

## **Le proposte della Provincia di Modena sui livelli ottimali di esercizio delle funzioni**

---

*Emilio Sabattini\**

Ringrazio i rappresentanti delle istituzioni che partecipano a questa iniziativa che non è né celebrativa né autoreferenziale, perché in questa sede il confronto è tra addetti ai lavori, ma è chiaro che il nostro riferimento sono i cittadini. Ragioniamo sulle istituzioni perché pensiamo a coloro che rappresentiamo.

Questa è un'iniziativa organizzata dalle Province di Modena e Reggio Emilia all'interno di un percorso che, per quanto riguarda l'Amministrazione da me presieduta, ha impegnato l'intera struttura ed è stato avviato ben prima della polemica estiva sulla presunta inutilità delle Province e sulla loro ipotetica soppressione. Un dibattito, quello, che proponendo di intervenire con la clava sulle istituzioni rischia di produrre lacerazioni nella democrazia, alimentando una cultura antipolitica. Le istituzioni appartengono a tutti, la modalità con cui si è alimentato il dibattito estivo nei confronti delle Province, con una logica economicistica legata alla semplificazione, ha rischiato e rischia tutte le volte che si pone in questi termini di indebolire, io credo, il tessuto democratico, rinunciando ad affrontare ed esaminare i problemi per quelli che sono.

Noi abbiamo sviluppato un lavoro che è partito un anno fa attraverso un monitoraggio dell'insieme di funzioni che sono state trasferite alle Province dalla Regione Emilia-Romagna, una Regione che sul piano dell'apertura alla valorizzazione del sistema delle autonomie è stata certamente antesignana

---

(\*) Presidente della Provincia di Modena.

rispetto ad altre. Volevamo capire, a sette anni di distanza dall'applicazione della legge regionale n. 3/1999, quali sono state le ricadute. Questo è stato il primo passaggio.

Il secondo dibattito, avviato con la legge finanziaria, è un dibattito non semplice, nel senso che la finanziaria in qualche misura interveniva anche nel merito ordinamentale, con elementi conflittuali col sistema delle autonomie locali.

Infine, un terzo passaggio è il disegno di legge delega sulla riforma delle autonomie locali.

Siamo all'interno di una fase politica da non sottovalutare, importante e significativa. Ci sono due punti di riferimento dai quali partiamo: nel 1996 si apre un cammino di riforma con la legge Bassanini, un cammino di grandi attese e di grandi speranze, con un provvedimento che trasferisce a Regioni e autonomie locali nuove competenze. Tale provvedimento nasce in un clima politico positivo, perché si muove sul versante della competizione fra i poli, non dello scontro, e produce quei risultati che tutti conosciamo e che in Emilia-Romagna portano all'approvazione della legge n. 3/1999.

Poi c'è una seconda fase, la riforma del Titolo V della Costituzione. Questa riforma avviene invece in un clima ambientale e politico diverso che è quello dello scontro, della contrapposizione fra i poli e della lacerazione.

Adesso, a dieci anni di distanza, si apre questa nuova fase che credo debba essere quella conclusiva, perché il dibattito sulle istituzioni, i mutamenti, gli interventi non possono essere questioni che rimangono aperte con tempi biblici. Occorre concludere questo passaggio perché altrimenti si produce instabilità, precarietà, un'incertezza permanente con gravi ricadute anche sulle capacità di governo delle singole istituzioni oltre che confusione istituzionale.

Credo che questa legge delega ed i relativi decreti delegati debbano ricreare le condizioni positive del 1996, perché se le istituzioni sono di tutti, allora occorre che coloro che hanno responsabilità politiche, istituzionali e di governo sentano il dovere di partecipare in termini positivi a individuare gli obiet-

tivi e a prefigurare gli scenari strategici all'interno dei quali collocare i nuovi ruoli delle istituzioni medesime.

Oggi che cosa è in gioco? Innanzitutto il protagonismo del cittadino; c'è in gioco uno Stato più leggero, più efficiente e anche più moderno. Se ci sarà condivisione e partecipazione di tutti, credo che l'obiettivo sarà raggiungibile. Il rischio è quello di un'ulteriore burocratizzazione ed è un rischio che può creare un'accentuazione della distanza tra istituzioni e cittadini. Noi dobbiamo assolutamente contrastarlo.

Si apre dunque una fase nella quale non dobbiamo introdurre nuovi o vecchi centralismi (i centralismi sono sempre vecchi), né può essere una fase nella quale qualcuno pensa di acquisire nuovi poteri. Non ci può essere uno scontro di potere, bensì un'assunzione di responsabilità.

