



## LE AUTONOMIE LOCALI NEL QUADRO DELLE RIFORME ISTITUZIONALI\*

di

Paolo Naccarato

*(Sottosegretario ai rapporti con il Parlamento ed alle riforme istituzionali)*

17 gennaio 2007

### **Segretari Comunali, Segretari Provinciali – ruolo di garanzia**

Prima di iniziare il mio breve intervento, col quale cercherò di presentare ulteriormente il quadro generale nel quale il governo si sta muovendo e intende continuare a muoversi, e nel porgervi il ringraziamento per l'invito e il saluto del ministro Chiti, vorrei dirvi che voi oggi qui rappresentate non solo l'insieme delle tante realtà territoriali che unite concorrono alla ricchezza sociale, economica e culturale del paese; nella vostra funzione di segretari comunali e provinciali voi rappresentate in qualche modo la figura di *garanti* dell'armonia e della correttezza giuridica dell'azione di questi enti e di orientamento.

### **Comuni e Province: unità fondamentali dello Stato**

I comuni e le province sono le istituzioni più vicine al cittadino e rappresentano la struttura portante della nazione.

I comuni e le province sono le istituzioni che rappresentano le tante unicità e peculiarità territoriali di cui l'Italia è costituita. Peculiarità che sono una ricchezza nazionale e rendono unico il nostro paese, unica – e apprezzata in tutto il mondo – la nostra cultura. Per questo sono felice e onorato di intervenire qui, oggi, al 18° Congresso Nazionale dei Segretari comunali e provinciali. Voi qui oggi rappresentate l'Unione di queste tante e importantissime realtà, l'unione di tanti territori ciascuno con la propria particolarità, ciascuno con la propria

---

\* Intervento al XVIII Congresso nazionale dell'Unione Nazionale Segretari Comunali e Provinciali, Roma 11-12 gennaio 2007.

storia e le proprie specificità. Naturalmente c'è anche una profonda condivisione di cultura e di tradizioni che legano ogni territorio l'uno all'altro e lo rendono coeso e vitale: lo rendono una nazione, la nostra nazione.

Chi tutt'ora pensa che per rafforzare le ragioni dell'unità si dovrebbero soffocare le differenze attraverso una specie di centrifuga culturale capace di omologare tutto e tutti, sbaglia e sbaglia di grosso. Io dico che è vero l'esatto contrario: le ragioni dello stare insieme vanno ricercate proprio nelle differenze, perché sono le differenziazioni che creano le interdipendenze e rendono reciprocamente necessari gli uni e gli altri. Uno Stato capace di valorizzare e sostenere le specificità del proprio territorio, è uno Stato destinato a vincere le difficili sfide che ci aspettano in questo nuovo secolo, come, solo per fare qualche esempio, la globalizzazione, l'ascesa economica indo-cinese o i mutamenti climatici.

### **Crescita del Paese = crescita dei territori**

Il governo di centrosinistra di cui mi onoro di far parte è gravato da molte aspettative e responsabilità. Siamo tornati al governo dopo quasi cinque anni di stagnazione economica con tutte le intenzioni di risanare i conti pubblici e rilanciare lo sviluppo di modo che il nostro paese possa presto tornare a crescere come merita. A questo proposito una volta qualcuno mi ha chiesto se, a mio parere, la crescita del paese non passi attraverso la crescita dei territori che lo compongono in modo da vincere insieme la sfida della competitività e della modernizzazione. Naturalmente ho risposto che non ci sono dubbi: la crescita del paese dipende dalla crescita dei territori. Ma non solo. La crescita del Paese è la crescita dei territori. Valorizzando le potenzialità intrinseche in ogni territorio si mettono in circolo energie nuove e inesprese che contribuiscono in maniera decisiva alla crescita sociale ed economica di una nazione. Ogni territorio ha un suo *talento* e una sua *vocazione*. Il compito dello Stato centrale è quello di creare le condizioni affinché ciascun territorio possa coltivare quel suo specifico talento e seguire la sua specifica vocazione in maniera autonoma.

