

CAMERA DEI DEPUTATI – XVI LEGISLATURA

I Commissione permanente
(Affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e Interni)

Martedì 27 aprile 2010

SEDE REFERENTE

Martedì 27 aprile 2010. - Presidenza del presidente Donato BRUNO. - Intervengono i sottosegretari di Stato alla Presidenza del Consiglio Francesco Belsito e Aldo Brancher e il sottosegretario di Stato per l'interno Michelino Davico.

La seduta comincia alle 11.35.

Semplificazione dell'ordinamento regionale e degli enti locali, nonché delega al Governo in materia di trasferimento di funzioni amministrative e Carta delle autonomie locali.

C. 67 Stucchi, C. 68 Stucchi, C. 711 Urso, C. 736 Mogherini Rebesani, C. 846 Angela Napoli, C. 2062 Giovanelli, C. 2247 Borghesi, C. 2471 Di Pietro, C. 2488 Ria, C. 2651 Mattesini, C. 2892 Reguzzoni e C. 3118 Governo.

(Seguito dell'esame e rinvio).

La Commissione prosegue l'esame del provvedimento, rinviato da ultimo, nella seduta del 22 aprile 2010.

Mario TASSONE (UdC) intende svolgere alcune valutazioni sulla *ratio* del provvedimento governativo C. 3118.

È noto l'intenso lavoro svolto al riguardo dall'Esecutivo, anche nell'ambito della Conferenza Stato-regioni, che tuttavia non ha consentito di giungere ad una conclusione, come emerso dalla presa di posizione dei Presidenti dell'ANCI, dell'UPI e della Conferenza delle regioni sulle audizioni programmate dalla I Commissione.

Ricorda come, con riguardo al disegno di legge C. 3118, si sia parlato di «intervento rivoluzionario» volto all'ammodernamento dell'apparato pubblico e ad una maggiore razionalizzazione, nella direzione da tutti auspicata. Deve invece prendere atto che l'articolato del Governo non corrisponde agli auspici iniziali, intervenendo in gran parte su questioni già affrontate in altri provvedimenti, recentemente approvati dal Parlamento.

Rileva, in particolare, come nel provvedimento del Governo non vi siano reali misure innovative rispetto al funzionamento dei comuni, delle province e delle comunità montane. Evidenzia inoltre che argomenti quali la figura del difensore civico o del direttore generale sono stati già oggetto di discussione e definizione nel corso dell'esame del decreto-legge n. 2 del 2010, recante interventi urgenti concernenti enti locali e regioni.

Ritiene quindi che non vi sia il superamento di problemi nodali; lo stesso federalismo fiscale è, a suo avviso, solo un modo per evitare di affrontare il tema del federalismo inteso come nuova articolazione dello Stato. Nel disegno di legge del Governo non vi è dunque traccia di una nuova configurazione dell'assetto territoriale del Paese, nonostante tale provvedimento fosse atteso da tempo con l'auspicio di poter giungere a chiarimenti quanto mai necessari. Il disegno di legge si presenta, invece, come un mero commento a provvedimenti vigenti dal 1990.

Rileva come, nello sfondo, rimanga la questione - connessa anche a profili culturali -concernente il ruolo da affidare alle regioni nell'ambito di un assetto federale: se non si dà soluzione a tale aspetto rimarrà a suo avviso un forte squilibrio. Sottolinea, inoltre, come non sia influente il diverso ruolo che connota le province e i comuni che fanno parte delle regioni a statuto speciale rispetto a quelli

appartenenti alle regioni ordinarie. L'interrogativo cogente attiene quindi a come risolvere tali grandi questioni. Lo stesso vale per i consorzi degli enti locali e per le comunità montane, che investono una serie di problemi tuttora irrisolti. Ritene altresì opportuno un chiarimento su quanto attiene agli uffici territoriali: resta, infatti, nell'ombra la tematica che attiene alle prefetture. Se, da una parte, si parla di una loro abolizione, dall'altra parte si enuncia una volontà di rafforzarle: in proposito ritiene che non si possa non tenere conto del ruolo differente che hanno assunto nel corso dell'evoluzione storica.

Si sofferma, quindi, sulle questioni che investono le città metropolitane nonché l'importante tematica che attiene ai controlli. Al riguardo, rileva come l'articolato del Governo faccia riferimento principalmente alle funzioni di revisione dei conti; a suo avviso, l'aspetto principale attiene al controllo sugli atti dei comuni e degli enti partecipati, anche a prescindere dal processo di liberalizzazione in atto. Rileva come il ruolo dei segretari comunali appaia sempre più sbiadito e si sorprende del fatto che il Ministero dell'interno non intenda invece intervenire per un suo rafforzamento.

