

La semplificazione delle istituzioni

Appunto di Giampaolo Rossi per il gruppo di lavoro di ASTRID su "La semplificazione del sistema delle istituzioni territoriali"

E' ormai acquisita nell'opinione pubblica la consapevolezza delle difficoltà non transitorie in cui si dibatte il Paese e tuttavia mancano ancora proposte concrete sui modi per affrontarle.

Nessuno dei due poli propone una ricetta marcatamente liberista; gli approcci solidaristi appaiono invecchiati e comunque stentano a individuare un modo per renderli compatibili con una politica capace di ricollocare il nostro sistema fra quelli che hanno voce nel contesto mondiale. La ricetta sarebbe una Unione europea fortemente integrata, ma questo obiettivo sembra marginale, al di là delle enunciazioni di principio, nel dibattito politico in Italia e negli altri Paesi europei, preoccupati soprattutto di espandersi l'uno a discapito dell'altro anziché produrre una forza di insieme.

Ma è proprio nei momenti di grande negatività che si possono sviluppare energie sopite e prendere decisioni di svolta.

Una questione centrale è quella di liberarsi dell'appesantimento che negli ultimi decenni hanno acquisito le istituzioni politiche e burocratiche, soprattutto a livello locale. Si potrebbe, in questo modo, recuperare risorse da investire in sviluppo e innovazione e rafforzare il circuito democratico che oggi è fortemente inceppato.

Il tema dei costi delle istituzioni e della politica è stato affrontato negli ultimi mesi con riferimento al numero dei consiglieri regionali e agli stipendi di questi e dei parlamentari. Non c'è dubbio che il problema esiste ma, così posto, è viziato di minimalismo e moralismo.

In realtà il problema ha dimensioni molto più ampie e richiede un ripensamento serio.

La semplificazione anche drastica che si è cercata di dare ai procedimenti amministrativi (alle "pratiche") è stata contraddetta e vanificata dalla cresciuta complessità organizzativa che ha moltiplicato le sedi istituzionali.

L'ordinamento pre-repubblicano prevedeva, come fonti del diritto, "le leggi, i regolamenti, gli usi", oltre alle sopresse "norme corporative" (art. 1 cod. civ.). Ciò corrispondeva alla semplicità dell'assetto istituzionale, basato sullo Stato con le sue articolazioni locali fra le quali rientravano le province, alcuni enti pubblici settoriali e i comuni, dotati di poca autonomia.

Anche l'assetto istituzionale stabilito dalla Costituzione restava snello perché, pur dando rilevanza costituzionale alle province, non ne implicava il rigonfiamento delle attribuzioni e prevedeva strutture snelle per le regioni, anch'esse con funzioni tassative e non molto ampie.

L'assetto istituzionale è ora divenuto particolarmente complesso sia perché, con l'avvento del welfare, sono aumentati gli interessi di soddisfare e quindi le sedi a ciò preposte, sia perché le riforme istituzionali dell'ultimo decennio hanno avuto un andamento incrementale, sommando progressivamente nuove istituzioni a quelle precedenti.

Le sedi istituzionali dalle quali derivano le fonti, e nelle quali si collocano gli organismi che le producono, sono ora: a) sopranazionali; b) europee; c) statali; d) regionali; e) provinciali; f) comunali. A ciascuna di queste sedi corrispondono organismi di vario tipo. Le competenze di ciascun livello territoriale sono indicate in modo labile e lo stesso vale per l'autonomia finanziaria il che rende difficile dare valutazioni sulla congruità delle spese. Il deficit sommerso del settore pubblico allargato è questione che potrebbe produrre gravi conseguenze. Si sono poi moltiplicate ulteriori istituzioni con ambito e competenze particolari: le comunità montane, i parchi, le unioni di comuni, i municipi, le autorità di bacino e via di seguito.

La logica incrementale ha fatto sì che alla creazione di nuovi enti o all'aumento delle loro funzioni non corrispondesse una sottrazione di funzioni agli enti precedenti, con conseguente moltiplicazione degli uffici, compresi quelli di nomina politica e con un permanente conflitto fra le sedi istituzionali. Tutto ciò si traduce in costi ulteriori e inefficienze. Non è possibile individuarne una questione della quale si occupi un solo ente territoriale. Anche la complessità normativa e procedimentale è stata accentuata da questo fenomeno. È difficile individuare con chiarezza le autonomie effettive e le conseguenti responsabilità politiche.

La semplificazione istituzionale è quindi condizione indispensabile per una maggiore efficienza e anche per il migliore funzionamento del sistema democratico, che ha fra i suoi requisiti essenziali quello della impunità delle responsabilità (impossibile in un contesto troppo complesso).

Senza entrare in merito degli organismi sopranazionali e di quelli europei che andrebbero rafforzati per rispondere alle esigenze della globalizzazione, una seria riforma dell'ordinamento interno dovrebbe basarsi sui seguenti punti essenziali.

Enti di livello costituzionale dovrebbero essere solo lo Stato, le regioni, le province e i comuni. Per quanto riguarda lo Stato andrebbe eliminata l'elencazione tassativa delle competenze, del resto ora vanificata dalle forti competenze trasversali che vanificano l'autonomia delle regioni e degli enti locali.

Le regioni potrebbero avere un numero determinato, consistente, di competenze piene (es. sanità), in modo che, in queste, possono operare in piena autonomia e con i mezzi finanziari necessari. Andrebbe, di conseguenza, limitata al massimo dell'elencazione di competenze concorrenti, che determinano incertezze e sovrapposizioni.

I comuni, proprio per avere una autonomia effettiva, dovrebbero essere indotti (non costretti) con incentivi finanziari consistenti, a raggiungere una dimensione ben diversa da quella attuale. Ciò non toglie nulla a quelli che oggi sono i piccoli comuni, perché nella loro nuova denominazione di "municipi", potrebbero gestire autonomamente e con proprie, snelle, rappresentanze (v. L. 142/1990) varie competenze.

Tutti gli altri enti (province, aree metropolitane, ecc..) non vanno necessariamente soppressi, ma la loro esistenza, organizzazione e funzioni vanno demandate alla normativa dell'ente territoriale entro quale operano (e nell'ambito delle funzioni dello stesso).

Una riforma di questo tipo comporterebbe un notevole alleggerimento del personale politico, non a discapito, anzi a vantaggio della "politica" e consentirebbe, tra l'altro, futuri sviluppi delle aggregazioni politiche, impossibile finché sono formate da apparati troppo consistenti. Libererebbe inoltre consistenti riforme da investire nello sviluppo.