

CAMERA DEI DEPUTATI - XVII LEGISLATURA

Resoconto stenografico dell'Assemblea

Seduta n. 129 di lunedì 2 dicembre 2013

GRAZIANO DELRIO, Ministro per gli affari regionali e le autonomie. Signor Presidente, intanto devo ringraziare molto il lavoro della Commissione affari costituzionali della Camera, il presidente e tutti i membri, per il dibattito proficuo che abbiamo avviato durante i lavori della Commissione, che credo abbia contribuito in maniera seria a migliorare un testo di legge che noi riteniamo di importanza strategica per il Paese.

Non mi pare molto credibile l'osservazione secondo la quale manca un quadro di insieme. Un quadro di insieme che comprende unione di comuni, province e città metropolitane per il riordino istituzionale comprende davvero il 99,9 per cento degli organi previsti dal nostro quadro istituzionale. È chiaro che inserire qui una riforma delle regioni avrebbe significato, ovviamente, andare entro confini e campi non di competenza di un disegno di legge, ma più che altro riservati alla revisione del Titolo V, alle competenze rispettive di Stato e regioni, e quindi avrebbe significato, sostanzialmente, porsi un obiettivo non credibile.

In questo Paese, troppo spesso le riforme sono fallite esattamente per questo motivo, perché non si è ritenuto, come dire, di fare passi avanti, ma si è ritenuto di aspirare a un ottimo, che poi non si è mai concretizzato. C'è una malattia che si potrebbe definire del «benaltrismo»: c'è sempre ben altro da fare quando si tratta di cambiare le cose. E quanto siano profondi i cambiamenti determinati da questo disegno di legge lo dimostrano diverse questioni: in primo luogo, il fatto che si sia sviluppato un vero dibattito approfondito a vari livelli, a livello dei territori, a livello delle regioni, a livello degli enti locali, a livello delle forze politiche. Credo che questo abbia un enorme significato. Ma se tutto questo si concretizzasse ancora una volta in un blocco di queste riforme, in una loro non attuazione, credo che aumenteremmo ulteriormente il distacco dei nostri cittadini dalla politica e dalla capacità del Parlamento di decidere in maniera efficace nuove forme di organizzazione dei corpi della Repubblica.

Noi siamo profondamente convinti che il progetto di legge sia improntato a principi di autonomia, di rispetto delle autonomie. Abbiamo una visione molto chiara che è stata qui espressa dal Presidente del Consiglio, e cioè che il sistema istituzionale italiano deve basarsi su due pilastri: il primo è quello delle regioni, l'altro è quello dei comuni. L'articolo 118, comma 1, della Costituzione recita che le funzioni amministrative sono attribuite ai comuni salvo che – salvo che –, per esigenze di sussidiarietà, vengono attribuite a province, città metropolitane e regioni. Quindi, le funzioni amministrative in capo ai comuni – questo disegno di legge è stato criticato per essere eccessivamente centrato sui comuni – secondo noi rappresentano invece un elemento di forza e un elemento di coerenza con lo spirito

costituzionale e anche un elemento di efficacia, perché troppo spesso in questo Paese abbiamo assistito a duplicazioni sulle funzioni amministrative. Vi sono troppi enti che si occupano delle stesse cose e questo è uno dei motivi per cui il federalismo in cui noi crediamo e che noi crediamo sia una straordinaria risorsa per questo Paese, perché riteniamo che il principio di autonomia sia una straordinaria risorsa per questo Paese, non è decollato. Uno dei motivi per cui il federalismo italiano non è decollato, oltre che per la mancata determinazione da parte dei decreti attuativi della legge n. 42, è anche proprio esattamente per il fatto che non vi sia stata chiarezza nell'attribuzione delle funzioni e che la carta delle autonomie sia stata per troppo tempo rimandata e poi mai declinata definitivamente. Noi pensiamo, quindi, che questo disegno di legge, siamo sicuri che questo disegno di legge, contribuirà in maniera molto forte a definire un quadro di insieme di funzioni precise, attribuite a ogni livello di Governo e con compiti, credo, rilevanti per l'efficacia e l'efficienza del nostro sistema. La gran parte delle funzioni presentate dal Governo per province e città metropolitane sono state mantenute.

