

---

**31 gennaio 2012**

**Consiglio straordinario "Riflessione e confronto sulla necessità della riforma complessiva degli assetti istituzionali nel nostro Paese, con riferimento anche alle recenti norme contenute nella Legge 214 del 22/12/2011 art.23 (già Decreto Monti)**

### **Relazione introduttiva della Presidente Beatrice Draghetti**

Desidero, all'inizio di questa relazione, esprimere ancora i sentimenti di una viva riconoscenza per la visita appena conclusa del Presidente Napolitano alla nostra città. La sua presenza e il suo complessivo messaggio ci hanno consolidato nelle ragioni del nostro impegno istituzionale per il bene del territorio e del Paese.

Ho colto volentieri la sollecitazione di UPI nazionale in ordine a una convocazione straordinaria dei Consigli provinciali contemporaneamente in tutto il Paese per una riflessione pacata e seria, certo attorno alle Province, al loro futuro, ma necessariamente in un contesto complessivo di ragionamenti ed iniziative per un nuovo assetto dell'intero sistema delle istituzioni locali.

La sollecitazione per il confronto indubbiamente è data dall' Articolo 23 – Decreto “Monti” (D.L. 6/12/2011, n. 201 come convertito dalla L. 22/12/2011, n. 214) . Ma è ben noto che la questione viene da lontano, colpevolmente lasciata languire e non portata a compimento.

Alla riforma del titolo V della Costituzione infatti, nota per aver accentuato l'autonomia di Regioni ed Enti locali rispetto allo Stato, fa difetto sia una razionale distribuzione delle funzioni amministrative fra i livelli di governo sia la previsione di spazi e di strumenti di coordinamento, utili ad armonizzare l'azione complessiva di governo e a razionalizzare le decisioni.

Intendo chiarire subito l'approccio delle riflessioni che andrò a fare: sono assolutamente convinta che nei non più rimandabili processi di innovazione e cambiamento nel nostro Paese quello degli assetti istituzionali sia irrinunciabile. La farraginosità e la pesantezza dei molteplici snodi di governo sul territorio, con la frequente sovrapposizione di compiti e la complicazione dei processi per la restituzione dei servizi ai cittadini e alle comunità, sono ormai incompatibili con il profilo di uno Stato efficiente ed efficace.

Quindi: da parte mia, da parte nostra, nessuna resistenza al cambiamento, nessuna indicazione che prima bisognerebbe far altro, nessuna difesa a oltranza delle Province, ma

---

spinta a costruire il cambiamento, un cambiamento che comporti un disegno organico in sostituzione di quello che ha retto fin qui, e spinta a fare bene.

Sono altrettanto convinta che danno gravissimo per le istituzioni sono stati e sono i comportamenti senza dignità e onore, assunti da amministratori e funzionari che negli anni anziché servire il Paese se ne sono serviti per trarre vantaggi e privilegi personali, nei confronti dei quali senza esitazioni, sempre, devono rivolgersi biasimo e provvedimenti adeguati per una pulizia che rigeneri e dia motivi, soprattutto attraverso l'educazione, per cambiamenti significativi e di speranza. E' fin troppo evidente che la qualità del profilo degli amministratori segna negativamente anche le istituzioni, raccogliendo in un unico grande rigetto gli elementi portanti della vita democratica del Paese.

Infine: nella "sbornia" spesso insensata che ha messo in un unico tritacarne tutto ciò che indifferentemente riguarda la politica e la vita democratica, senza fare la doverosa e rispettabile fatica di distinguere e valutare, si è preferito, spesso con la spalla e l'avvallo dei partiti, accomodarsi sulla predella degli imbonitori e dei mestatori per portare a casa il facile consenso dei tanti che preferiscono appaltare alla "pancia" l'esercizio del pensare e del valutare. Così dentro c'è andato tutto, e poiché dall'uso dell'irrazionalità e dalla ricerca prevalente del consenso in genere discendono provvedimenti estemporanei, non risolutivi, che tutelano i forti, l'unico strumento che si tende ad utilizzare per riformare è quella del rasoio e dei tagli senza progetto, senza conoscere pienamente ciò che si va a colpire e senza valutarne le conseguenze. E che riesce, contemporaneamente, a giustificare una situazione di Paese in cui, se non si interverrà seriamente, continueranno ad esistere Comuni di alcune decine di abitanti, Regioni più piccole del nostro Comune capoluogo, Province dal nome impronunciabile vaste come il quartiere Savena.

Anche da queste scelte caratterizzate da qualunquismo, insipienza e attitudine all'uso improprio dei dati e delle esperienze vere vengono danni incalcolabili, trattando istituzioni gloriose come imballaggi da smaltire, avvilendo amministratori onesti e competenti e mettendo lavoratrici e lavoratori a rischio di deprivazione di significati, motivazioni e riconoscimento dei compiti svolti.

