



**Riformare il Paese**  
**Le Province si confrontano con l'Italia che cambia**

*Relazione del Presidente dell'UPI*  
*Giuseppe Castiglione*

*Auditorium della Musica*  
*Roma, 26 febbraio 2010*

Cari colleghi e colleghe, gentili ospiti,

grazie per avere accettato il nostro invito a discutere, insieme a noi, di quali strade sia necessario percorrere per riformare il Paese, di quali proposte portare all'attenzione del dibattito per **riuscire a cambiare l'Italia, a muoverne lo sviluppo, per consentire alle nostre comunità di ripartire, di guardare ai prossimi anni come ad una straordinaria occasione di ripresa, non solo economica, ma anche politica, sociale, istituzionale.**

Oggi qui con noi sono presenti rappresentanti del **Governo, del Parlamento, delle istituzioni locali, delle forze economiche e sociali**, a cui abbiamo chiesto di intervenire perché siamo certi che, per affrontare e vincere una sfida di tale portata, sia indispensabile l'impegno, la collaborazione, l'apporto di esperienza e conoscenza di ciascuno: tutti siamo chiamati, insieme, a concorrere a questo progetto, o il progetto stesso è destinato a fallire.

Parlare di riforme oggi vuol dire declinare l'intera azione dell'agire politico e amministrativo. Le riforme che servono non sono poche: dalle riforme costituzionali, alle riforme amministrative, alla riforma del sistema fiscale, alle riforme del sistema del welfare e del lavoro.

Tutte, insieme, determinanti a costruire un unico nuovo disegno dell'Italia. Abbiamo davanti almeno tre anni, per poter affrontare con la serenità necessaria questi temi.

Io proverò a declinarne solo alcuni, quelli che più direttamente investono il ruolo e i compiti delle Province e degli enti locali, e che possono, a nostro parere, offrire un contributo decisivo a rendere il Paese più moderno, efficiente, snello nelle sue articolazioni e quindi più capace di rispondere ai bisogni delle comunità, dei cittadini, del mondo imprenditoriale.

Il primo tema all'ordine del giorno, che tra l'altro gode di un consenso bipartisan e per questo muove da una situazione di assoluto privilegio, è quello della **riforma costituzionale**.

La XVI legislatura ha visto l'impegno di tutte le forze politiche a condividere un percorso di riforme costituzionali. Ora è arrivato il momento di essere conseguenti e di riprendere quel cammino di ammodernamento delle istituzioni che il Paese ci chiede con forza. **Gli Enti locali vogliono essere protagonisti di questo processo.**

In questo senso, il primo passaggio che noi riteniamo necessario per avviare un serio confronto sulle riforme che servono al paese è l'istituzione da parte del Parlamento della **Commissione bicamerale per le questioni regionali integrata con i rappresentanti di Regioni, Province e Comuni**, come previsto dall'art. 11 della riforma costituzionale del 2001.

Se vogliamo davvero costruire un'Italia federale, infatti, la riforma costituzionale non può che muovere dal ripensamento del bicameralismo perfetto, dal superamento delle due Assemblee parlamentari, dalla **istituzione di un Senato federale rappresentativo dei territori e delle Autonomie locali**.

Si tratta di creare un nuovo sistema parlamentare, basato su una diversa rappresentanza tra le due Camere: nazionale per la Camera dei deputati, territoriale per il Senato federale della Repubblica. Questo ci consentirebbe di superare la condizione, cui oggi si assiste, di due Assemblee, l'una il duplicato dell'altra.

La Camera dei deputati, dunque, dovrebbe caratterizzarsi nel suo ruolo propriamente politico. **La "Camera delle Autonomie"**, invece, attraverso il coinvolgimento diretto di Regioni, Province e Comuni, garantirebbe un confronto preventivo ed una sintesi tra le esigenze unitarie e quelle decentrate.

In particolare, le competenze da affidare alla Camera territoriale potrebbero essere declinate sia verso il basso, per garantire la rappresentanza del territorio e degli enti locali, sia verso l'alto, nei confronti dell'Unione Europea, in modo da rafforzare il ruolo di Regioni, Province e Comuni, tanto nella fase ascendente di formazione, tanto in quella discendente di attuazione del diritto comunitario.

I modelli che abbiamo davanti e a cui possiamo ispirarci per portare a termine questa riforma sono diversi, e sono legati a differenti visioni.

