

L'errore di abbandonare il processo di federalizzazione

di Andrea Piraino

1. - È tipico, nel momento in cui si manifestano le inevitabili difficoltà che ogni processo della storia presenta o allorchè un improvviso ed inaspettato ostacolo si frappone tra noi e il traguardo stabilito nel corso di un cammino innovativo intrapreso, fermarsi ed invece di raccogliere le forze per continuare ad andare avanti, magari arrancando in attesa di recuperare, voltarsi indietro e cercare la vecchia strada abbandonata sperando così di affrontare e risolvere in qualche modo la crisi nella quale si è inciampati. In sintesi è quel che sta accadendo nel nostro Paese dove nel tentativo di superare la crisi economico-istituzionale che ormai ci attanaglia da almeno un lustro con conseguenze sociali sempre più devastanti si è tentati di mandare alle ortiche il processo di federalizzazione che era iniziato almeno nel 1997 (leggi cc.dd. Bassanini) e di rituffarsi nel vecchio e stantio statalismo con il suo corollario di accentramento del potere che, a detta di una nutrita opinione, costituisce l'unico modo per avere decisioni coerenti e capaci di risolvere i problemi che impediscono una fluida ed efficace azione dei pubblici poteri.

Lo conferma tutto ciò il sondaggio effettuato presso gli imprenditori dagli organizzatori del *workshop* Ambrosetti che alla domanda: “quali dei grandi temi del Paese devono essere delegati alla competenza delle Regioni e non devono essere accentrati?” hanno risposto per il 40% “nessuno” e per un altro 36,2% “solo il turismo”. Sostenendo che per materie come infrastrutture, energia, ed, addirittura, sanità la collocazione migliore sarebbe in capo allo Stato sottraendole alla competenza delle Regioni. E ciò quando soltanto tre anni fa, invece, gli Stati generali degli industriali lombardi, sempre riuniti a Cernobbio, si erano dichiarati: “pronti al federalismo”, sottolineando che in un Paese con Regioni così diverse “non si può pensare ad una soluzione uguale per tutti”. Insomma oggi il federalismo, che era stato appoggiato perché prometteva di avvicinare la politica ai territori e di suscitare una responsabilizzazione diffusa, è da molti respinto “perché produce più tasse e meno efficienza amministrativa e ci ha consegnato ad una sorta di deriva burocratica”.

Su un altro piano, poi, ribadisce autorevolmente lo stesso concetto la Commissione per le riforme costituzionali, istituita con DPCM dell'11 giugno 2013, la quale scrive testualmente nella Relazione finale al Presidente del Consiglio dei Ministri che “mentre nel corso degli anni '90 la riflessione istituzionale si incentrava sulla prospettiva dell'Europa delle Regioni, sul presupposto che si potessero costruire strumenti e processi di dialogo diretto tra le Regioni europee e l'Unione,

oggi il centro dei sistemi politici nazionali si è spostato sul rapporto tra gli Stati e l'Unione europea". Non solo. Ma considerando il profilo interno dell'ordinamento, la stessa Commissione sottolinea che la riforma del Titolo V della Costituzione operata con la legge cost. n. 3/2001 ha investito, limitandola notevolmente, la competitività del Paese e per questo dev'essere rivista eliminando per quanto possibile le sovrapposizioni e le incongruenze che caratterizzano in termini conflittuali il rapporto Stato-Regioni e spostando dall'originaria legislazione concorrente a quella esclusiva dello Stato la competenza in ordine alle materie " per le quali emergono, invece, come prioritarie una disciplina ed una gestione ispirate al *principio dell'interesse nazionale*" (corsivo mio) come, ad esempio, le "grandi reti di trasporto e di navigazione", la " produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia", l' "ordinamento della comunicazione".

