



Giunte e Commissioni

**RESOCONTO STENOGRAFICO**

n. 4

*N.B. I resoconti stenografici di ciascuna indagine conoscitiva seguono una numerazione indipendente.*

**COMMISSIONI CONGIUNTE**

1<sup>a</sup> (Affari costituzionali, affari della Presidenza del Consiglio e dell'interno, ordinamento generale dello Stato e della Pubblica Amministrazione) del Senato della Repubblica  
e

I (Affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e interni) della Camera dei deputati

**INDAGINE CONOSCITIVA SUL TITOLO V DELLA  
PARTE II DELLA COSTITUZIONE**

4<sup>a</sup> seduta: venerdì 20 ottobre 2006

Presidenza del presidente della 1<sup>a</sup> Commissione del Senato della Repubblica  
**BIANCO**

## I N D I C E

**Audizione di rappresentanti delle Regioni, degli enti locali, delle imprese, dei sindacati e di altri enti associativi in tema di forme istituzionali di governo nelle diverse articolazioni territoriali**

|   |                       |                         |            |
|---|-----------------------|-------------------------|------------|
| * PRESIDENTE . . . . .  | Pag. 3, 5, 8 e passim | * AGOSTINI . . . . .    | Pag. 11    |
| * BOATO (Verdi), deputato . . . . .   | 15, 52, 56            | BAGLIONE . . . . .      | 24         |
| * CHITI, ministro per i rapporti con il Parlamento e le riforme istituzionali . . . . . | 43                    | * COLOTTO . . . . .     | 8          |
| * LANZILLOTTA, ministro per gli affari regionali e le autonomie locali . . . . .        | 58                    | * DEL CIMMUTO . . . . . | 33         |
| * SAPORITO (AN), senatore . . . . .   | 48                    | DELL'ACQUA . . . . .    | 15         |
| * VIOLANTE (Ulivo), deputato . . . . .  | 5, 61                 | DELL'AQUILA . . . . .   | 40         |
| * VITALI (Ulivo), senatore . . . . .  | 5                     | GARRONE . . . . .       | 37         |
| ZACCARIA (Ulivo), deputato . . . . .  | 30                    | * LORENZETTI . . . . .  | 20, 28     |
| ALLEGATO (contiene la relazione del senatore Vitali) . . . . .                          | 65                    | PANIERI . . . . .       | 17         |
|   |                       | * PASQUALITTI . . . . . | 28         |
|   |                       | * PERSIANI . . . . .    | 38         |
|   |                       | PIRASTU . . . . .       | 18         |
|   |                       | QUARANTA . . . . .      | 26         |
|   |                       | STOPPANI . . . . .      | 27, 28     |
|   |                       | TRIPOLI . . . . .       | 41         |
|   |                       | * TROFFA . . . . .      | 23         |
|   |                       | * VELTRONI . . . . .    | 12, 13, 15 |

**N.B.** L'asterisco accanto al nome riportato nell'indice della seduta indica che gli interventi sono stati rivisti dagli oratori.

*Segle dei Gruppi parlamentari del Senato della Repubblica:* Alleanza Nazionale: AN; Democrazia Cristiana-Partito repubblicano italiano-Indipendenti-Movimento per l'Autonomia: DC-PRI-INDMPA; Forza Italia: FI; Insieme con l'Unione Verdi-Comunisti Italiani: IU-Verdi-Com; Lega Nord Padania: LNP; L'Ulivo: Ulivo; Per le Autonomie: Aut; Rifondazione Comunista-Sinistra Europea: RC-SE; Unione dei Democraticicristiani e di Centro(UDC): UDC; Misto: Misto; Misto-Italia dei Valori: Misto-IdV; Misto Italiani nel mondo: Misto-Inm; Misto-L'Italia di mezzo: Misto-Idm; Misto-Partito Democratico Meridionale (PDM): Misto-PDM; Misto-Popolari-Udeur: Misto-Pop-Udeur.

*Segle dei Gruppi parlamentari della Camera dei deputati:* L'Ulivo: Ulivo; Forza Italia: FI; Alleanza Nazionale: AN; Rifondazione Comunista-Sinistra Europea: RC-SE; UDC (Unione dei Democratici Cristiani e dei Democratici di Centro): UDC; Lega Nord Padania: LNP; Italia dei Valori: (IdV); La Rosa nel Pugno: RosanelPugno; Comunisti Italiani: Com.It; Verdi: Verdi; Popolari-Udeur: Pop-Udeur; Democrazia Cristiana-Partito Socialista: DC-PS; Misto: Misto; Misto-Minoranze linguistiche: Misto-Min.ling.; Misto-Movimento per l'Autonomia: Misto-MpA.

*I lavori hanno inizio alle ore 09,40.*

*PROCEDURE INFORMATIVE*

**Audizione di rappresentanti delle Regioni, degli enti locali, delle imprese, dei sindacati e di altri enti associativi in tema di forme istituzionali di governo nelle diverse articolazioni territoriali**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito dell'indagine conoscitiva sul Titolo V della Parte II della Costituzione, sospesa nella seduta del 19 ottobre.

Comunico che, ai sensi dell'articolo 33, comma 4, del Regolamento, è stata chiesta sia l'attivazione dell'impianto audiovisivo e che la Presidenza del Senato ha già preventivamente fatto conoscere il proprio assenso. Se non ci sono osservazioni, tale forma di pubblicità è dunque adottata per il prosieguo dei lavori. Comunico altresì che la trasmissione della seduta è disponibile anche sul canale satellitare del Senato.

È oggi in programma l'audizione di rappresentanti delle Regioni, degli enti locali, delle imprese, dei sindacati e di altri enti associativi in tema di forme istituzionali di governo nelle diverse articolazioni territoriali; rivolgo loro il nostro ringraziamento per aver preso parte all'indagine conoscitiva.

Siamo giunti oggi all'ultima giornata di lavori dedicata a questa prima fase dell'indagine conoscitiva. Vorrei pertanto organizzare i lavori con ritmo serrato, come abbiamo fatto nella giornata di ieri.

Innanzitutto ascolteremo la relazione del senatore Vitali, del Gruppo Ulivo del Senato e dopo si svolgeranno gli interventi degli auditi. Invito coloro che hanno già preparato gli interventi a consegnarli in modo che possano essere messi agli atti delle Commissioni. Al momento vi sono stati tra i settanta e gli ottanta interventi circa.

La giornata di ieri è stata particolarmente interessante. Abbiamo discusso, lo ricordo per chi non fosse presente, del tema delle sedi di raccordo, consultazione e codecisione tra Stato, Regioni ed enti locali. Naturalmente il tema di ieri era di prevalente carattere istituzionale, più direttamente rivolto ai diversi livelli di governo del territorio e all'esigenza di raccordo. Ho visto che hanno partecipato con molto interesse anche i rappresentanti delle forze sociali, imprenditoriali, sindacali e delle altre organizzazioni presenti, in quanto ovviamente c'è una ricaduta del tema anche sul livello e funzionamento complessivo del sistema Italia.

Nella giornata di ieri ci è sembrato di cogliere un invito sostanziale alla concretezza e alla prudenza oltre che una richiesta di razionalizzazione delle sedi di raccordo tra Governo nazionale, regionale e locale con lo strumento delle Conferenza Stato-Regioni, Conferenza unificata e

Conferenza Stato, città e autonomie locali. Ci è sembrato che una base di partenza per questa analisi potesse essere quella del raccordo istituzionale raggiunto nel corso della precedente legislatura tra la Conferenza dei presidenti delle Regioni, l'UPI, l'ANCI ed il Governo; proprio ieri è stato fatto un esplicito riferimento a tale livello di concertazione.

È emersa una forte domanda perché si dia attuazione – naturalmente comprendendo i limiti e le difficoltà – all'articolo 11 della legge costituzionale di riforma del Titolo V, cioè alla cosiddetta Bicameralina nella versione integrata dai rappresentanti delle autonomie regionali e locali. Anche sotto questo profilo mi è parso di capire che il cosiddetto lodo Mancino – e cioè l'intesa raggiunta in sede di Giunte per il Regolamento della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica – possa essere considerato una base, pur con i problemi sottolineati negli interventi dei parlamentari del centro-destra e del centro-sinistra.

Si è affacciato nella giornata prepotentemente di ieri anche il tema del bicameralismo perfetto, cioè la possibilità di procedere verso l'istituzione di un Senato federale o di una Camera delle autonomie con il presupposto, che è stato ribadito ancora una volta in molti interventi, che tutto ciò non deve frenare il processo di razionalizzazione anche a breve termine. In molti interventi c'è stato un forte richiamo alla concretezza, alla prudenza ed alla necessità di avere un quadro legislativo e costituzionale certo in cui operare.

Nella giornata di oggi ci occuperemo di un tema altrettanto delicato e concreto: le forme istituzionali di governo nelle diverse articolazioni territoriali. Abbiamo piena e profonda consapevolezza della sfida di competitività in atto tra il nostro sistema Italia ed i sistemi concorrenti e del fatto che una parte dell'efficienza non è legata solo alla capacità organizzativa dei fattori produttivi, al cosiddetto mondo industriale. È sempre più vero che nella competizione globale non vince l'azienda «x» contro l'azienda «y» di un altro Paese, ma si è competitivi se il sistema locale e territoriale in cui l'azienda opera garantisce una certa capacità generale.

La prima questione che ho posto con il presidente Violante concerne le modalità con cui il principio di sussidiarietà possa compiutamente realizzare la prossimità e un esercizio sempre più razionale ed economico delle funzioni pubbliche nei territori. Si tratta di un tema che appassiona, immagino, i rappresentanti del mondo produttivo che sono presenti.

Un'altra questione che abbiamo posto è quella relativa alle novità introdotte nel Titolo V sotto la figura dei soggetti istituzionali. Una delle novità sono le Città metropolitane: qual è la nozione di Città metropolitana, come deve operare, come si raccorda con gli altri enti del territorio? Si tratta di temi molto delicate ed importanti.

C'è poi un problema specifico che riguarda l'attribuzione e l'ordinamento di Roma capitale (nella mattinata di oggi interverrà anche il Sindaco di Roma) e l'esigenza di dare attuazione alla previsione costituzionale. Infine alla vostra attenzione è stato posto anche il fatto che vi sono Regioni prive di grandi concentrazioni urbane, ma che hanno comun-

que una loro specificità e rappresentano un elemento di ricchezza del sistema Italia e che come tali vanno valorizzate e tutelate.

Come ho già detto, inizieremo i nostri lavori con una relazione introduttiva del senatore Vitali; dopo seguiranno gli interventi.

Se ce la faremo e se sapremo essere sufficientemente sintetici, potremmo provare a completare i nostri lavori nella tarda mattinata, intorno alle 13,45, così da consentire a chi lo desidera e soprattutto a chi è venuto da fuori di poter organizzare il proprio rientro. Al contrario se il numero e la qualità degli interventi richiedessero un ulteriore supplemento, ovviamente riorganizzeremo i nostri lavori.

Inoltre, sempre nella mattinata di oggi, è previsto l'intervento del ministro per i rapporti con il Parlamento e le riforme istituzionali Vannino Chiti e del ministro per gli affari regionali e le autonomie locali Lanzilotta. In conclusione dei lavori verranno svolte due relazioni di sintesi.

VIOLANTE (*Ulivo*). Due considerazioni.

PRESIDENTE. Sì, due considerazioni di sintesi, che saranno svolte dall'onorevole Boato della Camera dei deputati e dal senatore Saporito del Gruppo di Alleanza Nazionale. Do la parola al senatore Vitali.

VITALI (*Ulivo*). Signor Presidente, illustrerò la mia relazione, il cui testo scritto verrà distribuito tra poco.

Non c'è alcun dubbio che, per la sua tradizione napoleonica, la Francia è lo Stato europeo che ha la tradizione centralista più persistente e più strutturata. Eppure proprio la Francia ha lanciato negli ultimi decenni segni molto forti di innovazione nelle forme del governo locale e nel decentramento delle funzioni.

È nota la stagione delle riforme 1982-1985 con l'introduzione di un forte processo di decentramento di funzioni verso i Comuni e verso i dipartimenti. Il 17 marzo del 2003 è stata approvata una significativa modifica costituzionale. Questa modifica ha consentito al legislatore ordinario di scegliere soluzioni per il governo territoriale flessibili e differenziate ed ha introdotto il principio di sussidiarietà.

Certamente la Francia, con i suoi 36.000 Comuni, costituisce un caso unico in Europa; ma bisogna dire che è anche il Paese che, a partire dagli anni 80, ha maggiormente puntato sull'associazionismo comunale, evitando di andare verso consistenti processi di fusione di Comuni, cosa che invece è stata fatta in altri Paesi, soprattutto del Nord Europa.

Anche la disciplina spagnola, che risale alla legge fondamentale sull'ordinamento locale del 1985, differenzia le funzioni tra diverse classi di Comuni. Ad esempio, vi sono servizi che devono essere prestati da tutti i municipi (pulizia, raccolta rifiuti, cimiteri); alcuni servizi sono obbligatori per i municipi superiori a 5.000 abitanti (biblioteca, parco pubblico, trattamento dei rifiuti), mentre altri per i municipi superiori a 20.000 abitanti (protezione civile, servizi antincendio, impianti sportivi). Infine, per i mu-

nicipi superiori a 50.000 abitanti, sono obbligatori i servizi di trasporto collettivo e di tutela dell'ambiente.

In Italia la riforma è avvenuta per tappe successive. Prima vi sono stati i trasferimenti di funzioni a legislazione invariata (legge n. 59 del 1997, la cosiddetta Bassanini), poi le modifiche all'ordinamento locale confluite nel Testo unico del 2000 (la cosiddetta legge Bianco); infine, nel 2001, vi è stata la modifica del Titolo V della Costituzione, che ha introdotto un principio che penso sia rivoluzionario per un Paese come il nostro, abituato, com'era la Francia prima delle riforme, a considerare uguale il Comune-villaggio e il Comune-metropoli. Questo principio è quello dell'articolo 118, laddove è stabilito che l'attribuzione delle funzioni amministrative ai Comuni e, in subordine, agli altri livelli istituzionali, per assicurarne l'esercizio unitario, deve avvenire sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza.

Per non far rimanere questa rivoluzione solo sulla carta, è necessario che riprenda un processo di riforma amministrativa interrotto, purtroppo, da almeno una legislatura. È necessario che si metta mano con decisione alla proliferazione e alla moltiplicazione dei livelli istituzionali. Qui sta la causa degli sprechi e dei costi della politica; non tanto – mi permetto di dire – in provvedimenti demagogici e di scarsa portata economica che riguardano, ad esempio, gli amministratori locali.

I principi di differenziazione e adeguatezza possono essere affermati attraverso il nuovo codice delle autonomie locali, che null'altro è se non la riproposizione della delega al Governo per adeguare il Testo unico degli enti locali al Titolo V della Costituzione. Tale delega, come sapete, fu data dal Parlamento al Governo nella precedente legislatura (legge n. 131 del 2003, la cosiddetta legge La Loggia), ma per lo scadere dei termini della legislatura non fu esercitata.

La questione è molto radicale: occorre stabilire il principio che si distingue tra l'attribuzione delle funzioni ai Comuni e loro esercizio, oppure, secondo il modello spagnolo, si differenzia l'attribuzione delle funzioni a seconda della dimensione dei Comuni e si incentiva – ma sul serio – l'associazionismo comunale, che – ripeto – è l'alternativa a processi forzosi di fusione, ai quali credo non si voglia mettere mano, perché sarebbe un modo per coartare la volontà delle comunità locali.

Questo associazionismo intercomunale, peraltro, in questi anni non è stato per nulla sostenuto; ricordo che le 257 unioni e le 356 Comunità montane che vi sono nel nostro Paese ultimamente sono state fortemente impoverite e definanziate.

Tutto questo comporta anche una riflessione sul sistema finanziario: si possono collocare a livello di associazionismo comunale e di Comunità montane anche forme di autonomia fiscale e, per quanto riguarda la montagna, trasformare le Comunità montane in vere e proprie unioni di Comuni.

Anche in questo caso, mi permetto di dire che non ritengo che si debba procedere, con forme estremamente semplificate e forzose, ad introdurre il principio che gli organi di governo diminuiscono quanto più pic-

cola è la dimensione del Comune, fino ad arrivare ad uno solo, il sindaco. Forse è bene riflettere con più attenzione circa la congruità dei modelli alle diverse realtà, naturalmente lavorando per semplificare, ma anche garantendo gli organi necessari per rendere efficace il governo di queste realtà amministrative.

Le Province hanno acquisito un importante ruolo sussidiario dei Comuni come istituzioni di governo su area vasta. Sarebbe interessante vedere, in applicazione del principio di sussidiarietà, funzioni amministrative che passano dalle Province ai Comuni e funzioni che passano dalle Regioni e da altri enti dello Stato collocati sul territorio alle Province, andando ad una radicale semplificazione. Penso a enti e agenzie regionali di sviluppo, motorizzazione civile e PRA, ATO acque e rifiuti, consorzi di bonifica e agenzie a difesa del suolo, enti parco. Tutti questi enti potrebbero essere soppresse, attribuendo alle Province queste funzioni ed ottenendo così, tramite una vera e forte semplificazione, quella riduzione dei costi del sistema pubblico che tutti noi auspichiamo.

Luigi Bobbio, in «I governi locali nelle democrazie contemporanee», fornisce una classificazione di ben sette categorie di governi speciali per le aree metropolitane in Europa e nel mondo. Sette categorie vuol dire che si tratta di forme molto diversificate tra di loro; ma, badate bene, in nessun Paese – sottolineo in nessun Paese – è stato assunto il parametro quantitativo per diversificare le forme di governo metropolitano dalle altre. Tale parametro, infatti, tradisce l'obiettivo fondamentale: dare alle aree urbane di maggiore dimensione del Paese quelle forme di governo che sole possano garantire lo svolgimento efficace delle loro funzioni.

Ciò che ha impedito, in Italia, di attuare il disposto della legge n. 142 del 1990 non è stata l'elencazione delle aree nelle quali possono essere istituite le Città metropolitane, che corrisponde perfettamente all'orientamento europeo e che va, secondo me, assolutamente mantenuta. È stata, invece, la mancata predisposizione da parte del legislatore delle disposizioni relative al sistema finanziario e la mancata indicazione di quali funzioni aggiuntive possono essere attribuite alle Città metropolitane. Solo in questo modo, infatti, si sarebbero potute vincere le resistenze conservatrici, che ovviamente vi sono in un processo che comunque deve semplificare e deve fare in modo che la Città metropolitana assuma anche le funzioni della Provincia.

È invece da cambiare il procedimento di istituzione delle Città metropolitane, modificando la norma che affida al sindaco del Comune capoluogo e al presidente della Provincia il compito di convocare l'assemblea degli enti che danno vita alla Città metropolitana. È infatti evidente che questa norma si presta ad interpretazioni paralizzanti.

Vedo ora il sindaco di Roma Walter Veltroni: lo saluto e ne approfitto per parlare di Roma capitale (sono arrivato esattamente a questo punto della mia relazione). L'articolo 114, secondo comma, della Costituzione prevede che una legge dello Stato stabilisca l'ordinamento di Roma capitale.

È del tutto ragionevole pensare che il disegno di legge delega per l'adeguamento del Testo unico degli enti locali alle disposizioni del Titolo V comprenda anche norme per l'ordinamento di Roma capitale della Repubblica. Penso che a Roma debbano essere attribuite ulteriori funzioni essenziali, per i compiti che le spettano come capitale. Ritengo che a Roma vada assicurato un potere regolamentare in deroga in materie non coperte da riserva assoluta di legge e che la legge debba valorizzare adeguatamente la collaborazione con la Regione Lazio e con le istituzioni dello Stato. Infine occorre assicurare alla nostra capitale la dotazione di risorse e di investimenti necessari per reggere il peso delle funzioni che le sono attribuite ed anche per reggere – a proposito di competizione, come diceva il presidente Bianco – la sfida con le altre grandi città globali di cui sicuramente Roma fa parte.

Come sappiamo, tutti i principali Stati hanno forme particolari di governo delle loro capitali. Per citare solo le capitali europee, l'Autorità metropolitana di Londra è stata ripristinata nel 1999 in forma nuova ed è stata prevista l'elezione diretta del sindaco. Parigi è un Comune-Dipartimento diviso in 20 *arrondissements* e ha questo ordinamento ormai da quasi un secolo. Berlino si configura come una Città-Regione, come Vienna e Bruxelles. Madrid è una comunità autonoma uniprovinciale.

Non occorre che continui. È chiaro che tutte le grandi capitali dei Paesi europei, e non solo, hanno queste forme particolari di governo e ritengo si tratti, naturalmente, di esperienze che dovranno essere attentamente considerate quando affronteremo il tema dell'ordinamento di Roma capitale.

PRESIDENTE. Ringrazio il senatore Vitali per la sua relazione. Adesso possono intervenire i nostri ospiti.

*COLOTTO, Confederazione italiana sindacati lavoratori (CISL).* Signor Presidente, concentriamo le nostre riflessioni sul tema odierno ovvero quello delle forme istituzionali di governo nelle diverse articolazioni territoriali.

Il principio di sussidiarietà, secondo cui compiti e funzioni vanno assegnati a partire dal livello di amministrazione più basso e cioè più vicino al cittadino utente, ha costituito l'architrave del processo di decentramento amministrativo (come è stato ricordato anche nella relazione introduttiva del senatore Vitali) realizzato con la legge n. 59 del 1997, con il decreto legislativo n. 112 del 1998 e con le leggi regionali attuative dello stesso decreto. È stato anche un punto di riferimento per quanto concerne l'attività del legislatore costituzionale in occasione della riforma del Titolo V, in particolare per quanto riguarda l'allocazione delle competenze amministrative (articolo 118) ed il riparto delle competenze legislative (articolo 117).

La riforma del 2001, secondo noi, costituisce una novità fondamentale, a partire proprio dall'articolo 114 della Costituzione che attribuisce oggi rilevanza costituzionale a Comuni, Province, Città metropolitane, Re-



gioni e Stato, riconoscendoli tutti come elementi costitutivi della Repubblica in un rapporto di pari ordinazione. Quindi due ci sembrano gli aspetti particolarmente innovativi: innanzitutto il fatto che Regioni ed enti locali diventano elementi costitutivi (mentre prima della riforma erano considerati semplici ripartizioni territoriali) e, in secondo luogo, il fatto che viene attribuito un riconoscimento costituzionale alle Città metropolitane.

Riteniamo che questo quadro rappresenti una necessaria ed opportuna sistematizzazione giuridico-istituzionale di una realtà e di esigenze da lungo tempo avvertite nel contesto politico, economico e sociale locale e che quindi non si sia realizzata un'operazione di mera ingegneria istituzionale, ma che si sia tentato di dare risposta alla ricerca di un'effettiva coerenza tra le dimensioni territoriali dell'azione amministrativa e la relativa configurazione dell'assetto istituzionale.

In particolare – e rispondo alle sollecitazioni che provengono dal questionario da voi inviato – il riconoscimento delle Città metropolitane appare una via per perseguire politiche di sviluppo e di coesione sociale in territori di area vasta e per costituire un nuovo modello e un nuovo livello di governo del territorio ove esercitare funzioni e servizi pubblici.

A bene vedere, secondo noi si tratta di realtà economiche e sociali già esistenti di fatto, costituite da assetti consolidati di interessi, di dinamiche e di valori che vanno oltre i confini del grande Comune e che devono essere supportati da politiche adeguate, riguardanti la mobilità, l'ambiente, gli assetti territoriali ed urbanistici, le infrastrutture di rilevanza sovracomunale, l'innovazione, la ricerca, la formazione, finalizzate a rendere il territorio più qualificato e quindi competitivo, riguardanti anche il sistema di *welfare*, le politiche di cittadinanza e le politiche per servizi e per la casa.

La CISL, in un'ottica sindacale, ritiene che l'istituzione delle Città metropolitane possa determinare dei vantaggi in termini di efficienza, se si riusciranno a realizzare delle economie di scala idonee a ridurre costi e a liberare risorse da reinvestire sulle domande sociali e, in termini di democrazia e partecipazione, se si riuscirà a valorizzare il confronto tra i Comuni e la concertazione con le forze sociali in ordine a scelte importanti e strategiche per il territorio.

Se questo è il contesto di riferimento, occorre tener ben presente l'esigenza fondamentale di evitare duplicazioni di livelli amministrativi e di funzioni che comporterebbero una proliferazione di apparati burocratici, rendendo particolarmente complessa per il cittadino l'esigibilità concreta delle funzioni amministrative e dei servizi, nonché un pericoloso aggravio di costi.

La questione più importante è la possibile sovrapposizione di competenze e funzioni tra Città metropolitana e Provincia. Ci limitiamo in tal senso ad evidenziare che le Città metropolitane sono un Ente eventuale e non necessario, in quanto per loro intrinseca natura non possono essere presenti sull'intero territorio nazionale e quindi il loro numero dovrebbe essere definito e limitato. Poi, mentre l'area vasta a cui fa riferimento

la Provincia comprende territori articolati e differenziati al proprio interno, la caratteristica originaria delle Città metropolitane dovrebbe essere la conurbazione, ovvero la presenza di un'area vasta urbanizzata e integrata dove i territori e i Comuni sono strutturalmente collegati tra loro da infrastrutture, da dinamiche economiche e sociali e da identità culturali.

Riteniamo quindi che applicando contestualmente i principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza nelle aree metropolitane, caratterizzate dalla presenza di Comuni di grandissime dimensioni e di altri Comuni in rapporto di stretta integrazione territoriale, economica e sociale, le Città metropolitane andrebbero a sostituire le Province esistenti, realizzando una struttura di governo differenziata in grado di esercitare tutte le funzioni della Provincia e alcune di quelle comunali, articolate a loro volta non più in Comuni ma in amministrazioni municipali decentrate nell'ambito dell'area metropolitana.

