# SENATO DELLA REPUBBLICA

XIV LEGISLATURA

# 1ª COMMISSIONE PERMANENTE

**(Affari costituzionali, affari della Presidenza del Consiglio e dell'interno, ordinamento generale dello Stato e della Pubblica Amministrazione)**

## INDAGINE CONOSCITIVA SUGLI EFFETTI NELL'ORDINAMENTO DELLE REVISIONI DEL TITOLO V DELLA PARTE II DELLA COSTITUZIONE

26º Resoconto stenografico

## SEDUTA DI GIOVEDÌ 14 MARZO 2002

**Presidenza del presidente PASTORE**

IC 0308

TIPOGRAFIA DEL SENATO (500)

# INDICE

**Audizione del Ministro dell'interno**

PRESIDENTE . . . . . *Pag.* 3, 13, 15 e *passim*
BASSANINI *(DS-U)* . . . . . 13, 18, 19
* DEL PENNINO *(Misto-PRI)* . . . . . 18
* FALCIER *(FI)* . . . . . 16
* IOANNUCCI *(FI)* . . . . . 17
* SCAJOLA, *ministro dell'interno* 3, 18, 19 e *passim*
VILLONE *(DS-U)* . . . . . 16, 20

N.B. – *L'asterisco indica che il testo del discorso è stato rivisto dall'oratore.*

*Sigle dei Gruppi parlamentari: Alleanza Nazionale: AN; Unione Democristiana e di Centro: UDC: CCD-CDU-DE; Forza Italia: FI; Lega Nord Padania: LNP; Democratici di Sinistra-l'Ulivo: DS-U; Margherita-DL-l'Ulivo: Mar-DL-U; Verdi-l'Ulivo: Verdi-U; Gruppo per le autonomie: Aut; Misto: Misto; Misto-Comunisti italiani: Misto-Com; Misto-Rifondazione Comunista: Misto-RC; Misto-Socialisti Democratici Italiani-SDI: Misto-SDI; Misto-Lega per l'autonomia lombarda: Misto-LAL; Misto-Libertà e giustizia per l'Ulivo: Misto-LGU; Misto-Movimento territorio lombardo: Misto-MTL; Misto-Nuovo PSI: Misto-NPSI; Misto-Partito repubblicano italiano: Misto-PRI; Misto-MSI-Fiamma Tricolore: Misto-MSI-Fiamma.*

*Interviene il Ministro dell'interno.*

*I lavori hanno inizio alle ore 15,20.*

*PROCEDURE INFORMATIVE*

**Audizione del Ministro dell'interno**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito dell'indagine conoscitiva sugli effetti nell'ordinamento delle revisioni del Titolo V della Parte II della Costituzione, sospesa nella seduta di ieri.

Abbiamo oggi in programma l'audizione del ministro dell'interno Scajola.

Ringrazio molto il Ministro per essersi reso disponibile a questa audizione nei tempi consentiti dai lavori parlamentari. Poiché dovremo trarre le nostre conclusioni dall'enorme quantità di documenti acquisiti, è opportuno che riusciamo a concludere oggi questa fase dei nostri lavori concernente lo svolgimento di una serie di audizioni. Potremo così produrre una documentazione utile a tutti gli operatori del diritto ed ai parlamentari impegnati nella difficile attuazione del Titolo V, per capire meglio la portata di questa fondamentale riforma costituzionale.

Do ora la parola all'onorevole Ministro.

SCAJOLA, *ministro dell'interno*. Signor Presidente, ho predisposto una relazione scritta, che lascerò agli atti della Commissione, perché penso possa essere utile per il suo lavoro.

Non posso iniziare se non riconoscendo il lavoro meritorio che sta svolgendo in questa materia delicata e controversa la Commissione. Con l'eccezione di qualche ambiente accademico, credo sia l'unica rilevante attività condotta sul tema; lo dico con disagio di fronte al difficile incedere della cabina di regia, che spero accompagnerà l'attuazione della riforma nel suo travagliato *iter*, a fronte del ritardo delle regioni nell'approvazione dei loro Statuti.

In questo quadro assume particolare rilevanza il lavoro che questa Commissione ha intrapreso, efficacemente orientato alla conoscenza e valutazione delle numerose problematiche derivanti dall'attuazione del nuovo Titolo V della Costituzione. D'altronde, il fatto stesso che si sia deciso di avviare un'indagine conoscitiva sulla materia testimonia che forse gli effetti recati dalla riforma in oggetto sull'ordinamento giuridico e sulla società non erano stati adeguatamente ponderati. Anzi, se si guarda all'*iter* della legge costituzionale n. 3 del 2001, c'è da dichiararsi sorpresi di come il testo, tutto sommato, abbia ancora conservato una sua coerenza.

Faccio questo richiamo alla genesi della riforma certamente non per riaprire polemiche, anche aspre, che ne hanno segnato il percorso, ma perché esso può essere importante per comprendere e chiarire molti aspetti problematici che oggi si presentano.

Emblematica sotto questo profilo è la vicenda della stessa denominazione della legge costituzionale n. 3 del 2001, che da «Ordinamento federale della Repubblica», come titolava l'atto della Camera, è poi più realisticamente diventata: «Modifiche al titolo V della Parte II della Costituzione». Il che lascia chiaramente trasparire l'aspetto forse più caratteristico di questo impianto, ossia la sua incompletezza. Partita per realizzare uno Stato federalista, la riforma si è arenata a metà strada, accontentandosi del percorso fatto e lasciando «una promessa» di federalismo che spetta ora mantenere. La riforma infatti è legge costituzionale e, finché vige, esige rispetto ed osservanza da parte di tutti. Come Ministro dell'interno, poi, ancora di più me ne sento vincolato, avendo prestato giuramento di osservarne le disposizioni.

Fatta questa premessa, dico subito che il mio contributo non si riferirà unicamente all'incidenza che la riforma ha recato nelle materie tradizionalmente appartenenti alla competenza del Dicastero dell'interno; si tratterebbe altrimenti di un contributo quasi notarile, che lascerebbe sullo sfondo i problemi importanti e che non sarebbe oltretutto rispettoso di quella che nella mia concezione è la vera missione del Ministero dell'interno.

Recentemente, ho illustrato dinanzi alla 1ª Commissione della Camera dei deputati le linee programmatiche dell'azione che intendo svolgere nel corso del mandato di Governo affidatomi. In quella occasione, ho esposto la mia visione del ruolo che deve svolgere l'amministrazione dell'interno, un'amministrazione che per molti coincide ancora con il Ministero della polizia e con il Ministero dell'ordine pubblico. Mi fa piacere ribadire davanti a questa Commissione che l'amministrazione dell'interno ha una vocazione e una missione più alta dei pur essenziali compiti di conservazione ad essa affidati. È una missione che avverto molto vicina a quella indicata dal secondo comma dell'articolo 3 della Costituzione, laddove fa riferimento al compito di «... rimuovere gli ostacoli... che impediscono il pieno sviluppo della persona umana». Ecco dunque la vera missione del Ministero dell'interno: garantire che quei diritti previsti e protetti dalla nostra Carta, sia quelli della persona, che quelli delle formazioni sociali e delle autonomie territoriali in cui si sviluppa la personalità degli individui, siano effettivamente esercitati e da tutti goduti. Tutelare la sicurezza pubblica e civile è quindi solo strumentale alla garanzia dei diritti di libertà civili, politici e sociali.

