



La riforma del governo territoriale: un'occasione politica da non perdere

27 aprile 2015

Assemblea Provinciale PD Modena

Contributo sul tema del riordino istituzionale regionale

Il banco di prova del riformismo

Gli spazi di riflessione lasciati aperti dalla legge 56 del 2014 prevedono un'ampia opportunità di riforma del governo territoriale con una rimodulazione dei livelli e delle competenze amministrative. Accanto, le innovazioni contenute nel Disegno di Legge Costituzionale, approvato in seconda lettura dalla Camera il 10 marzo scorso, propongono a tutto il sistema territoriale dell'Emilia-Romagna una riflessione politica ampia, all'inizio di una legislatura regionale che dovrà avere carattere "costituente" per il riordino istituzionale.

Ci sono le condizioni per dare prova della capacità di definizione politica e culturale di nuovi modelli. E' il banco di prova di quel riformismo che il PD dell'Emilia-Romagna può e deve interpretare con vigore. Questo nuovo assetto istituzionale, oggi in fase di prima elaborazione da parte degli organi amministrativi regionali, deve nascere e svilupparsi da un confronto politico in grado di far emergere un disegno ampio e condiviso.

La politica può - e deve - essere in grado di immaginare per l'Emilia-Romagna un futuro istituzionale che la metta in grado di essere all'avanguardia sul tema della capacità di governo.

Il PD dell'Emilia-Romagna e le federazioni provinciali ambiscono ad essere il luogo dal quale nasce il nuovo modello di governo regionale. In questo senso una profonda relazione coi territori è la base per creare un rapporto più stretto e collaborativo fra istituzioni e cittadini più che mai necessario alla luce anche delle risultanze – in termini di affluenza – dell'ultima tornata elettorale.

L'ascolto e la condivisione

Si è appena inaugurata una nuova fase per la nostra Regione: un nuovo Presidente, una nuova Giunta, un nuovo Consiglio regionale. Anche il Partito Democratico, con Paolo Calvano, trova una guida in grado d'interpretare una stagione politica rinnovata. E', nel suo complesso, un rinnovamento profondo che ha portato energie, opportunità e che ovviamente richiede, in questa prima fase, la costruzione di un efficace modello relazionale e di ascolto dei territori e delle loro istanze. In questo senso è necessario che il percorso di riforma goda di una dinamica di ascolto ampia ed efficace che coinvolga gli amministratori locali in un percorso partecipativo per comprendere quali siano le attese nei confronti del nuovo modello istituzionale che ci vedrà protagonisti nei prossimi anni.

Il riordino istituzionale ed processi di riforma che interessano il sistema territoriale - a partire dai contenuti della legge n. 56 del 2014 - sono un primo elemento di prova delle capacità del nostro territorio regionale di confrontarsi e sviluppare scelte condivise. Le capacità delle istituzioni territoriali di questa regione possono trovare riscontro nell'elaborazione di processi di riforma fondati su una base politica solida, lungimirante, condivisa.

Sfruttare al meglio il tempo della transizione istituzionale

In questa fase particolarmente delicata di transizione istituzionale, l'elaborazione di una Legge di riordino territoriale deve seguire il duplice binario della condivisione e del contenimento dei tempi di ideazione. Un percorso parallelo di ascolto dei territori e degli amministratori e di stesura del dettato normativo è ancora possibile: può trovare realizzazione in questi mesi del 2015, lasso di tempo che può essere coperto da un'auspicabile norma di transizione che consenta un profondo e proficuo confronto politico.

Una nuova governance territoriale

E' evidente che il serbatoio di capacità politica ed amministrativa a disposizione del nostro partito e dei suoi amministratori a tutti i livelli di governo regionale consente – e richiede – l'ideazione e la stesura di un impianto legislativo che non sia la mera attuazione della Legge n.56 vogliamo ambire alla definizione di un nuovo modello di governance.

Dal punto di vista dell'assetto istituzionale regionale, le attuali condizioni politico-normative permettono un salto di qualità in grado di indicare il superamento del policentrismo verso un orizzonte che non può essere il ritorno ad un centralismo pur mediato da processi e organi di condivisione permanente.

L'evoluzione del policentrismo - il suo approdo ad un modello realmente innovativo - è una delle principali sfide della politica regionale in questa fase, avendo a riguardo il tema istituzionale. Una sfida di metodo e di merito che dovrà portare la Regione ad assumersi la piena responsabilità politica di un dettato legislativo capace di disegnare un rinnovato ruolo istituzionale dei diversi livelli di governo territoriale: nessuna sovrapposizione di ruoli tra Regione, Città metropolitana e province; affidamento delle competenze e delle risorse chiaro, netto; norme efficaci, leggibili ed interpretabili come strumento d'innovazione.

La fine del policentrismo non può tradursi in un ritorno al centralismo: occorre un'evoluzione che tenga conto dei livelli democratici elettivi e che sia in grado di rappresentare i cittadini. Nei diversi livelli amministrativi è fondamentale avere chiarezza di responsabilità e mansioni, anche per garantire semplificazione e per liberare risorse utili allo sviluppo di progetti per il territorio.

