

ASSOCIAZIONE "SARDI ITALIANI EUROPEI"

VERSO IL FEDERALISMO
Autonomie locali e Regioni speciali

Sassari, 10 ottobre 2008

di Franco Borghetto (presidente di "Sardi Italiani Europei")

L'argomento della conferenza di oggi è, per così dire, un piatto forte, del dibattito politico nazionale.

Il federalismo, con tutto ciò che comporta per l'organizzazione dell'azione pubblica sia a livello locale che centrale, imprime un grande cambiamento nel sistema complessivo. Richiama infatti alla mente talune grandi questioni la cui attualità è perenne: l'autonomia e responsabilità dell'azione pubblica, la sua efficacia nel rispondere ai molteplici bisogni dei cittadini, e infine la sua capacità di ridurre la spesa pubblica complessiva senza compromettere la qualità e celerità dei servizi essenziali.

Il modello Calderoni, di cui si discute proprio in questi giorni, risponde a questi criteri?

Non lo sappiamo, perché il documento approvato enuncia principi che potrebbero trovare attuazione in diverse forme, secondo le scelte operative che seguiranno. Si è partiti dal proposito di non scontentare nessuno (Nord-Sud, Regioni ordinarie e regioni speciali, comuni e province). Poi però si è corretto il tiro nelle bozze successive. Ma ad oggi non disponiamo di dati finanziari precisi, perché sul punto la legge delega appena approvata dal Parlamento contiene poco più che dichiarazioni programmatiche.

Calderoli è molto attivo. Ma Tremonti, plenipotenziario dell'Economia, è sostanzialmente assente.

E' vero che è stato fissato in due anni il tempo necessario per i decreti attuativi, ma – com'è inevitabile – il dibattito è ancora apertissimo su molti punti decisivi e si valutano rischi e opportunità.

I rischi connessi a una cattiva realizzazione del federalismo fiscale (mi riferisco a quelli implicati dalle versioni "lombarde" del suddetto modello), sono sotto gli occhi di tutti:

- Allargamento delle differenze tra nord e sud del paese
- Destabilizzazione degli enti locali e dei territori con minore capacità fiscale
- Diseguaglianze tra i cittadini in relazione al luogo di residenza

Va aggiunto, che i rischi aumentano se la discussione si concentra solo sulla fiscalità e sulla spesa. Infatti i territori deboli, con scarsa rappresentanza politica, e bassa capacità fiscale potrebbero risultare profondamente penalizzati e comunque costretti a fare una gara tutta in salita.

Si è scelto di affrontare la questione muovendo dalla coda, cioè dalla questione delle risorse finanziarie (terreno, questo, sicuramente più favorevole per le regioni ricche e con maggiore rappresentanza politica) e non come sarebbe più corretto, dalla questione preliminare delle competenze. In realtà dovrebbe essere più logico definire prima "chi fa che cosa" e successivamente stabilire quanti soldi assicurare a ciascuno dei soggetti istituzionali per lo svolgimento delle funzioni e dei compiti assegnati: invertendo la scelta di metodo finora seguita, la discussione sul federalismo fiscale andrebbe preceduta da quella relativa all'organizzazione della Repubblica e alla qualità del sistema istituzionale e amministrativo.

Bisognerebbe perciò dare, anzitutto, piena attuazione al complesso degli articoli della Costituzione che formano il Titolo V. E in particolare:

- all'art. 114, che fissa i livelli di governo della Repubblica in Comuni, Province, Città Metropolitane, Regioni e Stato, tutti chiamati ad esercitare le loro funzioni secondo i principi di sussidiarietà e di leale collaborazione;

- agli artt. 117 e 118, concernenti le funzioni di ciascuno dei livelli di governo;

- all'art. 119, secondo cui i «Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno autonomia finanziaria di entrata e di spesa»: con ciò sancendo con chiarezza la possibilità degli Enti locali di avere risorse autonome, in armonia con il sistema tributario centrale (senza dimenticare quanto lo stesso articolo 119 aggiunge con riguardo all'istituzione di «un fondo perequativo, senza vincoli di destinazione, per i territori con minore capacità fiscale per abitante»).

Il volume di Astrid "*Semplificare l'Italia, Stato Regioni Enti Locali*", da cui abbiamo preso spunto per il convegno di oggi, offre un prezioso contributo alla nostra discussione sulla necessità di una riforma del nostro sistema istituzionale e amministrativo.

L'introduzione di Franco Bassanini e i contributi degli altri autori non solo fanno il punto del dibattito sulla qualità del nostro sistema istituzionale e amministrativo, ma inoltre avanzano talune soluzioni con il dichiarato e realistico intento di intercettare quelle proposte sulle quali c'è o ci può essere in parlamento (ma anche tra gli studiosi) un grado sufficiente di consenso per trasformarle in discipline legislative.