Riteniamo comunque assolutamente necessario procedere rapidamente, ai sensi dell'articolo 117, lettera p), della Costituzione, all'individuazione delle funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane. Si tratta di una materia di competenza legislativa dello Stato da definire per pervenire ad un quadro chiaro e coerente delle rispettive competenze: consideriamo in questo senso apprezzabile l'intenzione manifestata dal Governo di affrontare l'argomento in occasione della riforma del Testo unico degli enti locali, che dovrebbe essere oggetto di un apposito disegno di legge collegato alla finanziaria 2007.

In ordine alla questione di Roma capitale, riteniamo opportuno dare corretta attuazione all'ultimo comma dell'articolo 114 della Costituzione, che ne rimette la disciplina dell'ordinamento a legge dello Stato. In tal senso ricordiamo, per inciso, di non aver condiviso l'impostazione della riforma della Parte II della Costituzione respinta dal *referendum* dello scorso giugno, che circoscriveva l'autonomia della capitale entro i limiti e le modalità stabiliti dallo Statuto della Regione Lazio. Riteniamo poi che una disciplina organica, tramite legge dello Stato, sia assolutamente da privilegiare rispetto ad interventi estemporanei ed eventuali, dettati da esigenze contingenti e non coordinati secondo una logica sistematica.

In tale provvedimento, cioè la legge dello Stato, le questioni inerenti la capitale potrebbero essere disciplinate in raccordo con quelle della Città metropolitana, vista la loro stretta interdipendenza, e comunque prevedendo un ordinamento differenziato che consenta ampie forme di autonomia, in considerazione delle peculiarità presentate da una città di quasi tre milioni di abitanti, sede degli organi costituzionali dello Stato, ove sono presenti istituzioni internazionali e la Santa Sede e che rappresenta l'unità del Paese.

In ordine all'ultima tematica proposta, e cioè la presenza nel nostro territorio nazionale di Regioni prive di grandi concentrazioni urbane e caratterizzate dalla presenza di insediamenti di minore dimensione demografica e a carattere diffuso, la CISL ritiene che la politica più opportuna sia, seguendo la logica del principio di sussidiarietà, quella di sostenere i piccoli e piccolissimi Comuni, le unioni di Comuni e l'associazionismo inter-

comunale, che rappresenta secondo noi una valida possibilità per gestire le funzioni amministrative ed i servizi sul territorio. In questo senso valutiamo positivamente le misure contenute nel disegno di legge finanziaria 2007: dall'esonero del patto di stabilità per i Comuni fino a 5.000 abitanti, agli incentivi alle unioni e alle gestioni associate.

PRESIDENTE. Do ora la parola alla dottoressa Sara Agostini, che in tutte le riunioni è stata sempre particolarmente sintetica ed è andata subito al cuore del problema.

AGOSTINI, *Unione nazionale cooperative italiane (UNCI)*. Signor Presidente, l'argomento oggi all'ordine del giorno mette in evidenza una delle caratteristiche peculiari del nostro Paese, ovvero un territorio che, al di là dei confini regionali, può presentare caratteristiche diverse ma ugualmente importanti: pensiamo alle grandi città, ai distretti industriali, ai territori di frontiera.

Si tratta di articolazioni interessanti per lo sviluppo dell'economia e per la creazione e la determinazione dei servizi ai cittadini, di cui occorre tener conto, onde evitare di ridurre il territorio solo alla dimensione regionale.

Le esigenze di governo di questo tipo di aree possono essere soddisfatte mediante la creazione di delegazioni interistituzionali che si avvalgano delle strutture preesistenti: ciò comporta una maggiore coesione in vista del raggiungimento di obiettivi comuni ad aree diverse, ma spesso sovrapposte a quelle tradizionali, senza creare ulteriori organi che potrebbero confliggere con quelli preesistenti, non essere funzionali e comportare soltanto un aggravio di costi per la pubblica amministrazione.

Per quanto attiene alle Città metropolitane, la legislazione, in via teorica, sembra essere adeguata anche se ciò dovrà essere verificato a regime.

La nuova definizione di poteri locali delle aree metropolitane, secondo noi, dovrebbe avvenire in via funzionale e non istituzionale, anche se riteniamo debba permanere quest'ultima funzione.

L'istituzione di una Conferenza permanente degli enti locali, a nostro avviso, consentirebbe un raccordo dell'azione amministrativa nel territorio tra i diversi livelli istituzionali e in tale organo non si ritiene debbano essere integrate le Prefetture. L'istituzione di tale Conferenza dovrebbe essere sufficiente a superare le contraddizioni attuali e non postulare come necessarie forme di controllo invasive le quali, per le caratteristiche di incidenza, potrebbero essere considerate come un'ingerenza ingiustificata.

Per quanto riguarda, infine, la questione di Roma capitale, si tratta di una città metropolitana con funzioni supercomprensoriali. Le procedure per la sua definizione dovrebbero tener conto della partecipazione diretta della Provincia, delle altre Province del territorio e della Regione. La situazione della capitale evidenzia la presenza in Italia di insediamenti di grandi dimensioni accanto a piccoli centri urbani. Ebbene, solo la valorizzazione delle specificità territoriali e la realizzazione di istituzioni di tipo

funzionale possono permettere allo sviluppo delle aree più piccole la sinergia con i centri maggiori.

*VELTRONI, sindaco di Roma.* Dopo l'intervento della dottoressa Agostini, svolgerò anch'io brevemente le mie osservazioni. Ringrazio innanzitutto la Presidenza per l'invito e, se mi si consente, consegnerò una relazione scritta che potrà essere utilizzata per i lavori delle Commissioni.

Intendo svolgere solo alcune considerazioni in relazione a quanto ho ascoltato dal relatore e negli interventi finora svolti, che condivido largamente.

Faccio in primo luogo una premessa: ci troviamo nell'ambito di una definizione dell'identità costituzionale di Roma, sancita dall'articolo 114 della Costituzione, che la distingue rispetto alle altre aree metropolitane; ad essa è riservata una definizione specifica e si rimanda ad una legge dello Stato la disciplina delle caratteristiche dei poteri e dei contesti rispetto ai quali Roma può esercitare le sue funzioni.

Ciò nasce dalla considerazione obiettiva e reale secondo la quale Roma riassume due funzioni: non solo quella di essere una grande area metropolitana, ma anche di essere capitale del Paese; è proprio la somma di queste due funzioni a distinguerla dalle altre aree metropolitane.

Vorrei soffermarmi brevemente sulla prima funzione, precisando che quanto sto per dire in relazione alla dimensione di area metropolitana vale per Roma come per le altre grandi città. Penso che ove il Parlamento, come auspico, si appresti a dare per città come Milano, Napoli o altre, una definizione normativa specifica, faccia una cosa giusta. È una scelta giusta per governare città di queste dimensioni, per la loro ampiezza territoriale ed in termini di popolazione e per la complessità dei problemi che ne derivano, che va nella direzione di un'assunzione piena di responsabilità e di funzioni. Si tratta di aree metropolitane che hanno bisogno di non essere governate, come oggi invece accade, con gli stessi poteri dei piccoli Comuni: esse possono svolgere, hanno già svolto e svolgono una funzione molto importante per l'intero Paese.

Tra le aree metropolitane credo che Roma rappresenti una situazione particolare. Mostro alla Presidenza uno schema, e mi scuso di non poterlo sottoporre all'attenzione di tutti i presenti, che credo renda evidente più di qualsiasi altra cosa (almeno per me è stato così) la dimensione della nostra città. Da tale schema, che rappresenta la città di Roma, si vede che questa città contiene dentro di sé, in un'area di 1.290 chilometri quadrati, Bologna, Milano, Torino, Napoli, Palermo, Genova, Firenze e Catania (e giuro che non ho fatto riferimento a Catania in omaggio al Presidente Bianco).

PRESIDENTE. Perché Catania ha un sua vulcanica consistenza.

*VELTRONI, sindaco di Roma.* Si tratta di otto città e, nonostante questo, avanza ancora una parte dell'area della città, nella quale se ne potrebbe collocare una nona.

Roma in termini di popolazione, stiamo parlando dell'area, è la terza capitale europea, dopo Londra e Parigi: è più grande di Berlino, Madrid e di molte altre città. In termini di superficie, per estensione di chilometri quadrati, Roma è come Parigi, Berlino, Bruxelles e Stoccolma messe insieme; è una città che arriva fino ad Ostia, fino al mare, e che ha una molteplicità di funzioni.

E passo ora ad un altro aspetto. Data la dimensione della città di Roma, noi non poniamo il problema del superamento della Provincia e non sentiamo il bisogno di associare all'area metropolitana di Roma altri Comuni. Roma è già area metropolitana, non ha bisogno di coinvolgere, né di pensare al superamento di altri livelli istituzionali. La nostra opinione è che la Provincia, che svolge già oggi una funzione di coordinamento molto prezioso, possa continuare a farlo e che lo stesso valga evidentemente molto di più per la Regione.

So di dare un dolore al mio amico senatore Calderoli, per il quale oggi è una giornataccia: stare qui a discutere di Roma capitale e ascoltare il sindaco di Roma mi rendo conto che richiede una pazienza al di sopra dell'accettabile. Tuttavia, faccio appello alla sua gentilezza anche perché i dati che sto per fornire temo che aggraveranno la mia situazione. Al di là di ogni scherzo, vorrei richiamare i tassi di variazione media annui sull'andamento dell'economia di Roma nel quinquennio 2001-2006 e confrontarli con quelli del resto del Paese.

Colgo questa occasione per dire che non corrisponde più alla realtà un vecchio stereotipo che penso che chi vive per varie ragioni in questa città, anche per esercitare le sue funzioni istituzionali, lo conosce e lo misura. Roma non è più, ammesso che lo sia mai stata, la città ministeriale, lenta: Roma è molto cambiata. Questo cambiamento se non è sotto gli occhi di tutti, emerge comunque dalle cifre. Siamo cresciuti in cinque anni, a valore aggiunto, dell'1,6 a fronte di una crescita dello 0,9 del Paese e abbiamo incrementato gli occupati del 2,5 a fronte dell'1,2 del Paese; abbiamo aumentato le presenze turistiche nella misura che tutti conoscono; abbiamo un prodotto interno lordo che nel 2004 è stato del 4,1 contro l'1,3 del Paese e che nel 2005 è dello 0,6 contro lo zero del Paese. Registriamo quindi un dato di crescita notevolmente superiore rispetto al *trend* del Paese.

Per quanto riguarda il turismo, abbiamo avuto negli ultimi tre anni un incremento del 25 per cento, a fronte purtroppo del crollo dei dati del turismo nazionale. Ciò non dipende dalle risorse nazionali che vengono trasferite a Roma, ci tengo a dirlo a tutti i presenti e in particolare al senatore Calderoli, perché immagino, anche dalle dichiarazioni che leggo, che il pregiudizio sia insediato maggiormente in una forza politica piuttosto che in altre.

I trasferimenti erariali da parte dello Stato ammontano a 294 euro *pro capite*, a fronte di una media delle grandi città che è invece di 357 euro *pro capite*. A Milano si registrano 332 euro *pro capite*; più o meno la stessa somma è prevista per Genova, così come per Torino, mentre per Napoli e Palermo si registrano somme più consistenti. Inoltre, nel corso

degli ultimi anni, per effetto delle leggi finanziarie, sono stati portati a zero i contributi per Roma capitale. Dunque ciò che Roma ha fatto, lo ha realizzato con le sue forze ed energie, attingendo alla sua capacità produttiva.

Non c'è dubbio però che esiste un problema reale di poteri che questa città deve mettere in campo per mettere in sintonia la vitalità della sua società con i tempi della decisione politica. Da questo punto di vista, personalmente aderisco all'ipotesi fatta dal relatore, vale a dire all'idea che Roma possa avere una potestà regolamentare capace di derogare alla normativa regionale e statale in determinate materie non riservate naturalmente alla legge con riserva assoluta e che possa esercitare queste funzioni in modo che ciò segni la differenza rispetto alle altre aree metropolitane.

Roma è area metropolitana e capitale ed assolve ad una serie di funzioni; farò alcuni esempi. Roma è una città nella quale si svolgono ogni anno alcune centinaia di manifestazioni pubbliche che comportano impegno e risorse; tralascio ciò che è naturale e più ovvio, vale a dire il fatto che essa sia sede della cristianità, di tre ambasciate per ogni Paese e potrei continuare. Roma è una città che deve assolvere alla sua funzione di capitale anche in relazione alla sua capacità di organizzazione e di gestione di grandi eventi, quali quelli a cui tutti quanti abbiamo assistito nel corso di questi anni.

Dunque non c'è dubbio che per questa doppia caratteristica, quella di grande area metropolitana e quella di capitale nel senso pieno del termine, la città di Roma quasi per definizione dovrebbe essere allineata alle altre città europee. L'elenco fatto dal senatore Vitali è assolutamente corrispondente alla realtà.

Se Madrid, Parigi, Berlino, Londra e tutte le altre grandi capitali europee, nessuna esclusa, hanno uno *status* particolare, non si spiega perché Roma non lo debba avere in un contesto di definizione di uno *status* particolare di tutte le aree metropolitane e dunque non come un intervento che riguardi solo la capitale. Esiste per così dire un doppio pedale: da un lato le aree metropolitane, dall'altro una città che è nel contempo area metropolitana e capitale, che non vuole mettere in discussione gli altri livelli istituzionali, ma attenersi al suo territorio sul quale esercitare poteri di velocizzazione.

Faccio una considerazione finale che solo in qualche misura esula dall'ambito delle mie responsabilità. Da sindaco sento il problema della capitale come il problema del Paese; sento come una questione urgente il problema di modernizzare, velocizzare e rendere stabile la decisione politica. È una questione con la quale un Paese del 2000 deve fare i conti, che vale a livello generale e nelle singole aree.

Non c'è dubbio, infatti, che la velocità di decisione è garanzia della crescita, della qualità della decisione politica e talvolta persino della sua trasparenza. Troppi passaggi da dover superare finiscono con l'essere anche uno strumento molto utile per tutti coloro che vogliono esercitare poteri di condizionamento. Più sono nette, chiare e riconoscibili le responsa-

bilità e più è veloce la decisione politico-amministrativa e più essa può corrispondere agli ambiti e alle dimensioni. Per farsi un'idea: Roma ha lo stesso numero di abitanti dell'Uruguay ed ha lo stesso prodotto interno dell'Ungheria e della Repubblica ceca, ma per essere governata ha gli stessi poteri di un comune di 800 abitanti. Non credo di aver bisogno di dire altro per sottolineare che prima si risolve questa contraddizione e meglio è e non per la capitale ma, in quanto capitale, per tutto il Paese.

Ringrazio ancora una volta i presidenti Bianco e Violante, il senatore Vitali e tutti i senatori per l'attenzione che mi è stata riservata.

BOATO (*Verdi*). Signor Presidente, vorrei rivolgere una domanda telegrafica al sindaco Veltroni. Lei ha già riflettuto, per dare attuazione al progetto Roma capitale, sull'ipotesi di intervenire con legge ordinaria o se non sia piuttosto necessario intervenire con legge costituzionale?

VELTRONI, sindaco di Roma. La nostra valutazione è che, assunto con legge costituzionale lo *status* speciale di Roma capitale e rinviato ciò ad una legge ordinaria, se si interviene ora appunto con una legge ordinaria, si è in condizione di farlo bene e in tempi rapidi.

PRESIDENTE. L'opinione del sindaco Veltroni corrisponde ad un'opinione largamente diffusa secondo cui meno leggi costituzionali si fanno, quando non è strettamente indispensabile, meglio è. Un abuso di costituzionalizzazione è uno dei potenziali danni al nostro Paese.

BOATO (*Verdi*). Il problema è se si va ad incidere sui poteri di altri che hanno un profilo costituzionale.

VELTRONI, sindaco di Roma. Per questo si pensa soltanto a poteri derogatori.

DELL'ACQUA, Unione Province d'Italia (UPI). Signor Presidente, ringrazio per l'opportunità che mi è stata data di intervenire su un argomento che ritengo di grande importanza: le basi per dare compiutezza alla riforma del Titolo V della Costituzione, e soprattutto l'individuazione dei compiti e delle funzioni dei diversi livelli istituzionali, uno degli aspetti – almeno dal mio punto di vista – più interessanti e rilevanti.

Cercherò, rispondendo così all'invito del presidente Bianco, di essere breve nel mio intervento e ciò probabilmente è anche possibile perché mi ritrovo molto nei passaggi e nelle considerazioni esposte dal relatore Vitali. Vorrei comunque svolgere qualche considerazione, non fosse altro perché in quanto rappresentante delle Province italiane ci si inserisce in questo dibattito dopo una bufera estiva: si vorrebbe cercare di chiarire meglio in merito a ciò che fanno le istituzioni.

Prima ho detto che dare attuazione alla riforma del Titolo V della Costituzione è un fatto importante. L'occasione della legge delega ci consente di dare compiutezza al principio – da tutti sostenuto – della sussidia-

rietà, di metterlo veramente in coerenza con ciò che lo stesso principio si propone.

È indubbio che oggi il principio di sussidiarietà, nell'attuale conformazione dei diversi livelli istituzionali, è in qualche modo rovesciato. In sostanza, ci si trova di fronte ad una piramide rovesciata. Credo che il principio di sussidiarietà debba partire dal livello più immediato e vicino al cittadino, e dunque dal Comune, e che questa debba essere la base per arrivare allo Stato. Dire che si parte dalla base non significa dire che la base assorbe tutte le funzioni; è evidente che alcune di esse saranno svolte attentamente e con congruità dal livello comunale mentre altre avranno comunque bisogno di unitarietà di intervento, richiederanno una differenziazione ed un'adeguatezza del livello istituzionale e, proprio in coerenza con il principio di sussidiarietà, dovranno fare riferimento a livelli istituzionali superiori e dunque alla Provincia, alla Regione e allo Stato.

Qui vorrei fare un'altra considerazione. L'Unione delle province italiane ritiene che fare chiarezza su queste materie significa anche eliminare una sorta di confusione e di differenziazioni che esistono anche a livello istituzionale. Non si può qui non considerare che molte funzioni e compiti di alcuni livelli istituzionali (mi riferisco soprattutto a quello provinciale) derivano da quanto le Regioni hanno deciso con proprio statuto di poter fare e delegare.

Credo, pertanto, che in questa occasione si possa ricondurre ad un comune denominatore il ruolo istituzionale del livello regionale. Penso che non competa a questo livello l'esercizio di funzioni amministrative; tale livello si deve soprattutto occupare della programmazione e dell'attività legislativa: le funzioni amministrative non possono essere gestite dalla Regione. Questa chiarezza produrrebbe una ulteriore chiarezza anche sul flusso delle risorse che consentono poi l'esercizio di alcune funzioni.

Come ho detto prima, le riflessioni del relatore sono ampiamente condivisibili, soprattutto quando ha sottolineato con molta decisione che mettere in piedi questo processo di chiarezza significa anche andare a toccare tutti i punti distorsivi dei vari livelli istituzionali. Mi riferisco alla polemica di quest'estate sulle Province: sembrava di assistere al tiro al piccione. Non si è riflettuto abbastanza sulle competenze attuali e future della Provincia né su quanto eventualmente debba essere ricondotto ad essa o su quanto stanno facendo altre agenzie o altri organismi con altri costi e non sempre con la medesima efficacia.

Chiarire quale sia il ruolo della Provincia sulle materie richiamate, relative al governo locale, alla programmazione locale e alla gestione di servizi di area vasta, significa avere l'occasione di ricondurre all'interno di questo ente una serie di funzioni attualmente decentrate. Questo sì che incide sui costi della politica.

Proseguendo nel processo di definizione dei vari livelli istituzionali, emerge con evidenza quale debba essere la funzione dell'Unione dei Comuni e delle Comunità montane. Tale chiarezza è necessaria in quanto non sono rari i casi di doppia partecipazione di Comuni in unioni e Comunità montane. Dobbiamo definire quali sono i compiti di queste asso-



ciazioni che non possono assorbire quelli eventualmente assegnati alle Province. Sono dei compiti di gestione dei servizi in forma associata: in caso contrario, ogni singolo Comune non avrebbe la potenzialità per garantirne la qualità. A cascata, vanno definiti meglio anche tutti questi processi.

Quanto alle Città metropolitane, l'UPI ritiene che queste realtà vadano innanzitutto definite, che siano previste e che ciò sia anche necessario. È difficile prevedere per ogni definizione di Città metropolitana uno schema di costituzione unico.

L'individuazione di Città metropolitane è uno degli argomenti che necessitano una riflessione proprio rispetto al contesto nel quale tali entità si formano. Quanto alle motivazioni della loro istituzione, ne condividiamo i presupposti e facciamo una raccomandazione. Nel dibattito aleggia la sensazione, e noi non vorremmo, che la Città metropolitana genererà altri enti. Come unione delle Province, ribadiamo che il sistema provincia in Italia oggi esiste ed è definito. Vorremmo che non si procedesse in quegli *iter* iniziati per l'istituzione di nuove Province. Noi siamo per livelli provinciali adeguati con una funzione vera di aria vasta. Non vorremmo che la Città metropolitana generasse altri organismi istituzionali ed altre Province.

Sicuramente, la Città metropolitana una volta costituita dovrà essere l'entità amministrativa ed istituzionale che accorpa in sé le funzioni della Provincia e dei Comuni. Ribadisco con molta chiarezza che l'UPI non è a favore della proliferazione di nuovi enti e Province. Questa può essere una occasione concreta per affrontare complessivamente il tema dei costi della politica, al quale spesso si fa riferimento.

La legge delega può essere anche un'occasione per ripensare a quanto scritto nella legge finanziaria sull'ordinamento degli enti locali. Esso deve trovare posto in questo progetto di legge (non in norme sparse nella finanziaria) e ricomprendo in questo ragionamento – e spero di non scandalizzare nessuno – anche lo stralcio del taglio delle indennità.

Ho raccolto a livello territoriale l'opinione di tanti amministratori che si sentono offesi da questa norma. Noi riteniamo che le indennità definite in questo nuovo quadro possano essere ridiscusse nel loro complesso. Il loro mantenimento nella legge finanziaria ci sembra un gesto che offende il lavoro degli amministratori a livello territoriale oltre ad essere altamente demagogico.

*PANIERI, Confartigianato.* Signor Presidente, la Confartigianato esprime soddisfazione per questa seduta conclusiva del ciclo di audizioni sul federalismo sia nel merito che nel metodo di conduzione dei lavori. Nel merito perché sicuramente il confronto serrato e ricco può consentire di trarre sintesi e indirizzi ai fini di una accelerazione del processo di attuazione complessiva della riforma del Titolo V; nel metodo sicuramente in ragione dello strumento innovativo introdotto per la conduzione delle audizioni in questo modo.

Auspichiamo che esso possa costituire un esempio significativo in divenire delle modalità di coinvolgimento delle parti sociali e degli organismi interessati ai lavori parlamentari.

Entrando nel merito dei lavori odierni, come organizzazione di rappresentanza delle piccole imprese, riteniamo prioritario al di là degli approfondimenti sulle forme di governo e le istituzioni locali, ribadire il principio di non proliferazione degli enti e delle funzioni a livello locale.

Secondo il dato riportato da «Il Sole 24 Ore» il solo atto di nascita di una nuova Provincia costa complessivamente al Paese 50 milioni.

Piuttosto che immaginare nuove architetture che sostanzialmente individuano e propongono nuove istituzioni, è necessario orientare complessivamente gli strumenti di riforma verso l'efficienza, l'efficacia e l'aumento delle *performance* istituzionali e complessive.

Da questo punto di vista, è importante la valorizzazione delle intese attualmente previste tra Regioni dall'articolo 117 della Costituzione e soprattutto delle forme di associazionismo individuate nel decreto legislativo n. 267 del 2000. Piuttosto che valorizzare meccanismi complessi di fusione tra Comuni, riteniamo maggiormente efficaci i meccanismi di associazionismo intercomunale.

Per quanto riguarda la cooperazione tra livelli, noi sottolineiamo l'importanza di un maggiore coordinamento tra articolazione periferica degli organismi statali sul territorio con gli enti locali. Tale *deficit* è già stato evidenziato da altri interventi in sedute precedenti nel corso di queste audizioni. Questo principio va in questa sede ribadito.

Quanto alla questione dei controlli, essi devono a nostro avviso abbandonare strumenti di controllo giuridico e formale per introdurre sistemi basati su premi e disincentivi delle azioni condotte.

Auspichiamo, in ultimo, che tali audizioni siano prodromiche ad un lavoro di definizione dell'architettura complessiva dell'attuazione della riforma del Titolo V. Ci auguriamo che tale sforzo porti rapidamente alla definizione degli strumenti di attuazione perché condividiamo l'affermazione del sindaco di Roma Veltroni, secondo il quale il nostro Paese ha un immenso bisogno di velocizzare e modernizzare il complessivo sistema delle istituzioni nell'interesse dei cittadini e delle imprese.

*PIRASTU, Unione italiana del lavoro (UIL).* Rivolgo un saluto ai presenti e ringrazio i Presidenti delle Commissioni affari costituzionali di Camera e Senato essenzialmente per due motivi. In primo luogo, per il metodo con cui si stanno conducendo queste audizioni che, a nostro avviso, costituisce la massima espressione di uno Stato democratico: la concertazione è rappresentata da tanti soggetti uniti per affrontare dei temi importanti; in secondo luogo, per l'importanza delle questioni che ci sono state sottoposte.

I temi che abbiamo affrontato in queste quattro giornate di dibattito e rispetto ai quali abbiamo offerto il nostro contributo attraverso la risposta fornita al questionario, costituiscono per la UIL delle questioni fondamentali da affrontare in vista di una auspicabile riforma della Costituzione, da

cui possa scaturire un testo saggio ed efficiente, sicuramente condiviso, che possa far superare quel sentimento di incertezza di una transizione permanente, che da troppo tempo sta inchiodando le nostre istituzioni e la nostra società.

