Giorgio Brosio, Maurizio Maggi, Stefano Piperno

GOVERNARE FUORI DAL CENTRO

Fondazione Adriano Olivetti

Governare fuori dal centro

Giorgio Brosio, Maurizio Maggi, Stefano Piperno

© 2001 Fondazione Adriano Olivetti
Il testo può essere liberamente riprodotto
purché si citi la presente edizione.

INDICE

INTRODUZIONE 9

Parte Prima
IL PUNTO DI PARTENZA: FATTI E TEORIE
DEL GOVERNO DECENTRALIZZATO

Capitolo Primo
MODELLI DI PAESE A CONFRONTO

1. Introduzione 15
2. La diffusione su scala mondiale dei processi di decentralizzazione 15
   Quadro 1. La creazione di un sistema federale in uno dei paesi più poveri del mondo: l'Etiopia (p. 17)
3. Decentralizzazione e privatizzazioni 21
4. Le ragioni politiche della decentralizzazione 22
5. Le strategie possibili della decentralizzazione: deconcentrare, devolvere nuove competenze o federalizzare? 25
   Quadro 2. Un esempio di effettiva decentralizzazione politica: le relazioni intergovernative in Svezia (p. 27)
6. Le strategie della decentralizzazione: rivedere le dimensioni degli enti sub-nazionali e le relazioni fra di essi 30
   Quadro 3. Un esempio delle difficoltà della decentralizzazione: il problema urbano in Sud Africa, dopo l'apartheid (p. 33)
7. Le condizioni per il successo della decentralizzazione 34
8. Le opzioni praticabili per il nostro Paese 36

Riferimenti bibliografici 40

Capitolo Secondo
I PRO E I CONTRO DEL GOVERNO LOCALE

1. Introduzione 41
2. Perché decentralizzare? Il «vecchio» modello di Oates, basato sulle differenze nelle preferenze 42
   2.1. L'effetto *spillover* 44
   2.2. La geografia delle preferenze 46
   Quadro 1. Variazioni regionali nelle preferenze degli italiani: i risultati dei referendum (p. 47)
   2.3. Le economie di scala 48

3. I limiti della spiegazione tradizionale 49
4. La decentralizzazione come meccanismo competitivo 52
4.1. Un breve richiamo della teoria del federalismo competitivo 52
4.2. Un modello di concorrenza orizzontale 55
5. La teoria dei contratti e la decentralizzazione 57
6. L'innovazione pubblica 59
7. I problemi del governo locale 60
7.1. Costi politici e amministrativi 60
7.2. I problemi del finanziamento 61
7.3. Decentralizzazione e redistribuzione 62
8. Perché la domanda di politiche locali aumenta? 63
9. Conclusioni 64
Riferimenti bibliografici 65

Capitolo Terzo
IL SISTEMA DI GOVERNO TERRITORIALE IN ITALIA
NEGLI ANNI NOVANTA

1. Introduzione 67
2. Le riforme degli anni Novanta 69
2.1. La distribuzione delle funzioni 69
2.2. Il ridisegno territoriale 71
2.3. Le modalità di gestione dei servizi pubblici 73
2.4. Il sistema elettorale ed istituzionale 76
2.5. Il sistema di finanziamento 77
2.6. I rapporti tra politica ed amministrazione 79
3. Cos'è veramente cambiato: le principali trasformazioni 80
Quadro 1. Un caso ibrido: le Fondazioni di origine bancaria (p. 82)
3.1. L'elezione diretta dei sindaci: un cambiamento in corso d'opera 85
3.2. Le trasformazioni dei servizi pubblici locali: privatizzazione e mercato 87
3.3. Nuove forme di governo locale: dal *government* alla *governance* 89
3.4. Tre personaggi in cerca di autore: regioni, province e comuni 90
3.5. La regione da soggetto di programmazione e gestione a soggetto di mediazione e promozione della funzionalità degli enti locali 91
3.6. Quattro ipotesi per le province 94
Quadro 2. L'"esplosione" degli organismi intergovernativi (p. 95)
3.7. Il comune: occorre ridefinirne i confini? 98
4. Conclusioni 99
Riferimenti bibliografici 100

Capitolo Quarto
IL FEDERALISMO FISCALE: LA DISTRIBUZIONE REGIONALE DELLA «VIRTÙ CIVICA»

1. Introduzione 103
2. Come si misurano le *performace* pubbliche? Indici di gradimento dei cittadini 104
   2.1. L'istruzione 105
   2.2. La sanità 107
   2.3. I ritardi burocratici 108
3. Il governo locale 110
4. Gli evasori Nord Sud 113
5. Le spiegazioni dei divari 119
6. Conclusioni 123
Riferimenti bibliografici 125
Appendice 126

Parte Seconda

I PROBLEMI DA AFFRONTARE NELLA DECENTRALIZZAZIONE IN ITALIA

Capitolo Quinto
L'ARCHITETTURA DEL NUOVO SISTEMA

1. Introduzione 131
2. Una struttura federale a quanti livelli? 131
   2.1. Non esiste un modello unico di federalismo 131
   2.2. Il federalismo duale 133
   2.3. Il sistema unitario 136
   Quadro 1. Autonomia reale e non di diritto: il peso delle tradizioni e dei sistemi politici (p. 137)
   2.4. Il modello dell'interdipendenza competitiva 140
   2.5. Sistema federale a due o tre livelli? Simulazione delle differenze in relazione ad una politica concreta: l'istruzione 142
3. Selettività o uniformità nel processo di decentralizzazione? L'opzione del federalismo asimmetrico 145
   3.1. Una soluzione frequente nei processi recenti di federalizzazione 145
   Quadro 2. L'asimmetria spagnola (p. 146)
   3.2. Le ragioni a favore dell'asimmetria 147
4. Conclusioni 150
Appendice 152
I rapporti fra stati federati ed enti locali in due sistemi federali
L'organizzazione del governo territoriale in un sistema federale recente: la Germania (p. 152)

La frammentazione del sistema di governo territoriale in un sistema federale classico: gli Stati Uniti (p. 153)
Riferimenti bibliografici 156

Capitolo Sesto
GLI ALTRI PROBLEMI TOPICI DELLA DECENTRALIZZAZIONE

1. Introduzione 159
2. La dimensione urbana della decentralizzazione: quale governo per le aree metropolitane? 160
3. Consolidamento o frammentazione. Cioè efficienza o partecipazione 165
Quadro 1. Processi di ricomposizione tra amministrazioni locali e territorio in Europa (p. 168)
4. Un approfondimento: frammentazione e concorrenza o consolidamento e cooperazione? 172
Quadro 2. Un approfondimento sui meccanismi di competizione orizzontale: l'analogia del «convoglio di navi» (p. 173)
5. I rapporti finanziari tra i diversi livelli di governo: equità vs. efficienza 175
Quadro 3. Squilibri orizzontali e trasferimenti perequativi: un approfondimento (p. 179)
Quadro 4. Squilibri verticali e squilibri orizzontali in Italia (p. 183)
6. Sistema di governo locale territoriale, sistema di governo locale non territoriale e mercato 185
7. Conclusioni 189
Riferimenti bibliografici 191

CONCLUSIONI 193

Le discussioni sul nostro sistema territoriale di governo non hanno mai raggiunto, nella nostra storia, un'intensità pari a quella attuale, ad eccezione dei momenti di revisione costituzionale.

Vi è certamente oggi una forte domanda di decentralizzazione che è alla base delle significative trasformazioni istituzionali avvenute ultimamente. I recenti trasferimenti di competenze amministrative e di risorse finanziarie e la riduzione dei controlli amministrativi in attuazione delle leggi Bassanini hanno infatti notevolmente potenziato il ruolo dei governi regionali e locali. Si aggiunga la ricostituzione lenta, ma continua, dell'autonomia finanziaria regionale e locale.

Infine la recente riforma del Titolo V della Parte Seconda della Costituzione, approvata a maggioranza e solo recentemente promulgata a seguito dell'esito positivo del referendum confermativo.

Vi sono molti modi possibili di interpretare questa domanda, come cercheremo di fare nel seguito di questo lavoro. In parte, essa è una domanda di migliore funzionamento della macchina pubblica, troppo centralizzata e sempre più incapace di rispondere in maniera accettabile alle domande di cittadini. In parte, è il riflesso del fatto che la società italiana è diventata più ricca e quindi esprime domande di servizi più articolate e più complesse e ritiene che siano meglio soddisfatte da un sistema di autogoverno. In parte, essa è stimolata dalle riforme istituzionali introdotte a livello comunale, che hanno reso i sindaci (soprattutto nelle grandi città) personaggi di grande rilievo politico, rilanciando così l'immagine del governo locale. All'elezione diretta dei sindaci e dei presidenti delle province si è affiancata quella dei presidenti delle regioni, che è suscettibile di inserire maggiori doti di concorrenza istituzionale fra i diversi livelli governo, come mostrano le prime mosse dei nuovi presidenti.

Questi cambiamenti si innestano, alimentandola, sulla domanda di federalismo emersa a cavallo fra gli anni Ottanta e Novanta a seguito di un problema di insufficiente rappresentanza politica delle regioni del Nord e di elevata redistribuzione delle risorse pubbliche fra Nord e Sud.

La vivacità del dibattito non assicura da sola chiarezza nelle proposte di soluzione, anche perché la decentralizzazione è un tema estraneo a buona parte della cultura politico-amministrativa del nostro

Paese. Vi è confusione, sovrapposizione e conflitto nei temi e nelle posizioni di fondo. Il dibattito federale è stato inizialmente dominato e stimolato dall'alternativa, molto dibattuta, fra la creazione di poche macro-regioni e il mantenimento di tutte quelle attuali. Caduta l'opzione delle grandi regioni, la discussione si è rivolta all'alternativa: federalismo delle regioni o federalismo dei comuni. Un altro tema di discussione istituzionale accesa è la creazione delle Città metropolitane. Il partito a loro favore lamenta i ritardi nella loro creazione. Vi è anche un forte partito di scettici e di contrari, che sostiene l'incompatibilità delle grandi Città metropolitane con un sistema regionale, o federale. Nel partito dei contrari primeggiano le province, che hanno beneficiato recentemente di una rivitalizzazione dei loro compiti e di un rafforzamento consistente della loro autonomia fiscale.

Un tema vivacemente dibattuto da sempre è la dimensione dei comuni. Cosa aspettiamo, chiedono alcuni esperti, ad aumentare le dimensioni medie dei comuni italiani con fusioni e accorpamenti? Ma le resistenze sono consolidate e fortissime. Ci sono in Italia più di 100.000 consiglieri comunali, una quota consistente dei quali perderebbe la carica, se la dimensione minima dei comuni venisse portata anche solo a 3.000 abitanti. Ma a parte i motivi personali, ci sono anche ragionamenti tecnici ed esperienze pratiche a sostegno della tesi che l'aumento delle dimensioni comunali non è l'unica via. Infatti, le nuove tecnologie e i miglioramenti organizzativi effettuabili nella produzione di servizi hanno ridotto enormemente i divari di costo e di efficienza fra i comuni piccolissimi e gli altri.

Meno rilievo hanno nel dibattito presente i temi finanziari, ma importanti trasformazioni sono state effettuate o sono attualmente in corso. Anche se alcuni giornali hanno definito, molto impropriamente, l'ICI come l'imposta più impopolare, gli effetti della sua introduzione sulla politica dei comuni si stanno cominciando ad avvertire. I sindaci sono giudicati non più sulla base della capacità di ottenere finanziamenti statali, ma sulla loro capacità di usare il denaro che prelevano ai loro cittadini. L'autonomia finanziaria comunale, che ora comprende anche un'addizionale sull'IRPEF, dovrebbe essere completata prossimamente con l'attribuzione di una compartecipazione consistente alla stessa IRPEF. Anche le regioni dispongono, a partire dal 2001, di autonomia tributaria mediante la manovra delle aliquote dell'IRAP.

Come si vede, i temi tecnici si mescolano con i temi politici. Del

resto, la decentralizzazione è il governo del territorio e, dicono gli studiosi sociali, il territorio è il luogo dove si riflettono tutte le caratteristiche ed i problemi di una società.

Lo scopo di questo libro è di aiutare il lettore, che presumiamo sia il cittadino attento ma non specializzato su questi temi, a formarsi una visione dei problemi della decentralizzazione che gli permetta di partecipare in maniera attiva al dibattito in corso e alle decisioni che sono state e/o dovranno essere prese. Poiché i problemi sono in buona parte nuovi nel nostro Paese, come del resto altrove nel mondo, dove sta avvenendo una trasformazione analoga, un grande peso viene dato in questo volume all'aspetto comparativo, cioè all'analisi delle esperienze straniere. È vero che anche in materia di istituzioni non si possono trapiantare esperienze estranee senza gli opportuni adattamenti, ma è anche vero che non è facile immaginare istituzioni nuove e che, di conseguenza, il processo di innovazione istituzionale avviene nella maggior parte dei casi utilizzando le esperienze buone e cattive.

Il volume espone fianco a fianco gli sviluppi teorici più recenti in materia di federalismo e di governo decentralizzato e analisi dei fatti e delle politiche seguite nel nostro Paese. Come il lettore si renderà conto, gli autori propongono una linea di lettura omogenea dei fatti e delle teorie della decentralizzazione, che è ispirata fondamentalmente all'idea che un governo federale e/o decentralizzato è essenzialmente uno strumento di separazione dei poteri. Esso significa cioè un aumento del grado di concorrenza nel sistema politico e nel settore pubblico che è suscettibile di aumentare il benessere di tutti i cittadini a condizione, evidentemente, che siano chiaramente stabilite e fatte rispettare le regole del gioco. Come vedremo, l'enfasi data alla separazione dei poteri e alla concorrenza aiuta anche a superare molti dilemmi – quali federalismo delle regioni o federalismo dei comuni – che stanno paralizzando il cammino della trasformazione del nostro sistema di governo territoriale. Ciò che importa infatti è un sistema di governo responsabile ed equo, dove i cittadini sono in grado di mettere in concorrenza i vari poteri fra di loro per trarre il maggior beneficio possibile dalle politiche che vengono svolte.

Parte Prima

IL PUNTO DI PARTENZA: FATTI E TEORIE DEL GOVERNO DECENTRALIZZATO

Capitolo Primo
MODELLI DI PAESE A CONFRONTO

1. *Introduzione*

L'obiettivo di questo capitolo è introdurre il lettore al tema di questo lavoro definendo i principali concetti relativi alla decentralizzazione e illustrando schematicamente le tematiche più importanti che saranno affrontate nel corso del lavoro. Esso inizia con una panoramica mondiale dei processi di decentralizzazione in corso, continua con l'individuazione dei modelli principali e prosegue con l'inventario dei problemi e delle strategie possibili. Viene infine presentato il riferimento concettuale al quale gli autori si sono ispirati nella trattazione qui contenuta, che è quello del federalismo o della decentralizzazione competitiva, l'approccio certamente più avanzato e probabilmente più fruttuoso all'analisi e alla costruzione dei sistemi decentralizzati.

Il capitolo termina con la presentazione delle opzioni che sono praticabili nel nostro Paese per il completamento del processo di decentralizzazione.

2. *La diffusione su scala mondiale dei processi di decentralizzazione*

La decentralizzazione del governo – cioè il trasferimento di potere politico a favore dei governi sub-nazionali, siano essi stati federati, regioni od enti locali – è un fenomeno che ha assunto forte intensità nei tempi recenti su scala mondiale. Non si tratta dunque di una peculiarità italiana. Secondo alcune stime della Banca Mondiale (Dillinger, 1995), a partire dagli anni Ottanta, 63 su 75 paesi in via di sviluppo, o appartenenti all'ex blocco sovietico, hanno iniziato un processo di decentralizzazione.

In America Latina, la decentralizzazione è avvenuta in parallelo con il ritorno alla democrazia rappresentativa. Parecchi paesi di questo continente avevano costituzioni di tipo federale o regionale, da tempo disattese per effetto soprattutto della persistenza di regimi dittatoriali, o comunque autoritari, che ne avevano sconvolto la vita politica. In molti degli stessi paesi il processo di democratizzazione tramite la

decentralizzazione è stato accelerato dai movimenti popolari sviluppatisi a livello locale, che hanno rivendicato il ritorno alla democrazia tramite le elezioni locali[1]. All'elezione popolare diretta dei sindaci è seguita quella dei governatori delle province e degli stati federati e il trasferimento di funzioni e, soprattutto, di risorse agli stati e agli enti locali. Il successo dei movimenti popolari a livello locale è, fra l'altro, comprovato da una peculiarità dei comportamenti elettorali in America Latina. Mentre partiti e coalizioni di centro-destra sono stati eletti a livello nazionale, a livello regionale e locale hanno vinto coalizioni di sinistra.

In Africa, il movimento di decentralizzazione è stato inizialmente più timido e si è realizzato attraverso la creazione di enti locali in territori che erano precedentemente amministrati da agenzie del governo centrale, come in Costa d'Avorio e Uganda. Nei sistemi autoritari africani che erano andati al potere pochi anni dopo l'accesso all'indipendenza, la fornitura di servizi e la disponibilità di infrastrutture si arrestava alle soglie della capitale del paese, frutto dell'accentramento politico burocratico e della corruzione di quei regimi. Negli anni Sessanta e Settanta si è cercato di correggere questo squilibrio con la creazione di uffici regionali e locali dei ministeri centrali, cioè con il processo definito di deconcentrazione, che esamineremo fra poco. Più recentemente, con il ritorno alla democrazia (anche se parziale in molti casi) il processo di decentralizzazione ha preso nuova vena. Un paese africano fra i più poveri, l'Etiopia, ha creato un sistema di tipo federale, finalizzato, si spera, alla soluzione dei conflitti fra le componenti religiose, etniche e linguistiche del paese, che ne hanno a lungo insanguinato la storia. Anche il Sud Africa sta percorrendo, con la nuova costituzione *post-apartheid* del 1996 la strada federale, con la creazione delle province, che hanno poteri simili a quelli tradizionali degli stati federati. La spinta alla federalizzazione proviene dalla popolazione bianca che, anche se non dispone in nessuna provincia della maggioranza assoluta, è però in grado con alleanze con altri gruppi etnici (coloured o asiatici) di controllare alcuni governi pro-

[1] Il problema è ben descritto da Castañeda (1994) in una delle più lucide analisi dell'evoluzione della politica in America Latina.

vinciali. A livello di governo delle città, il problema più urgente è la cancellazione dell'apartheid nelle istituzioni locali, cioè della separazione fra città bianche e *townships* nere (vedi il quadro 2), cui si sta attualmente procedendo con un vasto programma di fusioni.

Quadro 1. **La creazione di un sistema federale in uno dei paesi più poveri del mondo: l'Etiopia.**

Nel 1995 l'Etiopia – un paese con una tradizione millenaria di centralizzazione: l'impero di Salomone – si è dato una costituzione federale. L'Etiopia è uno dei paesi più poveri del mondo, dissanguato da una lunga guerra civile condotta in modo feroce. Finora, un solo stato federale creato in un paese povero è sopravvissuto: l'India. La sfida intrapresa dai nuovi dirigenti etiopici sembra ardua. Un po' di storia aiuta a capire. Dopo la fine della seconda guerra mondiale l'Eritrea – un'antica colonia italiana – è stata annessa all'Etiopia, ma l'annessione è stata rifiutata dagli abitanti. Ha avuto quindi inizio una guerra di liberazione (dal punto di vista degli eritrei), che ha condotto alla caduta dell'impero millenario di Hailè Selassie, basato sulla dominazione interna da parte dell'etnia degli Ahmara. Il regime, succedutogli, del colonnello «rosso» Menghistu, invece di raggiungere un accordo con l'Eritrea, decise di proseguire nella guerra. In sostanza, il nuovo governo nonostante l'orientamento socialista, di fatto riproduceva il predominio amarico. Ciò ha condotto alla ribellione delle regioni del nord, in particolare del Tigrè, alleatesi con gli eritrei. Il regime di Menghistu è stato sconfitto e il nuovo regime si è fondato sulla cooperazione fra il Tigrè e le etnie diverse dagli Ahmara. I nuovi governanti avevano di fronte a sé una scelta fondamentale. Continuare la tradizione centralistica, semplicemente sostituendosi agli Ahmara, o tentare una soluzione federale. In parte, questa seconda scelta era obbligata. Infatti, il nuovo regime ha dovuto riconoscere l'indipendenza agli eritrei, suoi alleati nella guerra civile. In secondo luogo, i tigrini rappresentano una frazione minoritaria della popolazione e hanno una posizione geografica periferica e quindi difficoltà di controllo dell'intero sistema.

Data la storia sanguinosa, antica e recente, di conflitti etnici, il nuovo regime non poteva che riconoscere la realtà di conflitto e di divisione esistente e ha quindi tracciato i confini fra gli stati federati su basi esclusivamente etniche. Il federalismo è stato quindi assunto come sistema moderatore dei conflitti, tramite la creazione di centri di potere separati. La struttura federale derivata dalla divisione su linee etniche pone comunque problemi gravissimi al nuovo Stato. Soprattutto, sono emerse enormi differen-

ze di area, popolazione e risorse fra gli stati federati. Lo stato più grande, Oromya, ha circa 20 milioni di abitanti e copre un terzo della superficie. Il più piccolo, Gambela, ha solo 100 mila abitanti. Le differenze di risorse economiche e fiscali fra gli stati sono enormi. Per assicurare un minimo, peraltro infimo, di servizi in tutto il paese, il governo federale deve effettuare costosi trasferimenti finanziari. Ma la perequazione non è facile quando le differenze etniche sono diventate il fattore attorno al quale si è strutturato il sistema federale. Inoltre, le tradizioni democratiche sono quasi del tutto assenti in Etiopia. Riuscirà il sistema a sopravvivere? Un sistema centralizzato avrebbe dato maggiori garanzie? L'esperienza dell'Africa non depone a favore di un sì per la seconda domanda.

Cfr. G. Brosio e S. Gupta, *Ethiopia's Grants System: Options for Reform*, in *Fiscal Federalism in Theory and Practice* (Teresa Ter-Minassian editor), IMF, Washington D.C., 1997.

Anche in Asia, in particolare nei paesi con sistemi di democrazia rappresentativa, sta iniziando un, ancora timido, processo di decentralizzazione. In Corea, ad esempio, l'elezione popolare dei sindaci, avvenuta per la prima volta agli inizi degli anni Novanta, ha stimolato da parte dei nuovi amministratori la richiesta di maggiore autonomia. Cioè di trasformare un tipico sistema funzionale[2], dove il governo centrale considera i governi locali come propri bracci operativi e detta loro che cosa devono fare, in un sistema decentralizzato, dove i governi locali hanno autonomia e responsabilità nelle proprie scelte.