Il Senato della Repubblica, nel dicembre scorso, ha individuato come punto di partenza della ripresa del dibattito la **cosiddetta “bozza Violante”**, che prevede proprio la riduzione del numero dei parlamentari e l’istituzione del Senato federale.

Un nodo decisivo, in questo contesto, è sicuramente quello relativo alla composizione del nuovo Senato, perché è evidente che l’utilità di un sistema a bicameralismo imperfetto dipenderà, in primo luogo, dal tipo di rappresentazione degli interessi regionali e locali che sarà offerto e, in secondo luogo, dalle competenze legislative che vorranno attribuirsi al rinnovato Parlamento.

Come Upi non possiamo che ribadire che, con il nuovo modello di governance, nella composizione del nuovo Senato federale non ci si possa che attenere all’articolo 114 della Costituzione: la Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Regioni e dallo Stato. Ciò significa che **ognuno di questi soggetti deve essere considerato quale parte integrante del nuovo ordinamento e in esso deve essere direttamente rappresentato.**

E’ del tutto evidente che in questo disegno, non è più ammissibile che sia negato a Province e Comuni **l’accesso diretto alla Corte Costituzionale**: la progressiva trasformazione verso un assetto di tipo federale infatti impone, non solo una diversa ripartizione delle competenze, ma anche la possibilità degli stessi strumenti necessari a garantirle, per tutti i soggetti istituzionali.

E non è un caso che, in gran parte degli ordinamenti europei a struttura complessa si riconosce, agli enti locali la legittimazione a ricorrere in via principale innanzi all’organo di giustizia costituzionale.

Se vi è la preoccupazione che questo porterebbe ad un aumento eccessivo del contenzioso costituzionale, allora potremmo insieme immaginare un sistema di filtri capaci di limitare la proliferazione dei ricorsi.

Risultati importanti nella diminuzione dei conflitti istituzionali, potrebbero anche aversi se si decidesse di **rivedere, e in qualche caso modificare, l'attuale sistema del riparto delle competenze legislative tra Stato e Regioni**. Non si tratterebbe di stravolgere l'impianto dell'articolo 117 della Costituzione, quanto piuttosto di introdurre parziali cambiamenti per quanto riguarda l'elencazione delle materie. In questo senso noi riteniamo che alcune materie previste nell'ambito della legislazione concorrente, meglio sarebbero comprese tra quelle di legislazione esclusiva dello Stato, come le grandi reti di trasporto e di navigazione, l'ordinamento della comunicazione, la produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia elettrica.

In questo nuovo quadro che ho provato a disegnare, è secondo noi indispensabile che il legislatore costituzionale prenda atto dell'importante ruolo svolto dal sistema delle conferenze, attraverso la **costituzionalizzazione della Conferenza Unificata**.

Ciò servirebbe a colmare, insieme all'introduzione del Senato federale, una lacuna contenuta nella riforma del Titolo V, che aveva mancato di prevedere sedi strutturali di raccordo istituzionale.

Se si riconosce che il processo federale tende alla riorganizzazione dei pubblici poteri su base collaborativa, è più che mai opportuna l'istituzione di un'organizzazione federale a "doppio binario", tanto nel circuito della legislazione, quanto in quello dell'amministrazione.

D'altronde il panorama internazionale degli Stati federali è connotato dalla presenza di strumenti di raccordo intergovernativo che si affiancano alle sedi istituzionali di rappresentanza territoriale, costituendo la prima espressione di un federalismo di natura cooperativa.

E non sarebbe corretto riconoscere quale unico organo costituzionalmente necessario la Conferenza Stato-Regioni, perché ciò non sarebbe consono ad un sistema che tende a rappresentare gli interessi di tutti i livelli territoriali. Un sistema di concertazione governativa, inteso come sede di definizione dell'indirizzo politico-

amministrativo del Paese, presuppone che in esso siano rappresentati tutte le istituzioni.

Peraltro, la discussione sulle future riforme costituzionali non può che poggiare su una coerente attuazione della riforma del titolo V per procedere ad un forte **riordino istituzionale** che consenta di semplificare la pubblica amministrazione.

Un primo decisivo passo in avanti è stato compiuto con **l'approvazione della legge n. 42 del 2009 sul federalismo fiscale**.