La UIL ha apprezzato molto la cernita delle questioni focalizzate dalle Commissioni affari costituzionali dei due rami del Parlamento. Si tratta, peraltro, di argomenti a cui da sempre la UIL rivolge una particolare attenzione, auspicando, da una parte, una allocazione diversa delle competenze legislative tra Stato e Regioni – e quindi una rivisitazione dell'articolo 117 – dall'altro, un'attuazione del federalismo fiscale e una maggiore concertazione tra i vari livelli interistituzionali, nonché l'avvio di una fase di riforma, a partire dal Testo unico degli enti locali, in cui si ponga come prioritaria l'attuazione della Città metropolitana.

Mi riaggancio a quest'ultima questione, che rientra nell'oggetto della seduta odierna, per sottolineare la necessità che venga ribadito che la forma istituzionale più prossima al cittadino, ai suoi bisogni e che maggiormente soddisfa le sue esigenze anche in termini di diritti civili e sociali è sicuramente il Comune.

Ciò detto, per quanto riguarda le aree vaste, un ruolo importante lo ricopre anche la Provincia; la UIL, però, non è d'accordo ad una proliferazione di tale ente.

Infine, desidero segnalare il ruolo che potrebbe ricoprire la Città metropolitana, la cui attuazione in alcune aree del Paese si rende necessaria per esigenze di coordinamento e di semplificazione burocratica.

In questo nuovo processo di riforma complessiva – una volta stabilito chi fa che e chi fa che cosa – occorre evitare una sovrapposizione delle strutture burocratiche tra i vari livelli istituzionali; in questo caso ci riferiamo soprattutto alla istituzione di assessorati che in alcune autonomie locali sono pleonastici, non avendo delle competenze specifiche.

Quanto alla questione di Roma capitale, secondo la UIL, vista la peculiarità di questa città – confermata dall'intervento del sindaco Veltroni – la forma istituzionale non può che essere quella di una Città metropolitana con più ampi poteri e a tal fine è quindi necessario che la sua istituzione avvenga attraverso un procedimento costituzionale.

A chiusura del mio intervento vorrei fare un breve cenno a ciò che per la UIL è essenziale ai fini di un coordinamento in sede locale. A livello provinciale o di area metropolitana andrebbe istituzionalizzata la Conferenza dei sindaci che permetterebbe agli stessi di avere una serie di raccordi di concertazione a livello locale; nello stesso tempo andrebbe anche conferita una maggiore forza amministrativa alle Conferenze dei servizi quali sedi settoriali di concertazione istituzionale.

Un riferimento va fatto anche alla concertazione sociale che riteniamo fondamentale a livello locale ed in tal senso mi riaggancio anche alle testimonianze, emerse nella seduta di ieri, relative ad una visione che definirei negativa dei CREL. Per noi i Consigli regionali dell'economia e del lavoro costituiscono una sede di concertazione a livello locale, una sede di confronto e di accompagnamento ai processi di concertazione.

Tale istituzione dovrebbe avvenire o con uno strumento statutario o con legislazione ordinaria regionale, sull'esempio sperimentato in alcune Regioni.

In conclusione auspichiamo che si rimetta in moto il treno delle riforme e che lo scambio utile e costruttivo delle opinioni che c'è stato in queste quattro giornate, tipico – tengo a ribadirlo – di un sistema democratico, possa ripetersi affinché si possa raggiungere una condivisione su un testo così importante quale è quello costituzionale, da cui dipende sia la stabilità del Paese, sia la garanzia dei diritti dei cittadini.

*LORENZETTI, Conferenza delle Regioni e delle Province autonome.* Ringrazio ancora una volta i Presidenti delle Commissioni affari costituzionali di Camera e Senato e i deputati e i senatori qui presenti. Porto ovviamente il saluto del presidente Errani che avrebbe voluto prendere parte a questa audizione, ma che purtroppo è impegnato in un'altra sede a causa di una convocazione urgente inerente proprio le tematiche oggi al nostro esame, ovvero il Codice delle autonomie.

Abbiamo già avuto modo di esprimere il nostro apprezzamento per queste audizioni; condividiamo l'iniziativa ed anche i suoi contenuti pur con le diverse articolazioni su cui di seguito mi soffermerò.

Siamo in proposito convinti dell'inopportunità di procedere a continue modifiche costituzionali, di passare da una legislazione all'altra; occorre essere seri, assumerci le nostre responsabilità e pervenire ad una larga intesa. Di questo infatti c'è bisogno, di un approccio realistico e di una ampia intesa tra Regioni, Governo e Parlamento, onde evitare di dover ricominciare sempre tutto da capo ad ogni legislatura. Occorre invece rinnovare rapidamente ed efficacemente il sistema istituzionale proprio per essere coerenti anche in termini di tempi e di efficacia delle nostre decisioni con la velocità delle trasformazioni economiche, posto che le economie che hanno le *performance* migliori sono quelle che vedono una coerenza della filiera istituzionale. Quindi lavorare in tale direzione credo costituisca il modo giusto per fare la nostra parte fino in fondo. In tal senso la parola da adottare è «cooperazione», ripeto, non modifiche continue, ma cooperazione tra i vari livelli istituzionali.

È inoltre necessario evitare il sindacalismo istituzionale delle competenze rigide, per ragionare secondo quei principi di differenziazione e flessibilità che condividiamo, anche in riferimento a quanto abbiamo ascoltato stamane nella relazione svolta dal senatore Vitali.

Siamo contrari alla proliferazione di enti, laddove vediamo invece positivamente alcuni passaggi della legge n. 59 del 1997.

La riforma amministrativa deve essere incardinata all'interno di quello che è il federalismo legislativo, il federalismo amministrativo e il Codice delle autonomie. Siamo d'accordo nel separare la titolarità dall'esercizio per incentivare l'associazionismo comunale, onde evitare percorsi forzosi di fusione che sono contrari alla storia stessa delle comunità e anche per evitare trasferimenti forzosi di titolarità che non credo portino effetti positivi.

Ritengo altresì opportuno ragionare avendo sempre ben presenti i principi di differenziazione e flessibilità: la cooperazione deve poter vedere in quello che abbiamo definito «quadro del federalismo cooperativo» sia la concertazione che per l'appunto la cooperazione. L'intesa interistituzionale che è stata richiamata anche ieri dal presidente della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome Martini, ovvero quella del giugno 2002, va rinnovata e irrobustita, garantendo tempi rapidi anche a questo genere di intese e non rispetto al singolo provvedimento, ma all'approccio, al quadro, al profilo, ai confini, in modo tale che una volta effettuata l'intesa interistituzionale si possa dare rapidamente spazio al processo delle riforme. Quello che però è in tal senso utile è che quei principi di flessibilità, di differenziazione e di cooperazione siano davvero osservati.

Nell'ambito della relazione svolta dal senatore Vitali ho ascoltato alcuni passaggi rispetto ai quali mi permetto di sottolineare l'opportunità di fare attenzione; nello specifico mi riferisco alle agenzie regionali, agli ATO, ai consorzi di bonifica e agli enti parco. Ci sono delle Regioni che stanno affidando le funzioni inerenti questo ambito alle Province. Ad esempio la mia regione, l'Umbria che è piccola e policentrica, sta affidando queste competenze alle Comunità montane che sono anche unioni di comuni. Che cosa intendo dire? Intendo dire, anche per rispondere ad alcuni dei quesiti che ci sono stati posti, che vi è una differenza fra le Regioni: ci sono quelle montuose e quelle pianeggianti, quelle piccole e quelle grandi; Regioni in cui vi sono Province equilibrate territorialmente e Regioni con Province squilibrate per gestire determinate funzioni.

Dovremmo decidere i punti cardine, condividendoli in un'intesa, e poi potremmo lasciare alla competenza legislativa regionale la possibilità di fare la propria parte, anche perché, ciò oltre tutto, è previsto dalla legge n. 59 e dal nuovo Titolo V della Costituzione.

Questa è la nostra impostazione che contiene un approccio molto realistico. Infatti, e rispondo ad un altro quesito, nel momento in cui le Regioni si devono misurare con il Governo per un assetto istituzionale più congruo e il più confacente possibile ai distretti industriali ed ai sistemi territoriali economici, occorre avere molta flessibilità.

Inoltre, vorrei aggiungere che Stato, Regioni ed enti locali sono allo stesso grado costituzionalmente responsabili dell'efficacia dei servizi e della garanzia di un adeguato livello di tutela dei diritti dei cittadini. Certamente sono ugualmente responsabili, ma secondo competenze e titolarità diverse. Gli articoli 114 e 117 della Costituzione sicuramente vanno considerati congiuntamente, rispettando i ruoli e le diversità istituzionali. Infatti le competenze legislative sono diverse da quelle amministrative. Coordinazione non significa che tutti possono fare qualsiasi cosa, ma che tutti quanti possono agire a seconda delle proprie competenze.

L'attuazione del principio di sussidiarietà, inoltre, deve legarsi strettamente all'attuazione degli altri principi, in quella sede di intesa interistituzionale su cui si deve puntare molto, proprio per rendere i lavori più rapidi.

Noi siamo assolutamente d'accordo con l'idea che, nella cornice dell'attuale Titolo V, si costruisca un percorso di riforma orientato alla semplificazione ed alla non sovrapposizione. Ovviamente pensiamo che non sia possibile affrontare separatamente la riforma del sistema amministrativo prescindendo dal sistema legislativo, come non si può prescindere dal livello regionale per le competenze proprie delle Regioni. Intendo dire, proprio riferendomi a quei principi di flessibilità e di differenziazione, che è impossibile realizzare il principio di sussidiarietà partendo dal centro, utilizzando massicciamente l'individuazione delle funzioni fondamentali degli enti locali; è sbagliato, non ci porta da nessuna parte e non avrebbe a nostro avviso nessuna efficacia.

Siamo convinti, invece, che proprio perché lo Stato deve legiferare in materia di funzioni fondamentali e le Regioni hanno la competenza in materia di funzioni degli enti locali, si debba ragionare sui punti cardine e non rinunciare al ruolo di intermediazione svolto dalla Regione rispetto al proprio sistema locale, perché è un sistema che ha dato frutti importanti (certo, non in tutte le Regioni) ed è previsto anche dall'articolo 123 della Costituzione.

Molti statuti regionali, anche prima di quelli nuovi, prevedevano i Consigli delle autonomie locali, e molte Regioni, anche se non tutte, hanno legiferato in merito all'esercizio associato delle funzioni ed alla definizione degli ambiti ottimali, proprio perché tale possibilità era già prevista dalla legge n. 59 insieme all'allocazione della competenza in capo alla legge regionale per la distribuzione delle funzioni amministrative a Province e Comuni. A questo proposito ricordo la sentenza n. 343 del 1991 ma anche, nell'ultimo anno, due intese raggiunte in sede di Conferenza unificata, necessitate dalla pronuncia n. 224 del 2005 della Corte costituzionale che ha ribadito la competenza regionale riguardo alle forme associative.

Dunque evitiamo di tornare indietro, mettiamo a posto quello che va male sulla base dell'esperienza, perché ripartire dalla modifica del Titolo V non è consigliabile, significa ricominciare da capo, come lo è anche ridiscutere la situazione senza tener conto del punto a cui sono arrivate le Regioni in varie parti d'Italia.

Questa è la nostra proposta: incentivare l'esercizio associato, non ancorarlo a rigidi criteri. Condividiamo quello che abbiamo ascoltato: no a norme manifesto, no a norme inserite nella finanziaria che hanno più il senso di un approccio ragionieristico che non di un riassetto interistituzionale. Ovviamente le Regioni sono diverse tra di loro, vi sono i grandi Comuni, appunto l'area metropolitana o Roma capitale, ma dove la realtà è più piccola, policentrica, dobbiamo trovare forme di aggregazione che non costruiscano nuovi pezzi di amministrazione, sprechi, nuovi enti, ma incentivino l'esercizio associato.

Per quanto riguarda la Città metropolitana condividiamo la necessità di dare attuazione al disposto costituzionale. Si tenga conto ovviamente del ruolo regolativo della Regione e del governo del processo istitutivo. Non si può perseguire un livello uniforme del governo nelle varie aree

metropolitane, lo diceva anche il senatore Vitali: non è data la Città metropolitana dal numero degli abitanti, ma dalla complessa unitarietà della sua articolazione. La Città metropolitana è sicuramente diversa dalla Provincia, e in relazione a ciò noi condividiamo quello che ha detto il sindaco Veltroni: la capitale ha un ruolo di fondamentale importanza in tutti gli Stati federali e quindi l'assetto ordinamentale della capitale dovrà essere oggetto di una specifica fase di concertazione, certamente nel rispetto del ruolo legislativo dello Stato e delle Regioni.

Per quanto concerne i controlli, anche a questo proposito suggerisco di non ricominciare da capo, di non ritornare indietro: diamo valore alle forme di collaborazione che consentono sicuramente di affrontare meglio e con più efficacia le problematiche esistenti. Non torniamo indietro anche con il principio di uniformità, quando ormai abbiamo dato spazio al principio di differenziazione e di flessibilità.

*TROFFA, Confederazione generale italiana del lavoro (CGIL).* Signor Presidente, anche in questa sessione vorrei dare per acquisite, per brevità, le riflessioni che abbiamo svolto nelle precedenti sessioni: per il quadro generale quella del 13 ottobre, per gli aspetti più particolari quella del 14 e quella del 19 ottobre.

Per quanto riguarda il tema specifico di oggi vorrei prima di tutto sottolineare che mi pare che emerga sempre più urgentemente la necessità di una razionalizzazione ed una semplificazione dei livelli istituzionali. Ci pare maturo il tempo per aprire una riflessione complessiva sull'attuale situazione, analizzare se vi è, e dove, una inutile duplicazione di competenze, una sovrabbondanza di livelli, una ripetitività di ruoli e funzioni che conseguentemente possono entrare in conflitto e avere ricadute dannose per la collettività, con un aumento dei costi della politica, come è stato sottolineato anche nella relazione.

Si tratta di esaminare, alla luce dell'attuazione dell'articolo 114, rinnovato nel 2001, come si collocano oggi, con quali ruoli e funzioni, le Regioni, le Province, le Città metropolitane ed i Comuni che sono tutti ora, come recita la Carta, enti autonomi con propri statuti, poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla Costituzione. Ancora una volta ci troviamo di fronte ad un ritardo, un problema di attuazione del nuovo Titolo V, fin qui troppo trascurato e che ora, come detto nelle precedenti sessioni, occorre attuare e verificare.

Sono quindi questi gli enti che costituiscono l'articolazione territoriale della nostra Repubblica: ne vanno individuate e precisate le funzioni fondamentali, vanno trasferiti poteri e funzioni dallo Stato e dalle Regioni agli altri enti, così come, allo stesso tempo, va attuato l'articolo 119, perché non possono trasferirsi competenze senza le adeguate risorse per la gestione. L'obiettivo dovrebbe essere quello di chiarire, nel consenso come si diceva nei giorni scorsi, chi fa che cosa e assegnare la gestione delle risorse a chi ha la competenza. In questa direzione, per quanto attiene il dibattito degli ultimi giorni sulle Province, pensiamo anche noi

che sia giusto porre uno stop al dilagare di nuove, così come ha detto lo stesso rappresentante dell'UPI.

Ci sentiamo però di chiarire che se si individuano le Città metropolitane, queste devono essere, laddove vengono individuate, alternative alle Province esistenti e al Comune capoluogo. Naturalmente concordo con la considerazione secondo la quale tale discussione non valga per la capitale.

Per quanto attiene alle problematiche dei Comuni, dei territori di piccole dimensioni e per le funzioni che si ritenesse debbano essere comunque diffuse a quel livello, occorrerà procedere – come veniva detto – nella sollecitazione e nell'invito pressante ad associarsi, per adempiere al loro esercizio. In questa ottica di razionalizzazione e di adeguatezza risulterà fondamentale il ruolo ed il significato delle sedi di raccordo e codecisione su cui abbiamo ragionato ieri.

Infine su Roma capitale ricordo, così come già previsto dall'articolo 114 della Costituzione, che dovrà essere la legge statale a disciplinare il suo ordinamento, tenendo conto delle riflessioni che venivano fatte su Roma, che cioè dovrà essere speciale rispetto alle altre Città metropolitane, proprio per il ruolo riconosciute dalla nostra Costituzione, così come avviene per le altre capitali d'Europa, e per quanto ha ricordato poco fa il Sindaco. In questo caso, proprio perché è opportuno agire con poteri in deroga rispetto a materie non coperte da riserva, ci pare opportuno ricorrere per la legge ad un percorso concertato con il coinvolgimento di tutti i livelli interessati, così che la legge possa elaborata nel consenso delle istituzioni interessate.

*BAGLIONE, Confederazione nazionale dell'artigianato e della piccola e media impresa (CNA).* Desidero ringraziare i Presidenti e le Commissioni non soltanto per l'occasione che ci viene offerta di esprimere le nostre opinioni e di confrontarci, ma soprattutto per la possibilità che ci viene data di ascoltare e riflettere su un tema che è stato oggetto nei mesi scorsi ed anche in passato di forte polemica politica. Ciò ha in qualche modo – dal mio punto di vista – oscurato la comprensione dei temi, l'approfondimento della materia, che invece – a mio modo di vedere – sono da affrontare in termini molto spregiudicati e anche laici per la complessità che queste modificazioni comportano sulla vita dei cittadini.

Dal punto di vista delle imprese, soprattutto le piccole e medie che sono organizzate nella mia confederazione, i problemi nascono quando si devono tradurre i provvedimenti sul piano amministrativo in relazione alle filiere produttive. L'attuale articolazione, infatti, che talvolta ha modificato la struttura delle forme di governo, costringe le aziende ad affrontare spesso un percorso ad ostacoli nel campo amministrativo. Perciò, in linea generale, nella parte del mondo che rappresento, la proliferazione di ambiti istituzionali nuovi non è vista mai con favore. Ciò avviene, perché questo fenomeno produce spesso una dispersione di competenze nell'ambito economico e costringe le aziende ad avere rapporti con molte e più variegate amministrazioni. Ricordo che anche per semplici atti, come la comunicazione del cambio di indirizzo, un'azienda mediamente è co-



stretta a fare una decina di comunicazioni identiche. Ho riportato questo esempio per evidenziare il fatto che le amministrazioni non colloquiano tra di loro. La proliferazione di adempimenti nei confronti di enti e di amministrazioni deve essere affrontato da ciascuna singola azienda per ogni livello amministrativo, perché molto spesso le amministrazioni non sono collegate. La ritrosia nell'affrontare la creazione di nuovi enti deriva anche da un'organizzazione poco funzionale che provoca disagi per le aziende.

La definizione di nuovi livelli amministrativi e anche la questione delle aree metropolitane devono essere visti, dunque, con estrema prudenza per evitare che il proliferare di competenze in campo economico produca degli effetti negativi che sarebbero deleteri per la vita delle imprese. D'altronde è stato ricordato questa mattina, ma anche nei giorni passati, che ci si deve confrontare tra sistemi integrati e non soltanto fra aziende; quindi, il principio delle economie di scala – che non è un elemento di valutazione, ma di premessa, a mio modo di vedere, per definire l'efficacia dei livelli – deve essere posto alla base del ragionamento.

Vorrei entrare nel merito di un argomento, sollevato in questa sede e su cui non ho molto elementi, che è quello del ruolo degli uffici territoriali del Governo e delle prefetture. È un argomento su cui ci si chiede un'opinione. Ammetto che non ho molto elementi per giudicare, però posso esprimere un giudizio sull'operato compiuto da questi uffici nell'ultimo periodo, soprattutto in materia d'immigrazione. Le prefetture e gli uffici territoriali del Governo si sono trovati a dover gestire anche dal punto di vista amministrativo, e non soltanto come rappresentanti del Governo, il fenomeno dell'immigrazione.

Il giudizio, che posso esprimere per esperienza della mia organizzazione, è fortemente positivo, migliore rispetto al passato quando la gestione non era di competenza delle prefetture. L'impressione avuta è stata quella di trovarsi dinanzi ad un personale molto preparato, disponibile e con elasticità mentale davvero sorprendente, almeno dal mio punto di vista. Non so se tale parere possa essere un elemento di conforto al ragionamento, comunque si tratta di un fatto pratico, di una circostanza realmente avvenuta che, secondo me, rappresenta un elemento che meriterebbe un'ulteriore riflessione.

Concludo il mio intervento, ricordando che il principio della sussidiarietà, menzionato in questa sede, sarebbe utile applicarlo alle amministrazioni pubbliche, partendo anche in questo caso da esperienze concrete, e ai cittadini singoli ed associati. Dobbiamo anche pensare ad uno Stato – l'ho ricordato nella prima giornata e lo ripeto non per sottolineare, ma per rafforzare un ragionamento – nel quale l'intervento dei privati – così come è già avvenuto nel campo fiscale attraverso i CAAF, l'uso delle reti informatiche e di privati, come Lottomatica – migliori il rapporto dei cittadini e delle imprese con lo Stato e le amministrazioni, naturalmente nell'ambito di competenze che possono essere istruttorie e non decisionali, senza espropri di competenze nei confronti della pubblica amministrazione. Bi-

sognerebbe considerare positivamente l'iniezione di privati nella gestione di fenomeni amministrativi.

PRESIDENTE. Noto da molti interventi che il metodo che la Presidenza delle Commissioni della Camera e del Senato hanno scelto sta trovando obiettivamente un largo consenso e ciò mi fa piacere.

*QUARANTA, Confederazione italiana sindacati autonomi lavoratori (CISAL).* Signor Presidente, fornirò delle risposte telegrafiche ai vari quesiti che ci sono stati posti nella seduta odierna.

Inizio dal principio di sussidiarietà e dalle funzioni pubbliche nel territorio. Per le dimensioni territoriali che non coincidono con le articolazioni tradizionali, si ritiene che debbano essere scartate soluzioni tendenti ad implementare ulteriormente l'affollato agglomeramento di enti autonomi previsti dall'articolo 114 della Costituzione. Viceversa, l'obiettivo dovrebbe tendere ad individuare apposite sedi di raccordo e di sintesi dell'azione amministrativa. Tale compito andrebbe affidato alla Regione o alle Regioni di riferimento e realizzato con l'ausilio delle strutture preesistenti, attraverso forme di coordinamento istituzionale o patti territoriali.

Identico è il suggerimento per quanto attiene alle grandi aree urbane. La disciplina attuativa dell'ente Città metropolitana deve essere accompagnata, a nostro avviso, da una convinta intenzione legislativa di procedere ad un deciso sfoltimento del panorama istituzionale disegnato dall'articolo 114. A questo proposito ho già avanzato l'altra volta una proposta provocatoria, e la ripeto adesso. Non si tratta di una idiosincrasia contro il livello Provincia; non me ne vogliano, quindi, e mi perdonino i rappresentanti dell'UPI. Il fine dovrebbe essere quello di evitare duplicazioni di funzioni e favorire la riduzione dei costi.

Per esperienze vissute, la proposta drastica che formuliamo è questa: la costituzione delle Città metropolitane dovrebbe contemporaneamente comportare, in primo luogo, la soppressione dell'ente Provincia, quindi di tutte le Province; in secondo luogo, l'eliminazione dei Comuni compresi nell'area metropolitana interessata; in terzo luogo, la redistribuzione di alcuni poteri della Regione a beneficio del nuovo istituto territoriale. Chiaramente – ripeto – non si tratta di una idiosincrasia verso la Provincia, ma del dubbio che si possa realizzare ciò di cui il senatore Vitali ha parlato nella sua relazione, cioè la redistribuzione. Ovviamente è questa la strada che dovrà essere percorsa, ma la richiesta principale serve proprio a rafforzare questa esigenza.

Vengo ora all'incremento delle funzioni devolute e al raccordo dell'azione amministrativa sul territorio. Sparite le Province dallo scenario delle autonomie locali, anche il disegno ed il ruolo degli uffici territoriali del Governo richiedono di essere rivisitati ed aggiornati. Chiaramente, dato che la via più realizzabile è cercare di redistribuire i compiti, la richiesta subordinata all'abolizione delle Province è quella di ridisegnare il modello Provincia sul territorio, adeguandolo ad esigenze nuove (anche le targhe automobilistiche ormai non seguono più la Provincia). Per cui,

dato che la Provincia è l'unico ente prolifico, sono d'accordo con lo stesso rappresentante dell'UPI, che invita ad evitare la proliferazione di ulteriori Province e a ridisegnarne il quadro, rafforzandolo e dandogli un nuovo significato, dal momento che è proprio l'anello più debole della catena degli enti istituzionali territoriali.

Nel contempo, si rappresenta l'esigenza che, trovato il punto di accordo, sia dato un giusto rilievo ai diversi livelli istituzionali, al fine di garantire a tutti i rappresentanti un luogo di partecipazione alle scelte che riguardano il territorio.

Circa la funzione di controllo, si richiama quanto detto relativamente all'eliminazione della legislazione concorrente, che era stata proposta, anche questa in forma provocatoria, nella prima seduta e che si auspica accompagnata dal controllo finale del Governo, in sostituzione della previa emanazione da parte dello Stato di leggi cornice.

Per quanto riguarda l'ordinamento di Roma capitale, si ritiene che la disciplina di tale ordinamento dovrebbe configurarsi considerando tale entità quale Città metropolitana, ma con caratteristiche particolari. Per Roma capitale, a nostro avviso, sarebbe auspicabile infatti il riconoscimento dello *status* di autonomia speciale proprio delle due Province di Trento e di Bolzano. Di fronte ad una città nuova, capitale della Repubblica italiana e punto di coagulo, ci pare che l'esempio delle Province autonome di Trento e Bolzano possa essere copiato, trasferito o imitato per Roma capitale.

Per quanto riguarda le Regioni prive di concentrazioni urbane, infine, la risposta più ovvia fa riferimento alla cooperazione delle strutture istituzionali esistenti, con la regia, però, della Regione.

