

AFFARI COSTITUZIONALI (1^a)

MERCOLEDÌ 5 GIUGNO 2013

8^a Seduta

Presidenza della Presidente

FINOCCHIARO

Intervengono il vice ministro dell'interno Bubbico, il sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri Sabrina De Camillis e per l'interno Manzione.

La seduta inizia alle ore 14,35.

IN SEDE CONSULTIVA SU ATTI DEL GOVERNO

Schema di decreto del Presidente della Repubblica recante regolamento in materia di riorganizzazione della presenza dello Stato sul territorio (n. 7)

(Parere al Ministro per i rapporti con il Parlamento, ai sensi dell'articolo 10, commi 2 e 3, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135. Seguito dell'esame e rinvio)

Riprende l'esame, sospeso nella seduta del 28 maggio e rinviato nella seduta del 4 giugno.

Il senatore **PAGLIARI** (PD) dopo aver ricordato il contenuto dell'articolo 10 del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, osserva che lo schema di regolamento appare viziato sia nella *ratio*, sia nella disciplina positiva da "eccesso di delega" e, comunque, esula da quanto previsto dalla legge di riferimento per materia e per contenuti disciplinari delle funzioni/competenze in essa considerate. Infatti, esso va ben oltre una riorganizzazione nei limiti e con gli effetti previsti dal citato articolo, attribuendo competenze non connesse all'esercizio della funzione e introducendo integrazioni e modificazioni delle competenze del Prefetto delineate dalla legge.

Si sofferma sull'articolo 1, comma 1, lettera a), che prefigura l'individuazione degli ulteriori compiti e attribuzioni prefettizie, non in riferimento alla funzione di rappresentanza unitaria dello Stato, ma "in coerenza con i suoi compiti di rappresentanza generale e di garanzia istituzionale a tutela dell'ordinamento giuridico", ambito diverso e non normato. La lettera c) dello stesso comma prevede funzioni nuove e non competenze (logistiche e strumentali) per l'esercizio della funzione di rappresentanza unitaria. Tutto ciò sarebbe confermato dall'ultimo inciso, secondo cui le ulteriori funzioni sono destinate ad assicurare "l'ottimale esercizio coordinato dell'attività amministrativa degli uffici periferici dello Stato nel rispetto del principio di separazione tra funzioni di amministrazione attiva e funzioni di controllo e garantire la leale collaborazione di detti uffici con gli enti locali". Previsione, quest'ultima, che non è giustificata nemmeno dall'ultimo capoverso del comma 1 dell'articolo 10, visto che si esula dalle funzioni logistiche e strumentali.

Il vizio emerge anche nell'articolo 2, che introduce nuove competenze del Prefetto, segnatamente di amministrazione attiva, difficilmente conciliabili con il ruolo del Prefetto. Si determinerebbero, tra l'altro, possibili e non auspicabili interferenze con le funzioni degli enti territoriali. Sotto tale profilo, è censurabile, a suo avviso, la previsione della lettera a) dell'articolo 2, comma 1, che fa del Prefetto il garante della trasparenza dell'azione

amministrativa degli uffici periferici dello Stato a tutela dell'effettività dei diritti di partecipazione e informazione dei cittadini; una funzione attribuita dalla legge a tutte le pubbliche amministrazioni. Inoltre, questa figura di garante va ben oltre la funzione di rappresentanza unitaria dello Stato e, per di più, non viene concretamente disciplinata.

Lo stesso può dirsi per la lettera *b*), che prevede la responsabilità di assicurare la fruizione effettiva e ottimale dei servizi erogati al cittadino dalle amministrazioni periferiche, attribuendo una funzione di coordinamento della relativa attività amministrativa. Infatti, la funzione di rappresentanza unitaria non si traduce in alcun modo sul piano logico-giuridico in una funzione di amministrazione attiva dei servizi. Peraltro, andando ben oltre le esigenze di rappresentanza unitaria dello Stato, essa sarebbe in contrasto con la complessiva impostazione della presenza periferica dello Stato, che, per ciascun Ministero, è attribuita a organi distinti e appartenenti a plessi organizzativi diversi.

Simile modificazione, a suo giudizio, non è prevista dalla legge. Infatti, l'articolo 10, comma 1, stabilisce che la funzione di rappresentanza unitaria dello Stato sul territorio sia assicurata "nel rispetto dell'autonomia funzionale e operativa degli altri uffici periferici delle amministrazioni statali". Né può inquadrarsi tale funzione tra quelle "logistiche e strumentali di tutti gli uffici periferici delle amministrazioni statali". A uguale censura si prestano, a suo avviso, le lettere *c*), *e*) ed *f*).

Si chiede come si concili questa funzione di amministrazione attiva, che incide sulle competenze delle autonomie locali, con le funzioni loro attribuite dalla legge e come si potrebbe risolvere l'eventuale contrasto.