Noi ci siamo dati alcuni obiettivi, che hanno caratterizzato il nostro lavoro: innanzitutto l'eliminazione delle sovrapposizioni di funzioni tra i diversi livelli. Oggi Regione, Provincia e Comuni spesso operano e talvolta confliggono all'interno di funzioni comuni. Bisogna invece che i ruoli siano chiari, perché le ricadute poi non sono positive, producono anzi effetti negativi, in termini di governo, sulle istituzioni, sui cittadini ed aumentano i livelli di burocratizzazione.

Dobbiamo rifuggire la tentazione di ristabilire nuovi equilibri di potere all'interno dei livelli istituzionali, come occorre evitare un ulteriore rischio, che è quello di spiegare all'altro cosa deve fare. In questo Paese c'è sempre il tentativo di spostare i problemi sugli altri, ponendosi in termini autoreferenziali.

Le azioni strategiche su cui dobbiamo lavorare, e concorrere nel confronto con il Governo e il Parlamento, devono ispirarsi al principio di sussidiarietà, efficacia e adeguatezza, per garantire l'efficienza ed anche l'economicità dell'azione amministrativa. Non abbiamo una visione economicistica delle istituzioni, ma anche questo è un obiettivo a cui le istituzioni non possono non guardare. Non è una variabile indipendente.

Deve concludersi anche una fase di trasferimenti da parte della Regione alle Province o alle istituzioni locali con atti

unilaterali. Abbiamo assistito anche di recente a iniziative che hanno questa caratteristica, che nascono – io credo – dalla burocrazia e non dalla politica e che producono ricadute non positive.

Parlando di istituzioni, parto dalla Regione, dal ruolo di un'istituzione alta, importante, significativa, che dovrebbe a mio parere rilanciare una proposta di concertazione sulle funzioni di fondo, sulle scelte che caratterizzeranno il nostro futuro politico di cittadini, di operatori istituzionali. Io credo che ci sia bisogno di un di più di concertazione, di una concertazione diversa, di un rilancio del confronto, e mi riferisco ai temi dell'ambiente, dei trasporti, della formazione, dell'innovazione e della sanità. Noto invece – non lo dico in termini polemici – che su questi temi c'è una prevalenza della gestione rispetto alla concertazione. Del resto la CRAL – e la Regione Emilia-Romagna credo sia stata una delle prime a dotarsi di questo strumento – tende sempre di più ad essere un organo di gestione rispetto a svolgere un ruolo politico di fondo. Lo ripeto: abbiamo sempre più bisogno di politica, di indirizzo, di scelte, rispetto alla gestione.

Mi auguro che il Consiglio delle autonomie, che lo statuto regionale ha previsto e sul quale c'è un cantiere aperto, possa recuperare questa prospettiva.

L'assessore regionale Luigi Gilli, che ringrazio per essere qui e che ha questa delega istituzionale da parte della Regione, sa che la legge 3/1999 fu una legge positiva, fortemente innovativa, che mutò lo scenario nel sistema delle autonomie. In un clima di grande suggestione, forse qualche enfaticizzazione di troppo ci fu, ma questo fa parte di un aspetto ambientale che era determinato dall'onda di una emotività anche politica, di una prospettiva grande, il confronto sul tema del federalismo, su cui tutti ci si confrontava.

Penso che oggi, alla luce del dibattito e alla luce dell'iniziativa anche del Governo, sia richiesta un'opera di manutenzione, perché il “tagliando” lo si fa per i mezzi e credo che vada fatto anche per gli strumenti giuridici, che richiedono a volte di esse-

re rivisitati per essere adeguati ai fabbisogni del tempo, perché il tempo tende a produrre su tutto effetti di invecchiamento.

I connotati positivi di quella legge li diamo per scontati. A sette anni dalla sua nascita, però, credo che vadano segnalati anche alcuni aspetti – non sono molti – negativi, che comunque incidono sul governo: un eccesso di burocratizzazione sulle funzioni, in sostanza l’aver in qualche misura accentuato anche questo aspetto, spostando cioè questo virus che caratterizza la pubblica amministrazione sulle Province. L’altro aspetto problematico è la commistione di competenze tra diversi livelli delle autonomie.

Su questo io credo che si debba aprire un confronto. Parliamo di “cantiere”, perché è chiaro che non ci sono risposte esaustive; c’è bisogno del contributo di ciascuno sotto la propria responsabilità, autorevolezza e competenza, per offrire le risposte che meglio riescono a delineare una proposta in termini legislativi, in termini di rapporto con il sistema delle autonomie locali, che ci consenta di rilanciare, di rafforzare in termini positivi il rapporto con l’opinione pubblica, i cittadini, le categorie, gli ambienti, con un sistema di autonomie che guarda al futuro.