Sottolinea, inoltre, come non vi siano riferimenti riguardo al ruolo dei consigli comunali: in proposito, preannuncia l'intenzione di presentare un emendamento che recuperi lo spirito della sua proposta di legge C. 588 in materia di mozione di sfiducia nei confronti degli organi di governo del comune e della provincia. Tale proposta è infatti volta a recuperare il ruolo dei consigli comunali che si sta invece sgretolando, come d'altronde avviene per il Parlamento.

Ritiene, infine, un *vulnus* per la democrazia la prevista abolizione dei consigli circoscrizionali, a fronte di esigui risparmi di spesa che al massimo si potevano ottenere consentendo di svolgere tale funzione senza la relativa indennità.

Chiede quindi chiarimenti al Presidente sull'articolazione dei lavori della Commissione in merito al provvedimento in esame.

Donato BRUNO, *presidente e relatore*, rileva che, a seguito di quanto convenuto nella riunione dell'Ufficio di presidenza, integrato dai rappresentanti dei gruppi, della I Commissione del 21 aprile scorso, ha provveduto a sottoporre all'attenzione del Presidente della Camera l'esigenza di differire di quindici giorni il termine per la conclusione della discussione in Assemblea del disegno di legge C. 3118, attualmente fissato al 15 maggio 2010. Fa presente che nella giornata di domani è prevista una riunione della Conferenza dei presidenti di gruppo che dovrebbe esaminare anche tale questione.

Alla luce delle decisioni che assumerà la Conferenza dei presidenti di gruppo, nella giornata di domani, sarà dunque ridefinita - nell'ambito della riunione dell'Ufficio di presidenza, integrato dai rappresentanti dei gruppi, della I Commissione prevista per giovedì 29 aprile - l'organizzazione dei lavori per l'esame del provvedimento in titolo.

Pierguido VANALLI (LNP), richiamato l'intervento del deputato Tassone, ricorda che il controllo esterno sugli atti amministrativi degli enti locali è stato abolito da anni e che i comuni si sono organizzati per svolgere i controlli al proprio interno: si tratta di un principio acquisito che non può essere rimesso in discussione. Quanto alla perdita di peso dei consigli comunali, fa presente che il provvedimento in esame, in controtendenza rispetto alle riforme degli ultimi anni, che hanno rafforzato gli esecutivi, si sforza di riequilibrare i rapporti di forza interni agli organi comunali, spostando verso il consiglio alcune competenze della giunta. È vero poi che l'intervento sulle circoscrizioni comunali forse non riduce i costi della politica, ma certamente contribuisce alla semplificazione del sistema istituzionale e alla eliminazione di enti inutili. A questo proposito, per inciso, ricorda che il gruppo cui appartiene il deputato Tassone non sostenne la riforma costituzionale approvata dal centrodestra nel 2005, la quale prevedeva, tra l'altro, la riduzione del numero dei parlamentari e il superamento del bicameralismo perfetto. Quanto infine alla dichiarazione provocatoria del deputato Tassone, secondo cui, visto che progressivamente si sono spogliati i prefetti di molti compiti, tanto varrebbe sopprimerli, il suo gruppo è pronto a prenderla

sul serio e a discuterla.

Conclude osservando che sarebbe certamente utile se la Commissione potesse disporre di qualche giorno in più per esaminare il provvedimento, trattandosi di un testo complesso e importante, che segna un ulteriore passo avanti in direzione della riforma federalista del Paese.

Oriano GIOVANELLI (PD) rileva con rammarico che il dibattito parlamentare in corso non rende merito al provvedimento in esame, che è di importanza fondamentale nell'attuazione del disegno di riforma costituzionale del 2001 e del federalismo fiscale, e che è stato lungamente atteso dalle autonomie territoriali. Dopo aver ricordato che la Repubblica delle autonomie territoriali delineata dalla riforma del titolo V della parte II della Costituzione non è soltanto un diverso ordinamento fiscale o finanziario del Paese, ma un nuovo modello di ordinamento generale che aspira ad essere più efficiente e meno costoso, fa presente che quello in esame è il provvedimento più importante per l'attuazione di questo modello.

È stato sostenuto, nel corso delle audizioni svolte giovedì scorso, che la riforma del titolo V è stata timida e che si sarebbe potuto osare di più accentuando il ruolo delle regioni anziché equiparare i livelli di Governo come fa il nuovo articolo 114 della Costituzione. A suo avviso, vi sono in ogni caso i margini, anche con l'attuale articolo 114 della Costituzione, per rafforzare le autonomie regionali. Se non si insiste in questa direzione, è difficile pensare di cambiare alcunché e di addivenire ad un sistema davvero autonomistico. Rispetto a questa esigenza, il disegno di legge in esame non appare pienamente soddisfacente: si limita a ratificare l'esistente, senza tentare di cambiarlo.