*STOPPANI, Associazione liberi professionisti (ALP).* Vorrei, a conclusione di questi incontri, ringraziare ancora una volta i Presidenti delle Commissioni congiunte per la loro iniziativa, rivolta, nel nostro caso, ad un mondo che si sente un po' trascurato in questo periodo, quello dei professionisti intellettuali. Siamo particolarmente grati per questa possibilità, anche perché possono dare il proprio contributo soggetti che si trovano quotidianamente a contatto con le più diverse problematiche in tutti i settori di attività, soprattutto della pubblica amministrazione.

Condivido la necessità della costituzione e del funzionamento più rapido possibile di Roma capitale, non solo perché sono romana, ma perché indubbiamente, a livello europeo e mondiale, occorre che ci sia una regolamentazione di questa città sul modello delle altre più importanti capitali. Credo tuttavia di dover esprimere un dubbio sul fatto che l'attribuzione di poteri e funzioni a Roma capitale possa avvenire con legge ordinaria dello Stato; se si vanno a rimuovere poteri e funzioni costituzionalmente riservati ad altri soggetti, infatti, è necessaria una legge di rango costituzionale. Dico questo non per contraddire le richieste di alcuni di coloro che sono intervenuti, ma proprio per segnalarne l'urgenza; non per dire che non si può fare, ma per sottolineare che, se possibile, ciò va fatto rapidamente con legge costituzionale.

Altri problemi sono legati alla dichiarazione che abbiamo sentito in merito alla trasformazione del controllo giuridico formale in un controllo effettuato attraverso premi e incentivi, che non ci sembra poter garantire il cittadino.

Sicuramente molto interessante è la proposta dell'UPI di cercare di riservare alle Regioni i livelli di programmazione normativa, lasciando alle Province ed ai Comuni la funzione amministrativa, anche per semplificare e rendere più snello e veloce il procedimento amministrativo.

Mi ha lasciata poi abbastanza perplessa l'affermazione della presidente Lorenzetti della Regione Umbria sulla competenza alle Regioni della materia dell'ordinamento degli enti locali. Direi che l'articolo 117, lettera p), della Costituzione – come già ricordato – riserva tale materia allo Stato, con competenza esclusiva, nemmeno concorrente.

*LORENZETTI, Conferenza delle Regioni e delle Province autonome.* Sono stata imprecisa nel termine, ovviamente.

*STOPPANI, Associazione liberi professionisti (ALP).* Poiché ero rimasta perplessa, volevo ricordare che, essendoci la competenza esclusiva dello Stato, la Regione non può occuparsene.

Un'ultima considerazione: sicuramente le prefetture dimostrano – lo sappiamo per conoscenza diretta – un'efficienza ed un'efficacia che sembrerebbe un peccato eliminare, anche se, ovviamente, l'attribuzione delle funzioni è tutta ancora da vedere.

*PASQUALITTI, Confederazione cooperative italiane (Confcooperative).* Signor Presidente, noi riteniamo che l'attuale architettura della Repubblica, così come è stabilita dalla legge del 2001, vada mantenuta; non vi è quindi un problema di ritoccare o aumentare i livelli istituzionali. Credo però che i cittadini e le imprese si attendano che l'attuale decentramento corrisponda alle proprie esigenze di efficacia, efficienza ed economicità. Per questo riteniamo che l'attuazione dell'architettura prevista dal Titolo V abbia bisogno di alcuni correttivi, per tradursi in riferimenti certi nei ruoli e nelle funzioni, efficienti nei servizi sostenibili dal punto di vista dei costi pubblici e senza inutili duplicazioni.

Sulla base di questo intendo richiamare solo alcuni punti. Innanzitutto la grande maggioranza dei Comuni italiani è di piccole o piccolissime dimensioni: basti ricordare che i Comuni di piccole dimensioni sono circa l'80 per cento del totale e coprono circa il 50 per cento del territorio. Dunque è facile comprendere che quando parliamo di piccoli Comuni ci riferiamo ad un'ampia fetta del nostro territorio.

Riteniamo che un primo correttivo da attuare sia incentivare con forme premiali, ma anche in qualche modo cogenti, le associazioni tra i piccoli Comuni, per rendere la gestione più rispondente al principio di adeguatezza. Ho parlato anche di cogenza perché ricordo l'esperienza dello sportello unico per le imprese: sembrava partito, si è arenato e non si è attuato; il procedimento è diventato complesso e gravato da pas-

saggi endoprocedimentali, perché nessun ente ha inteso rinunciare al proprio ruolo e alle proprie funzioni per dare vita ad un maggiore raccordo.

Tutti sosteniamo che vadano incentivati la gestione unificata dei servizi e l'associazionismo: benché se ne parli è difficile che ciò venga fatto davvero. Dobbiamo tener presente che la mancanza e l'inadeguatezza dei servizi creano la desertificazione di alcuni territori, con riferimento soprattutto alle nuove generazioni e alle imprese. Ad esempio pensiamo alle cooperative, alle imprese sociali e alle imprese agricole che tendono a trasformarsi, soprattutto nei piccoli e nei piccolissimi Comuni montani o agricoli, in attività plurisetoriali. Esse incontrano nel loro progetto di sviluppo il problema di doversi rapportare con l'inadeguatezza del livello istituzionale con cui debbono interloquire.

Occorre dunque incentivare le unioni di Comuni proprio in omaggio al principio di adeguatezza, valorizzando al loro interno anche la specificità dei Comuni montani e delle Comunità montane in cui la cooperazione è molto presente.

Una seconda considerazione: tutti sostengo che occorra evitare la proliferazione di nuove Province e giustamente il disegno di legge finanziaria in corso di approvazione ne ha bloccato l'istituzione di nuove. Mi pare che ciò valga anche per le procedure di attivazione di quelle che già erano in corso di istituzione. Quando si parla di nuove Province occorre tener conto della dimensione, dell'efficienza e dell'efficacia e anche del fatto che quando si costituisce una nuova Provincia si creano nuovi problemi per le imprese. Precedentemente il rappresentante di Confartigianato ha accennato al costo derivante dall'istituzione di una nuova Provincia; occorre anche considerare il costo che deriva alle imprese.

Tale nuova costituzione comporta per le organizzazioni di rappresentanza delle imprese la necessità di adeguare le proprie strutture sul territorio in funzione della nuova istituzione. Ci sono però anche costi indiretti, perché una nuova Provincia comporta una serie di uffici, come la Camera di commercio: essa svolge funzioni pubbliche, ma prevede anche il pagamento del diritto camerale da parte delle imprese. Se poi la Camera di commercio opera in un territorio in cui ci sono poche imprese, ovviamente non potrà percepire, attraverso il diritto camerale, i trasferimenti e le risorse necessarie per la copertura delle spese, quindi deve subentrare il Fondo nazionale di perequazione predisposto dall'Unioncamere. Questo tema rientra nel dibattito che, come i rappresentanti delle imprese ben sanno, si sviluppa ogni anno e che investe i problemi derivanti dal diritto camerale pagato dalle imprese. C'è dunque una serie di valutazioni da considerare con grande attenzione.

Un terzo problema riguarda un aspetto tipico della realtà italiana a proposito delle dimensioni territoriali non coincidenti con l'architettura istituzionale: nel modulo inviatoci è stata formulata una domanda in proposito. Mi riferisco ai distretti industriali, ai sistemi produttivi locali, ad alcune realtà transfrontaliere su cui molto insistono gli orientamenti della Unione europea. Certamente questi soggetti dello sviluppo hanno bisogno di essere individuati, nel quadro di una sussidiarietà orizzontale, come ti-

tolari di rapporti con la Pubblica amministrazione in nome e per conto dei soci, anche in funzione della semplificazione amministrativa.

Ad esempio, con la legge finanziaria dello scorso anno è stato previsto un percorso, anche attraverso una serie di decreti attuativi, finalizzato al riconoscimento della personalità giuridica dei distretti. Bisogna vedere quale collocazione essi possano avere: ovvero, come alcuni interessi territoriali che assumono una loro specifica fisionomia possano essere definiti ed individuati e quindi messi in rapporto con le istituzioni pubbliche.

Sempre in questo campo, rimane il problema delle Regioni senza grandi concentrazioni urbane: esso è emerso anche nei tavoli di approfondimento sulla finanziaria per quanto riguarda il Mezzogiorno e alcune aree a favore delle quali prevedere incentivi e interventi mirati di sostegno.

Nelle Regioni in cui sono assenti grandi concentrazioni urbane e sono caratterizzate da una presenza di insediamenti di minore dimensione demografica, distribuiti diffusamente sul territorio, certamente andrebbero ricercate soluzioni che si rifacciano alle esperienze della programmazione negoziata, in cui istituzioni pubbliche e soggetti privati individuano insieme un progetto di sviluppo e un soggetto gestore. Ovviamente, parlando di tale soggetto gestore, come pure del soggetto che potrebbe derivare dal riconoscimento dei distretti industriali, non si intende certo proporre un'ennesima modifica della Carta costituzionale, con il riconoscimento costituzionale di nuovi enti. Si tratta solo di prevedere un loro corretto e reale inserimento nel quadro della sussidiarietà, nell'ambito dello svolgimento dell'attività delle amministrazioni locali.

Concludo il mio intervento sottolineando che probabilmente su molte questioni c'è un diffuso accordo. Riprendendo una battuta fatta ieri credo dal rappresentante della Confindustria, si può dire che in questa materia occorra oggi individuare anche tempi e percorsi certi e una volontà politica più puntuale.

ZACCARIA (*Ulivo*). Signor Presidente, non ho domande particolari da rivolgere ai nostri ospiti e vorrei solo, con il mio breve intervento, spedire una sorta di «ricevuta di ritorno», ovvero dare il senso che i messaggi inviati in queste quattro giornate sono stati recepiti, da me personalmente e certamente da molti altri colleghi, in maniera chiara.

Non ribadisco il ringraziamento per il metodo adottato, avendolo già precedentemente espresso. Devo dire, e ciò è stato confermato anche oggi, che questo modo di lavorare ci consente di cogliere un clima, che a mio avviso difficilmente si manifesterebbe dalla semplice lettura degli atti. Sfido chiunque a cogliere un clima limitandosi a leggere degli atti scritti: in quel modo si possono cogliere solo le singole posizioni.

Vorrei fare una rapida digressione, che essendo molto breve spero mi sia consentita. Nella prima giornata è stato mandato con chiarezza un messaggio che tutti abbiamo recepito e che ci chiede prima di attuare la normativa in vigore e poi di apportare delle modifiche: proprio oggi la presidente Lorenzetti chiedeva, con forza, un po' di stabilità. Questo non vuol dire tendere alla conservazione, ma usare le fonti primarie, che pos-

sono essere anch'esse utilizzate per compiere le riforme; tale concetto è molto chiaro.

Nella prima giornata abbiamo cercato anche di fare una provocazione sulla coerenza dell'assetto costruito sui tre livelli della competenza esclusiva dello Stato, della competenza concorrente e di quella regionale. Alcuni hanno ritenuto, pensando al modello tedesco, che si potesse ridurre lo spazio della potestà legislativa concorrente. Mi pare però che ieri qualcuno abbia detto che proprio la potestà concorrente sia quella che consente di instaurare una forma di collaborazione tra Stato e Regioni, che è difficile ma proficua. Non mi pare dunque di aver sentito richieste volte all'abbandono di tale strumento e questo per noi è un risultato da considerare.

Sempre con riferimento alle competenze, se pensiamo di dare attuazione all'articolo 116, terzo comma, visto che è scritto in Costituzione, occorre leggerlo tutto. Non possiamo attuarne solo una parte: va attuato nel suo insieme, considerando la centralità delle intese Stato - Regione, anche come premessa del discorso collegato all'articolo 119 della Costituzione che questa norma chiama in causa.

Per quanto riguarda l'articolo 119 della Costituzione, se dovessi fare un bilancio dei nostri lavori fino ad oggi, dovrei dire che le maggiori difficoltà si sono registrate sul federalismo fiscale e non perché qualcuno dica di non essere favorevole. Mi ha colpito, in proposito, l'osservazione secondo la quale a un certo punto dovremmo invitare Padoa Schioppa e farci dire le compatibilità. In questa immagine è riassunto tutto, così come parecchio dice quanto ha sottolineato il deputato La Forgia nel suo intervento, che ha affermato che il vero obiettivo in questo settore non è il potenziamento della quantità delle risorse, che comunque interessa a tutti, ma la realizzazione di una vera autonomia fiscale, sia pur nel quadro dello Stato. Ciò naturalmente ha a che fare con tributi propri e seri e con partecipazioni ai tributi.

Si tratta comunque di un discorso rispetto al quale siamo arrivati fino a un certo punto e mi sembra che non abbiamo fatto significativi passi in avanti: abbiamo intenzione di procedere in tal senso, sapendo che poi però occorre fare i conti con la cassa complessiva e lo stato economico del Paese.

Per quanto riguarda la Bicameralina, mi pare che l'orientamento prevalente sia nel senso di costituirlo: si tratterebbe di una fase transitoria che ben si inserirebbe, però, in uno schema di conferenze e di partecipazione a un processo nazionale di legislazione rispetto al quale ieri intervenendo ho detto che esso non riguarda soltanto la fase ascendente della produzione normativa: dalle Regioni verso lo Stato. Poiché ha a che fare con l'emanazione di norme di principio che toccano il famoso nodo delle potestà concorrenti, il processo è anche inverso, è discendente.

Sono convinto che le intese che scaturiranno in quella sede, anche se è una sede diversa dal Senato delle autonomie, saranno intese significative, avranno un peso politico; per questo motivo ritengo più importante che le modalità di voto più che giuridiche, in termini di vincoli, siano po-

litiche; questo vuol dire molto, perché trattiamo una materia di questa natura.

Ho sentito ieri in qualche intervento, come ha colto anche il senatore Boato, che per fare una Bicameralina bene, alla fine si dice che è meglio non farla: credo che la soluzione sia quella intermedia, cioè farla nel modo più ragionevole possibile. Infatti, quanto al bicameralismo, condivido l'impostazione del relatore e quindi, da questo punto di vista, direi che vi è bicameralismo perfetto tra Camera e Senato ed intesa sui contenuti. Possono esserci sicuramente opzioni diverse sul Senato delle autonomie; tuttavia, ritengo che se in questo momento apriamo questa pagina, smentiamo la nostra volontà di procedere a tappe sul cammino delle riforme, perché il bicameralismo apre il problema della forma di governo. Come membro della Camera dei deputati potrei essere d'accordo con la proposta che alla Camera rimangano 630 deputati e si modifichi il Senato, però temo che i colleghi senatori non siano dello stesso avviso.

La mia idea è comunque di procedere oggi con la Bicameralina, realizzandola nel modo migliore possibile, con la rappresentanza dei consigli, secondo il modello che è stato sottolineato più volte ieri, perché naturalmente le conferenze rappresentano gli accordi con gli esecutivi. Al termine di questa fase, poi, se siamo virtuosi, possiamo aprire l'altra, sapendo però che è quella la porta di ingresso per la riforma della forma di governo. Si tratta di un tema molto complesso e può darsi che la seconda fase possa essere affrontata anche in questa legislatura, sempre che la prima fase si concluda in maniera efficace.

Mi interessa poi molto il tema delle Città metropolitane: condivido le proposte avanzate a riguardo, ma con delle riserve. Mentre all'inizio dei nostri lavori si era proposto di attuare e poi modificare e si era registrata al riguardo una posizione unanime, sulle Città metropolitane mi pare che si dica di sì, ma con modelli diversi. Mi riconosco in ciò che ha detto il relatore Vitali: c'è una sorta di inevitabile geometria variabile che tecnicamente si può realizzare disegnando, ad esempio, nella legge varie tipologie prevedendo, a seconda della realtà, l'accesso ad esse e certamente procedendo attraverso intese, perché in questa materia non si può intervenire per decreto. In ogni caso è necessario incanalare i modelli secondo quegli schemi che anche il Sindaco di Roma, sia pur con un modello che ha un sua unicità, ci ha aiutato a percorrere.

Ripetendo quanto detto dall'avvocato Stoppani, vicepresidente dell'Associazione liberi professionisti, per ciò che concerne le modalità di realizzazione, anch'io nutro delle riserve sui regolamenti derogatori; ho qualche dubbio che si possa procedere facilmente con legge ordinaria, dal momento che si vanno a toccare le fonti normative e quindi anche il modello dei regolamenti delegati previsto dalla legge n. 400 del 1988. Tuttavia, mentre in quel caso si individua uno schema per il quale è il Governo che fa questo, non so se in questa materia siamo in grado – anzi tendo a pensare che non lo siamo – di riconoscere con legge ordinaria il potere che chiede il sindaco Veltroni che va a toccare la potestà legislativa delle Regioni. Potrebbe però trattarsi di una legge costituzionale:



prima verifichiamo se siamo d'accordo; se è così, potremmo intraprendere il percorso di una legge costituzionale breve. Infatti, mi rendo conto che se vogliamo centrare l'idea che hanno in mente il senatore Vitali quando parla di questo tipo di regolamenti ed il sindaco Veltroni, per quella particolare area metropolitana che è la capitale, in qualche modo dobbiamo toccare la Costituzione; forse però potrebbe essere un intervento rapido.

*DEL CIMMUTO, Lega delle autonomie locali.* Signor Presidente, riteniamo che la spinta verso una forma federalista dello Stato risponda ad una necessità fisiologica del sistema Paese nel suo complesso. Da questo punto di vista, quindi, una flessibilità dell'ordinamento è anche una richiesta della competitività che è sempre più competitività tra sistemi territoriali.

Credo che l'obiettivo sia proprio di costruire un sistema regionale di autonomie locali che sia efficiente e coeso, perché anche la coesione sociale è un elemento che favorisce la tenuta della competitività del sistema. In tal senso, l'occasione fornita da questa audizione, così come la discussione che avverrà sul nuovo codice delle autonomie locali, deve tendere ad una razionalizzazione del sistema istituzionale. Siamo quindi d'accordo che si debbano evitare la proliferazione e la sovrapposizione di livelli istituzionali, tutelando ovviamente la garanzia della democraticità dei livelli istituzionali. No dunque a sovrapposizioni su medesimi ambiti territoriali da parte di enti che esercitano funzioni analoghe, ma soprattutto no allo spezzettamento di funzioni di per sé omogenee e che vanno quindi attribuite, secondo l'articolo 118 della Costituzione, in base ai principi della sussidiarietà e dell'adeguatezza, ma anche appunto dell'omogeneità.

Condividiamo pertanto il fatto che, ad esempio, se un Comune fa parte di una Comunità montana, non debba allo stesso modo far parte di un'unione di comuni che può esercitare le stesse funzioni: si tratta comunque di processi associativi che vanno incentivati e stimolati.

Lo stesso discorso può valere per le Province; anzi credo che sia interessante un'ulteriore valorizzazione delle Province come ente intermedio, come prefigurato anche dalla relazione del senatore Vitali; ad esse potrebbero essere attribuite, forse in maniera anche più efficiente, alcune funzioni che oggi sono esercitate da enti o agenzie regionali su sistemi territoriali di area vasta. Quindi credo che queste siano le prime linee guida alle quali attenersi.

Per quanto riguarda poi il quesito posto sull'attribuzione delle funzioni in base al principio di adeguatezza, si ritiene innanzitutto che la titolarità dell'esercizio vada stabilita in capo all'ente locale per poi eventualmente distinguere l'esercizio di tale funzione. Credo però che da questo punto di vista sia comunque importante la ricognizione delle funzioni fondamentali e certamente una rilevante occasione di confronto è rappresentata dalla discussione sul testo unico.

Cira le forme di governo di quelle aree regionali che presentano sistemi territoriali urbani diffusi, crediamo che non vadano prefigurate nuove forme strutturali di governo e nuovi centri istituzionali, ma vadano

ad esempio valorizzate le esperienze – da noi ritenute interessanti – messe in campo soprattutto dalla rete delle città medie, della pianificazione strategica. Si tratta di una formula interessante di *partnership* tra soggetti pubblici, privati e sociali verso obiettivi di sviluppo condivisi dai soggetti che operano su uno stesso ambito territoriale. Penso che siano esperienze da valorizzare e che rappresentino anche un importante punto di riferimento per gli altri livelli istituzionali.

Per quanto riguarda le Città metropolitane, ci rendiamo conto della complessità del problema. Ci si deve anche chiedere perché le procedure, evidentemente troppo farraginose, messe in campo ai tempi dell'istituzione della legge n. 142 del 1990, fino ad oggi non abbiano funzionato. Si crede che a questo proposito abbiano pesato molto anche alcune gelosie istituzionali ed il timore da parte dei piccoli Comuni di essere assorbiti nonché una dialettica difficile tuttora esistente tra Province e città capoluogo. Una strada percorribile può essere quella di partire intanto dagli enti sicuramente metropolitani. In tale ottica si potrebbe offrire un *set* di incentivi, sia di natura finanziaria che di natura funzionale, soprattutto agli enti minori, che dovrebbero in qualche modo far parte di un governo di area vasta.

PRESIDENTE. Intervengo anch'io per esprimere alcune valutazioni che appartengono alla mia storia personale, in primo luogo con riferimento alle Città metropolitane. Ricordo in proposito l'esperienza significativa in qualità di sindaco di Catania – una delle cosiddette Città metropolitane – e di presidente dell'ANCI insieme con l'allora presidente della Regione toscana Chiti anche presidente della Conferenza dei presidenti delle Regioni. All'epoca fu affrontato il tema della riforma del Titolo V della Costituzione, poi recepito a larghissima maggioranza dalla Commissione bicamerale e dal Parlamento, anche se con un consenso molto minore.

Mi sembra che questa mattina sia stato evidenziato un approccio nuovo che ritengo molto positivo. Uno dei problemi del nostro Paese è che nel governo del territorio, almeno secondo la mia esperienza, vige un sistema amministrativo eccessivamente giuridico e poco funzionale. Da ciò deriva che uno degli aspetti in qualche modo più rigidi del sistema, vale a dire il modello di governo del territorio, per esempio quello della dimensione comunale – che poi è di gran lunga la più importante, estesa ed antica nella storia del Paese – è sostanzialmente lo stesso per tutti i Comuni, quale che sia la loro dimensione territoriale ed il numero di abitanti che vi risiede. Il modello comunale è identico sia per un piccolo Comune di pochi abitanti che per la città di Roma, che presenta certamente problemi assai più complessi ed una storia molto diversa.

Oggi si pone ancora una volta con forza il tema dell'efficienza nel governo del territorio. È fortemente avvertita dai rappresentanti dei Comuni l'esigenza di una configurazione giuridica, ma anche di un modello di comportamento e di una flessibilità di sistema con riferimento alle piccole realtà comunali. I piccoli Comuni chiedono con forza di avere stru-

menti amministrativi che non siano per loro una corazza pesante che ne ostacola il movimento.

Il senatore Vitali, nella sua relazione introduttiva, ha affrontato il tema di come garantire il mantenimento della dimensione municipale dei piccoli borghi, che hanno una funzione altissima. Non c'è nulla di peggio che pensare di cancellare con un colpo di penna o con una legge una dimensione comunale, come nel caso, ad esempio, delle piccole realtà montane. Parlo di realtà territoriali del Paese in cui mantenere un sindaco o un presidio municipale spesso significa sostenere una presenza che impedisce il degrado del territorio. È naturalmente un elemento di forza e non di debolezza del Paese.

Altra cosa è il tema dell'efficienza nella gestione dei servizi. Una possibile strada da seguire è quella di incentivare fortemente lo strumento delle unioni comunali, in modo da gestire in modo associato servizi che altrimenti sarebbe assolutamente antieconomico erogare *uti singoli*.

In ogni caso, il tema di gran lunga più importante oggi è quello posto in luce dal legislatore costituzionale, ed è una delle vere novità della riforma del Titolo V: la dimensione della Città metropolitana. Sull'argomento Città metropolitana si è innescata una grande confusione. Si parla indifferentemente di area metropolitana, di Città metropolitana o di altre realtà che presentano l'aggettivo «metropolitano», anche se si tratta di concetti molto diversi tra loro.

Tanto per intenderci, la definizione di Città metropolitana è quella di una conurbazione dalle caratteristiche di forte unità dal punto di vista urbanistico e sociale, indipendentemente dai confini amministrativi. Farò un esempio di tale dimensione. Nel comune capoluogo di Catania vivono oggi soltanto 330.000 abitanti – vent'anni fa erano 450.000 – ma la città che si scorge dall'aereo atterrando è costituita da cittadini con una forte identità dal punto di vista urbanistico e sociale. In quella definizione di città rientrano circa 650.000 o 700.000 abitanti perché la continua espansione territoriale ha portato ad inglobare una ventina di Comuni, una volta piccoli borghi rurali di qualche migliaio di abitanti e oggi a tutti gli effetti quartieri di una città metropolitana con un numero variabile tra i 30.000 e i 45.000 abitanti, con dimensioni sostanzialmente maggiori di quelle di un Comune di media grandezza del nostro Paese.

Bisogna distinguere poi il concetto di Città metropolitana da quello di area metropolitana. Quest'ultima rappresenta una realtà molto più vasta, con implicazioni di carattere sociale. Ne fanno parte Comuni con una specifica identità che, pur non essendo parte della Città metropolitana, vivono comunque i problemi complessi propri di quella realtà e sentono con essa una forte correlazione.

Il problema del governo della Città metropolitana è vero e reale. Però prima di porsi la questione di quali poteri ulteriori conferirle, magari sottraendoli alle Province o attribuendone di propri, il principale problema, che certamente anche il senatore Vitali ricorderà nella sua precedente veste di sindaco di Bologna, è di fare in modo che i poteri attribuiti ai Co-

muni siano oggi conferiti ad una realtà – la Città metropolitana – che deve esercitarli in modo unitario.

Come si fa a realizzare la pianificazione urbanistica di una Città metropolitana di medie o grandi dimensioni se il potere del Sindaco o del Consiglio comunale del Comune capoluogo si ferma inevitabilmente ai confini amministrativi? Il piano urbanistico regolatore sarà quello del Comune capoluogo, anche se in realtà la conurbazione è unitaria. Basta pensare soltanto al trasporto pubblico locale. Come si fa a realizzare un efficace piano dei trasporti urbani quando la dimensione amministrativa di competenza è quella del Comune capoluogo e quindi resta fuori circa la metà o un terzo della popolazione?