### **Federalismo solidale**

Questo si può ottenere attraverso un federalismo cooperativo e solidale. La riforma del Titolo V introdotta dal centrosinistra nel 2001 è stato un primo tentativo per la realizzazione di questo obiettivo. A quasi sei anni dalla sua entrata in vigore oggi sappiamo che necessita di

alcune correzioni e aggiustamenti mirati, ma soprattutto ha bisogno di essere ampliata e pienamente attuata. Da qui, da una messa appunto e da un arricchimento della riforma del Titolo V, ma – come ho detto – soprattutto da una sua piena attuazione – si può e si deve ripartire, dialogando con tutti e ascoltando il contributo e le idee di ciascuno.

Certamente sul federalismo ci dovranno essere reali occasioni di ascolto, dialogo e confronto tra le autonomie locali e lo Stato centrale. Ma non solo. Sarà importante ascoltare anche le università, le associazioni, le imprese che operano sul territorio, i cittadini che lo vivono. Senza la capacità e la volontà di confronto non si va da nessuna parte. Il federalismo non può essere qualcosa di preconfezionato e calato dall'alto, altrimenti rischierebbe di contraddire la sua stessa natura, la sua stessa missione, che è quella di valorizzare le potenzialità di un territorio, aiutandolo a crescere e prosperare nel rispetto dell'armonia generale del Paese. L'Italia ha bisogno di un federalismo solidale ed efficiente, che migliori e semplifichi la vita dei cittadini. Per far sì che questo accada sono necessarie una forte sinergia tra governo centrale e governi locali e una chiara divisione dei ruoli e delle competenze.

### **Federalismo fiscale**

Quando si parla di federalismo, naturalmente, si parla anche di federalismo fiscale. Tutti riconoscono che l'architettura amministrativa dello Stato, così com'è, per dirla in termini termodinamici, non ha un buon *rendimento*. In altre parole, la ricchezza prodotta dal paese e le risorse raccolte attraverso il fisco sono, in qualche modo, erose da un sistema di trasferimenti e strutture amministrative troppo suscettibili di sprechi e inefficienze. Se dal tubo esce poca acqua, prima di tutto è meglio assicurarsi che non ci siano falle da qualche parte, e, se ci sono, tapparle. Perciò un federalismo fiscale equilibrato potrebbe veramente essere un modo intelligente per responsabilizzare tutti e aiutare così a ottimizzare (e quindi *contenere*) la spesa generale. Una risorsa che rimane in una certa parte anche nella zona in cui è stata raccolta, per forza di cose, subisce una minore *erosione*. È un principio molto semplice e naturale che ognuno di noi può sperimentare nella vita di tutti i giorni: più è lungo il cavo dell'antenna, minore il segnale e la qualità dell'immagine. Ma un federalismo fiscale che, solo per fare un esempio, si limitasse a far sì che quanto versato dai cittadini lombardi rimanesse in Lombardia e quanto versato dai calabresi rimanesse in Calabria, non funzionerebbe e, in breve, risulterebbe devastante sia per la Calabria che per la Lombardia. L'economia di una comunità, come dicevo all'inizio, ha interconnessioni simili a quelle di un organismo vivente.

Se il nostro sistema circolatorio smettesse di portare nutrimento a una gamba con la pretesa assurda che questa si deve procurare le risorse vitali da sola, per risultato otterrebbe la cancrena dell'arto e, alla fine, la mutilazione o la morte dell'intero organismo. Quello di cui invece ha bisogno l'Italia è un sistema che consenta alle istituzioni, a ogni livello – nazionale, regionale, locale – di razionalizzare ed essere responsabili dell'utilizzazione, della distribuzione e della destinazione delle risorse. Allo stesso tempo – e in perfetta sinergia – ci vuole un governo centrale capace di una forte politica orientata allo sviluppo, di un programma per l'energia che sappia guardare contemporaneamente all'innovazione e all'ambiente (che, soprattutto nel nostro Paese, è anche un bene economico primario) e che investa sulle infrastrutture veramente utili all'economia della nazione. Soprattutto, tutti quanti dobbiamo sapere che non si tratta solo di spostare competenze dal centro alla periferia. Si tratta di cambiare i rapporti tra istituzioni e cittadini. Ed è necessario cambiare profondamente le istituzioni: lo Stato centrale, le Regioni, le Province, i Comuni.