In ragione delle sue vicende storiche, dell'articolazione delle sue funzioni e dell'attuale assetto normativo, il Ministero dell'interno si sente quindi protagonista in questo processo devolutivo avviato con la riforma della Costituzione.

I compiti cui è preposto, nell'ottica della tutela dei diritti di libertà (dalla sicurezza pubblica alla protezione e alla difesa civile, dal soccorso

pubblico al sostegno e al supporto delle autonomie locali), credo ne facciano un punto di snodo nei rapporti tra centro dello Stato e territorio. In tale contesto la trasformazione delle prefetture, avviata con la legislatura precedente, negli uffici territoriali di Governo, rappresenta certamente un fatto importante. Il loro riposizionamento sul territorio, come «cerniera» tra i livelli di Governo e al tempo stesso come «raccordo e collaborazione» con le autonomie e con la società civile, prepara e si inserisce in questo processo devolutivo, in quanto significativa applicazione del principio di sussidiarietà e di leale collaborazione fra istituzioni diverse preposte alla cura di interessi collettivi.

La realizzazione della riforma introdotta con la legge costituzionale del 2001 presenta problemi attuativi di non facile soluzione, che interessano l'universo delle amministrazioni statali e toccano quindi – come dicevamo – il Dicastero dell'interno, laddove in particolare attengono ad aree di competenza connesse con responsabilità politiche e amministrative che sono direttamente riconducibili ad esso. In parte, i problemi derivano dalla non felice formulazione di alcune delle norme della riforma costituzionale; in parte, si legano – come ho detto all'inizio – al persistente ritardo delle regioni nella formulazione delle norme di rango statutario, cui la legge costituzionale ha demandato il compito di fissare i princìpi fondamentali di organizzazione e di funzionamento dei loro organi. È indubbio che tale ritardo pesa notevolmente in questa fase di avvio della nuova legge costituzionale.

Per lasciare più spazio alle domande che vorrete rivolgermi, tralascerò ora alcune questioni che non rientrano tra le competenze dirette del Ministero dell'interno, sulle quali comunque mi sono soffermato nella relazione scritta – che lascerò agli atti della Commissione – poiché ritenevo doveroso, per le premesse che ho fatto, sottoporre alla vostra attenzione tale contributo.

La nuova ripartizione delle competenze legislative tra Stato e regioni, operata dall'articolo 117, non ha prodotto effetti particolarmente significativi sulle competenze dell'Amministrazione dell'interno, che sono quasi totalmente confermate in capo alla potestà esclusiva dello Stato. Solo la protezione civile, tra i settori di rilievo, è stata collocata tra le materie rimesse alla legislazione concorrente. Tra le voci elencate all'articolo 117, comma 2, relativo alla potestà legislativa esclusiva dello Stato, ben 8 attengono a compiti attribuiti in via prevalente al Ministero dell'interno. Mi riferisco in particolare alle seguenti materie: diritto di asilo e condizione giuridica dei cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea; immigrazione; rapporti tra la Repubblica e le diverse confessioni religiose; armi, munizioni ed esplosivi; leggi elettorali, con esclusione del sistema di elezione degli organi regionali, *referendum* statali, elezione del Parlamento europeo; ordine e sicurezza pubblica, ad esclusione della polizia amministrativa locale; cittadinanza, stato civile ed anagrafe; organi di governo e funzioni fondamentali di comuni, provincie e città metropolitane.

In tale elencazione, si deve ritenere ricompresa, a mio parere, la materia della difesa civile, che – seppur non espressamente indicata – è de-

sumibile per il disposto della lettera *d)* dello stesso articolo 117, con riferimento alla difesa e alle Forze armate, nonché alla sicurezza dello Stato. La difesa civile infatti, unitamente alla difesa militare, è parte della difesa nazionale del Paese e consiste nel complesso delle attività civili svolte per garantire la sicurezza dello Stato e salvaguardare l'incolumità dei cittadini, nonché per tutelare i beni e assicurare la capacità di sopravvivenza economica, produttiva e logistica nazionale in occasione di crisi interne o internazionali. Inoltre, è difesa civile l'attività statale necessaria ad onorare gli impegni che discendono dall'appartenenza ad organizzazioni sopranazionali o internazionali, che perseguono gli obiettivi della sicurezza e della stabilità internazionale. Questa materia delicata, connotata dalla totale assenza di una normativa primaria di riferimento, è stata assegnata alla competenza del Ministero dell'interno, ai sensi del decreto legislativo n. 300 del 1999.

Gli eventi internazionali del settembre scorso, poi, hanno reso evidente la necessità di potenziare il settore, dedicando particolare attenzione all'apporto sinergico dei diversi Ministeri chiamati ad intervenire in emergenza, al fine di garantire anche in questi frangenti la presenza attenta dello Stato. In tal senso, già dallo scorso mese di settembre, ho attivato una ricognizione delle diverse problematiche inerenti alla difesa civile, finalizzata alla riforma del settore, con particolare riferimento all'elaborazione di un testo normativo del quale si è avvertita l'assenza e la cui emanazione oggi non è più procrastinabile.

È chiaro che l'iniziativa legislativa del Ministero dell'interno nel campo della difesa civile non prescinderà dalle intese con le Amministrazioni interessate, con particolare riferimento alla Presidenza del Consiglio, alla Difesa, agli Affari esteri e ai Dicasteri coinvolti in misura incisiva nella gestione di questa materia delicata. Inoltre, ancorché la difesa civile sia ambito demandato alla competenza statale, ho intenzione di operare in collegamento con gli enti territoriali e locali, per assicurare, nel pieno rispetto delle diverse competenze, il raccordo tra le emergenze di protezione civile e quelle di difesa civile, in un'ottica di economia degli interventi e di un indiscutibile e necessario collegamento. È intendimento accelerare i tempi di realizzazione di questo disegno e spero di presentare prima dell'estate un articolato progetto, al cui studio stiamo già lavorando.

Strettamente collegata alla difesa civile è la materia della protezione civile, collocata tra le materie di legislazione concorrente, in modo tale da consentire alle regioni la disciplina più confacente alle diverse realtà locali in materia di previsione e prevenzione dei rischi, di soccorso, di ripristino della normalità nelle zone danneggiate. In tale ambito, alla legislazione dello Stato è stata demandata esclusivamente la potestà legislativa per la determinazione dei princìpi fondamentali.

Va peraltro rilevato che l'articolo 117, come novellato, ha altresì lasciato allo Stato competenze in materia di sicurezza, di tutela dell'ambiente, dell'ecosistema, dei beni culturali, la cui interconnessione con i temi della protezione civile è davvero innegabile.

In particolare, il concetto di sicurezza evoca le competenze tecniche relative agli interventi dei vigili del fuoco, che sono destinati al soccorso urgente in caso di pericolo derivante da qualsivoglia ordinaria situazione, ovvero gli interventi di protezione civile cosiddetti di rilievo nazionale. Lo Stato, infatti, ripetutamente è intervenuto e interviene tuttora per la gestione delle emergenze determinate da calamità naturali, catastrofi o altri eventi, che per intensità ed estensione, superando l'ambito territoriale di una singola regione, debbono essere fronteggiati con mezzi e poteri straordinari. In passato, anche per eventi circoscritti nell'ambito regionale, tutti sappiamo benissimo che si è dovuto ricorrere ad interventi dello Stato a causa dell'effettiva impossibilità delle autonomie territoriali a gestire l'emergenza in maniera autonoma, facendo ricorso quindi ad interventi derogatori.