In definitiva, la prospettiva ritornata di moda sembra incentrarsi sul principio dell'unità giuridica ed economica della nazione come valore supremo dell'ordinamento costituzionale –la cui garanzia dinamica, scrive la Commissione per le riforme costituzionali, "grava come onere immanente sulla legislazione ordinaria dello Stato, trovando momenti di emersione in una clausola di salvaguardia (e di chiusura del sistema) da inserire nel primo comma dell'art. 117 della Costituzione"- ed abbandonare al suo destino il policentrismo istituzionale con il suo criterio di unificazione federale.

Ora, qui nessuno può e vuole negare le criticità emerse nel corso di questi anni dall'applicazione delle disposizioni a suo tempo introdotte con la riforma del 2001 e né meno le insufficienze del federalismo medesimo che certo non può generare buon governo ed evitare sprechi e dissipazioni delle risorse pubbliche se mancano le sedi strutturali dei raccordi tra lo Stato e le altre Istituzioni territoriali come il Senato federale e le Conferenze (per assicurare la collaborazione sul piano amministrativo) ed, in generale, non cambiano poi la cultura civile dei cittadini e la moralità pubblica della classe politica. Ma da ciò ad arrivare a sostenere la necessità di invertire il senso di marcia del processo riformistico delle istituzioni repubblicane il passo non è breve e soprattutto si appalesa contraddittorio con le premesse che avevano spinto, dopo una lunga esperienza di centralismo, verso il sistema federalista. Non solo. Ma una eventualità del genere, che significa un movimento delle nostre istituzioni 'a pendolo' o, peggio, 'a tela di Penelope', difficilmente potrebbe spianare la strada ad una funzionalità piena del nostro apparato organizzativo costretto a rinculare verso un assetto inefficiente, inefficace, diseconomico. Tutto il contrario di ciò che si auspica. Soprattutto con riferimento alla fisionomia del governo locale che il protagonismo dei territori esige, senza possibilità di deroghe, *a servizio* dei bisogni sociali dei cittadini e delle esigenze di sviluppo delle Comunità.

2. – Tralasciando, dunque, tutti gli altri aspetti che non siano proprio quelli delle dimensioni locali del governo, la prima osservazione da fare in ordine agli interventi prospettati dal Governo (nel ddl ordinario sull'istituzionalizzazione delle Città metropolitane e sulla nuova disciplina delle Province: A.C. n. 1542 e nel ddl sulla decostituzionalizzazione: A.C. n. 1543) e dalla Commissione per le riforme (nella relazione finale) è che essi incidono su tutti i profili più significativi del governo locale: dall'assetto territoriale al rendimento economico delle istituzioni, dai meccanismi di partecipazione democratica allo sviluppo economico, dal risanamento della finanza pubblica alla ripresa dell'economia e del lavoro e quindi che non possono essere assunti fuori da un progetto complessivo che segua un disegno strategico. Naturalmente non trascurando la circostanza che la spinta che rende ineludibile l'esigenza del cambiamento è la crisi economico-finanziaria con la relativa necessità di contenere la spesa pubblica e rilanciare i meccanismi di sviluppo. Ma abbandonando l'idea che la ricerca di un nuovo modello di *governance* delle istituzioni locali si possa ridurre all'abolizione della Provincia per realizzare un risparmio di risorse ed uno snellimento del sistema burocratico. Basti pensare che in tale prospettiva, comunque, non verrebbe meno il costo per il personale che vi lavora e, soprattutto, non si volatilizzerebbero le funzioni di area vasta che l'ente ha fin qui svolto. Al contrario, qui, si tratta di andare al fondo delle ragioni che hanno caratterizzato il modo di essere del governo locale e rendersi conto che il suo attuale disfunzionamento deriva dalla sua strutturazione in Comuni e Province quali enti *autonomi e separati* la cui vicenda istituzionale si gioca in modo indipendente l'uno dall'altro (e tutte e due insieme dalla Regione). Non solo. Ma che deriva anche e, forse, soprattutto dalla frammentazione in una miriade (30.000 circa) di gestioni amministrative separate, opera dei più svariati organismi strumentali (Asi, Ato, Iacp, Aziende, Società, Distretti, Parchi, etc.), che spesso hanno finito per esautorare le istituzioni locali dall'esercizio di proprie competenze senza tuttavia assicurare ai territori gestioni virtuose e democraticamente controllate. Per non dire, inoltre, degli organi periferici della Regione ed anche dello Stato che, se qualche finalità integrativa hanno perseguito, lo hanno fatto in un modo così autoritario, da superiore gerarchico, che giustamente ha suscitato resistenza e chiusura da parte delle altre istituzioni a difesa della propria sfera di poteri ed interessi.