Anche per questo, scopi, modalità attuative e soluzioni da adottare richiedono un confronto con chi – come i sindaci e gli amministratori – ogni giorno è costretto a mettere alla prova la tenuta delle procedure e dei modelli nella loro capacità di risposta ai cittadini. Si pensi in questo senso anche alle grandi sfide ancora aperte per il nostro territorio che si trova a gestire la ricostruzione post-sisma e a risollevarsi dall'alluvione.

Senza voler essere in questa sede esaustivi si ritiene comunque utile consegnare al livello politico regionale alcune indicazioni raccolte nel percorso di ascolto sviluppato in queste settimane dal PD nel territorio modenese.

La città metropolitana

La decisa innovazione che discende dalla legge n. 56 del 2014, ovvero l'istituzione della Città metropolitana di Bologna, è un dato col quale confrontarsi: si deve poter evitare una poco comprensibile struttura centro/periferie a base regionale, creando piuttosto un sistema equilibrato che non consegnhi alla comunità cittadini di serie A e cittadini di serie B su diverse tematiche, a partire proprio da quelle relative alla pianificazione e gestione dell'“Area vasta”. Proprio per questo la Città metropolitana non può diventare una seconda Regione, deve piuttosto configurarsi come hub al servizio di tutto il territorio regionale.

Unioni dei Comuni e fusioni

Le Unioni dei Comuni sono una risorsa dell'oggi e del domani, in grado di compattare socialmente il territorio con positive ricadute anche dal punto di vista politico. Occorre valutare quanto oggi questi soggetti siano in grado di interpretare un ruolo centrale di governo in un nuovo modello amministrativo. Le Unioni, principalmente quelle nate su basi territoriali non omogenee, stanno ancora sviluppando la capacità di governance. Le fusioni dei comuni all'interno delle Unioni porteranno ad una maggiore capacità di governo; in generale i percorsi per sostenere la governance delle Unioni devono essere promossi e accelerati. In questo senso le Unioni dei comuni, viste come perno del territorio, necessitano di una governance rinnovata, in grado di rappresentare le peculiarità di ogni singolo territorio. Le fusioni di comuni all'interno delle Unioni, oltre che come elemento di semplificazione della governance, sono interpretabili anche come una modalità attuativa di riforma dal basso su un tema, quello del numero eccessivo di comuni, oramai ineludibile.

Da parte della Regione è necessario uno sforzo ulteriore per promuovere, sostenere ed accompagnare il percorso di sviluppo delle Unioni che, in controluce, possono essere lette come l'opportunità futura sulla quale investire per concretizzare quel livello intermedio di area di governo del quale oggi siamo alla ricerca. Le fusioni rappresentano la nuova frontiera della gestione associata anche per attuare risparmio attraverso la gestione integrata dei servizi. Sul tema delle fusioni è giusto rimarcare la capacità d'intraprendere le vie dell'innovazione che hanno già dimostrato gli amministratori dei Comuni di Cavezzo, Medolla e San Prospero, tre comuni che hanno stanno sviluppando un percorso per arrivare nel 2019 con un ampio confronto – dopo un cammino istituzionale e partecipativo – ad essere un ente unico. Si tratta dei primi tre comuni del nostro territorio a sviluppare un lavoro importante, capace di aprire una strada per altri enti.

Infine, auspicabile la revisione delle Legge 21/2012 sul riordino relativamente alla definizione degli ambiti per renderla maggiormente propedeutica alle fusioni; il sistema di governance delle unioni richiede è maturo per una revisione.

L'area vasta interprovinciale

Il concetto politico di Area vasta deve trovare ragione d'essere istituzionale attraverso una legge che può essere ordinaria. L'Area vasta interprovinciale è prima un'occasione di governo politico del territorio e poi una possibilità di gestione: in questo senso si riscontra la necessità di configurare una governance intermedia tra Comuni e Regione che consenta un presidio di prossimità ed un bilanciamento strategico/politico degli assetti regionali di una Regione che non dovrà contare necessariamente sulle attuali nove province e che potrà giovare di una Città metropolitana. Occorre stabilire con nettezza identità istituzionale, competenze e risorse dell'Area vasta, struttura della governance e possibili ambiti territoriali. L'Area Vasta, se strutturata in modo forte con concrete opportunità di giocare un ruolo politico, può diventare anche il soggetto in grado di svolgere specifiche funzioni per conto di Comuni e Unioni ma non deve trovare in questo la sua ragione di esistere. Verrebbe da dire che “ o è questo o non è”, divenendo preferibile un modello chiaro di assunzione in capo al livello regionale delle competenze e delle funzioni. Relativamente all'ambito si valuta positivamente l'assetto Modena – Reggio Emilia a suo tempo prefigurato dal Governo Monti in termini di aggregazione delle province, che trova ragione anche nell'omogeneità territoriale, senza escludere a priori altre aggregazioni. Forte attenzione quindi deve essere posta su questi temi: l'Area Vasta, come livello da non istituzionalizzare, sia un luogo di ricomposizione di temi ampi e non l'ennesimo livello amministrativo non elettivo; quale e come sarà l'Area Vasta resta uno snodo centrale della discussione.