Non può trionfare il populismo, come unica cultura condivisa. I sentimenti antipolitici, variamente motivati, stanno ormai trasferendosi dalla classe politica ai tessuti istituzionali. Di lì, in assenza di una proposta riformatrice coerente e fattiva, arriveranno facilmente alla democrazia stessa, in un avvimento esponenziale nel quale la crisi economica si

---

intreccia alla crisi politico- istituzionale.

L'articolo 23 - Decreto "Monti" (D.L. 6/12/2011, n. 201 come convertito dalla L. 22/12/2011, n. 214) è oramai ampiamente conosciuto e abbondantemente commentato. La sintesi di questo provvedimento che, senza appartenere ad una legge di riforma costituzionale - unico strumento per il cambiamento degli assetti istituzionali - di fatto la realizza, potrebbe esprimersi così: Province non abolite, ma svuotate delle loro funzioni, rese così veramente inutili, con ricadute senza progetto su Comuni e Regioni dentro comunque ad una eccezionale operazione di accentramento, in un sistema di cui si fa fatica perfino a immaginare il funzionamento, con sicuro aumento di costi, sperpero di competenze e conseguentemente minore efficacia dei servizi.

E' necessario tuttavia guardare responsabilmente in avanti.

Nessuna resa, nessun avvillimento, nessuna delega, nessun attendismo, ma volontà e determinazione di stare da co-protagonisti dentro al processo di riforma. Stare in squadra non significa aspettare solo imbeccate o prodotti semi lavorati da altri, significa anche mettere a disposizione capacità di elaborazione, proposte ed esperienze.

In questo territorio siamo abituati a lavorare insieme come Istituzioni. In questa partita, come recita l'art. 23, chi dovrà prendere in mano e guidare il percorso, assieme allo Stato, è la Regione, a cui chiediamo di avviare da subito il cammino comune. Con lo sguardo sicuramente rivolto anche ai lavori del Parlamento, possiamo già insieme predisporre le attrezzature per mettere mano al sistema, perchè è indubbio che al di là di modifiche che potrebbero ancora intervenire non potremo stavolta sottrarci a una riforma istituzionale complessiva, sensata ed efficace. Non dovrà evidentemente essere un lavoro esclusivamente tecnico e dovrà necessariamente coinvolgere con pari dignità molti soggetti. E' ora. Anche l'allestimento del cantiere e' un segnale preciso di proattività, di impegno vero di cambiamento, non di ritocchi... E' un segno di speranza, di incoraggiamento per tutti quelli che in vari campi debbono mettere mano, di questi tempi, anche in modo radicale a situazioni che non possono più reggere.

Il 26/01 u.s. il Consiglio delle Autonomie Locali (Cal) ha approvato all'unanimità un documento, di cui i consiglieri hanno il testo in cartella.

Si tratta dunque di mettere mano ad un progetto, che ha profili e contenuti non solo politico-istituzionali, ma anche storici e culturali: la riorganizzazione delle reti istituzionali va fatta anche alla luce della realtà dei territori, considerando il risultato - che viene da

---

lontano - di un' azione convergente delle realtà sociali, economiche e politiche locali, impegnate nei decenni a dare forza e riconoscimento identitario ai loro territori. La provincia, con la p minuscola, non è solo uno spazio geografico o una entità amministrativa, ma è un luogo costruito dalla storia e la storia non si cambia solo per decreto.

Dovrà essere un progetto che sceglie come modalità di approccio al tema delle funzioni assegnate alle autonomie locali la logica del riordino e dell' efficientamento per politiche di filiera. Un'operazione di questa natura, soprattutto in una regione come l'Emilia-Romagna, che ha ampliato la gamma e la qualità dei servizi, richiede una ricostruzione delle funzioni (cosa) e dei titolari delle stesse (chi) in una chiave di pianificazione per politiche .

Non secondario dovrà essere poi il tema della governance. Rilevo con preoccupazione una certa disinvoltura a sostenere proposte che prescindono dalla legittimazione popolare e dunque dalla rappresentanza diretta a favore di soluzioni cosiddette di secondo livello, che oltre alla necessità di dover comunque rappresentare maggioranze e minoranze, non potrebbero che allungare - come molte esperienze lette onestamente insegnano- i processi decisionali, nella difficile composizione degli interessi a vocazione "territoriale-comunale", piuttosto che di area vasta.

Il cantiere dovrà essere la sede della elaborazione di proposte e di soluzioni, in una straordinaria operazione che dovrà legare le diverse porzioni del territorio del nostro Paese, rispettando ad un tempo sovranità ed autonomie. Il Presidente della nostra Regione Errani, Presidente anche della Conferenza Stato-Regioni, potrà in questa circostanza esercitare con la esperienza e la competenza che lo caratterizzano un prezioso ruolo di guida e di tessitura.

