



Documento UPI

Indagine conoscitiva sulla semplificazione legislativa ed amministrativa

Roma, 20 gennaio 2014

Premessa

La Commissione parlamentare per la semplificazione ha avviato (con documento approvato in data 19 novembre 2013) un'indagine conoscitiva che coinvolge tutti i soggetti interessati (istituzioni, imprese, sindacati, liberi professionisti, cittadini) per consentire al Parlamento di fare il punto sullo stato dell'arte della semplificazione al fine d'individuare le migliori pratiche da diffondere e le criticità da superare.

L'Unione delle Province d'Italia condivide l'approccio seguito dalla Commissione nell'individuare le questioni prioritarie da affrontare.

“La semplificazione normativa ed amministrativa costituiscono uno dei nodi fondamentali per lo sviluppo del Paese. Obiettivo condiviso da tutte le forze politiche e rilanciato di volta in volta dal Governo, deve fare i conti con taluni fattori che ne ostacolano il perseguimento:

- 1. un sistema di regole sempre più complesso e globalmente integrato, composto da un insieme di linee di indirizzo e regolazioni internazionali, europee, statali, regionali, provinciali e comunali;*
- 2. prassi legislative statali che privilegiano l'utilizzo della decretazione d'urgenza anche per la definizione di interventi ordinamentali, non consentendo né una progettazione legislativa a monte né una adeguata istruttoria parlamentare a valle. Anche da tali prassi discende una diffusa volatilità dei testi normativi, che diventa difficile implementare;*
- 3. una sempre più spiccata tendenza a trasformare gli atti legislativi in una sorta di portaerei, sulla cui pista di decollo vengono collocati numerosi aerei, che poi stentano a prendere il volo: gli atti legislativi, cioè, sono sempre meno auto applicativi, demandando la loro attuazione ad un numero crescente di adempimenti, talora difficilmente riconducibili al sistema delle fonti;*
- 4. la diffusa e convinta aspirazione trasversale alla semplificazione amministrativa fatica a trovare lineare applicazione, dovendo fare i conti con politiche settoriali ove spesso prevalgono i fattori di complicazione, dovuti talora anche alla rivendicazione di ruolo da parte dei soggetti rappresentativi delle diverse categorie;*
- 5. un sistema dei controlli e sanzionatorio non sempre adeguato ed efficace.”*

Ma la semplificazione legislativa e amministrativa deve essere accompagnata da una semplificazione istituzionale, visto che il nostro sistema è caratterizzato dalla presenza di enti, organismi e strutture, partoriti da un'ormai stratificata legislazione statale e regionale, che si sovrappongono alle istituzioni previste dalla Costituzione come elementi costitutivi della Repubblica: Comuni, Province, Città metropolitane, Regioni e Stato.

Negli ultimi anni la confusione normativa è stata accresciuta dalla *“legislazione della crisi”*, che ha rafforzato la prassi dell'utilizzo della decretazione d'urgenza, con la quale si sono scaricati sulle autonomie territoriali i segnali di risposta all'antipolitica, la responsabilità della crisi economica, la maggior parte del peso delle manovre economiche.

La Corte costituzionale, dopo aver vietato la reiterazione dei decreti legge, ha cercato di porre dei freni all'abuso della decretazione d'urgenza limitando la possibilità di inserire in Parlamento emendamenti non coerenti con le disposizioni contenute nel testo originario del decreto-legge approvato dal Governo.

La vicenda esemplare delle Province negli ultimi due anni

L'abuso della decretazione d'urgenza è stato evidente nella scorsa legislatura soprattutto negli interventi operati dal Governo Monti sulla disciplina delle Province.

Con il decreto-legge 201/11 (art. 23) il Governo ha dapprima tentato di svuotare le Province delle loro funzioni e di trasformarle in enti di secondo grado nella prospettiva di una loro abolizione dalla Costituzione. Con il decreto legge 95/12 (artt. 17 – 18) il Governo ha poi tentato di superare queste disposizioni di difficile applicazione, in mancanza di una riforma costituzionale, con la previsione di un riordino delle Province, attraverso l'istituzione delle Città metropolitane e l'accorpamento delle circoscrizioni provinciali più piccole.

