non fatta per chissà quali motivi, ma per organizzare meglio la sua attività e per dare più possibilità agli enti locali di lavorare in un certo modo, si prenda la responsabilità politica di mantenerle. Certo, vedremo chi le manterrà e come verranno mantenute o se non vi saranno le solite regioni che intenderanno mantenere comunità montane che non hanno nulla di montano e che diventano assolutamente delle cose inutili, ma costose.

Anche per quanto riguarda il passaggio sui controlli di bilancio, penso che in questo momento - abbiamo parlato prima della Grecia - occorra partire dai nostri comuni, se ci preoccupiamo tanto delle crisi e dei *default*.

Cominciamo a controllare i conti dei nostri comuni: non abbiamo la preoccupazione che un controllo in più faccia saltare il sistema delle autonomie. Mi sembra che la preoccupazione dovrebbe essere quella opposta: che un controllo in meno faccia saltare il sistema Paese. L'ho sentito dai colleghi oggi: parlavano di problemi veri, come quello dei derivati nei comuni. Bene, d'ora in poi controlliamo in maniera diversa e più attenta; probabilmente, avremo più certezze anche noi.

Non continuerei oltre, signor Presidente e signor Ministro, anche perché in questi due mesi mi sembra che appassionatamente vi sia stata una discussione che mi dispiace possa eventualmente sfociare in un dissenso, perché la passione ci ha comunque fatto ritrovare con dei pensieri comuni su molti temi.

Penso che il percorso in Assemblea abbia la possibilità di raccogliere, eventualmente, ancora delle sensibilità e considero che questa sia un'occasione da non perdere. Il mio gruppo ritiene che questa sia una nuova Carta fondativa dei rapporti tra i livelli di governo e tra i livelli di governo e i cittadini.

Mi attendo, quindi, in questi giorni, partecipando a questa discussione, di vedere alla fine un lavoro che trovi non solo la massima condivisione, ma meno speculazione politica e più interesse per i cittadini (*Applausi dei deputati del gruppo Lega Nord Padania*).

PRESIDENTE. È iscritto a parlare l'onorevole Lusetti. Ne ha facoltà.

RENZO LUSETTI. Signor Presidente, onorevoli colleghi, signor Ministro, sulle perplessità, sulle incongruenze e sulle criticità di questo provvedimento ha già parlato prima di me l'onorevole Tassone e parlerà poi l'onorevole Ciccanti, che in Commissione hanno seguito dettagliatamente tutto il provvedimento. Signor Ministro, vorrei solo portare alcune riflessioni alla sua attenzione con riferimento a due punti di questo provvedimento: il primo è la delega al Governo per l'adozione della Carta delle autonomie locali.

Credo che questo sia un tema veramente fondamentale, legato ad una sorta di progetto molto ampio che il Governo dovrebbe avere; però, nulla di tutto ciò. Signor Ministro, credo che la Carta delle autonomie debba essere un mezzo per rinnovare l'unità nazionale intorno ad uno Stato riformato e intorno a enti territoriali che sono più autonomi e responsabili.

Non noto nulla di tutto ciò in questo provvedimento. A giudicare della delega contenuta all'articolo 13, penso che questa Carta delle autonomie produrrà ben poco rispetto ad un progetto più ambizioso di riforma dell'intero sistema. Mi preoccupa, perché l'obiettivo principale che dovremmo avere sicuramente è quello di ridurre il peso degli apparati centrali, ma il rischio che corriamo è che si sostituisca un unico Stato con venti piccoli Stati regionali, che riproducono a livello locale una sorta di «peso centralizzato» nei confronti delle autonomie e rischiano di indebolire tutto il sistema delle autonomie locali.

Per questo, credo che si debbano individuare le funzioni fondamentali degli enti locali e si debbano attribuire delle funzioni amministrative ai diversi livelli istituzionali in base a un principio solido di sussidiarietà.

In sostanza, signor Ministro, dovremmo prima stabilire le funzioni dei diversi livelli di governo, e poi decidere le risorse: non si può parlare prima di risorse, e poi di funzioni. Per decidere le risorse dei diversi livelli di governo, si devono stabilire le funzioni di ciascuno. Cosa è successo nel nostro dibattito parlamentare in questi mesi? È successo che prima il Governo ha puntato sul federalismo fiscale, tentando di definirne le risorse, e solo dopo le funzioni. Così non va!

Ministro, lei ci ha un po' trascinato nella discussione sul federalismo fiscale, e adesso arriveranno i decreti. Non so come farà: lei è un abile mediatore, ma finché si parla di demanio va anche bene; arriveranno i decreti delegati sul prelievo, poi arriveremo anche alla distribuzione delle risorse. Non so come farà nella sua maggioranza, a definire tutti i passaggi che occorrono su un tema così importante. Penso però che il Governo abbia sbagliato facendo «alla rovescia», puntando prima su risorse e federalismo fiscale, e poi sulle funzioni che dovremmo definire nella Carta delle autonomie: è questo il tema principale che noi abbiamo affrontato, per cui non condividiamo la filosofia del provvedimento.

Il secondo tema è quello delle province. Prima, nell'intervento del presidente Bruno, Governo e maggioranza hanno gettato la maschera, perché hanno annunciato tagli delle province nella manovra economica, e con molta ambiguità la norma è stata presentata come trasferita nel provvedimento che stiamo discutendo. Si è discusso, i giornali ne hanno parlato, si è detto di tutto: prima vi erano le province sotto i 200 mila abitanti, poi 220 mila abitanti, poi si è deciso di fare sotto i 200 mila; poi è stato presentato l'emendamento Lorenzin, che ha introdotto anche il concetto delle comunità montane. Alla fine cosa è successo? Niente, assolutamente nulla! Tutto il dibattito svolto sul tema delle province non ha prodotto assolutamente niente; e giustamente il presidente Bruno ha annunciato il fallimento di questa politica, perché ha detto: abbiamo ritenuto di sopprimere l'articolo 14, perché noi vogliamo compiere un discorso più razionale, organico. Sono tutte «fesserie», se mi consente il Governo, perché non si può andare avanti in questo modo: non vi è nessun disegno strategico, vi è solo demagogia e improvvisazione.

Mi rendo conto che la Lega è una sorta di azionista di maggioranza di questo Governo, e ha decretato che le province non debbono essere tagliate né riformate, e neanche razionalizzate; però mi chiedo cosa ne pensino i colleghi del Popolo della Libertà, che hanno sottoscritto progetti di legge per abolire le province, o lo stesso Presidente del Consiglio, che in tanti casi ha annunciato: noi taglieremo le province, le elimineremo. Non vi è un'idea organica di questo Governo. Soprattutto noi ci chiediamo una cosa, visto che l'UdC ha fatto e farà una battaglia per l'abolizione

delle province. Abbiamo 110 province; quando andavo a scuola (ho fatto le scuole elementari negli anni Sessanta) vi erano 92 province. Hanno poi aggiunto Isernia e Campobasso: 94 province, sembrava il massimo. Siamo arrivati a 110 province in questo nostro Paese; qualche anno fa abbiamo introdotto quattro province in più in Sardegna, altre tre province, la famosa BAT, Barletta, Andria e Trani, poi Fermo. Non possiamo continuare in questo modo. Ci troviamo di fronte ad una grossa sproporzione. Il collega Tassone sa che in Calabria vi sono alcune province molto piccole, e la provincia di Cosenza è una provincia grandissima rispetto alle altre di Crotone e di Vibo Valentia. Non vi è un disegno organico.

Noi chiediamo che si compia una vera razionalizzazione delle province. Per questo motivo aderisco all'emendamento (ormai divenuto articolo aggiuntivo, perché non vi è l'articolo da emendare) proposto dal collega Ciccanti e dal collega Tassone, in cui si chiede una delega al Governo in materia di razionalizzazione delle province, cercando di fare in modo che possano essere «tagliate» le province che hanno meno di 500 mila abitanti; e comunque rimarranno tante. Ciò accade a Costituzione vigente, perché è evidente che noi non possiamo fare altrimenti; però l'obiettivo nostro è andare avanti con un progetto di legge costituzionale, che ci consenta di arrivare all'abolizione delle province. Se infatti vi riusciremo, nel provvedimento in esame tenteremo di compiere un drastico mutamento strutturale delle province, diminuendole di molto; se non vi riusciremo, noi tenteremo il tutto per tutto, con un progetto di legge costituzionale.

Noi non vogliamo abolire le province come dimensione geografica, ma come struttura politica. L'abolizione non solo aiuta ad abbassare il livello della spesa pubblica, ma facilita anche il recupero di un rapporto costruttivo e di fiducia tra i cittadini e la politica stessa. Per questo noi crediamo che sia necessario compiere una riflessione maggiore sul tema delle province nel nostro Paese.

In questa prospettiva non è in gioco la dimensione provinciale come realtà socio-geografica perché vi saranno sempre aggregazioni sindacali, politiche, sportive e imprenditoriali che hanno come riferimento i confini provinciali: è l'ente provincia che - a nostro avviso - non va bene in questo terzo millennio, in cui crediamo anche per ragioni di modernità.