Il vizio di mancato rispetto della norma primaria, a suo avviso, è evidente anche per il comma 2, a norma del quale la funzione che la legge attribuisce al Prefetto relativamente alle amministrazioni statali periferiche è svolta anche nei confronti degli enti locali e prevede che, addirittura, il Prefetto "promuova la coesione sociale anche attraverso l'attività di mediazione e di composizione di conflitti".

Analoga censura rivolge al comma 5 dell'articolo 2, che prevede la rilevazione di eventuali criticità amministrative riguardanti l'efficienza, l'efficacia, il buon andamento e la trasparenza dei servizi erogati dagli enti territoriali. A suo giudizio, la trasformazione del Prefetto in organo di controllo (oltretutto, senza una precisa disciplina delle competenze) degli enti territoriali non trova traccia nella legge. D'altra parte, se una funzione di controllo può essere esercitata dal Prefetto nei confronti degli enti territoriali, questa non può riguardare i profili di merito, ma eventualmente quelli di legittimità; fermo restando che non si potrebbe tornare ai Consigli di prefettura né si potrebbe estendere questa funzione al di là di limitate e tassative ipotesi legate a competenze correlate alle funzioni statali.

Commenta quindi l'articolo 3, che prevede il piano di coordinamento delle attività amministrative, di cui non si trova traccia nella legge. Si potrebbe pensare che la competenza sia riconducibile a quegli ulteriori compiti e attribuzioni di cui al comma 2 dell'articolo 10. Inoltre, nota che non è prevista dalla legge l'istituzione del Comitato esecutivo previsto dall'articolo 4. Sarebbe viziata, a suo avviso, anche la previsione dell'articolo 6, che attribuisce al Prefetto delle città metropolitane specifiche deleghe in materia di protezione civile, difesa civile e soccorso pubblico. Tali competenze possono essere delegate alle Prefetture, ma per legge o sulla base di specifica previsione legislativa.

Osserva che lo schema di regolamento persegue l'obiettivo di ridisegnare il ruolo del Prefetto in una logica di accentramento e non di autonomia e decentramento. Esso modifica significativamente le funzioni e configura una sorta di superorgano periferico dello Stato, con una posizione gerarchicamente sovraordinata o di direzione o di coordinamento. Si tratta di una ridefinizione non prevista dalla legge, che non può essere perseguita sulla base di un regolamento. Inoltre, manca un intervento di revisione organica, vi è commistione tra ipotesi diverse non sempre conciliabili, si inserisce un ruolo inedito nell'esperienza e nella cultura prefettizia e mancano previsioni organizzative idonee.

Lo schema di regolamento trasforma il Prefetto da organo periferico del Ministero dell'interno a vertice degli organi periferici dell'intero sistema ministeriale, in controtendenza rispetto alla legislazione vigente. A ciò si aggiunge l'interferenza nell'attività degli enti locali.

Conclude, osservando che lo schema di regolamento non rispetta in molte sue parti l'ambito delineato dall'articolo 10 più volte citato, per cui ritiene che il testo debba essere rivisto per

non incorrere nella violazione dell'articolo 97 della Costituzione e perché sia ricondotto nei limiti delle previsioni legislative.

La senatrice **LO MORO** (*PD*) auspica che le osservazioni critiche svolte dal senatore Pagliari siano considerate dal relatore nella predisposizione della proposta di parere.

Il relatore **MARAN** (*SCpI*), preso atto delle argomentazioni svolte dal senatore Pagliari, si riserva di presentare una proposta di parere anche sulla base dei chiarimenti che il Ministro per la pubblica amministrazione potrà fornire alla Commissione domani, in sede di comunicazioni sulle linee programmatiche.

Il sottosegretario **MANZIONE** ricorda che la trasformazione dell'ufficio territoriale del Governo è postulata dalla legge, anche ai fini del conseguimento di un risparmio del 20 per cento delle spese. Sarebbe preferibile, a suo avviso, che l'ufficio territoriale fosse denominato "dello Stato" anziché del Governo, in considerazione della funzione di coordinamento delle funzioni degli altri livelli istituzionali.

Conclude, assicurando l'attenzione del Governo alle osservazioni che saranno inserite nel parere della Commissione.

Il senatore **CAMPANELLA** (*M5S*), anche a nome del suo Gruppo, condivide le osservazioni critiche del senatore Pagliari e nota che lo schema di regolamento non esplicita modi e tempi per il conseguimento del risparmio di spesa. Auspica una verifica dell'effettività di quel risparmio attraverso una modifica strutturale degli uffici territoriali del Governo.

Il sottosegretario **MANZIONE** precisa che non è possibile preventivare in anticipo le modalità e la misura del risparmio. Tuttavia, è prevedibile una consistente riduzione delle spese, in virtù delle economie di scala che potranno essere realizzate.

La Commissione consente.

Il seguito dell'esame è quindi rinviato.