In ogni caso, il titolo V della parte II della Costituzione impone di assumere una prospettiva di sistema. Sarebbe sbagliato pensare che possa cambiare soltanto lo Stato e non anche gli altri soggetti istituzionali della Repubblica. Serve una visione d'insieme, che si può definire tenendo presenti tre requisiti che devono essere tutti soddisfatti: democrazia, autonomia, efficacia. Sotto il primo profilo, va detto che regioni, province e comuni svolgono un ruolo fondamentale nel radicamento della democrazia in Italia. Se c'è una crisi della democrazia è perché c'è una crisi della rappresentanza. Questa va affrontata potenziando, e non sminuendo, la rappresentanza popolare al livello istituzionale più vicino agli elettori, quello comunale. Per questo, se la riduzione del numero degli assessori può essere condivisibile, non lo è la riduzione del numero dei consiglieri comunali. La riduzione indiscriminata delle assemblee rappresentative rischia infatti di danneggiare la democrazia. Un discorso analogo può svolgersi per le circoscrizioni di decentramento comunale. Sono organi che hanno il compito fondamentale di trasmettere la voce dei cittadini alle istituzioni. È innegabile che esista anche un problema di costi delle istituzioni, ma questo può essere risolto anche in altri modi, per esempio ammettendo il mandato elettorale a titolo gratuito. Contemporaneamente, occorre trasformare le assemblee rappresentative, rafforzandone le funzioni di indirizzo e controllo e diminuendone quelle di decisione amministrativa.

Sotto il profilo dell'autonomia, va detto innanzitutto che l'autonomia statutaria degli enti locali è una conquista importante, da difendere, contro ogni timore di possibile uso distorto della stessa. Quanto all'autonomia organizzativa, va sottolineata l'importanza dell'esistenza, all'interno delle amministrazioni locali, di figure manageriali scelte dalle amministrazioni locali stesse. La figura del direttore generale qualifica in senso positivo l'amministrazione, come è emerso dai dati forniti nel corso delle audizioni, e dovrebbe essere prevista anche nei comuni con meno di quindicimila abitanti. Quanto invece all'autonomia amministrativa, occorre resistere a ogni tentazione di ripristinare i controlli esterni. Serve semmai rafforzare i controlli interni e promuovere i rapporti di collaborazione tra le amministrazioni locali e la Corte dei conti; serve rendere obbligatorio il controllo strategico e il bilancio consolidato. Si tratta di misure che il disegno di legge C. 3118 prevede, anche se all'interno di un meccanismo eccessivamente complesso, che forse potrà essere semplificato in sede emendativa.

Sotto il profilo dell'efficacia, infine, va detto che appare poco convincente la scelta di non comprendere tra le funzioni fondamentali dei comuni la promozione dello sviluppo economico e di

configurare in termini di mera partecipazione la competenza dei comuni in materia di pianificazione urbanistica. È giusto invece prevedere, come fa il disegno di legge in esame, che alcune funzioni debbano essere obbligatoriamente esercitate in forma associata. Appare peraltro contraddittorio, nel momento in cui opportunamente si promuovono le gestioni associate, colpire le comunità montane, che rappresentano allo stato la più importante forma di gestione associata di funzioni; senza contare che l'articolo 44 della Costituzione vincola il legislatore a tenere conto delle esigenze delle zone montane, che formano la gran parte del territorio italiano. È essenziale poi che sulle varie forme di gestione associata di funzioni svolga un ruolo di controllo la regione. Anche a questo fine sarebbe opportuno tentare di valorizzare, come sedi di dialogo tra la regione e gli enti locali, i consigli delle autonomie locali previsti dalla Costituzione.

Di grande interesse è poi la proposta avanzata dal disegno di legge C. 3118 in merito agli uffici territoriali del Governo. Su questo fronte occorrerebbe procedere più speditamente, la delega biennale rischia di essere troppo lunga. È indispensabile razionalizzare al più presto il sistema dell'amministrazione periferica dello Stato, trasferendo agli altri livelli di governo tutte le funzioni che non ha più senso che siano svolte dallo Stato. È qui infatti che si annidano i maggiori sprechi di risorse pubbliche.

Quanto alle province, la sua parte politica è contraria alla loro soppressione, come ha già avuto modo di chiarire in occasione della discussione delle proposte di legge vertenti su questa materia, ma è certamente favorevole a una revisione delle loro circoscrizioni in vista di una riduzione di numero. Altrettanto importante sarebbe la riduzione del numero dei comuni, che si potrebbe conseguire incoraggiando la fusione di comuni.

Raffaele VOLPI (LNP) rileva come il collega Giovanelli, nel proprio intervento, abbia voluto lanciare una sfida a lavorare su un provvedimento che ha molti significati, ricordando che quando si parla di enti territoriali si fa riferimento ad una parte di storia importante del Paese che oltretutto, chi ha esperienza diretta di amministrazione locale, conosce bene, con particolare riguardo a tutti i profili che attengono al rapporto con i cittadini.