L'abolizione delle province pur presente nel programma elettorale dell'attuale maggioranza di Centrodestra difficilmente troverà posto tra le riforme varate da questa legislatura (e ciò non solo per le difficoltà legate all'attivazione del procedimento d'approvazione di una legge costituzionale).

Si dovrà dunque raccogliere la sfida e contrapporre alle proposte di abolizione delle Province soluzioni che invece ne valorizzino il ruolo, in modo da giustificare la loro permanenza tra i livelli di governo territoriale costituzionalmente riconosciuti e garantiti.

A ben vedere, le valutazioni e le proposte che si avanzano nel dibattito sul tema muovono tutte, o quasi, da una dolorosa constatazione: il sistema pubblico ha vaste sacche d'inefficienza, costituendo talvolta un freno allo sviluppo e spesso una fonte di spesa improduttiva.

Non si può rispondere per *format* o *slogan*: la lotta ai fannulloni nella P.A. fa bene alla popolarità del ministro, ma non basta certo a risolvere il problema. Del resto, la strategia è sempre la stessa: si muove da una questione in sé corretta; la si consegna a una rodada macchina propagandistica, che fatalmente ne distorce polemicamente i termini e le implicazioni: tutto ciò per produrre infine fiammate mediatiche che inducano l'opinione pubblica a credere che tutto è risolto.

Gli studiosi di Astrid muovono da tutt'altro spirito. A loro giudizio occorre un disegno organico e coerente per dare attuazione al riformato Titolo V. In particolare, un'attuazione corretta del federalismo dovrebbe procedere secondo la seguente scansione:

a) Riaffermare che i livelli territoriali di governo sono quelli di cui l'art. 114 della Costituzione. La tanto auspicata semplificazione dovrà perciò attuarsi soltanto attraverso la riorganizzazione del sistema istituzionale, e non già cedendo alla tentazione e frenesia del "disboscamento".

b) Per fare ciò, occorre definire con più precisione poteri e funzioni (secondo quanto disposto dagli artt. 117 e 118). Anzitutto, elaborando finalmente una Carta (o Codice) delle autonomie (il "chi fa che cosa"), che attribuisca con chiarezza ai Comuni tutte le funzioni di prossimità, di tutela del cittadino in quanto persona titolare di diritti, lasciando alle Province i

compiti di area vasta e di regolamentazione del governo del territorio. E che attribuisca alle Regioni le funzioni legislative e amministrative di programmazione e coordinamento.

c) Successivamente occorre fare chiarezza sull'autonomia delle entrate e della spesa (art. 119). Garantire a ciascuna delle istituzioni entrate adeguate a finanziare integralmente le funzioni loro attribuite: con tributi propri, partecipazioni ai grandi tributi erariali e fondo perequativo. Abbandonando il sistema della finanza derivata, cioè il vecchio principio secondo cui "lo stato impone e incassa le tasse, gli EE.LL *irresponsabilmente* spendono". È dunque condivisibile far convergere sul medesimo ente l'autonomia di entrate e la responsabilità di spesa.

Veniamo al caso regionale.

In Sardegna la questione del Federalismo si pone con peculiarità legate alla nostra condizione di specialità. Nel disegno di legge Calderoli un articolo specifico è dedicato alle Regioni speciali e alle Province autonome di Trento e Bolzano.

C'è chi ha detto che in Sardegna la battaglia sul federalismo fiscale o sulla fiscalità l'abbiamo già combattuta e vinta. In effetti la vertenza sulle entrate, modificativa dell'art. 8 dello Statuto, ha posto fine ad una pesante penalizzazione in termini di minori entrate incassate dalla Regione, dovute dallo Stato e da anni negate. Per il solo 2007 l'incremento delle entrate è stato calcolato pari a 2.700 milioni di euro: sicuramente una bella cifra.

È vero che come contropartita il Governo nazionale ha preteso che la Regione Sardegna si accollasse oneri finanziari aggiuntivi in materia di sanità e trasporti. Tuttavia, resterebbe comunque un importante avanzo da destinare alle politiche di sviluppo. Chi ha fatto i conti (mi riferisco soprattutto a Giorgio Macciotta e Francesco Pigliaru, ma anche, ovviamente, agli uffici della RAS) afferma che nonostante il peso finanziario aggiuntivo della sanità e dei trasporti, il surplus per la casse regionali derivanti dalla vertenza entrate si aggira intorno ai 1.600 milioni di euro.

Detto ciò, va però rilevato che è sbagliato consentito sollevare mura altissime a difesa della nostra specialità; una specialità che può percepirsi come difesa di privilegi. Dobbiamo infatti poter giustificare quanto ottenuto con le maggiori funzioni derivanti dalla nostra condizione di specialità. Quest'ultima non deriva più (o non più esclusivamente) da una condizione di sottosviluppo o di arretratezza economico-sociale, ma dalla combinazione di fattori peculiari (cultura, lingua, ambiente, insularità e quindi trasporti e collegamenti), da cui discendono maggiori funzioni e quindi maggiori spese.