Penso che la provincia è solo una delle dimensioni di riferimento che va oltre il comune e non arriva alla regione: abbiamo le aziende sanitarie (che vanno oltre il comune e non arrivano alla regione) e le circoscrizioni giudiziarie (che vanno oltre la provincia e non arrivano alla regione), ma abbiamo anche le diocesi (lasciatemi dire, da cattolico, che molte diocesi vanno oltre i confini provinciali, pensiamo alla diocesi ambrosiana, ma ciò non significa nulla, se aboliamo veramente gli enti provinciali).

Credo che tutti questi enti fanno riferimento a realtà territoriali che non corrispondono alle dimensioni delle entità politiche. Allora il problema è forse di competenze? No, non si tratta di un problema di competenze perché abolire il livello politico-elettivo della provincia non vuol dire che dal giorno dopo nessuno si occupa più di strade, di scuole, di tutela dell'ambiente; abbiamo infatti altri livelli, e può essere pure la regione che, anche se non ci convince fino in fondo, però è comunque un'istituzione presente che può essere titolare di funzioni che prima erano in capo alle province.

Se potessimo spostare all'indietro le lancette della storia potrebbe anche avere una logica far prevalere la dimensione provinciale su quella regionale, ma se vogliamo guardare avanti (visto che la settimana scorsa al Senato abbiamo celebrato il quarantesimo anniversario della costituzione delle regioni) è chiaro che le regioni oggi rappresentano il punto di riferimento politico-territoriale maggiormente riconosciuto ed ormai stabilmente definito.

PRESIDENTE. Onorevole Lusetti, deve concludere.

RENZO LUSETTI. Onorevoli colleghi - e concludo - ci vuole coraggio, molto coraggio, ed è il coraggio della politica. Noi abbiamo il coraggio di abolire le province, a partire dalla Costituzione, ma come scriveva Manzoni «se uno il coraggio non ce l'ha non se lo può dare»: noi ce l'abbiamo, ce lo vogliamo dare e sappiamo che abolire le province, o almeno ridurre la loro mostruosità, vuol dire

ridurre il divario tra il necessario prezzo della democrazia ed i sempre più pesanti costi della politica (*Applausi dei deputati del gruppo Unione di Centro*).

PRESIDENTE. Grazie, onorevole Lusetti, anche per la citazione manzoniana. È iscritto a parlare l'onorevole Zaccaria. Ne ha facoltà.

ROBERTO ZACCARIA. Signor Presidente, questo è un disegno di legge di attuazione costituzionale che - secondo la sua impostazione - dovrebbe avere un grande rilievo; è un disegno di legge al quale tutti noi avevamo attribuito importanza al punto che - lo si è già ricordato - quando si è parlato di federalismo fiscale in qualche modo non ci siamo mai sottratti a quel confronto, ma abbiamo anche detto che sarebbe stato necessario avere questa visione più generale.

Debbo dire peraltro che quando, prima della riforma del Titolo V, era ancora in vigore l'articolo 128 e si parlava degli enti locali (una nozione che era molto chiara) si parlava del fatto che le funzioni degli enti locali avrebbero dovuto essere attribuite attraverso una legge di carattere generale: l'idea era cioè che la legge attributiva di funzioni agli enti locali avesse questo carattere di organicità, avesse una visione di carattere generale all'interno della quale si dovevano misurare le funzioni ed il contesto nel quale gli enti locali erano inseriti (una legge generale dunque, potremmo dire una legge organica).

Quando invece il tema è stato affrontato ci siamo resi conto quasi subito che questo respiro organico veniva oggettivamente a mancare. Il Governo, che pure ha firmato questo disegno di legge, si è reso protagonista forse di un involontario «spezzatino»: nel valutare l'impatto di questa normativa sul quadro complessivo si ricava infatti che le leggi rispetto alle quali il provvedimento in esame va ad operare sono probabilmente una decina.

Non solo il testo unico del 2000 e la legge «La Loggia», ma la stessa legge sul federalismo fiscale contiene delle disposizioni, con riferimento alle funzioni fondamentali sulle quali si devono poi calcolare i finanziamenti, che non sono del tutto omogenee rispetto a quelle contenute nel testo in esame.

Vi è un delicato problema di raffronto fra queste due disposizioni normative, che certamente non può essere sottovalutato, come non può essere sottovalutato il fatto che già la legge finanziaria sia in qualche modo intervenuta su tale argomento.

Il decreto-legge n. 2 del 2010 ha anche preso la sua parte, modificando la finanziaria e intervenendo sulla materia; così la manovra contenuta nel decreto-legge n. 78 del 2010, che attiene in molte parti a questo provvedimento. È un disegno di legge quindi che, agli occhi dei parlamentari, dell'intero Parlamento e di chi ha seguito il dibattito non appare assolutamente caratterizzato da una visione di tipo organico.

Non nego che qualcuno, come il Ministro Calderoli - che sicuramente sia sul federalismo sia su tale provvedimento è molto attento e puntuale - possa avere una visione organica, che tuttavia in questo momento non hanno né la Camera né la Commissione affari costituzionali, perché non la possono avere, operando su una tastiera così complessa.

La collega onorevole Amici ha parlato del carattere non innovativo del testo in esame; è una riflessione che dovranno fare anche gli altri colleghi che interverranno, ma certo è difficile pensare che possa parlarsi di un provvedimento organico, perché l'organicità è smentita dai riferimenti di carattere normativo che ho citato.

A questi, se volete, potrebbero aggiungersene degli altri, perché mi sembra che al momento vi siano anche all'esame del Parlamento la proposta di legge Realacci, relativa ai piccoli comuni, che tocca tale argomenti, e il disegno di legge di iniziativa del Governo, cosiddetto pacchetto anti-corruzione, che pure contiene altre disposizioni.

Volendo essere eufemistici, si può dire che il provvedimento si pone in un quadro complesso, caratterizzato da una pluralità di interventi normativi realizzati in un ristretto contesto temporale - anche questo è un elemento che influisce -, che deve essere valutato in termini di coerenza complessiva.

Certamente, qualcuno alla fine troverà la coerenza, ma questo è un provvedimento sul quale occorre riflettere ed è questo l'elemento sul quale vorrei soltanto fare qualche considerazione aggiuntiva: l'abitudine a conferire deleghe. L'altro giorno dicevo, con riferimento al problema di carattere generale, che vi sono ben 270 disposizioni di delega, ormai già approvate in veste di leggi formali dal Parlamento. Qui non si contesta il fatto che si usi la delega per intervenire in tale materia o con riferimento a una parte significativa, ma quella prevista all'articolo 13 del provvedimento in esame è in realtà una «super delega», perché, se si guarda la sua struttura, ci si rende conto che sostanzialmente il vero disegno organico è quello che realizzerà il Governo nei diciotto mesi successivi, in virtù della delega che il Parlamento conferirà nell'approvare tale disposizione.

Con l'espressione «super delega», intendevo una delega diversa dalle altre. Abbiamo visto anche la settimana scorsa, quando abbiamo esaminato il testo sulla pubblica amministrazione, con riferimento alla Carta dei doveri, che qui in Parlamento parliamo di tante cose, ma poi alla fine chi perfeziona l'atto finale e conclusivo ed esercita una capacità di visione complessiva è il Governo. Ma è questo che vuole la Costituzione? Vuole che le leggi che dovrebbero avere carattere generale, e quindi organico, siano fatte alla fine dal Governo?

Io credo di no. Credo che, se si leggono i criteri di delega, ci si rende conto che il Governo ha un margine molto ampio di intervento, in primo luogo perché realizzerà, alla fine, il coordinamento formale, terminologico e sostanziale. Poiché il coordinamento sostanziale delle disposizioni vigenti riguarda praticamente un mosaico, nel quale ci si deve orientare, formato da ben otto atti normativi molto diversi come visione, filosofia, impostazione, evidentemente questo coordinamento sostanziale sarà la vera legge che verrà prodotta su questa materia.

Inoltre, per quanto riguarda i principi di delega vi è una condizione del Comitato per la legislazione - ve ne sono altre, ma è l'unica che vorrei citare - che si riferisce alla lettera c): rispetto dei principi desumibili dalla giurisprudenza costituzionale. Bisogna provvedere, perché immaginate cosa succederebbe se si facesse una delega che dicesse che il Governo, nell'attuare la delega, deve tenere conto della Costituzione. È pensabile una delega che stabilisca che il Governo intervenga in una certa materia tenendo conto della Costituzione italiana? È chiaro che sarebbe impossibile. Ma dire che il Governo deve tenere conto dei principi della giurisprudenza costituzionale - che, come noto, sono diversissimi - naturalmente lascia al Governo quel ruolo di interprete che, con riferimento alla giurisprudenza, deve essere solo del Parlamento.

PRESIDENTE. Deve concludere.

ROBERTO ZACCARIA. Concludo augurandomi che vi possano essere degli interventi di correzione, però questo provvedimento - come diceva la collega Amici - è privo di carattere innovativo e io aggiungo che è privo di ogni carattere di organicità (*Applausi dei deputati del gruppo Partito Democratico*).

PRESIDENTE. È iscritto a parlare l'onorevole Fontanelli. Ne ha facoltà.