La delicatezza delle funzioni da svolgere, il loro diretto impatto sull'incolumità delle persone determina quindi la necessità di disporre di una organizzazione amministrativa in grado di assicurare tempestività ed efficienza operativa e tale da contemperare le diverse istanze nel pieno rispetto delle competenze delle componenti chiamate a gestire l'emergenza.

Del resto, quale Ministro delegato al coordinamento della protezione civile, già nel corso dei lavori parlamentari relativi alla conversione in legge del decreto-legge n. 343 del 2001, con cui si è ripristinato il dipartimento della protezione civile presso la Presidenza del Consiglio, mi sono adoperato per aderire alle richieste degli enti territoriali locali, manifestate nel corso di più incontri nell'ambito della Conferenza unificata, finalizzate ad ottenere il massimo coinvolgimento possibile nelle attività di protezione civile, ma sempre attraverso la ricerca di un'opera di coordinamento a livello nazionale. Attraverso la direttiva annuale sull'attività, ho dedicato poi significativa attenzione allo sviluppo delle politiche di protezione civile, con particolare riferimento al conseguimento di una effettiva capacità di monitoraggio e di coordinamento – come dicevo – a livello nazionale delle situazioni di tipo emergenziale, soprattutto al fine di ovviare a problemi di frammentazione di interventi e per favorire il coordinamento tra le diverse componenti della protezione civile.

Facendo riferimento a quanto ho già detto sull'articolo 117, mi si consenta di dire che la sua nuova formulazione ha fatto sorgere la questione se esista ancora un ordinamento omogeneo degli enti locali. Vi è infatti chi ha interpretato il comma secondo, lettera *p)*, dell'articolo 117, nel senso che resta allo Stato la potestà legislativa relativa all'ordinamento locale, perché nella materia degli organi di governo e delle funzioni fondamentali va ricompresa anche la potestà di definire le modalità di esercizio di queste funzioni.

Per altri, invece, la materia dell'ordinamento locale è ripartita tra legislazione statale, limitatamente all'individuazione degli organi di governo locale, delle loro competenze, e legislazione regionale, che è di tipo concorrente nelle materie previste nello stesso articolo e residuale esclusiva per la parte non riservata espressamente allo Stato. Quest'ultima soluzione

potrebbe causare continui contrasti tra legislazione statale e quella regionale, non essendo certamente facile determinarne gli effettivi confini.

Un'altra tesi sostiene che l'ordinamento degli enti locali, ferma restando ovviamente la competenza statale di cui alla comma secondo, lettera *p)*, rientra nella competenza dello statuto di ogni singolo ente locale, ai sensi dell'articolo 114, comma secondo, della Costituzione. In tal caso, però, non potrebbe più parlarsi di un ordinamento locale omogeneo.

Al di là di quale di queste tesi si voglia privilegiare, resta la questione relativa alla compatibilità del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali), con il nuovo Titolo V della parte II della Costituzione, e permane l'esigenza, di cui il Governo si sta facendo carico, di verificare questa compatibilità rivedendo attentamente il testo unico. È in questo senso che è stata ipotizzata la previsione di un'espressa delega che impegni il Governo ad una rilettura del decreto legislativo utilizzando ovviamente le opportune sinergie con gli enti territoriali.

In merito alle forme di coordinamento previste dal terzo comma dell'articolo 118, in materia di immigrazione e di ordine e sicurezza pubblica, l'aver voluto dare rilevanza costituzionale all'esigenza di determinare per legge forme di coordinamento tra Stato e regioni discende sicuramente dall'importanza che nell'attuale momento storico hanno acquisito queste materie, così da richiedere un'espressa previsione affinché l'esercizio della relativa attività amministrativa avvenga in modo che anche obiettivi specifici rilevabili a livello locale siano realizzabili tenendo conto delle esigenze generali. Questa azione ovviamente è volta a mettere ordine in questioni complesse caratterizzate da una varietà di situazioni, che vanno fino alla partecipazione ai procedimenti di formazione delle decisioni di istituzioni, uffici o persone che svolgono diversi ruoli, e deve trovare nella legge dello Stato una disciplina generale che ne consenta in concreto lo svolgimento.

Osservo al riguardo che già nell'attuale formulazione dell'articolo 4 del decreto legislativo n. 303 del 1999, questo generale potere di promuovere intese e coordinare è posto in capo al Presidente del Consiglio, che per il suo esercizio si avvale del dipartimento per gli affari regionali e delle segreterie delle Conferenze unificata, Stato-regioni e Stato-città e autonomie locali, mentre sul territorio utilizza i prefetti dei capoluoghi di regione che esercitano la funzione di rappresentanza dello Stato. È indubbio che pure in questo ambito si rende indispensabile l'adozione di adeguati strumenti legislativi che realizzino la necessaria armonizzazione con il nuovo impianto costituzionale. In attesa della nuova disciplina legislativa, assicuro comunque che i prefetti, nell'esercizio dei loro compiti di rappresentanza generale del Governo e dello Stato sul territorio, già si avvalgono dell'ufficio territoriale del Governo per favorire e promuovere l'attuazione delle misure di coordinamento nei rapporti tra lo Stato e le autonomie locali.

Altri problemi di tipo interpretativo attuativo derivano dal nuovo articolo 120 della Costituzione, che nel comma secondo attribuisce al Go-

verno il potere di «sostituirsi a organi delle Regioni, delle Città metropolitane, delle Province e dei Comuni nel caso di mancato rispetto di norme e trattati internazionali o della normativa comunitaria oppure di pericolo grave per l'incolumità e la sicurezza pubblica, ovvero quando lo richiedono la tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica e in particolare la tutela» dell'uniformità «dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali». La definizione dei contenuti e dei limiti di tale potestà, che è formulata in modo assai generico e quindi comporta un problema di interpretazione, è rinviata al legislatore ordinario nel rispetto dei princìpi di sussidiarietà e di collaborazione.

Si tratta di una disposizione destinata ad assumere una valenza fondamentale nel nuovo assetto dei rapporti tra Governo e autonomie.

C'è pertanto da chiedersi, in primo luogo, se in virtù della genericità del disposto costituzionale potranno o meno essere ammessi interventi dello Stato in tutte le materie di spettanza regionale.

In secondo luogo, se essi dovranno limitarsi a prendere in considerazione la potestà amministrativa nei suoi atti di esercizio e nelle sue inerzie sanzionabili o se potranno coinvolgere anche la funzione legislativa regionale.

In terzo luogo, se in materia è ipotizzabile la disapplicazione in via amministrativa di leggi regionali, magari nelle more del giudizio della Corte costituzionale.