Il territorio della nostra provincia, accomunato indubbiamente a tutti gli altri territori provinciali in questo percorso di cambiamento, è connotato tuttavia da una specificità che riguarda la possibilità della costituzione della Città Metropolitana. Bisogna decidersi. Anche perchè adesso, stando alle norme vigenti, i processi previsti, l'uno dall'art. 23 e l'altro dalla Legge 42/09 (Calderoli), sono esattamente contrari: da una parte l'espulsione di funzioni dalla Provincia ai Comuni e alla Regione, dall'altra un trasferimento per rafforzamento di compiti da Comuni e Regione verso la Città Metropolitana.

Devo esprimere un certo disagio nel constatare nei fatti una sorta di diffusa inerzia, di attesa di ipotesi futuribili, di assenza di tensione ideale e di un utile lavoro anche istruttorio per affrontare questi temi, che dovrebbero essere la passione degli amministratori, temi

---

che effettivamente consentono di inserire il quotidiano in una garanzia vera di progetto, di tenuta a lunga scadenza, di innovazione autentica. La percezione è che non si voglia effettivamente arrivare al dunque, ricorrendo poi alle vecchie liturgie che attribuiscono alla mancanza di quella o questa condizione il non raggiungimento dell'obiettivo.

Come noto, il 26/01 u.s. si è riunito a Firenze il coordinamento UPI delle Province metropolitane che ha condiviso una proposta che verrà consegnata a Governo, Parlamento e partiti politici.

I punti chiave della proposta sono: istituire le Città metropolitane, riordinare le Province e conseguentemente l'amministrazione periferica dello Stato, cancellando tutti gli enti strumentali intermedi, aziende, consorzi, società, che esercitano funzioni tipiche di Province e Comuni.

Ruolo decisivo, secondo la proposta del Coordinamento Upi, è assegnato alle Regioni, chiamate a ridisegnare le aree metropolitane e le Province del loro territorio, d'accordo con la maggioranza dei Comuni interessati, e a proporre al Governo le nuove circoscrizioni, come previsto dalla Costituzione.

La proposta consentirebbe, entro 6 mesi dall'avvio dell'iter, l'istituzione delle Città metropolitane e la conseguente razionalizzazione delle Province e degli uffici periferici dello Stato, con un risparmio pari ad almeno 5 miliardi di euro (ma la stima è del tutto prudenziale e destinata a confermarsi molto più alta).

I risparmi derivanti dall'attuazione di questa proposta di legge dovrebbero essere destinati ad un fondo speciale per il rilancio degli investimenti degli Enti Locali.

Il testo, nell'intenzione del Coordinamento Upi, dovrebbe essere contenuto all'interno della legge di conversione del Decreto sulle semplificazioni che il Governo si appresta a varare : se questa ipotesi fosse accolta, dunque, entro settembre l'iter sarebbe concluso.

Ovviamente, la proposta di legge comporta l'immediata abrogazione delle norme sulle Province già previste dal cosiddetto Decreto "Salva Italia".

E' una proposta a cui ovviamente non corrisponde nessun irrigidimento o preclusione, ma una cosa è certa: per quello che mi riguarda non vorrei essere corresponsabile di atteggiamenti omissivi e inerti.

Non c'è dubbio che molti devono fare la loro parte: un ruolo fondamentale devono giocare anche i partiti per il ruolo di rappresentanza in Parlamento e di coordinamento e di promozione di iniziative a livello locale con il massimo coinvolgimento possibile.

I tempi stringono e la nostra responsabilità comprende anche questa costruzione di futuro.

---

In questa stagione così avara di frutti immediati, è indispensabile fare nostra la sapienza dei contadini che nei tempi grami risparmiano su tutto, ma non sulla semina. Da chi è responsabile a vario titolo della cosa pubblica creare le condizioni strutturali di assetti istituzionali all'altezza delle attese di un Paese moderno, per sostenere e non ostacolare coesione e sviluppo, penso che debba essere l'ambizione più forte: bisogna partire e lavorare con entusiasmo di costruttori.

In questo momento in particolare desidero ancora ringraziare i dirigenti e i dipendenti della nostra Provincia che, nel duplice impegno di assolvere ai compiti derivanti dalle ordinarie funzioni della Provincia e di accompagnare i processi di cambiamento, hanno già espresso e manifestato volontà e impegno specifico di coinvolgimento, di responsabilità e di competenza.

Sono convinta che è anche nelle mani di tutti noi la possibilità di gettare le basi per prospettive buone e realizzarle.