PAOLO FONTANELLI. Signor Presidente, anzitutto condivido quanto ha detto all'inizio il collega Volpi sul fatto di aver relegato questo dibattito in una condizione particolarmente ristretta e angusta, peraltro anche con qualche rischio - visto che siamo qui insieme al Ministro Calderoli - mentre gioca l'Italia di essere accusati di lesa patriottismo (invece di tifare per la nazionale siamo qua a discutere...).

ROBERTO GIACHETTI. Meno male che il calendario non lo fa il Ministro Calderoli...

PAOLO FONTANELLI. Cercherò di essere rapido nelle valutazioni. Come hanno espresso già i colleghi Amici e Zaccaria intervenuti prima di me, credo...

PRESIDENTE. Onorevole Fontanelli, vorrei essere sicuro che effettivamente tutti stiamo ascoltando il dibattito e che qualcuno non stia guardando la partita... Prego, continui pure, onorevole Fontanelli.

PAOLO FONTANELLI. La prima valutazione è quella che abbiamo dato sul disegno di legge e che è una valutazione e un giudizio negativi. C'è uno scarto enorme, molto forte, tra i propositi, le attese e i risultati ottenuti. Questo nonostante - come ha ricordato il presidente Bruno - vi siano state delle modifiche, alcune positive, con una collaborazione, e alcune negative rispetto al testo iniziale e che non l'hanno certamente rafforzato. Tuttavia, il complesso del provvedimento è molto lontano dai propositi da cui si era partiti, cioè l'idea di una Carta delle autonomie e di un riordino complessivo delle funzioni che fossero capaci di rilanciare l'autonomia e la responsabilità del sistema degli enti locali italiani.

Tutto questo non c'è nel provvedimento e questa esigenza - si diceva - rappresentava anche una necessità in rapporto all'evoluzione del federalismo nel nostro Paese. Di questo obiettivo oggi c'è ben poco. Credo che si sia persa un'occasione, l'abbiamo persa tutti, in modo particolare la maggioranza.

Non credo che serva, nel cercare di giustificare questa delusione, appellarsi alla situazione difficile, al momento e alla crisi economica e finanziaria. Già vediamo, comunque, come le regioni e i comuni reagiscano alla manovra economica che, ancora una volta, e in maniera più marcata di prima, rappresenta una scelta di penalizzazione e di forte insostenibilità per l'insieme del sistema degli enti locali.

Il provvedimento che, invece, stiamo discutendo appare assai lontano e inadeguato proprio rispetto a quegli obiettivi di modernizzazione e di cambiamento che sono stati più volte evocati in relazione all'attuazione del Titolo V e del federalismo che lì è contenuto.

Qual è e qual era la sfida che dovevamo e speravamo di affrontare? La sfida era quella di saper rispondere ad un'esigenza di innovazione e di rilancio delle capacità e del ruolo del sistema delle autonomie, in un clima di delegittimazione del sistema istituzionale, anche quello locale, che ha camminato fortemente nella testa di tante persone in questi anni e che sta troppo spesso sulle prime pagine dei giornali. Lo abbiamo visto anche in questi giorni.

È stato un errore grave, perché la sfida che l'Italia ha davanti oggi, per rispondere alla crisi e per affrontare la possibilità di un suo rilancio, non solo dal punto di vista economico, ma anche dal punto di vista della coesione sociale, della tenuta e della crescita civile del Paese, passa soprattutto attraverso la capacità di rilanciare il ruolo delle autonomie locali. Ne è una condizione fondamentale, certo non l'unica, ma è una condizione fondamentale, che sta scritta nella storia dell'Italia, del nostro Paese, perché le autonomie locali e i comuni, in modo particolare hanno rappresentato, nella storia italiana, un punto di riferimento fondamentale, un fattore centrale di coesione e di costruzione della cultura civica del nostro Paese. Tra l'altro c'è stato, anni fa, un bellissimo studio di uno storico e sociologo statunitense, Putnam, che individuava proprio nella tenuta del senso civico e nelle realtà territoriali dove questa tenuta era maggiore il frutto del lavoro, del rapporto, in relazione all'attività degli enti locali e della capacità di coesione che erano capaci di generare nelle loro comunità.

Oggi, rispetto ai tanti fenomeni che quotidianamente vediamo, di inciviltà e di caduta di senso civico, avremmo ancora molto più bisogno di recuperare questa visione e questa attenzione. Sappiamo che, senza un sistema delle autonomie che sia forte, apprezzato, autorevole, e che costituisca, quindi, un punto di riferimento per un'autonomia e una responsabilità credibili, è difficile ricostruire questo tessuto forte.

È stato dato, invece, un messaggio opposto nel modo in cui in questi mesi, in questi ultimi anni, è stato affrontato il problema. Il messaggio è stato quello degli enti locali come enti di spreco e di burocratismo. Così si è affrontato anche questo provvedimento, che risente fortemente di tale fatto, del modo in cui, già con i precedenti, la legge finanziaria, l'intervento che c'è stato all'inizio dell'anno in sviluppo della legge finanziaria con i tagli ai consigli comunali, si sia attaccata la

rappresentanza, che è un elemento fondamentale di tenuta per una comunità, come se fosse il punto critico, il punto principale di spreco. Insieme a quello, la partecipazione: si è messo sul banco degli accusati la rappresentanza e la partecipazione. Si è fatto l'opposto di ciò di cui vi era bisogno. Si è affrontato questo tema, che pure doveva essere affrontato, nel modo più sbrigativo e propagandistico possibile.

Ritengo che, per esempio, anche l'affermazione che abbiamo letto sui giornali stamani, fatta ieri dal Ministro Tremonti, il quale, rispetto alle critiche delle regioni, dei comuni e degli enti locali sostiene che essi possono saltare un giro, non fa nulla, come se il sistema delle autonomie gestisse solo delle attività di tipo burocratico, che non hanno influenza, ogni giorno, sulla vita dei cittadini e sulla vita delle persone.

Ebbene, il sistema delle autonomie è fondamentale nell'erogare oggi servizi per i cittadini, servizi che i cittadini chiedono in misura ancora maggiore proprio perché più forte è la crisi e più si chiede una protezione. Tutto questo, invece, oggi viene messo in discussione con le risorse che vengono tagliate in modo del tutto iniquo.

Ricordo che dai dati che si ricavano dalla relazione della Corte dei conti, tra il 2004 e il 2009, la spesa complessiva al netto degli interessi è aumentata del 10,7 per cento nei comuni, del 6,8 nelle province e del 29,9 nelle amministrazioni centrali. Dunque, era il centro, lo spreco, il punto reale che dovevamo affrontare? Credo che se si prosegue su questa strada non si farà compiere un salto di qualità al Paese, soprattutto nel modo e nella sua capacità e determinazione ad affrontare la crisi. La nostra idea è quella che oggi, anche attraverso questi provvedimenti, si tratta o si tratterebbe (usiamo il condizionale anche se c'è la speranza che qualche provvedimento possa sempre esser preso fino a che non siamo arrivati al voto finale) di lavorare per favorire un assestamento del federalismo come previsto dal Titolo V. Sappiamo che vi sono molte contrarietà - alcune le abbiamo anche già ascoltate -, che ci sono molti scettici, che molti vogliono tornare indietro e molti pensano che il centralismo sia la strada più adeguata per affrontare oggi i problemi del Paese.

Noi non siamo di questo avviso. Pensiamo che si debba andare avanti. Ciò significa e richiede un'effettiva coerenza di sistema: quella che non c'è stata, non c'è in questo provvedimento, non c'è stata nel lavoro di questi mesi. Noi lo diciamo affrontando il problema con la concretezza del realismo, lontani da ogni demagogia propagandistica: tuttavia, è ciò che è avvenuto. Infatti, noi avevamo detto fin dall'inizio che insieme al federalismo fiscale dovevamo affrontare subito la questione delle funzioni: funzioni e risorse devono camminare insieme. Federalismo fiscale e Carta delle autonomie dovevano camminare insieme. Così non è stato e oggi ci si arriva con uno scarto difficile. Probabilmente questo scarto potrà provocare ulteriori difficoltà anche sul cammino dei decreti attuativi del federalismo fiscale.

Siamo di fronte ad un provvedimento - lo ripeto - deludente per noi, con un approccio minimalista in ciò che cambia, arretrato rispetto a ciò che non fa. In certi punti, sul tema del ruolo e della funzione delle autonomie, il testo che oggi discutiamo è minore, meno forte, meno importante per le autonomie di ciò che già è scritto nel testo unico delle autonomie locali.

Quindi vi sono anche punti di arretramento assai seri. Non so se il collega Calderisi si è buttato a descrivere una riforma costituzionale proprio perché non voleva affrontare nel merito gli elementi di questa delusione, ma questo è il dato di fatto.

In questa vicenda - concludo - ritengo che sia stato emblematico anche il modo in cui sono stati affrontati nel merito alcuni dei punti di cui si parla. Il primo è stato lungamente ripreso e riguarda le province, la straordinaria *performance* di approssimazione, soprattutto dal punto di vista del rischio e del modo di affrontare e fare le leggi. Noi abbiamo più volte ricevuto richiami anche in relazione all'eccesso di uso e abuso dei decreti-legge. Anche il Presidente della Repubblica più volte ci ha rivolto il richiamo all'esigenza di cercare di fare delle buone leggi, di lavorarci bene, di approfondirle, di avere equilibrio.