A partire dall'abbandono della scena politica da parte di Suharto, anche l'Indonesia ha avviato una profonda trasformazione del sistema molto accentrato esistente, basato sulla nomina da parte del Presidente dei sindaci e dei governatori delle province, con un vero sistema decentrato basato sull'elezione popolare di queste cariche. Il processo sta avvenendo sotto la spinta di due fattori principali: il primo è la necessità di accomodare le richieste di autonomia/secessione provenienti da regioni etnicamente diverse e/o geograficamente lontane e ricche di risorse naturali che non intendono condividere con le altre. Il secondo fattore è la necessità per il governo centrale di dividere con altri – in questo caso i governi locali e regionali – l'impopolarità di una situazione economica degradata e delle politiche di risanamento.

Processi di decentramento molto interessanti avvengono anche nei paesi ex-comunisti. In effetti, nei paesi della transizione al mercato

[2] Vedi su questo il paragrafo che segue in questo stesso capitolo.

occorre costruire *ex novo* l'intero tessuto delle relazioni finanziarie intergovernative, cioè attribuire funzioni e responsabilità di spesa ai diversi livelli di governo e poi i mezzi finanziari per farvi fronte. Durante il socialismo gli enti sub-nazionali erano governati dal centro, attraverso gli organi locali del partito. L'autonomia, nei pochi casi in cui si sviluppava, era dovuta a boss locali del partito, che erano riusciti a sottrarsi alla disciplina del centro (tipico di alcune repubbliche asiatiche dell'Unione Sovietica). Da notare, che in questi paesi non vi era in precedenza un vero settore pubblico, come l'intendiamo in Occidente. Molti servizi pubblici – sanità, abitazione, ricreazione, pensioni, ecc. – erano (e in parte sono ancora) forniti direttamente dalle imprese, le quali pagavano anche la maggior parte delle imposte. A loro volta, le imprese erano in maggioranza possedute da enti locali e regionali. Quindi il passaggio al mercato ha significato creare non solo il settore privato, ma anche un vero settore pubblico, liberando le imprese dalla produzione di servizi pubblici per i propri dipendenti. Ha anche significato l'articolazione in livelli separati del settore pubblico e l'assegnazione a ciascuno di essi di nuovi mezzi di finanziamento.

Il caso della Cina è uno dei più interessanti, perché in questo paese i problemi di sviluppo economico e di gestione macroeconomica dell'economia si mescolano strettamente con i rapporti fra i diversi livelli di governo. In breve, la riforma economica – il cosiddetto socialismo di mercato – ha significato la riduzione drastica del ruolo svolto dalla pianificazione centrale e dai controlli esercitati dal governo centrale. Anche se la proprietà rimane in buona parte pubblica, ad eccezione delle «zone speciali», delle piccole imprese e delle joint ventures con l'estero, le imprese agiscono in base a meccanismi di mercato. Questo vale anche per le grandi imprese industriali pubbliche il cui controllo è passato nelle mani dei governi provinciali e locali creando una sorta di «federalismo economico», che alimenta la domanda di decentralizzazione politica. I vari governi locali vogliono avere la possibilità di governare da soli la propria economia anche a costo di imporre oneri, tramite dazi, sussidi, vincoli agli scambi e all'attività economica delle altre aree.

Come sempre accade, qualsiasi processo di decentralizzazione e/o di privatizzazione richiede un quadro legale ben definito per produrre vantaggi ed è questo che manca tuttora in Cina. La decentralizzazione economica ha comportato la creazione di enormi divari di svi-

luppo fra le regioni, provocando in quelle più ricche domanda di maggiore autonomia e in quelle più povere pressanti richieste al centro di sovvenzioni finanziarie. Si tratta di domande che il governo centrale è incapace di soddisfare per mancanza di risorse. In effetti, in seguito alla ristrutturazione dell'economia, o meglio dei costi che essa impone, le imprese hanno minore capacità di pagare imposte. Inoltre, dato il minore controllo del partito, le province si sottraggono al versamento al centro della quota di imposte ad esso dovuta. Per rinsaldare il suo potere il governo centrale ha introdotto nel 1994 una grande imposta nazionale, l'IVA (della quale un quarto del gettito è retrocesso alle province). Inoltre, per evitare disordini e rischi di secessione il governo centrale ha dovuto ricorrere a finanziamenti concessi dalla Banca Centrale sotto forma di prestiti per la realizzazione – questa è la giustificazione – di spese di interesse dello stesso governo centrale. Con ciò, però, si sono posti in forse gli obiettivi di stabilità macroeconomica perseguiti dal governo cinese. Come si vede, la riforma delle relazioni fra i diversi livelli di governo – soprattutto, nel caso cinese, fra stato centrale e governi provinciali – è essenziale per la continuazione del processo di riforma economica, per il risanamento finanziario e per la creazione di un settore pubblico efficiente.

In Europa occidentale, a partire dagli anni Ottanta, il processo di decentralizzazione assume essenzialmente la veste della regionalizzazione di precedenti sistemi unitari e vede impegnata soprattutto l'Europa del Sud e cioè, insieme all'Italia, la Spagna, la Francia, il Regno Unito e, per ora al solo stadio di dibattito politico, il Portogallo.

La lista delle trasformazioni federali in Europa comprende per il momento il solo caso del Belgio, che ha terminato di recente un processo di federalizzazione durato vent'anni, ma potrebbe essere allungata fra non molto dalla Spagna, dove alcune regioni – la Catalogna e i Paesi baschi – hanno ordinamenti tipici degli stati federati.

Passando ai sistemi federali classici, la spinta attuale alla decentralizzazione assume, negli Stati Uniti, le caratteristiche di una riduzione dell'invadenza del governo federale nelle politiche degli stati federati, ma anche di una consistente riduzione dei trasferimenti federali. In Australia, gli stati stanno rivendicando maggiori poteri in materia di entrate. L'evoluzione del sistema federale in Canada è dominata totalmente dalle spinte secessionistiche del Quebec. Finora il governo federale ha seguito una politica di *appeasement,* spogliandosi di competenze a favore della Provincia francofona. Il processo si è poi ine-

vitabilmente esteso alle altre province, che non hanno voluto rimanere indietro nel processo di devoluzione di poteri.

3. *Decentralizzazione e privatizzazioni*

Per alcuni studiosi la decentralizzazione si accompagna, nel senso che ne è un risultato, al processo di privatizzazione, cioè di riduzione *tout court* del ruolo del settore pubblico. In effetti, sotto moltissimi profili un sistema decentralizzato sta ad uno centralizzato come un sistema di mercato sta ad un sistema pianificato, nel senso della pluralità di offerta. Ad esempio, in un sistema centralizzato viene normalmente offerta – in un determinato settore – un'unica politica su tutto il territorio nazionale. In un sistema decentralizzato, la stessa politica può essere differenziata a livello di ogni ente sub-nazionale, che ne è competente.

Certo, il parallelo non può essere spinto troppo in là: a differenza di un libero mercato, dove il consumatore insoddisfatto di una marca si può rivolgere ad un'altra, in un sistema decentralizzato il cittadino scontento delle politiche del suo comune deve sostenere costi non indifferenti per trovare un'offerta alternativa, perché deve spostare la propria residenza in un altro comune. È quanto accade nel famoso modello di Tiebout, dove i cittadini sono così liberi di scegliere la propria residenza da poter decidere di andare ad abitare nel comune che offre la combinazione di politiche locali (e di imposte) che a loro più aggrada. Come vedremo nel Capitolo seguente, un sistema decentralizzato stimola processi di concorrenza fra gli enti locali, facilitando i confronti, da parte dei cittadini, delle *performance* delle varie amministrazioni. I cittadini possono cioè ottenere miglioramenti nell'offerta di servizi da parte degli enti locali senza essere costretti a spostare la propria residenza in altre località.

Ritornando alla privatizzazione delle imprese pubbliche, essa significa, di solito, la sostituzione di un unico offerente pubblico con un certo numero di offerenti privati, come sta accadendo lentamente in Italia nel settore telefonico, dell'elettricità e dei trasporti. Si ha cioè una diversificazione dell'offerta, che richiama una maggiore diversificazione anche all'interno del settore pubblico vero e proprio con la riduzione delle prerogative del governo centrale a favore dei governi sub-nazionali. Per fare un esempio, la scomposizione avviata dalle

ferrovie in Gran Bretagna, per cui ad un'unica compagnia nazionale pubblica si sostituisce una pluralità di compagnie regionali, a carattere per lo più privato, accresce le necessità di regolamentazione a livello locale.

Vi è, infine, un collegamento politicamente meno virtuoso fra privatizzazione e decentralizzazione. La privatizzazione è una componente fondamentale delle politiche di risanamento finanziario. Serve a ridurre le perdite delle imprese pubbliche e a rimpolpare le casse statali con i proventi delle vendite. Il risanamento finanziario comporta più in generale taglio delle spese e aumento delle entrate: due politiche entrambe fortemente impopolari. La decentralizzazione delle competenze e delle risorse trasferisce a livello locale le decisioni di taglio e di aumento e l'impopolarità ad essa associata. Come vedremo, però i comuni italiani sono stati sinora assai timidi nella privatizzazione delle loro aziende e rischiano ora di perdere il treno, cioè di vendere le aziende ad un prezzo più basso di prima per effetto della liberalizzazione dei mercati.

4. *Le ragioni politiche della decentralizzazione*

La forza principale che spinge alla decentralizzazione è politica. Dalla decentralizzazione ci si attende, è vero, un migliore funzionamento del settore pubblico e dunque vantaggi amministrativi e fiscali, ma non vi è dubbio che la spinta fondamentale è politica, anche se essa assume connotazioni e ragioni diverse.

Ad esempio, in America Latina la decentralizzazione è stata trainata dallo sviluppo di movimenti popolari di base, come accennato in precedenza, ma è anche stata assecondata dalle classi politiche nazional/conservatrici, che hanno visto nella devoluzione di funzioni e di risorse la possibilità di scaricare sulle classi politiche locali l'impopolarità del risanamento finanziario. In molti casi, però, come in Colombia e in Bolivia, la decentralizzazione delle risorse ha proceduto più rapidamente di quella delle competenze, aggravando i problemi finanziari del governo centrale.

In Africa, la decentralizzazione – ad eccezione delle trasformazioni in senso federale – si spiega con la necessità da parte dei governi nazionali di condividere con altri l'impopolarità della difficile situazione economica, che essi hanno contribuito a creare con politiche

dissennate e corrotte, e i costi del risanamento finanziario. Scarsa è stata finora la spinta locale e questo mina fortemente le possibilità di successo della decentralizzazione. Non solo è carente la volontà di autogoverno, ma i nuovi enti locali sono sovente lasciati senza risorse finanziarie e quindi destinati all'insuccesso.

In Uganda, un caso considerato «modello» per la decentralizzazione, la motivazione è più complessa. Il processo di decentralizzazione rappresenta infatti il tentativo di superare le spinte tribali mediante l'aggregazione delle diverse componenti etniche lungo le linee dei partiti e dei movimenti che competono a livello locale.

In Asia è nuovamente la democratizzazione dei sistemi politici a stimolare la decentralizzazione: quando una società si sviluppa e si arricchisce diventa più articolata anche nelle domande politiche ed il governo centrale, che ha una forte tradizione autoritaria, non è più capace di canalizzarle.

Analizzare il perché della decentralizzazione nei paesi sorti sui territori dell'ex Unione Sovietica richiede molto tempo, essendo le ragioni molteplici: democratizzazione del sistema, privatizzazione dell'economia, sentimenti di risveglio e/o di rivalsa delle nazionalità oppresse dal precedente regime, logica del «si salvi chi può» di fronte al collasso del sistema.

Anche nel mondo occidentale, industrializzato, decentralizzazione e privatizzazione sono strettamente collegati, nel senso che sono un tentativo di trovare soluzione alla cosiddetta crisi del *Welfare State*. In effetti, l'analisi della decentralizzazione in Occidente deve essere più articolata, perché più articolati sono il sistema politico e l'intervento pubblico nella società e nell'economia. In generale, nel mondo occidentale si è assistito negli anni Settanta e Ottanta, per quanto concerne i rapporti fra governo centrale e governi sub-nazionali, ad un andamento a forbice, consistente nell'ampliamento della quota di spesa pubblica erogata dai governi sub-nazionali e, contemporaneamente, nella riduzione della quota di risorse proprie amministrate da questi enti. In altre parole, si è avuta centralizzazione delle entrate e decentralizzazione della spesa. Per colmare il divario, sono aumentati i trasferimenti erogati dal governo centrale e, poiché nessuna istituzione è disposta a finanziare altri senza porre condizioni, è aumentato anche il controllo esercitato dal governo centrale su quelli periferici.

La forbice ha prodotto i risultati attendibili: eccesso di crescita della

spesa, diminuita legittimità politica del prelievo di risorse da parte del centro (si pensi alla crescita dei movimenti di rivolta fiscale), crescente incapacità del centro nell'accogliere e/o rendere compatibili le domande e nel soddisfare le richieste differenziate provenienti dalla società, articolata territorialmente. In queste condizioni, a partire dalla seconda metà degli anni Ottanta è aumentata la domanda dei governi locali di governarsi in maggiore misura da soli, ma è aumentata anche la disponibilità del centro a soddisfare questa domanda. Decentralizzare e privatizzare significa ridurre la responsabilità politica nell'adeguare domanda e offerta di servizi pubblici e aumentare per contro i meccanismi, che si regolano da soli, quali appunto quelli di mercato o simili al mercato.

Gli economisti hanno sottolineato da tempo i vantaggi di un sistema decentralizzato in termini di maggiore soddisfazione delle domande dei cittadini e di più efficiente uso delle risorse. Le teorie più recenti – che in realtà si riferiscono all'esperienza della Costituzione americana del 1778 – mettono in risalto la spinta della concorrenza introdotta dalla decentralizzazione. Sarà questa, come vedremo, la linea portante di questo libro. Le soluzioni istituzionali, che verranno suggerite per la riforma del nostro sistema di governo locale, saranno orientate ad esaltare i vantaggi che possono derivare dalla concorrenza fra le istituzioni e ad assicurare le regole del gioco che sono necessarie per far svolgere alla concorrenza un ruolo benefico per la società.

Vi sono, addirittura, alcune analisi che mostrano che lo stesso grado di sviluppo economico di un paese è correlato positivamente al suo grado di decentralizzazione politica[3]. La teoria politica e quella dell'organizzazione mettono per contro in risalto i vantaggi ottenibili dalla specificazione delle responsabilità attribuite alle diverse unità di governo, dalla riduzione dei costi di partecipazione politica che si ottengono quando i luoghi di decisione vengono avvicinati, e dal miglioramento nel funzionamento della politica, che dovrebbe derivare da questa accresciuta partecipazione. Ci occuperemo estesamente di questi problemi nel prossimo capitolo.

Ovviamente, la decentralizzazione può risolvere questi problemi, ma non automaticamente. Dipende dal modo in cui essa viene effet-

[3] L'argomento è svolto molto bene a livello teorico da Weingast (1995).

tuata.

5. *Le strategie possibili della decentralizzazione: deconcentrare, devolvere nuove competenze o federalizzare?*

Se in generale, come accennato all'inizio, la decentralizzazione significa il trasferimento di potere politico a favore dei livelli di governo subnazionali, nel concreto essa assume forme ed intensità diverse. Come in tutti i problemi di classificazione le opinioni divergono; in questo caso le divergenze sono acuite dal significato emotivo che si attribuisce alla decentralizzazione. Per la maggior parte delle persone, forse non in Italia, la decentralizzazione è senza dubbio un bene, così come la democrazia; per altri è invece un male, un fattore di divisione e di scarsa funzionalità.

Il fenomeno generale della decentralizzazione è associato di norma a tre processi mediante i quali, con intensità peraltro diversissima, una certa quantità di potere decisionale viene trasferita dal centro, cioè dalla capitale politica del paese, alla periferia.

La forma più tenue, anzi così tenue da non essere apprezzata dagli stessi fautori della decentralizzazione, consiste nella *deconcentrazione* (detta anche *decentralizzazione amministrativa*), cioè nel trasferimento dei poteri decisionali per alcune politiche dai ministeri centrali agli uffici regionali, o locali, dei medesimi ministeri. È cioè la burocrazia del governo centrale che diventa un po' meno monolitica, delegando le decisioni alla periferia e quindi ammettendo un certo grado di differenziazione delle politiche sul territorio in aderenza alle caratteristiche e, perché no, alle preferenze locali. Un sistema deconcentrato può anche prevedere l'esistenza di consigli locali eletti democraticamente, come è il caso delle province boliviane o dei governi locali di primo livello in Indonesia prima delle recenti riforme del 1999. Poiché sindaci e governatori sono nominati dal governo centrale, questi enti locali sono controllati così strettamente dal governo centrale da diventare di fatto delle divisioni territoriali dei ministeri, o delle agenzie, come si direbbe oggi.

Vi sono due varianti di questo sistema. La prima di esse, detta *sistema prefettizio,* ha costituito il tradizionale sistema di governo locale della Francia repubblicana, fino alla decentralizzazione del 1981[4]. In questo sistema il prefetto possedeva competenze di indirizzo e di con-

trollo su tutti gli uffici locali dei ministeri e sugli enti locali. Un esempio tipico della seconda versione, detta *sistema funzionale*, è stato il sistema italiano di governo locale fino alla riforma regionale del 1970. In esso, il prefetto aveva competenze più limitate del suo collega francese, essendo soprattutto responsabile in materia di ordine pubblico e di assistenza. Il controllo del governo centrale nelle altre materie era direttamente esercitato dalle direzioni regionali e soprattutto provinciali dei ministeri. Questo sistema è peraltro ancora operante oggi in parecchi paesi con una lunga tradizione di centralizzazione, come Corea e Giappone.

Una versione contemporanea di deconcentrazione è costituita da quella che si chiama nel nostro paese l'*autonomia funzionale*, cioè la concessione di una speciale capacità di autogoverno ad enti pubblici, che operano a livello locale come diramazioni del governo centrale. Tipico il caso delle università e delle scuole. Le università nella loro configurazione attuale hanno alcune somiglianze con gli enti locali. Forniscono un servizio che ha alcune caratteristiche pubbliche, che è finanziato in parte con tasse chieste agli utenti e con trasferimenti pubblici e hanno una capacità, in prospettiva, di completo autogoverno. Ne differiscono per contro, perché non hanno una base territoriale propria e perché gli organi di autogoverno sono composti da docenti e studenti e non dalla generalità dei cittadini. Probabilmente, si tratta di una forma transitoria di governo, intermedia fra l'ente pubblico e l'impresa privata. Quest'ultima, o forse ancora più probabilmente l'organizzazione senza fini di lucro, appare la forma di approdo naturale per le università italiane, se l'autofinanziamento, cioè i prezzi pagati degli studenti, dovesse sostituire quasi integralmente gli attuali finanziamenti pubblici. Riprenderemo più volte questa tematica nel corso di questo libro.

La forma intermedia di decentralizzazione è quella della *devoluzione,* o della *decentralizzazione politica*. La devoluzione, espressione

[4] Ovviamente, in Francia come in Italia, il sistema deconcentrato ha convissuto con un sistema di governo locale autonomo, basato sui comuni e sulle province (*Départements* in Francia). Cioè alcuni servizi sono stati e sono tuttora forniti dallo Stato a livello periferico tramite il sistema di deconcentrazione, altri dai governi locali. Al tempo stesso il governo centrale esercitava (ed esercita tuttora anche se in modo meno incisivo) il suo controllo tramite i prefetti sui governi locali e in taluni casi li forzava (e li forza tuttora) a prestare essi stessi servizi di carattere nazionale, come l'anagrafe o il servizio elettorale.

tipicamente anglosassone, mette in risalto il trasferimento di competenze di governo dal centro a favore di enti di governo dotati di autorità politica, che trovano la propria legittimazione nell'elezione popolare dei loro organi, e con competenza su una determinata area di territorio. Secondo una definizione in voga: «le unità locali, sono autonome, indipendenti e considerate chiaramente come livelli separati di governo, sui quali le autorità centrali esercitano un esiguo livello di controllo, quando lo esercitano» (Rondinelli e Cheema, 1983, p.22).

L'esempio classico di un siffatto sistema è il governo locale inglese del secolo scorso, che tanto piaceva ai politici moderati italiani del periodo post-unitario, dove l'autonomia degli enti locali era sostanziosa e dove il controllo del governo centrale era esercitato solo tramite leggi e, se del caso, dai tribunali. Nei decenni più vicini a noi, il controllo del governo centrale in Gran Bretagna è diventato molto più intenso, nello sforzo di contenere la propensione alla spesa degli enti locali, e il sistema ha perso buona parte delle sue doti di autonomia.

I paesi scandinavi rappresentano oggi il modello più riuscito di decentralizzazione politica: i loro enti locali governano in piena autonomia, limitata solo da norme generali di legge, circa il 50 per cento della spesa pubblica complessiva. Il sistema scandinavo può in effetti essere considerato come un'alternativa seria, anche se più moderata, alla trasformazione in senso federale del nostro paese, dato il grado effettivo di elevata autonomia che gli enti locali possiedono.

Anche i sistemi regionali oggi esistenti in Francia, Italia e Spagna rientrano nella categoria generale della devoluzione. Con la regionalizzazione, infatti, si devolvono poteri legislativi e/o amministrativi – prima riservati al centro – ad un nuovo livello di governo – appunto

Quadro 2. **Un esempio di effettiva decentralizzazione politica: le relazioni intergovernative in Svezia.**

La Svezia non è stata e forse non sarà mai un paese federale. Si tratta di un paese estremamente omogeneo: non esistono divisioni culturali, etniche, religiose o linguistiche di qualche rilievo fra le diverse aree. Il sistema di governo territoriale è fortemente decentralizzato. Oltre al governo centrale, operano 24 contee e 288 comuni, la cui dimensione media è di 30.000 abi-

tanti. Contee e comuni amministrano circa il 50 per cento della spesa pubblica totale. La responsabilità delle contee è concentrata nel settore della sanità, mentre i comuni provvedono, oltre che alla fornitura dei normali servizi urbani, a quella dei servizi scolastici – educazione primaria e secondaria – dei servizi sociali e recentemente a quella dei servizi sanitari per l'infanzia e per la popolazione anziana con malattie croniche.

Comuni e contee sono responsabili dell'assunzione e gestione del loro personale, inclusi docenti, medici e paramedici, senza alcun intervento da parte del governo centrale. I comuni inoltre si finanziano primariamente con l'imposta personale sul reddito, di cui sono liberi di fissare le aliquote. Il governo centrale ha ridotto praticamente a nulla i controlli sugli enti locali e ha preferito da tempo sottoporre la loro azione al controllo della concorrenza. Per fare un esempio concreto, nel campo dell'istruzione le famiglie sono libere di scegliere fra scuola pubblica e privata. Quelle che optano per la seconda hanno diritto a ricevere un buono da parte del governo che è uguale al 75 per cento del costo medio della scuola pubblica del livello corrispondente. Sistemi di concorrenza analoghi sono stati introdotti di recente, con maggiore gradualità, anche nel campo della sanità. Inoltre, per limitare l'ingerenza del governo centrale nelle scelte dei comuni, i trasferimenti settoriali a loro favore sono stati conglobati in un'unica dotazione generale priva di vincoli circa il suo utilizzo. Per migliorare la qualità e l'efficienza sono stati incentivati programmi volti al raggiungimento della qualità e il governo centrale promuove la diffusione dell'informazione concernente i livelli di prestazione raggiunti dai comuni nei vari settori di attività. Inoltre, il governo centrale ha definito i diritti dei cittadini a ricevere prestazioni minime da parte delle collettività locali e ha promosso in misura crescente la tutela di tali diritti in sede giudiziaria. In altre parole, al controllo burocratico e gerarchico si tende a sostituire il controllo diretto dei cittadini tramite la tutela effettiva dei loro diritti.