Il primo problema della Città metropolitana è di fare in modo che le grandi scelte di pianificazione e macrogestione del territorio siano ad essa conferite unitariamente. Ciò non toglie che tale realtà possa convivere con le altre municipalità, sia quelle che vivono all'interno del Comune capoluogo, sia quelle che oggi sono autonome e possono naturalmente gestire i problemi che sono sostanzialmente di un quartiere o di una parte della città.

Altra questione è se queste Città, oltre ad avere i problemi del Comune, possano e debbano avere problemi oggi affidati ad altri enti o se possano essere loro delegate funzioni nuove, soprattutto di tipo propulsivo. Bisogna infatti considerare che in questa parte del Paese spesso sono concentrate risorse importanti dal punto di vista proprio del sistema; penso alle università, a una parte del sistema produttivo e di quello dei servizi. E' importante consentire maggiore efficienza a questi settori: avendo chiaro che si tratta di città completamente diverse.

Il caso di Firenze è ancora più specifico. Si tratta, infatti, di una Città metropolitana che oggi associa Comuni rientranti addirittura nel territorio di due Province diverse.

Esiste l'esigenza di trovare modelli flessibili, adattabili e che non pretendano di imporre un unico ed identico strumento alle Città metropolitane, ma strumenti sostanzialmente funzionali e non burocratico-amministrativi. Questa in qualche misura dovrebbe essere la sfida.

In questo quadro si inserisce il caso specifico di Roma capitale, in relazione alla quale oggi è intervenuta una dichiarazione molto importante da parte del sindaco Veltroni. Nelle settimane passate era stato fortemente sollevato il problema dell'eventuale riconoscimento a Roma capitale di poteri legislativi. La risposta è stata chiara: non si pensa a una città-Stato con poteri legislativi, ma a modelli amministrativi che consentano un governo del territorio adeguato alla complessa realtà di Roma, che è allo stesso tempo Città metropolitana particolarmente estesa dal punto di vista del territorio e che svolge anche le delicate e complesse funzioni di capitale. Il sindaco Veltroni ha affermato che si tratterebbe di competenze sostanzialmente regolamentari e non legislative.

Oggi sono state poste alcune importanti questioni. Comunque è utile che il Governo, nella predisposizione degli atti amministrativi e anche dei disegni di legge che porrà in essere ed il Parlamento, abbiano su questi

temi la possibilità di completare quest'interlocuzione, che abbiamo tutti trovato particolarmente proficua.

Mi scuso con i presenti per questo intervento, ma i temi trattati hanno particolare valore affettivo per me, avendoli conosciuti con grande intensità.

*GARRONE, Conferenza generale dell'industria italiana (Confindustria).* Signor Presidente, ho ascoltato con attenzione gli interventi svolti. In sintesi estrema per Confindustria questo tema riguarda il problema dell'efficienza, dei tempi di risposta del sistema della Pubblica amministrazione e di una redistribuzione per quanto possibile delle competenze tra i vari livelli istituzionali.

A nostro avviso, il sistema istituzionale è eccessivamente frammentato e se non si opera una razionalizzazione delle funzioni si genererà naturalmente un aumento del costo della burocrazia, dell'erogazione dei servizi e della politica nel suo complesso.

In questo quadro, valutiamo molto favorevolmente il lavoro in atto di revisione del Testo unico degli enti locali, il cosiddetto codice delle autonomie. Esso rappresenta un momento importante per ridefinire con chiarezza funzioni e compiti degli enti locali. Infatti, riattribuire e rivedere le funzioni secondo i principi costituzionali potrebbe rappresentare un importante passo avanti nel cammino di riordino istituzionale.

È un cammino indispensabile per rendere il sistema sempre più semplice e meno costoso ed è uno degli obiettivi che dovrebbe essere sempre di riferimento per il riordino delle funzioni amministrative. Questa riforma dovrebbe essere l'occasione per realizzare una razionalizzazione di tutti i livelli istituzionali, che dovrebbero divenire proporzionati rispetto alle competenze ad esse attribuite.

Occorre superare l'eccessiva frammentazione e comunque valorizzare le identità territoriali, come detto prima, in modo da realizzare forme istituzionali che esplichino le loro funzioni ed i loro compiti in maniera efficace, efficiente e con dimensioni operative ottimali per i cittadini e le imprese. Secondo noi, si tratterebbe di un'opportunità per superare, specializzare, o rispecializzare se necessario, anche quei livelli intermedi – si è fatto riferimento alle Province – che non trovano oggi probabilmente adeguati spazi di efficienza perché collocati tra le competenze dei Comuni e delle Regioni.

Per quanto riguarda l'istituzione delle Città metropolitane, noi siamo favorevoli perché rappresenta un'opportunità importante per le grandi città del nostro Paese. I loro problemi necessitano a volte di soluzioni innovative che tengano conto delle complessità e delle particolarità di queste grandi città.

Non aggiungo nulla sulla questione di Roma capitale ma ribadisco che in un Stato quale noi lo vorremmo, cioè federale, moderno e quindi più efficiente, si tenesse conto degli esempi già realizzati in altre realtà europee.

In sintesi, noi riteniamo che il riordino dei livelli istituzionali debba considerare assolutamente alcune esigenze. Per quanto riguarda alcune di queste forse mi ripeterò, anche rispetto alle sessioni precedenti, ma mi sembra giusto sintetizzarle. Tali esigenze sono: la semplificazione degli apparati burocratici, la riduzione complessiva dei costi, l'individuazione di una dimensione ottimale per l'erogazione dei servizi in relazione all'efficienza economica ed alla prossimità con i fruitori dei servizi stessi, il raccordo nella definizione delle funzioni con quanto si definisce in tema di federalismo fiscale.

All'attribuzione dei compiti deve essere assolutamente commisurata la possibilità di spesa e di imposizione. Questo passaggio è stato approfondito anche nella relazione e negli interventi riguardanti il federalismo fiscale. Ribadisco ancora una volta quanto sia importante per Confindustria, e per le nostre imprese operanti sui territori, definire delle diverse funzioni locali tenendo conto dell'applicazione, oggi totalmente disattesa, del principio di sussidiarietà. Noi non ci riferiamo solo alla sussidiarietà verticale, ma anche a quella orizzontale, anche se non è il tema oggi in discussione oggi.

Tanto più le amministrazioni a livello istituzionale e locale riusciranno a terziarizzare parte dei servizi resi direttamente per fare entrare nell'erogazione di questi attività private e indipendenti, pur conservando una funzione di regolazione e controllo molto forte, tanto più si riuscirà a snellire e a rendere più efficiente il sistema amministrativo nel suo complesso.

*PERSIANI, Confcommercio* Signor Presidente, signori parlamentari, va tenuto conto che modificazioni degli assetti di questo genere comportano poi anche modificazioni per quanto riguarda la nostra attività; basti pensare alle nostre articolazioni sul territorio e alle nostre competenze. La prima cosa che vorrei sottolineare è che sono d'accordo sulla ipotesi che i Comuni non abbiano tutti lo stesso ambito di poteri decisionali, ma che debbano essere diversificati, e non esclusivamente in base al parametro della grandezza, in base alle loro specifiche caratteristiche.

La seconda cosa che mi preme evidenziare è come anche il concetto di sussidiarietà – è stato detto anche da chi mi ha preceduto – debba essere visto non solo nella complementarità, e comunque in termini verticali, ma anche in termini orizzontali. Sicuramente un posto nella sussidiarietà orizzontale va riconosciuto alle cosiddette autonomie funzionali e ritengo che sia anche venuto il momento di dare ad esse riconoscimento definitivo e decisivo, perché alcune hanno avuto taluni passaggi normativi mentre, altre ne hanno avuti di altra natura o non ne hanno avuti. A mio avviso, invece, è proprio in un unico contesto che vanno riconosciute le autonomie funzionali, tenuto conto della loro determinante importanza per quanto riguarda i nostri ed altri settori.

Il terzo aspetto da considerare riguarda il ruolo delle Province che, secondo me, al di là della loro compatibilità o meno con il modello delle Città metropolitane, devono ricoprire un ruolo non più di interlocutore su

argomenti trattati da altri o su limitate parti di procedimenti, ma un ruolo compiuto, in cui alla Provincia si dà sostanzialmente una competenza totale ed omogenea su alcune materie. Questo comporta un'attività assolutamente chiara, un'interlocuzione completa e una potestà decisionale su quelle materie. È un ruolo che valuto quindi positivamente in ambiti di esclusività di materie assegnate.

Per quanto riguarda invece tecnicamente la Città metropolitana, a mio avviso non dobbiamo credere all'ipotesi che la Città metropolitana serva a creare surrettiziamente nuovi livelli amministrativi, o comunque moltiplicazioni di enti, perché questo non deve avvenire. Mi pare inoltre criticabile il fatto che nella Città metropolitana debbano accedere, solo secondo la propria scelta, i Comuni, perché la Città metropolitana – lo diceva prima il presidente Bianco – è un qualcosa di «eccezionale», qualcosa che risponde ad esigenze precise, a evoluzioni precise del territorio e di funzioni del territorio. Il presidente Bianco ricordava Catania, io ricordo Milano, i famosi Comuni dell'*hinterland* quelli, ad esempio, sui quali ogni tanto si agisce tutti insieme in materia di trasporti – ahimé – nelle giornate di blocco della circolazione. La Città metropolitana deve costituire un elemento che corrisponde a delle esigenze di trasformazione urbana, e non quindi un qualcosa di meramente obbligatorio ed «amministrativo», ma di eccezionale portata. Su questo l'adesione deve essere oggettiva e non solamente volontaria o soggettiva.

Per quanto riguarda poi i raccordi tra gli enti, si tratta di una questione a mio avviso molto importante; i raccordi non devono essere solo tra enti, ma devono essere anche raccordi tra funzioni. Allora, siccome qui stiamo parlando di livelli decisionali di funzioni, voglio ricordare il modello, molto importante come servizio per le imprese, dello sportello unico. Secondo me, un raccordo tra gli enti deve essere innanzitutto efficiente. Lo sportello unico – non lo dico da milanese, lo dico proprio sulla base dell'esperienza di tutto il territorio nazionale – non ha assolutamente corrisposto alle esigenze.

Con le nostre associazioni abbiamo fornito attività di presportello al Comune su alcuni fronti, garantendo ovviamente un servizio di qualità alle aziende; abbiamo svolto, collaborando con le Camere di commercio, un nostro apporto di carattere privato. Probabilmente sarebbe ora di passare dal modello dello sportello unico «pubblico» ad un modello o di delega ad enti privati (che siano ovviamente sovracomunali, almeno a livello provinciale), oppure di collaborazione tra pubblico e privato in termini di vera e propria agenzia per le imprese, che possa finalmente dialogare con i vari livelli di competenza, le imprese, fungendo anche da sportello unico e garantendo l'assistenza pubblico-privata.

Per quanto riguarda, infine, la questione delle prefetture, penso che la prefettura abbia svolto un ottimo lavoro, ma che debba mantenersi nel suo ruolo primario, che riguarda la sicurezza, l'ordine, anche se un allargamento delle sue competenze anche a interventi di emergenza è positivo – lo si diceva prima in merito a iniziative attuate come quelle sull'immigrazione, perché sono state di un'efficacia ed efficienza indubitabili.

*DELL'AQUILA, Confesercenti.* Signor Presidente, esprimo subito la nostra condivisione dell'intervento del dottor Persiani di Confcommercio, che mi ha preceduto. In ogni caso, sul primo tema, che vi siano delle esigenze di governo rilevanti per dimensioni territoriali non coincidenti con le articolazioni tradizionali, è un fatto talmente noto al comparto del terziario che la Confesercenti rappresenta, da avere reso necessaria, ad esempio, la previsione di interventi settoriali, quali la Conferenza per il rilascio di autorizzazioni per le attività della grande distribuzione,

Si tratta di una Conferenza costituita da rappresentanti della Regione, della Provincia e del Comune; inoltre, molte Regioni rimettono la programmazione di settore ad una molteplicità di interventi, che contemperano l'indicazione degli obiettivi di presenza degli esercizi spettanti alla Regione con la programmazione urbanistica demandata ai piani territoriali di coordinamento provinciale e con la previsione di criteri che tengono conto dell'individuazione specifica delle aree di destinazione, sotto il controllo dei Comuni. Quello che costituisce un modello settoriale ci dà modo di pensare, in ogni caso, che le soluzioni istituzionali da ricercare devono fare riferimento alla collaborazione degli enti, evitandone la duplicazione ed assegnando alla partecipazione di quelli già presenti sul territorio ruoli, anche nuovi, funzionali alle diverse esigenze. Nelle grandi aree i problemi reali sono la mobilità urbanistica, lo sviluppo economico; la legge dello Stato ha istituito di recente i distretti industriali, il cui funzionamento è ancora tutto da verificare.

Alla mancata indicazione di ulteriori competenze peculiari delle Province provvedono le Regioni, delegando ad esse funzioni sempre maggiori. Stenta a decollare la Città metropolitana, a causa dei difficili equilibri politici locali; i poteri di chi governa la Città metropolitana tendono ad oscurare quelli delle amministrazioni provinciali e dei Comuni dell'*hinterland*. L'indispensabilità di demandare alla Città metropolitana un ruolo tutto suo, però, con questo non è messa assolutamente in discussione. La questione è non farne un ente locale dai poteri generali, ma individuarne funzioni specifiche che non compromettano il ruolo della Provincia e non disintegrino le esigenze particolari dei Comuni della cintura.

Quanto all'attribuzione alle prefetture di funzioni di raccordo, l'ipotesi ci sembra in controtendenza rispetto alla direzione delle riforme attuali; riteniamo preferibile il ricorso alle Conferenze, mentre dal punto di vista amministrativo ciò che occorre perseguire è una maggiore semplificazione, mediante il ricorso alle unioni dei Comuni e allo sviluppo dello sportello unico, sul quale peraltro la recente proposta dell'onorevole Capozzone mostra di volere investire.

Con riferimento alle Regioni prive di grandi concentrazioni urbane, sarà fondamentale il ricorso al richiamato istituto delle unioni di Comuni, in particolare per quanto concerne l'offerta unitaria dei servizi. Nei territori minori, fra l'altro, riteniamo che nell'attuazione del principio di sussidiarietà orizzontale un valido apporto possa essere fornito dalle associazioni di categoria, attraverso organismi quali i centri di assistenza tecnica, ovvero l'agenzia delle imprese, un istituto troppo presto messo da parte.



Quanto a Roma capitale, è certo che le peculiarità della Città metropolitana per eccellenza ne fanno un problema a parte, non foss'altro che per lo stanziamento dei capitali da investire e da gestire. Per questi motivi non si può prescindere da un'apposita legislazione che tenga conto degli interessi di Province e Comuni limitrofi e che attribuisca alcuni poteri regolamentari forti al Comune, tali da consentire l'amministrazione di milioni di persone senza incontrare soverchi intoppi burocratici, quali il controllo in alcune materie da parte della Regione, ma garantendo la tutela degli interessi.

*TRIPOLI, Unioncamere.* Ringrazio i signori Presidenti per l'invito che ci è stato fatto e per l'opportunità che ci è stata data.

Desidero formulare brevemente quattro osservazioni. La prima osservazione la avanzo realmente in modo sommesso sulla formulazione di una delle questioni che oggi ci sono state sottoposte, in merito alle esigenze di governo più rilevanti sotto il profilo delle dimensioni territoriali che non coincidono con le articolazioni tradizionali, quali aree vaste, grandi concentrazioni urbane, distretti industriali e territori transfrontalieri.

L'osservazione che mi sento di esprimere al riguardo è che non ci sono solo aspetti che attengono alla dimensione territoriale (non è un problema di scala territoriale o di organizzazione territoriale), ma ci sono aspetti di governo che riguardano un altro tipo di dimensioni; è una questione che fa capolino anche a proposito di distretti e di problemi dei territori transfrontalieri. Faccio riferimento in particolare al fatto che ci sono problemi che attengono alla vita d'impresa, all'impresa come soggetto giuridico, che non sono sussumibili tutti nell'ambito dell'organizzazione territoriale. Faccio tre esempi concreti che non nascono da riflessioni di carattere giuridico istituzionale, ma dal vissuto del rapporto col mondo delle imprese. La prima è che ci sono esigenze che riguardano solo le imprese, e non i cittadini, ma di territori differenti. Come camere di commercio siamo spesso invitati a organizzare dei servizi di giustizia alternativa, di conciliazione, di arbitrato che riguardano solo le imprese, ma di territori diversi. È chiaro che questa è una dimensione tipica che né il Comune, né la Provincia, né la Regione possono organizzare.

Faccio un secondo esempio, anch'esso alla conoscenza di tutti, richiamando il tema della plurilocalizzazione delle imprese. Com'è ovvio, le imprese, a differenza dei cittadini, possono avere più sedi; di recente abbiamo assistito ad un caso che può essere considerato l'epifenomeno di questo problema e che compare nel decreto Bersani. Il decreto ha affrontato una questione che agli operatori del commercio è ben nota, quella delle commissioni REC, che nasceva dal fatto che delle imprese plurilocalizzate in Regioni diverse dovessero sottostare a normative diverse, per cui un'azienda che intendesse operare in un'altra Regione doveva sottoporsi ad adempimenti del tutto estranei alle regole amministrative della sua Regione.

C'è quindi un problema di regolarità amministrativa che diventa, oltre che un aspetto di differenziazione amministrativa, un aspetto di diffe-

renziamento competitiva tra i diversi territori. Vi è l'esigenza di un'omogeneità ultraterritoriale, legata alla funzione; i cittadini non hanno probabilmente lo stesso problema che hanno le imprese, queste ultime hanno problemi differenti su questo punto.

Il terzo esempio concreto che desidero esporre è legato alla programmazione regionale e ad esigenze ultraterritoriali. Come sapete, molto spesso le imprese si collegano tra di loro non solo all'interno di distretti, ma in base a quelle che economisti e sociologi chiamano filiere, cioè collegamenti che raccolgono lo stesso settore o più settori collegati tra loro all'interno di un unico filone produttivo. Questo è un problema che riguarda molte imprese, tra l'altro tra le più competitive, tradizionali e innovative del nostro Paese e che richiede un'interlocuzione che non può avere una frammentazione territoriale.

Ad esempio, certe soluzioni di tipo organizzativo, strumentale, finanziario, promozionale riguardano le imprese di una filiera che coinvolgono non tutte le Regioni, ma una parte di esse, non tutte le Province, ma una parte delle Province di una Regione.

Le esigenze funzionali che ho richiamato (giustizia alternativa, plurilocalizzazione, filiere) dimostrano che c'è un soggetto dell'ordinamento, che è l'impresa in quanto tale, che ha esigenze diverse di rapporto con gli strumenti di governo territoriali da quelle che hanno i cittadini.

Giungo così a due suggerimenti su questo punto. Innanzitutto, a mio parere sarebbe opportuno che fossero istituite camere di commercio locali, ma collegate fra di loro in una rete. Credo, infatti, che occorrerebbe ampliare gli spazi di autogoverno amministrativo. Vi sono molti temi che, per la rilevanza circoscritta all'ambito del mondo della produzione e dell'economia, è bene lasciare all'autogoverno amministrativo attraverso queste istituzioni. Laddove, invece, questi temi hanno un impatto rilevante per la collettività, per il mondo dei consumatori, vi è l'esigenza di superare la formula dell'autogoverno, la quale, fra l'altro, si colloca nell'ambito della sussidiarietà ed è una formula che lascia spazi di autorganizzazione unitaria a seconda del tipo di problemi.

Il secondo suggerimento che desidero avanzare riguarda l'opportunità che anche le camere di commercio siano presenti nelle sedi di raccordo interistituzionale, perché possono in tal modo farsi portavoce delle amministrazioni unitarie nel rapporto con il sistema dell'economia e delle imprese.

Per quanto riguarda il tema delle nuove Province, che so essere emerso nella discussione di questa mattina, come molti di voi sanno nella scorsa legislatura siamo stati impegnati ad evitare che vi fosse un'automatica associazione tra nuova Provincia e nuove istituzioni della Provincia, ivi compresa la nuova camera di commercio. Credo che un passaggio vada fatto per disancorare l'istituzione di nuove realtà istituzionali – faccio ancora riferimento alle nostre – dall'automatica istituzione di una dimensione territoriale come la Provincia. Ci trovavamo e ci troviamo di fronte al paradosso di far sorgere camere di commercio per un automatismo normativo, laddove la nuova camera di commercio non ha autonomia

finanziaria (e la perde la vecchia camera di commercio generante la nuova), quindi con costi per l'apparato pubblico che si moltiplicano, inefficienze per gli amministrati, cioè le imprese che crescono, e nessun vantaggio per nessuno. Occorre una norma, un principio che disancori dalla dimensione unitaria della provincialità una serie di istituzioni.

Per quanto riguarda le semplificazioni, un tema fondamentale per la vita delle imprese, il decentramento che noi abbiamo auspicato ed auspichiamo ai livelli territoriali più bassi non deve veder crescere l'esigenza di semplificazione di norme amministrative per le imprese rispetto a quelle che ponevano e pongono i livelli nazionali.

C'è un costo della complicazione amministrativa che, come sapete, è stato stimato da molte indagini, un costo che è implicito anche nella differenza sensibile ed immotivata di regolamenti amministrativi tra le diverse Regioni e tra i diversi livelli territoriali; ecco perché ampliare lo spazio di autogoverno potrebbe contribuire a risolvere o ad attenuare questo problema.

Sottolineo infine il tema forte della sussidiarietà, come già hanno fatto gli ultimi interventi, da intendersi non solo in senso verticale, ma anche orizzontale. Credo che questo sia un passaggio chiave; tale passaggio era contenuto in un testo di riforma costituzionale condiviso da tutte le parti politiche della scorsa legislatura, che ricordavamo ieri con il senatore Boato, ed è relativo al fatto che vi sono aspetti della sussidiarietà che, più che alla territorialità, sono legati alla dimensione sociale ed alla dimensione funzionale. Esiste infatti una prossimità non solo territoriale, ma anche funzionale ai soggetti, e la prossimità funzionale deve essere inquadrata, a nostro avviso, nell'ambito di un principio di sussidiarietà rafforzato all'interno della trama dell'ordinamento costituzionale.

Mi rendo conto che le mie sono osservazioni molto puntuali, ma mi sembrava importante farle perché anche tali aspetti siano considerati.

PRESIDENTE. Vorrei ora dare la parola al ministro Chiti, ringraziandolo per essere intervenuto questa mattina e per aver seguito, sia pure attraverso i resoconti stenografici, lo svolgersi dei lavori della nostra Commissione.

L'onorevole Chiti è ministro per i rapporti con il Parlamento e le riforme istituzionali, ma nella sua storia personale ha vissuto intensamente le questioni al nostro esame, essendo stato – se non ricordo male – anche Sindaco di Pistoia, Presidente della Regione Toscana e della Conferenza dei Presidenti delle Regioni; quindi, a tal riguardo, ha particolare dimestichezza e sensibilità: è un addetto ai lavori.

CHITI, *ministro per i rapporti con il Parlamento e le riforme istituzionali*. Vorrei ringraziare innanzitutto il presidente Bianco per aver ricordato che è molto più lungo il tratto della mia vita trascorso tra responsabilità locali e regionali che gli anni di attività parlamentare. Vorrei anche ringraziare le Commissioni affari costituzionali di Camera e Senato, i ri-

spettivi Presidenti e tutti coloro che hanno partecipato all'indagine conoscitiva.

Il sottosegretario Naccarato è stato sempre presente ai lavori delle Commissioni riunite e mi ha tenuto al corrente sul loro svolgimento; stamani ho letto la relazione del senatore Vitali e il resoconto stenografico degli interventi delle sedute precedenti. Tutto ciò mi porta ad esprimere la valutazione che la presente indagine conoscitiva si è rivelata una scelta giusta, non solo per la sua impostazione, ma anche per i risultati conseguiti, perché mi pare (da ciò che ho colto dalla lettura degli atti, spero di averne rilevato gli aspetti centrali) che se ne avverta l'utilità. Mi sembra che l'indagine abbia rafforzato un indirizzo che è giusto seguire nei mesi futuri.

Desidero ribadire, come ho già detto di fronte alle Commissioni affari costituzionali di Camera e Senato nello scorso mese di luglio, che il Governo vuole impegnarsi e concorrere con il Parlamento alla definizione del percorso riformatore, cooperando nell'attuazione, non sovrapponendosi, meno che mai contrapponendosi, ma facendo sentire la sua presenza e definendola anche in rapporto con l'attività del Parlamento.

La mia seconda considerazione generale – ma mi pare che sia stata già confermata dai contributi forniti all'indagine conoscitiva – è che la diffusa lettura dell'ultimo *referendum* costituzionale di giugno non rileva un blocco o un disimpegno del percorso riformatore, bensì precisa in quali termini e direzione esso debba avanzare, cioè con il coinvolgimento di schieramenti parlamentari ampi che non coincidono con le sole maggioranze di Governo. La necessità non è quella di proporre una nuova e grande riforma complessiva della Costituzione, ma modifiche specifiche relative ai singoli capitoli. I miei incontri con i Gruppi parlamentari, quanto fin qui emerso dall'indagine conoscitiva e l'approfondimento che ho portato avanti in un seminario a porte chiuse con docenti di diritto costituzionale mi pare confermino tale impostazione, anzi la rafforzino.

Ho ascoltato l'intervento della presidente Lorenzetti a nome delle Regioni, del rappresentante dell'Unione delle Province, di rappresentanti dei piccoli Comuni e delle diverse associazioni: si avverte la necessità che quella appena iniziata sia una legislatura di attuazione e ponga principalmente l'accento su ciò che può e deve essere attuato. Del resto, spostare l'accento sull'attuazione delle parti condivise del Titolo V della Parte II della Costituzione e condividere un tale impegno non è affatto in contrasto con l'impostazione della nostra indagine; anzi, la ricognizione e il confronto tra le varie parti, al fine di verificare quali siano le modifiche necessarie emerse nel corso degli anni, può aiutare il processo di riforma.