Il nuovo regime delle entrate è una conquista utile. Tuttavia bisogna trovare meccanismi che lo sottraggano alla volatilità delle maggioranze politiche.

Giorgio Macciotta sostiene, in modo apparentemente provocatorio, che alla Sardegna conviene stare con il regime previsto per le regioni ordinarie, almeno per le modalità d'approvvigionamento delle risorse se non per la loro quantificazione in relazione ai maggiori poteri che dovessero essere attribuiti.

Pertanto, neanche in Sardegna possiamo limitare il discorso al solo aspetto fiscale e finanziario: il tema della riorganizzazione, semplificazione e qualità del sistema amministrativo e istituzionale regionale dimostra, ancora una volta, la sua centralità.

Agli Enti locali delle Regioni speciali, e in particolare della Sardegna, devono essere riconosciuti gli stessi livelli d'autonomia di comuni e province delle regioni ordinaria. Ma lo Statuto speciale vigente, nella parte in cui prevede una competenza legislativa piena in materia di ordinamento degli enti locali, già consente di sperimentare forme differenziate di autonomia, forme più aderenti alla nostra condizione.

Ne è la riprova quanto già fatto positivamente in questa legislatura in tema di semplificazione, con la riduzione degli enti intermedi attraverso la riforma delle Comunità

montane, con l'abolizione dei vecchi enti regionali in materia di agricoltura e la riorganizzazione del settore, con l'abolizione degli enti nel settore turistico, con la più recente riorganizzazione delle ZIR e delle ASI e l'affidamento delle relative funzioni a Comuni e Province o consorzi da questi costituiti. Ma anche con l'istituzione nella finanziaria del 2007 del fondo indistinto non vincolato per finanziare la svolgimento delle funzioni trasferite ai comuni e alle province: un primo importante passo verso la certezza dei trasferimenti e la autonoma responsabilità degli amministratori locali

Quindi da una parte si deve completare il processo di trasferimento agli enti locali di tutte le funzioni amministrative ancora svolte dalla regione, dall'altra si deve semplificare l'assetto dei livelli di governo e innovare attraverso la sperimentazione di soluzioni inedite che adeguino il sistema istituzionale e amministrativo alla nostra realtà regionale, nel dovuto rispetto dei principi costituzionali.

A tale proposito si può provare a fare alcune proposte

Il caso delle province. Si può porre rimedio all'eccesso delle otto province (esempio nazionale negativo)? Non credo ci siano, al di là dei desideri di ciascuno, le condizioni per abolirle, neanche le quattro nuove. In alcuni casi rappresentano un patrimonio di identità di cui i territori non possono né vogliono fare a meno. Non resta altra strada che farle funzionare per il bene della Comunità che le ha proposte. Occorre disegnare uno schema di *governance* regionale che dia senso all'esistenza di 8 enti intermedi tra regione e comuni .

Intanto bisogna eliminare tutto ciò che s'interpone tra regione e provincia, semplificando e riorganizzando. Ma senza eliminare funzioni pubbliche ancora necessarie. Piuttosto stabilendo un percorso chiaro e strutturato di passaggio delle consegne fra enti cessati ed enti che prendono il testimone delle funzioni dismesse. Facendo così in modo che il governo locale si occupi di problemi locali.

Alle province devono essere assegnate tutte le funzioni gestionali-amministrative svolte da enti/agenzie regionali sul territorio in tema di competenze già attribuite alla province (agricoltura, ambiente, acqua, cicli smaltimento recupero rifiuti, beni culturali).

Le agenzie, se si vuole, devono essere strumentali alle funzioni regionali di indirizzo, coordinamento; devono portare valore aggiunto di livello regionale e non lavorare su problemi locali, che hanno nel locale le loro radici e le loro soluzioni. A questo devono pensarci comuni e province (ad esempio, è giusto che di sviluppo locale si debba occupare la Regione quando nel resto d'Italia sono le Province a farlo?)

E' sicuramente corretto rafforzare il ruolo della provincia a sostegno di piccoli comuni, soprattutto in tema di pianificazione territoriale e tutela ambientale.

I consorzi o le unioni dei comuni per la gestione dei servizi pubblici sono stati nell'esperienza non solo sarda abbastanza marginali e per lo più utilizzati per la gestione di un numero limitatissimo di servizi (N.U), pur in presenza di un numero elevato di piccoli e piccolissimi comuni.