Si tratta cioè di un potere sostitutivo in senso proprio destinato a rispondere a vere e proprie inerzie regionali o locali, che integrino i presupposti indicati, oppure, con una interpretazione più ampia, si può ipotizzare un potere statale di intervento surrogatorio, a prescindere cioè da un inadempimento delle autonomie, inteso come mancato esercizio di una determinata competenza? È evidente che proprio su questo punto si giocherà in sede interpretativa una partita importante, dal momento che l'ampiezza degli interventi statali potenzialmente legittimati da questa norma è così ampia da arrivare a configurare poteri di ordinanza *extra-ordinem*. Non vi è dubbio però che la formula utilizzata nel nuovo articolo 120 della Costituzione, laddove si parla della tutela dell'unità giuridica ed economica, pur nel suo apparente ermetismo, esprime certamente un fortissimo valore di unitarietà della Repubblica.

Qualunque sia l'interpretazione cui si giungerà, si può fin d'ora ritenere che l'esercizio dei poteri sostitutivi presuppone la conoscenza delle situazioni, che non può essere solo garantita dal monitoraggio delle leggi regionali ai fini dell'impugnazione davanti alla Corte costituzionale, ma, in generale, dalla conoscenza «della vita amministrativa regionale e locale». Ritengo pertanto che sarà opportuno coinvolgere in tale funzione un organo statale di livello regionale o provinciale, che possa costituire lo snodo della comunicazione verso il Governo delle anomalie rilevate e, ove occorra, organo attivo per l'esercizio del potere sostituivo.

Questioni interpretative di grande spessore derivano ancora dall'abrogazione degli articoli 124, 125 primo comma, e 130 della Costituzione del 1948, ossia delle disposizioni che prevedevano forme e procedure di con-

trollo preventivo esterno sugli «atti» amministrativi delle regioni e degli enti locali e disegnavano figure e compiti del commissario di Governo. Nel primo caso, il presupposto di abrogazione va cercato nell'idea di eliminare ogni ipotesi di sovraordinazione; nel caso del commissario l'abrogazione potrebbe essere derivata dalla presa d'atto dell'estinzione delle procedure di controllo preventivo nelle quali era coinvolto l'organo periferico dello Stato.

Devo osservare che il testo approntato dalla Bicamerale e poi deliberato dalla Camera dei deputati (articolo 56, comma 5, del progetto) non si limitava ad abrogare i relativi disposti costituzionali ma espressamente sanciva la non sottoponibilità a controlli preventivi di legittimità o di merito degli atti delle città metropolitane, dei comuni, delle provincie e delle regioni. Invece, l'arcaica tecnica adottata in sede di revisione del Titolo V ha dato origine ad un certo numero di problemi interpretativi, che sono certamente di non facile composizione. Alcuni esecutivi regionali hanno fatto propria la tesi dell'automatico effetto abrogativo. La tesi della caducazione *ope legis* dei controlli preventivi è stata seguita anche da alcune regioni a statuto speciale, che peraltro si sono dovute arrendere di fronte alla evidente inidoneità del disposto a fungere da atto abrogativo delle norme di estrazione statutaria concernenti i controlli preventivi.

Nel contempo, va segnalata la tesi diretta a salvare, almeno per il momento, i controlli sugli atti amministrativi, nel presupposto che essi non sarebbero «stati resi *in toto* e per sempre costituzionalmente illegittimi», ma avrebbero soltanto «perso la copertura costituzionale che prima li assisteva». Sicché quelle norme sarebbero comunque rimaste in vigore e quindi avrebbero ancora una valenza operativa, in attesa di una legge ordinaria di abrogazione oppure di una declaratoria di illegittimità della Corte costituzionale.

Né va dimenticato a tale proposito il risalente indirizzo giurisprudenziale, che dinanzi al contrasto tra disposizioni dettate da diverse fonti, tende a far prevalere la dottrina dell'illegittimità costituzionale, che consente di avviare un'operazione di accertamento destinata ad evitare qualsiasi dubbio.

Mi rendo conto che mi sto dilungando su questa parte, ma essa è quella che in questo momento ci trova in maggiore difficoltà nel rapporto tra le diverse istituzioni.

Ritengo comunque che debba ritenersi salvo il diritto del legislatore regionale di utilizzare ad altri fini le presistenti strutture di controllo, ovviamente secondo modalità non lesive della posizione di autonomia costituzionalmente garantita agli enti territoriali. In tal senso si stanno già correttamente muovendo alcune regioni. Il vuoto causato o atteso sul piano dei controlli anticipati potrebbe secondo alcuni apparire bilanciato dalla persistente disponibilità della sede giurisdizionale, la cui attivazione dovrebbe garantire in qualche modo il rispetto del valore essenziale della legalità amministrativa. Il fatto è che l'intervento del giudice è comunque successivo al *vulnus* inferto a quel valore e in ogni caso non possiede quelle potenzialità che sono proprie dei controlli preventivi. L'avvio del

procedimento giurisdizionale è infatti legato all'azione di un soggetto titolare di una posizione giuridica protetta che lo ammette a far valere il vizio dell'atto.

Proprio in questi giorni, di fronte al vuoto normativo in materia di controlli, il Governo, con l'assenso della Conferenza Stato-città ed autonomie locali, si è trovato nella necessità di ricorrere ad un provvedimento d'urgenza al fine di disciplinare in via provvisoria eventuali inadempienze di comuni e provincie alla scadenza del termine fissato per l'approvazione dei bilanci.

Il decreto-legge approvato nella seduta del 21 febbraio 2002 stabilisce che, nella sola ipotesi in cui gli statuti dell'ente interessato non provvedano diversamente, la nomina dei commissari *ad acta* per la predisposizione dello schema di bilancio, ovvero per l'approvazione dello stesso, è effettuata dai prefetti territorialmente competenti.

Vengo al secondo dei casi prima individuati, quello relativo alla figura del commissario del Governo. Devo anche in questo caso sottolineare che l'abrogazione della norma costituzionale appare poco comprensibile, soprattutto se collegata all'eliminazione del sistema dei controlli. Non è chiara infatti la ragione che ha portato il legislatore a fare giustizia di una figura già ritenuta emblematica del ruolo attribuito allo Stato nell'ordinamento dei diversi poteri locali. Fa riflettere la ben nota circostanza che al commissario del Governo non erano affidati solamente compiti attinenti al regime dei controlli sulle leggi e sugli atti amministrativi regionali; il Costituente volle infatti attribuirgli la sovrintendenza alle funzioni amministrative esercitate dallo Stato e il coordinamento con quelle esercitate dalle regioni, ossia due compiti di grande spessore che non possono ritenersi imperseguibili anche dopo l'attuazione del Titolo V della Costituzione. Da parte sua, l'articolo 13 della legge n. 400 del 1988 aveva fatto del commissario il terminale del Governo in ambito regionale, in quel quadro di leale collaborazione tra centro e periferie che la recente riforma costituzionale non ha affatto rinnegato, anzi, al contrario, ha convenientemente valorizzato.

In tale logica, non possono essere attribuiti alla norma abrogativa effetti sulla legislazione statale, che assegna funzioni nell'ambito dell'assetto ordinamentale e organizzativo dello Stato, la cui disciplina è ovviamente riservata in via esclusiva alla legislazione dello Stato.

Infine, vorrei fare una riflessione sul principio informativo del nuovo assetto ordinamentale, delineato a proposito dell'autonomia finanziaria riconosciuta alle regioni e agli enti locali. Tale assetto, però, richiede di garantire adeguate risorse finanziarie a tutti i livelli di Governo, attraverso un sistema perequativo gestito a livello centrale. La mia riflessione appare quanto mai doverosa in ragione dello specifico ruolo che l'Amministrazione dell'interno ha svolto in tema di finanza locale.