Il numero dei comuni è stato fortemente ridotto fra il 1950 e il 1975 con l'obiettivo di creare unità di dimensione sufficiente a permettere l'assunzione di nuove responsabilità impegnative, come quelle in campo scolastico e sanitario. Ovviamente, le relazioni fra centro e periferia non sono sempre pacifiche. Il Parlamento nazionale è il solo organo abilitato ad emanare leggi, anche nei settori riservati alla competenza degli enti locali. In effetti, si calcola che circa l'80 per cento dei servizi prestati dai comuni sia soggetto a leggi volte a tutelare l'interesse nazionale e ad assicurare il necessario coordinamento fra le singole unità. L'attività regolamentativa è sovente contestata dai governi locali.

Ripartizione settoriale della spesa degli enti locali svedesi al 1992

	Comuni		Contee
Servizi sociali	35%	Sanità	75%
Istruzione	23%	Assistenza psichiatrica	9%
Energia, acqua e rifiuti	7%	Istruzione e Cultura	5%
Amministrazione generale	9%	Amministrazione	3%
Cultura e tempo libero	6%	Altro	8%
Ambiente e salute	5%		
Trasporti e comunicazioni	4%		
Lavoro e imprese	3%		
Totale	100	Totale	100

Fonte: OCDE, *La gestion publique à travers les différents niveaux d'administration*, Parigi, 1997.

le regioni – dotato di una dimensione territoriale più ampia. Forse quello regionale è un modello instabile, nel senso che è destinato, o alla trasformazione in un sistema federale, o al ritorno al modello del governo locale. Questo perché le regioni, avendo normalmente una dimensione territoriale e demografica importante rispetto al governo centrale, sono in grado di realizzare le loro aspirazioni ad un riconoscimento costituzionale dei propri poteri, che è appunto l'essenza di un sistema federale.

Non è facile distinguere un sistema federale da un sistema regionale, soprattutto se questo è dotato di importanti competenze. Comunque, un sistema federale nasce da un accordo fra stati federati e quindi assegna ad essi, non tanto e non solo maggiori competenze che in un sistema regionale, ma soprattutto maggiori garanzie sul mantenimento delle competenze e della loro autonomia. In altre parole, in un sistema federale gli stati federati dispongono di veri e propri diritti di proprietà sulle loro competenze, cioè sui loro poteri. La conseguenza di ciò sul piano giuridico è che la modificazione delle competenze degli stati federati può avvenire solo con revisioni costituzionali e con la partecipazione e l'approvazione degli stati federati. In definitiva, un sistema federale può assicurare un grado elevato di decentralizzazione, mantenibile nel tempo con maggiore sicurezza delle altre versioni di governo decentralizzato.

Certamente, un sistema funzionale o prefettizio assegna alle comunità locali un potere di decisione autonomo molto limitato e permette di raggiungere diversità nelle politiche enormemente minori che

negli altri due sistemi. Un sistema federale, per contro, ha potenzialità di autonomia e di differenziazione più elevate dei sistemi di devoluzione, anche se nella realtà si osservano sistemi di devoluzione quasi più decentralizzati dei sistemi federali. Ad esempio, i sistemi scandinavi non hanno molto da perdere in termini di autonomia nel confronto con il sistema australiano. In effetti, aumentare il grado decentralizzazione di un sistema comporta l'espansione delle responsabilità di decisione, le competenze di spesa e le entrate di cui dispongono gli enti di governo sub-nazionali e la conseguente riduzione delle stesse per il governo centrale.

6. *Le strategie della decentralizzazione: rivedere le dimensioni degli enti sub-nazionali e le relazioni fra di essi*

Il grado di decentralizzazione di un sistema può essere modificato rimanendo all'interno di esso – cioè senza trasformare un sistema di decentralizzazione politica in un sistema federale – procedendo alla cosiddetta riforma strutturale, cioè modificando numero, dimensioni degli enti sub-nazionali e natura delle interrelazioni fra di essi.

Nel secondo dopoguerra, ad esempio, parecchi paesi hanno proceduto al consolidamento del loro sistema di governo municipale, riducendo il numero dei comuni attraverso fusioni e accorpamenti. Una simile politica è propugnata, senza successo, da decenni in paesi come l'Italia, la Francia e la Spagna, dotati di un sistema polverizzato di comuni, che si sono sempre opposti pugnacemente alla propria sparizione. D'altronde, in un sistema democratico è difficile ridurre, se non consensualmente, il numero di enti che sono considerati, da de Tocqueville in poi, come la palestra della democrazia. Un'altra direzione di riforma – il cui perseguimento si è rivelato altrettanto difficile – è quella della creazione delle città metropolitane per affrontare i problemi dovuti alla concentrazione della popolazione e delle attività economiche nelle aree urbane. A sua volta, la soluzione della città metropolitana può essere ottenuta in versioni differenti.

Per fare un esempio, Milano e i comuni della sua cintura creano un nuovo ente di governo – la «Città Metropolitana di Milano» – cui trasferiscono alcune delle proprie funzioni e una parte delle proprie risorse, ma mantengono tutti la propria identità. Oppure, la città centrale, di nuovo Milano, fonde in sé i comuni che le stanno attorno e

dalla fusione nasce un Comune, la «Grande Milano», che li incorpora tutti.

La riforma strutturale può avere numerosissime varianti, oltre all'aumento delle dimensioni medie dei comuni e alle soluzioni metropolitane, come vedremo oltre. Può consistere, come è stato fatto in Inghilterra ed in alcuni stati degli Stati Uniti, nell'abolizione dei piccoli comuni rurali e nel trasferimento delle loro funzioni ad un ente di livello superiore come la Contea (una sorta di Provincia).

La riforma strutturale tocca non solo i sistemi di governo locale, ma anche quelli regionali e federali. Per fare un esempio, vi è in Italia una tesi sostenuta a suo tempo dalla Fondazione Agnelli, secondo cui la riforma in senso regionale «forte», o federale, del nostro sistema esigerebbe la riduzione del numero delle regioni attuali e la loro trasformazione in macro-regioni[5]. In Gran Bretagna, la devoluzione regionale è pensata con riguardo alle quattro componenti classiche del Regno Unito: Inghilterra, Galles, Scozia e Irlanda del Nord. In Spagna, per contro, l'attuale sistema regionale appare orientato alla trasformazione federale senza ridurre in nessun modo il numero odierno delle Comunità Autonome (così si chiamano le regioni spagnole).

Vi è una tesi, ed anche una pratica, del tutto opposta alla riforma strutturale, detta anche della *frammentazione delle giurisdizioni*. Questa tesi, che è più consona con un sistema di tipo concorrenziale di governo territoriale, suggerisce di risolvere i problemi derivanti dalle insufficienti dimensioni degli enti locali mediante lo stabilimento di rapporti stretti e di tipo prevalentemente contrattuale fra di essi. In sostanza, governi locali e regionali potrebbero, alla stessa stregua di soggetti privati, stringere accordi per produrre e fornire servizi in Comune, incaricare imprese private di produrre per conto loro, stringere rapporti di sub-fornitura per cui l'ente più appropriato alla bisogna produce anche per gli altri ed è remunerato da essi. Il grande numero di consorzi e di associazioni fra enti locali in moltissimi paesi mostra che si tratta di una soluzione non teorica, ma effettiva, che inizia a coinvolgere anche enti locali appartenenti a stati nazionali diversi. In sostanza, perché fondere due comuni facendo perdere la loro identità, quando esistono soluzioni meno traumatiche e sovente altrettanto efficienti? In effetti, come vedremo, parecchi dei problemi

[5] Cfr. Fondazione Agnelli, 1993.

che oggi in Italia si pensa verranno risolti dalla creazione delle aree metropolitane sono in parte già stati risolti o comunque sono risolvibili con forme di cooperazione intercomunale o interprovinciale; tipico il caso dei consorzi metropolitani per i trasporti o la raccolta rifiuti.

Questa soluzione di tipo contrattuale fra enti locali è oggi fortemente facilitata dalla mobilità delle persone e delle cose, che ormai oltrepassa agevolmente anche i confini nazionali. Il caso più evidente è rappresentato dai progetti comuni intrapresi fra governi locali e regioni appartenenti a paesi diversi, cioè i cosiddetti progetti transfrontalieri, che investono la fornitura di servizi alle persone e/o alle imprese. Anche se nella maggior parte dei casi le leggi e/o le costituzioni nazionali proibiscono agli enti locali e agli stati federati di intrattenere rapporti con istituzioni estere, è un fatto ormai quotidiano che regioni ed enti locali di tutto il mondo abbiano rapporti con l'estero e facciano cioè un po' di politica estera. Questa trasformazione viene ormai propugnata da alcuni studiosi[6] come una nuova forma di federalismo, il FOCJ (*Functional, Overlapping and Competing Jurisdictions*), basato sull'allentamento dell'antico tradizionale legame fra cittadini e territorio. Per fare un esempio concreto, i cittadini di Torino, per risolvere un loro problema – quello di ravvivare lo sviluppo locale – si possono rivolgere tramite il loro comune, ad una regione francese, quella del Rhône-Alpes, per stabilire rapporti di collaborazione con imprese francesi, senza passare per la loro regione, né tanto meno per il governo nazionale. Il comune di Torino potrebbe stringere un accordo con valenza istituzionale con la regione francese e in tal modo porre in essere una struttura di governo temporanea, funzionale – cioè legata al progetto in questione – che si sovrapporrebbe alla struttura attuale dei legami istituzionali di cui si compone attualmente il sistema di governo territoriale italiano. In un mondo in cui l'informazione – e non soltanto le persone o le cose materiali – viaggia liberamente, diventa sempre più difficile per i governi di livello superiore vincolare l'attività dei livelli di governo inferiore situati nel loro territorio. Nuove istituzioni che scavalcano le frontiere e che prescindono, parzialmente, dalla configurazione attuale diventano quindi sempre più probabili e possibili. Il che significa, fra le altre

[6] In particolare dagli economisti svizzeri Bruno Frey e Reiner Eichenberger, 1995.

cose, che siamo cioè in presenza della de-territorializzazione del governo.

7. *Le condizioni per il successo della decentralizzazione*

Come accennato all'inizio, la decentralizzazione non produce automaticamente risultati positivi. Il suo successo dipende dall'esistenza di condizioni, numerose e stringenti.

Il primo nucleo di condizioni riguarda il sistema politico. Buona parte dei vantaggi della decentralizzazione, che esamineremo con dettaglio nel prossimo Capitolo, derivano dalla responsabilizzazione

Quadro 3. **Un esempio delle difficoltà della decentralizzazione: il problema urbano in Sud Africa, dopo l'apartheid.**

Prima della caduta dell'*apartheid* anche le città, in particolare le aree metropolitane, sud-africane erano divise lungo linee razziali. Ogni area urbana era divisa in un'Autorità Locale per i Bianchi ed in un'Autorità Locale per i Neri, le *townships* nere. Mentre le città bianche avevano a di-sposizione imposte locali e addizionali sul consumo di elettricità e acqua, le risorse delle *townships* nere erano ridotte agli affitti degli immobili pubblici e a tariffe applicate su pochi e scadenti servizi. In conseguenza dei divari che ne derivavano in termini di servizi urbani – nel 1991 la spesa per abitante per infrastrutture era pari a 550 dollari nelle prime e a meno di 60 nelle seconde – le città bianche erano sedi delle attività economiche, mentre quelle nere erano ridotte al ruolo di dormitori per una popolazione povera, costretta a lunghi spostamenti casa/lavoro. Inoltre, considerate, giustamente, dalla loro popolazione come uno strumento dell'*apartheid*, le città nere, o meglio i loro amministratori, mancavano di qualsiasi legittimità politica e dunque anche della legittimità di tassare i propri amministrati.

La nuova dirigenza politica post-*apartheid* aveva di fronte a sé una pluralità di opzioni per riformare il sistema urbano cancellando l'obbrobrio della separazione razziale. Una prima opzione era il mantenimento, per le aree metropolitane, dell'attuale struttura frammentata, procedendo unicamente ad una fusione, coppia a coppia, delle attuali città bianche con le città nere. In sostanza, si sarebbe ridotto a metà il numero di governi locali e redistribuite le risorse fra le comunità etniche.

La seconda opzione consisteva nella creazione di città metropolitane attraverso la fusione in un'unica unità, dotata di competenze su tutte le

materie, di tutte le città, bianche e nere, grandi e piccole. È in sostanza la soluzione della «Grande Milano». La terza soluzione possibile era quella della delega di alcune funzioni e l'attribuzione di una quota delle risorse ad una nuova unità con competenze parziali sull'intera area metropolitana. Ovviamente, nel caso particolare del Sud Africa, occorreva comunque procedere alla fusione delle città bianche e nere. La soluzione che è stata scelta è quella del secondo tipo, attraverso la creazione di un numero ridotto di grandi comuni.

Cfr. Ahmad J., *The Structure of Urban Governance in South African Cities*, in «International Tax and Public Finance», Vol. 3, 1996, pp. 193-213.

degli amministratori nei confronti dei loro cittadini. È necessario, dunque, che gli amministratori siano eletti, ma la scelta del sistema elettorale e, più in generale, del sistema politico locale – ad esempio i rapporti fra il Sindaco e il Consiglio comunale – deve esaltare la responsabilizzazione. Cosa tutt'altro che facile, ma essenziale. Ma come possiamo tutti verificare, il sistema di elezione diretta del Sindaco è stato un fattore importantissimo della rinascita del sistema di governo locale in Italia, perché ha introdotto una relazione di immediatezza fra le scelte, circa le politiche, del Sindaco e della giunta e la valutazione delle stesse da parte degli amministrati.

La responsabilità politica non ha peraltro modo di svolgere il suo ruolo, se non è sorretta da un adeguato sistema finanziario e di controlli. Il buon governo si basa sulla corrispondenza, per la stessa cerchia di cittadini, fra spese e imposte e va aiutato con l'imposizione effettiva di un vincolo di bilancio rigido all'azione degli amministratori e di un sistema trasparente di conti pubblici. Ricorriamo ancora ad un esempio estero. In Colombia i sindaci sono eletti per tre anni e non sono immediatamente rinnovabili. Il motivo, discutibile, è che in tal modo si riducono le possibilità di clientelismo e di corruzione. Accoppiato all'assenza di vincoli rigidi di bilancio, il sistema rischia di condurre la compagine di governo locale in Colombia, che sta vivendo una fase di riforma, al fallimento. I sindaci si indebitano fortemente a partire dal secondo anno di carica e le banche concedono un periodo di grazia per il servizio del debito di almeno un anno. Il risultato è che durante il mandato la spesa viene espansa, ma l'incidenza degli oneri del prestito inizia ad essere avvertita solo dopo la scadenza del mandato. Il Sindaco è rimasto popolare, ma le finanze comunali sono minate e con esse viene incisa la legittimità politica della democrazia locale, di recente riconquistata.

Anche un ben congegnato sistema di trasferimenti intergovernativi

è essenziale per la buona riuscita della decentralizzazione. In quasi tutti i sistemi, le necessità di spesa per le funzioni di responsabilità dei governi sub-nazionali sono superiori alla risorse finanziarie raccoglibili con le imposte locali. Di qui la necessità di trasferimenti finanziari dal centro e/o, nel caso dei sistemi federali, dagli stati agli enti locali. Se questi sono distribuiti, come per lunghi anni in Italia, con il criterio del «piè di lista», cioè in base alle spese sostenute, quale stimolo vi può essere al buon governo? Il Sindaco più ammirato, almeno fino a quando dura il gioco, non è colui che amministra meglio, ma chi riesce a ottenere più trasferimenti.

Un sistema adeguato di controlli complementa la responsabilità finanziaria. Nei sistemi centralizzati il governo nazionale esercita controlli preventivi molto stringenti dell'azione degli enti locali. I controlli preventivi – su cosa non si può fare e su come non si può fare – tendono a deresponsabilizzare i controllati e si rivelano comunque frequentemente inefficaci. Quando si inizia un processo di decentralizzazione i controlli devono diventare consuntivi, *ex post,* e guardare ai risultati ottenuti e non al modo del loro ottenimento. Soprattutto, il sistema dei controlli *ex-post* va costruito in maniera da poter essere utilizzato dai cittadini per far valere i loro problemi e le loro insoddisfazioni nei confronti dell'azione, che essi reputano inefficiente o per loro dannosa, dei governi che li amministrano.

Un altro problema cruciale da risolvere nel disegno della decentralizzazione è la corretta attribuzione delle competenze. Il problema ha due valenze. La prima, a cui si tende a prestare la maggiore attenzione, è che l'ente competente sia di dimensione sufficiente per affrontare adeguatamente i compiti affidatigli. Ad esempio, come fa un comune con meno di 200 abitanti a gestire e finanziare un sistema adeguato di assistenza sociale? La seconda è la possibilità per gli enti responsabili di una data politica di scaricare parte dei costi sugli enti prossimi geograficamente ad essi. Un caso classico è quello dell'inquinamento. Gli stati industriali del Mid West americano – lamentano i canadesi – hanno pochi incentivi a controllare le emissioni di fumi dannosi delle loro industrie, dato che i loro effetti sono sentiti, sotto forma di piogge acide, dalle province canadesi confinanti. Così il Governatore del Michigan, per fare un esempio, potrebbe gloriarsi di aver portato a poco prezzo nuove industrie nel suo stato, mentre la gloria vera è minore perché ha scaricato rilevanti costi di questa politica su altre aree.

Il sistema elettorale esplica in maniera parziale i suoi effetti, se non è sostenuto da mercati efficienti degli immobili e dei capitali. Ad esempio, il mercato degli immobili deve essere sufficientemente libero da segnalare gli effetti delle politiche tramite l'aumento, o la riduzione, dei prezzi e rendere possibili spostamenti di residenza dettati dalla bontà, o meno, delle politiche locali. Quello dei capitali ha una valenza simile. Ritornando all'esempio del Sud Africa, la legittimità politica degli amministratori delle *townships* nere era minata, in primo luogo, dal fatto che essi erano percepiti come «collaborazionisti» dai loro amministrati. Ma il problema era aggravato dal fatto che essi erano fortemente discriminati nell'accesso al credito. Non avevano cioè finanziamenti, anche quando avessero avuto la possibilità di ripagarli.

8. *Le opzioni praticabili per il nostro Paese*

È opportuno prima di presentare brevemente le opzioni praticabili in Italia, verificare il punto di partenza utilizzando una prospettiva comparata. Cioè vedere come si situa in termini di centralizzazione/decentralizzazione il nostro Paese rispetto a quelli avanzati dell'Occidente.

L'osservazione della realtà non permette una verifica facile. Il grado di centralizzazione/decentralizzazione del governo di un paese è un concetto che sfugge a misurazioni precise. L'indicatore più usato, che è quello cui faremo riferimento anche in questa sede, guarda alla quota di spesa diretta del governo centrale sul totale della spesa pubblica consolidata. Contiene qualche ambiguità. Può accadere, ad esempio, che il governo centrale trasferisca una somma alle regioni per la costituzione di parchi naturali, purché gli enti assegnatari accettino di attrezzare le aree per la fruizione dei disabili. In un caso simile la capacità di spesa del governo locale aumenta, ma il suo intervento viene in parte orientato dall'amministrazione centrale. Diversamente, può accadere che le regioni, esercitando un'attività di *lobbying* efficace, convincano il governo a effettuare direttamente una determinata spesa orientata verso obiettivi propri del governo locale. Nel primo caso l'indice di centralizzazione sovrastima il peso del governo locale, attribuendogli una parte di spesa che in realtà segue finalità decise dall'amministrazione centrale, mentre nel secondo caso il peso dell'intervento locale viene sottostimato. Le regioni in Italia hanno rappresentato sino

alla fine degli anni Novanta un classico esempio del primo tipo, con una spesa in gran parte vincolata e controllata dal centro attraverso un abnorme utilizzo di trasferimenti specifici. In Francia, invece, dove gli amministratori locali esercitano un'influenza informale ma efficace sul governo centrale specialmente attraverso il cumulo dei mandati locali e nazionali, accade il contrario e l'elevato grado di accentramento che emerge nei conti consolidati tende a sottostimare l'effettiva autonomia del governo locale.

Tabella 1. **Livello di accentramento nei paesi del G7**
(% della spesa pubblica totale assorbita da ogni livello)

	Gov. centrale	Gov. regionale/locale	Sicurezza sociale	1/(1+2)
	(1)	(2)	(3)	(4)
Usa	37	39	24	48,7
Canada	39	56	5	41,1
Giappone	22	37	41	37,3
Germania	22	32	46	40,7
Francia	40	15	45	72,7
Italia	39	23	38	62,9
UK	60	25	15	70,6

Fonte: Ocde, 1997.

Ad ogni modo, secondo questo indice di centralizzazione – riportato nella quarta colonna della Tabella 1 – l'Italia si situa nella fascia dei paesi centralizzati, con valori dell'indice inferiori a quelli di Francia e Gran Bretagna, ma notevolmente superiori agli altri. Anche in termini quantitativi, dunque, se si vuol procedere lungo la strada della decentralizzazione il percorso da fare è ancora piuttosto lungo.

Ad ogni modo, se teniamo conto dei nostri problemi e dei vincoli e guardiamo anche agli esempi degli altri paesi, la decentralizzazione in Italia offre tre opzioni principali che contengono un certo numero di sub-opzioni al loro interno.

La prima è la trasformazione in senso federale del nostro stato, secondo lo schema federale classico, che vede il sistema di governo territoriale composto di due livelli: lo stato federale e gli stati federati. Nel

caso italiano questa opzione consiste nell'accrescere in modo consistente le competenze delle regioni, rendendole responsabili di politiche assai più rilevanti di quelle loro affidate oggi, quali ad esempio l'intera politica dell'istruzione, ad esclusione di quella universitaria. L'opzione comporta anche – questa è una tesi che verrà sviluppata compiutamente nel Capitolo Quinto – di dare alle regioni maggiori capacità di coordinamento e di finanziamento nei confronti degli enti locali. Come chiariremo meglio in seguito, questo non significa attribuire un potere gerarchico alle regioni sui comuni, ma dare ad esse strumenti non imperativi, ma quanto più possibile incentivanti, che permettano di convogliare i comportamenti degli enti locali nelle direzioni che esse ritengono siano funzionali alle politiche decise.