Quali sono gli obiettivi che ci prefiggiamo di raggiungere alla fine di questo percorso, quando chiuderemo questo “cantiere”? Innanzitutto identificare le rispettive missioni, la ragione per cui ciascun ente vive e le funzioni in base alle quali la sua *mission* si realizza nel rapporto con l’elettorato, con i cittadini e i corpi intermedi della società.

Io credo che la Regione debba giocare fino in fondo il ruolo legislativo e di indirizzo generale che le è affidato costituzionalmente. Alle Province un indirizzo che opera soprattutto nel dettaglio, ai Comuni la gestione, così da evitare che tutti gestiscano e sviluppino iniziative che concorrono tra di loro ad aumentare il livello di conflitto istituzionale se non di confusione istituzionale.

Quali sono le funzioni delle Province? Abbiamo docenti universitari autorevoli che offriranno un contributo certamente

più alto, ma io provo a richiamare sinteticamente quali possono essere alcune funzioni che credo le Province debbano avere e quali discutere. Certo, anche “non avere”, perché alla fine di questo processo, se vogliamo essere coerenti, qualcuno deve perdere anche qualcosa, non si può sempre aggiungere, sommare.

Penso che alle Province si debbano dare funzioni di indirizzo e area vasta, e di gestione per alcune limitate competenze. Occorre però chiarire anche il ruolo che devono avere le Unioni comunali, al fine di evitare che le Unioni diventino dei surrogati delle Province.

Dobbiamo cercare di capire bene cos'è la funzione di area vasta, che è l'obiettivo giusto. Il termine “area vasta” indica un concetto un po' indefinito e quindi bisogna in qualche misura riuscire a coniugarlo bene; questa indefinitezza non sempre ci aiuta.

Provo, da parte mia, a fare alcune sintetiche provocazioni prima di arrivare alla conclusione. Credo che il sociale e la cultura debbano essere temi di esclusivo intervento dei Comuni, non delle Province. Poi, certo, sul piano di quelle che possono essere alcune competenze di raccordo leggere, la Provincia può avere un ruolo, ma deve essere chiara qual è la paternità istituzionale.

Oggi, invece, noi ci sovrapponiamo ai Comuni, siamo noi che creiamo confusione, e qui la Provincia deve perdere qualcosa in termini di competenze. Credo che si debba puntare sulla Provincia nel coordinamento delle politiche sanitarie, perché riguardano un territorio di area vasta. E, ancora, le politiche del trasporto, dell'energia, della viabilità provinciale, le politiche per lo sviluppo e l'innovazione, il mercato del lavoro, la promozione del turismo, l'uso del territorio, l'istruzione. La maggior parte di queste sono funzioni di indirizzo e non di gestione.

Poi c'è un problema che riguarda l'ambiente. La riflessione che abbiamo fatto è che per alcune competenze diventa difficile rimanere all'area vasta del territorio provinciale, perché quando

parliamo di aria non ci sono confini delimitati. Se poi parliamo di raccolta dei rifiuti alla luce dei mutamenti che ci sono stati su questo versante, credo che la dimensione provinciale sia un po' asfittica visto che ragioniamo con grandi *multiutilities*, e quindi si aggiunge una maggiore complessità.

Mi avvio alla conclusione con tre ultime considerazioni legate ai costi della politica, al ruolo dei Consigli e al federalismo fiscale.

È chiaro che la nuova Carta delle autonomie non rappresenta uno strumento con il quale noi rimescoliamo tutto perché tutto rimanga come prima. Credo che la nuova Carta delle autonomie debba aiutarci a fare alcune scelte di fondo, che sono la definizione dei nuovi assetti organizzativi e di politica istituzionale. Se questo avviene, è chiaro che a tutti è richiesta, anche per quello che riguarda i nostri operatori, i nostri dirigenti, il personale delle istituzioni, una maggiore specializzazione, maggiore professionalizzazione delle risorse umane.

Occorre forse anche pensare a un assetto di governo che possa essere più leggero se si perdono delle competenze, se c'è una modalità diversa di governo. In sostanza noi dobbiamo su questo esprimere la massima generosità rispetto anche a politiche di riduzione che comportino un risparmio dei costi. Questo deve valere per tutti: per la Provincia, ma anche per le Unioni comunali, che non sempre riescono a semplificare, ma anzi rischiano di aggiungere costi e personale. Credo, e faccio una provocazione, che oggi la nascita delle nuove aziende sociali nelle Unioni dei Comuni di fatto porti al superamento degli assessorati ai servizi sociali. È una funzione politica che può essere attribuita all'Unione e non ai singoli Comuni.