Il modo con cui è stata affrontata la questione delle province è tutto l'opposto: si è detta una cosa, se ne è fatta un'altra, si è votata, poi si è tolta, poi si è fatta di nuovo, dando l'impressione che un tema così importante di riforma istituzionale (peraltro, quando si parla delle province si modifica un

istituto presente nella Costituzione e, quindi, la questione avrebbe anche una rilevanza e una proiezione di tipo costituzionale) rilevasse solo nel modo in cui veniva venduto sui giornali, come questo argomento era materia di propaganda e di acquisizione di qualche consenso. Non mi pare un bel modo di affrontare le riforme di cui parliamo e per essere coerenti.

Sul piano delle province, sin dall'inizio (siamo coerenti e, in questo senso, lontani con il programma elettorale) abbiamo sempre detto e ribadiamo - e ci dispiace che questo elemento non sia stato colto, perché poteva essere un punto serio di arricchimento ed approfondimento del testo di legge - di andare avanti con l'idea di prevedere il superamento delle province laddove si preveda la costituzione delle città metropolitane.

Si dice: ma è previsto nella legge n. 42 del 2009 e sarà fatto. È tutto un rimando. Abbiamo sentito diversi costituzionalisti che sono venuti nella nostra Commissione, chiamati dalle diverse forze politiche e tutti quanti, mi pare senza distinzione, ci hanno detto che più eravamo in grado di entrare nei dettagli, di definire meglio le funzioni, di riorganizzare il quadro, meglio era. In realtà, noi non abbiamo colto questo punto e siamo stati invece su una soglia molto più generica, rimandando ad altri provvedimenti cose che si potevano fare e affrontare in maniera più efficace in quella sede. Vi sono alcune ultime considerazioni che voglio fare, per motivare anche nel merito questa valutazione critica: innanzitutto il fatto che si è indebolita fortemente, rispetto già al testo unico delle autonomie locali, l'autonomia statutaria dei comuni. Basta fare i confronti e andare a vedere che cosa si è inserito. Credo che il primo segno, forse anche più importante di arretramento da questa potestà di autonomia statutaria, lo vediamo benissimo sulla vicenda dei difensori civici. Non vi era un obbligo per farli: c'è scritto che i comuni possono. Quindi se vogliono, se hanno le condizioni economiche, se il bilancio glielo consente, se ritengono che quella cosa sia utile, i difensori civici sono un fattore di trasparenza importante nei rapporti con i cittadini.

Seconda questione, chiedo un ultimo minuto e concludo. La questione di aver eliminato, soppresso l'articolo 15. Noi lo consideravamo insufficiente, ma averlo eliminato non ci sembra una buona cosa. Non riteniamo coerente affrontare il problema della riorganizzazione - superando duplicazioni e così via - delle funzioni, senza avere la possibilità di ragionare anche sulla possibilità di decentrare una serie di attività, di funzioni e di uffici decentrati del Governo, come gli uffici territoriali del Governo, che tra l'altro contribuiscono non poco alla spesa. Potrebbero essere un elemento di razionalizzazione importante e di miglioramento del rapporto con i cittadini. A me ha fatto piacere, per esempio, che il Ministro Maroni in questi giorni sia andato a Pisa e in relazione alla firma del patto per la sicurezza abbia detto: noi vogliamo iniziare a sperimentare il fatto che i rinnovi dei permessi di soggiorno li faccia il comune, anziché la questura.

Mi pare che questo sia un modo, o perlomeno un accenno a ragionare in termini razionali. Perché queste cose non si sono volute affrontare e sviluppare in quel contesto? Mi sembra un errore grave. Un'ultima cosa davvero: noi abbiamo presentato un emendamento - non accolto in Commissione e che ripresentiamo in Aula - che è quello dell'istituzione dell'anagrafe pubblica degli eletti. Noi ci teniamo molto, pensiamo che sarebbe un fattore importante per ricostruire il rapporto di fiducia fra i cittadini e le istituzioni, perché crea trasparenza. Facciamolo questo scatto di innovazione. L'appello che facciamo è: discutiamo e vediamo se si può trovare un'intesa e inserire questa novità in una legge che è deludente, ma che potremmo davvero migliorare (*Applausi dei deputati del gruppo Partito Democratico*).

PRESIDENTE. È iscritto a parlare l'onorevole Giovanelli. Ne ha facoltà.

ORIANO GIOVANELLI. Signor Presidente, come ricordava il collega Zaccaria si tratta di una legge di attuazione costituzionale, quindi sicuramente una legge attesa dal mondo delle autonomie locali, una legge che, come ricordava il collega Volpi, aveva bisogno forse anche di un altro contesto nello svolgimento del dibattito generale che stiamo facendo.

È stato rilevato un ritardo. Penso che l'Assemblea possa darsi una risposta da sola sul perché arriviamo tardi all'approvazione di un provvedimento di riordino delle funzioni attribuite ai comuni,

alle province e alle città metropolitane. Basta guardare il calendario: dal 2001, anno di approvazione del nuovo Titolo V della Costituzione, ad oggi sono passati nove anni e sette di questi anni sono stati governati dal centrodestra.

Si è detto che il provvedimento in oggetto manca di organicità. La stessa natura di essere un collegato alla manovra di finanza pubblica testimonia il taglio prevalente che è stato dato all'interno di questa maggioranza: ridurre, cioè, il dibattito sulle funzioni di alcuni livelli istituzionali fondamentali che concorrono alla Repubblica ad un problema di costi. Ritroviamo questo tratto in modo assolutamente coerente in tutta la produzione normativa, che ha tolto organicità - lo ricordava il collega Zaccaria - alla riflessione sul sistema delle autonomie locali.

Ritengo che il taglio che è stato dato - cioè, aver ridotto tutta la problematica ad un problema di costi - sconti un'altra verità non detta, che è stata anticipata in precedenza dal collega Fontanelli, il cui intervento condivido totalmente. Mi riferisco alla falsa idea che si tende a far passare nel Paese, secondo cui il Titolo V è stato un errore, che ha tolto la possibilità di controllo della spesa pubblica e che ha messo la spesa pubblica in una situazione - diciamo così - di irresponsabilità. Al contrario, alcuni dati della Corte dei conti - nel corso del dibattito, torneremo su questo provvedimento in modo continuativo - dimostrano che, negli ultimi cinque anni, se vi è un livello istituzionale che ha prodotto una situazione di incontrollato aumento della spesa, questo è lo Stato centrale. Sono i dati della Corte dei conti ad evidenziare questo aspetto: il 30 per cento in più di spesa a livello centrale, contro il 10,7 per cento dei comuni, e circa il 6 per cento delle province. Neanche il dibattito sulla sanità evidenzia tutta la verità: infatti, se non avessimo attribuito la responsabilità della sanità alle regioni, saremmo ancora in una situazione indistinta, nella quale non riusciremmo neanche a prendere provvedimenti finalizzati a colpire le inefficienze, laddove vi sono. Questo è il punto che questa maggioranza non è riuscita ad affrontare e risolvere: cioè, utilizzare gli strumenti previsti dal Titolo V, nella sua attuazione, al fine di mettere in gioco una riforma vera dello Stato centrale; altrimenti, il sistema non è in equilibrio e ciò è del tutto evidente. Invece, siamo costretti ad assistere al paradosso per il quale, da una parte si procede nel realizzare il provvedimento in oggetto, la Commissione bicamerale per il federalismo fiscale si accinge a discutere dei decreti di attuazione della legge n. 42 del 2009, il provvedimento in oggetto viene vissuto per lo più come una formalità in funzione dei decreti attuativi del federalismo fiscale, e dall'altra parte, si assiste ad una manovra che farà un vero e proprio massacro delle autonomie locali e delle regioni.

Tale contraddizione si regge soltanto perché questo è un modo di tenere insieme due spinte opposte: da una parte, infatti, vi è la Lega Nord, che spinge all'interno del Governo per andare avanti sul federalismo e, dall'altra parte, vi è un corposo «pezzo» della maggioranza, che resiste ad una modifica effettiva dello Stato centrale. Abbiamo avuto le prove di ciò anche durante il dibattito svolto in Commissione. Per noi, uno degli elementi più emblematici è stata la discussione che, poi, ha portato all'accantonamento dell'articolo 15 concernente gli uffici territoriali del Governo.

Non ha alcun senso, dopo l'approvazione del Titolo V, che i Ministeri abbiano ancora uffici regionali e provinciali che impegnano migliaia di persone, che spendono milioni e milioni di euro all'anno, che producono ruoli dirigenziali, che costano, quando tali funzioni attribuite a questi uffici decentrati dei singoli Ministeri sono soltanto funzionali ad una logica precedente al Titolo V - ossia la logica ministeriale - e non alle funzioni nuove che sono state attribuite alle regioni e alle autonomie.

La proposta transitoria degli uffici territoriali del Governo - che torneremo a proporre nella versione del vostro testo prima che sopprimeste l'articolo 15 - era per noi un passaggio importante, il segno di una volontà di razionalizzazione dello Stato centrale, speculare ad una politica di effettiva valorizzazione delle autonomie.