Le sub-opzioni sono molto numerose. Una prima, troppo generale per potere essere trattata in questo libro, è se le regioni debbano disporre di competenze legislative autonome in tutte le funzioni loro affidate, come nel caso degli Stati Uniti, del Canada, dell'Australia, oppure debbano partecipare al processo legislativo nazionale tramite la seconda camera, come in Germania. Una seconda sub-opzione concerne il numero delle regioni, come abbiamo già accennato.

La seconda opzione è la creazione di un sistema federale di tipo nuovo (esiste in realtà qualche modello prossimo, come quello brasiliano) articolato su tre livelli di governo: federale, statale/regionale e locale. È quello che in Italia si chiama impropriamente il «federalismo dei comuni». Ogni livello di governo dispone di competenze proprie, garantite dalla costituzione e partecipa in qualche modo alla revisione delle norme relative. Ogni livello di governo dispone di proprie fonti di finanza, ma esiste un sistema di trasferimenti intergovernativi che assistono gli enti più poveri e al quale tutti i livelli di governo possono partecipare. Questo sistema è caratterizzato da una fittissima rete di relazioni fra i tre livelli di governo e quindi da un elevato grado di competizione fra di essi.

La terza grande opzione è il decentramento locale alla scandinava. Comporta la delega della responsabilità amministrativa, per grandi settori di intervento, comprese la sanità e l'istruzione, agli enti locali. Le decisioni legislative rimangono di competenza del governo centrale, ma si eliminano i controlli di merito e le ingerenze burocratiche sull'azione dei governi locali. Si snellisce quindi enormemente la burocrazia del centro e si riduce il ruolo delle attuali regioni. Quest'opzione richiede in ogni caso la riforma strutturale, cioè il consolidamento degli enti locali, aumentando in misura sostanziale le

dimensioni minime dei comuni. Anche riconoscendo un'elevata capacità contrattuale e manageriale agli amministratori dei piccoli comuni, come potrebbero gli attuali municipi microscopici delle zone rurali e di montagna italiani farsi carico, anche in maniera cooperativa, dell'istruzione superiore? Non vi è dubbio che la dimensione, sia territoriale, che di popolazione, è un elemento importante nella realizzazione delle politiche. In essenza, se non vi è una dimensione minima, è difficile la devoluzione di responsabilità importanti e se non vi è quest'ultima, non vi è decentralizzazione. Di questo devono tenere conto i sostenitori del federalismo dei comuni.

Come sempre, non vi sono riforme istituzionali indolori per coloro che operano nelle istituzioni. La federalizzazione di tipo classico comporta un'espansione del ruolo delle regioni e una limitazione delle ambizioni espansive dei comuni. La federalizzazione «moderna» accontenta certo i comuni, ma ridimensiona le ambizioni delle regioni. Il decentramento locale alla scandinava riduce il ruolo delle regioni, ma richiede comunque una riduzione massiccia del numero di comuni e una riconsiderazione generale delle province.

Le preferenze degli autori sono a favore della seconda opzione cioè di una federalizzazione di tipo innovativo, per motivi che avremo modo chiarire ampiamente nel corso di questo volume e che qui accenniamo solo brevemente. Un primo è di merito. Date le domande di differenziazione tipiche delle società contemporanee, è difficile che esse possano essere soddisfatte decentrando solo competenze amministrative, come implicito nella decentralizzazione alla scandinava. Un secondo motivo, sempre a favore di una soluzione di tipo federale, riguarda le dimensioni territoriali minime delle politiche. Comunque possa essere aumentata la dimensione media dei comuni, essa rimane sempre troppo limitata per la devoluzione di alcune politiche. Si pensi al caso dell'università. Allora, o la politica rimane al centro, e quindi la decentralizzazione è limitata, oppure occorre trasferire poteri di governo ad enti di dimensione sufficiente come le regioni. Fra le due opzioni federali, la preferenza verso la seconda, cioè verso un moderno sistema federale a tre stadi, ha due motivazioni. La prima sta nella maggiore concorrenza che questo sistema introduce. La seconda è un semplice riconoscimento della storia e della realtà attuale italiana, dove i comuni hanno un rilievo amministrativo ed un peso politico assai elevato. Una riforma, che per decentralizzare ne riducesse il ruolo, avrebbe nella situazione italiana parecchie contraddizioni interne e possibilità di successo non elevate.

In ogni caso le istituzioni evolvono di continuo e i modelli esistenti servono soprattutto come punti di riferimento e di confronto. Un processo di decentralizzazione per l'Italia non può che seguire vie innovative e quindi dare luogo ad un modello di governo territoriale originale. I continui riferimenti che faremo alle realtà estere servono a facilitare la ricerca di questo nuovo modello.

Riferimenti bibliografici

Castañeda, Jorge, *Utopia Unarmed. The Latin American Left after the Cold War,* Vintage Books. New York, 1994.

Dillinger, Bill, *Decentralization, Politics and Public Services, in «Decentralizing Infrastructure. Advantages and Limitations»*, World Bank Discussion Papers, Washington D.C., 1995.

Fondazione Agnelli, *Nuove regioni e riforma dello Stato,* Contributi di ricerca della Fondazione G. Agnelli, Torino, 1993.

Frey, Bruno S., Eichenberger, Reiner, *FOCJ: Competitive Governments for Europe*, «International Review of Law and Economics», Vol. 16, pp. 315-327.

Rhodes, R.A.W., *Intergovernmental Relations: Unitary Systems,* in *Encyclopedia of Government and Politics*, Vol. I, Routledge, Londra, 1992,

Rondinelli, D. A., Cheema, G.S., *Implementing Decentralization Policies: an Introduction*, in Rondinelli, D. A., Cheema, G.S. (eds.), *Decentralization and Development*, Sage Publications, Londra, 1983.

Weingast, Barry, *The Economic Role of Political Institutions: Market Preserving Federalism and Economic Growth,* «Journal of Law, Economics and Organization», Vol. 11, 1995, pp 1-31.

Capitolo Secondo
I PRO E I CONTRO DEL GOVERNO LOCALE

1. *Introduzione*

Per quale motivo in paesi fra loro tanto diversi, i cittadini avanzano rivendicazioni molto simili in tema di decentramento dei sistemi di governo? Apparentemente, si tratta di una domanda alla quale non è difficile rispondere e che è stata affrontata già da tempo dal pensiero politico. Scriveva de Toqueville (1981) che «le istituzioni comunali stanno rispetto alla libertà, nel medesimo rapporto in cui le scuole elementari stanno alla scienza: la mettono alla portata del popolo». Intuitivamente, si può pensare che tutti i cittadini del mondo siano interessati a godere di una maggiore democrazia e da questo punto di vista non è sorprendente che chiedano un governo «più vicino al popolo».

Tuttavia le parole di de Toqueville risalgono a oltre due secoli or sono ed è lecito domandarsi per quale motivo fin da allora non si sia manifestata una spinta al decentramento forte come quella odierna e tale da modificare l'assetto dei sistemi di governo, perlomeno in quella parte del mondo regolata da regimi democratici. In altre parole, l'osservazione dell'evoluzione dei sistemi di governo spinge a porsi altre domande. Perché i governi del mondo non sono decentrati nella stessa misura? Perché il decentramento si arresta in genere a un livello territoriale più o meno corrispondente a quello di un comune italiano e non si spinge oltre, oppure non si arresta prima? E, soprattutto, per quale motivo la spinta al decentramento sembra avere assunto negli ultimi anni una dinamica più accentuata che in passato?

Il pensiero politico ha messo in luce da tempo l'importanza rivestita dall'equilibrio fra i poteri nel garantire un più efficace funzionamento della democrazia. Da questo punto di vista, l'esistenza di un governo locale, che faccia da contrappeso a quello centrale, assume grande rilevanza e naturalmente è possibile solo nei sistemi di governo democratici. In effetti, l'estendersi di questi e la caduta di alcune dittature (in Germania alla fine della Seconda guerra mondiale, poi in Spagna e più recentemente in America latina, nei paesi ex-comunisti e in Asia) ha permesso il riemergere di antiche pulsioni decentralizzatrici e/o federaliste. Queste osservazioni sono coerenti con la tesi del

governo locale come elemento di una democrazia efficiente e rispondono in parte agli interrogativi affrontati. Un governo decentrato è più vicino ai cittadini e al contempo realizza, purché non sia di dimensioni troppo modeste, un significativo contro-potere rispetto al governo centrale.

Tuttavia queste osservazioni non spiegano, ad esempio, perché la Francia abbia sentito il bisogno di una profonda riforma, nel senso del decentramento, del sistema locale all'inizio degli anni Ottanta, dopo due secoli circa di democrazia, e lo abbia fatto per decisione del governo centrale; né esse spiegano la vigorosa rinascita del dibattito su questo tema in Italia, oltretutto in un periodo, a cavallo tra anni Ottanta e Novanta, di funzionamento non certo brillante della nostra democrazia.

Per rispondere agli interrogativi avanzati in precedenza, le argomentazioni avanzate dal pensiero politico, per quanto pertinenti e fondate, non appaiono sufficienti. Il ricorso al pensiero economico può permettere importanti passi in avanti, anche se, come vedremo, non definitivi.

Gli economisti hanno analizzato i pro e i contro del governo locale secondo un punto di vista che aggiunge nuove spiegazioni alla razionalità delle spinte al decentramento manifestatisi recentemente in buona parte del mondo. In altre parole, le argomentazioni economiche rispondono abbastanza bene alla domanda «perché conviene avere più governi che agiscono sullo stesso territorio» offrendo anche indicazioni su come articolare la loro struttura riuscendo in parte a spiegare perché questa convenienza sia aumentata negli ultimi anni. Sono anche in grado di dare risposta a un terzo interrogativo, ossia perché i cittadini vogliano più governo locale invece di chiedere al governo centrale di differenziare i propri interventi nelle diverse regioni. Ma andiamo con ordine.

2. *Perché decentralizzare? Il «vecchio» modello di Oates, basato sulle differenze nelle preferenze*

Quando la quantità e/o la qualità dell'offerta di servizi pubblici viene posta in discussione, ciò significa che le preferenze dei cittadini non sono state completamente rispettate. Talvolta, infatti, si vorrebbero più servizi di un certo tipo; oppure, si ritiene che altri servizi attualmente esistenti siano inutili; oppure, ancora, si vorrebbero mag-

giori spese pubbliche, o minori prelievi. In casi simili la sospensione di un servizio o il suo potenziamento, come pure le variazioni di bilancio rese necessarie dalle modifiche adottate o comunque desiderate dai cittadini, dovrebbero richiedere poco tempo.

La ragione della distanza fra aspettative dei governati e realtà dell'intervento pubblico può spiegarsi in vari modi, fra i quali la scarsa conoscenza delle preferenze dei primi da parte del governo, oppure con l'incapacità di questo ad adattarvisi, per esigenze legate all'uniformità e alla rigidità dei servizi, o ancora per la presenza di preferenze disomogenee all'interno della popolazione. In questi casi, il decentramento può rivelarsi efficace e anzi, secondo gli economisti, i vantaggi principali della decentralizzazione del governo risiedono proprio nel fatto che esso costituisce un rimedio alle inefficienze determinate dalla distanza fra preferenze dei cittadini e decisioni del governo centrale.

Questo concetto è stato formulato dall'economista americano Wallace Oates all'inizio degli anni Settanta (Oates, 1972) ed è considerato come la ragione principale dell'esistenza di un livello locale di governo accanto a quello nazionale. Si tratta di un approccio che ha svolto un ruolo importante nella costruzione della teoria del federalismo fiscale, ma che ha – come vedremo – limiti evidenti. Vale la pena di esaminarlo da vicino.

Oates mette in contrapposizione un sistema centralizzato, in cui un solo governo, quello centrale, fornisce una politica uniforme su tutto il territorio, con un sistema decentralizzato in cui più governi locali forniscono nell'ambito della loro giurisdizione una politica da essi scelta e che può quindi essere diversa da ente a ente, se le preferenze locali divergono. Più precisamente, secondo Oates, per garantire la soddisfazione del maggior numero possibile di cittadini «ogni servizio pubblico dovrebbe essere fornito dalla giurisdizione che controlla l'area geografica in grado di comprendere al suo interno i benefici e i costi relativi a quella fornitura». Questa affermazione può essere collegata al *principio di sussidiarietà*, secondo il quale ogni servizio dovrebbe essere affidato all'ente, tecnicamente in grado di fornirlo, di livello territoriale più basso.

Che succede se si viola questo principio? Supponiamo che si affidi al governo centrale un compito che potrebbe essere svolto anche da quello locale, ad esempio l'illuminazione cittadina. Se una comunità chiedesse un lampione ogni cento metri e l'altra uno ogni trecento, la

scelta del governo nazionale di una delle due soluzioni, come pure di una qualsiasi quantità intermedia, porterebbe una parte dei cittadini ad avere un eccesso di illuminazione e un'altra meno lampioni di quanti ne desideri. L'autorità centrale, scegliendo fra politiche diverse, finirebbe fatalmente per scontentare un numero di cittadini maggiore rispetto al caso della soluzione decentralizzata. Se il medesimo compito venisse affidato a due comuni, entrambi illuminerebbero secondo i desideri della popolazione locale. Per riprendere le parole di George Bernard Shaw «Non fare agli altri quello che vorresti fosse fatto a te. Potrebbero avere gusti diversi».

Tuttavia, non sempre è opportuno seguire la regola di affidare i servizi pubblici al livello più basso tecnicamente in grado di fornirli. Come tutti i modelli economici, anche quello di Oates, noto come il *teorema della decentralizzazione*, richiede il rispetto di alcune condizioni. In particolare, è necessario tenere conto degli effetti esterni o *spillover*; le differenze territoriali nelle preferenze dei cittadini devono essere rilevanti e infine i costi di produzione devono essere marginalmente costanti. Che significa in pratica tutto ciò e cosa succede se queste tre condizioni non sono verificate? Vediamo le conseguenze caso per caso.

2.1. L'effetto spillover

Gli economisti definiscono esternalità (o *spillover*) le variazioni, non compensate dal mercato, che l'attività di un consumatore o produttore causa all'utilità di un altro consumatore, o ai costi di un altro produttore. Un caso classico è quello di una città che utilizzi l'acqua pulita di un fiume a scopo potabile e la scarichi poi nello stesso fiume insieme a sostanze inquinanti obbligando così la città situata più a valle a sopportare costi maggiori (per esempio, la gestione di un depuratore) per avere acqua dotata delle caratteristiche di qualità originarie. Se nessuna norma vigente obbliga la prima città a compensare la seconda, l'inquinamento in questione si definisce esternalità (o effetto esterno), in questo caso negativa. Pensiamo invece al caso di un grande comune che gestisca un teatro lirico, sopportando oneri finanziari rilevanti. Se il prezzo del biglietto viene mantenuto a livelli inferiori al costo di produzione, ogni utente del teatro che non risieda nel comune, ma in quelli limitrofi, godrà di un beneficio, in quanto non sarà chiamato a sopportare il carico fiscale necessario per la gestione del teatro e potrà invece goderne i benefici pagando una

tariffa di ingresso modesta. Anche in questo caso ci troviamo di fronte a un'esternalità, nella fattispecie positiva.

La presenza di effetti esterni rappresenta un problema, perché i beni con queste caratteristiche vengono prodotti in quantità non efficiente: troppo ridotta, se l'esternalità è positiva, come nel caso del teatro, oppure eccessiva se, come nel caso dell'inquinamento, l'esternalità è negativa. Per convincersene basterà pensare alle situazioni seguenti. Quando la comunità che gestisce il teatro programma la stagione (quante recite far effettuare, quali scenografie scegliere, quali artisti scritturare e così via) deve decidere sulla base di determinati costi e benefici. Possiamo ragionevolmente ipotizzare che deciderebbe di aumentare la produzione (ovvero, di avere artisti migliori e scenografie più ricche) se, a parità di benefici, i costi fossero suddivisi anche fra i cittadini della cintura. Per questo motivo la quantità attualmente prodotta è inferiore rispetto a quella efficiente. Analogamente, la città che può godere dell'acqua pulita senza depuratore effettua attualmente determinati consumi. È ragionevole pensare che questi consumi sarebbero inferiori se al costo attuale venisse aggiunta una parte almeno dei costi di depurazione sopportati dalla città situata più a valle. Anche in questo caso la produzione di acqua potabile nella prima città sarà superiore alla quantità efficiente.

La logica dell'economia consiglierebbe in questi casi di affidare la gestione del teatro lirico a un unico ente metropolitano, che comprenda capoluogo e comuni della cintura, mentre la tutela delle acque del fiume dovrebbe essere di competenza di un solo ente, che raggruppi tutte le città situate lungo il corso. In questo modo le quantità da produrre verrebbero decise sulla base dei costi e dei benefici di tutti gli interessati e non solo di una parte di essi.

Una situazione analoga si crea quando le comunità considerate non costituiscono giurisdizioni sufficientemente distinte. In altre parole, dovremmo pensare alle giurisdizioni, per esempio i nostri comuni, come ad aree nelle quali i cittadini risiedono, lavorano, consumano i servizi pubblici e votano. Nelle zone maggiormente urbanizzate, invece, la mobilità fa sì che uno stesso cittadino risieda in un comune della cintura, lavori nel capoluogo e consumi servizi pubblici un po' dovunque. In simili condizioni il livello comunale si rivela ovviamente non adatto e la soluzione dei problemi posti dalla mobilità richiede o la creazione di un governo di livello più elevato, quale potrebbe essere una città metropolitana, o l'affidamento delle funzioni interessate ad

un livello superiore di governo già esistente, come potrebbe essere, in Italia, la Provincia o la Regione[1]. Un'altra soluzione, alla quale occorre pensare sempre più per il futuro, è quella contrattuale. I comuni interessati dai movimenti giornalieri della popolazione, come i comuni periferici (dormitorio) e quelli centrali (sede dei posti di lavoro) dell'area metropolitana possono – anzi in un sistema veramente concorrenziale devono – stringere accordi per trovare soluzione ai problemi posti dalla non corrispondenza fra l'essere cittadino residente (e contribuente) di un comune ed essere consumatore dei servizi di un altro. In altre parole, la ricerca di dimensioni maggiori non è, e non deve essere, l'unica soluzione ai problemi creati dalle esternalità.

Ritorniamo all'esempio del teatro. Una grande città gestisce un teatro, i cui benefici sono goduti per metà dai non residenti e i cui costi sono coperti in parte dal prezzo del biglietto e in parte dai contribuenti locali. Il governo nazionale, o ancor meglio quello regionale, fanno con la città un accordo secondo il quale essi si impegnano a coprire il 50 per cento dei costi non coperti dai biglietti, mediante un trasferimento finanziato da tutti i contribuenti nazionali. In tal modo, la grande città si trova a fronteggiare solo i costi e i benefici di competenza dei suoi residenti, il che le consente di operare scelte efficienti.

2.2. La geografia delle preferenze

La distribuzione delle preferenze fra i cittadini gioca un ruolo cruciale nel modello di Oates. Se le differenze, ad esempio, fra le classi sociali o per livello di istruzione sono più marcate rispetto a quelle fra le diverse aree di un paese, l'attribuzione delle decisioni al governo locale non risolverebbe granché. A che servirebbe, ad esempio, attribuire il potere di istituire i parchi naturali alle regioni, se si scopre che sono i cittadini con più elevato livello di istruzione a desiderare le aree protette, mentre tutte le regioni la pensano mediamente allo stesso modo in materia di parchi?

In altre parole, la decentralizzazione secondo il modello di Oates si giustificherebbe solo se i cittadini residenti nelle diverse aree di un paese avessero preferenze diverse in rapporto ai servizi pubblici che

[1] Per un approfondimento di questi aspetti relativamente all'Italia si veda il Capitolo Terzo.

possono essere decentralizzati. Questo, però, non sembra essere il caso del nostro paese (Quadro 1). Abbiamo dunque bisogno di elementi più convincenti per spiegare le tendenze e i vantaggi della decentralizzazione.

2.3. Le economie di scala

Infine, anche i costi, come è logico attendersi in un ragionamento

Quadro 1. **Variazioni regionali nelle preferenze degli italiani: i risultati dei referendum.**

I referendum realizzati dal dopoguerra ad oggi costituiscono una buona occasione per verificare la distribuzione territoriale delle preferenze verso le politiche pubbliche in Italia. Tuttavia se escludiamo la consultazione circa la forma di governo – monarchia o repubblica – del 1946, perché molto lontana nel tempo, possiamo constatare che gli italiani quando sono chiamati ad esprimersi su temi come la caccia, l'aborto, il divorzio, o le leggi elettorali, raramente si esprimono in modo difforme rispetto alle loro preferenze verso i partiti e, se lo fanno, lo fanno in misura modesta. Il referendum del 1974 per l'abrogazione della legge sul divorzio, uno dei più significativi dal punto di vista politico, vide una vittoria di «no» con una percentuale superiore a quella dei partiti che sostenevano l'opzione antidivorzista dell'8 per mille appena.

Figura 1. Scarti positivi e negativi fra voto effettivo al referendum sul divorzio e indicazioni dei partiti

Anche sommando gli scarti positivi e negativi delle singole regioni si ottiene un totale del 3.2% di differenza fra quanto suggerito dai partiti e quanto deciso dagli elettori, ossia un risultato modesto se pensiamo che all'epoca si parlò di un'Italia spaccata in due.

Risultati più significativi si sono manifestati in seguito per il referendum sull'uso dei pesticidi (che non raggiunse il quorum) e per l'eliminazione delle preferenze multiple. In questi due casi si è assistito a una separazione più evidente fra le regioni del paese per quanto riguarda i risultati e ancor più per l'emergere di una significativa differenza di partecipazione fra Nord e Sud.

Quali indicazioni può suggerire l'analisi delle preferenze degli italiani? Ad esempio che anche in un paese «diviso» come l'Italia le preferenze sono, o almeno erano fino a poco tempo fa, abbastanza omogenee da un punto di vista territoriale e si differenziano più su basi ideologiche che geografiche. Si tratta, e torneremo su questo punto, di un esito che indebolisce la validità dell'approccio economico tradizionale, basato cioè sull'efficienza allocativa, al tema della decentralizzazione.

di tipo economico, giocano un ruolo importante. Il teorema di Oates è valido solo se i costi marginali, ossia quelli necessari a produrre una unità di bene in più, sono costanti. Se infatti fossero decrescenti, ossia se produrre di più avesse costi proporzionalmente inferiori (gli economisti direbbero che esistono «economie di scala») converrebbe avere poche amministrazioni di grandi dimensioni, anziché tante piccole e questo metterebbe un'ipoteca pesante sulla opportunità del decentramento in materia di fornitura di servizi.