Contro queste disposizioni ci sono stati ricorsi di diverse Regioni che, dopo molti mesi, hanno portato la Corte costituzionale a dichiarare l'incostituzionalità di queste disposizioni normative con la sentenza del 3 luglio 2013, n. 220: la Corte ha sottolineato che il decreto-legge è un atto che per natura deve intervenire a risolvere questioni urgenti e non può introdurre modifiche ordinamentali che incidono profondamente su istituzioni come le Province che hanno precise garanzie costituzionali.

Il Governo Letta, senza neppure attendere le motivazioni della sentenza, ha immediatamente deciso di approvare un ddl di riordino degli enti locali (AC1542) che si poneva di nuovo l'obiettivo dello svuotamento delle Province e della loro trasformazione in enti di secondo grado in attesa di una loro abolizione dalla Costituzione; ha poi approvato un ddl costituzionale per l'abolizione delle Province dalla Costituzione; ha infine riproposto (nella legge di stabilità 2014) il commissariamento delle Province che dovrebbero andare al voto nel 2014, nonostante che il TAR Sardegna abbia già rimesso alla Corte costituzionale la valutazione sulla costituzionalità del commissariamento in atto delle Provincia di Cagliari e – incidentalmente – di tutti gli altri commissariamenti delle Province.

Come è stato sottolineato da diversi giuristi durante le audizioni alla Camera dei Deputati e al Senato della Repubblica (cfr. audizione della scorsa settimana sul ddl AS 1212) il ddl di riordino degli enti locali crea un caos normativo e una profonda incertezza nell'ordinamento locale, sia in materia di funzioni, sia in materia di soggetti competenti, sia in materia di rispetto delle garanzie costituzionali delle Province, poiché si basa su una Costituzione futura ed incerta e non sulla Costituzione vigente.

La stessa Corte dei Conti ha sottolineato che, se sarà approvato il ddl AS1212, le sue disposizioni potrebbero creare problemi nei servizi ai territori ed un aumento dei costi. Le sue disposizioni, inoltre, sono caratterizzate da una provvisorietà poiché presuppongono comunque una modifica costituzionale. Il risultato concreto è che si complica la funzionalità delle istituzioni locali proprio nel momento in cui sono caricate di uno sforzo di riduzione della spesa e di risparmio legato al rispetto dei pesanti vincoli e obiettivi del patto di stabilità.

Il disegno di legge AS1212 conferma, già dall'articolo 1, l'approccio originario del Governo. Il vero obiettivo del provvedimento non è un riordino delle funzioni degli enti locali, ed in particolare degli enti di area vasta, ma la creazione di nuovi soggetti istituzionali che dovrebbe essere propedeutica alla abolizione completa delle Province dalla Costituzione.

In questo modo, ai quattro livelli di governo previsti dall'articolo 114 della Costituzione il ddl sostituisce una stratificazione di enti che invece di semplificare l'ordinamento locale lo complica ulteriormente, come si deduce dalla seguente tabella.

Articolo 114 della Costituzione	DDL AS 1212
<ol style="list-style-type: none"> 1. <i>Comuni;</i> 2. <i>Province o Città metropolitane;</i> 3. <i>Regioni;</i> 4. <i>Stato.</i> 	<ol style="list-style-type: none"> 1. <i>Comuni;</i> 2. <i>Unioni di comuni (obbligatoria per comuni sotto i 5000 abitanti);</i> 3. <i>Unioni di comuni montani (obbligatoria per comuni sotto i 3000 abitanti);</i> 4. <i>Comunità montane (previste ancora nella maggior parte delle Regioni);</i> 5. <i>Città metropolitane;</i> 6. <i>Province;</i> 7. <i>Regioni;</i> 8. <i>Stato.</i>

A questa stratificazione di enti locali si aggiungono le amministrazioni funzionali, l'amministrazione periferica dello Stato che non è semplificata, la moltitudine di enti e agenzie che derivano dalla legislazione statale e regionale di settore sulla quale non si interviene e si opera un ulteriore rinvio.

Queste considerazioni sono diffusamente illustrate nei documenti allegati:

1. *l'appello dei 44 giuristi del 21 ottobre 2013,*
2. *il documento di osservazioni UPI per l'audizione al Senato della Repubblica del 14 gennaio 2014,*
3. *il documento della Corte dei Conti per l'audizione del 16 gennaio 2014.*

Senza entrare nel merito delle proposte discusse in Parlamento, dal punto di vista della tecnica legislativa è evidente che, **per una complessiva riforma degli enti locali, che implica un ripensamento dello statuto costituzionale delle Province, occorre passare necessariamente per una modifica della Costituzione che dovrebbe, a rigor di logica, precedere le modifiche da apportare alla legislazione ordinaria.**

Legislazione e amministrazione

Esiste uno stretto legame, infatti, tra gli assetti istituzionali, la modalità di legiferare, il funzionamento concreto della pubblica amministrazione, il buon funzionamento dei mercati e degli affari privati e la stessa possibilità di rilancio economico del Paese.