### **Riforma enti e autonomie locali**

In questo quadro si inserisce la riforma dell'ordinamento che regola e costituisce gli enti e le autonomie locali, poiché non si può ottenere un vero federalismo solo cambiando lo Stato centrale. Non si mette il vino nuovo negli otri vecchi. Non esiste, infatti, un federalismo moderno che sia fatto solo di *centralismi* regionali. Con esso non si ridistribuiscono solo alcune competenze tra Stato centrale e Regioni, ma si attribuiscono nuove competenze alle autonomie locali, comuni e province al fine di armonizzare il disegno complessivo dello Stato.

Insomma, l'attuazione e la modifica del dettato costituzionale del Titolo V si intreccia con la messa a punto dell'ordinamento degli enti locali e con le relative questioni di riorganizzazione dei Comuni, e delle Province, con l'istituzione delle città metropolitane e l'istituzione di Roma Capitale.

Il governo ha tutta l'intenzione di dare avvio a questa opera riformatrice con i seguenti testi:

- [Delega per il riordino dei tributi statali](#)
- [Ddl di revisione del Testo unico per gli Enti locali](#)
- [Delega con norme di attuazione dell'art. 119 della Costituzione sul federalismo fiscale](#)
- [Ddl con ulteriori misure di riorganizzazione e razionalizzazione degli apparati](#)

### amministrativi e di sostegno allo sviluppo

- Ddl sui servizi pubblici locali, che il governo considera collegato alla manovra e che è già stato presentato in Parlamento (AS 772)

### **Il nuovo codice delle autonomie - TUEL**

Il ddl di revisione del Testo Unico per gli Enti Locali rappresenterà un traguardo importante nel processo di ammodernamento del paese e di attuazione di un federalismo efficiente ed equilibrato. Avrà il compito di attuare gli articoli 114, 117 e 118 della Costituzione, che riguardano l'individuazione, l'allocazione e il conferimento delle funzioni amministrative spettanti a Comuni, Province, Città metropolitane, regioni e Stato. In altre parole, con il nuovo codice delle autonomie si definisce chi fa cosa, per aumentare l'efficienza generale e ridurre i costi, prevedendo per ogni ente compiti precisi e non sovrapponibili: non ci saranno più che fanno la stessa cosa. Adeguerà l'ordinamento degli enti locali alla legge costituzionale del 18 ottobre 2001, disciplinando anche il procedimento di istituzione delle città metropolitane e l'ordinamento di Roma capitale ai sensi dell'articolo 114, ultimo comma, della Costituzione. Infine, determinerà una riqualificazione e un alleggerimento «degli apparati burocratici, attraverso la riduzione delle strutture organizzative dell'amministrazione diretta, indiretta e strumentale [...], anche attraverso l'individuazione delle attività e dei servizi che possono essere svolti da soggetti privati, fermi restando i compiti di regolazione e controllo pubblico».

Questo ddl con ogni probabilità – come è stato già annunciato – andrà in Consiglio dei Ministri il prossimo venerdì 19 gennaio. Si tratta di una vera e propria Carta fondativa dei rapporti tra diversi livelli di governo, coniugando l'attuazione del Titolo V della Costituzione con la futura nuova carta delle Autonomie. Conterrà:

- La ridefinizione delle funzioni fondamentali degli Enti locali per semplificare, ridurre i costi e consentire il controllo da parte dei cittadini.
- La riduzione o la razionalizzazione dei livelli di governo, mai l'aumento!!

In fatto di servizi, per esempio, tra le principali novità concrete si avrà una semplificazione sostanziale per i cittadini, i quali avranno il vantaggio di parlare con un solo interlocutore integralmente responsabile del servizio da fornire. Sarà più semplice ottenere ciò che si chiede e verificare eventuali disfunzioni.