Se un comune di 10.000 abitanti, ad esempio, produce un determinato servizio caratterizzato da economie di scala, può ottenere risparmi traducibili in una minore pressione fiscale locale (si paga meno per il servizio) o nell'acquisto di particolari sofisticati macchinari che richiedono una certa massa minima di produzione (si migliora la qualità). Se viceversa lo stesso servizio viene mantenuto da dieci comuni, ognuno dei quali ha 1.000 abitanti, si rinuncia a godere di questi benefici. In altre parole, in casi simili si potrebbe dire che «grande è bello» perché «più grande è più economico».

Ma è proprio così? L'esistenza delle economie di scala condanna davvero a dire che *big is beautiful?* In realtà, occorre distinguere fra la produzione di un servizio, ossia tutte le attività necessarie ad assicurarne l'offerta materiale, e la sua fornitura, ovvero tutte le attività orientate alla fruizione, quali la fissazione delle tariffe o degli standard qualitativi e quantitativi da offrire agli utenti. Un comune può, ad esempio, fornire il servizio di acqua potabile e stabilire che ogni citta-

dino deve avere una certa quantità di acqua con certe caratteristiche e a prezzi determinati, ma può affidarne la produzione a un'impresa privata, mediante un contratto che la impegni a garantire un'offerta con le caratteristiche desiderate. L'impresa che si aggiudica il contratto può, a sua volta, stipulare contratti analoghi con altri comuni, in modo tale da raggiungere una dimensione produttiva sufficiente per sfruttare le economie di scala. Questa procedura, chiamata *contracting out*, può consentire di superare l'ostacolo delle economie di scala. Analogamente, diversi comuni possono consorziarsi per la produzione di un servizio comune, le cui caratteristiche di fornitura possono essere differenziate all'interno delle singole giurisdizioni, rispettando le preferenze locali, secondo quanto previsto dal modello di Oates.

In definitiva, il fenomeno delle economie di scala fornisce una giustificazione all'esistenza di forme organizzative molto differenziate del governo locale: produzioni in economia, cioè in proprio, affidamento ai privati, consorzi pubblici e così via.

3. *I limiti della spiegazione tradizionale*

L'approccio economico tradizionale di Oates risponde abbastanza compiutamente alla domanda «perché politiche differenziate sono più convenienti di un intervento uniforme sul territorio nazionale». Le condizioni necessarie perché l'approccio di Oates funzioni possono infatti essere facilmente rispettate con un opportuno disegno delle giurisdizioni, con trasferimenti correttivi da parte del governo centrale, con il ricorso al mercato o a forme di cooperazione fra diversi enti.

Se però torniamo ai quesiti affrontati all'inizio di questa disamina emergono i limiti di questo approccio. I criteri di Oates erano validi anche 50 o 100 anni fa, eppure non avevano portato a una forte domanda di decentramento, almeno nella maggior parte dei paesi europei. Perché proprio ora assistiamo a un «cambio di marcia» nella richiesta di politiche locali? E perché si chiede che queste siano attuate dai governi locali e non dall'amministrazione centrale dello stato?

La richiesta di interventi differenziati a livello locale può anche essere interpretata come risposta a un lento, ma continuo, cambiamento delle preferenze dei cittadini. La spesa pubblica era un tempo assorbita in buona parte da servizi caratterizzati da elevate economie

di scala e organizzative o da forti *spillover* come la difesa, la giustizia, le politiche anticicliche o di redistribuzione. Oggi è probabilmente maggiore la domanda per interventi più mirati e a dimensione più locale. Le spese per la difesa hanno visto diminuire il proprio peso dal dopoguerra; nel campo sanitario la prevenzione, attività con minori esternalità delle politiche curative, ha assunto più rilevanza che in passato; la domanda di servizi a scala cittadina è cresciuta e l'istruzione stessa, pur essendo un servizio con forti esternalità (fra l'altro perché gli studenti una volta terminato il ciclo di studi possono emigrare), subisce una domanda meno indifferenziata e più legata ai mercati locali del lavoro. Se questo viene associato a una domanda territorialmente disomogenea, diventa chiaro che il guadagno di benessere reso possibile dal rispetto delle preferenze locali, in accordo con l'approccio economico, è oggi molto più rilevante che in passato.

Inoltre, rimane da spiegare perché tutto ciò debba tradursi in una maggiore domanda di governo locale anziché nella richiesta di politiche differenziate territorialmente, ossia perché, se ho preferenze diverse dal mio vicino, mi conviene avere un governo locale, quindi diverso dal suo, anziché chiedere al governo centrale di attuare una certa politica per me e una diversa per il mio vicino.

In altre parole, l'esistenza di preferenze disomogenee dal punto di vista geografico richiede necessariamente la decentralizzazione? Non potrebbe essere superata differenziando l'offerta del governo centrale sul territorio nazionale? Se, ad esempio, i cittadini di una certa regione desiderassero preservare il paesaggio e l'ambiente naturale anche a costo di sopportare qualche disagio immediato, un governo centrale potrebbe emanare direttive più severe in materia, oppure istituire un maggior numero di aree protette. In un'altra regione, gli abitanti potrebbero desiderare il raggiungimento dei medesimi obiettivi, ma mediante politiche meno immediate e di minore impatto, come ad esempio incentivi fiscali per le attività economiche ecocompatibili o promozione di iniziative di educazione ambientale nelle scuole locali. Potrebbe il governo centrale interpretare le esigenze delle due comunità e soddisfarle efficacemente con un'adeguata differenziazione delle politiche nelle diverse aree geografiche?

De Toqueville notava, con un'affermazione che rifletteva un'epoca caratterizzata certamente da poca democrazia e da poca responsabilità dei governi di fronte ai propri amministrati, che una politica nazionale «è obbligata a dare un carattere di uniformità alle leggi, il che non

sempre si adatta alla diversità degli utenti e delle regioni». In effetti, l'uniformità è spesso legata all'esistenza di rigidità nelle procedure di intervento dei governi centrali e a meccanismi di controllo che hanno l'obiettivo di ridurre, per motivi di democrazia, la discrezionalità dei politici. Tutto questo porterebbe acqua alla tesi della decentralizzazione come rimedio alla disomogeneità delle preferenze.

Tuttavia, va notato che il concetto di «centralità» e di «uniformità» del governo che aveva di fronte de Toqueville era sicuramente molto diverso rispetto all'epoca odierna. Oggi i governi centrali possono disporre di mezzi efficaci e sensibili per registrare le preferenze locali ed il loro compito è di soddisfare i cittadini differenziando gli interventi nelle diverse aree del paese per adeguarsi alla distribuzione territoriale delle preferenze. Per riprendere l'esempio precedente, nulla vieterebbe oggi al ministero per l'Ambiente del governo centrale di emanare direttive di protezione più severe in alcune aree e più tolleranti in altre. Ad esempio, negli anni Sessanta quando il ministero dell'Ambiente non esisteva e le regioni neppure, il ministero dell'Industria italiano promulgò una tabella di standard sulle emissioni inquinanti che prevedeva limiti diversi nelle varie aree del paese. Oggi i comandi militari – per fare un altro esempio – non obbligano più tutti i soldati, abitino essi a Courmayeur o ad Acireale, di cambiare la divisa invernale in quella estiva alla stessa data. Si sono resi conto infatti che la temperatura è ben diversa fra Nord e Sud e hanno deciso che la decisione deve essere differenziata per tener conto delle diverse condizioni climatiche locali.

In definitiva, l'interpretazione del governo locale basata su un approccio alla Oates presenta un punto debole nel fatto che dà per scontata l'impossibilità per il governo centrale di differenziare territorialmente le proprie politiche. Questa assunzione, forse vera ai tempi di de Toqueville, è criticabile oggi, in presenza – in un contesto democratico – di un vasto strumentario di mezzi di rivelazione delle preferenze dei cittadini e di conoscenza delle caratteristiche socio-economiche locali. Come accennato, l'approccio di Oates applicato a casi come quello italiano, in cui la differenziazione territoriale delle politiche è piuttosto scarsa, non sarebbe in grado di spiegare i vantaggi né di dare conto delle domande attuali per un sistema di governo meno centralizzato.

Esso può funzionare dove esistono forti disomogeneità nelle preferenze dal punto di vista territoriale e deboli differenze all'interno delle

giurisdizioni, ossia proprio il contrario di ciò che accade in Italia e nella maggior parte dei paesi europei. Dove non esistono rilevanti separazioni di carattere etnico o religioso e ancor più se non esiste forte mobilità, dobbiamo aspettarci che le preferenze dei cittadini siano, per così dire, «mescolate» sul territorio. In simili condizioni non vi è teoricamente alcuna sostanziale differenza fra l'efficienza della scelta del governo locale e di quello centrale. In altre parole, la spiegazione economica tradizionale si rivela troppo statica e incapace di dare ragione delle specificità più interessanti della situazione dei fenomeni sociali, economici, politici attuali che presentano invece caratteristiche di dinamismo e di trasformazione.

4. *La decentralizzazione come meccanismo competitivo*

Esiste un'interpretazione in grado di dare ragione della maggiore richiesta, oggi rispetto al passato, di attenzione alle preferenze locali e al contempo di spiegare perché questa si traduca oggi in domanda di decentramento? Perché i cittadini chiedono più governo locale e non si accontentano di pretendere dal governo centrale politiche territorialmente differenziate? Per rispondere a questo interrogativo è necessario fare un passo avanti e andare oltre le motivazioni tradizionali esaminate fin qui, osservando il problema da un punto di vista situato a metà strada fra il pensiero politico e quello economico. La parola chiave che ora entra in gioco è *competizione*.

4.1. Un breve richiamo della teoria del federalismo competitivo

La teoria del «federalismo competitivo» è senza dubbio lo strumento più importante per l'analisi dei sistemi decentralizzati che sia stato elaborato negli anni recenti (Breton, 1996). In sostanza, la teoria afferma che: a) il decentramento del governo non è altro che una manifestazione della concorrenza che avviene all'interno del sistema politico e b) che la concorrenza fra livelli di governo, e fra governi situati allo stesso livello, è il maggior vantaggio ascrivibile all'esistenza di un sistema di governo decentralizzato. Si tratta di una teoria di tipo positivo, nel senso che non contiene prescrizioni, ma si limita ad analizzare in concreto il funzionamento dei sistemi politici democratici. Questi sistemi sono caratterizzati da processi più o meno intensi ed efficaci di competizione, che derivano semplicemente dal fatto che i

politici ambiscono ad avere più potere. Ovviamente, la concorrenza fra politici e fra governi ed enti pubblici vari (analogamente alla concorrenza fra imprenditori e fra imprese) necessita, perché possa andare a vantaggio dei cittadini, di regole del gioco, cioè di istituzioni appropriate. La separazione «orizzontale» dei poteri divulgata da Montesquieu è una componente fondamentale di queste regole del gioco. La separazione verticale dei poteri, elaborata per la prima volta da Hamilton, Madison e Jay nei «Federalist Papers», è un'altra componente. In altre parole, i politici competono fra loro per ottenere più potere e le istituzioni devono essere congegnate in modo tale da stimolare questa competizione e per volgerla a favore dei cittadini.

A rifletterci bene la concorrenza fra poteri e fra istituzioni politiche è altrettanto vantaggiosa della concorrenza che le imprese si fanno sui mercati. Bastano pochi esempi: è dalla concorrenza fra i partiti che derivano i vantaggi per i cittadini e non certo dalla loro cooperazione, eccetto che in situazioni del tutto straordinarie, come le guerre o le grandi depressioni. È dalla concorrenza fra pubblica accusa e difesa che può venire la giustizia per l'imputato; non certo dalla loro cooperazione. La lotta alla mafia è rafforzata anche dalla concorrenza fra polizia e carabinieri, forse più che dalla cooperazione fra i due corpi. Allo stesso modo, la ricerca scientifica si sviluppa più rapidamente dalla concorrenza fra vari istituti, piuttosto che dalla loro collaborazione. Siamo abituati a considerare benefica la cooperazione in politica, ma per poco che riflettiamo ci rendiamo conto che il cittadino è più tutelato dalla concorrenza fra le istituzioni. Come si vede, l'analogia con le imprese ed i mercati è quasi completa. Le imprese e gli imprenditori massimizzano i profitti. I politici e i governi massimizzano il potere, il che permette di svolgere le politiche preferite (uso «virtuoso» del potere) e/o di arricchirsi le tasche a scapito dei propri concittadini (uso «malvagio» del potere). Nessuna impresa compete con le altre per il gusto di farlo; al contrario, il massimo del profitto lo si ottiene con il monopolio, cioè con l'annullamento della concorrenza. La cooperazione fra imprese può esistere, ma certo essa non va a vantaggio dei consumatori. Lo stesso accade in politica e all'interno del settore pubblico: i vantaggi per i cittadini derivano dalla concorrenza fra politici e fra istituzioni e non dalla loro cooperazione.

In un sistema decentralizzato vi sono due tipi di concorrenza: vi è concorrenza verticale – cioè fra Stato e regioni (o fra Stato ed enti locali, od ancora fra regioni ed enti locali) nel sistema italiano attuale

– e concorrenza orizzontale, fra regioni e regioni, o fra enti locali ed enti locali. Un breve cenno ad entrambe. La concorrenza verticale è tipicamente concorrenza fra le istituzioni, o fra i politici, per accaparrarsi funzioni, cioè per sviluppare il proprio potere. Questo tipo di concorrenza è fondamentale per delineare i rapporti fra le istituzioni. Se la concorrenza verticale funziona in maniera perfetta, le funzioni vengono attribuite al livello più appropriato per svolgerle e il tipo di rapporti fra i diversi livelli di governo si delinea automaticamente[2]. Nel mondo reale la concorrenza è lungi dall'essere perfetta e bisogna dunque intervenire per promuoverla, laddove possibile, o per surrogarla, laddove la sua promozione non è possibile.

La concorrenza verticale nasce in ogni sistema dall'inevitabile sovrapposizione degli effetti di politiche diverse attribuite a governi diversi. Cioè vi è concorrenza anche quando le competenze sono perfettamente separate. Facciamo un esempio concreto. La politica industriale è finora attribuita alla competenza del governo nazionale. La politica della protezione ambientale alle regioni. Inevitabilmente, una scelta di politica industriale – ad esempio, l'individuazione dei settori sui quali puntare per lo sviluppo, o di quelli da di-sincentivare per motivi di divisione internazionale del lavoro – ha effetti di tipo ambientale e quindi si inserisce sulla traiettoria politica dei governi regionali. Allo stesso modo, una scelta di politica ambientale, effettuata a livello regionale, ha un impatto sulla politica industriale del centro. Guardiamo agli effetti per i cittadini. Quelli insoddisfatti di una scelta politica regionale – perché, ad esempio, penalizza troppo una specifica area – si possono rivolgere al governo centrale. Quelli insoddisfatti di una scelta del governo centrale si rivolgono alla propria regione, o al proprio comune. Mettono cioè in concorrenza, e a proprio vantaggio, un governo contro l'altro.

Vi sono diversi tipi di concorrenza orizzontale, o perlomeno diversi modi di rappresentazione di questo tipo concorrenza, che è del tutto analoga a quella che si sviluppa fra le imprese. Alcuni tipi di concorrenza presuppongono la mobilità dei cittadini e/o delle imprese, come secondo il modello di Tiebout (1956). Secondo questo modello, i cittadini insoddisfatti della politica svolta dal proprio comune decidono di risiedere in un altro comune, mettendo così in concor-

[2] Ritorneremo con molta attenzione su questo tema nel Capitolo 5.

renza il primo con il secondo. In verità, il modello di Tiebout, basato sul principio *love it or leave it* («amalo o lascialo»), richiede il verificarsi di una serie di condizioni molto restrittive e che difficilmente si riscontrano nel mondo reale, soprattutto in Italia. Le rigidità del mercato immobiliare, ad esempio, potrebbero da sole costituire un vincolo non facile da superare.

La mobilità, reale e crescente, delle imprese dà origine ad un secondo tipo di concorrenza molto intensa fra enti locali, regioni e fra stati: quella per accaparrarsi la localizzazione di attività economiche sul proprio territorio. È la concorrenza per lo sviluppo lo-cale.

Il terzo tipo di concorrenza, che preserviamo nel prossimo paragrafo, è più rilevante, perché investe tutti i campi dell'agire politico e non solo la politica di sviluppo e perché non richiede alcuna mobilità da parte dei cittadini.

4.2. Un modello di concorrenza orizzontale

Un modello di concorrenza di questo tipo è stato sviluppato da un economista francese: Pierre Salmon (1987). È interessante perché fa riferimento a comportamenti realistici da parte degli attori in gioco. In esso, i cittadini non spostano la propria residenza fra un ente e l'altro come richiede il famoso modello di Tiebout, ma vi è comunque concorrenza. I cittadini, infatti, effettuano valutazioni sull'azione dei diversi enti politici, ponendo a confronto le prestazioni osservate e utilizzando queste valutazioni al momento del voto. Ne deriva che gli uomini politici, o i partiti al governo, sono consapevoli del fatto che la loro condotta di governo può essere d'aiuto, se non addirittura determinante, per mantenersi al potere e sono di conseguenza motivati a migliorare la propria azione.

Se effettivamente una concorrenza di questo tipo esiste, i cittadini di Torino prima di votare confronteranno le prestazioni della loro giunta – nei campi di attività che loro più interessano – con quelle di comuni con caratteristiche simili, soprattutto in termini di dimensione, in particolare con Milano. Se Torino perde il confronto, gli elettori saranno spinti a votare alle prossime elezioni per una coalizione alternativa all'attuale; se invece Torino vince il confronto, la giunta in carica sarà mantenuta al potere. Ovviamente, l'interesse di questo concetto di competizione dipende dal suo realismo, cioè dalla sua capacità di descrivere comportamenti effettivi di scelta. Se i cittadini non sono in alcun modo interessati alle prestazioni delle altre città, o se i

politici sono assolutamente indifferenti (o impermeabili) ai giudizi dei cittadini – o perché non si vogliono ripresentare, o perché comunque le scelte elettorali dei cittadini sono determinate da altri fattori (come è stato per parecchio tempo in Italia) – è chiaro che la concorrenza sparisce. Ma il potere di deterrenza sembra in realtà essere efficace. Perché lo sia è sufficiente che esista una attenzione verso i problemi locali sufficientemente elevata da garantire la circolazione delle informazioni, che le regole del sistema politico garantiscano un sufficiente dinamismo e che esista interesse da parte degli amministratori per un rinnovo del mandato. L'osservazione della realtà dei grandi comuni italiani negli anni recenti sembra suggerire che queste tre condizioni sono rispettate.

Una condizione perché la concorrenza fra unità periferiche sia efficace è che queste non possano scaricare i costi delle proprie decisioni su altre unità, cioè di nuovo occorre che tutte operino in condizioni di parità concorrenziale. Questa constatazione ha molto rilievo per le politiche di sviluppo locali, che è uno dei terreni su cui oggi si esercita principalmente la concorrenza fra enti locali e fra gli stati delle federazioni.

Esiste, infine, un altro effetto benefico della competizione intergovernativa. Accanto al tipo di concorrenza appena esaminata, che mette a confronto politici e amministratori operanti in governi situati allo stesso livello, si può affiancare una competizione fra politici locali e nazionali. La qualità del governo locale influenza infatti indirettamente la competizione fra le coalizioni politiche nazionali. Se un grande comune è bene amministrato sarà relativamente più facile per la coalizione che sorregge il Sindaco, sfruttare l'immagine di buongoverno per raccogliere maggiori consensi nelle consultazioni politiche nazionali. Viceversa, la gestione fallimentare di una grande area urbana può offrire efficace materiale di propaganda agli oppositori e costituire un inconveniente decisivo in una campagna elettorale nazionale. Ovviamente, perché succeda ciò è necessaria una struttura nazionale dei partiti. Guardando all'esperienza italiana del dopoguerra, si può sostenere che i risultati conseguiti in Italia in questo dopoguerra dal Partito comunista nell'amministrare talune città, soprattutto quelle «vetrina» come Bologna, si siano dimostrati talvolta più influenti, nell'orientare le scelte degli elettori a livello nazionale, della piattaforma presentata all'uopo dal partito. Questo tipo di concorrenza è enormemente aumentato in seguito all'elezione diretta dei sindaci. Oltre al

vantaggio per lo schieramento politico bisogna poi considerare quello personale: una politica locale di successo significa aumento del peso politico del Sindaco come si è verificato in Francia e come sembra stia accadendo anche in Italia.

5. *La teoria dei contratti e la decentralizzazione*

La teoria dei contratti – una specializzazione di recente apparizione – suggerisce una ulteriore spiegazione, compatibile con quelle precedenti (Seabright, 1996). L'ipotesi è che la rigidità del governo centrale nell'attuare politiche differenziate a livello territoriale sia la conseguenza dell'assenza di incentivi per i politici a prendere in considerazione le differenti preferenze locali. La promessa dei politici di garantire determinati risultati attraverso le proprie politiche e la promessa dei cittadini di rieleggerli, in caso di soddisfazione, possono essere visti come elementi di un contratto. In un contratto perfetto gli sforzi per raggiungere, attraverso opportune politiche, la soddisfazione dei cittadini dovrebbero essere tali da garantire la rielezione.

L'ipotesi decisiva è che i contratti fra cittadini e governo siano invece incompleti. Questa incompletezza è dovuta, non tanto alla non osservabilità di alcuni parametri rilevanti del contratto, come lo sforzo dei politici o i risultati ottenuti, ma a quella che la teoria economica dei contratti chiama «non verificabilità». Ad esempio, i cittadini sanno se non sono soddisfatti della politica di un governo, ma non esistono regole certe e verificabili che consentano a un tribunale di stabilirlo e di far valere con qualche azione i diritti dei cittadini. Per contro, il politico non può farsi certificare di aver agito bene e quindi non è sicuro di essere rieletto. Quando il politico nazionale si trova a dover decidere se attuare politiche differenziate nelle diverse aree e quindi se aumentare il proprio impegno, oppure effettuare uno sforzo omogeneo in tutto il paese, un elemento decisivo che viene preso in considerazione è la probabilità che ogni comunità locale sia decisiva nella rielezione.

Nel caso di elezioni per un governo periferico questa probabilità è ovviamente pari a uno, ossia la comunità locale è l'unico arbitro, mentre nel caso di elezioni nazionali è inferiore ad uno, perché tutte le comunità giocano un ruolo. Così i politici nazionali non hanno interesse a mettere in atto politiche più vicine alle preferenze, ad esem-

pio, di una regione, perché lo sforzo effettuato non può essere certificato con sicurezza e quindi potrebbe non essere premiato (perché i cittadini della regione favorita possono non essere decisivi nelle elezioni). Queste osservazioni spiegano il perché della maggiore responsabilità verso gli elettori da parte dei politici nel caso in cui questi ultimi siano esponenti dei governi locali. Bisogna infatti ricordare che in un'ipotesi di contratti imperfetti, la soddisfazione degli elettori verso i propri politici non dipende solo dagli sforzi effettuati da questi, ma da elementi casuali e non osservabili che influenzano ogni singola politica. Questo fa sì che, anche in presenza di preferenze perfettamente omogenee fra le località (e dunque di sforzo omogeneo di un governo centrale), il grado di soddisfazione finale possa essere differente. In simili condizioni un governo centrale non è incentivato a differenziare territorialmente le proprie politiche. Infatti, neppure uno sforzo relativamente elevato gli darebbe la certezza della rielezione.