Esaminando preliminarmente il riparto tra lo Stato e le regioni della competenza legislativa operato dall'articolo 117, si evince che il sistema tributario e contabile dello Stato e la perequazione delle risorse finanziarie rientrano nella legislazione esclusiva dello Stato. Trova collocazione in-

vece nella legislazione concorrente l'armonizzazione dei bilanci pubblici e il coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario. In tale ambito, lo Stato fisserà la legislazione di principio e le regioni adotteranno le disposizioni di dettaglio.

L'articolo 119 della Costituzione, innovando rispetto ai tradizionali concetti della finanza locale, prevede che i comuni, le provincie, le città metropolitane e le regioni hanno risorse autonome e stabiliscono e applicano tributi ed entrate propri, in armonia con la Costituzione e secondo i princìpi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario nazionale. Si prevede inoltre che essi dispongano di compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio.

L'autonomia tributaria di regioni ed enti locali è subordinata quindi al rispetto dei princìpi di coordinamento della finanza pubblica. Tale sistema non potrà che essere unico per tutto il sistema Paese ed i suoi princìpi dovranno essere definiti con legge dello Stato.

Nella difficilissima opera di definizione del nuovo assetto delle competenze finanziarie dei diversi poteri territoriali, non vanno sottaciuti i limiti che la stessa Costituzione pone agli articoli 23 e 53. L'articolo 23 stabilisce infatti che nessuna prestazione personale o patrimoniale può essere imposta se non in base alla legge, cioè esclude che gli enti locali non dotati di capacità legislativa possano istituire nuovi tributi. L'articolo 53 impone il rispetto del principio della «capacità contributiva» e stabilisce che il sistema tributario è informato a criteri di «progressività».

Il quadro che ho delineato fa comprendere come il legislatore statale in prima battuta e le singole regioni poi debbano farsi carico di un'opera di architettura normativa senza precedenti. La mia esperienza politica personale ha mosso i primi passi nel contesto più vicino ai cittadini. Conosco i problemi in cui si dibattono giorno per giorno gli amministratori delle città. Mi rendo conto che amministrare la cosa pubblica richiede innanzi tutto la capacità e la possibilità di gestire risorse, anzi la possibilità di promuovere le leve della pianificazione finanziaria, sapendo quali di quelle leve possono essere manovrate. Il Parlamento deve dare una risposta urgente a questa esigenza e deve definire un sistema complessivo che possa essere in grado di tenere insieme i segmenti della finanza statale con quelli regionali e locali.

Tornando alle problematiche che da tale nuovo assetto derivano in materia di competenza dell'amministrazione del Ministero dell'interno, desidero concentrare l'attenzione su argomenti che solo ad una prima lettura possono apparire di dettaglio e squisitamente tecnici. È necessario infatti rivisitare il sistema dei trasferimenti erariali, basato attualmente su una distribuzione storica delle risorse che non corrisponde più a concreti criteri perequativi.

L'autonomia finanziaria degli enti locali, ai sensi dell'articolo 119 della Costituzione, si realizza mediante tre tipologie di entrate: entrate proprie, compartecipazione al gettito di tributi erariali riferito al territorio, trasferimenti erariali con finalità perequative. Invece, il sistema ancora oggi vigente, stabilito dal decreto legislativo n. 504 del 1992, prevede tra-

sferimenti correnti, cioè finanziamenti agli enti locali di carattere generale e senza vincoli di destinazione, e finanziamenti – anch'essi generali – destinati genericamente a spese per investimento, senza specifiche destinazioni.

Sarà necessario dunque un adeguamento al nuovo dettato costituzionale, mediante una riforma del meccanismo della contribuzione erariale. Anche a tale proposito, posso anticipare che l'Amministrazione dell'interno ha già un gruppo di lavoro e intende entro breve tempo formalizzare all'attenzione del Parlamento alcune proposte, che potranno sicuramente arricchirsi con il confronto che si svilupperà con le Amministrazioni centrali interessate e con gli enti locali. Si sta studiando infatti come porre le basi per un'azione perequativa, indirizzata su due versanti: da un lato, il riequilibrio delle situazioni pregresse e, dall'altro, l'attribuzione di nuove risorse sulla base di nuovi parametri.

Le nuove risorse da distribuire potrebbero essere definite sulla base di alcuni parametri, quali la capacità fiscale per abitante, la situazione socio-economica dell'ente, nonché gli elementi strutturali dello stesso ente locale. Ritengo pure che gli altri problemi applicativi di finanza locale potrebbero essere affrontati e risolti in occasione dell'esercizio della delega per l'adeguamento del Testo unico degli enti locali, che il Governo si appresta a chiedere – come ho già detto – al Parlamento con il disegno di legge per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale n. 3 del 2001. Mi riferisco alla revisione dell'ordinamento finanziario e contabile degli enti locali (approvazione del bilancio, intervento sostitutivo, assetto della finanza locale, indebitamento degli enti locali) e alla disciplina complessiva del risanamento degli enti locali dissestati.

Mi scuso, signor Presidente e colleghi, per la lunghezza del mio intervento, ma ho inteso che il lavoro della vostra Commissione fosse altamente importante in questo momento, al di là dei ruoli di maggioranza e di opposizione, e che quindi meritasse uno studio approfondito da parte del Dicastero che presiedo.

PRESIDENTE. La ringraziamo, onorevole Ministro, per lo spaccato complessivo che ci ha offerto, che è naturalmente complesso, visto l'ampio intervento costituzionale sulle materie di competenza del suo Ministero. La ringrazio altresì per avere colto l'importanza del nostro lavoro, che è confermata dall'impegno dei colleghi della Commissione in questo ciclo di audizioni.

Tra l'altro, vorrei sottolineare che abbiamo licenziato il decreto-legge sui bilanci comunali – che prima lei ha citato – sotto il profilo dell'urgenza e della costituzionalità, riconoscendo nel meccanismo di intervento dei prefetti una di quelle forme di sostituzione costituzionalmente compatibili, che l'articolo 120 della Costituzione prevede in casi emergenziali come quelli indicati dal decreto.

BASSANINI *(DS-U)*. Innanzi tutto, vorrei avanzare una proposta, signor Presidente. Come nel caso del ministro Bossi, credo sia necessario chiedere al ministro Scajola la cortesia di un ulteriore incontro con la nostra Commissione. Il suo intervento è stato di grandissimo interesse però, oltre alla sede dell'indagine conoscitiva, vi è anche una sede politica per un confronto, in quanto molte delle questioni da lui poste (al di là dei ruoli di maggioranza e opposizione, come egli ha sottolineato al termine del suo intervento) richiedono un lavoro comune tra Parlamento e Governo. Proporrei al Presidente di utilizzare una sede diversa da quella dell'indagine conoscitiva, magari servendoci formalmente di una relazione sul programma del Ministero dell'interno. Oggi possiamo solo porre qualche domanda, quando invece molte questioni richiederebbero una riflessione comune.