Nella letteratura economica è evidente che la ricchezza delle nazioni dipende dalla bontà degli assetti istituzionali: condivisione di valori, certezza del diritto e unificazione delle regole, certezza e contendibilità delle istituzioni, incentivi allo sviluppo. La crescita delle nazioni dipende pertanto in gran parte dal buon funzionamento e dalla certezza dei loro assetti istituzionali.

Le manovre finanziarie e le disposizioni ordinamentali introdotte nella decretazione d'urgenza di questi ultimi anni seguono esattamente la direzione opposta: mancando una visione condivisa sugli assetti istituzionali e sullo sviluppo del Paese si fanno scelte discrezionali che portano al declino e al fallimento, sia il sistema istituzionale, sia il sistema economico.

In questo modo, da alcuni anni, le istituzioni repubblicane sono state costrette in una confusa transizione di cui non si vede ancora uno sbocco coerente. Sarà ben difficile, in questa situazione, chiedere uno sforzo di semplificazione amministrativa alle amministrazioni locali (comunali e provinciali) che non sanno ancora che fine devono fare, sia per la loro stessa esistenza, sia per la disciplina essenziale della loro organizzazione e delle loro funzioni.

Per un recupero di una buona capacità di legiferare ed amministrare si può, invece, seguire l'esempio da riforme che proprio in questi anni hanno portato risultati concreti.

1. In questi anni di recessione economica il Paese, invece di scegliere la strada di manovre anticongiunturali, si è dato comunque l'obiettivo di ridurre la spesa pubblica, per far fronte al troppo elevato debito pubblico ritenuto insostenibile anche a livello europeo. Nelle leggi di stabilità annuali (e nelle manovre economiche varate) si sono posti obiettivi finanziari impegnativi nel **patto di stabilità interno per gli enti locali** che sono stati raggiunti, in un primo tempo soprattutto attraverso la riduzione delle spese di investimento, più recentemente anche attraverso la riduzione delle spese correnti.

SPESA CORRENTE	2011	2012	2013	variazione %
PROVINCE	8.454.118.891,94	7.986.644.509,31	7.291.507.520,73	-13,75
COMUNI	51.746.676.204,88	51.309.353.923,72	51.163.013.545,78	-1,13

Fonte Siope - dati di cassa

Anche se i Comuni e le Province hanno contestato le manovre imposte dai Governi, in ogni caso, essi hanno conseguito gli obiettivi di risparmio previsti dalle leggi attraverso un adeguamento costante della loro azione amministrativa, senza stravolgere la loro autonomia organizzativa e funzionale.

2. Quando nello scorso anno, il Governo e il Parlamento, in accordo con le istituzioni europee, hanno deciso di superare il ritardo nei **pagamenti delle pubbliche amministrazioni**, dando alle istituzioni i margini necessarie per effettuarli, le Province italiane, nell'arco di qualche mese, grazie all'oculata gestione finanziaria e contabile delle riserve sugli appalti, sono riuscite ad effettuare il 100% dei pagamenti dovuti alle imprese.
3. Quando il Parlamento ha varato la legge anticorruzione attraverso una legge delega largamente condivisa da tutte le parti politiche ed il Governo in modo coerente ha previsto - con i successivi decreti delegati - norme impegnative sulla **trasparenza delle pubbliche amministrazioni** che dovevano essere attuate in sei mesi, tutte le Province italiane, nei tempi previsti, hanno adeguato i loro ordinamenti ed hanno previsto nei loro siti istituzionali le apposite sezioni per la trasparenza.

Conclusioni

Dalle considerazioni svolte e dai piccoli esempi evidenziati, si può trarre la seguente conclusione.

Per raggiungere veramente l'obiettivo della semplificazione normativa e amministrativa c'è innanzitutto bisogno di un legislatore che recuperi la consapevolezza del suo ruolo essenziale e che valorizzi il ruolo e la capacità di tutte le istituzioni della Repubblica previste dalla Costituzione: perché **le Province e gli enti locali non sono una malattia, ma una risorsa per il Paese.**