Un governo locale si rivela in questo caso, anche in presenza di preferenze quasi omogenee, una soluzione più desiderabile per i cittadini. In realtà, neppure il politico regionale avrà incentivi a differenziare gli interventi all'interno della regione, in quanto uno sforzo maggiore in alcuni comuni non gli garantirà con certezza la propria rielezione. Egli sarà incentivato, analogamente al politico nazionale, a condurre politiche territorialmente non differenziate, ma poiché il suo ambito di riferimento è la regione, potrà attuare politiche più vicine alle preferenze regionali. Analogamente, un politico di livello comunale sarà incentivato ad avvicinarsi alle preferenze comunali e così via. In definitiva, ogni livello di governo è incentivato, secondo questo profilo di analisi, a mettere in atto politiche vicine alle preferenze della giurisdizione più ampia cui fa riferimento. Questo spiegherebbe l'interesse dei cittadini a pretendere, non tanto politiche differenziate territorialmente, ma veri e propri livelli differenziati di governo locale.

6. *L'innovazione pubblica*

In quasi tutti i campi interessati dall'azione pubblica, dalla sanità all'istruzione o alle politiche per il lavoro, esistono diverse possibilità di intervento e nessuno può sapere con certezza quale sia la soluzione migliore. Un modo molto elementare per saperlo è quello di lascia-

re ogni comunità locale libera di provare la propria strada e di comparare i risultati dopo un certo tempo. La possibilità di effettuare sperimentazioni a livello locale può in questo modo costituire un eccellente laboratorio per politiche nuove o per approcci innovativi: se questi saranno coronati da successo potranno estendersi ad altre giurisdizioni, o anche essere applicati a livello nazionale.

La possibilità di praticare politiche nuove a livello di una singola giurisdizione contribuisce anche ad aumentare, così almeno sembrano indicare indagini condotte negli Stati Uniti (Breton, 1991), il coraggio innovativo dei politici locali. Normalmente, questi sono infatti poco sensibili alle opportunità offerte dalle nuove vie, in quanto ragionano in una logica di avversione al rischio. In altre parole, il rischio di perdere consensi a seguito di un'innovazione sfortunata e quindi di non essere rieletti a livello locale viene normalmente comparato con la probabilità di ottenere consensi, grazie a una scelta nuova e vincente, e di essere riconfermato nella carica locale. La conseguenza è in genere un'azione amministrativa scarsamente dinamica. Tuttavia, in quei paesi in cui l'amministrazione locale funziona come anticamera per quella nazionale, il politico pone a confronto il rischio di non essere rieletto a livello locale, se la politica innovativa fallisce, con il vantaggio di essere rieletto in una consultazione nazionale, in caso di successo. Poiché la vincita, se le cose vanno per il verso giusto, è superiore alla perdita che si sconterebbe in caso di fallimento della politica, l'azione innovativa ne risulta incentivata.

Fin qui la teoria, ma in pratica? In quali casi il livello locale si è dimostrato un laboratorio efficace per la sperimentazione di nuove politiche pubbliche? Se osserviamo un sistema federale come quello americano, gli esempi sono numerosi. Alcune delle politiche anticicliche conosciute come *New Deal,* avevano i loro antenati in coraggiose sperimentazioni effettuate da alcuni stati nel campo delle assicurazioni sociali. All'inizio del secolo lo Stato del Wisconsin introdusse per primo una imposta sul reddito poi applicata a livello federale; le iniziative a tutela dell'ambiente dello Stato della California hanno fatto da battistrada ad analoghe politiche nazionali e ancora, negli anni di Reagan, la riforma dello stato sociale americano è stata preceduta dall'iniziativa di singoli stati.

E in Italia? L'influenza esercitata dall'innovazione locale sulle politiche nazionali sembra ancora limitata, anche a causa delle differenze di funzioni e di competenze fra i diversi livelli di governo. La diffu-

sione in senso per così dire «orizzontale», cioè fra giurisdizioni dello stesso livello, sembra invece più frequente ed efficace. Molte politiche per la tutela dell'ambiente, per la cultura, per l'assistenza sociale e il miglioramento della viabilità urbana (pensiamo all'introduzione del parcheggio a pagamento) sembrano diffondersi secondo una logica di contagio imitativo: una città parte per prima e affronta le critiche dei contrari e i complimenti di chi è a favore. Se l'esame viene superato molte altre città adottano, con minori conflitti e poco rischio, la medesima politica.

7. *I problemi del governo locale*

La decentralizzazione del governo sembra dunque offrire numerosi vantaggi e presentarsi come soluzione a molti dei problemi che caratterizzano l'amministrazione pubblica nei paesi industrializzati contemporanei. Tuttavia, può accadere che una somma di decisioni razionalmente prese da tanti governi locali con il fine di massimizzare i benefici delle singole comunità, non si traduca in un più elevato livello di benessere per la collettività nazionale nel suo insieme e questo in parte per motivi di efficienza e in parte di equità. Vediamo quando e perché questo accade.

7.1. Costi politici e amministrativi

Nella produzione dei servizi pubblici, possono esistere le economie di scala. Come abbiamo già visto, esistono però diversi rimedi, dal *contracting out* alla cooperazione intercomunale, per aggirare l'ostacolo. Vi è però un tipo di diseconomia difficilmente superabile, nonostante il ricorso alle diverse forme istituzionali e organizzative. Si tratta dei costi politici ed amministrativi. Più numerose sono le giurisdizioni che si occupano dei diversi servizi e maggiori sono i costi di carattere burocratico e gestionale necessari per assicurarne l'offerta. In molte realtà dell'Italia settentrionale questi costi hanno assunto, nei comuni con accentuato declino demografico e con popolazioni numericamente molto modeste, un peso rilevante. Questi costi sono spesso così alti da assorbire la maggior parte delle risorse comunali, privando i cittadini di servizi che vadano al di là dell'ordinaria amministrazione (anagrafe, servizi cimiteriali e simili). In definitiva, l'esistenza dei costi politici ed amministrativi può suggerire o imporre una

dimensione minima al governo locale e quindi indirettamente anche alle loro funzioni.

7.2. I problemi del finanziamento

Se passiamo ad analizzare la decentralizzazione del governo dal lato del finanziamento dei servizi locali, oltreché della loro fornitura o produzione, sorgono altri problemi.

Un caso particolare di esternalità, da questo punto di vista, è quello in cui l'attività di una giurisdizione influisce negativamente sul benessere di cittadini di altre amministrazioni, tramite l'esportazione delle imposte. Questo fenomeno, apparentemente curioso, si verifica ogni volta che una giurisdizione finanzia un servizio locale con un'imposta formalmente rivolta ai residenti, ma suscettibile di essere trasferita ad altri cittadini e quindi pagata di fatto anche dai non residenti, come ad esempio un'imposta locale di fabbricazione su un bene che viene acquistato sull'intero mercato nazionale. L'amministrazione locale sarebbe fortemente incentivata, in un caso simile, ad aumentare quel tipo di imposizione ed è possibile che ciò comprometta l'effettiva efficienza del sistema fiscale. Questo inconveniente è superabile attribuendo al governo locale basi imponibili con poca trasferibilità (ad esempio i beni immobili), o che hanno un mercato prevalentemente locale, come i servizi personali.

Tutte queste difficoltà nel finanziamento dei servizi locali fanno sì che in molti paesi, Italia compresa, almeno fino a poco tempo fa, i costi del governo locale siano in buona parte coperti dai trasferimenti dei livelli di governo superiori. Questo, se da un lato consente di evitare in parte gli inconvenienti appena esaminati riduce, dall'altro, l'effettiva autonomia locale e la responsabilità degli amministratori. Anche questi inconvenienti sono evitabili con una opportuna attribuzione di potestà impositiva ai governi locali, tale da sottrarre loro le basi imponibili che si prestano maggiormente a questa distorsione.

Non bisogna poi sottovalutare il ruolo delle tariffe applicate sui servizi pubblici in proporzione al beneficio ricevuto. Sempre più spesso e in misura più consistente i grandi comuni tendono a coprire i costi di alcuni servizi pubblici, come la fornitura di acqua potabile o la rimozione dei rifiuti urbani, chiedendo agli utenti di versare contributi molto vicini al beneficio effettivamente ricevuto (si parla infatti in questo caso di «prezzi quasi privati») ed effettuando uno sforzo per affinare gli strumenti di misurazione del beneficio, come nel caso dei

servizi di igiene urbana.

7.3. Decentralizzazione e redistribuzione

Supponiamo che una comunità locale attui un programma redistributivo a vantaggio di una categoria svantaggiata, come ad esempio poveri o disoccupati. In assenza di sufficienti barriere al movimento delle persone, si assisterà verosimilmente a una migrazione dei cittadini a reddito più basso verso la comunità che ha dato vita al programma redistributivo. Questa si troverà in tal modo costretta a spendere una maggiore quantità di risorse per la redistribuzione e potrà contare su una base imponibile procapite sempre minore, in quanto i nuovi arrivati hanno una minore capacità contributiva. Per questo motivo si ritiene in genere che le politiche redistributive maggiormente incisive (trasferimenti finanziari a disoccupati o a categorie a basso reddito) siano meglio attuabili a livello centrale. Tuttavia interventi più mirati, come ad esempio l'assistenza domiciliare agli anziani e agli inabili, possono essere efficacemente messi in atto, e di fatto lo sono, a livello locale.

Poiché si tratta di un tipo di intervento molto importante che assorbe una quota rilevante delle risorse dei governi locali, possiamo concludere che la redistribuzione può in una certa misura essere efficacemente assolta a livello locale, soprattutto se gli enti più poveri sono assistiti da trasferimenti perequativi, e quindi da questo punto di vista non esiste una consistente superiorità del modello dell'amministrazione centrale rispetto alla decentralizzazione.

In definitiva, gli inconvenienti alla decentralizzazione dal punto di vista economico sembrano modesti e quasi tutti evitabili con provvedimenti opportuni: mediante trasferimenti perequativi e correttivi, con una adeguata scelta delle funzioni e della potestà impositiva da decentrare e dimensionando correttamente le giurisdizioni locali.

8. *Perché la domanda di politiche locali aumenta?*

I vantaggi della decentralizzazione sul piano dell'efficienza, mediante la spinta all'innovazione e grazie alla competizione fra i livelli di governo, sembrano dunque, alla fine dei nostri ragionamenti, numerosi e assai più rilevanti rispetto agli inconvenienti. Questo può spiegare la rilevante crescita dei processi di decentralizzazione

richiamata nel Capitolo precedente.

Certo ci sono altre spiegazioni, per i paesi industrializzati, compreso il nostro, a questa spinta verso la decentralizzazione. La crisi fiscale dello Stato ha portato quasi dovunque all'emergere di forti pressioni per un radicale cambiamento dell'intervento pubblico nell'economia. In quasi tutti i paesi industrializzati si osserva che una parte della società preme maggiormente per una sua riduzione, contando sulla maggior efficienza dei soggetti privati. Un'altra parte della società difende invece l'intervento pubblico, ma è chiara la consapevolezza che questo può essere salvato solo se si verifica un rilevante aumento della sua efficienza, magari tramite una più generale riforma del *welfare*, che veda il settore pubblico capace di produrre di meno e di regolare e controllare di più e meglio rispetto al passato. Ne consegue un'attenzione maggiore verso l'innovazione e la competizione, elementi che sono in grado di assicurare il raggiungimento di una maggiore efficienza in un contesto dinamico.

Esistono poi altre osservazioni che possono aiutarci a rintracciare nuove radici alla domanda di decentramento per quanto concerne il nostro paese in particolare. Innanzitutto va considerato che l'Italia non era, fino a poco tempo fa, un paese caratterizzato da un rilevante livello di decentralizzazione, rispetto ad altri paesi industrializzati. Da questo punto di vista la tendenza può essere inquadrata nel più generale fenomeno di integrazione fra le maggiori economie. In altre parole, l'Italia non farebbe altro che adeguarsi a modelli altrove già raggiunti. Tuttavia, si tratta di una interpretazione insufficiente e che ignora alcuni elementi interessanti recentemente emersi nello scenario italiano. Vediamo quali.

Una spiegazione parziale, ma interessante, può provenire dalla necessità di alcune aree geografiche di adeguarsi meglio al fenomeno della globalizzazione. La creazione, tramite l'abbattimento di molte barriere un tempo esistenti, di un unico mercato mondiale dei capitali e contemporaneamente lo sviluppo di nuovi paesi industrializzati in aree tradizionalmente periferiche del pianeta, hanno reso l'intero mercato mondiale più concorrenziale. I capitali sono oggi liberi di trasferirsi dove trovano un più favorevole ambiente economico generale (stabilità politica, bassa pressione fiscale, opportunità di profitto, fattori produttivi adeguati per qualità e costo). I vantaggi derivanti dalla protezione nazionale, dal fatto cioè di appartenere a una comunità nazionale si sono indubbiamente affievoliti. In queste condizioni non

stupisce che le aree economicamente più dinamiche, e proprio per questo maggiormente esposte alla concorrenza internazionale, reclamino maggiore autonomia. Tuttavia, sembrano delinearsi in questo caso due diversi atteggiamenti, uno più imprenditoriale e uno che potremmo definire «autarchico». Mentre il primo interpreta i legami di collaborazione con gli altri governi locali, nazionali ed europei, all'interno di una strategia competitiva le cui regole di integrazione sono semplicemente mutate, il secondo sembra spesso avvertire l'appartenenza nazionale come un vincolo più che desiderare quella europea come un'opportunità.

Non vi è dubbio, poi, che la crisi politica dell'Italia verificatasi agli inizi degli anni Novanta abbia rafforzato una richiesta di autonomia locale già operante. Questa domanda presenta anch'essa due aspetti. Nella prima versione si chiede un governo decentralizzato per introdurre la competizione fra i governi locali e per responsabilizzare maggiormente gli amministratori e quindi per accrescere l'efficienza complessiva del sistema. Nella seconda versione l'autonomia è vista, soprattutto in presenza di forti disomogeneità nelle prestazioni degli attuali governi locali, come una scorciatoia per liberarsi delle inefficienze della pubblica amministrazione.

9. *Conclusioni*

La teoria economica ha fornito una cospicua mole di analisi teorica a giustificazione della decentralizzazione politica.

Questo Capitolo ha fornito sia un'analisi critica della teoria tradizionale di Oates, sia un'esposizione degli apporti più recenti basati sulla competizione fra i governi. In particolare, la teoria del federalismo competitivo si presenta come l'impostazione di gran lunga più fertile, sia per comprendere i vantaggi di un sistema decentralizzato, sia in chiave normativa per risolvere la maggior parte dei problemi strutturali ad esso connessi. Faremo ampio uso di questa teoria nei Capitoli restanti di questo libro, sia per comprendere le istituzioni esistenti nel nostro Paese, sia per delineare alternative di riforma alle stesse.

Ad ogni modo, per comprendere le peculiarità della domanda di decentralizzazione nel nostro Paese e per meglio intuirne i possibili esiti, occorre fare un passo in più e osservare le disomogeneità attualmente presenti nella società italiana a livello territoriale cercando di interpretarne le origini.

È quello che faremo nel Capitolo Quarto, facendolo precedere da una presentazione delle istituzioni del governo decentralizzato in Italia e delle sue trasformazioni più recenti.

Riferimenti bibliografici

de Toqueville, Alexis, *De la démocratie en Amerique*, Garnier Flammarion, Parigi, 1981.

Breton, Albert, *Competitive Government. An Economic Theory of Politics and Public Finance*, Cambridge University Press, Cambridge, 1996.

Breton, Albert, *The Existence and Stability of Interjurisdictional Competition*, in D. Kenyon – J. Kinkaid, *Competition among States and Local Governments,* Urban Institute Press, Washington D.C., 1991.

Oates, Wallace, *Fiscal Federalism,* Harcourt Brace Jovanovic, 1972

Salmon, Pierre *Decentralization as an Incentive Scheme*, in «Oxford Review of Economic Policy», Vol. 3 n. 2, 1987, pp. 24-43, tradotto in *Governo decentralizzato e federalismo* a cura di G. Brosio, Il Mulino, Bologna, 1995.

Seabright, Paul *Accountability and Decentralisation in Government: a Mean Complete Contracts Modu*le, in «European Economic Review», vol. 40, 1996, pp. 61-89.

Tiebout, Charles M., *A pure Theory of Local Expenditures*, in «Journal of Political Economy», ottobre 1956.

Capitolo Terzo
IL SISTEMA DI GOVERNO TERRITORIALE IN ITALIA NEGLI ANNI NOVANTA

1. *Introduzione*

Il sistema di governo locale in Italia è il frutto di un'evoluzione di lungo periodo, che, per certe regioni, può addirittura farsi risalire al basso Medio Evo. L'importanza delle tradizioni civiche e di autogoverno in alcune regioni italiane è stata, ad esempio, sottolineata da Robert Putnam (1993) per giustificare le differenti *performance* delle amministrazioni regionali e locali. Riprenderemo questo tema con una certa attenzione nel Capitolo che segue. Venendo a tempi più recenti, il modello di decentramento politico dell'Italia repubblicana presenta evidenti elementi di continuità – in termini di sostanziale centralizzazione – con quello del precedente periodo monarchico. È solo negli anni Novanta – in parallelo allo sviluppo di nuovi movimenti politici autonomistici – che si assiste ad una rottura di tale modello, a partire dalle profonde modifiche istituzionali introdotte dalla Legge 142/90, «Nuovo ordinamento delle autonomie locali», dalla Legge 83/93, sull'elezione diretta del Sindaco, e dal Decreto Legislativo 504/92 sul nuovo regime di finanziamento degli enti locali, per arrivare al «pacchetto Bassanini» del biennio 1997-98[1]. La velocità del cambiamento – in soli tre anni, tra il 1990 ed il 1993, vengono a maturazione trasformazioni istituzionali proposte ed auspicate da almeno un trentennio – è certamente da collegare agli sconvolgimenti del sistema politico italiano, ma va colta anche la spinta al decentramento, che è derivata dal processo di unificazione europea. Si tratta di un profilo di analisi rilevante – anche se spesso sottovalutato nel dibattito corrente – per almeno due ordini di considerazioni.

In primo luogo, il decentramento politico, se accoppiato al decentramento dei poteri tributari, costituisce uno strumento efficace per i problemi del controllo della spesa pubblica e per un suo utilizzo più

[1] Con questo termine ci riferiamo all'insieme di provvedimenti legislativi ed amministrativi che si è sviluppato a partire dalla Legge 59/97 e dalla Legge 127/97.

efficiente. In questo senso, la necessità di rispettare i parametri di Maastricht sull'indebitamento pubblico ha certamente contribuito alla ricostituzione di un sostanziale potere tributario delle regioni e degli enti locali, riducendo l'anomalia del modello italiano. Lo stesso Patto di Stabilità Interno, introdotto a partire dalla Legge finanziaria per il 1999, prevede una sempre maggiore responsabilizzazione delle autonomie locali nelle politiche di riduzione del debito.

In secondo luogo, la graduale eliminazione delle barriere alla competizione nell'Unione Europea ha coinvolto anche l'operare delle amministrazioni locali, che hanno sperimentato direttamente gli effetti della riduzione dei vincoli alla mobilità dei fattori produttivi. Non è un caso che il paradigma competitivo sia letteralmente esploso nel dibattito sulle politiche locali di sviluppo[2], in particolare per quello che concerne le aree urbane[3]. Il rischio di *exit* delle attività economiche è diventato un potente incentivo per una gestione più efficiente delle risorse locali, rispetto al livello medio che si riscontra all'interno dell'Unione Europea.

Pur se ancora in parte inattuate, o in corso di ulteriore trasformazione, queste modifiche hanno rappresentato una cesura nel modello prevalente di relazioni centro-periferia in Italia, aprendo la strada ad una fase istituzionale nuova, decisamente orientata al decentramento, che può essere letta all'interno dell'apparato concettuale descritto nei capitoli precedenti. Le riforme hanno coinvolto, in fasi successive, tutti e tre i livelli di governo decentrato presenti in Italia: regioni, province e, soprattutto, comuni, creando le premesse per un sistema che, nonostante tutto il parlare che se ne è fatto, non si avvicina ai modelli federali classici.

Anche nei lavori della Commissione bicamerale si è assistito a continue ricomposizioni degli equilibri tra i poteri regionali e locali (provinciali e comunali) – più che tra quelli dello Stato e delle amministrazioni locali – sino al raggiungimento di una sostanziale equiparazione istituzionale tra regioni ed enti locali nella ormai naufragata

[2] Per questi aspetti rimandiamo al Capitolo Sesto, in particolare al paragrafo 6.3.

[3] Ad esempio vi sono numerosi studi che hanno individuato la graduatoria delle aree urbane europee in termini di fattori di competitività e di attrattività degli investimenti. Sulla specificità delle aree urbane rinviamo al Capitolo Quinto.

proposta finale.

2. *Le riforme degli anni Novanta*

Quando si parla della riforma del governo locale in Italia si fa spesso riferimento alla Legge 142/90. In realtà, questa legge, di per sé, non avrebbe originato i profondi cambiamenti ai quali si è potuto assistere senza l'intervento delle altre due leggi richiamate all'inizio: il Decreto Legislativo 504/92, che ha ricostituito una sostanziosa autonomia tributaria per i comuni – facendo venire meno la già ricordata anomalia italiana rispetto all'assetto degli altri paesi europei – e la Legge 83/93 sulle nuove regole per l'elezione diretta dei sindaci, dei presidenti di Provincia e dei consigli comunali e provinciali. A partire dal 2000, anche i presidenti delle regioni sono eletti direttamente dai cittadini (Leggi costituzionali 1/99 e 2/01). Queste leggi – che hanno già subito notevoli ritocchi e integrazioni[4] – toccano aspetti molto rilevanti per l'assetto della decentralizzazione politica nel nostro Paese: la distribuzione delle funzioni, il ridisegno territoriale, le modalità di gestione dei servizi pubblici, il sistema elettorale, il sistema di finanziamento, il ruolo della dirigenza amministrativa (e quindi i rapporti tra politica ed amministrazione). Vediamoli brevemente uno per uno.

2.1. La distribuzione delle funzioni

La Legge 142/90 è una tipica disciplina generale per quel che concerne la distribuzione delle funzioni. In realtà, sono le discipline di settore quelle che delineano la ripartizione effettiva delle competenze, ma queste sono assai variegate ritagliando in maniera molto diversa le funzioni all'interno delle varie materie (assistenza, casa, ambiente ecc.). Manca quindi un criterio univoco di assegnazione, quale potrebbe essere quello di attribuire le funzioni di indirizzo al centro e quelle operativo-gestionali agli enti decentrati. Se non si tiene conto di questo le funzioni previste per gli enti locali – specie i comuni – paiono di grande spessore: si parla genericamente di tutto quello che può risultare di rilievo locale nei campi dello sviluppo economico e dell'assetto e della gestione del territorio. La Legge 59/97 (c.d.