Ritiene, infatti, che chi svolge un ruolo politico non possa mettersi in una posizione di terzietà, dovendo piuttosto raccogliere e tenere conto dei bisogni che emergono quotidianamente nella vita dei cittadini, traendone spunti per l'azione politica.

A suo avviso, quindi, a prescindere da interventi correttivi che potranno essere apportati, il provvedimento governativo investe una concezione essenziale della democrazia che è quanto mai importante in un intervento normativo che concerne gli enti territoriali.

Rileva come le scelte che si decide di operare sulla base di esigenze emerse dai cittadini possono a volte apparire difficili ed impopolari, ma vanno portate avanti sulla base di un principio di responsabilità che non deve farsi influenzare da una mera logica elettorale.

Sottolinea, quindi, come il disegno di legge C. 3118 contenga importanti interventi, volti in primo luogo all'eliminazione di sovrastrutture, che certamente andranno coordinati con le disposizioni contenute nella legge finanziaria per il 2010 e nel decreto-legge n. 2 del 2010 in materia di enti locali e regioni. Ribadisce quindi la necessità di operare le scelte sulla base dei principi di responsabilità e rappresentatività, senza trovare alibi o motivazioni per rinviarne l'efficacia. Rileva come, a suo avviso, occorra altresì prevedere verifiche di responsabilità nei confronti delle cosiddette società municipalizzate, affinché si giunga ad una logica che porti alla sostituzione di coloro che, nella gestione, hanno dato luogo a risultati negativi e ad un'esposizione debitoria rilevante di tali società.

Ritiene che sia responsabilità del Parlamento la previsione di norme generali e valide per tutti, che non siano riferite unicamente ad alcune esperienze dirette che attengono a determinati territori. Per quanto riguarda le comunità montane, ritiene configurabile nel territorio la previsione di unioni di comuni di cui le prime sono la parte pionieristica, consentendo di esaltarne le specificità anche individuando forme differenti. A suo avviso è importante attribuire alle comunità montane forme di riconoscibilità omogenee rispetto alle altre.

Ritiene che in questo nuovo sistema - in cui ci sarà sicuramente spazio per il contributo di tutti - è fondamentale la questione dei nuovi livelli strategici. Si prevedono infatti interventi sulle funzioni, sui livelli di responsabilità, sulla revisione delle province stesse, facendo il possibile per giungere ad un rilancio del territorio che coniughi le esigenze di omogeneità con le vocazioni delle singole realtà.

Rileva come, su un livello di territorio che è già area vasta come la provincia, l'intenzione è quella di dare gli strumenti affinché sia possibile definire indirizzi di sviluppo oltre a quelli correttivi dell'esistente. È infatti difficile in un piccolo comune elaborare strategie senza aver prima individuato le forme organizzative di aggregazione che possono consentire interventi efficaci ed economicamente sostenibili. Nel disegno di legge C. 3118 vi sono, dunque, gli strumenti per rispondere a questa esigenza, tanto più importante in un momento di difficoltà come quello attuale. Sottolinea, infatti, come sia fondamentale un'impostazione che parte dagli enti locali, ovvero da una coesione che viene dal basso piuttosto che fondata su geografie artefatte e lontane dalla realtà dei territori.

Richiama, quindi, le questioni che attengono ai ruoli, soffermandosi in particolare sulla paventata sovrapposizione tra il segretario comunale ed il direttore generale dei comuni. Rileva come si tratti di profili di particolare delicatezza sottolineando come non possa che attribuirsi un ruolo di terzietà al segretario comunale nel momento in cui si ritenga necessaria la funzione di garanzia che esso svolge. Occorre, in particolare, chiarire la differenza tra chi è chiamato ad attuare la linea politica della maggioranza e chi invece svolge una funzione di garanzia anche nel rapporto con il consiglio comunale. Se si vuole infatti una figura autorevole, terza e «protetta», che svolga tali funzioni, tale figura istituzionale può assumere un ruolo importante.

Rileva infine come, seppure sono stati necessari circa due anni per giungere alla discussione del provvedimento in esame, era molto tempo che si attendeva un intervento normativo di tale portata su una materia quale quella in discussione, che necessariamente richiede serietà intellettuale, tempo ed adeguate riflessioni, con un primario coinvolgimento degli enti locali. L'intenzione è quindi quella, senza preclusioni da parte di nessuno, di giungere all'approvazione di un solido tassello che costituisca la base della piramide per la revisione dell'architettura dello Stato, che non può non partire dagli enti locali nell'ambito di un percorso caratterizzato da serietà e riflessione.

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