Cosa produrrà la perpetuazione di questa contraddizione, tra spinte forti ad andare avanti in senso federalista e, dall'altro, questa resistenza pervicace a non modificare lo Stato centrale? Cosa produrrà? Penso che stia già producendo qualcosa di pericoloso.

Leggo il dibattito di questi giorni sulla crisi, come giustamente veniva ricordato dalla collega Lanzillotta, ossia tornare a ragionare sull'articolo 118 della Costituzione. Leggo una spinta quasi a

dire che, per semplificare, ci vuole un'idea illuminata che sta nel Governo nazionale e poi l'appello alla società civile, alle forze dinamiche della società civile.

Tuttavia - e mi rivolgo agli amici della Lega - ciò significa tagliare fuori i livelli istituzionali intermedi, significa togliere di mezzo i corpi sociali intermedi, ossia disegnare un modello diverso da quello che abbiamo scritto nel Titolo V della Costituzione che così faticosamente stiamo cercando di portare avanti e di attuare, a meno che...

PRESIDENTE. La invito a concludere.

ORIANO GIOVANELLI. Concludo, Signor Presidente. A meno che non vi sia, in verità, una riserva mentale: piuttosto che attuare il Titolo V della Costituzione riformata del 2001, si voglia dare libero sfogo a un Titolo V di un'altra natura - quello popolare - per cui alla fine esiste un Titolo V per il quale chi ha i soldi ha sempre vinto. E se questa è l'idea di federalismo che ci volete preparare passando attraverso il massacro delle autonomie locali, come quello che ci rappresentate con la manovra, credo che dovrete aspettarvi la nostra forte opposizione (*Applausi dei deputati del gruppo Partito Democratico*).

PRESIDENTE. È iscritto a parlare l'onorevole Naccarato. Ne ha facoltà.

ALESSANDRO NACCARATO. Signor Presidente, Ministro Calderoli, il testo all'esame della Camera è deludente perché non dà piena attuazione ai principi contenuti nel Titolo V della Costituzione e rischia di diventare l'ennesima occasione sprecata per completare il disegno riformatore avviato nel 2001.

Il gruppo del Partito Democratico, spesso trovando collaborazione e ascolto anche nei gruppi della maggioranza, ha lavorato in Commissione per migliorare il testo e per attuare finalmente le previsioni costituzionali che riconoscono il ruolo fondamentale di comuni, province, città metropolitane e regioni, e che prevedono l'autonomia finanziaria degli enti locali. Continueremo anche in Aula il nostro lavoro.

Il testo in discussione, inoltre, evidenzia ancora una volta la distanza tra le promesse e i fatti, tra le funzioni attribuite agli enti locali a parole, durante le campagne elettorali, le funzioni attribuite davvero e i tagli sistematici che stanno mettendo in ginocchio i comuni. Questa è un'osservazione che attiene più alle politiche economiche che non agli assetti istituzionali, ma dobbiamo essere consapevoli che assegnazione di funzioni e di risorse devono andare di pari passo, altrimenti si fa soltanto propaganda, ed è quanto è accaduto finora. Più si promette e si parla di federalismo, più gli enti locali subiscono tagli e vedono ridotti i propri spazi di autonomia di intervento. Nel testo in discussione siamo ancora lontani dal nuovo ordinamento generale federalista, più efficiente e meno costoso, delineato nel Titolo V della Costituzione e, in particolare, negli articoli 114 e 118. I nostri emendamenti vanno in questa direzione e dimostrano la nostra volontà di contribuire a migliorare il testo. Per attuare davvero il federalismo bisogna stabilire le funzioni fondamentali e garantire le risorse per svolgerle in autonomia.

Nel testo la maggioranza si è limitata a fotografare l'esistente: le funzioni fondamentali degli enti locali sono attribuite senza uno schema di base chiaro e ciò rischia di complicare, fin dall'inizio, l'attuazione del federalismo fiscale. Le nostre proposte sono semplici: le regioni devono svolgere il ruolo di legislazione, di programmazione strategica dello sviluppo e di riferimento per il sistema delle autonomie territoriali; devono rinunciare alle funzioni di amministrazione diretta, spesso svolte attraverso agenzie o enti settoriali da sopprimere.

I comuni devono svolgere le funzioni amministrative che le caratterizzano come enti di governo di prossimità e le province devono svolgere le funzioni amministrative che le caratterizzano come enti per il Governo delle aree vaste. Nel testo manca la definizione precisa delle funzioni fondamentali, porto alcuni esempi: nell'articolo 2 mancano due funzioni fondamentali da attribuire ai comuni, il catasto e lo sviluppo economico del territorio comunale; nell'articolo 3 si lascia tra le funzioni

fondamentali delle province la polizia locale ed è evidente il doppiopione tra questa funzione e quanto è stato assegnato ai comuni, anche con i recenti interventi normativi tanto voluti dal Ministro Maroni.

Ci sono, però, anche degli aspetti positivi e credo sia giusto ricordarli, dei passi avanti raggiunti, soprattutto, grazie gli emendamenti del Partito Democratico. Ad esempio, all'articolo 8 vi è la previsione che i comuni con meno di cinquemila abitanti, debbano svolgere obbligatoriamente in forma associata le funzioni fondamentali. È stata una decisione molto opportuna anche quella di sopprimere alcuni articoli che erano presenti nel testo originale; credo infatti sia ora di finirla con la demagogia sulle province, sui difensori civici, sugli organi degli enti locali (penso ai consigli comunali e ai consigli circoscrizionali, additati soltanto come centri di costo).

Ora, i dati - e l'onorevole Giovanelli ne ha ricordati alcuni che arrivano dalla Corte dei conti - ci dicono che gli sprechi non sono negli enti locali ma al centro, nei Ministeri. Il debito della pubblica amministrazione è costituito per il 93,7 per cento dalle amministrazioni centrali ed è là che si deve intervenire. Non servono i tagli a pioggia disordinati su altri centri di costo.

Su tutti questi temi maggioranza e Governo hanno causato una grande confusione: sono prima intervenuti con la finanziaria per l'anno in corso, poi con il decreto n. 2 del 2010 e all'inizio con l'atto Camera n. 3118. Questi temi devono, ora, essere spostati nella delega al Governo per la stesura della Carta delle autonomie; aspettiamo di vedere cosa succederà e lavoreremo per modificare alla radice l'idea che finora hanno manifestato Governo e maggioranza sul punto.

Governo e maggioranza hanno trattato gli enti locali - in particolare i comuni - come centro di sprechi e di costi enormi, addossando loro la responsabilità delle difficoltà dei conti pubblici. Inoltre, hanno trattato i comuni come un peso e un impiccio inutile e non come una risorsa per la partecipazione e la democrazia. Se non si supera questa idea sbagliata, il federalismo resterà lettera morta, e la retorica sul federalismo determinerà, come è stato finora, soltanto un rafforzamento del centralismo.

Mentre discutiamo il provvedimento - per stabilire le funzioni fondamentali degli enti locali e per attuare il Titolo V della Costituzione e rendere possibile il federalismo fiscale - il Governo, con la manovra correttiva del 31 maggio ha deciso ulteriori tagli indiscriminati agli enti locali. Tali tagli colpiscono soprattutto - alla faccia del merito e della responsabilità - gli enti amministrati meglio, quelli definiti virtuosi.

Porto anche qui, per ragioni di chiarezza, un esempio molto concreto. Sabato ho partecipato al consiglio comunale aperto del comune di Loreggia, in provincia di Padova, che sarà il comune, sulla base dei dati del Ministero, che subirà più tagli a livello nazionale.

Il comune di Loreggia ha 7 mila abitanti e 20 dipendenti, un bilancio sempre in attivo e rappresenta un modello di gestione attento ed efficiente. Con il decreto il comune dovrà tagliare la spesa corrente del 60 per cento, dovrà cioè chiudere. Perché? Perché nel 2007 - unico anno di riferimento per il Patto di stabilità individuato *a posteriori*, e con valore retroattivo, nel decreto - il comune ha comprato, per 2 milioni 400 mila euro, la rete del gas metano in base alle normative vigenti, mettendo poi il bene in gara, determinando un'entrata di circa 300 mila euro all'anno fino al 2019. Siamo dunque in presenza di un comune che, per avere effettuato una scelta in applicazione della legge, e vantaggiosa per i propri cittadini, verrà pesantemente colpito da tagli ingiusti e irragionevoli.

Attenzione, perché molti comuni virtuosi si trovano nelle stesse condizioni di questo comune e la maggior parte di questi comuni, Ministro Calderoli, sono in Veneto, in Lombardia e in Emilia Romagna. È così che il Governo difende il nord? Ma, soprattutto, per quanto tempo pensate ancora di distrarre l'opinione pubblica con sceneggiate indegne come quella di sabato scorso che ha visto protagonista negativo il presidente della regione veneto, Luca Zaia, che ha sostituito l'inno nazionale con il *Va' pensiero* in una manifestazione ufficiale per l'inaugurazione di una scuola a Vedelago, in provincia di Treviso? Gli elettori vi hanno chiesto altro, vi hanno chiesto di realizzare il federalismo, non di nascondere i tagli con sceneggiate del tipo di quella che ho appena descritto. Mentre si discute di federalismo e di attuazione del Titolo V della Costituzione la manovra

economica del Governo va nella direzione opposta. Del resto, basta pensare alla vicenda dell'ICI: è stata abolita l'unica imposta, la più federalista, che aveva introdotto l'autonomia finanziaria per i comuni. In attesa del federalismo ai comuni non vengono neppure trasferite le risorse corrispondenti alle entrate dell'ICI.