Talune modifiche ormai sono acquisite: le grandi reti energetiche e infrastrutturali e i temi del diritto del lavoro devono essere restituiti alla competenza esclusiva dello Stato centrale. Questo non è in contrasto con l'intento della riforma, anzi l'aiuta. Pertanto, l'accento deve essere posto – in questo senso ho letto gli interventi svolti nel corso dell'indagine – sullo sforzo di attuazione.

Buona parte del Titolo V della Costituzione non ha ancora avuto attuazione. Vi sono alcuni aspetti di grandissimo rilievo e quelle che, secondo me, sono le priorità delle priorità: è il caso del federalismo fiscale, cioè l'attuazione dell'articolo 119 della Costituzione, della Commissione bicamerale per gli affari regionali, integrata nella composizione da rappresentanti di Regioni ed enti locali (prevista dell'articolo 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001), della razionalizzazione e della riforma della Conferenza Stato-Regioni. In ordine a quest'ultimo punto, vi è il lavoro della collega Lanzillotta che credo sia già oggetto di confronto.

Si tratta di due momenti diversi: abbiamo bisogno oggi e in futuro sia di un rapporto tra i vari livelli di governo, sia di un rapporto di tipo legislativo, dove sia possibile un incontro fra le assemblee legislative a livello nazionale. Vi sono poi i temi del regionalismo differenziato, di cui all'articolo 116 della Costituzione, alcuni rilevanti aspetti dell'articolo 118 in materia di assetto delle competenze amministrative, l'istituzione delle Città metropolitane e così via.

Su alcuni dei succitati aspetti dobbiamo intervenire al più presto con leggi di attuazione. È il caso dell'articolo 119 della Costituzione, che considero una priorità e a cui stiamo lavorando. L'attuazione del federalismo fiscale è uno dei pochi punti su cui in questi anni non vi è stato contenzioso né contrapposizione tra le forze politiche e non è stato oggetto della riforma varata nella passata legislatura e bocciata dal *referendum* dello scorso giugno. È necessario ed auspicabile che si lavori in vista di tale attuazione, prima con un confronto, poi attraverso la condivisione di idee, non solo, ovviamente, tra lo Stato centrale, le Regioni ed il sistema delle autonomie, ma anche tra la maggioranza di governo e l'opposizione.

Naturalmente, l'attribuzione delle risorse allo Stato e alle Regioni deve tener conto non solamente dello schema di riparto delle competenze, ma delle modalità con cui poi le risorse sono messe a disposizione degli enti locali e dalla necessità di garantire un fondo di solidarietà e di perequazione atto ad evitare che diversità di sviluppo dei vari territori determinino disuguaglianze nelle prestazioni fondamentali dei cittadini. Tutto questo deve avvenire tenendo conto della situazione del nostro Paese. Attualmente il debito pubblico è pari al 108 per cento del prodotto interno lordo e forse in Europa siamo il Paese con i problemi finanziari più gravi. Da questo punto di vista non desidero fare incursioni sulle problematiche oggetto della legge finanziaria in corso di esame, di cui del resto già ci occupiamo ampiamente nel corso della giornata, ma sostenere che il nostro Paese possa scendere al di sotto del 3 per cento nel rapporto debito-PIL anche con interventi meno incisivi di quelli adottati mi sembra davvero singolare.

Il nostro problema non è soltanto quello di rientrare entro un anno sotto il 3 per cento, come stabilito dal Patto di stabilità per l'euro, ma di scendere necessariamente nell'arco di una legislatura, proprio per gli impegni assunti nel DPEF, al di sotto del 100 per cento nel rapporto fra debito pubblico e PIL. Pertanto dobbiamo avviare una finanza virtuosa, senza la quale non possono esistere modernizzazione e stabilità del Paese,

al di là delle coalizioni di governo e delle maggioranze parlamentari. Se su tale aspetto vi fosse un patto tra gli italiani (forze sociali, sistema delle Regioni e delle autonomie e Stato centrale) credo che andremmo avanti in modo più spedito.

Vi è poi la questione relativa alla predisposizione di un piano per gli apparati della pubblica amministrazione preposti all'assolvimento delle nuove funzioni. Non c'è dubbio, infatti, che al riguardo non si può fare una somma. Non è pensabile che allo Stato centrale resti del personale senza funzioni, perché queste sono state trasferite alle Regioni e agli enti locali, e poi si aumentino le assunzioni nelle Regioni in virtù delle nuove competenze trasferite. Si tratta di temi complessi che abbiamo intenzione di affrontare in quanto fondamentali.

Per quanto concerne l'attuazione dell'articolo 116 della Costituzione, ritengo preliminare in assoluto l'attuazione del federalismo fiscale. Si può ragionare in modo serio sul fatto che una Regione o più Regioni siano in grado di assumere più competenze se il quadro del federalismo fiscale, e quindi l'attuazione dell'articolo 119, è stato fissato in modo chiaro; altrimenti ciò non rappresenta un obiettivo per il futuro, ma un elemento di contrapposizione nel Paese.

Sull'attuazione dell'articolo 116 della Costituzione, sul quale occorre discutere perché esiste un complesso meccanismo attraverso il quale si deve giungere all'emanazione di leggi dello Stato, credo debba esserci un terreno di dialogo e di confronto tra Parlamento e sistema complessivo delle Regioni e delle autonomie, ma anche con le grandi organizzazioni economiche e sociali protagoniste di questa indagine conoscitiva. Quando parliamo di semplificazione dei processi della pubblica amministrazione, come è giusto che sia, dobbiamo tener presente una proposta di legge del Governo che seguirà il suo *iter* in Parlamento ed i tempi decisionali per la pubblica amministrazione. Come pure, quando parliamo della sussidiarietà, sia verticale che orizzontale, dobbiamo tener presente che questo tema si intreccia con il processo di riforma del quale stiamo discutendo in riferimento all'assunzione di responsabilità precise da parte delle Regioni e delle autonomie locali.

Nell'attuazione dell'articolo 116 occorre pertanto definire insieme un criterio di valutazione obiettivo dei requisiti richiesti alle Regioni per l'assunzione di ulteriori competenze, affinché sul punto non vi sia discrezionalità neppure nei passaggi parlamentari. Personalmente credo che si debbano tener presenti al proposito alcuni criteri. Uno di questi è il grado di cooperazione di ogni Regione con il sistema delle autonomie locali: questo deve essere senz'altro un criterio di valutazione. Un altro criterio riguarda l'efficienza delle procedure adottate nei rapporti con la società nel suo insieme. Per quanto concerne il terzo criterio, personalmente nutro delle perplessità. Su 15 Regioni a statuto ordinario, ve ne sono 6 che dal 1999 avrebbero potuto dotarsi di statuti conformi alle indicazioni del nuovo Titolo V della Costituzione, ma che non l'hanno fatto. Francamente non mi sembra lineare dichiararsi pronti ad assumersi nuove responsabilità – non è un fatto giuridico, ma una valutazione politica – senza poi mo-

strare la capacità di dotarsi di statuti conformi alle novità introdotte in materia di nuovi percorsi e competenze attribuite alle Regioni.

La considerazione finale la vorrei dedicare alla relazione svolta questa mattina. Ho letto la relazione del senatore Vitali sulle forme istituzionali di Governo nelle diverse articolazioni territoriali e la giudico un contributo di grande valore per il modo in cui affronta il tema delle funzioni fondamentali dei Comuni e delle Province, vale a dire con il superamento dell'uniformità di competenze attraverso una delle due vie indicate. Egli infatti sostiene che o si stabilisce un nucleo essenziale di funzioni fondamentali per tutti i Comuni e una diversa ripartizione delle altre funzioni sulla base di soglie dimensionali e demografiche, oppure si distingue, ed è l'altra via, tra attribuzione delle funzioni e loro esercizio in base alle dimensioni dei singoli enti.

Pertanto, se si vuole arrivare ad una definizione più precisa occorre scegliere una delle due vie e non ricorrere invece a misure – che personalmente non condivido – di «semplificazione democratica» che non vanno in questa direzione. Credo che la direzione giusta per costruire un sistema più moderno sia quella indicata dal senatore Vitali.

Condivido anche la riflessione sulle Province, con una sottolineatura aggiuntiva, frutto di una stagione che va un po' rimeditata, vissuta con il presidente Bianco quando era presidente dell'ANCI. Se si segue questa strada le Province, oltre ad avere un nucleo di competenze, alcune delle quali possono essere riattribuite ai Comuni, possono avere anche un elemento di specificità. Infatti non tutte le Regioni sono uguali, e quindi alcune potrebbero attribuire maggiori competenze regionali ad una Provincia senza che ciò implichi un trascinarsi per le Province delle altre parti del Paese.

Sono d'accordo sulla riflessione svolta sulle Città metropolitane e considero un interessante contributo, sul quale la collega Lanzillotta e lo stesso Governo stanno riflettendo, la considerazione fatta su Roma capitale nell'intervento del sindaco Veltroni, citato dal presidente Bianco. Infatti, se l'attuazione delle previsioni di legge su Roma capitale avviene sulla base non di funzioni legislative (il che comporterebbe un processo più complesso), ma di funzioni amministrative e regolamentari, come è stato detto in questa sede dal Sindaco di Roma, è evidente che la volontà espressa dalla collega Lanzillotta a nome del Governo di procedere nella definizione di tale normativa può avere un percorso positivo.

Concludo sottolineando l'importanza del confronto, che considero utile anche rispetto alle audizioni svoltesi a luglio. Infatti, nell'ambito di un asse fondamentale di collaborazione e distinzione dei ruoli tra Governo e Parlamento, si è cercato di tener conto dei diversi elementi fin qui emersi. Tuttavia gli elementi di attuazione non si pongono in una posizione di equilibrio con le esigenze di modifica, che pure esistono, ma diventano prioritari. In sostanza, nella nostra azione di Governo diventa primario attuare ciò che è possibile, anche al fine di dare un senso di maggiore credibilità e concretezza di questa legislatura rispetto ai troppi pro-

blemi finora rimasti insoluti e che occorre rimuovere per dare ordine alle istituzioni del nostro Paese.

PRESIDENTE. Ringrazio il ministro Chiti e cedo la parola al senatore Saporito, capogruppo di Alleanza Nazionale presso la 1<sup>a</sup> Commissione del Senato, ed al collega onorevole Boato, che svolgeranno interventi di sintesi sul complesso dei nostri lavori.

SAPORITO (AN). Signor Presidente, saluto ovviamente i rappresentanti del Governo e delle organizzazioni sociali, imprenditoriali e sindacali oggi presenti.

Ancora una volta sono d'accordo con il ministro Chiti; egli, infatti, ha anticipato alcune considerazioni che anche io mi permetterò di svolgere quando ha ricordato lo scenario generale e la situazione politica e finanziaria del nostro Paese, stimolando una riflessione sulle misure che eventualmente dovremmo assumere in attuazione della riforma del Titolo V della Costituzione. Sono quattro i temi trattati nel corso dei nostri lavori e mi limiterò sinteticamente a riassumere i punti emersi nel corso delle quattro riunioni che abbiamo svolto.

Giustamente è stato ricordato dal presidente Bianco che la riforma del Titolo V della Costituzione ha fatto la scelta di ritenere enti costitutivi della Repubblica le Regioni e gli enti locali, con l'aggiunta delle Città metropolitane. Tale scelta costituisce una svolta nel tormentato rapporto tra lo Stato e le istituzioni territoriali di autonomia, intendendo in tal senso lo spirito dell'articolo 5 della nostra Costituzione che, fortunatamente, non è stato cambiato, ma solo interpretato. Il ruolo costituzionale riconosciuto agli enti territoriali subregionali, parificati alle stesse Regioni, rappresenta la grande novità della riforma costituzionale; non so, però, quanto sia compatibile con lo spirito e la lettera del ricordato all'articolo 5 della Costituzione.

L'istituzionalizzazione del rapporto paritario fra Stato, Regioni ed enti locali ha determinato indubbiamente un'evoluzione legislativa dell'originario schema di separazione del disegno costituzionale, concludendo un lungo cammino iniziato sotto la spinta della giurisdizione della Corte costituzionale e, contemporaneamente, del progetto di riforma della pubblica amministrazione della fine degli anni Ottanta operato dalle cosiddette leggi Bassanini. Quel progetto presupponeva, però, aspetti che non sono stati ancora realizzati, cioè l'operatività di due parametri di salvaguardia, la cooperazione e la collaborazione, ma anche la sussidiarietà e la solidarietà e, soprattutto, il principio della compatibilità economica. Chi segue tali materie, sa che sulla base di questi parametri veniva richiesto maggior peso politico per gli enti locali e lo stesso livello istituzionale dello Stato e delle Regioni.

Su questi punti, per la costruzione della rete istituzionale, alcuni interventi hanno chiesto di mutuare dalla pronuncia della Corte costituzionale i principi di definizione delle forme di Governo in un ordinamento a base federale: il problema della *governance* è stato richiamato in molti



interventi che hanno focalizzato questo tema. Tuttavia ho qualche dubbio al riguardo, perché ritengo che il Parlamento debba operare queste scelte ed anche trovare delle soluzioni grazie alle indicazioni delle varie categorie, dei sindacati e di chi rappresenta il mercato, insomma, di chi è portatore di interessi, tenendo sicuramente conto del giudizio costituzionale. Sono quindi contrario ad attribuire alla Corte costituzionale ed alle sue pronunce un'operatività che spetta alla politica. A tale proposito mi è sembrata accettabile la proposta di adottare subito provvedimenti attuativi transitori delle riforme istituzionali contenute nel nuovo Titolo V della Costituzione, per pervenire, almeno in questa fase, ad un'univoca interpretazione delle norme. Non credo che sul tema inerente i rapporti tra Stato, Regioni ed enti locali siano state espresse posizioni diverse rispetto a quella indicata nel nostro questionario.

Più delicato è invece il problema del federalismo fiscale. Condivido l'opinione dei presidenti Violante e Bianco che i rappresentanti delle Regioni e delle autonomie locali, oltre che delle imprese e dei sindacati che sono state auditi nel corso dell'indagine conoscitiva che stiamo svolgendo, hanno mostrato un generale atteggiamento di prudenza sul tema delle riforme costituzionali ed anche, come ha sottolineato il presidente Bianco, un desiderio di certezza. Si tratta di un sentimento diffuso in tutti i rappresentanti, soprattutto del mondo dell'impresa. Questo orientamento è chiaramente emerso nella seconda giornata degli incontri, dedicata ai temi propri del federalismo fiscale, per la cui attuazione vengono fortemente richiesti adeguati correttivi di riequilibrio, in presenza di un forte ed accentuato dualismo delle condizioni economiche della nostra comunità.

Esprimerò ora un elemento di dissenso rispetto a ciò che è stato detto dai politici e anche dagli esponenti del mondo dell'impresa e del sindacato qui intervenuti. A mio giudizio, infatti, la realizzazione del federalismo fiscale dovrebbe essere il punto terminale del processo di attuazione della riforma federalista dello Stato. Secondo la mia visione, è pericoloso anticipare una tale evoluzione del sistema fiscale e renderla coeva al processo federalista, perché potrebbe rivelarsi uno strumento di ulteriore indebolimento delle aree di disagio, in mancanza di strumenti di garanzia dei livelli essenziali dei servizi nonché di strumenti e politiche di solidarietà che possano consentire il diffondersi del metodo della sussidiarietà, ancora inesperto in tanti territori del nostro Paese.

Ho citato concetti già enucleati negli interventi che sono stati svolti; ho dedicato molta attenzione alle preoccupazioni espresse dalla collega Amici nella sua relazione introduttiva al tema del federalismo fiscale che, nel ricordare il lento e prudente processo di attuazione del federalismo fiscale, ha giustamente sottolineato la necessità di avere preventivi strumenti di conciliazione, soffermandosi sulla realtà territoriale delle risorse e sul rapporto tra potere di spesa e responsabilità del prelievo fiscale, con forme di perequazione tra i vari territori del nostro Paese.

Dello stesso tenore è il punto di vista espresso dal rappresentante di Confindustria, il quale ha sottolineato che un elevato grado di decentralizzazione dei livelli di governo potrebbe entrare in contraddizione con le fi-

nalità di tipo redistributivo, soprattutto in aree regionali arretrate, concludendo che, da tale punto di vista, il federalismo potrebbe costituire una complicazione e non una semplificazione dell'attuale sistema fiscale.

In conclusione, se dovesse prevalere la scelta di non modificare ulteriormente la normativa relativa al Titolo V della Costituzione, ma di procedere – come è stato da più parti proposto – ad una sua graduale attuazione, mi permetto di suggerire di essere molto cauti nell'affrontare i contenuti dell'articolo 119 della Costituzione nella parte relativa al federalismo fiscale, che è utile se è giusto, ed è giusto se aiuta il superamento delle disparità regionali, tenuto conto della situazione della finanza pubblica nel nostro Paese.

Per quanto riguarda il tema dei raccordi, il principio della condivisione, che sovrintende al sistema dei rapporti tra Stato, Regioni ed enti locali attraverso il sistema delle Conferenze, è la testimonianza più chiara ed evidente di un progressivo e, a mio giudizio, eccessivo spostamento del centro di gravità decisionale verso le istituzioni deputate a svolgere poteri legislativi ed amministrativi. Sempre secondo la mia opinione, il problema delle sedi di raccordo costituisce un ulteriore fattore d'indebolimento delle istituzioni nazionali, che sono soggette a defatiganti momenti di confronto su atti legislativi ed amministrativi che ritardano l'adozione di provvedimenti necessari a livello generale. Spero che il ministro Lanzillotta non abbia avuto esperienze di questo genere, tuttavia chi ne ha avuto esperienza sa che si passano mesi e mesi in confronti, non già tra il Governo ed un soggetto (quale, ad esempio, un rappresentante di un'associazione), ma tra le organizzazioni, cioè tra i rappresentanti delle varie associazioni delle autonomie locali. L'obbligo del Governo è quello di conciliare i vari punti di vista e successivamente cercare di ottenere il consenso alle proprie iniziative.

Per quanto riguarda la disposizione transitoria dell'articolo 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001, che prevede l'integrazione della Commissione parlamentare per le questioni regionali – di cui si è lungamente parlato ieri – con rappresentanti delle autonomie territoriali, sulla base delle nozioni del quadro generale in mio possesso e sulla base della concezione, accettata, di federalismo rispetto al regionalismo, ritengo che tale norma vada soppressa. La predetta Commissione, infatti, ha svolto una funzione di raccordo in un ordinamento con forma di Stato a base regionale, quale è stato per tanti anni il nostro. Tale integrazione, tuttavia, sicuramente non ha alcun significato in uno Stato a base federale, quale quello che deriva dalla recente riforma del Titolo V della Costituzione, che punta sul principio di leale collaborazione.

In conclusione, le stelle polari del sistema di pluralismo istituzionale dovrebbero essere: l'esatta definizione dell'area di competenza statale; l'esatta definizione dell'area di competenza delle Regioni; l'introduzione del parametro prevalente dell'interesse nazionale (di cui non si è parlato negli incontri avuti, e mi dispiace che non vi abbiano accennato i rappresentanti del mondo delle imprese, che ovviamente guardano con grande attenzione all'interesse nazionale anche per progetti e programmi che conoscete e che

sono stati contestati); infine, la progressiva riduzione dell'area delle competenze concorrenti tra Stato e Regioni.

Vi è un'anomalia nel nostro sistema, che vuole essere federale però ha ancora le competenze concorrenti: nei sistemi federali le competenze concorrenti non ci sono, perché il cittadino vuol conoscere il livello di competenza per definire il livello di responsabilità. La presenza delle competenze concorrenti dà luogo ad un massacrante conflitto e a ricorsi alla Corte costituzionale perché ognuno vanta di avere la competenza in un dato settore. In prospettiva, quindi, l'eliminazione delle competenze concorrenti potrebbe essere utile al fine della semplificazione del quadro normativo.

In realtà, nella Costituzione del 1948 veniva delineata una forma di Stato a base regionale, rafforzata da principi e vincoli che la stessa Costituzione avrebbe posto. A fronte della passata disciplina costituzionale, la nuova ha introdotto il principio del federalismo, per il quale però non sono state introdotte ancora adeguati regole, vincoli e garanzie che la realtà federalista dello Stato presuppone.

Vi è poi un quarto punto di cui ho sentito parlare, avendo anche precedentemente letto qualcosa sul tema: abbiamo operato una riforma costituzionale e istituzionale, a partire dagli anni Settanta, con l'attuazione del regionalismo ordinario. Di fronte alle difficoltà economiche, sociali e politiche di allora, si rispose introducendo le Regioni; queste hanno avuto ovviamente una evoluzione e finalmente si è poi capito che il regionalismo poteva aiutare a risolvere il problema della riduzione dei costi e delle spese e del miglioramento dei servizi.

Non sono tra coloro che dicono che l'avvento delle Regioni (e quindi il regionalismo e il federalismo) ha aggravato la situazione, ma certamente esso non ha soddisfatto l'obiettivo del miglioramento della qualità dei servizi, né quello di riduzione della spesa.

Signori Presidenti, cari amici presenti, in conclusione voglio dire che improvvisamente sorge nell'articolo 114 della nostra Costituzione, senza che nessuno ne abbia mai parlato, la Città metropolitana. Presidente, lei lo ha ricordato, però deve sapere che nella legge n. 142 del 1990 si parlava di poche aree metropolitane, 9 aree, che con l'accordo delle Regioni potevano dar luogo a Città metropolitane o Province metropolitane. Qualcuno – non so chi –, generalizzando, ha introdotto in tutto il territorio il concetto di Città metropolitana, senza definirne i contenuti, né le funzioni.

Nel momento in cui tutte le riforme istituzionali sono state fatte – parliamoci chiaro – nei confronti non delle Province, ma dei Comuni, perché il reale protagonista delle riforme è stato il Comune, come si pone adesso il conflitto che sicuramente si avrà tra Comuni metropolitani e Comuni non metropolitani? Prima di dare attuazione a questo punto, dovremmo approfondire il tema, come ancora non è stato fatto: non c'è alcuna presa di posizione chiara sul tema dei contenuti, delle competenze e del ruolo politico delle Città metropolitane.

Infine, parlerò della Città metropolitana capitale di Roma, per la quale, come ho sempre detto, nutro le stesse riserve di cui ho detto sulle

Città metropolitane, ma raddoppiate. Ciò perché, se Roma Città metropolitana capitale è l'espressione dell'unità del nostro Paese, come lo sono il Parlamento, la Corte costituzionale, la Corte dei conti, le Camere o il Consiglio di Stato, benissimo, è come Parigi; ma se la Città metropolitana di Roma dovesse diventare il concentrato allargato di banche e imprese, con poteri addirittura legislativi, allora mi dovete spiegare come ciò sia compatibile con tutto il riequilibrio operato fino ad adesso nella rete dei livelli istituzionali, e soprattutto quali sono i destini di tutte le aree che fuoriescono dal perimetro della città capitale. Essendo stato parlamentare di Roma, ho fatto una valutazione: se si fa Roma città capitale (come probabilmente la vogliono Storace e Veltroni insieme, da quello che mi è sembrato di capire), il resto diventa città dormitorio; tutto il resto, anche le altre Province, Viterbo, Frosinone, Latina, diventano dormitori rispetto alla Città metropolitana.

BOATO (*Verdi*). Ringrazio i Presidenti per avere attribuito anche a me, insieme al collega Saporito, il ruolo di trarre le conclusioni in chiusura di questa sessione di lavori. Ovviamente, sarebbe presuntuoso da parte di chiunque, anche se ho seguito dal primo all'ultimo minuto tutte le audizioni, fare un'effettiva relazione di sintesi. Anche il mio sarà, quindi, un intervento interlocutorio, come del resto lo sono stati tutti gli interventi che noi parlamentari abbiamo svolto nell'arco di queste quattro sessioni. Voglio comunque far presente che non era possibile, né per il collega Saporito, né per me, preparare un testo scritto da distribuire, perché sarebbe stata una forma di disprezzo del dibattito e delle audizioni svolte, mentre ho molto apprezzato – e sono a nostra disposizione – le relazioni introduttive dei colleghi Pastore, Amici, D'Alia e Vitali sulle varie questioni.

Se posso interloquire, proprio per dare anche a questo intervento conclusivo un tono dialogico, su un unico punto della relazione del collega Vitali (senza togliere nulla alla relazione stessa che – convengo con chi l'ha già detto – è assolutamente eccellente) sarei un po' meno ottimista, e cioè nella valutazione di quello che è successo in Francia. Infatti, con qualcuno dei presenti siamo stati in missione in Francia e abbiamo interloquito con il loro Parlamento e con il loro Governo. In quel Paese non solo le Regioni non hanno oggi potere legislativo, ma solo poteri amministrativi, ma alla mia domanda al Ministro competente se per il futuro immaginassero di attribuire poteri legislativi alle Regioni la risposta è stata secca: no! La Francia ha fatto di recente importanti passi avanti nel processo di decentramento amministrativo – e il collega Vitali lo illustra benissimo –, ma su questo aspetto sarei molto cauto, compresa la questione della composizione del Senato.