[4] La più rilevante delle quali è costituita dalla Legge 3 Agosto 1999 n. 265 di riforma dell'ordinamento delle autonomie locali.

Bassanini 1) e i vari decreti legislativi di attuazione hanno ulteriormente ridotto il peso delle amministrazioni statali nella gestione delle competenze esecutive lasciando ampio spazio alle regioni per definire modelli di organizzazione amministrativa differenziati territorialmente. Essi costituiscono «la terza normativa di decentramento» (Cassese, 1997, p. 417) con un trasferimento di funzioni alle regioni e agli enti locali assai più ampio di quello previsto dai primi decreti delegati del 1972 e dello stesso DPR 616/77.

Secondo una visione «ufficiale» della politica che ancora prevale, il paradigma di riferimento del legislatore è stato esplicitamente quello della interdipendenza, che vuole essere cooperativa secondo il funzionamento delle istituzioni della Germania federale – ma che in realtà finisce per rivelarsi fondamentalmente concorrenziale. La separazione delle competenze non avviene in maniera rigida, per materie, ma per funzioni per cui in ogni politica vi è un ruolo per lo Stato, le regioni e gli enti locali. Nella realtà, ciò ha stimolato la concorrenza verticale tra i vari livelli di governo nel nostro paese per conquistarsi sul campo i galloni dei «diritti di proprietà»[5] – le responsabilità amministrative – nei vari settori, confermando che è la competizione e non tanto la cooperazione il modo prevalente di comportamento del sistema politico. Ne è testimonianza il fatto che si è resa necessaria la creazione di nuove istituzioni intergovernative per regolare la competizione tra i soggetti locali a livello nazionale (Conferenza Stato-regioni, Conferenza Stato-Città e Autonomie locali e Conferenza unificata, ovvero le due precedenti Conferenze riunite insieme) e, in numerosi casi, anche a livello regionale (Conferenze regioni-Autonomie locali)[6].

Il principale Decreto Legislativo attuativo della Legge 59/97, il 122/98, è illuminante al proposito[7]. Nelle varie materie il trasferimento di funzioni amministrative dallo Stato alle regioni ed agli enti locali resta spesso imprecisato e presenta spessori assai differenziati a

[5] Il termine diritti di proprietà riferito ai livelli di governo è tratto da Breton (1998), che – più correttamente – lo applica alle competenze costituzionalmente garantite degli Stati in un ordinamento federale.

[6] Per un approfondimento sull'ordinamento e il ruolo delle conferenze si veda anche l'apposito riquadro alla fine del Capitolo.

[7] Vi sono infatti altri importanti decreti legislativi che hanno regolato il trasferimento di funzioni nel campo del mercato del lavoro (D.Lv. 469/97), dei trasporti pubblici

seconda dei settori (ad esempio, nei trasporti la regionalizzazione è assai più ampia che nel settore dei beni culturali). Ugualmente, in esso restava ancora da definire il trasferimento delle risorse finanziarie e del personale dal centro alla periferia con la corrispondente riorganizzazione dei ministeri, sempre restii a spogliarsi di competenze. Il ruolo di regolatore e di arbitro dei possibili conflitti viene assunto dalla Conferenza Stato-regioni e dalla Conferenza unificata, due organismi intergovernativi composti da rappresentanti dello Stato, delle regioni e degli enti locali, sui quali torneremo tra breve. Nei 164 articoli del testo le due conferenze sono richiamate 64 volte, individuando per esse compiti di natura varia che vanno dalle intese e dagli accordi, ai pareri, alle proposte e deliberazioni, alle designazioni. Di particolare rilevanza il potere della Conferenza unificata che può proporre alla presidenza del Consiglio dei ministri schemi di provvedimenti amministrativi in caso di inadempienza dei ministeri.

2.2. Il ridisegno territoriale

Venendo al ridisegno territoriale, la Legge 142/90 lascia aperte le due opzioni individuate nel Capitolo Primo (aggiustamento strutturale o tecnico-contrattuale). Nelle aree meno urbanizzate, caratterizzate da maggiore frammentazione comunale, è possibile sia il consolidamento, attraverso l'istituto della fusione, sia la cooperazione volontaria (od incentivata) attraverso convenzioni, accordi, ed unioni. Per le aree urbane veniva invece delineato un modello di aggiustamento strutturale attraverso la creazione di una nuova autorità speciale, la Città metropolitana (assimilabile ad una Provincia) alla quale potevano essere attribuite alcune delle funzioni normalmente svolte dai comuni (ad esempio, nel campo dei servizi a rete). Successive proposte di riforma – tuttora in discussione – della Legge 142/90 hanno reso meno stringente questa ipotesi lasciando aperta la strada per forme di aggiustamento tecnico-contrattuale senza più l'obbligo di costituire la Città metropolitana.

Effettivamente, il risultati sono stati sinora deludenti. Si contano

locali (D.Lv. 422/97) e dell'agricoltura (D.Lv. 143/97), senza dimenticare il D.Lv. 281/97 sulle Conferenze Stato-regioni e Stato-città delle quali si è appena parlato.

sulle dita di una mano i casi di fusioni e di unioni, mentre solo tre regioni a statuto ordinario (Liguria, Veneto, Emilia-Romagna) hanno istituto con legge la Città metropolitana, senza peraltro renderla sinora operativa. Ciò può essere spiegato con due ordini di ragioni principali. Il primo è riconducibile al fatto (valido sia nel caso dei piccoli comuni che in quello delle aree metropolitane) che numerose attività degli enti locali possono essere ormai fornite senza produzione diretta, ma acquistandole da imprese che operano sul mercato e che garantiscono configurazioni produttive efficienti. In questa maniera diventa superflua ogni forma di consolidamento per il raggiungimento di economie di scala. Il secondo ordine di ragioni è legato, ancora una volta, a forme di competizione verticale tra i livelli di governo esistenti che vedono con sospetto la nascita di nuovi soggetti che potrebbero sottrarre loro poteri. Il caso della Città metropolitana è esemplare. Sia le regioni che le province perderebbero ruolo e funzioni rispetto ad un ente nel cui territorio si concentrano le principali risorse produttive e culturali delle rispettive aree territoriali di riferimento. Ugualmente, i comuni dell'area metropolitana dovrebbero necessariamente spogliarsi dei «diritti di proprietà» sulle funzioni da trasferire al nuovo ente, di alcune delle quali, come l'urbanistica, essi sono molto gelosi.

Per quanto concerne invece i piccoli comuni, la riduzione della frammentazione trova un ostacolo, oltre che in obiettive esigenze «identitarie», anche nelle preferenze degli amministratori locali che non vedono certo di buon occhio la perdita del loro incarico, che sarebbe l'inevitabile conseguenza dei processi di fusione. Solo una minoranza tra di essi si rende conto della necessità di questi processi di razionalizzazione per «poter fare l'amministratore sul serio»[8].

Il fatto che non si sia assistito a forme di riordino territoriale non significa certo che non ce ne sia bisogno. Anche in questo caso bisogna però riscontrare l'inefficacia dell'attore principale a ciò deputato: la Regione. Un nuovo banco di prova per superare le tensioni tra territorio e funzioni è offerto a questo ente dal «pacchetto Bassanini» dove in numerosi casi è prevista la possibilità per le regioni di deli-

[8] Questi termini sono stati impiegati da un Sindaco di un piccolo Comune emiliano nel raccontare la propria esperienza di unione/fusione in un seminario sulle politiche di riorganizzazione comunale svoltosi presso l'Ires a Torino alla fine del 1998.

neare bacini ottimali per le politiche come ambiti di cooperazione orizzontale e verticale[9].

2.3. Le modalità di gestione dei servizi pubblici

La Legge 142/90, insieme alle modifiche introdotte dalla Legge 498/92, ha profondamente innovato sia l'ambito di riferimento, che le possibili modalità di gestione dei servizi pubblici locali, dilatando la possibilità di intervento degli enti locali – secondo alcuni[10] – a tutto l'ambito delle attività di tipo non autoritativo, ovvero non qualificabili come funzioni pubbliche in senso tecnico[11].

Il capo VII, in particolare l'art. 22, della Legge 142/90 prevede infatti che, nell'ambito delle proprie competenze, comuni e province provvedano alla gestione di servizi pubblici anche attraverso strumenti del diritto privato al fine di realizzare finalità sociali e di promuovere lo sviluppo economico e sociale delle comunità locali. In

[9] Ad esempio, l'art 3 del D.Lv. 112/98 prevede che le regioni individuino i livelli ottimali di gestione delle funzioni trasferite per i comuni di minore dimensione che dovranno gestirle in forma associata, pena l'esercizio sostitutivo; ugualmente, il D.Lv. 469/97 che regola il trasferimento di funzioni in materia di servizi prevede la competenza regionale nella delimitazione dei bacini provinciali per l'impiego, le aree dove dovranno operare i nuovi centri per l'impiego.

[10] Si veda, ad esempio, il saggio di Marco Cammelli, *I servizi pubblici nell'amministrazione locale*, «Le regioni», n. 1, febbraio 1992, pp. 8-62.

[11] La gestione dei servizi pubblici locali si può effettuare, secondo l'art.22 della L. 142/90 attraverso cinque modalità:

- in economia, ovvero direttamente dal Comune, quando per le modeste dimensioni o per le caratteristiche del servizio non risulti necessario costituire un'azienda o un'istituzione;
- in concessione a terzi, quando siano presenti ragioni tecniche, economiche e di opportunità sociale;
- attraverso una azienda speciale, per la gestione di servizi a rilevanza economica e imprenditoriale; a differenza del precedente modello di azienda speciale (municipalizzata) essa si caratterizza come ente strumentale dell'ente locale con personalità giuridica ed autonomia imprenditoriale. La responsabilità gestionale è affidata ad un Consiglio di amministrazione, nominato dal Sindaco, al Presidente ed al direttore, secondo procedure stabilite dallo Statuto del Comune;
- attraverso una istituzione, ovvero una struttura dell'ente locale con autonomia gestionale, ma senza personalità giuridica, volta all'esercizio di servizi sociali senza rilevanza imprenditoriale: un esempio potrebbe esser dato dalla gestione dei musei civici;
- attraverso una società per azioni, anche senza maggioranza pubblica; alcune aziende speciali comunali sono state trasformate in società per azioni, per essere collocate sul mercato in un secondo momento, al fine di privatizzarle.

questa maniera, gran parte delle attività comunali potrebbe essere svolta attraverso forme organizzative autonome, così da creare un nuovo modello di amministrazione comunale, che qualcuno ha identificato attraverso lo slogan: «il Comune come holding». Si sostiene, cioè, che il comune dovrebbe comportarsi come una società capogruppo, che non svolge direttamente alcuna attività di produzione e di scambio e si limita a dirigere le società controllate. L'interesse di queste innovazioni dal punto di vista dell'economia del governo locale è di grande portata per almeno due ragioni. In primo luogo, una parte significativa dell'attività svolta dai comuni potrebbe essere privatizzata in senso «formale» e «sostanziale». Mentre la privatizzazione in senso formale riguarda solo la forma di gestione basata sul diritto privato – in genere una società per azioni – e non l'assetto proprietario, la privatizzazione in senso sostanziale comporta la cessione della maggioranza del capitale ad un soggetto privato. Questa seconda possibilità non era contemplata dalla Legge 142/90 ed è stata consentita solo successivamente con l'art. 12 della Legge 498/92. In tale caso, l'ente locale può detenere una quota di minoranza, purché questa non sia inferiore al venti per cento ed i soci privati siano scelti con una procedura ad evidenza pubblica[12]. Non è quindi contemplata la possibilità di una privatizzazione totale, ma anche la possibilità di privatizzazione parziale è stata ritardata dal fatto che il regolamento di attuazione della Legge 498/92 è stato approvato solo nel 1996 (DPR 533/96).

Le creazione di questa nuova disciplina è in buona parte riconducibile alla graduale riduzione dei così detti monopoli naturali a causa di una serie di innovazioni tecnologiche, che rendono possibili forme di competizione anche in settori tradizionalmente affidati alla privativa comunale (acqua, elettricità, ecc.). Il vero problema è diventato quello della liberalizzazione dei servizi pubblici locali – attualmente gestiti

Si tratta, come si può vedere, di una serie di strumenti che consentono al Comune tradizionale nuove strutture autonome e di sviluppare rapporti di collaborazione e partnership con operatori privati.

[12] A ciò si deve aggiungere la previsione della L. 474/94, che regola le privatizzazioni nazionali, di poteri speciali anche per le amministrazioni locali da inserire in apposite clausole statutarie (*golden share*) rispetto a gradimenti nei riguardi di possibili nuovi soci privati. Su tutti questi aspetti si veda anche il numero speciale di «Amministrare» dedicato al tema *Amministrazione e privatizzazione dei servizi pubblici locali* (cfr. «Amministrare», 1997).

in prevalenza da imprese pubbliche (Tabella 1) – all'interno dei quali dovrebbero poter operare una pluralità di imprese, pubbliche o private che siano, e delle cornici di regolamentazione locale da costruire. In altre parole, la fornitura di un servizio pubblico non deve più coincidere con la gestione pubblica del servizio stesso.

Tabella 1. **Il mercato dei servizi pubblici locali 1997**
(Quote percentuali di mercato [%] e fatturato)

Tipi di servizio	Imprese Pubbiche (Cispel)	Privati	Fatturato (miliardi)
Trasporti urbani	90	10	
Trasporti extra urbani	60	5	9.500
Acquedotti	60	5	7.000
Fognature depurazione	25	15	3.500
Gas	25	70	14.000
Elettricità	nd	nd	2.600*
Igiene urbana	20	30	7.000

° compresi i trasporti urbani.
* esclusa Enel.
Fonte: «Il Sole 24 Ore», 20 giugno 1997.

Nonostante le dichiarazioni contenute in numerosi programmi elettorali, le privatizzazioni «sostanziali» delle aziende speciali trasformate in società per azioni sono però ancora in gran parte al nastro di partenza. Pesano il timore (sincero) di parte degli amministratori locali di vedere sostituire ad un monopolio pubblico uno privato (magari controllato da società straniere), oppure il timore (un po' sospetto) di vedere diminuito il valore patrimoniale delle proprie aziende offerte sul mercato con troppa fretta, ma anche l'ostilità dei partiti (di ogni colore) timorosi di perdere ogni residua influenza sulle aziende municipalizzate (un tempo, non tanto lontano, roccaforte della lottizzazione). Si tratta, per quanto concerne il valore patrimoniale, di un timore molto miope. Come mostrano le esperienze del Regno Unito e dell'Australia, quando un settore viene investito da un processo di liberalizzazione reale, i prezzi e le tariffe amministrate si riducono e questo produce una corrispondente riduzione dei valori patrimoniali

delle imprese che li producono. Per essere ancor più precisi, i ritardi nella privatizzazione delle aziende elettriche locali potrebbero riservare amare sorprese agli amministratori locali ritardatari, dato che la graduale liberalizzazione del settore condurrà ad un maggior uso della capacità produttiva esistente e quindi necessariamente a una riduzione delle tariffe e conseguentemente del valore di mercato delle aziende. Vi è infine da aggiungere la resistenza delle burocrazie tecniche e dei presidenti e consiglieri degli enti per i quali la privatizzazione significa la perdita di un posto a lungo ricercato e mantenuto.

È all'interno di questi nodi che si sta svolgendo il dibattito sulla riforma del capo VII della Legge 142/90, sul cui esito – mentre scriviamo – non è facile scommettere. Dato che si tratta di una mutazione «in fieri» rinviamo però al successivo approfondimento su *che cosa è veramente cambiato* (paragrafo 3.3).

2.4. Il sistema elettorale ed istituzionale

L'assetto istituzionale previsto dalla Legge 142/90 è stato letteralmente sconvolto dal nuovo ordinamento elettorale disegnato dalla Legge 81/93. L'introduzione dell'elezione diretta del Sindaco e del Presidente della provincia e, ultimamente della regione, e di un sistema elettorale con premio di maggioranza per i consigli comunali e provinciali è però avvenuta senza un adeguamento complessivo dei poteri del governo locale rispetto a quelli del centro. I vincoli che ancora schiacciano i primi cittadini si scontrano così con la loro nuova accresciuta visibilità e con le aspettative dei cittadini. Non è facile spiegare a questi che fino a poco tempo fa decisioni di basso profilo come l'assunzione di un giardiniere dovevano passare al vaglio del Ministro del Tesoro e di quello della Funzione pubblica, o che il comune non poteva decidere sui livelli minimi della tassa sull'occupazione di suolo pubblico! Ciò non toglie che il nuovo ordinamento abbia segnato una cesura profonda con il precedente facilitando un ricambio della classe politica municipale ed indebolendo il ruolo svolto dai partiti che faceva sì che i sindaci delle città più importanti venissero scelti a Roma e non in loco. Di grande rilievo – anche se spesso sottovalutata rispetto all'innovazione legata alla elezione diretta del Sindaco – la nomina di assessori e di amministratori in aziende ed enti da parte del Sindaco, in parallelo allo svuotamento dei compiti dei consigli comunali.

Gli osservatori più attenti (Vandelli, 1997) sottolineano però che il

primo lustro della riforma è trascorso senza che il sistema politico locale abbia raggiunto un nuovo stabile equilibrio. I partiti politici stanno riguadagnando un peso, che si era ridotto – in misura comunque inferiore a quanto comunemente si pensa (Bettin, Magnier, 1995) – con il nuovo modello di elezione del Sindaco. Ciò comporta che tra sindaci ed assessori, da un lato, e rispettive maggioranze, dall'altro, possano emergere conflitti simili a quelli che fisiologicamente esistono con l'opposizione. Spesso, poi, il tentativo di ridare spazio alla politica dei partiti si viene a saldare con l'esigenza di aumentare gli spazi di intervento dei consigli comunali rispetto all'azione delle giunte.

2.5. Il sistema di finanziamento

La ricostituzione di una sostanziosa autonomia tributaria per i comuni, le province e, dal 2001, per le regioni – pur con dei limiti che vedremo tra poco – costituisce una seconda trasformazione strutturale, probabilmente la molla decisiva per la dinamica decentralizzatrice del nostro paese. Coerentemente con gli insegnamenti teorici l'imposta più rilevante attribuita ai comuni è un'imposta di tipo reale sugli immobili, l'ICI (imposta comunale sugli immobili), con un'aliquota ordinaria minima del 4‰ elevabile fino al 6‰, o 7‰[13] in particolari casi. Per quanto concerne le regioni con il Decreto Legislativo 446/97 è stata istituita un'imposta regionale sulle attività produttive (IRAP) – la cui formulazione originaria è riconducibile ai lavori di una Commissione di studio presso il ministero delle Finanze[14] – che si configura come imposta sul valore aggiunto prodotto dalle imprese nel territorio regionale e ha sostituito i contributi sanitari nel finanziamento della spesa sanitaria. Il 90 per cento del suo gettito è destinato infatti al finanziamento della spesa sanitaria delle regioni. A partire dal 1998 le regioni dispongono, inoltre, di una addizionale all'IRPEF, pari allo 0,5%, sempre finalizzata al finanziamento della spesa sanitaria, elevata sino all'1% a partire dall'anno 2000. Analoga fonte è prevista a partire dal 1999 per i comuni, che possono aumentarla sino ad un massimo dello 0,5% in tre anni. Un'ulteriore addizionale

[13] È possibile istituire anche aliquote differenziate, al di fuori della forcella tra il 4 ed il 7 per mille per particolari categorie di immobili. In generale, il D.Lv. 446/97 ha notevolmente ampliato la potestà regolamentare dei comuni per questo tributo.

[14] Cfr. Ministero delle Finanze 1996.

è prevista a fronte del finanziamento delle funzioni trasferite in base ai decreti Bassanini e sarà stabilita dal governo a fronte di equivalenti riduzioni delle aliquote erariali.

Nei consigli comunali (ma lo stesso fenomeno è ormai destinato a svilupparsi anche in quelli provinciali e regionali) dopo molti anni si sono così potuti riascoltare accesi dibattiti in merito alle aliquote da deliberare ed i cittadini hanno identificato di nuovo il comune – o meglio il Sindaco, dato il nuovo regime di elezione diretta – come esattore in cambio dei servizi forniti. Nello stesso tempo si è ridotto il peso dei trasferimenti statali, in parallelo al tentativo di individuazione di un nuovo metodo di ripartizione tra i comuni che risponda insieme ai principi di efficienza ed equità. Negli ultimi venti anni il finanziamento statale degli enti locali ha cercato gradualmente di inserire dei criteri perequativi che correggessero il criterio della spesa storica, ma nel 1993 (anno di ricostituzione dell'autonomia tributaria) solo il 40 per cento dei trasferimenti rispondeva a tali criteri.

La trasformazione è stata comunque impressionante: il peso delle risorse autonome (tributi e entrate extra-tributarie) dei comuni che erano pari al 34% nel 1990 è passato al 60% nel 1998 (Tabella 2).

Tabella 2. **Distribuzione delle entrate correnti dei comuni**
(Accertamenti 1990-1998 – Milioni di lire)

	1990	%	1998	%
Tributi	11.262	19,13	33.796	39,76
Trasferimenti	38.426	65,28	33.558	39,48
Entrate extr.trib.	9.173	15,58	17.645	20,76
di cui: tariffe	5.798	9,85	11.627	13,68
Totale	58.861	100	84.999	100

Fonte: *Relazione sulla situazione economica del paese*, varie annate.

All'inizio del 2000 è stata completata la riforma del sistema di finanziamento delle regioni ordinarie, mediante l'introduzione di una compartecipazione inizialmente pari al 25,7% del gettito dell'imposta sul valore aggiunto ed un aumento della compartecipazione all'imposta sulla benzina. L'addizionale regionale all'IRPEF è stata portata allo 0,9 per cento, elevabile da parte delle regioni sino all'1,4 per cento. Miglioramenti importanti sono anche stati apportati al sistema di pere-

quazione regionale, che tiene conto ora di indicatori di fabbisogno e, ciò che più conta in un'ottica di lungo termine, di capacità fiscale.

È ovvio che la trasformazione delle finanze dei governi sub-nazionali va completata. In primo luogo, va portata a compimento la costruzione dell'autonomia tributaria comunale. L'imposta candidata al riguardo è quella personale sul reddito in riferimento alla quale dovrebbe essere ampliata la compartecipazione a favore dei comuni. In secondo luogo, va introdotta un'adeguata perequazione sempre per i comuni, tanto più necessaria quanto più si riduce il peso del finanziamento statale delle regioni e degli enti locali. La differente distribuzione delle basi imponibili nel territorio renderebbe altrimenti impossibile la prestazione dei servizi pubblici indispensabili a parità di pressione fiscale. Dall'altro, non è detto che si debba mantenere in Capo allo Stato tutte le competenze in merito ai finanziamenti agli enti locali. Il sistema di tassazione locale e quello dei trasferimenti a comuni e province potrebbe essere regolato anche dalle regioni, così come avviene di norma nei sistemi federali classici[15]. Ciò sarebbe anche di ausilio per le politiche di ridisegno territoriale di cui abbiamo parlato in precedenza.