Per trovare conferma dell'impostazione centralista del Governo e della maggioranza basta guardare le norme sul patto di stabilità. Anche queste dimostrano che Governo e maggioranza ritengono i comuni e gli enti locali soltanto centro di sprechi da tagliare e non autonomi luoghi di rappresentanza e di governo nel territorio.

Per attuare il federalismo e il Titolo V della Costituzione il Parlamento deve definire le funzioni fondamentali e deve assicurare l'autonomia finanziaria agli enti locali. Dobbiamo lavorare per raggiungere questi obiettivi altrimenti, come sta accadendo finora, ai proclami sul federalismo corrisponderà soltanto un momento di centralismo (*Applausi dei deputati del gruppo Partito Democratico*).

PRESIDENTE. È iscritto a parlare l'onorevole Favia. Ne ha facoltà.

DAVID FAVIA. Signor Presidente, intanto siamo lieti che sia in Aula il Ministro. È cosa rara e dobbiamo riconoscere che ha seguito con attenzione anche i lavori in Commissione. Allo stato il nostro parere su questo disegno di legge non è favorevole. Sospendiamo, tuttavia, il giudizio definitivo in quanto abbiamo presentato una nutrita serie di emendamenti e qualora siano, in qualche modo o in parte, approvati decideremo cosa fare.

Allo stato attuale riteniamo che questo provvedimento sia debole, vuoto di contenuti e poco innovativo per quanto riguarda le funzioni. Rimette in ordine cose già note, non innova - come dicevo prima - e permangono troppi livelli istituzionali. È un provvedimento con poche soppressioni ed è debole.

Ad esempio, ricordo che sulle province - che sono una nostra battaglia forte, ma anche una battaglia di tutti in campagna elettorale - noi dell'Italia dei Valori abbiamo portato in Assemblea una proposta di legge costituzionale proprio per arrivare all'abolizione delle province. Ci venne detto che se ne sarebbe parlato con la Carta delle autonomie anche se essendo questa una legge ordinaria si fa fatica a pensare che possa prevedere un risultato, come quello dell'abolizione delle province, al di là dello schema della legge costituzionale. Insisteremo ancora una volta perché ciò venga fatto. Francamente, ciò che è successo nell'ambito della discussione di questo provvedimento, ma anche in altri ambiti in relazione alla ipotesi di razionalizzazione o abolizione delle province, è stato veramente un bruttissimo spettacolo.

Con il decreto-legge in materia finanziaria si volevano abolire almeno le province sotto i 220 mila abitanti. Di questa normativa non vi è più traccia. Il relatore ha tentato lodevolmente di introdurre quanto meno una razionalizzazione. Poi, influenze varie hanno portato all'ipotesi di partorire il topolino, ma nemmeno ciò poi si è avuto il coraggio di fare.

Credo che dobbiamo avere il coraggio di dare un segnale all'Italia, perché siamo ormai convinti tutti dell'inutilità delle province in quanto le loro competenze - lo vediamo in questa normativa - si possono tranquillamente suddividere tra i comuni e le regioni. Ma non c'è il coraggio politico di fare un'azione che sarebbe riconosciuta positivamente e lodevolmente da tutta la nazione. Prima o poi dobbiamo trovare questo coraggio. Non c'è stato nemmeno il coraggio, nel prevedere le città metropolitane, di abolire le province corrispondenti, pur avendo gli stessi poteri e le stesse identiche competenze. Ritengo che anche questo sia assurdo.

Le province sono veramente inutili e non troviamo il coraggio di intervenire nemmeno per ridurle consistentemente. Sappiamo tutti che la massa critica ottimale è tra i cinquecentomila abitanti e il milione, ma non abbiamo - anzi non avete, perché noi abbiamo portato la proposta di legge fino in quest'Aula - il coraggio di intervenire.

Che dire poi delle associazioni dei comuni? Riconosco che c'è stato un miglioramento in quanto l'obbligatorietà delle funzioni previste dal comma 1 dell'articolo 2, dalla lettera g) alla z), è stata

prevista non più, com'era originariamente, per i comuni sotto i tremila abitanti, ma per quelli sotto i cinquemila. Anche in questo caso noi abbiamo presentato degli emendamenti più coraggiosi: bisognerebbe prevedere almeno 10-15 mila abitanti perché in Italia, come ricordava il collega Borghesi, di comuni sotto i 5 mila abitanti ce ne sono più di cinquemila e non è possibile non prevedere anche l'accorpamento di comuni più grandi. Credo che ciò razionalizzerebbe l'esercizio delle funzioni e soprattutto ci farebbe risparmiare tantissimo.

Siamo ancora in tempo, ritengo che addirittura ci si potrebbe spingere nel rendere obbligatorie anche altre funzioni previste dall'articolo 2.

Segnaliamo ancora, come abbiamo fatto in Commissione, la potenziale incostituzionalità dell'articolo 6 ove, in una materia di competenza statale esclusiva, si prevede anche la sottoposizione a leggi regionali. Questa parte, a nostro giudizio, è costituzionalmente illegittima. Nella parte relativa ai controlli, si parla e si codificano unicamente i controlli interni che sappiamo essere deboli in quanto molto spesso, in tanti casi, i controllori sono in qualche modo sottoposti al giudizio dei controllati e, quindi, questo tipo di funzione non è efficace. Pertanto, crediamo che su questo bisognerebbe intervenire anche consentendo controlli esterni.

La qualità della deliberazione degli enti locali è crollata negli ultimi anni. Al riguardo, noi facciamo, ad esempio, la proposta di consentire ai consiglieri comunali e ai consiglieri provinciali di impugnare davanti all'organo di giustizia amministrativa gli atti e le delibere a spese dell'ente, previa delibazione positiva di procedibilità da parte del presidente del TAR o suo delegato.

Questo consentirebbe un maggiore controllo sugli atti degli enti locali perché non essendoci più controlli esterni efficaci anche i consiglieri comunali e i consiglieri provinciali, non avendo mezzi, non hanno il coraggio di attivarsi davanti alla giustizia amministrativa. Certo, si potrebbe dire che questo potrebbe diventare uno strumento usato, ma perciò proponiamo la delibazione di procedibilità da parte del presidente del TAR. Non c'è stato il coraggio nemmeno di intervenire sulla qualità delle contabilità degli enti locali, che tutti sappiamo essere avvelenate dai derivati: su questo bisognerebbe avere coraggio e intervenire per ripulire bilanci la cui debolezza è nota, ma non fino in fondo, e non c'è stato il coraggio di realizzare questo tipo di intervento.

Questo disegno di legge non affronta molte questioni di cui si sono occupati, o si stanno occupando, altri provvedimenti. Segnalo, ad esempio, che in una Carta delle autonomie sarebbe interessante regolamentare anche la proprietà delle società pubbliche, perché vi è un altro provvedimento, che sta passando forse troppo sotto silenzio, che sta svendendo (considerato che, trattandosi di un decreto-legge, finché non viene convertito o respinto ha efficacia) le partecipazioni dei comuni e delle province ai privati con l'obbligo di avere una sola partecipazione per i comuni sotto i 50 mila abitanti, ma zero partecipazioni per i comuni sotto i 30 mila abitanti. Dal momento che non si sa bene come questa svendita debba essere attuata, ciò significa che gli enti locali saranno costretti a svendere le loro partecipazioni a dei privati pronti ad acquistarle, perché molto spesso sono partecipazioni interessanti da un punto di vista economico, con enorme depauperamento del patrimonio pubblico, ma anche delle capacità di controllo su alcuni servizi pubblici fondamentali. Quindi, concludo il mio intervento dicendo in maniera critica che questo provvedimento è debole, vuoto, poco innovativo, poco coraggioso e che potremmo ipotizzare di dividerlo solo qualora venga fortemente rafforzato a seguito dell'approvazione di molti nostri emendamenti, altrimenti il nostro voto sarà contrario (*Applausi dei deputati del gruppo Italia dei Valori*).

PRESIDENTE. È iscritta a parlare l'onorevole Lanzillotta. Ne ha facoltà.

LINDA LANZILLOTTA. Signor Presidente, credo sia giusto sottolineare che questo disegno di legge interviene ben dieci anni dopo l'approvazione della riforma del Titolo V della Costituzione, dei quali otto, peraltro, governati dal centrodestra con la presenza decisiva della Lega nei Governi che si sono succeduti, e che oggi è fortemente sostenitrice di quel progetto di riforma costituzionale. Questo è in realtà il primo provvedimento che tende, o dovrebbe tendere, ad attuare il disegno originario che fu alla base di quella riforma costituzionale. Il disegno originario non era quello che,

invece, questo Governo ha anticipato, cioè il federalismo fiscale; infatti, il federalismo fiscale era uno strumento di un'autonomia dei territori finalizzata ad una maggiore efficienza e ad una razionalizzazione di tutto il sistema di governo regionale e locale.