## **Costi della politica**

Anche il taglio dei costi della politica fa parte di quella più ampia strategia del governo Prodi che per fine si propone l'ammodernamento dello Stato e una sua più piena efficienza. Abbiamo cominciato riducendo drasticamente i titoli di spesa dei ministeri, ridimensionando il numero delle auto blu e contenendo al minimo indispensabile il numero dei diretti collaboratori. Questa strategia si riflette in maniera forte anche nella legge Finanziaria, che, oltre a prevedere un taglio del 30% alle indennità di ministri, viceministri e sottosegretari, prevede una serie di provvedimenti atti alla razionalizzazione dei costi della amministrazione pubblica. Un obiettivo che potrà essere raggiunto solo con l'impegno di tutti e con una stretta cooperazione tra governo centrale e autonomie locali.

Il contenimento della spesa è nell'interesse di tutti i cittadini ed è obiettivo comune di governo centrale e amministrazioni locali. E si può ottenere attraverso:

- la riduzione del numero dei componenti e dei compensi degli organismi politici regionali;
- la soppressione degli enti inutili regionali (a discrezione delle Regioni);
- la fusione di società partecipate;
- l'accorpamento di aziende sanitarie locali;
- contenimento dei trattamenti dei dirigenti delle Asl;
- incentivi alla fusione di piccoli Comuni; - Associazionismo da incentivare fortemente
- divieto di partecipare contemporaneamente a un'associazione di comuni e una comunità montana (bisognerà scegliere o l'una o l'altra);

## **Servizi pubblici locali**

Il governo continuerà sulla strada delle liberalizzazioni e del sostegno ai cittadini e ai consumatori, non solo perché in questo modo si otterrà la riduzione delle tariffe, ma anche perché è l'unico sistema per ammodernare il paese, rimetterlo in moto. Aprendo a una maggiore concorrenza si ottengono due distinti risultati: si abbattano i costi di beni e servizi per i cittadini e si dà impulso alla ricerca, da parte delle aziende, di soluzioni innovative e più efficienti. Insomma: si innesca un circolo virtuoso.

L'idea di base è molto semplice: attuare il dettato costituzionale che attribuisce allo Stato il compito di promuovere la concorrenza. Da questa consegue tutto il resto. La

concorrenza, come ho già detto, innesca un circolo virtuoso che determina contemporaneamente l'abbattimento delle tariffe e l'impulso all'innovazione. In campo di servizi pubblici locali, nella scorsa legislatura abbiamo purtroppo assistito a una vera e propria involuzione del settore. Il dl 267 del 18 agosto 2000, lasciando solamente come opzionale l'affidamento tramite gara del servizio, ha cristallizzato la situazione esistente garantendo, sostanzialmente, le posizioni di monopolio. Noi faremo il contrario. In questo modo, per i cittadini si avranno sia benefici diretti (servizi più efficienti, minori costi) sia indiretti (aziende più competitive e con maggior valore d'innovazione, capaci di misurarsi con più energia anche nei mercati internazionali). Naturalmente i servizi pubblici locali possono essere protagonisti: devono darsi una dimensione operativa consistente ed efficace; saper costruire alleanze; saper offrire, nel rispetto della concorrenza, più qualità ed efficacia a costi convenienti per i cittadini. Tutto ciò occasione irripetibile per affermare ancor più l'insostituibilità del vostro ruolo e svolgere un ruolo attivo per meglio portare a compimento la competitività del Paese.

Queste erano le poche considerazioni che volevo sottoporre oggi: certo la sfida del cambiamento anche per il nostro paese si fa sempre più stringente e dunque un ruolo fondamentale lo devono svolgere anche i comuni e le province che devono essere anche posti nelle migliori condizioni per far fronte a tutte le funzioni che sono chiamati a svolgere.

Ed in questo contesto, come dicevo all'inizio, un ruolo davvero strategico è affidato alla vostra professionalità, alla vostra sensibilità, al vostro senso di responsabilità di servizio alle istituzioni, per aiutare nel miglior modo, e con estrema trasparenza, la politica a fare il proprio lavoro, i Sindaci, i Presidenti di Provincia e le amministrazioni a rendere più visibili per i cittadini il raggiungimento di più apprezzabili risultati sul piano dell'efficacia, efficienza ed economicità dell'azione amministrativa.