O guardiamo al futuro cercando di modernizzare il Paese riducendo i costi per la politica oppure rischiamo solo di aggiungere e di andare in corto circuito poco tempo dopo.

Credo tuttavia che ci sia un problema serio, che è quello della ridefinizione dei ruoli dei Consigli comunali e provinciali. Abbiamo attuato una riforma anche sull'onda dell'emozione, non della razionalità di un mutamento epocale politico-par-

titico, investendo sulla figura monocratica del Sindaco, del Presidente della Provincia o della Regione. Abbiamo avuto uno spostamento totale dei poteri sull'esecutivo, perché da un lato l'elezione del Sindaco e del Presidente, dall'altro la scelta da parte del potere monocratico delle Giunte hanno fatto sì che si sia ridotta, si sia di fatto limitata la funzione di controllo del sistema consigliere. Nessuno pensa di ritornare al passato, però dobbiamo stare attenti sul tema della democrazia, perché il rischio è che alla fine depotenziamo i Consigli e rimangono solo i poteri monocratici.

La democrazia, le istituzioni, per noi sono un elemento importante, sono un elemento fondante di questa società. Allora credo che nel sistema di riordino ci sia la necessità di rafforzare il potere di controllo dei Consigli, cioè sia giusto ridurre i costi della politica per alcuni aspetti, ma per altri – e mi riferisco al controllo – non si debba ridurre, bensì implementare, aggiungere qualcosa per dotare i Consigli – perché noi oggi siamo maggioranza ma possiamo essere minoranza – di strumenti che consentano loro di potere controllare e verificare l'efficacia delle politiche, dei programmi, le procedure, le ricadute. Così completeremo un disegno di livello istituzionale alto, perché i Consigli sono anche la sede di formazione della classe dirigente. Una classe dirigente non nasce nell'arco di una breve stagione; una classe dirigente nasce e si forma col tempo, attraverso gli strumenti partecipativi, e il Consiglio è certamente uno di questi. Allora credo che il potenziamento del potere di controllo dei Consigli possa aiutarci anche a raggiungere questo obiettivo. Penso sia un obiettivo importante, perché se il cittadino che si candida si sente mortificato ed umiliato, è chiaro che non porterà in sé un motivo forte di impegno nella politica, nelle istituzioni, intese come impegno e come servizio rivolto agli altri. Dobbiamo creare le condizioni perché questo continui ad avvenire, perché si formi una classe dirigente capace, competente, che ama il proprio Paese.

Un'ultima considerazione sul tema del federalismo fiscale. Noi viviamo una quotidianità continua legata, evidentemente,

alle nostre condizioni economiche, al rapporto con l'Europa, però in realtà la politica degli enti locali oggi è la politica decisa dal Governo centrale, decisa con le Finanziarie. In questi ultimi 5 o 6 anni, ma anche oltre, le Finanziarie hanno determinato le politiche fiscali. In qualche misura hanno deresponsabilizzato il ruolo delle autonomie locali, perché qualcuno decideva per tutti, qualcuno stabiliva i criteri ispiratori dei bilanci, non solo i tagli, i limiti, le misure. Bisogna che noi torniamo a valorizzare la responsabilità, e in qualche misura può essere anche comodo a chi governa, perché trova comunque un colpevole e un responsabile da additare alla pubblica opinione. Noi vogliamo più responsabilità, cioè il federalismo, il trasferimento, gli strumenti finanziari sono una responsabilità maggiore, ma è anche un'opportunità maggiore per ciascuno per potere sviluppare delle politiche che siano in grado di coniugare e di rispondere ai bisogni dei propri territori, dei propri cittadini. Penso che anche questa sia un'altra grande sfida.

Mi auguro che in tempi non lunghi, in un rapporto fortemente collaborativo, il Governo, dopo una partenza non attenta al sistema delle autonomie, abbia imboccato con il disegno di legge delega la strada giusta e forse in questo ci può avere aiutato il senatore Giuliano Barbolini grazie alla sua esperienza di amministratore. Abbiamo alcuni mesi, oggi abbiamo preso il cammino giusto, abbiamo uno strumento che indica dei principi, noi dobbiamo, quei principi, trasformarli in atti concreti, dall'indirizzo dobbiamo mettere in campo proposte che concludano una fase politica che è partita nel 1996.

È una grande occasione, ma è una grande occasione per responsabilizzare tutti; noi vorremmo potere concorrere fino in fondo per la nostra responsabilità, rinunciando, mettendoci in gioco, in discussione, ma vogliamo concorrere a definire la nuova Carta.