È evidente che, oltre ai due pilastri, regioni e comuni, nelle funzioni amministrative e nelle funzioni legislative rispettivamente, vi è il tema, in questo disegno di legge, ovviamente, dell'organizzazione della cosiddetta «area vasta». Il disegno di legge non è ambiguo, fa una scelta molto chiara. Da un lato vi sono le aree vaste di tipo metropolitano, più vocate alla competitività del Paese, al coordinamento dei servizi di rete su area vasta, più dedicati alla promozione dello sviluppo economico. Questo modello non è un modello inventato: è il modello presente in tutta Europa. Nella discussione in Commissione, si è arricchito molto il dibattito, e credo anche la conoscenza dei diversi argomenti, delle esperienze varie europee, e di questo ringrazio anche gli onorevoli che sono intervenuti in tutto il dibattito, ma credo che sia chiaro a tutti che in tutte le aree metropolitane europee non vi è elezione diretta immediata, vi è un'elezione di secondo grado, proprio perché sono enti di coordinamento, di rafforzamento, di promozione dello sviluppo economico. La grande autonomia statutaria concessa in questo disegno di legge, la grande facoltà allo statuto di disciplinare persino l'elezione diretta del sindaco metropolitano è un segno, proprio, di una strada europea, perché in tutta Europa le diverse aree metropolitane hanno modelli gestionali e organizzativi differenti, che si danno autonomamente. Quindi, ancora una volta siamo dentro un'ottica di tipo europeo. Vorrei ricordare che nelle città metropolitane europee e mondiali si sviluppa il 70 per cento della ricerca e dell'innovazione, si sviluppa più del 30 per cento del PIL, si sviluppano i più grandi investimenti che danno futuro, quelli relativi alla cosiddetta economia innovativa.

Sono presenti solo nel nostro Paese quasi 20 milioni di abitanti nelle potenziali aree metropolitane, che – va detto per inciso ed è stato anche sottolineato in Commissione – sono state individuate precedentemente a questo disegno di legge. Io credo che il dibattito in Aula possa anche consentire e debba consentire nuove articolazioni metropolitane anche in altre aree che sono specificamente votate, per quantità di abitanti e per densità urbana, a questo destino.

Ma, dicevo, il nostro Paese manca di competitività su queste aree urbane. Sono trent'anni che se ne discute e non siamo ancora riusciti ad avere altro che un elenco. In questo senso mi appello al Parlamento di decidere, di fare, di prendere una decisione definitiva. I sistemi economici italiani hanno necessità di avere reti di trasporto integrato sulle aree urbane vaste, hanno necessità di avere reti di servizi integrati sulle aree urbane vaste, hanno necessità di avere pianificazione urbanistica integrata sulle grandi aree urbane, hanno necessità cioè di essere messe in grado di competere con le grandi aree urbane europee. Milano non deve competere con Bologna e con Venezia, deve competere con Francoforte e con Zurigo, cioè con aree metropolitane che hanno capacità organizzativa, governance leggera, poteri cooperativi e non competitivi, com'è nella tradizione purtroppo del sistema italiano, in cui i poteri comunali, provinciali e regionali stanno in competizione, invece che in cooperazione, a dimostrazione che devono essere ribaltate le ottiche, le prospettive. Deve essere ribaltata in primo luogo la visione: una visione in cui al centro ci deve essere l'efficacia e l'efficienza dei servizi e la semplificazione della vita per le imprese, le famiglie e i cittadini. Quindi, le aree metropolitane con funzioni ben definite e con funzioni distinte da quelle provinciali.