La legge è stata approvata a larga maggioranza in Parlamento, anche grazie al grande lavoro svolto di concerto tra Governo, Regioni, Province e Comuni, che ha permesso di presentare alle Camere un testo ampiamente condiviso. Questo ha certamente assicurato alla legge una maggiore forza e ha contribuito ad avvicinare le posizioni di maggioranza e opposizione.

Il percorso di attuazione della delega è appena all'inizio e i nodi ancora aperti non sono pochi.

L'obiettivo comune è quello di assicurare al Paese la **semplificazione del sistema tributario e la riduzione della pressione fiscale**. Per giungere a questo risultato, noi crediamo che sia indispensabile avvicinare i cespiti dal centro alla periferia, riportando il prelievo fiscale sul territorio, dove si programmano i servizi ai cittadini.

E' un sistema, questo, che permette un controllo maggiore e responsabilizza gli amministratori locali, chiamati a dare conto direttamente ai cittadini delle loro scelte programmatiche. Più efficienza, quindi, ma anche maggiore consapevolezza da parte delle comunità della necessità di contribuire, attraverso i tributi, alla buona gestione dei propri territori.

Per questo abbiamo chiesto che attraverso il federalismo fiscale si assicuri la **piena copertura delle funzioni esercitate da Comuni e Province**. Non vorremmo trovarci ancora una volta a dovere essere titolari di nuove competenze, senza avere a

disposizione le risorse necessarie per poterle esercitare e per programmare lo sviluppo delle nostre Province.

La legge delega si prefigge come principale obiettivo il superamento graduale della spesa storica a favore dei costi standard. Questa è la vera sfida che ci accingiamo ad affrontare, ben sapendo che è su questo che si determinerà il vero miglioramento di efficienza della pubblica amministrazione.

Grazie all'istituzione del **fondo perequativo** si potrà realizzare un modello ordinamentale di tipo solidaristico che esprima, al contempo, una politica economica rispettosa delle differenziazioni dell'offerta regionale e locale dei servizi e delle prestazioni pubbliche. Il meccanismo predisposto, infatti, risponde all'esigenza di assicurare la funzione di salvaguardia dei livelli essenziali dei diritti e delle libertà fondamentali.

**Ovviamente, l'impostazione seguita nella legge delega deve trovare concreta applicazione nei decreti legislativi attuativi, nella scrittura dei quali il Governo dovrà avvalersi della piena collaborazione di Regioni ed Enti locali.**

Anche qui, il lavoro di condivisione non può considerarsi esaurito con la definizione delle norme. Senza la piena conoscenza di tutti i dati finanziari che riguardano Stato, Regioni, Province e Comuni rischiamo di disegnare una cornice, lasciando il quadro in bianco. E' quindi essenziale che la Commissione tecnica sul federalismo fiscale metta in condizione il Parlamento, il Governo e le Autonomie territoriali di comprendere bene la situazione di partenza e il punto di arrivo prefigurato dall'attuazione della legge delega.

Ci auguriamo infine che la **Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale**, che è stata appena istituita, possa cominciare presto a lavorare e siamo pronti da subito ad indicare i rappresentanti delle Province che dovranno essere chiamati ad intervenire nel Comitato che affiancherà i lavori dei parlamentari.

Questo perché riteniamo che il contributo di Regioni, Province e Comuni potrà essere prezioso non solo per la definizione dei decreti attuativi del federalismo

fiscale, ma anche per assicurare il necessario legame tra questa riforma e la ridefinizione del sistema delle autonomie locali.

Infatti, l'attuazione della legge delega sul federalismo fiscale deve avvenire in modo contestuale con **l'approvazione di un provvedimento complessivo di riordino della pubblica amministrazione italiana a partire dalla individuazione delle funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane.**

**La Carta delle Autonomie locali**, il cui esame è stato assegnato alla Commissione affari costituzionali della Camera, rappresenta per noi la vera grande riforma delle istituzioni locali, indispensabile per chiarire ruoli e funzioni di ciascun livello di governo, semplificare il sistema e ridurre gli sprechi causati dalle tante sovrapposizioni che oggi caratterizzano l'azione amministrativa del Paese.

Anche qui, partendo dalla Costituzione, è necessario ribadire che nel nostro Paese esistono due livelli legislativi, che sono lo Stato e le Regioni, e due livelli amministrativi, che sono i Comuni e le Province. Un principio che ad oggi è largamente disatteso, tanto che sono migliaia gli enti che esercitano, impropriamente, le funzioni di Province e Comuni.