Fatta questa premessa, questa mattina mentre ascoltavo gli interventi ho scritto alcuni appunti e vorrei rapidamente svolgere alcune considerazioni. Questa indagine conoscitiva è nata da una duplice esigenza. Dopo la riforma parziale del Titolo V del 2001 (però, come sapete, confermata dal referendum popolare) e dopo l'ampia riforma della Parte II della Costitu-

zione approvata nel 2005 (ma non confermata dal *referendum* popolare del giugno scorso), è necessario tener conto sia del pronunciamento popolare, sia della obiettiva necessità di riprendere il processo riformatore. Questi aspetti li ha sottolineati opportunamente anche il ministro Chiti poco fa. Non dobbiamo rinnovare ambizioni di grandi riforme, bensì procedere con la capacità di individuare (con larghe convergenze, *bipartisan* o trasversali, chiamatele come volete, comunque senza scelte unilaterali) alcuni punti essenziali su cui incidere con interventi limitati e condivisi sul piano costituzionale (mentre più ampi saranno quelli sul piano dell'attuazione). Tutto ciò senza escludere per il futuro almeno prossimo altri più ambiziosi obiettivi di riforma, nel comune riconoscimento della necessità di ripartire prima di tutto dal Titolo V della Costituzione, come riformato nel 2001.

La seconda fondamentale esigenza riguarda la necessità di coinvolgere nel processo riformatore così delineato, almeno in questa sua prima fase, il più ampio scenario non solo di soggetti istituzionali (Regioni – e saluto il presidente Errani arrivato nel frattempo – Province, Comuni, in qualche aspetto, ovviamente, anche le comunità montane), ma anche di soggetti di carattere sociale, economico, professionale, che sono ampiamente qui oggi rappresentati, come lo sono stati nelle precedenti sessioni dei nostri lavori.

Il nuovo Titolo V della Costituzione è in vigore ormai da cinque anni esatti ed è quindi possibile svolgere un'ampia verifica sia degli aspetti di positiva innovazione, sia dei punti di maggiore criticità – come si usa dire con un eufemismo –, sia delle esigenze emerse per un completamento della riforma. Ricordo che alla fine della XIII legislatura questa riforma fu approvata definendola esplicitamente riforma stralcio, e come tale veniva richiesta, in particolare dai rappresentanti delle Regioni tutte, di centro-destra e di centro-sinistra, e delle autonomie locali. Soprattutto in merito a queste materie è dunque fondamentale un coinvolgimento dei soggetti istituzionali e non direttamente coinvolti, come stiamo facendo in questi giorni.

Sotto questo profilo, esaurita questa prima fase – io ipotizzo un simile lavoro, ma sarà competenza dei Presidenti delle due Commissioni permanenti assumere i necessari orientamenti in merito – e una volta avviata un'ulteriore fase dell'*iter* parlamentare che vedrà la prima lettura del provvedimento in sede referente alla Camera o al Senato (si renderà poi necessario ripartire le materie tra i due rami), sarà utile ed opportuno, prima di procedere, attuare un'ulteriore e magari più concentrata fase di verifica di questa ipotesi di riforma legislativa, ascoltando gli stessi soggetti che sono stati in questi giorni coinvolti nell'indagine conoscitiva.

Sarà necessario, dunque, proseguire il nostro lavoro tenendo conto dei diversi livelli di intervento, con riguardo, in particolare, al sistema delle fonti: leggi di revisione costituzionale, eventuali leggi di rango costituzionale, che però non incidono direttamente sul testo della Costituzione – a tal proposito si è accennato ad alcune ipotesi su Roma Capitale, ma perfino all'eventuale modifica dello stesso articolo 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001 –, le riforme regolamentari di Camera e Senato, co-

unque necessarie per l'attuazione dell'articolo 11 della suddetta legge costituzionale, leggi ordinarie di attuazione costituzionale (in particolare l'intera tematica dell'articolo 119, ma non solo), leggi ordinarie non di attuazione costituzionale (perché nella Costituzione, ad esempio, non sono previste le Conferenze, tema comunque ripetutamente ed ampiamente trattato nella seduta di ieri pomeriggio) e in particolare la questione degli statuti, su cui ha insistito opportunamente poco fa il ministro Chiti riferendosi alle Regioni che non hanno ancora adottato il proprio statuto (competenza che attribuiamo alle Regioni a statuto ordinario per la prima volta nella storia repubblicana con la legge costituzionale n. 2 del 1999), nonché una serie di processi amministrativi di raccordo interistituzionale sia a livello nazionale che regionale.

A me pare però – ovviamente questo è un intervento di sintesi, ma sempre inevitabilmente personale, e con questo spirito vi prego di riceverlo – che, alla luce di queste quattro giornate di lavoro, alcuni obiettivi appaiano largamente condivisi, con riferimento non solo ai soggetti istituzionali, sociali, professionali, economici che abbiamo ascoltato, ma anche ai molti interventi di colleghi parlamentari sia del centro-sinistra che del centro-destra.

Pur nella consapevolezza che non è sufficiente una rigida ripartizione delle competenze – tema trattato da tutti e affrontato molte volte dalla giurisprudenza costituzionale – si avverte la necessità di riportare alla competenza dello Stato alcune poche competenze attualmente previste fra quelle concorrenti citate anche dal ministro Chiti (energia, infrastrutture, diritto del lavoro, eventualmente la tematica delle professioni).

È probabilmente necessaria una migliore definizione della clausola di salvaguardia, o di supremazia, oggi comunque contenuta nell'articolo 120, secondo comma, del Titolo V, così come riformato nel 2001, nella logica della salvaguardia degli interessi della Repubblica più che di un tradizionale interesse nazionale, tenendo conto di come la Repubblica è definita nei suoi soggetti costitutivi dal primo comma dell'articolo 114 e di tutte le problematiche, affrontate dalla collega Amici e da tutti coloro che sono intervenuti nel dibattito, relative al rispetto della lettera *m*), secondo comma, dell'articolo 117 della Costituzione.

Si rende opportuna la piena attuazione dell'articolo 118 sia in materia di sussidiarietà verticale, o istituzionale che dir si voglia, sia in materia di sussidiarietà orizzontale. Qualcuno questa mattina ha precisato che nel testo della riforma bocciata dal *referendum* tale principio era contenuto. Certo, ma è contenuto anche nell'ultimo comma del vigente articolo 118 che, a mio avviso, è molto importante attuare in modo pieno. Ovviamente si tratta di una fase di attuazione ancora in corso, proprio perché della sussidiarietà orizzontale non esiste una definizione univoca sul piano legislativo, ma essa rappresenta comunque un aspetto fondamentale dell'innovazione introdotta nel 2001 che in qualche modo si raccorda all'articolo 2 della Costituzione, cioè ai suoi principi fondamentali. Probabilmente si potrebbe richiedere anche una integrazione, e in questo senso raccolgo i ripetuti interventi di grande autorevolezza pronunciati dai rap-

presentanti delle camere di commercio relativamente alla costituzionalizzazione di un riferimento esplicito alle autonomie funzionali.

In merito alla modifica del sistema delle Conferenze – e mi fa piacere che sia presente il ministro Lanzillotta – mi sembra che dal dibattito di ieri sia emersa quasi univocamente l'ipotesi di arrivare non al mantenimento delle tre Conferenze (Stato-Regioni e Province autonome, Stato-città e autonomie locali, Conferenza unificata), ma ad una Conferenza unica, eventualmente con proprie articolazioni interne (su questo aspetto si è registrato un po' di dissenso fra Regioni da una parte e ANCI e UPI dall'altra), e – vorrei aggiungere – con un'ipotesi di copertura costituzionale, in termini meno rigidi rispetto a quanto fu introdotto nel 2005, separando la Conferenza Stato-Regioni e Province autonome da eventuali altre Conferenze. Si potrebbe quindi immaginare – ripeto – una copertura costituzionale dell'istituto della Conferenza nel raccordo fra Stato, Regioni e autonomie locali nell'articolo 118, laddove vi mettessimo mano anche per gli altri temi che ho citato poco fa.

Si richiede ancora la piena attuazione dell'articolo 119 sul federalismo fiscale, tema trattato approfonditamente e nuovamente affrontato poco fa dal senatore Saporito in chiave critica, ma sul quale io non intervengo con gli stessi toni. Credo però che se non si arriverà, evitando i tempi biblici, all'attuazione dell'articolo 119 – che avrà anch'esso una sua processualità perché non sarà definito una volta per tutte – e si dovesse rinviare ulteriormente di tre anni, più altri tre, come qualche ipotesi prospetta o come prevedeva il testo di riforma del 2005, non realizzeremo alcuno degli altri aspetti di riforma perché quello del federalismo fiscale è a tutti questi strettamente connesso. Lo è sicuramente, ed anche a tal proposito condivido l'impostazione del ministro Chiti, che non è stato l'unico ad avere affrontato il tema in questi giorni. E' comunque un tema che costituisce la preconditione per la eventuale attuazione del terzo comma dell'articolo 116; utilizzo il termine «eventuale» in merito al regionalismo differenziato non perché io sia contrario – ricordo di essere stato, insieme all'onorevole Bressa, uno di quelli che lo ha proposto –, ma in segno di rispetto nei confronti del collega Franco Russo, che ripetutamente ha espresso riserve sull'argomento. Infatti, cerco di tener conto anche della complessità delle posizioni.

A tal riguardo, poiché l'amico Tesserin mi ha chiesto di precisarlo, ho citato in interventi interlocutori precedenti ciò che sta accadendo in queste ore nel Consiglio regionale del Veneto, il quale, dopo sei sedute di dibattiti un po' convulsi e animati, non ha approvato la proposta di avviare la procedura prevista dal terzo comma dell'articolo 116 della Costituzione, ma ha avanzato una richiesta al Parlamento volta ad inserire il Veneto nel primo comma dell'articolo 116 come sesta Regione a statuto speciale. Ho voluto segnalare per correttezza questo aspetto che il collega Tesserin mi ha chiesto di ricordare.

È stato riconosciuto da tutti che sono necessarie adeguate sedi non solo di consultazione, come quella in cui ci troviamo, ma anche di diretta cooperazione e di possibile concertazione. Ovviamente la concertazione si

può realizzare a livello di poteri esecutivi, ma diventa più complessa a livello di poteri legislativi. Quindi, a livello di esecutivi è necessario affrontare la tematica delle Conferenze, a cominciare dalla Conferenza unica, a cui molti hanno rivolto la loro attenzione (spero che il ministro Lanzillotta abbia avuto, o avrà, la possibilità, grazie al prezioso lavoro delle nostre stenografe e dei nostri stenografi, di leggere i moltissimi interventi svolti ieri su questo argomento), come pure sono necessari livelli di cooperazione e concertazione in rapporto agli enti locali in ambito regionale (mi riferisco al Consiglio delle autonomie). Ho già espresso ieri qualche mia perplessità sulla questione dei Consigli regionali dell'economia e del lavoro, ma non voglio insistere su questo punto). Occorre, inoltre, intervenire a livello del potere legislativo con l'attuazione dell'articolo 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001.

PRESIDENTE. Quali sono le Regioni che hanno istituito il CREL?

BOATO (*Verdi*). Mi pare siano due. Il Lazio, che vi ha provveduto proprio in questi giorni, e le Marche.

Capisco che gli enti sociali, i soggetti sociali, abbiano interesse in proposito, ma inviterei tutti a ricordare ciò che è avvenuto negli ultimi decenni con il CNEL. Quindi, il mio parere al riguardo è un punto interrogativo, ma è questa comunque una valutazione del tutto personale.

Dunque, sarebbe opportuno procedere all'attuazione dell'articolo 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001 per l'integrazione – a me non piace il termine Bicameralina, che proporrei di sopprimere – della Commissione parlamentare per le questioni regionali con i rappresentanti delle Regioni e delle autonomie locali e riprendere la discussione e la riflessione sul superamento del bicameralismo differenziato a cui, del resto, fa riferimento esplicito l'*incipit* dell'articolo 11 più volte citato, un articolo che ha natura costituzionale, ma non è Costituzione. È norma esplicitamente transitoria, almeno fintanto che non interverrà una modifica del Titolo I, cioè del sistema parlamentare. L'onorevole Zaccaria ha detto più volte che questo non chiama in causa solo il Parlamento; io aggiungo che chiama in causa la riforma del Governo, perciò rischieremmo di far rientrare dalla finestra l'ipotesi della cosiddetta grande riforma, già uscita dalla porta del *referendum*. Auspico, dunque, che nei prossimi mesi ci sia un'occasione di riflessione, un dibattito, per fare in modo che in questa fase ci si concentri sui temi che i Presidenti hanno sottoposto alla nostra attenzione.

Un altro tema che ha trovato l'unanime consenso – forse qualche dubbio da parte del collega Saporito, ma nel dibattito mi pare che il consenso fosse unanime – è l'attuazione dell'articolo 114 relativo a Roma capitale.

Mi permetto solo, riprendendo una interlocuzione del sindaco Veltroni, un intervento della rappresentante delle professioni e una considerazione del collega Zaccaria, di suggerire di valutare – mi rivolgo, in particolare, ai rappresentanti del Governo – la doppia ipotesi legge ordinaria-



legge di rango costituzionale. Ovviamente, se si tratta solo di competenze amministrative e regolamentari, non v'è dubbio che si possa procedere rapidamente con legge ordinaria; se invece si ipotizza di andare ad incidere anche su competenze in capo allo Stato e alla Regione Lazio, bisogna affrontare questo tema con una legge di rango costituzionale.

Malamente – domando scusa, non voglio offendere nessuno – aveva affrontato questo problema la riforma del 2005 perché aveva previsto, all'articolo 114, che vi dovesse provvedere lo statuto della Regione Lazio, anche se poi si era aggiunta nell'articolo 117 – a mio avviso, più opportunamente – la competenza dello Stato in materia di ordinamento della Repubblica. Per cui si aveva da una parte lo Stato competente, dall'altra la Regione Lazio con il suo statuto. Se si volesse affrontare questa tematica non solo sotto il profilo amministrativo-regolamentare, ma anche delle competenze, bisognerebbe, a mio parere, scegliere la strada aggravata. Al riguardo pongo la questione in modo aperto.

Per quanto concerne l'attuazione della previsione costituzionale delle Città metropolitane, credo che a nessuno sia venuto in mente che questo voglia dire che in tutta Italia si realizzeranno, dappertutto, città metropolitane. Ovviamente, sarà necessaria una legge di attuazione che definisca puntualmente, anche territorialmente, la materia, lasciando da parte la questione e la peculiarità di Roma capitale.

Il tema della revisione del testo unico degli enti locali, il cosiddetto codice delle autonomie, è stato più volte citato, in rapporto ai problemi che abbiamo discusso, non sotto il profilo costituzionale, ma dell'attuazione costituzionale.

Per concludere, credo sia giusto richiamare, come tanti hanno fatto sia nelle relazioni introduttive, sia negli interventi di oggi, ma anche degli altri giorni – in primo luogo quello della presidente Lorenzetti, ma anche molti altri –, i principi fondamentali cui abbiamo fatto riferimento nel corso dei nostri incontri: il principio di sussidiarietà, sia verticale che orizzontale; il principio di leale cooperazione, che non è scritto in Costituzione, ma è il principio informatore di tutta la giurisprudenza costituzionale; i principi di differenziazione e di adeguatezza, che sono scritti nel testo costituzionale (ultimo comma dell'articolo 118); il principio di semplificazione, più volte richiamato in questa sede sia da parte del rappresentante di Confindustria che di altri rappresentanti. Ovviamente, che un sistema come il nostro sia complesso è giusto e inevitabile (i sistemi non centralistici sono necessariamente sistemi complessi), ma l'esigenza di una semplificazione è sotto gli occhi di tutti.

Da questo punto di vista è necessario incentivare gli accordi interistituzionali e ridurre il contenzioso costituzionale; non dobbiamo togliere il mestiere alla Corte costituzionale, ma dobbiamo evitare che essa debba per causa nostra esercitare funzioni di supplenza e che debba, sempre per causa nostra (intendo per causa del Parlamento, delle Regioni, degli enti locali e di tutti i soggetti coinvolti), diventare una sorta di terza Camera con l'espletamento di compiti politici che alla Corte non competono e che la Corte non vuole esercitare.

Bisogna da ultimo aumentare l'efficienza – continuo a riferirmi alle questioni che mi sembra abbiano trovato maggiore consenso – e l'efficacia del sistema Paese, anche in relazione al fattore tempo nelle decisioni politiche che bisogna assumere ai diversi livelli istituzionali.

PRESIDENTE. Ringrazio l'onorevole Boato per il lungo e appassionato intervento che, insieme a quello del collega Saporito, ha sintetizzato le nostre quattro sessioni di lavoro.

Cedo ora la parola al ministro Lanzillotta, che ringrazio per aver accolto il nostro invito.

LANZILLOTTA, *ministro per gli affari regionali e le autonomie locali*. Il mio intervento sarà piuttosto breve anche in considerazione del fatto che il ministro Chiti ha già svolto un'ampia ricognizione sugli indirizzi e gli orientamenti in materia – che sono condivisi e fanno parte di una riflessione comune maturata all'interno del Governo – indirizzi che, peraltro, abbiamo già avuto modo di illustrare ai colleghi parlamentari nel corso delle audizioni svolte, anche se la riflessione si è arricchita man mano nel corso dei mesi dopo l'avvio di questo lavoro, che è focalizzato essenzialmente sull'attuazione del Titolo V.

A tal riguardo mi permetto di esprimere un leggero dissenso rispetto a quanto affermato dall'onorevole Boato. Non credo, infatti, sia possibile fare una compiuta valutazione del Titolo V perché, in realtà, esso non è stato ancora attuato. In sostanza, abbiamo vissuto una legislatura di sospensione in cui è stata avviata una parziale attuazione, delegata in gran parte alla Corte costituzionale, del disegno di riparto delle competenze legislative tra Stato e Regioni. Ma il Titolo V, come diceva il ministro Chiti, è qualcosa di molto più complesso e ricco; consiste in una ridefinizione dell'assetto organizzativo delle istituzioni repubblicane e del sistema di relazioni che legano i vari livelli di Governo. La lettura che ora cercheremo di darne corrisponde ad una costruzione di più piani istituzionali, una moderna *multilevel governance*, mettendoci, se possibile, dalla parte dell'utente finale.

Lo sforzo che stiamo cercando di compiere è quello di dare attuazione al Titolo V, quindi definire il sistema delle prerogative e delle risorse collegate alle funzioni attribuite ai diversi livelli, mettendoci dalla parte di chi era in origine il destinatario del disegno federalista, cioè il sistema economico e sociale, quindi cittadini e imprese che chiedono poteri pubblici più vicini, più capaci di interpretare i bisogni, più efficienti e più economici, se possibile. Abbiamo perciò avviato – e sempre più ci impegneremo in questo senso in futuro – con il sistema delle Regioni e degli enti locali un processo di attuazione che parte da questa idea: tornare alle origini delle ragioni che hanno motivato l'intero dibattito sviluppatosi sul tema del federalismo e sulla costruzione del Titolo V.

La parte che attiene alla definizione dell'ambito delle competenze legislative delle Regioni è in gran parte stata realizzata; forse lo si sarebbe potuto fare attraverso una costruzione concertata che, secondo me, rappre-

senta un metodo molto utile perché si arricchisce, diversamente da quello che può fare la giurisprudenza costituzionale, dell'esperienza del governo dei territori. È, quindi, un metodo che a mio parere andrebbe seguito sempre. Noi stiamo lavorando esattamente ad un pacchetto di provvedimenti che vanno in quella direzione.

Un primo provvedimento riguarda la riforma delle Conferenze: abbiamo incominciato ad esaminare un testo, che adesso è all'esame delle Regioni e degli enti locali, che rilegge le Conferenze alla luce del Titolo V. Infatti, le Conferenze sono state tradizionalmente una sede nata in relazioni che afferivano prevalentemente o al processo di codecisione legislativa, per ciò che riguardava le competenze concorrenti Stato-Regioni, che costituivano una gamma molto ampia prima della modifica del Titolo V, ovvero di codecisione amministrativa.

Adesso tali Conferenze vanno rilanciate e riqualificate, facendone il più possibile, a mio avviso, la sede della concertazione interistituzionale. Ferme restando le competenze relative agli atti e ai procedimenti, esse dovrebbero essere quindi un luogo dove il sistema abbia, al contempo, la possibilità di confrontarsi ed identificare linee guida sulle politiche, e di realizzare raccordo intergovernativo. Da questo punto di vista, c'è un vuoto nell'ordinamento, che è quello del raccordo tra Assemblee elettive, che crea, a mio avviso, un'asimmetria a livello statale, ma anche a livello territoriale nel rapporto tra assemblee ed esecutivi. Le Conferenze dovrebbero essere il luogo della concertazione delle politiche, e quindi si deve riuscire a ricondurre in questo luogo – che non è semplicemente quello del riparto delle competenze – la condivisione degli obiettivi declinati al livello territoriale. Ritengo questo un passaggio molto importante e non so se se ne debba prevedere una copertura costituzionale, però il compito che ci siamo dati è, intanto, quello di rendere efficiente e funzionale il sistema nel quadro costituzionale dato. Credo infatti che questo è ciò di cui il Paese ha oggi bisogno: uscire dall'incertezza e costruire meccanismi, procedure e regole più aderenti a quel disegno.

L'altro segmento di tale operazione è il disegno di legge delega che, insieme al ministro Amato, stiamo costruendo e che è oggetto di un processo di elaborazione anche molto complesso, perché si tratta di un'innovazione, nel senso che rivede aspetti del Titolo V (di cui era stata sottovalutata anche la potenzialità di innovazione istituzionale), ridefinendo il sistema delle funzioni fondamentali che il Titolo V ha attribuito alla legge statale anche nelle materie di competenza regionale, nella logica, appunto, di un sistema orizzontale a rete e non di un sistema gerarchico sul territorio. Ovviamente questo va intrecciato con le competenze delle Regioni, e quindi va definito in modo equilibrato e sapiente un sistema che sia insieme garante dell'autonomia di ciascun ente locale e tuttavia tale da potere svolgere pienamente le funzioni proprie del livello regionale. Si tratta di un'operazione delicata e decisiva.

D'altra parte, è così decisiva che si lega, a nostro avviso, all'attivazione dell'articolo 119 della Costituzione – e quindi al riparto tra i livelli istituzionali del gettito complessivo delle entrate –, che deve essere appli-

cato in relazione all'allocazione ed al volume delle funzioni che a ciascuno livello vengono assegnate e per le quali vengono garantiti finanziamenti adeguati ed autonomi.

Da questo punto di vista, ci sono segni di novità molto importanti nella finanziaria che, benché non ancora a regime, ha invertito la tendenza e reintrodotto alcuni principi-meccanismi fondamentali del federalismo, quali una maggiore autonomia, più responsabilità, associazione degli enti alla dinamica delle entrate, e quindi prevedibilità e dinamica delle risorse a disposizione. A tal proposito, per quanto riguarda le Regioni che sono state destinatarie dell'attivazione della misura scritta nella finanziaria 2006, credo che una riflessione – non so se un tale orientamento sia emerso dalle deduzioni che sono state tratte – vada fatta sull'IRAP come unica fonte di finanziamento della sanità. Mi domando se sia compatibile anche con il sostegno alle Regioni del Mezzogiorno il fatto che l'assunzione di una propria responsabilità per il finanziamento di disavanzi sanitari possa essere sempre caricato sull'IRAP, creando, per le imprese che operano in quel territorio, una sorta di fiscalità di svantaggio che in qualche misura tende a neutralizzare i benefici fiscali che vengono concessi sotto altra forma anche nella manovra.

Si tratta, quindi, di una problematica che credo debba essere presa in seria considerazione, perché quanto più noi chiamiamo le Regioni ad assumersi nuove responsabilità, tanto più dobbiamo intendere i tributi come strumenti di sistema che non debbono produrre squilibri sulle altre politiche e devono iscriversi in una visione unitaria.

Nel disegno di legge si prendono in considerazione le Città metropolitane, argomento molto complesso. Intanto vogliamo conoscere la visione che il sistema dei Comuni, delle Province e delle Regioni ha del progetto Città metropolitana, trattandosi di uno strumento sicuramente di modernizzazione del governo dei territori metropolitani. A noi sembra che, data la varietà delle situazioni che caratterizzano le grandi città italiane, meglio sarebbe definire forme flessibili, quindi non modelli rigidi uguali per tutti, ma alcuni modelli tra i quali ciascun territorio possa scegliere il più aderente dal punto di vista della costituzione materiale del territorio medesimo, del rapporto tra gli enti coinvolti, del rapporto tra Città metropolitana e Provincia e tra Comune capoluogo e altri Comuni.

Ebbene, dalla varietà delle realtà territoriali presenti si tratta di capire se la soluzione più efficiente sia quella di creare un modello rigido o se invece debba prevedersi una maggiore flessibilità e se si debba mantenere l'elenco già previsto dalla legge. Scorrendo la relazione del senatore Vitali, non credo che l'unico motivo per cui la Città metropolitana non è nata sia l'assenza del modello finanziario, quanto l'assenza di un modello *tout court*. Si tratta di capire bene cosa vogliamo che sia la Città metropolitana, cosa vogliamo che sostituisca. Deve essere chiaro, infatti, che non possiamo creare un ulteriore livello, ma si deve trattare di qualcosa di alternativo. È un argomento avvincente, nell'ambito del quale, o a fianco al quale, si inserisce il tema di Roma capitale, che bisogna attuare nel quadro costituzionale vigente, intanto attribuendo significativi poteri

regolamentari, giustificati e fondati sull'assoluta specialità delle funzioni, dei compiti e anche dalla realtà di Roma.

Collegata a tutto questo è l'attuazione del federalismo fiscale, su cui c'è stata una produzione scientifico-istituzionale molto ricca, con un materiale conoscitivo che è ormai maturo per dare luogo a delle conclusioni. Conclusioni che si devono trarre anche riguardo alla questione del terzo comma dell'articolo 116. La Costituzione prevede una procedura, ma il problema è che il federalismo asimmetrico deve essere inquadrato entro una cornice finanziaria. Non possiamo pensare, infatti, che la perequazione sia realizzata dopo l'attuazione del federalismo asimmetrico, quindi che ognuno tenga per sé tutte le risorse prodotte nel proprio territorio per attuare il terzo comma dell'articolo 116 e che la perequazione debba poi seguire. Si tratta di un aspetto più vicino all'estensione sul territorio nazionale delle Regioni a statuto speciale che non l'attuazione del terzo comma dell'articolo 116.