Sulle province è stato fatto un dibattito molto lungo, il Governo non è ambiguo, ha presentato due disegni di legge: uno di riforma costituzionale e di abrogazione delle province e uno di riordino dell'area vasta, in attesa che questo compito venga poi affidato, a riforma costituzionale approvata, alle regioni, come è giusto che sia. Io vorrei qui dire che non è vero che abbiamo umiliato le regioni, è stato detto da alcuni che abbiamo ridotto il ruolo delle regioni. Le regioni esprimono parere sulle proposte dei comuni di adesione alle città metropolitane, esprimo intesa per la costituzione di zone omogenee dentro la città metropolitana, fanno parte del comitato istitutivo della città metropolitana, in base all'articolo 11 prevedono delle forme di autonomia provinciale, in base all'articolo 15, comma 3, riordinano le funzioni, insieme allo Stato, e cooperano nella Conferenza unificata a disciplinare tutto, dal trasferimento di funzioni al trasferimento di personale, al trasferimento di patrimonio. Non si può certamente dire che le regioni sono escluse da questo processo di riforma.

Credo che questo sia anche il merito della discussione che è stata fatta in maniera molto trasparente ed evidente da parte della Commissione e credo che questo anche farà definitivamente dare un giudizio di tipo differente alle regioni rispetto al loro ruolo in questo processo, perché abbiamo risposto – credo – a molte delle sollecitazioni che loro avevano espresso, condividendo l'impianto generale ma chiedendo di avere migliore chiarezza sul ruolo regionale. È chiaro poi che il ruolo regionale, non solo nelle province, non solo nelle città metropolitane, ma anche nei comuni e nelle unioni comunali è un ruolo salvaguardato dalla legge, non ridotto. Qui c'è una notevole difficoltà interpretativa tra Stato e regioni sulle competenze reciproche. Però, diciamo che i principi generali delle unioni di comuni rimangono di competenza statale e per questo credo che ancora una volta il testo sia stato arricchito e rafforzato.

È stato arricchito e rafforzato non solo nella chiarezza delle funzioni attribuite alle province: quindi, poche funzioni tipiche di area vasta. Non si può dire che la

manutenzione di una scuola sia una funzione di area vasta: la manutenzione di una scuola non è una funzione di area vasta. Poi può succedere che i comuni la deleghino all'area vasta per ottenere più efficacia, più efficienza nei risparmi, per aver un appalto unico di servizi. Io non nego questo, ma noi qui stiamo legiferando sulle funzioni tipiche di area vasta. E io credo che le funzioni tipiche di area vasta siano quelle di programmazione, di pianificazione. Quindi, nelle province abbiamo semplificato molto le funzioni.

Questa riduzione di funzioni – anche se la Corte dei conti non si è arrischiata a fare in questo caso una previsione, mentre lo ha fatto quando ha il fatto rapporto di coordinamento sulla finanza pubblica nel 2013 – e questa chiarezza di funzioni sono premessa indispensabile per ottenere buoni risparmi, ottimi risparmi, che noi valutiamo sulle funzioni generali di amministrazione e di controllo, in particolare.

Infatti, se si attua effettivamente la riforma, se vi sarà l'impegno come noi crediamo da parte di tutti, degli amministratori locali, di tutte le amministrazioni dello Stato, se vi sarà un percorso di accompagnamento come noi ci impegniamo a fare, un percorso di accompagnamento in cui il Governo è al fianco degli enti locali in questa riforma, certamente sulle funzioni generali di amministrazione e controllo che oggi valgono due miliardi e qualche decina di milioni di euro e che solo per 900 milioni di euro sono a carico del personale, ebbene, su quel miliardo e 100 milioni di euro io credo che noi potremo fare grandi risparmi. Così come li potremo fare grazie alla previsione dell'articolo 23, comma 8, dove noi non prevediamo più la coincidenza dell'organizzazione periferica dello Stato con il tessuto provinciale. E credo che questo sia un rafforzamento ulteriore di questa volontà che abbiamo.