In secondo luogo, non ho difficoltà a dire che condivido – come il Ministro sa, il decreto legislativo n. 300 del 1999 va in questo senso – la sua ricostruzione del ruolo del Ministero dell'interno, che diventa estremamente più importante in un assetto che tende verso il federalismo. Non è vero che federalismo significa tutto alle regioni e agli enti locali; l'amministrazione federale svolge un ruolo importante per mantenere l'unità del Paese in un assetto di responsabilità e di poteri molto più articolato. È questa l'idea sottesa al decreto legislativo n. 300 (che credo vada al di là della logica di maggioranza e opposizione, dal momento che fu costruito con logica *bipartisan)*, ossia vedere nell'amministrazione dell'interno l'ossatura fondamentale (l'amministrazione degli esteri al di fuori dei confini nazionali, quella dell'interno al servizio di tutte le politiche del Governo).

La mia domanda è la seguente: non c'è il rischio che gli uffici territoriali del Governo vengano – per così dire – erosi dall'azione di amministrazioni di settore che sono molto restie a confluire, con le loro ormai ridotte strutture periferiche, negli uffici territoriali del Governo? L'idea di questi ultimi è che con la *devolution* o la sussidiarietà molte amministrazioni non hanno più una dimensione critica sufficiente a livello locale, quindi è bene farle confluire negli uffici territoriali del Governo. Ho l'impressione che una certa erosione già esistesse nel decreto legislativo n. 300; il Ministro lo sa bene, trovammo resistenze fortissime, quindi forse bisognerebbe riprendere quel disegno e ripotenziarlo.

Passando alla terza questione, signor Ministro, le chiederei di riconsiderare il suo ragionamento sulle competenze in materia di ordinamento locale, perché temo che – nella formulazione forse sono stati saltati dei passaggi – si possa aprire uno scontro con le regioni in termini di distribuzione di potestà legislative che non è auspicabile. A mio avviso, se si parla genericamente di disciplina dell'esercizio delle funzioni locali, non si può negare che Stato e regioni le disciplinino in relazione alla materia cui si fa riferimento; se sono funzioni comunali o provinciali in materia di agricoltura o di artigianato, è indubbio che le regioni che hanno competenza a disciplinare l'agricoltura e l'artigianato devono poter disciplinare l'esercizio delle funzioni.

Quindi, lei come ordinamento locale intendeva qualcosa di diverso – immagino – dall'organizzazione e dalle modalità generali di esercizio e di svolgimento delle funzioni, non la disciplina dell'esercizio delle funzioni nelle specifiche materie. Se è così, concordo e penso che non nascano conflitti con le regioni. Portando all'estremo l'idea che l'esercizio delle funzioni locali è interamente statale, si dovrebbe dire che o non vengono affidate funzioni ai comuni e alle provincie nelle singole materie – il che è contro il principio di sussidiarietà – oppure la potestà legislativa regionale viene ridotta ai minimi termini. Credo che si potrebbe lavorare in quella direzione.

Per quanto riguarda i controlli, signor Ministro, a me pare che la soluzione sui bilanci sia assolutamente corretta, perché sfrutta l'articolo 120 della Costituzione, come ricordava il presidente Pastore. Allora dobbiamo restare in quell'ambito. L'argomento che è stata tolta la copertura costituzionale ma non sono stati aboliti i controlli è formalmente vero ma un po' capzioso dal punto di vista sostanziale; è chiaro che si volevano abolire i controlli preventivi di legittimità sugli atti. Lo strumento, nei casi previsti, che però sono molto importanti, come lei ha sottolineato, è l'articolo 120, comma secondo. Sui bilanci va benissimo. Tutte le volte che è a rischio il Patto di stabilità, va bene l'intervento sostitutivo, i commissari *ad acta* se necessario, ma in questo senso credo che si possa procedere.

Vorrei affrontare altre due questioni. Ho capito bene? L'idea del Ministro è che i commissari del Governo, allo stato identificati come unione personale con il prefetto del capoluogo di regione, continuino ad esercitare le funzioni di coordinamento dell'amministrazione statale e regionale e di dialogo e rapporto con l'istituzione regionale. In questo senso io credo si possa dire che è venuta meno la copertura costituzionale ma non sono stati formalmente aboliti; quindi si potrebbe ragionare nel senso da lei indicato, salvo poi prevedere eventualmente un intervento di ulteriore precisazione legislativa.

Passo all'ultima questione, la più importante. Signor Ministro (le fornirò uno studio che abbiamo svolto), il problema dell'attuazione del Titolo V è molto seria, perché la Costituzione è cambiata in maniera molto radicale ed esistono anche problemi interpretativi, come lei ha evidenziato, ma soprattutto è necessario un lavoro di attuazione molto importante. In questo lavoro di attuazione diverse leggi devono essere approvate certamente dal Parlamento, ma su proposta del Governo, e per alcune di queste la competenza è del Ministero dell'interno, anche se non esclusiva. Tra queste considero essenziali il coordinamento finanziario (come lei ha ricordato, l'articolo 119), le funzioni fondamentali degli enti locali, l'esercizio dei poteri sostitutivi. Si tratta di questioni su cui sono assolutamente essenziali ed urgenti tre leggi specifiche.

Al ministro Tremonti alcuni di noi hanno mosso un'obiezione: come si fa a dare la precedenza alla riorganizzazione della finanza statale quando il problema oggi immediatamente sul tappeto, almeno altrettanto urgente, è quello della finanza regionale locale? Le vorremmo chiedere, anche attraverso un confronto più ravvicinato con noi in Commissione,

un impegno speciale per accelerare questi tre interventi legislativi fondamentali per l'attuazione del Titolo V.

PRESIDENTE. Vorrei invitare gli altri colleghi a svolgere interventi più brevi, naturalmente senza volere in questo modo contingentare i tempi, considerando che vengono poste domande stimolanti e che stiamo lavorando in maniera costruttiva.

FALCIER *(FI)*. Anch'io auspico che in futuro vi sia un'altra occasione per riprendere alcuni degli spunti, delle affermazioni e delle strategie che il Ministro molto opportunamente ha ritenuto di esporre. Prendo atto – perché è chiaro e compiuto – del ragionamento relativo alla finanza locale, ai tributi, alle esigenze di unicità che l'intero sistema-Paese (così l'ho sentito denominare) deve darsi per quanto riguarda la finanza pubblica intesa come locale, regionale e nazionale. Il nuovo articolo 114 della Costituzione prende in considerazione anche le città metropolitane, che la legge n. 142 del 1990 aveva tentato di far attuare in Italia, ma senza successo.

C'è quindi l'intenzione da parte del Ministero di riprendere e dare attuazione a questa norma con studi, direttive e quant'altro?

In secondo luogo, proprio in materia di controlli il citato decreto-legge sulla finanza locale prevede un intervento sostitutivo del prefetto finché gli statuti non disporranno diversamente. Sembrerebbe quasi una rinunzia a futura legislazione ordinaria per quanto riguarda i controlli. Ciò posto, vi è intenzione di predisporre norme di legge ordinarie circa i controlli o la materia sarà lasciata agli statuti dei comuni e delle regioni?

VILLONE *(DS-U)*. Signor Presidente, vorrei porre due brevi domande. Onorevole Ministro, se non ho capito male, ad un certo punto lei ha detto, parlando della difesa civile, che questa materia non è scritta ma in realtà esiste. Vorrei capire meglio questa sua affermazione. Possiamo essere anche d'accordo, non è una contestazione nello specifico, però vorrei capire il meccanismo giuridico dal quale deriva questa conclusione. Cioè, l'esistenza di questa ulteriore materia non scritta deriva da un'interpretazione sistematica delle altre oppure ritiene che la stessa sia giustificata da un implicito interesse nazionale? Queste due premesse conducono ad esiti molto diversi in merito alla possibilità che esistano materie non scritte da aggiungere all'elenco di quelle rientranti nella potestà esclusiva.