L'idea era quella di realizzare un modello di Governo territoriale più vicino a quello dei grandi Paesi europei, con regioni che fossero enti promotori dello sviluppo e delle vocazioni economiche dei singoli territori ed enti subregionali, che come è noto l'articolo 114 si limita ad enumerare, rinviando poi alle successive leggi la declinazione e la concretizzazione di quel progetto, ciascuno dei quali responsabile di dare qualità ed efficienza ai servizi per le imprese e per i cittadini e, quindi, per rendere il proprio ambito territoriale e il proprio sistema regionale più competitivo e attrattivo di investimenti e di talenti, perché ormai, come è noto, la competizione globale si gioca tra territori. Dunque quel Titolo V, anche con tutte le sue contraddizioni e le sue complessità, che sono state più volte sottolineate ma che via via sono state sciolte e dipanate, aveva alla base un grande progetto di modernizzazione, che dipendeva poi in concreto dalle leggi statali di attuazione. In realtà quelle leggi statali non sono arrivate se non adesso, molto tardi. Nel frattempo, come si dice, il dentifricio è andato fuori dal tubetto, nel senso che poi ognuno è andato per la propria strada e ha interpretato quel disegno appropriandosi di poteri, ma non inserendo questi nuovi poteri in una strategia generale al servizio dell'interesse generale del Paese. Così le regioni, che come si diceva sarebbero dovute essere i motori dello sviluppo territoriale, sono rimaste prigioniere della spesa sanitaria e di tutto quello che la spesa sanitaria comporta in termini di focalizzazione, potere, mediazione degli interessi economici, e gli enti locali si sono moltiplicati a dismisura, producendo più costi, più burocrazia, più inefficienza. In realtà, proprio quel sistema di governo locale è stato quello più vicino al cittadino, più visibile e più percepibile come ipertrofia della casta, che poi ha determinato tante polemiche e tante reazioni di antipolitica.

Il ritorno al progetto del Titolo V e, quindi, partendo dall'articolo 118 - quello che in base a quei principi tanto citati e tanto poco praticati di specializzazione, differenziazione, proporzionalità ed adeguatezza avrebbe dovuto attribuire competenze a ciascun ente territoriale, a ciascuno un compito ben specificato, ben visibile e ben *accountable*, cioè tale da poter essere oggetto di responsabilità e di rendiconto nei confronti dei cittadini - arriva solo oggi con l'attuazione dell'articolo 118, che è in questo disegno di legge, ma con grande timidezza.

Infatti, recuperare quel progetto vorrebbe dire smontare e rimontare il sistema delle competenze, così come si è venuto configurando e consolidando, determinando assetti di potere sul territorio che condizionano molto fortemente la politica e il sistema dei partiti. Credo che proprio per questo motivo questo progetto di legge vada criticato e valutato soprattutto per quel che non fa, piuttosto che per quel che fa. Non fa la specializzazione delle funzioni: tutti gli enti continuano a fare tutto e questo continuerà a produrre una ipertrofia burocratica. Però, nell'ultimo *weekend* abbiamo appreso che il Ministro Tremonti risolverà questo problema, nel senso che modificherà l'articolo 118, modificherà il Titolo V - ancora non lo sappiamo - e quindi tutto il lavoro che stiamo facendo rischia di essere inutile.

Credo che ci dovremmo porre questo problema nel corso della discussione e dovremmo chiedere al Ministro Tremonti - visto che il Ministro Calderoli forse non è stato coinvolto e ci ha detto che la Costituzione è quella che è e che a lui per il momento non risulta altro - che invece ha questa visione lunga, visionaria, strategica e, di volta in volta, ci dice cosa ci riserva il futuro, qual è la nuova Costituzione che egli prefigura, anche per il sistema delle autonomie locali. Occorre capire se questo provvedimento avrà una sua utilità o dobbiamo prenderlo e buttarlo via. In quel caso avremmo buttato tutto il nostro tempo e mi dispiacerà per i colleghi.

Per il momento non c'è la specializzazione delle funzioni e non c'è la razionalizzazione delle province, che non è un caso di furore anticasta. Infatti, se le funzioni delle province si specializzano e sono quelle della gestione delle reti, cioè di dimensioni vaste, tanto possono essere governate appropriatamente, in quanto si riferiscono ad aree di dimensioni che fanno massa critica. Infatti, se si sminuzzano, il limite della dimensione comunale per la gestione dei servizi a rete o delle reti di servizio si riproporrà anche per le province. Quindi, non è solo un approccio di cieco

furore antipubblicistico, ma è la ricerca di un disegno di appropriatezza, che è l'obiettivo indicato dalla Costituzione.

Manca, poi, un'altra cosa fondamentale, che il Ministro Calderoli ci dovrà spiegare: manca un raccordo tra questo provvedimento e l'altra operazione che si sta facendo in un'altra sede e in altri tavoli, che è quella dell'identificazione dei costi standard.

Per avere i costi standard - i costi sono una misurazione del costo dei servizi - bisogna capire chi fa cosa e la contabilità degli enti locali, che il professor Longobardi, nella Commissione bicamerale per il federalismo, ci ha detto essere a livelli medievali, dovrebbe, in base a questo provvedimento, cominciare a modernizzarsi e costituire la base per la comparazione tra servizi aventi standard omogenei e i relativi costi, in modo che questa complessa operazione del federalismo fiscale possa avere una base reale.

Ma manca un altro aspetto molto importante, che è quello di una convergenza tra i vari modelli di autonomia regionale. Qui vi è un'inutile e superflua affermazione che le regioni a statuto speciale possono, se vogliono, adeguarsi a questa riforma. Questa è una grande riforma di assetto ordinamentale e le regioni a statuto speciale, pur nel rispetto delle procedure previste dai loro statuti, devono adeguarsi, perché sappiamo che vi sono alcune realtà in cui, addirittura, i comuni non si sono adeguati alla legge n. 142 del 1990.

Questo è evidentemente incompatibile con un sistema che, proprio nel Titolo V, tende, attraverso una modalità di finanziamento standardizzato delle funzioni dei servizi, a far convergere i vari sistemi verso un modello omogeneo. Senza alcuna polemica, do atto al relatore e al Governo di essersi misurati con gli emendamenti e le proposte e di avere discusso e di essersi confrontati, ma la questione è quella di una distanza profonda e strategica e dell'incapacità di condurre un sistema complesso, come quello del governo multilivello sul territorio, verso una graduale trasformazione e verso la modernizzazione.

Per questo, allo stato, il nostro giudizio è contrario. Ciò si tradurrà in emendamenti su specifici punti e mi auguro che, nel corso della discussione, il testo possa essere migliorato, sottolineando, infine - e con questo concludo - che la mancata attuazione coerente e innovativa dell'articolo 118 della Costituzione mina profondamente la sostenibilità e la fattibilità del federalismo fiscale (*Applausi dei deputati del gruppo Partito Democratico*).

PRESIDENTE. È iscritto a parlare l'onorevole Ciccanti. Ne ha facoltà.

AMEDEO CICCANTI. Signor Presidente, signor rappresentante del Governo, onorevoli colleghi, presidente relatore, vi sono questioni preliminari di carattere costituzionale che andrebbero segnalate, perché credo che vi sia una limitazione di questo disegno riformatore che pretende di dotare l'ordinamento di una Carta delle autonomie. Alcune questioni di carattere costituzionale avrebbero infatti dato maggior respiro, forse, a questa pretesa riformista.

La prima questione è che manca il Senato delle autonomie: le autonomie territoriali non hanno voce nella legislazione nazionale; non hanno voce nemmeno nella legislazione che le riguarda, come, per esempio, questa che stiamo discutendo.

La seconda questione è che l'articolo 114 della Costituzione pone sullo stesso piano, in forma equiordinata, comuni, province, città metropolitane, regioni e Stato, ma tale equilibrio non è garantito dalla Corte costituzionale, dove non vi sono loro rappresentanti.

La terza questione è che non vi è una rilettura dei poteri delle regioni a statuto ordinario e delle regioni a statuto speciale, come è stato sottolineato dal collega Tassone e dalla collega Lanzillotta. Perché non si è voluto inserire in una cornice più ampia la riforma delle autonomie? Perché, nonostante che il giorno dell'insediamento il Presidente del Consiglio Berlusconi abbia voluto lanciare un messaggio a tutto il Parlamento per una collaborazione su alcune riforme costituzionali, le vicende hanno poi preso una piega tutta diversa e la rottura che vi è stata tra maggioranza ed opposizione non ha più consentito quel dialogo, che è indispensabile per effettuare delle riforme condivise.

Va detto che la pretesa autosufficienza da parte della maggioranza nell'affrontare situazioni così delicate e complesse, che richiedono l'apporto di tutte le forze politiche, è forse la colpa più grave per questa cornice entro la quale avremmo dovuto discutere tale riforma.

Questo disegno riformatore è però di corto respiro per altre ragioni. La prima è la seguente: vi è una prevalenza del ruolo regionale che contrasta sia con il principio di equiordinazione dell'articolo 114, che ho richiamato, sia con l'articolo 117, secondo comma, lettera p), della Costituzione. Infatti l'espressione «Ferma restando la programmazione regionale», che si premette all'elencazione delle funzioni fondamentali dei comuni e delle province, significa che competono alle regioni anche gli atti normativi e amministrativi di contenuto generale e di dettaglio.