Le comunità montane hanno operato e operano solo parzialmente come enti associativi delegati alla svolgimento di funzioni comunali (in questo caso le politiche della montagna) come impone loro la legge istitutiva, ma hanno altresì svolto funzioni di ente locale differenziato spesso in concorrenza con comuni e provincia,

Il ruolo dei Comuni. E' opportuno confermare la funzione del comune come ente di rappresentanza generale della comunità e come gestore delle funzioni di prossimità, di servizi alla persona.

Si può provare a differenziare compiti e ambiti d'intervento in relazione ai diversi problemi che devono affrontare, adeguando la struttura e le competenze alla loro dimensione e alle problematiche.

Cagliari svolge di fatto funzioni di contesto metropolitano. Va dunque identificata una *governance* chiara e formale tra il capoluogo regionale e i nuclei urbani che quasi senza soluzione di continuità formano un unico sistema residenziale e di servizi.

L'area del sassarese, dal canto suo, sta sperimentando nuove forme di dialogo soprattutto in tema di sviluppo.

Sassari, Alghero e Porto Torres da anni, almeno dagli anni 80, con il venir meno della struttura tradizionale economica, sociale, politica, sperimentano forme di dialogo e collaborazione, soprattutto in tema di sviluppo. Sassari da anni vive una crisi da cui tarda a trovare le vie di uscita; e le specificità economiche non bastano ad Alghero e Porto Torres per uscire da una situazione di precarietà.

Il cosiddetto triangolo Sassari-Alghero-Porto Torres, costituisce ormai un *continuum* urbanistico che impone su alcune questioni strutturali un governo condiviso, che metta in rete e rafforzi le specificità.

Nell'ultimo quinquennio, la collaborazione tra le amministrazioni comunali di Sassari, Porto Torres ed Alghero è stata episodica, più intensa nei momenti di crisi acuta, affidata alla comunanza politica o alla lungimiranza degli amministratori.

Per il Nord Sardegna, quindi, si può pensare forse ad una forma di governo di area per alcune funzioni; una forma a rete, magari incentivata e quindi non episodica. Senza mettere velleitariamente in discussione la specificità comunale di ciascuno.

Per il cagliaritano, come per il sassarese, potrebbe essere istituito un governo di area vasta (quasi metropolitano) non direttamente elettivo che si configuri come una associazione obbligatoria dei comuni che ne fanno parte. Discutiamo di questo anche partendo dall'esperienza dei piani strategici intercomunali, elaborati da Cagliari e da Sassari, in coordinamento con il rispettivo sistema urbano di riferimento. Ben 16 comuni nel caso di Cagliari, e 7 comuni nel caso di Sassari.

Altra questione: le riforme Bassanini hanno rafforzato gli esecutivi (come risposta all'instabilità del sistema) e restituito autonomia agli EE.LL, abolendo i controlli esterni (abolizioni degli organi regionali di controllo) e attenuando i controlli interni (il segretario generale non è più un funzionario del Ministero degli Interni).

Ma la soluzione della questione ha creato nuovi problemi: i Consigli non contano, non hanno poteri; i consiglieri sono frustrati e si accentua il conflitto tra i consiglieri eletti e quindi titolari di consenso popolare e la giunte spesso composte anche da non eletti. Inoltre le giunte (e direi la burocrazia dirigenziale per la gestione) già rafforzate nella loro sostanziale autonomia dal consiglio, operano nella sostanza anche senza controlli; (resta quella dell'opinione pubblica o degli elettori... ma questo è un altro discorso).

Si può allora pensare di dare senso e ruolo ai Consigli attribuendo loro anche poteri più incisivi in tema di controllo sugli atti: non di tipo ispettivo, bensì sulla conformità degli atti (delibere, determinazioni) ai documenti di programmazione (programma elettorale, RPP, bilancio, il P.E.G.)? E così in qualche modo risolvendo le due questioni?

Queste domande, senza risposta almeno da parte mia, le trasmetto ai relatori, proponendo loro anche quest'ultima riflessione che mi pare non secondaria, se come abbiamo detto il federalismo deve servire a rendere più moderno lo stato, ad avere più servizi di qualità e meno burocrazia, e rendere gli amministratori pubblici più responsabili e quindi più trasparenti le loro azioni.

Per chiudere il mio intervento introduttivo e lasciare la parola agli autori del libro nostri ospiti voglio ricordare che poco meno di un mese addietro, il presidente della regione Sicilia e

quello della Sardegna hanno discusso a Cagliari di una concreta collaborazione in vista del confronto Stato-Regioni in materia di federalismo. Nella stessa sede si è convenuto di rilanciare la Conferenza delle Regioni a Statuto speciale, quale motore propulsore del tavolo attorno al quale dovranno sedere tutte le Regioni italiane prima del confronto con il Governo. Se quelle parole avranno seguito, potremmo vivere da protagonisti questa importante fase di transizione istituzionale del nostro Paese. E anche il dibattito di oggi potrà dare un contributo fattivo alla chiarezza delle posizioni e delle ipotesi di riforma.