Vorrei inoltre sapere, se lei pensa che all'introduzione di nuove materie possa ostare in qualche modo il principio secondo cui tutto ciò che non è specificamente attribuito è lasciato alle regioni. Quindi, dobbiamo in qualche modo compiere la ricostruzione di un modello.

La seconda domanda riguarda la perequazione. Lei ha affermato che questa è affidata alla legislazione di competenza dello Stato. Cioè, lei dice che la legge statale di cui all'articolo 119 della Costituzione è in realtà espressione di una potestà esclusiva. Anche qui si può essere d'accordo,

il punto però non è tanto quale sia la fonte tecnica della disciplina ma chi mette i quattrini e come. Vorrei quindi sapere se da questa esclusività della potestà legislativa dello Stato deriva anche la conseguenza del riferimento a fondi dello Stato (si tratterebbe cioè di una perequazione che si articola attraverso un conferimento di risorse da parte di regioni secondo un modello orizzontale), ovvero se da questa qualificazione in senso di esclusività della potestà lei deriva il principio che sia lo Stato comunque, quale sia la provenienza delle risorse, a decidere dove e in che quantità indirizzare le stesse.

Questo lo dico perché sono maggiormente favorevole alla perequazione dello Stato; diversamente i più forti non saranno certamente molto disponibili a distribuire le proprie risorse ai più deboli. In altri termini, vedo in questo una garanzia della parte debole del Paese.

In terzo luogo, è giusto rivisitare il sistema di trasferimento erariale, però negli ultimi anni, e questo lo addebito con molta chiarezza anche ai Governi del centro-sinistra, i comuni, in particolare quelli del Mezzogiorno, sono stati sfavoriti nella distribuzione di tali risorse. Sono stati cioè rivisti i criteri in modo che i trasferimenti fossero di minore entità. Lei vuole garantire che il fine perequativo si ottenga. Non ho capito se però voglia farlo ristabilendo i vincoli di destinazione. Lei sembrava fare una connessione con questo profilo che però non mi è del tutto chiara.

La quarta domanda riguarda le funzioni amministrative. Lei, come Ministro dell'interno, ha certamente molto a che fare con la gestione amministrativa degli enti locali. Vorrei capire cosa pensa della nozione di funzioni amministrative proprie, ai sensi del citato articolo 118 della Costituzione. Anche in questo caso vi sono funzioni amministrative attribuite dalla legge dello Stato insieme alle funzioni fondamentali; poi vi sono le funzioni attribuite da leggi regionali: e le funzioni proprie quali sono?

Voglio poi rivolgere al Ministro una domanda specifica, molto tecnica, circa il dissesto da lui richiamato. Questa disciplina è probabilmente da rivedere. Le chiedo, signor Ministro, se non vede una possibile difficoltà rispetto all'attuale disciplina del dissesto, prevista dall'ultimo comma dell'articolo 119 della Costituzione, che, come lei sa, impedisce allo Stato la garanzia sui prestiti contratti dagli enti locali. L'attuale meccanismo del dissesto si fonda appunto su un prestito contratto dagli enti locali.

Un ultimo commento: ho notato il richiamo all'articolo 3, secondo comma, della Costituzione. Signor Ministro, in Costituente quella norma fu detta «della rivoluzione promessa». Se lei la vuole attuare io le do il benvenuto nel novero dei rivoluzionari e mi compiaccio molto di ciò.

IOANNUCCI *(FI)*. Signor Presidente, sarò brevissima. Innanzi tutto, ringrazio il Ministro per la chiarissima esposizione e per avere dato una lettura finalmente oggettiva della norma. Attività particolarmente difficoltosa visto che le norme sono di difficile interpretazione ma, secondo me, di ancor più difficile attuazione. Le volevo quindi porre una domanda. Visto che in realtà l'organizzazione dello Stato sul territorio deve svolgere compiti ed attività differenti essendo cambiate le funzioni e le norme di

riferimento, lei ritiene che sia necessario o comunque opportuno dar luogo ad una nuova organizzazione territoriale degli enti statali?

DEL PENNINO *(MISTO-PRI)*. Signor Presidente, anche la mia domanda sarà brevissima, perché è stata già anticipata dal collega Falcier e perché non voglio ripetere considerazioni di carattere generale.

Ci troviamo di fronte ad una condizione invero un po' curiosa. Sono molti gli aspetti curiosi di questa riforma ma questo è un aspetto specifico. Noi abbiamo costituzionalizzato le città metropolitane con la riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione e siamo in presenza di una legge ordinaria che, modificando la vecchia legge n. 142 del 1990, prevede invece la facoltatività dell'istituzione delle città metropolitane. Per cui abbiamo una previsione costituzionale che può essere attuata o no: è affidata alle eventuali intese tra comuni e provincie. Questa è una contraddizione profonda. Il Governo intende intervenire sulla legge ordinaria per renderla coerente con la norma costituzionale?

PRESIDENTE. A questo proposito voglio far presente al Ministro, affinché lo sappia, che si va agitando un movimento delle provincie metropolitane; quindi, a questo punto occorre fare chiarezza: le città e le provincie metropolitane sono alternative ovvero sono semplicemente comuni un po' più grandi?

SCAJOLA, *ministro dell'interno.* Signor Presidente, provo a rispondere alle domande che sono state poste, anche se credo che per approfondire queste problematiche dovremo prevedere altri incontri, in occasione dell'esame di futuri provvedimenti legislativi, sia di quelli da me annunciati che di quelli di iniziativa parlamentare, che certamente andranno a colmare un'esigenza forte nell'ambito dell'applicazione del Titolo V della Costituzione, proprio con riferimento agli enti locali, che sono poi l'oggetto della maggior parte degli interventi che ho ascoltato, salvo la parte sulla difesa civile.

Cercherò quindi di rispondere brevemente a tutti i quesiti formulati.

Ritengo che gli uffici territoriali del Governo siano stati una buona intuizione del Parlamento. Sono già nati, con legge, anche se probabilmente raggruppano un numero minore di uffici statali periferici rispetto a quello che tutti avrebbero voluto. Tuttavia, ancora in questi giorni ci sono difficoltà – non lo nego – nell'applicazione di questa legge; siamo in ritardo rispetto ai tempi da essa fissati anche per l'emanazione delle direttive che devono essere date. Il tavolo tecnico è al lavoro, le diverse Amministrazioni sono state riunite, ma da parte di alcune di esse c'è una certa riluttanza a ritrovarsi insieme, in sede periferica, negli uffici territoriali di Governo.

BASSANINI *(DS-U)*. C'è sempre stata!