Il fatto poi che si lasci alle regioni la facoltà di legiferare il trasferimento delle funzioni fondamentali, rinvenibili nella legislazione concorrente ed in quella residuale esclusiva, invece di essere fatto direttamente dallo Stato in questa occasione, è un ulteriore motivo di perplessità. Comprendo bene che l'articolo 119 della Costituzione delinea un ruolo di riferimento istituzionale della regione come snodo nei nuovi equilibri di potere tra Stato ed autonomie, ma rimane fondamentale il principio di sussidiarietà, quale misura per ritenere che il nostro sistema repubblicano nasce dal basso con i comuni e si organizza verso l'alto, fino ad arrivare all'Unione europea.

Altra questione irrisolta è la pretesa semplificazione. Con il disegno di legge n. 3118 rimangono 8.800 comuni, dei quali soltanto 662 hanno una popolazione superiore a 15 mila abitanti: meno del 10 per cento! Vi sono 2 mila comuni inferiori a mille abitanti e tra questi 846 con meno di 500 abitanti; soltanto 2.263 comuni superano i 5 mila abitanti. Sono convinto che il presidio del territorio, soprattutto di quello montano, è garantito dall'impegno civico di sindaci e consiglieri, che danno lustro al loro sentimento patriottico e municipalistico; però un meccanismo di fusione e di gestione associata obbligatoria di funzioni determinerebbe una gestione più razionale ed efficace delle risorse pubbliche, senza tagliare i servizi. Tale pretesa, che è stata riassorbita nell'emendamento approvato dalla Commissione, che eleva da 3 mila a 5 mila abitanti il limite per lo svolgimento di funzioni obbligatorie associate, è in qualche modo obnubilata dalla mancanza di sanzioni, che lasciano sostanzialmente facoltativo l'impegno. Rimangono in vita, poi, 107 province. Dopo una rovinosa altalena di tagli ed abolizioni, questa maggioranza è naufragata con l'abolizione dell'articolo 14 e delle sue pretese di innovazione. Berlusconi a *Porta a porta* di Vespa proclamò, in occasione della campagna elettorale del 2008: «Aboliremo le province». Interrogato il Ministro Maroni in *question time* dopo le elezioni disse: «Finché sarò Ministro, le province non saranno abolite». Siccome in questa maggioranza comanda la Lega, le province non si aboliscono.

Del resto l'articolo 14 è stato abolito dopo che il giorno prima lo aveva annunciato Bossi, noi dell'UdC invece seguitiamo a sfidare il Popolo della Libertà e il suo coraggio per essere coerenti e leali con gli elettori. Perciò abbiamo riproposto l'emendamento del relatore Bruno con la soglia di 500 mila abitanti al di sotto dei quali le province sono da abolire. In Italia vi sono 60 milioni di persone e 107 province, quindi una media di 500 mila abitanti per ogni provincia. In realtà, le province tra 250 mila e 500 mila abitanti sono il 42 per cento di quelle esistenti. Le province che sarebbero abolite con la nostra proposta ammontano a 59, poco meno della metà: sarebbe una cosa seria.

La spesa pubblica delle province è di 16 miliardi di euro, poco meno dell'1 per cento del PIL e poco più del 3 per cento della spesa pubblica. Il costo degli apparati politici è di un miliardo 108 milioni, che si triplica con i costi indiretti dell'apparato burocratico. Questi sono i costi annuali, il problema di una razionalizzazione pertanto è doveroso, soprattutto con la crisi finanziaria in corso che non si chiuderà con il 2011 così come previsto nella manovra estiva del 2010.

La nostra crisi finanziaria è profonda, data da lontano, molto prima della crisi finanziaria del settembre 2008, che si è aggiunta a difficoltà di carattere strutturale che già erano nella nostra discussione. Quello che ci preoccupa però è soprattutto il costo degli uffici periferici provinciali dello Stato che ancora funzionano nonostante le funzioni dello Stato siano state trasferite a regioni, province e comuni.

Vi sono 11 regioni con meno di due milioni di abitanti e 10 province con più di un milione di abitanti: è di tutta evidenza come alcune funzioni di governo potrebbero diventare regionali anziché essere provinciali e ringraziamo la Commissione per aver accolto all'articolo 15 un emendamento dell'UdC che, per quanto riguarda le prefetture-uffici territoriali del Governo, introduce una delega affinché possano essere ricomprese in un disegno più ampio di territorio (undici regioni con 2 milioni di abitanti ben potrebbero avere questure regionali, uffici periferici dello Stato come la Ragioneria generale dello Stato, come l'ufficio del tesoro, come gli uffici del Governo a livello regionale).

Un altro aspetto in cui questo disegno di legge perde riguarda le città metropolitane che rimangono ancora appese. Vi sono 20 milioni di abitanti che vivono nelle supposte aree metropolitane, che continuano a vivere frammentate a causa della incapacità di questa maggioranza di attuare una norma costituzionale ferma da otto anni (quindi niente semplificazione, niente razionalizzazione). Avete imposto con due voti di fiducia alla Camera di tagliare il 20 per cento di consiglieri comunali, di tagliare i consigli circoscrizionali, di tagliare i cosiddetti costi della politica: in verità, avete tagliato i costi della democrazia per tagliare rappresentanza democratica, controllo e trasparenza. I consigli circoscrizionali per le città sotto i 250 mila abitanti, come ha ricordato il collega Tassone, potevano essere lasciati a titolo onorifico, così come a titolo onorifico potevano essere lasciati i difensori civici nei comuni sopra i quindicimila abitanti. Un consigliere comunale costa circa 10 mila euro l'anno: tagliandone il 20 per cento avete ridotto il controllo e la rappresentatività, però in cambio lasciate 25 mila amministratori delle società partecipate comunali, dal momento che non avete voluto accettare la nostra proposta, quella dell'UdC, di nominare i dirigenti comunali come amministratori di queste società partecipate.

Laddove cadevano province a governo leghista e società partecipate lottizzate dalla Lega non avete mosso un dito, però avete mostrato i muscoli amputando i consigli provinciali e comunali anziché rafforzarli dal punto di vista della qualità normativa ed anche del controllo del potere esecutivo. Parleremo però, quando tratteremo le proposte emendative, dei direttori generali, delle funzioni fondamentali, del potere dei consigli comunali, dei comuni montani, del federalismo fiscale e anche dei segretari comunali - e abbiamo sott'occhio l'emendamento che ci è stato presentato dalla Commissione - e dei controlli interni.

Dovremo anche parlare degli intrecci con il decreto-legge n. 78 del 2010, in esame al Senato, riguardante le indennità degli amministratori. Tale aspetto dà la dimensione della frammentarietà con la quale si è proceduto sul funzionamento degli enti territoriali: la manovra finanziaria 2010, il decreto-legge n. 2 del 2010 riguardante gli interventi urgenti in materia di enti locali, poi la Carta delle autonomie e contemporaneamente il decreto-legge n. 78 del 2010 sulla manovra estiva; una confusione senza precedenti e senza paragoni. Fortuna, anzi direi purtroppo, tale confusione ci è stata proposta dal Ministro per la semplificazione normativa.

Per detti motivi esprimiamo il nostro disappunto, la nostra delusione e il nostro malumore per aver perso un'altra occasione per una riforma strutturale attesa e necessaria per la finanza pubblica e la funzionalità nel sistema amministrativo.

PRESIDENTE. La prego di concludere.

AMEDEO CICCANTI. Amici e colleghi della maggioranza e del Governo, avete tradito gli elettori sul tema delle province, ma anche sulle riforme e sul buongoverno.

Ciò che è più grave è il tradimento di questo Paese, che ha bisogno di riforme per uscire dalla crisi, e che invece è tenuto in ostaggio dal conflitto di interessi giudiziari del nostro Premier.

PRESIDENTE. Non vi sono altri iscritti a parlare e pertanto dichiaro chiusa la discussione sulle linee generali.

(Repliche del relatore e del Governo - A.C. 3118-A)

PRESIDENTE. Prendo atto che il relatore, onorevole Bruno, rinuncia alla replica. Ha facoltà di replicare il rappresentante del Governo.

ROBERTO CALDEROLI, *Ministro per la semplificazione normativa*. Signor Presidente, vorrei poter dire che non sarò breve, invece credo che lo sarò, per rispetto dell'Aula e dei tempi. Faccio mie le considerazioni svolte dall'onorevole Volpi e riprese dal collega Fontanelli rispetto ai tempi e alle modalità con cui si è svolta questa discussione sulle linee generali. È evidente che la vera replica sarà svolta nell'ambito dell'esame degli articoli e delle proposte emendative, però voglio sottolineare un concetto: qualcuno ha detto che si vuole cambiare tutto per non cambiare niente. A me sembra che qualcuno dica: non tagliate di qui, perché bisogna tagliare di là, e alla fine nessuno vuole tagliare niente.

Questo Governo e la maggioranza i tagli li hanno fatti e li stanno facendo veramente. E in risposta proprio all'ultimo intervento - onore al merito all'onorevole Ciccanti per aver resistito - se si citano dei numeri, questi devono essere quelli corretti.

PRESIDENTE. Il seguito del dibattito è rinviato ad altra seduta.