Dunque, per realizzare una nuova configurazione del governo locale non basta cancellare la Provincia, lasciando i territori affidati all'alternativa tra l'impossibile gestione dei Comuni e l'improponibile amministrazione della Regione e né meno in balia dei numerosi organismi strumentali che spesso si sono caratterizzati per le politiche clientelari e fallimentari adottate da coloro che li hanno gestiti. Anzi bisogna dire chiaramente che, se così avvenisse, si andrebbe incontro ad un vero e proprio disastro della governabilità locale che finirebbe per essere esercitata,

come cennato, da un lato, dall'incapacità dei Comuni di gestire le funzioni di carattere non identitario, dall'altro, dall'arroganza inefficiente della Regione ed, in ogni caso, a motivo delle esternalizzazioni, dalle società partecipate "che costituiscono il vero buco nero della trasparenza e della finalizzazione *comune* di molti dei beni e servizi locali".

Per realizzare una nuova forma di governo locale è necessario, invece, non rinunciare all'istituzione di una organizzazione inter-comunale in grado di gestire le funzioni di *area vasta* ma non costruita secondo il modello dell'*autonomia* rivendicata dai tradizionali enti esponenziali delle comunità bensì centrata sul *federalismo* applicato ai Comuni in attuazione del principio di sussidiarietà. Come, del resto, già lascia intendere la previsione dell'istituzione delle Città metropolitane che non può risolversi però in una forma di 'governo debole' proprio per quelle aree a forte concentrazione urbanistica ed accentuato squilibrio di poteri tra Capoluogo e Comuni vicini ove risiede la maggioranza della popolazione italiana. In sintesi, l'organizzazione 'intermedia' (si chiami Provincia o, come in Sicilia, Libero Consorzio di Comuni o altro ancora) che bisogna costruire deve rappresentare l'evoluzione verso un sistema integrativo che è qualitativamente diverso dal modello di azione unilaterale e soggettivo delle vecchie Province. Essa, cioè, non deve costituire un organismo separato e conflittuale con le altre istituzioni locali ma deve essere una struttura collaborativa e cooperativa che tende ad integrare ed agisce insieme ai Comuni, non trasformandosi in un ente soggettivato e quindi di potere che infrange la paritarietà istituzionale voluta dal nuovo art. 114 della Costituzione. In definitiva, la riforma (ma in questo senso, sì, l'abolizione) delle Province e la istituzione delle Città metropolitane non deve significare la creazione di nuovi soggetti autonomi diversi dai Comuni. Ma l'organizzazione di una struttura di collegamento tra questi ultimi che non separi ma tenga legato il governo locale per fornire servizi più economici, efficienti ed adeguati alla soddisfazione dei bisogni delle Comunità di base.