Questo è l'insieme delle misure all'esame; abbiamo compiuto un primo lavoro di riflessione interna e di elaborazione di una base legislativa su cui ci stiamo confrontando con il sistema delle Regioni e degli enti locali; attribuiamo tanta importanza a questo processo (che è, come diceva il ministro Chiti, fortemente integrato con la ripresa del processo di semplificazione organizzativa, ma anche di riorganizzazione dell'amministrazione centrale) che riteniamo debba legarsi all'attivazione delle funzioni e degli apparati a livello regionale e locale che abbiamo individuato.

In particolare, il nuovo testo unico ed il federalismo fiscale sono fra i provvedimenti collegati alla finanziaria. Credo che questa sia una grande opportunità per spingere in direzione della modernizzazione; mi auguro che tutti insieme riusciremo a coglierla, ad adempiere a questo impegno, e quindi a proporre in tempi brevi al Parlamento una base legislativa, per poi trasferire in questa sede il confronto e la definizione dei progetti.

**VIOLANTE (Ulivo).** Spero che il mio intervento rispetti l'obbligo della sobrietà; l'ascolto è funzionale al lavoro che dovremo successivamente svolgere, determinare le priorità da seguire e dare indirizzi sui contenuti da assumere.

Il metodo che abbiamo sin qui seguito è quello della convenzione: sentire le rappresentanze di istituzioni, società civile, mondo produttivo e sindacale, per poter insieme confrontare le opinioni e le idee. Il metodo ha funzionato. Non era scontato che funzionasse, perché è la prima volta che nella storia del nostro Parlamento lo si usa; si sono svolti circa cento interventi, tutti nel merito delle questioni, quindi molto utili. Un obiettivo è stato quindi conseguito, adesso occorre stabilire i criteri di lavoro.

È emerso chiaramente dai tanti interventi che il principale criterio da seguire è quello dei costi, sia di quelli che derivano dall'instabilità e dalla mutevolezza dell'ordinamento, che di per sé rappresenta un costo, sia di quelli che derivano da un ordinamento inadeguato e dalle sue disfunzioni, il che ugualmente comporta costi impropri. Credo che la questione dei costi debba essere considerata con particolare attenzione. A proposito di or-

dinamento inadeguato, mi pare sia emersa da vari interventi la questione della progressiva riconduzione allo Stato di alcune competenze oggi affidate o alla competenza concorrente, o a quella delle Regioni (grandi reti, professioni, eccetera); alcune misure in questa direzione erano già presenti nella riforma costituzionale del centro-destra; trovo che fossero positive e che vadano riprese.

Il senatore Saporito ha posto poi il problema dell'abolizione della competenza concorrente, tema a cui sono personalmente molto sensibile. E' un'operazione molto difficile da realizzare. In Germania il tentativo è stato fatto, ma con esiti solo parziali; si è riusciti soltanto a ridurre la competenza concorrente, anche perché l'attribuzione esclusiva allo Stato o alla Regione comporta una drasticità nella separazione delle competenze che in molte materie non sempre è possibile. Laddove, però, è possibile definire meglio la competenza concorrente, credo che ciò aiuti sia dal punto di vista dei costi, sia da quello della chiarezza delle norme.

Naturalmente, alla luce di questo tipo di orientamento, c'è un punto che poneva il senatore Saporito e che condivido, ovvero di evitare che la Corte costituzionale debba assumere funzioni di organizzatore dei rapporti politici, poiché è un compito che non le spetta.

Il secondo criterio è relativo al maggiore spazio da attribuire alle forme di autogoverno.

Il terzo invece riguarda la flessibilità degli assetti in relazione alle differenze sul territorio ed anche alla necessità di dare spazio all'autodeterminazione: laddove sia possibile, credo che vada fatto.

Desidero segnalare anche una preoccupazione, cioè che occorre riflettere – lo dico innanzitutto al Presidente della Conferenza dei presidenti delle Regioni – sull'idea che le Regioni hanno di sé nel rapporto con la Repubblica; lo dico perché qualche statuto di Regioni a statuto speciale sembra proporre un assetto su cui occorre riflettere. Ad esempio, in uno di questi sono definite le competenze dello Stato, e questo mi sembra francamente eccessivo. Ho l'impressione che vi sia un eccesso di volontarismo. Tutti dobbiamo sentirci parte di un sistema complesso, anche per evitare conflitti quando i progetti dovranno essere esaminati, discussi ed approvati secondo la procedura prevista, ovvero con legge costituzionale.

Faremo il punto con le Regioni a statuto speciale in relazione a questi temi. E' giusto chiedere allo Stato un'autolimitazione e la consapevolezza di essere un sistema complesso; credo però che la stessa richiesta vada fatta a tutti i soggetti che si muovono in questo sistema.

Mi interessa poi molto il tema del rapporto tra Conferenze e Commissione bicamerale per le questioni regionali: credo sia opportuno evitare sovrapposizioni ed interferenze di competenze, lasciando alle prime la determinazione delle grandi politiche e all'altra le questioni legislative.

Recependo il suggerimento del senatore Boato, infine, credo che sarebbe utile, se i colleghi delle Commissioni saranno d'accordo, quando avremo enucleato, d'intesa anche con il Governo, le linee di fondo degli interventi, definire uno spazio per discuterne ancora insieme. Naturalmente la responsabilità delle scelte è della politica, questo è indiscutibile,

ma il confronto può servire anche per correggere e limare determinati aspetti e per evitare che le norme arrivino, come spesso accade, come fulmini a ciel sereno su chi deve applicarle, non sempre con esiti positivi.

PRESIDENTE. Desidero unire il mio ringraziamento a quello del presidente Violante. Credo che possiamo tracciare un sintetico bilancio positivo di queste quattro giornate di lavoro, nel corso delle quali, tra l'altro, ritengo sia stato particolarmente utile aver avuto la possibilità di ascoltare l'uno le ragioni e le impostazioni dell'altro. Questo aspetto ha conferito alla nostra indagine conoscitiva molta più vivacità ed incisività rispetto alle consuete audizioni, dove un rappresentante riferisce alla Commissione su un tema su cui si è preparato o legge una relazione con maggiore o minore passione, cosa senz'altro utile, ma che si esaurisce al momento.

In quest'occasione, invece, i parlamentari hanno ascoltato la voce delle associazioni imprenditoriali, del mondo sindacale, del mondo produttivo in genere, le Regioni, le Province, i Comuni. Sono emerse questioni importanti, su cui non spetta a noi oggi in questa sede trarre considerazioni conclusive, ma mi pare condivisa da tutti i soggetti che hanno partecipato sin qui all'indagine conoscitiva la valutazione piena e consapevole della strategicità dell'argomento di cui ci stiamo occupando: la competitività del sistema Italia in un scenario in cui «competizione» è la parola all'ordine del giorno.

La competitività del nostro Paese dipende in larga misura dalla capacità che dimostreremo di rendere più efficiente il governo delle comunità locali, del territorio nei suoi diversi aspetti, da quello regionale, a quello provinciale, a quello comunale. Per farlo, dobbiamo seguire alcune parole d'ordine ricorse frequentemente nelle nostre quattro giornate di lavoro. Una di quelle richiamate più volte è «prudenza», un'altra «pragmatismo» e un'altra ancora è «stabilità».

Il presidente Violante faceva riferimento poco fa ai costi dell'incertezza e dell'instabilità. È sorprendente quanto sia stato forte il richiamo, da parte di tutti i soggetti intervenuti, ad una comune esigenza, che io ritenevo una domanda di cambiamento. Tutti i soggetti presenti, indipendentemente dal loro colore politico, ci hanno chiesto insistentemente di non lasciarli in un quadro d'instabilità per un lungo periodo, perché ciò rende ingovernabile il livello delle responsabilità loro affidate.

Ciò non significa che non si debba far nulla. Alcune cose – ed è molto importante – si possono attuare con la legislazione ordinaria. I Ministri hanno qui espresso le loro valutazioni, ma anche alcuni degli intervenuti, e nelle relazioni di sintesi i colleghi Saporito e Boato, hanno ricordato con chiarezza quali e quante cose si possono fare con legislazione ordinaria.

Sotto il profilo della legislazione costituzionale vi sono naturalmente delle questioni aperte, una delle quali appena ricordata dal presidente Violante; all'interno del sistema delle competenze – è stato ripetutamente sot-

tolineato con forza – occorre riflettere ulteriormente a chi debbano far capo i temi dell'energia e quello delle grandi infrastrutture.

Vi è poi la questione della legislazione concorrente: l'idea che si possa rapidamente procedere verso un suo superamento si è scontrata in questa sede con ulteriori elementi di riflessione. Spetta a noi recepire l'altro importante monito più volte qui ribadito: cerchiamo di non ricominciare ogni volta da zero!

Per quanto riguarda il federalismo fiscale, è stato dato un giudizio largamente positivo dei risultati della Commissione Vitaletti, istituita nella precedente legislatura, che può costituire per alcuni aspetti un'utile base di partenza.

Analogamente, per quanto concerne il tema delle Conferenze, onorevoli ministri Lanzillotta e Chiti, quasi tutti ieri hanno ricordato positivamente l'accordo interistituzionale raggiunto nel corso della precedente legislatura tra Governo, Regioni, Province e Comuni in merito alla Commissione bicamerale per gli affari regionali.

Come procedere ulteriormente? Il presidente Violante ha ricordato l'esigenza di un approfondimento specifico sul tema delle Regioni a statuto speciale, che in questo contesto non abbiamo affrontato adeguatamente. Come deciso dagli Uffici di Presidenza di entrambe le Commissioni di Camera e Senato, avremo occasione di sentire la voce degli esperti e del mondo accademico, ma anche di coloro che vivono quotidianamente sotto il profilo tecnico le questioni da noi affrontate. Le Commissioni valuteranno poi come procedere dal punto di vista delle responsabilità.

Certamente mi associo al presidente Violante: studieremo insieme le modalità, le proporremo agli Uffici di Presidenza delle Commissioni, per potervi consultare anche alla fine della prossima fase dei lavori. In tal modo la nostra indagine conoscitiva verrebbe ad assomigliare ad una convenzione, perché acquisire le vostre valutazioni quando saranno pronti i testi legislativi renderebbe i nostri lavori particolarmente utili.

Nel ringraziare tutti gli intervenuti per il contributo fornitoci e per il modo in cui hanno partecipato ai nostri lavori, dichiaro conclusa l'audizione odierna.

Rinvio il seguito dell'indagine conoscitiva ad altra seduta.

*I lavori terminano alle ore 13,45.*



ALLEGATO

*Relazione del senatore Vitali*

A partire da elaborazioni che risalgono all'Assemblea costituente del 1789 e poi alla legislazione napoleonica, la Francia è il Paese europeo che ha manifestato la tradizione centralista più persistente e più strutturata. Essa si è basata su un forte ruolo dell'amministrazione statale, sul principio di uniformità dell'ordinamento comunale, sul monopolio del potere normativo, sulla diffidenza nei confronti del livello regionale.

Il modello di Stato napoleonico ha fortemente influenzato, come è noto, buona parte dell'Europa tra cui l'Italia, distinguendosi dalle tradizioni anglosassoni così come da quelle germaniche.

Ebbene è proprio dalla Francia che sono venute negli ultimi decenni due novità di fondo. Negli anni 1982-85 il «treno delle riforme» voluto dal Presidente François Mitterrand realizzò un'importante decentramento di funzioni che migliorò il rendimento delle istituzioni per i cittadini. A tal punto che il 17 marzo 2003, su impulso del Presidente Jaques Chirac, fu approvata una significativa modifica costituzionale che, oltre a costituzionalizzare il principio del decentramento, ha consentito al legislatore ordinario di scegliere soluzioni per il governo territoriale flessibili e differenziate, e ha introdotto il principio di sussidiarietà cosiddetto «verticale» richiamando l'impianto utilizzato nel trattato di Maastricht.

Con i suoi 36.000 Comuni la Francia costituisce un caso unico in Europa. Ma è anche il Paese che con maggior decisione ha rifiutato le ipotesi di consistenti processi di fusione per puntare seriamente fin dagli anni '80 sulle forme associative tra Comuni, dotandole tra l'altro di significative entrate proprie, nelle aree urbane così come nelle zone rurali. La Costituzione (art. 72, comma 6) prevede che la legge possa autorizzare qualcuna delle collettività territoriali, presumibilmente il Comune di maggiori dimensioni, il Dipartimento o la Regione oppure una forma associativa, a organizzare «i modi dell'azione comune».

Anche la disciplina spagnola, fin dalla legge del 1985, stabilisce una serie di servizi che devono – salvo deroghe regionali – essere prestati da tutti i municipi (come pulizia, raccolta rifiuti, cimiteri, ecc.), per aggiungere quindi quelli ulteriori che sono obbligatori per i municipi superiori a 5.000 abitanti (biblioteca, parco pubblico, trattamento dei rifiuti, ecc.), a 20.000 (protezione civile, servizi antincendio, impianti sportivi ecc.), a 50.000 (trasporto collettivo, tutela dell'ambiente).

In Italia la riforma è avvenuta per tappe successive. Prima vi sono stati il trasferimento di funzioni amministrative a legislazione invariata

(legge 59 del 1997 cosiddetta «Bassanini») e le modifiche alla legge 142 del 1990 sull'ordinamento locale, anche per la parte relativa all'associazionismo comunale, che sono confluite nel nuovo Testo Unico degli Enti Locali adottato con il Decreto Legislativo 18 agosto 2000 n° 267 (la cosiddetta «legge Bianco»). Poi nel 2001 è venuta la modifica del Titolo V della Costituzione che ha affermato la pari ordinazione dello Stato e degli altri enti territoriali (art. 114), ha individuato nelle Regioni i soggetti dotati della potestà legislativa generale in tutto ciò che non sia riservato allo Stato (art. 117), ha riconosciuto agli enti locali potestà statutaria (art. 114) e potestà regolamentare in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite (art. 117).

Inoltre, all'art. 118, è contenuta un'affermazione rivoluzionaria per un Paese come il nostro abituato ad applicare le medesime regole a Comuni-metropoli con milioni di abitanti e a Comuni-villaggi che di abitanti ne contano qualche decina: l'attribuzione delle funzioni amministrative ai Comuni, e in subordine agli altri livelli istituzionali per assicurarne l'esercizio unitario, «sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza».

È una rivoluzione che, per non rimanere sulla carta, deve affrontare il tema della distanza che già oggi esiste tra i compiti previsti dalla legislazione e quelli effettivamente esercitati dai Comuni, soprattutto di minori dimensioni. Deve sottoporre a verifica le scelte fin qui effettuate nell'allocatione delle competenze con il «federalismo amministrativo» degli anni '90, al fine di valutare i risultati ottenuti e i problemi aperti. Deve rilanciare la riforma amministrativa e istituzionale all'insegna della semplificazione, della soppressione di ogni sovrapposizione tra enti diversi, dell'attribuzione a livelli territorialmente omogenei di *tutte* le funzioni che fanno capo al governo locale, riducendo per questa via – e non con misure demagogiche relative agli amministratori – i costi burocratici.

L'occasione è data dal «Codice delle autonomie locali», e cioè l'adeguamento delle norme del Testo Unico degli Enti Locali al Titolo V della Costituzione che il Governo ha preannunciato di voler compiere con lo strumento della legge-delega, partendo dal tema delle «funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città Metropolitane» (art 117, secondo comma lettera *p*). D'altra parte anche il precedente Governo, con la legge 131 del 2003 cosiddetta «La Loggia», fu delegato dal Parlamento a questo scopo ma la delega, per la scadenza dei termini della precedente legislatura, non fu esercitata.

I principi di differenziazione e adeguatezza previsti per l'ordinamento locale possono trovare attuazione in due modi. O stabilendo un nucleo essenziale di funzioni fondamentali per tutti i Comuni e una diversa ripartizione delle altre sulla base di soglie dimensionali e demografiche, oppure distinguendo tra attribuzione delle funzioni e loro esercizio ancora in base alle dimensioni demografiche dei singoli enti.

Per fare un esempio, o il catasto è attribuito solo ai Comuni di una determinata dimensione e per il resto deve essere svolto in forma associata, oppure il catasto è attribuito a tutti i Comuni ma il suo esercizio

è riservato a quelli di una determinata dimensione e per il resto deve essere svolto in forma associata.

In ogni caso devono essere valorizzate con determinazione le forme associative ed esse vanno sostenute anche finanziariamente, prevedendo in prospettiva anche forme di autonomia finanziaria. In questi anni peraltro le 257 Unioni e le 356 Comunità Montane, delle quali molte esercitano in forma associata funzioni dei Comuni, si sono viste ridurre pesantemente i fondi da parte dello Stato.

Ciò può consentire di affrontare in modo finalmente efficace il tema dei Comuni di minori dimensioni e della montagna, dove le 4.200 entità comunali sono l'espressione della massima frammentazione.

La Corte Costituzionale ha stabilito, con le sentenze n° 244 e n° 456 del 2005, che la disciplina delle Comunità montane rientra nella competenza legislativa residuale delle Regioni. Analogamente a quanto ci si propone per le restanti parti del territorio, anche in montagna è dunque necessario che le Comunità montane costituiscano vere e proprie Unioni di Comuni, semmai dotate di una doppia natura, che consenta di affiancare alle funzioni delegate dai Comuni, funzioni conferite dai livelli superiori (regionale, ma anche provinciale e statale) con particolare riferimento a quelle tipicamente «montane».

Circa gli organi di governo non credo si debba procedere con un criterio rigidamente «quantitativo», che riduce progressivamente il loro numero e la loro composizione fino ad arrivare al solo sindaco nei Comuni più piccoli. Anche in questo caso occorre semplificare ma con ragionevolezza, prendendo in esame le funzioni svolte ai vari livelli e prevedendo in rapporto a queste il numero e la dimensione più opportuna dei diversi organi di governo.

Il principio di differenziazione potrebbe essere utilizzato anche per le Province per tenere conto delle diverse peculiarità territoriali.

Le Province hanno acquisito un significativo ruolo sussidiario dei Comuni come istituzioni di governo di area vasta e di coordinamento dello sviluppo locale. In una prospettiva di riordino delle funzioni dei diversi livelli di governo si possono delineare alcune priorità funzionali per le Province che portino a concentrare a questo livello competenze amministrative ora disperse su più soggetti, mentre in attuazione del principio di sussidiarietà alcune competenze attuali delle Province possono essere trasferite ai Comuni.

Ad esempio compiti oggi esercitati da strutture amministrative di emanazione statale e regionale potrebbero essere trasferite alle Province con la conseguente soppressione dei rispettivi enti (enti e agenzie regionali di sviluppo, motorizzazione civile e PRA, ATO acque e rifiuti, Consorzi di bonifica e agenzie difesa del suolo, Enti parco, ecc.), mentre le Province potrebbero cedere ai Comuni le funzioni in materia di servizi sociali, cultura e turismo.

Anche per le Province si pone il problema dell'adeguatezza ad esercitare le funzioni loro attribuite. Occorre arrestare la proliferazione di

nuove Province e stabilire una dimensione al di sotto della quale le Province devono esercitare le funzioni in forma associata con quelle vicine.

Il tema delle Città Metropolitane va affrontato proponendosi innanzitutto di rimuovere gli ostacoli che hanno impedito la realizzazione anche in Italia di forme speciali di governo per le aree urbane.

In tutta Europa, pur con fasi di accelerazione e decelerazione, si è affermato il principio che le conurbazioni nelle quali la città reale non corrisponde più con i vecchi confini amministrativi, e dove vi è una omogeneità di problematiche del governo urbano, sono amministrate in forme proprie e specifiche. Ovunque il concetto di governo metropolitano è svincolato dal parametro puramente quantitativo degli abitanti, ed è invece condizionato dalle caratteristiche qualitative dell'aggregazione urbana.

Luigi Bobbio in *I governi locali nelle democrazie contemporanee* (Edizioni Laterza 2003) fornisce una classificazione di sette forme specifiche di governo metropolitano adottate in diversi Paesi, tutte molto diversificate tra di loro e per nulla ancorate ad una dimensione puramente quantitativa di numero di abitanti.

In Francia, ad esclusione di Parigi, le Comunità urbane sono 15. In Gran Bretagna vi sono forme specifiche di governo metropolitano in sette città oltre Londra. Anche in Germania sono sette. Senza considerare le capitali i governi metropolitani sono due in Olanda, uno in Portogallo e due in Spagna.

In tutta Europa gli Stati hanno una particolare attenzione per le città e in diverse forme sviluppano specifiche politiche urbane. Anche l'Unione Europea, soprattutto a partire dagli anni '90, ha promosso politiche urbane collegate alla strategia di Lisbona dell'economia della conoscenza. Gli indirizzi per l'utilizzo dei Fondi Strutturali 2007-2013 comprendono anche le politiche urbane come uno dei loro assi strategici.

Nel nostro Paese sono mancate sia l'attuazione della previsione di un ordinamento specifico per le Città Metropolitane contenuta nella legge 142 del 1990, sia l'adozione di una specifica politica urbana.

Tra gli ostacoli alla realizzazione di quanto previsto dalla legge del 1990 non vi è mai stato quello dell'elencazione delle aree nelle quali possono essere istituite le Città Metropolitane, che va mantenuta in quanto è perfettamente allineata con la tendenza europea a non considerare solo le grandi metropoli.

Semmai sono mancate le disposizioni relative al sistema finanziario e fiscale delle Città Metropolitane e alle loro specifiche funzioni, aggiuntive e rafforzate rispetto a quelle degli altri livelli di governo locale. Ciò ha fatto sì che prevalessesse, nelle diverse realtà interessate, la difesa ad oltranza da parte di ciascuno dei soggetti istituzionali coinvolti dei propri tradizionali assetti e delle proprie competenze.

Occorre sicuramente cambiare il procedimento di istituzione superando la norma che affida congiuntamente al Sindaco del Comune capoluogo e al Presidente della Provincia il compito di convocare l'assemblea degli enti che danno vita alla Città Metropolitana, poiché si è dimostrata una disposizione paralizzante.

Va tenuta ferma la possibilità, prevista dall'attuale ordinamento, di dar vita a Città Metropolitane «ad ordinamento differenziato» che acquisiscano le funzioni della Provincia sulla base di una iniziativa che parta dagli enti locali interessati. Anche il modello specifico di governo metropolitano deve essere scelto dalle comunità che decidono di dar vita alla nuova istituzione. La legge dello Stato, e quella della Regione per le sue competenze, devono invece stabilire quali effetti avrà l'istituzione della Città Metropolitana in termini di assetto finanziario e di acquisizione di funzioni.

Roma è la capitale della Repubblica, e sulla base dell'articolo 114 della Costituzione la legge dello Stato disciplina il suo ordinamento.

È ragionevole pensare che il disegno di legge delega per l'adeguamento del Testo Unico degli Enti Locali alle disposizioni del Titolo V contenga anche norme per l'ordinamento di Roma capitale della Repubblica.

A Roma dovranno essere attribuite ulteriori funzioni essenziali per i compiti che le spettano come capitale, assicurando il loro migliore esercizio anche attraverso la dotazione delle risorse che sono necessarie allo scopo.

Alla capitale va assicurato un potere regolamentare in deroga in materie non coperte da riserva assoluta di legge in modo da rafforzare adeguatamente le sue prerogative in rapporto ai suoi compiti specifici e peculiari rispetto a quelli di qualsiasi altra città. La legge dovrà inoltre valorizzare adeguatamente la collaborazione con la Regione Lazio e con le istituzioni dello Stato.

Sarà così possibile realizzare anche nel nostro Paese ciò che da tempo esiste nelle capitali degli altri grandi Paesi europei le cui capitali sono dotate di forme particolari e rafforzate di governo.

Parigi è un Comune-Dipartimento suddiviso in 20 *arrondissements* con un originale collegamento elettorale tra rappresentanza nel Consiglio Municipale e rappresentanza nei Consigli degli *arrondissements*.

L'autorità metropolitana di Londra è stata ripristinata nel 1999 in forma nuova e con un rilevante rafforzamento del sistema di governo e del suo legame con i cittadini anche attraverso l'elezione diretta del Sindaco.

Berlino si configura come una Città-Regione (*Stadt-Land*) con una coincidenza, in capo ai medesimi organi e nell'ambito del medesimo territorio, sia delle competenze proprie dell'amministrazione locale sia di quelle proprie degli Stati-membri che compongono la Federazione. Questa formula è condivisa in Europa da Vienna e da Bruxelles.

Madrid è una Comunità autonoma uniprovinciale composta da 179 Comuni, tra i quali il Comune di Madrid occupa una posizione di particolarissimo peso. Le peculiarità del Comune di Madrid sono espressamente considerate sia dalla legge fondamentale sul sistema locale sia dallo Statuto della Comunità Autonoma.

Pur nella varietà delle soluzioni adottate vi sono alcuni tratti comuni in queste forme di governo speciali per le diverse capitali europee che

possono fornire utili indicazioni anche per l'ordinamento di Roma capitale della Repubblica.

Tutte le grandi capitali europee presentano sistemi di governo che tendono ad assicurare un forte grado di responsabilità e di relazione diretta tra il Sindaco, quali sempre eletto direttamente, e i cittadini.

Un altro elemento comune è costituito dalle forme di decentramento, alle quali si tende a dare nuovi poteri amministrativi sperimentando nuove forme di partecipazione.

Il ruolo di capitale e la presenza fisica a politica dello Stato influiscono in maniera essenziale su quello di governo della metropoli e, in qualche modo, vi è inscindibilmente intrecciato. Ovunque vi è una relazione particolarmente stretta con lo Stato e le sue amministrazioni che si riflette normalmente anche nel sistema finanziario, il quale deve essere adeguato a sopportare il peso degli investimenti necessari.

Infine il governo delle capitali presenta livelli di complessità tali da richiedere ampi coinvolgimenti e forti concertazioni.

Tutto questo dovrà essere tenuto presente quando si discuterà dell'ordinamento di Roma capitale della Repubblica.



