Semplificare l'Italia. Stato, Regioni, Enti locali*

di Mariangela Bastico

È un libro molto bello, il cui contenuto condivido largamente.

Ci riporta **alle ragioni vere del federalismo e della riforma istituzionale**, che sono urgenti e necessari nel nostro Paese. Ci fa uscire dalle modalità schizofreniche che caratterizzano l'azione del Governo Berlusconi, che da un lato proclama il federalismo come priorità assoluta, dall'altro opera con scelte fortemente centralistiche, quali quelle contenute nel Dpef 2009-2013 e nella manovra finanziaria triennale contenuta nel decreto legge numero 112.

La riforma delle istituzioni locali è essenziale per:

- Innovare le istituzioni pubbliche locali e regionali, per farle diventare una **risorsa**, un volano per lo sviluppo economico e sociale dei territori, nel quadro della competizione globale, non una “palla al piede”.

Provegno dall'Emilia-Romagna e posso testimoniare quanto grande è stato il ruolo dei governi locali per la qualità dello sviluppo economico e la coesione sociale di quella Regione, che si colloca ora tra le più avanzate a livello europeo. Penso che ci sia nel nostro Paese un grande bisogno di **governo pubblico**, di punti di riferimento intorno a cui riaggregare energie e risorse: ruolo che può e deve essere svolto dalle istituzioni locali.

- Le istituzioni locali innovate e rafforzate costituiscono il riferimento per **garantire servizi, prestazioni sociali ed educative in modo più omogeneo**, per rendere effettiva e più uniforme la fruizione dei diritti fondamentali dei cittadini. La richiesta di qualità, di specificità e di differenziazione – fino quasi alla personalizzazione - dei servizi da parte delle persone diventa sempre più elevata. Uno Stato centralizzato non ha oggettivamente le condizioni per rispondere in modo adeguato a questa domanda. Esempi significativi possono essere fatti sulle politiche sociali e sanitarie, sull'istruzione e l'educazione.

- La riforma deve tendere ad **eliminare sprechi**, ad utilizzare al meglio le risorse pubbliche, che sono limitate, a produrre efficacia ed efficienza della spesa, in un **raccordo stretto tra autonomia e responsabilità**.

- Devono essere **ridotti i costi della politica**, attraverso **l'eliminazione di sovrapposizioni** di competenze, di enti e di strutture, che utilizzano in modo improprio risorse importanti per la loro sola esistenza e il loro funzionamento.

In Italia, a differenza di molti paesi europei, le competenze delle varie istituzioni pubbliche si sovrappongono: in una parola, **tutti fanno tutto**. La riforma dei sistemi locali ha l'obiettivo di superare questa realtà attraverso la semplificazione istituzionale, la chiara attribuzione delle funzioni alle diverse autonomie, la non sovrapposizione delle competenze.

Siamo disponibili, come Partito Democratico, - qualora si determinino condizioni politiche differenti da quelle attuali, in cui sia possibile attivare un dialogo tra maggioranza e opposizione – ad un **confronto approfondito, non ideologico sulle**

* Intervento alla presentazione del libro di ASTRID, F. Bassanini e L.Castelli (a cura di), *Semplificare l'Italia. Stato, Regioni, Enti locali*, Passigli Editori, 2008.

riforme istituzionali con la maggioranza ed il Governo. Siamo convinti, infatti, che un positivo processo riformatore, in grado di fare avanzare il nostro Paese nel contesto globalizzato, possa realizzarsi solo attraverso un approfondito confronto ed un ampio consenso.

La riforma dei sistemi locali, che sarà definita dal “codice” o “**carta delle autonomie**”, deve collocarsi nel quadro della **piena applicazione del Titolo V** della Costituzione (sia in relazione alle competenze, sia in relazione agli aspetti fiscali) e nel contesto della **riforma costituzionale** per quanto attiene al superamento del bicameralismo e alla definizione del Senato federale.