Così come un grande segnale di semplificazione va nell'ottica di abrogare tutti gli enti e le agenzie previsti all'articolo 15, comma 4, lettera a). E questo è un impegno di regioni e Governo. Io, peraltro, sono in contatto già da tempo con diversi presidenti di regione che, con grande spirito collaborativo e con grande forza, stanno cercando di razionalizzare enti e agenzie. Le regioni non sono solo scontrini – io lo voglio dire qui, nella solennità di quest'Aula –, ma sono anche capacità di riforma, organizzazione buona del servizio sanitario e del sistema produttivo. Quando le regioni svolgono appieno il loro compito, io credo che il sistema complessivo ne trova un grande beneficio. Noi abbiamo avuto una grande disponibilità da parte di alcuni presidenti di regione ad andare fino in fondo in questa riorganizzazione di questa pletora di enti, organismi e agenzie intermedi.

Ma la previsione all'articolo 15, comma 4, appunto, consentirà in maniera più rafforzata questa riorganizzazione, così come lo consentirà, se il Parlamento vorrà approvarlo, l'articolo 15 della legge di stabilità dove noi prevediamo, appunto, una nuova formula di responsabilizzazione e di intervento, non in tutte le aziende, ma solo in quelle aziende partecipate che generano problemi di squilibrio di bilancio. E, quindi, credo che con questa riorganizzazione abbiamo messo in campo e mettiamo in campo ancora una volta una nuova formula di semplificazione delle nostre istituzioni.

E io sono particolarmente soddisfatto, a nome anche del Governo, dell'approfondimento e della semplificazione fatti sulle unioni comunali. Le unioni

comunali in Italia sono purtroppo ancora un desiderata, sono una realtà non compiuta. Mentre l'80 per cento della popolazione francese e il 90 per cento della popolazione tedesca e di quella spagnola stanno sotto a unioni di comuni, cioè sono dentro a comuni che lavorano in maniera associata, in Italia purtroppo è solo il 10-11 per cento che ha questo tipo di privilegio.

Noi sappiamo, tra l'altro, dall'analisi dei costi standard, che vi sono grandissimi margini di miglioramento sulle funzioni generali di amministrazione e controllo, indagine sui costi standard che sta proseguendo anche in queste settimane e che presto avremo a disposizione completa, in maniera da poter anche comprendere meglio come questo federalismo italiano possa decollare; dicevo che noi sappiamo, dall'analisi dei fabbisogni dei costi standard, che, appunto, nelle dimensioni troppo piccole e nelle dimensioni troppo alte, l'efficienza della spesa si riduce moltissimo. Così come sappiamo dai fabbisogni SOSE, dall'analisi dei dati SOSE, che più del 50 per cento della spesa per funzioni generali di amministrazione e di controllo è riformabile, è possibile che venga ridotta con una buona azione amministrativa. Non sono certamente le leggi in sé che determinano risparmi assoluti, ma è il lavoro quotidiano di amministratori, di riorganizzazione, di dirigenti che determina il valore assoluto in termini di risparmi di una riforma e questo va considerato. Noi intendiamo, anche grazie alla semplificazione sulle unioni di comuni, far decollare finalmente le unioni di comuni come risorsa importantissima per l'efficacia amministrativa proprio perché la piccolissima dimensione non permette di rispondere a quell'obiettivo che ho detto essere l'obiettivo prioritario del Governo, ossia ottenere efficacia, efficienza e qualità nei servizi a famiglie ed imprese. Allora, lavorare insieme non è una condanna, ma è un'opportunità.

Io sto girando tutta Italia per incontrare tutti i sindaci italiani, che peraltro un po' conosco, sto facendo la vera battaglia con loro, perché molti resistono – molti resistono ! – e noi vogliamo che le regioni aiutino questo processo sempre di più: laddove viene fatto, questo porta a grandi efficienze di spesa. Vogliamo che, appunto, le regioni accompagnino questi processi, perché loro hanno, sì, davvero, la facoltà di disciplinare la varietà delle unioni comunali anche a seconda della popolazione e così via. Quindi noi crediamo che se tutti questi processi saranno avviati e approvati, saranno uno straordinario stimolo per il nostro Paese a diversi livelli per evitare, tra l'altro, la duplicazione delle funzioni che ci condanna ad una spesa inefficace.