Alla **richiesta di semplificazione, di riduzione delle spese, di alleggerimento della burocrazia**, che ormai le comunità ci pongono quotidianamente, si può rispondere solo in questo modo: assegnando **funzioni amministrative "esclusive" a Province e Comuni**, riportando le Regioni ad esercitare il loro vero ruolo, quello di legislazione e programmazione, ed eliminando quella miriade di enti strumentali, agenzie e consorzi, che oggi utilizzano risorse pubbliche senza il controllo democratico dei cittadini.

Riteniamo pertanto prioritario procedere **all'individuazione delle funzioni fondamentali di Comuni, Province, Città metropolitane**, come necessario passaggio per definire in modo chiaro le funzioni di ogni livello di governo locale e per trasferire le funzioni dallo Stato e dalle Regioni agli enti locali, secondo i principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza.

Noi riteniamo che il rapporto con gli elettori sia decisivo per assicurare la qualità dell'azione amministrativa. Per questo sosteniamo che sia necessario **mantenere il sistema elettorale provinciale**, che vede i Presidenti delle Province e i Consiglieri eletti direttamente dal popolo.

Circa le articolazioni territoriali di governo, il sistema costituzionale appare estremamente chiaro e il suo disegno deve essere mantenuto fermo.

**Il livello territoriale di base è rappresentato dal Comune**, che laddove è di piccole o piccolissime dimensioni è chiamato ad operare attraverso le Unioni di Comuni.

**Il livello territoriale di area vasta è rappresentato dalla Provincia**, indispensabile per coordinare le politiche territoriali, assicurare i servizi a rete, intervenire a sostegno dei Comuni, soprattutto di quelli, e sono tanti, piccoli e piccolissimi.

Ogni proposta, ogni tentativo di modificare questo disegno è destinato al fallimento perché si scontra con un modello locale consolidato nel quale si legano ragioni di identità storica a sistemi ottimali di sviluppo economico.

In questa prospettiva deve essere posto un **freno alla proliferazione di nuove Province** e deve svilupparsi anche il confronto su quali aree del paese debbano essere interessate all'**istituzione delle Città metropolitane**.

Infine, prima di concludere questa mia relazione, permettetemi alcune riflessioni da amministratore locale di una Regione a statuto speciale.

Dopo un sessantennio di storia repubblicana è necessario aprire una discussione per **verificare se oggi sia ancora attuale il modello di autonomia differenziata delle Regioni a statuto speciale**, soprattutto in una prospettiva di riforma costituzionale.

L'attuazione del sistema regionale ha fatto assumere alle Regioni a statuto ordinario un ruolo di impulso, che gradualmente ha condotto al ridimensionamento

dell'autonomia speciale e all'affermazione di un modello tendenzialmente “uniforme” di autonomia regionale.

La legge di riforma costituzionale del 2001, anche attraverso la norma transitoria dell'art. 10 che rinvia a forme più ampie di autonomia, sembra aver preso atto del processo di omogeneizzazione. Sono state poste le basi per un rilancio regionalista in una prospettiva di specializzazione diffusa, maggiormente coerente con le tendenze istituzionali europee del regionalismo differenziato, ma anche con il significato più profondo dei principi espressi nell'art. 5 della Costituzione.

Il regime di specialità finisce, in questo nuovo contesto, per penalizzare fortemente ruolo e funzioni degli enti locali presenti sul territorio di quelle realtà regionali che godono di uno statuto differenziato.

In questo quadro, il superamento della specialità regionale in favore di generali meccanismi di differenziazione, consentirebbe di canalizzare il protagonismo territoriale in un quadro istituzionale dinamico, rivolto alla garanzia di un costante e ragionevole equilibrio tra esigenze locali ed interesse nazionale, ovvero fra vocazioni autonomistiche ed istanze unitarie.

Come vedete, sono tante le sfide che ci apprestiamo ad affrontare. Un percorso di certo non semplice. La giornata di oggi vuole segnare un punto di confronto alto e trasversale su questi temi e sono certo che gli interventi dei tanti ospiti che seguiranno potranno fornire spunti di riflessione, proposte, idee da condividere e da riportare, ognuno per il proprio ruolo, nei tavoli di discussione.

Il filosofo Francesco Guicciardini sosteneva che *“la riforma della Repubblica è degna di un animo generoso, ma apre la via alla gloria perenne”*. Prendiamo questo invito come un auspicio cui tutti insieme tendere.