SCAJOLA, *ministro dell'interno*. Questo però è un atteggiamento miope, perché anzi l'ufficio territoriale del Governo consente di rafforzare sul territorio l'autorevolezza dello Stato e di garantire maggiori possibilità operative alla struttura, che acquisisce un maggiore prestigio. Si deve perciò combattere per riuscire ad eliminare questa visione negativa. Le assicuro che questo è uno dei temi su cui sto concentrando particolarmente la mia attenzione, nello svolgimento dei miei compiti, per cercare di far capire che si tratta di una opportunità positiva per i Ministeri e non di una loro *deminutio*. Mi sto impegnando al massimo in questo ambito e mi auguro di riuscire nel mio intento. Sicuramente, lo stimolo del Parlamento è utile, perché credo che questi argomenti in una democrazia compiuta esulino da valutazioni di parte.

Quando parlo dell'ordinamento dei comuni e delle provincie, parto dal presupposto – che ritengo fondamentale – che la stessa riforma riconosce ai comuni e alle province, nei confronti delle regioni e dello Stato, una rilevanza costituzionale di assoluta parità in diversi ambiti. Vi è tuttavia la preoccupazione che talune regioni interpretino la norma in modo diverso, ponendo le comunità locali, le autonomie più propriamente dette, comuni e provincie, in un ruolo di controllati.

Nell'emanare quel decreto, che credo il Parlamento stia per convertire in legge (rispondo così anche al quesito sul controllo degli atti), abbiamo dovuto decidere quale interpretazione scegliere: il controllo in questione va alle regioni e le regioni diventano i controllori dei comuni, oppure è più giusto dire – come ritengo – che il comune nella sua autonomia e nel suo statuto disciplina e organizza i modi per il proprio controllo? Preferisco questa seconda tesi, cui si ispira anche il decreto. E ora, dalle domande autorevoli che mi sono state rivolte, ho percepito che è stato colto il significato che si è inteso dare, che non era quello di riportare il controllo ai prefetti. Invece, il controllo lo esercita il comune, prevedendo le sue forme nella propria principale deliberazione, che è lo statuto; laddove questo non è avvenuto, sarà il prefetto ad attivare il sistema che poi porta all'eventuale commissariamento. Quindi si voleva evidenziare che non vi è una posizione di sudditanza del comune nei confronti della regione.

BASSANINI *(DS-U)*. Il commissariamento però si attua nei soli casi previsti dall'articolo 120 della Costituzione; d'altronde, senza il bilancio il comune non può stare.

SCAJOLA, *ministro dell'interno*. Certo. Comunque, questo problema dei bilanci e dei controlli credo che vada poi affrontato in occasione dell'esercizio della delega: potrebbe essere quella l'occasione utile per valutare nel miglior modo l'organizzazione interna e le competenze dei singoli comuni.

Ritengo che in questo periodo siamo di fronte ad un rischio grave; non parlo del conflitto che si può aprire e che si sta aprendo fra Stato centrale e regioni, ma del pericoloso conflitto emergente fra le diverse auto-

nomie e cioè fra comuni, provincie e regioni. Non possiamo assistere a tale situazione con indifferenza, ma dobbiamo porre di nuovo in grande evidenza che la riforma della Costituzione assegna una grande rilevanza non solo alle regioni, ma anche ai comuni e alle provincie.

In questa fase, nella quale è necessario riassestare le competenze fra diverse istituzioni, dobbiamo sempre mantenere alta l'attenzione per evitare che tra di esse si apra un conflitto, che certamente non sarebbe positivo. A mio giudizio, il Parlamento potrà avere alcune buone occasioni non solo per supplire alle carenze che inevitabilmente si sono verificate con la modifica costituzionale, e di cui ci stiamo accorgendo giorno per giorno, ma anche per ridefinire al meglio le diverse competenze sul territorio.

L'incongruenza fra dettato costituzionale e legge ordinaria sulle città metropolitane è un altro degli argomenti che si inserisce in questo complesso ragionamento e sul quale bisogna fare ordine attraverso una grande condivisione. Purtroppo, non mi sono ancora dedicato alla soluzione di questo problema, ma certamente occorre affrontarlo.

Accolgo l'invito del senatore Bassanini a portare in tempi brevi le tre leggi ordinarie urgenti all'approvazione del Parlamento. Questo è pienamente condivisibile.

Per quanto riguarda la perequazione fra i comuni, occorre sottolineare che stiamo andando avanti con un sistema di trasferimenti erariali che è ingiusto, perché punisce due volte ed in modo particolare i comuni medi, i comuni piccoli e quelli del Mezzogiorno.

VILLONE *(DS-U )*. È verissimo!

SCAJOLA, *ministro dell'interno*. Infatti, il sistema di trasferimento dei contributi erariali era giustificato quando i trasferimenti erariali ai comuni e alle provincie erano pari al 90 per cento delle risorse. La progressiva diminuzione delle risorse trasferite e l'aumento delle risorse proprie hanno portato ad una ulteriore differenziazione.

Infatti, le risorse proprie possono essere acquisite in maniera diversa da comune a comune: un comune piccolo non riesce a supplire con l'ICI ai buchi di bilancio; un comune che ha uno sviluppo economico compatibile con il suo territorio può riuscire a realizzare entrate ingenti, che gli permettono di gestire il proprio bilancio; un comune più sfortunato dalla collocazione geografica ha maggiori difficoltà. I trasferimenti erariali oggi sono ancora basati su quelli di un periodo in cui essi non erano, come oggi, il 30, 40 o 45 per cento del complesso del bilancio di un ente locale, ma erano invece il 90-95 per cento.

Quindi è urgente provvedere. In che modo? Non so ancora rispondere. Certamente sarà difficilissimo, ma dobbiamo riperequare i trasferimenti erariali. Credo potrebbe avvenire già a risorse invariate e comunque deve essere compiuto uno sforzo per non chiudersi gli occhi ed affrontare il problema dei comuni dissestati. Penso che tutta la parte relativa alla perequazione debba essere il più possibile lontana dal singolo comune e

quindi più propriamente, a mio parere, a livello dello Stato centrale, perché garantirebbe sicuramente una visione più obiettiva nell'affrontare questo tema.

Per quanto concerne la difesa civile, questa si basa non su un'interpretazione illegittima del dettato, ma sulla considerazione che, quando si parla di difesa nazionale, di difesa militare, di garantire la sicurezza dello Stato, si dice implicitamente «difesa civile». Da ciò facciamo scaturire che la difesa civile è prevista in se stessa nel dettato costituzionale, seppure nel modo che ho indicato, ma che sicuramente ci mette in condizioni migliori di fronte al rischio di una frantumazione di competenze in una realtà, come quella nostra regionale, in cui le regioni nella maggior parte dei casi sono piccole e nella quale, se non ci fosse una visione generale, non si potrebbe garantire la sicurezza.

Ho provato a rispondere a qualche domanda, ma francamente ritengo che ci sia bisogno di ulteriori occasioni d'incontro.

PRESIDENTE. Signor Ministro, dato il concomitante inizio dei lavori dell'Aula, dobbiamo concludere i nostri lavori. Comunque è stato un incontro fruttuoso, che chiude degnamente questa serie di audizioni. Spero che, quando avremo a disposizione gli atti e le relazioni, potremo approfondire ulteriormente insieme a lei tutti questi argomenti, che sono di grande interesse, soprattutto nella fase legislativa.

Ringrazio il Ministro e dichiaro conclusa l'audizione. Rinvio il seguito dell'indagine conoscitiva ad altra seduta.

*I lavori terminano alle ore 16,40.*

*Licenziato per la stampa dall'Ufficio dei Resoconti*