E, nella direzione di ancorare irreversibilmente questo legame *federativo* tra nuove Province o Città metropolitane e Comuni, importante è la previsione dell'elezione degli organi di governo delle istituzioni federative con sistema indiretto di secondo grado, che, indicando in concreto la circostanza che così risultano composti direttamente da amministratori comunali, implica la conseguenza che le organizzazioni in cui consistono si dispongano in un *continuum* che ne configura, appunto, un sistema federale. Il quale, però, non richiede necessariamente che tutti gli organi delle Province e delle Città metropolitane siano eletti con il sistema di secondo grado. Soprattutto se svolgono funzioni differenziate. In questa situazione, è sufficiente che lo sia l'organo di controllo e di indirizzo programmatico, ovvero il Consiglio, perché è in questa sede che si realizza l'incontro e la composizione armonica degli interessi dei Territori e delle Comunità in esse insediate (Comuni). Non è necessario –anzi sarebbe profondamente errato- che fosse eletto con

sistema di secondo grado anche l'organo di governo (il Presidente o il Sindaco con la Giunta) perchè quest'ultimo esercita una funzione decisionale che sostanziandosi in singoli atti di autonomia reclama una investitura olistica del soggetto deliberante che non può che essere quella diretta, politica del popolo sovrano.

In altri termini, non essendo Province e Città enti depoliticizzati che esplicano solo funzioni di coordinamento delle politiche comunali bensì delle istituzioni che esercitano funzioni di governo di area vasta, questo significa, anche per insegnamento costante della Corte costituzionale, che i loro organi decisionali non possono che essere legittimati direttamente dal corpo elettorale.

3. – Infine, in questa prospettiva di riorganizzazione del governo locale, un altro problema da affrontare, non certo meno importante di questo delle Province, è quello della riforma dei Comuni, che il ddl n. 1542 superficialmente ritiene di risolvere, per un verso, con la tremebonda ma autoritaria normativa che regola le *Unioni* e le *Fusioni* di Comuni e, per un altro verso, con la cancellazione del problema non più differibile della democrazia locale e della sua qualità. Ora, non è certamente questa la sede per trattare in tutta la sua portata una tale questione istituzionale. Due profili, però, non posso essere elusi.

Il primo è quello della c.d. polverizzazione della grande maggioranza dei Comuni che non sono in grado di esercitare in modo adeguato nessuna delle funzioni essenziali loro assegnate e quindi difficilmente possono considerarsi espressione autentica di autonomia comunitaria e di partecipazione democratica. Anzi a ciò bisogna aggiungere che il loro complessivo apparato politico-burocratico ha un costo economico-finanziario assolutamente esorbitante che, in tempi di *spending review*, è necessario abbattere. Ora, ciò che bisogna dire chiaramente è che almeno i 5.719 Comuni con popolazione sotto i 5.000 abitanti e dimensione territoriale minimale devono dare vita ad un processo di *aggregazione* territoriale ed organizzativa di grandezza *ottimale* per l'esercizio delle competenze fondamentali inerenti il *welfare* personale e familiare secondo i principi di efficacia, efficienza, economicità e di riduzione delle spese. Tenendo, altresì, presenti le esigenze di natura geo-morfologica delle aree interessate ed i profili socio-culturali della tradizione e della storia delle Comunità locali in queste ultime insediate. Senza una operazione siffatta, difficile ma indispensabile, costituisce una illusione credere che i *piccoli* Comuni possano svolgere adeguatamente funzioni pubbliche ed offrire efficienti servizi sociali. Dunque, per i Comuni sotto i 5.000 abitanti *obbligatoriamente*, mentre per gli altri *facoltativamente*, si dovrà passare ad una loro agglomerazione dal risultato non inferiore ai 15.000/20.000 abitanti che darà vita ad un *nuovo* Comune di natura non più *monocentrica* ma *policentrica*. Il che significa che non si potrà procedere per incorporazione di uno o più Comuni in un altro, magari il più grande, ma che si dovrà operare

per *aggregazione* di tutti i Comuni che vi partecipano formando un ordinamento nel quale i vecchi enti sono trasformati e valorizzati in funzione delle esigenze dell'amministrazione integrata che il nuovo soggetto istituzionale dovrà assicurare.