Il federalismo fiscale, che, come ricordava il Ministro Fitto, il Governo definirà entro metà settembre attraverso un disegno di legge collegato alla finanziaria, dovrà essere normato in stretta interconnessione con le funzioni e le competenze regionali (art. 117 Cost.), con la carta delle autonomie locali e nel quadro della riforma costituzionale.

È necessario **partire dall’applicazione del Titolo V**. So che contiene equilibri complessi da realizzare, che si basa su un federalismo cooperativo non facilmente attuabile; ma ritengo che la priorità di oggi sia la sua applicazione. Si potrà valutare di introdurre **alcune modifiche** al Titolo V, in particolare sull’elenco delle competenze di cui all’art. 117, non in via preventiva ma **contestualmente alla sua attuazione**, nel quadro di una più ampia riforma costituzionale relativa al bicameralismo.

Date le grandissime differenze che esistono nel Paese, sono convinta che sia possibile, e forse necessario, applicare il Titolo V **a velocità differenziata**, attivando le competenze di cui all’art. 117 con procedure e tempi diversificati nelle varie Regioni: è necessario, cioè, **attuare l’art. 116**.

Gli obiettivi fondamentali del federalismo sono il potenziamento dello sviluppo economico dei territori nell’economia globalizzata, un maggiore equilibrio economico e sociale, una maggiore equità ed omogeneità, rispetto alle grandi attuali differenziazioni nella fruizione dei diritti fondamentali dei cittadini. Differenziazioni che si sono realizzate nei vari territori, pur in presenza di uno Stato fortemente centralizzato, che ha governato e governa molti importanti servizi e sistemi di protezione sociale. **Il centralismo in Italia non è stato garante di equità ed uniformità**, ma al contrario ha creato ampi squilibri.

Il riferimento da cui partire per la riforma delle istituzioni locali è, a mio avviso, il **disegno di legge approvato dal Governo Prodi sulla carta delle autonomie**. Il Ministro Maroni, nella audizione alla Commissione I “Affari Istituzionali” al Senato, ha espresso chiaramente l’intenzione del Governo di partire da quel testo.

È necessario valutare che il Titolo V non definisce un quadro costituzionale federalista incentrato unicamente sulle Regioni, così come accade in Germania per i Länder. L’**art. 118**, infatti, indica per quanto riguarda le funzioni amministrative, una **centralità del Comune**, dando priorità ad una istituzione molto vicina ai cittadini e profondamente radicata nella storia del nostro Paese. Il problema in Italia è rappresentato dal grande numero di **Comuni di piccole – piccolissime dimensioni**, oggettivamente non in grado, per mancanza di risorse e di competenze tecniche, di gestire molte delle funzioni amministrative di propria competenza. **L’associazionismo strutturato dei Comuni** può costituire il superamento di questa problematicità, così come è avvenuto in Francia, in applicazione dei principi di **adeguatezza e di sussidiarietà** (in senso inverso rispetto a quello in cui questo principio viene normalmente coniugato).

Le **Unioni dei Comuni** nel nostro Paese non sono ancora sufficientemente diffuse. Esistono unioni obbligatorie di Comuni, le Comunità montane, che hanno la competenza di gestire in modo associato servizi e insieme di dare attuazione alle leggi di valorizzazione, tutela e promozione dei territori montani. L'attuale gestione associata da parte delle Comunità montane di funzioni comunali è molto limitata, con la conseguente sovrapposizione di competenze tra i singoli Comuni e le Comunità montane. Ritengo che sia necessario procedere verso una **obbligatorietà** delle Unioni dei Comuni, almeno in relazione a parametri minimi di popolazione e in riferimento a determinati servizi.

In questo ridisegno **le Comunità montane** si configurano come Unioni obbligatorie dei Comuni montani, con la duplice competenza, di programmazione e gestione delle politiche a favore della montagna, e di gestione dei servizi comunali in forma associata (obbligatoria).