Questa riforma può valere molto più di qualsiasi spending review governata dall'alto, perché se i territori si autorganizzano su nuove forme più semplificate, con poco personale politico... anche se noi non siamo tra coloro che sostengono che sia sbagliato introdurre un assessore in un piccolo comune o che sia sbagliato avere dei consiglieri comunali dentro un piccolo comune, non crediamo che questo sia un intralcio al risanamento della finanza pubblica, specialmente se, come è, non ci saranno oneri per lo Stato, crediamo invece che i piccoli comuni e le piccole comunità rappresentino comunque straordinarie palestre di democrazia.

Quindi, è chiaro che noi, qui, non ci sottraiamo alla provocazione che viene fatta quando si dice: avete rimesso gli assessori: li rimettiamo senza oneri per lo Stato, come ha detto efficacemente il relatore Bressa, ma li rimettiamo perché siamo

convinti che la gestione collegiale e la gestione dei consigli comunali sia un elemento, ripeto, importante di mantenimento della democrazia e del raccordo indispensabile e necessario da parte dei comuni e delle istituzioni con i loro cittadini. Noi non dobbiamo dimenticare che questa riorganizzazione della Repubblica – che, come dice l'articolo 114, è costituita da Stato, regioni, province, comuni e città metropolitane – ecco, questa riorganizzazione, questo riordino della Repubblica può anche avvicinare e aiutare la fiducia dei cittadini verso le istituzioni.

Io ho citato spesso il Presidente Einaudi in alcuni suoi discorsi, ma ve ne è uno che io ritengo particolarmente importante, quando egli afferma: «che cos'è la democrazia, se non il governo di se stessi e della propria comunità». Quindi io credo che proprio attraverso il governo di se stessi e l'autorganizzazione, noi avremo una grande risorsa democratica, potremo ripristinare un dialogo democratico più efficace e potremo avere finalmente sistemi urbani competitivi.

Facciamole partire queste città metropolitane ! È vero, la fase di start-up è ancora un po' complicata e mi aspetto che la discussione in Aula la semplifichi ulteriormente, non lo nascondo, ma facciamole partire, non abbiamo paura di quei tre, quattro o cinque mesi di start-up come se fossero l'ostacolo alla nascita delle città metropolitane. Sono tre, quattro o cinque mesi, non è un dramma. Sono trent'anni che aspettiamo la riforma, aiutiamoci a farla partire, poi penso che l'intelligenza degli amministratori e l'autonomia dei vari territori aiuterà, insomma, a trovare le formule giuste.

Non dimentichiamo che molti territori già sono impegnati nella discussione per far partire le città metropolitane con una spinta che viene dal basso, soprattutto dai sistemi industriali, dai sistemi produttivi, dalle categorie di commercio, dalle categorie produttive, che chiedono un miglior coordinamento.

Ecco, quindi, sono fiducioso che la discussione in Aula produrrà ancora miglioramenti senz'altro al testo proposto dal Governo, come già è avvenuto con la collaborazione di tutti, questo continuo a riconoscerlo e con grande onestà intellettuale da parte di tutti, sono convinto che questo dialogo continuerà per dare finalmente un segnale importante ai nostri cittadini, e cioè che siamo in grado di fare cambiamenti e non solamente di annunciarli. Il Presidente americano Obama dice spesso: non dobbiamo fare promesse che non siamo in grado di mantenere, ma dobbiamo mantenere le promesse che abbiamo fatto. Siccome in questo Parlamento è stata fatta la promessa di una riforma istituzionale profonda, dell'abolizione delle province e del riordino complessivo, io credo che questo Parlamento sarà orgogliosamente in grado di mantenere quello che ha promesso.