Il secondo profilo che non può essere eluso è quello che riguarda l'organizzazione interna dei Comuni la cui configurazione è sicuramente da rivedere ma non nel senso imposto dal dibattito politico-mediatico sui costi della politica che non è in grado di porsi in sintonia con le richieste vere dei cittadini "che vogliono senz'altro una amministrazione locale efficiente, capace di assicurare un adeguato livello di servizi, ma anche in grado di rappresentare le loro istanze e di garantire quella partecipazione democratica" che passa attraverso la possibilità di intervenire nella definizione dell'indirizzo politico e nell'esercizio del controllo comunitario. Al contrario, per realizzare questi obiettivi, la decisione organizzativa che bisogna avere il coraggio di prendere è quella di eliminare *tout court* i Consigli comunali che con la loro composizione di natura *partitica* contrastano, per definizione, la logica del *bene comune* in favore di un'azione preconcettamente svolta in opposizione all'operato del Sindaco (e della Giunta) che, per altro, agisce in base ad un programma presentato con la sua candidatura e direttamente approvato dal corpo elettorale.

Superfluo dire che questa scelta avrebbe bisogno di una illustrazione approfondita. In questa sede è sufficiente, però, segnalare che la cancellazione della rappresentanza partitica attraverso il Consiglio non significherebbe la scomparsa dell'opposizione nel governo dei Comuni ma soltanto la sua trasformazione da radicata contrapposizione nelle sole aule consiliari a diffusa ed ubiqua attività di controllo dell'attività amministrativa del Sindaco esercitata, ad esempio, attraverso la rivitalizzanda figura del *difensore civico* che, individuato nel candidato a Sindaco arrivato secondo, potrebbe dare vita ad una sorta di "governo in attesa", provvisto per altro di un proprio indirizzo politico alternativo a quello della maggioranza che ha espresso il Sindaco ed anch'esso legittimato dal voto popolare diretto. Indirizzando così l'ordinamento dei Comuni verso quella nuova prospettiva di *democrazia deliberativa* che diventa sempre più necessaria per via della sua capacità di soddisfare "le condizioni di rispetto delle minoranze e di inclusione del conflitto politico attraverso congegni che si presentano come sistemi aperti in grado di dare voce al dissenso in vista di sviluppi futuri". Con il risultato che dalla cancellazione dei Consigli comunali lungi dal derivarne un nocumento, la *governance* locale ne lucrerebbe una qualificazione democratica non subordinata al principio di maggioranza, affrancata da ogni compressione di quello di minoranza e, soprattutto, capace di assicurare un'amministrazione funzionale in grado di erogare servizi finalmente all'altezza dei bisogni dei cittadini ed a costi sostenibili.

4. – Sottolineato questo ultimo aspetto, diventa conclusivamente chiaro, allora, che il progetto di dettare disposizioni innovative sulle Province, sulle Città metropolitane, sulle Unioni e Fusioni di Comuni non può continuare a seguire gli obbiettivi delle norme dei decreti “Salva Italia” e “*Spending review*” adottati sotto l’incalzare della crisi economico-finanziaria ma deve imboccare la strada del ritorno ad un disegno razionale di riorganizzazione della *governance* locale che non può non essere quello del processo di federalizzazione imboccato con la riforma del Titolo V della Costituzione e che attende non di essere “rottamato” ma di essere portato a conclusione. Persistere sulla strada degli interventi dettati dalla logica emergenziale di riduzione della spesa determinerà invece un quadro normativo incerto e contraddittorio, al limite del caos ed, a differenza di ciò che si afferma, un aumento della spesa pubblica e l’esplosione dei disservizi ai cittadini.

Speriamo che il legislatore che dovrà approvare la nuova normativa se ne renda conto e, conseguentemente, opti per un approccio di sistema che ponga rimedio anche alla proroga dei commissariamenti delle Province oltre la data prevista per il turno amministrativo della primavera 2014, che impedisce la rielezione diretta, da parte dei cittadini, degli organi di governo delle Province pregiudicando così ogni soluzione autenticamente democratica della nuova *governance* locale che si intende introdurre.