Il quadro essenziale di ridefinizione delle istituzioni locali e delle loro funzioni spetta, a mio avviso, alla legge nazionale, in ottemperanza alla lett. p, 2 c., dell'art. 117, che costituirà il quadro entro cui saranno definite le leggi regionali.

Si conferma, nel nostro Paese, la necessità di un livello istituzionale di **area vasta: le province e le città metropolitane**, ai sensi dell'art. 114 della Costituzione. Ritengo che vada evitata la sovrapposizione tra questi due ultimi livelli istituzionali: in presenza della città metropolitana può essere superata la provincia.

Nel quadro attuale e a Costituzione vigente, è necessario che la Provincia rimanga istituzione ad **elezione diretta**, che sia dotata delle funzioni proprie di area vasta, non sovrapposte, né sovrapponibili a competenze comunali.

Possono e devono in questo contesto essere sostanzialmente superati enti, consorzi, ambiti territoriali di gestione di settori specifici operanti in territorio provinciale. Il Titolo V attribuisce alle **Regioni** competenze legislative, di programmazione ed indirizzo, di verifica e poteri sostitutivi. In questo quadro deve essere data attuazione all'art. 117, con la definizione da parte dello Stato dei **"livelli essenziali delle prestazioni** concernenti i diritti civili e sociali, che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale"

(Art. 117, c. 2, lett. m), dei **costi standard dei servizi** e delle prestazioni, da coprire attraverso finanziamenti nazionali.

Progressivamente, quindi, verrà attuato il **superamento** del riparto delle risorse alle Regioni e agli enti locali attraverso la **spesa storica**. Dato che ritengo fondamentale l'individuazione dei costi dei servizi pubblici – costi che sono molto differenziati nelle varie realtà – per garantire efficienza della spesa e per definire standard di riferimento a cui rapportare il riparto delle risorse, valuto molto grave e inspiegabile la scelta contenuta nel D.L. 112/08 di abolire la **Commissione per la spesa pubblica** (art. 45 DL 112/08): uno strumento di trasparenza e di conoscenza della spesa, volto a dare strumenti di individuazione delle distorsioni e di correzione delle stesse. Uno strumento essenziale per realizzare il federalismo fiscale e i suoi effetti di riequilibrio e di equità nella spesa pubblica e nell'erogazione delle prestazioni a favore dei cittadini. Chiedo conto al Ministro Fitto delle motivazioni di questa scelta e delle contraddizioni insite in essa.

L'assenza di qualsiasi riferimento alle funzioni, ai livelli essenziali, ai costi standard costituisce, a mio avviso, uno degli elementi di assoluta non condivisione del **modello lombardo**; a questa motivazione ne aggiungo altre fondamentali: l'insostenibilità

finanziaria, il rafforzamento degli squilibri esistenti nel Paese e la non accettabilità del modello perequativo contenuto nella proposta di Legge lombarda.

Molto più opportuno è impostare il federalismo fiscale sui criteri del **documento** approvato all'unanimità dalla **Conferenza delle Regioni**. Da ultimo, una considerazione sulla riorganizzazione degli **uffici periferici dello Stato**: nell'ambito della devoluzione di ampie competenze alle Regioni e alle autonomie locali è possibile e doveroso procedere con una forte

semplificazione delle articolazioni decentrate dello Stato, accorpendole in un unico ufficio a livello provinciale. Ho sentito il Ministro Maroni, nella già citata audizione, esprimere forti perplessità sulla possibilità di realizzare questa semplificazione. Non condivido questo giudizio e non me lo spiego, a meno che non ci sia un'intenzione, non esplicitata ma reale del Governo, di rallentare e di limitare l'attribuzione delle competenze alle Regioni e alle istituzioni locali.

Su questo quadro di riforma istituzionale, che risulta rafforzato dagli studi e dai saggi contenuti nel libro "Semplificare l'Italia", il **Partito Democratico sta elaborando proprie proposte** sulle quali, in relazione a quelle avanzate dal Governo e dalla maggioranza, è disponibile ad effettuare confronti ed approfondimenti.