2.6 I rapporti tra politica ed amministrazione

Last but not least, anche le amministrazioni territoriali locali sono state investite dai processi di riforma del pubblico impiego, che hanno introdotto nuovi modelli privatistici nel rapporto di lavoro, con un rilevante trasferimento di poteri dagli organi politici ai dirigenti, che possono anche essere assunti a tempo definito, sulla base di un rapporto fiduciario con sindaci ed assessori. Ciò a partire dalle prerogative del «primo» funzionario dei comuni, il segretario comunale. Queste sono state nettamente ridimensionate soprattutto per la pressione dei sindaci dei comuni medio grandi che volevano avere, per così dire, le mani libere nella scelta di tali funzionari. L'ordinamento dei segretari comunali ha infatti subìto profonde modifiche con la Legge 127/97. È stata abolita la dipendenza gerarchica di questi funzionari dal ministero dell'Interno rendendoli dipendenti funzional-

[15] Questo tema è ripreso nel Capitolo Quinto.

mente dai capi delle amministrazioni locali (sindaci e presidenti delle province). I segretari fanno capo ad una Agenzia nazionale dotata di personalità giuridica di diritto pubblico che ha il compito di gestire l'Albo in cui sono iscritti tali funzionari. I sindaci ed i presidenti delle province possono scegliere i propri segretari – che hanno comunque poteri ridotti rispetto alla situazione precedente – da tale Albo. Questa riforma ha ridotto significativamente il potere del centro sulla periferia, specie per quanto concerne le province ed i comuni di maggiori dimensioni. A ciò si è sommata la possibilità per i comuni più grandi (con popolazione superiore a 15.000 abitanti) di nominare un direttore generale (*city manager*), con funzione di coordinamento di tutta l'amministrazione comunale.

Sono stati soprattutto i nuovi sindaci dei grandi comuni a spingere in direzione di queste trasformazioni, adducendo a motivazione la loro impossibilità a rispondere alle aspettative dei cittadini a causa delle storiche arretratezze della macchina burocratica comunale. Non è facile ancora dare giudizi su quanto sta avvenendo, anche se il fatto che – sulla base di quanto risultava da un indagine dell' Ancitel nel 1997 – l'80 per cento dei comuni abbia fatto ricorso a contratti di diritto privato con dirigenti esterni segnala l'esistenza di un processo destinato a svilupparsi (Vandelli, 1997). Si tratta, probabilmente, dell'innovazione potenzialmente più rilevante per il funzionamento del governo locale.

3. *Cos'è veramente cambiato: le principali trasformazioni*

Il nuovo sistema di governo locale, che si è venuto a delineare a seguito delle riforme appena richiamate, è certamente incompiuto. Elementi di innovazione si saldano a continuità del precedente regime con la conseguenza di rendere necessari nuovi interventi correttivi.

Come si è visto, negli ultimi anni sono state dibattute, ed in parte approvate, nuove leggi che hanno apportato ulteriori e significativi mutamenti; altre sono in discussione. Ai nostri fini è bene cercare di individuare quali sono gli elementi strutturali di cambiamento dal punto di vista dei processi di decentralizzazione. Non sempre quello che, a prima vista, nel dettato legislativo può sembrare maggiore decentramento politico territoriale risulta poi tale nella sua effettiva

messa in opera.

Il primo elemento di cambiamento – e forse il più importante – è rappresentato dall'elezione diretta dei sindaci. Essa ha costituito la base per la creazione di un nuovo ceto politico-amministrativo che per la prima volta fa riferimento più agli interessi locali che alle appartenenze politiche. Ciò ha rafforzato il peso sul sistema politico dei meccanismi di rappresentanza territoriale, che costituiscono elemento indispensabile della decentralizzazione, rispetto a quelli di rappresentanza funzionale. La crescita dei movimenti politici autonomistici, dalla Lega Nord al Partito del Nord-Est, è quindi testimonianza di una domanda di decentramento ben diversa e superiore rispetto a quella esistente alla fine degli anni Settanta, il periodo della «seconda normativa» sul trasferimento di funzioni.

Il secondo elemento di cambiamento è determinato dal consolidarsi di una tendenza, che era già presente prima delle riforme degli anni Novanta, ovverosia del graduale sganciamento degli apparati di fornitura dei principali servizi pubblici dalla gestione diretta delle amministrazioni locali, attraverso la creazione di nuove amministrazioni locali funzionali. Vi sono almeno tre rilevanti settori di intervento pubblico locale caratterizzati da questo fenomeno: la sanità, i servizi locali di pubblica utilità (già richiamati nel paragrafo precedente), ed i servizi connessi alle politiche di sviluppo locale. Aziende sanitarie, aziende speciali, consorzi, società regolate dal diritto privato, costituiscono le possibili nuove forme di intervento in alternativa alla gestione diretta. Queste trasformazioni possono costituire l'anticamera di un abbandono vero e proprio del terreno di gioco da parte degli enti locali attraverso la privatizzazione. Le aziende municipalizzate si trasformano in società per azioni a totale controllo comunale, con l'intendimento di cedere gradualmente quote azionarie al mercato[16].

Il terzo, che parzialmente si sovrappone al precedente, è costituito dal sempre maggior peso assunto dai c.d. «altri enti locali». Nel sistema di governo locale va infatti considerato anche un insieme di altri soggetti pubblici, spesso con giurisdizione su una determinata porzione del territorio nazionale, che molto spesso nei documenti statistico-amministrativi ricadono sotto la dizione di *altri enti locali,* e che possono incidere notevolmente sulla sostanza dei poteri del governo locale tradizionale.

Questi *altri enti locali* possono essere distinti in due grandi tipologie. Vi è innanzitutto una serie di enti che hanno competenze specifi-

che ed operano più o meno sotto l'orbita statale, ma mantengono una forte rappresentanza locale, e che, in linea con le definizioni richiamate nel Capitolo Primo, possono essere definiti come *funzionali*. Tra questi possiamo inserire le Camere di Commercio, gli Enti lirici, le Università. In questi casi le competenze non sempre hanno una dimensione spaziale esattamente definita. Ad esempio, mentre per le Camere di Commercio questa coincide con la circoscrizione provinciale, il bacino di utenza di un Ente lirico non è limitato al territorio comunale né a quello provinciale, né, in alcuni casi come quello della Scala, al territorio regionale.

In secondo luogo, possiamo trovare istituzioni che hanno caratteristiche del tutto simili a quelle degli enti di governo locale tradizionali. Un esempio è costituito dalle *Comunità Montane*, che sono enti a dimensione sovracomunale, governati da consigli formati con un sistema di doppia elezione, cioè nominati dai consigli comunali. Le comunità, presenti ovviamente solo nelle aree montane, hanno competenze in materia di trasporti, infrastrutture, agricoltura, soprattutto in funzione di coordinamento dell'azione dei comuni in esse compresi. Dispongono di un bilancio proprio, finanziato da trasferimenti statali e regionali, che è di dimensioni ridotte.

La crescita di queste tipologie di soggetti pone interrogativi non banali sul futuro del governo territoriale tradizionale, che vede, da

Quadro 1. **Un caso ibrido: le Fondazioni di origine bancaria.**

La riforma della legge bancaria in Italia (Legge 218/90) ha dato origine ad un nuovo soggetto istituzionale che presenta alcune caratteristiche peculiari e che, per certi aspetti, può essere ricondotto all'insieme degli altri enti locali. Si tratta delle Fondazioni create a seguito dei conferimenti delle aziende bancarie da parte dei precedenti Istituti di credito di diritto pubblico e delle Casse di Risparmio a nuove società per azioni appositamente costituite. Nonostante tali soggetti siano definiti dalla legge come enti conferenti, nel dibattito corrente essi vengono normalmente richiamati come Fondazioni bancarie. Nel corso degli ultimi anni essi sono stati oggetto di cambiamenti legislativi tesi ad allentare il loro legame con le società bancarie, che hanno conferito il patrimonio alle fondazioni, ammettendo la ven-

[16] Anche se si può assistere a strategie differenziate finalizzate alla costituzione di un azionariato diffuso o di un «nocciolo duro», come quelle seguite per la privatizzazione dell'azienda elettrica milanese e quella torinese.

dita parziale o totale sul mercato delle loro partecipazioni. In parallelo, è aumentata la loro autonomia statutaria anche a seguito della eliminazione delle norme sulla nomina governativa dei presidenti e dei vice presidenti. La direttiva del ministero del Tesoro del 18 novembre 1994 – più nota come «direttiva Dini» – individua criteri e procedure per incentivare la dismissione delle partecipazioni bancarie, nonché per l'utilizzo dei relativi proventi da impiegare secondo criteri di diversificazione del rischio degli investimenti.

L'individuazione degli specifici settori di intervento e dei criteri di gestione dell'attività di erogazione di sovvenzioni e contributi veniva demandata alle Fondazioni sulla base di regolamenti che garantissero la massima trasparenza delle procedure. Nei loro statuti (art.12 D.Lv. 356/90) si doveva prevedere il raggiungimento di «fini di interesse pubblico e di utilità sociale preminentemente nei settori della ricerca scientifica, della istruzione, dell'arte e della sanità». In sostanza, si tratta di enti che devono fornire beni pubblici, molti dei quali, probabilmente, di tipo locale. La necessità di regolare meglio la transizione degli enti conferenti in soggetti *non profit* ha portato all'elaborazione di vari disegni di legge, l'ultimo dei quali è stato definitivamente approvato alla fine del 1998 (Legge 461/98). In tale legge vengono confermati i precedenti settori di intervento con l'aggiunta dell'«assistenza alle categorie sociali deboli», ma viene lasciata aperta la possibilità di impiegare i proventi del patrimonio superiori ad una certa soglia di rendimento per altri fini generali connessi allo sviluppo locale, da precisare negli Statuti. Tale allentamento dei vincoli sugli impieghi verrebbe a configurare le Fondazioni come enti *non profit* con finalità di tipo generale. Sinora l'importo delle erogazioni è stato relativamente limitato (circa 333 miliardi nel 1997), e concentrato in finalità di tipo socio-culturale (Tabella 3), ma è destinato a crescere in misura rilevante attraverso la valorizzazione del loro patrimonio, pari a circa 52mila miliardi di valore di libro nel 1997, e l'aumento della sua redditività. Stime recenti (1999) basate sui valori borsistici di mercato valutano tale patrimonio sui 150.000 miliardi. Questa trasformazione renderà molto più incisivo il ruolo di questi soggetti nelle economie locali, e, soprattutto, porrà delicati problemi di coordinamento con l'attività delle amministrazioni locali tradizionali (nel 1997 solo l'11 per cento delle erogazioni andavano alle amministrazioni pubbliche) che – nel caso negli enti di natura non associativa – nominano numerosi amministratori delle Fondazioni. Insomma, è possibile che inizi a delinearsi un nuovo fenomeno di concorrenza interistituzionale che non è né orizzontale né verticale, anche se si avvicina di più alla prima. Le Fondazioni, infatti, non hanno limiti spaziali per la loro attività, ma sinora il raggio di azione dei loro interventi è rimasto assai limitato (Figura 1). Il fatto che il 95 per cento delle erogazioni mediamente sia localizzato nella Provincia sede della Fondazione conferma – soprattutto per quelle di dimensioni medio-piccole – la loro profonda vocazione localistica.

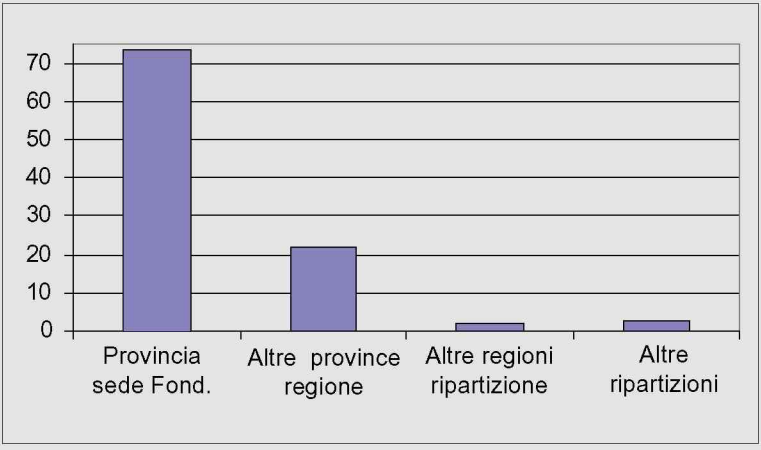
(Cfr. Acri, *Secondo rapporto sulle Fondazioni bancarie*, Acri, Roma, 1997)

Tabella 3. **Distribuzione per settori e per aree delle erogazioni delle Fondazioni di origine bancaria 1996-97**

	Nord ovest	Nord est	Centro	Sud	Totale
Arte cultura	37	31	27	21	32,4
Assistenza sociale	12	19	15	2,4	15
Istruzione	17	12	6,5	25	13,4
Fondi speciali volontariato	12	11	8,4	21	11,4
Sanità	8	5,9	25	6,9	10,2
Ricerca	3,7	10	3,2	15	6,4
Promoz.sviluppo	3,9	3,2	11	4,9	5
Sport ricreat.	1,9	3,4	1,3	1	2

Figura 1**. Concentrazione territoriale delle erogazioni delle Fondazioni di origine bancaria.**

Fonte: Acri.



un lato, la componente di fornitura dei servizi pubblici locali sempre più allontanarsi dalla gestione diretta delle amministrazioni, dall'altro la crescita dell'importanza degli enti funzionali (Camere di Commercio, Fondazioni bancarie) per le politiche locali di svi-luppo.

3.1. L'elezione diretta dei sindaci: un cambiamento in corso d'opera

Il fatto che a partire dal 1993 in numerosi comuni italiani si siano scelti i sindaci sulla base di un'indicazione diretta del corpo elettorale è stata considerata da molti come un'innovazione istituzionale fra le più importanti per trapassare il paese dalla prima alla seconda Repubblica. L'introduzione parallela di un sistema maggioritario ha rafforzato i poteri del primo cittadino, rendendo inevitabili le elezioni in caso di perdita della maggioranza. L'obiettivo della legge era chiaro: ridurre la dipendenza dai partiti politici delle scelte dei sindaci, riconducendole maggiormente alla società civile locale.

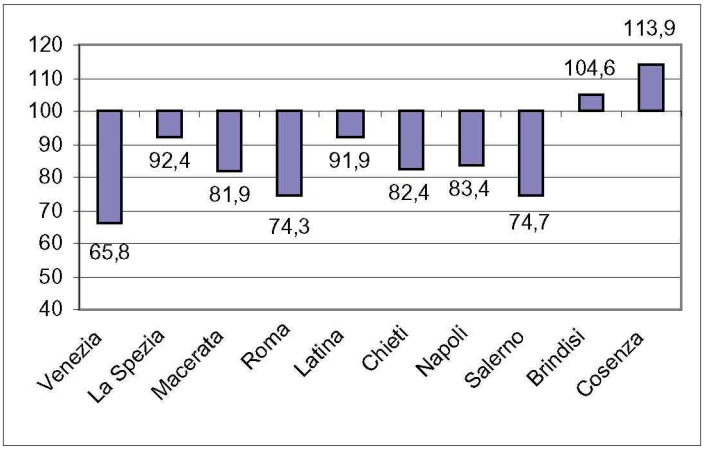
In effetti, le città – soprattutto le più grandi – vengono sempre più immedesimate nei primi cittadini, scelti a partire dal 1993 più sulla base di requisiti di tipo culturale e professionale che sull'appartenenza partitica. Qualcuno ha addirittura proposto un «partito dei sindaci» che rispecchi la domanda di autonomia del paese; altri immaginano una riforma del sistema elettorale nazionale che consenta di scegliere un Presidente del Consiglio «Sindaco d'Italia». I primi cittadini fanno gioco di squadra e tendono ad apparire come un corpo compatto indipendentemente dalle appartenenze politiche, come un certo numero di essi ha fatto in occasione delle elezioni al Parlamento Europeo del 1999. Le elezioni amministrative del 1997, che hanno confermato gran parte dei sindaci uscenti, hanno messo in luce un crescente fenomeno di personalizzazione del voto, documentabile con i rilevanti scarti positivi tra i voti di preferenza sui sindaci rispetto ai voti delle liste che li sostengono (Figura 2). Solo Brindisi e Cosenza segnalano sindaci «trascinati» dalle liste che li appoggiano.

Figura 2. **Rapporto percentuale tra voti di lista e voti del Sindaco 1997.**

Fonte: Censis.

Dopo cinque anni quella esperienza – se analizzata rigorosamente

– può però essere considerata in maniera meno entusiastica. La personalizzazione ha creato una «rivoluzione delle aspettative», che si è scontrata con tutti i ritardi delle macchine amministrative locali di cui si è parlato in questo Capitolo, e che rischia di creare una frustrazione crescente nei cittadini. Un attento esame del primo quadriennio di applicazione della legge (Vandelli, 1997) mette inoltre in luce come in realtà il modello presidenziale dei sindaci abbia funzionato in un numero limitato di comuni, prevalentemente quelli di grandi e di piccolissime dimensioni (per questi ultimi questo avveniva già prima della riforma), mentre negli altri si è assistito a forme di gestione meno



monocratiche, con un maggior peso dei consigli comunali e dei partiti nell'individuazione degli assessori e nell'attuazione concreta degli indirizzi politici del programma. A partire dal 1997 questa tendenza si è ampliata, e non è ancora chiaro quali nuovi equilibri si verranno a determinare tra sindaci ed altri attori dell'arena politica comunale (assessori, consiglieri comunali, partiti, burocrazie).

3.2. Le trasformazioni dei servizi pubblici locali: privatizzazione e mercato

L'assetto istituzionale delle imprese di pubblica utilità locali che forniscono i servizi a rete e che erano state alla base dello sviluppo del «socialismo municipale» all'inizio del Secolo, sta subendo un lento ma continuo cambiamento in direzione di una fuoriuscita dalle ammini-

strazioni locali.

In altri paesi si è assistito ad una crescita dei modelli di fornitura pubblica dei servizi con produzione privata, così come di trasferimento completo al mercato sia della fornitura che della produzione, lasciando al governo locale solo compiti di regolamentazione per evitare la costituzione di monopoli privati. In questa maniera, il governo locale dovrebbe diventare più «leggero», anche se i compiti rimastigli risultano più complessi, come si potrà vedere nel punto successivo. La privatizzazione dei servizi comporta, infatti, la necessità non solo di un'effettiva regolamentazione, per i quali le burocrazie locali non dispongono ancora di adeguata esperienza, ma anche di irrobustire la capacità del governo locale di dialogare con nuovi attori privati le cui politiche risultano cruciali per la sostenibilità dello sviluppo locale, in particolare delle città. Basti pensare all'importanza della qualità di servizi a rete (ciclo dei rifiuti, energia, ciclo dell'acqua, telecomunicazioni) per la localizzazione di attività economiche e, in genere, per la soluzione dei problemi urbani.

Venendo più in specifico al nostro paese si è già richiamata la pluralità di modelli gestionali dei servizi pubblici locali prevista dall'art. 22 della Legge 142/90 e la possibilità di loro privatizzazione non solo formale, ma anche sostanziale, a seguito della Legge 498/92 e delle sue disposizioni attuative. In realtà, sino ad oggi si è assistito ad un processo di privatizzazione formale e non sostanziale. Numerose aziende speciali sono state trasformate in società per azioni, ma la maggioranza, se non la totalità, del capitale resta saldamente nelle mani pubbliche. Il mercato dei servizi pubblici locali gestito da imprese pubbliche fattura circa 25mila miliardi e occupa 150mila addetti. In una ricerca (1998) svolta da ENEA e Nomisma su un campione di 923 imprese aderenti alla CISPEL (l'associazione delle aziende degli enti locali) emergeva come solo l'11% risultasse organizzata sotto forma di Spa; il 43% era gestita sotto la forma di azienda speciale e le rimanenti attraverso gestioni dirette o consortili. Ma il fatto più interessante è che nell'84 per cento dei casi il servizio risulta affidato dall'ente locale in concessione senza ricorso a gare competitive. Le concessioni presentano una durata che supera i dieci anni nella metà dei casi e nel 42 per cento dei casi vengono rinnovate automaticamente alla scadenza. La redditività risulta mediamente bassa, e ciò comporta un insufficiente livello di investimenti di manutenzione e di sviluppo, specie nelle reti di acquedotti, fogne e nei depuratori.

Una soluzione a questi problemi è rappresentata dalla introduzione di elementi di concorrenza nel mercato dei servizi pubblici locali. L'intero capo VII della Legge 142/90 che regola i servizi pubblici locali, e al cui interno sono comprese le norme commentate in precedenza, dovrebbe essere modificato da un disegno di legge tuttora in discussione al Parlamento, che prevede la forma societaria come unica forma di gestione dei servizi pubblici locali. Le gestioni in economia vengono limitate ad un ridotto numero di casi. L'affidamento dei servizi verrà effettuato solo tramite gara, salvo l'affidamento diretto a Spa o Srl controllate dall'ente locale. Mentre la Confindustria e la CISPEL paiono avere trovato un accordo per andare in questa direzione, l'ANCI manifesta maggiori perplessità di fronte ad un processo di indubbio «svuotamento» di alcune tradizionali funzioni degli enti locali.

La graduale autonomizzazione delle aziende, maggiore nel caso di trasformazione in società per azioni, in parallelo alla crescita della professionalizzazione degli amministratori scelti direttamente dal Sindaco, con una minore interposizione partitica, rende sempre più labile il filo che lega i cittadini alla gestione dei principali servizi urbani attraverso la catena consiglio comunale-giunta comunale-consigli di amministrazione delle aziende municipalizzate. D'altro canto, al medesimo cittadino viene però offerta l'alternativa dell'*exit* in aggiunta o in sostituzione a quella della *voice* – per riprendere la classica distinzione di Hirschman (1970) – attraverso l'introduzione di una struttura competitiva di mercato per i servizi pubblici locali.

3.3. Nuove forme di governo locale: dal government *alla* governance

Le dinamiche attraverso cui gli enti locali affrontano e risolvono i problemi collettivi non attraversano solo la loro sfera politico-amministrativa, ma tendono a coinvolgere anche istituzioni ed interessi esterni al governo locale in senso stretto. Nel dibattito corrente si è messo in luce che una cosa è il governo locale in quanto istituzione (*government*), altro è il governare ovverosia la capacità di rispondere alle domande di cittadini ed imprese (*governance*) e, in genere, di garantire prospettive di sviluppo ad una determinata collettività. Si tratta, certo, di una concettualizzazione non semplice e spesso sfuggente, ma che risulta utile per comprendere meglio quelle frustrazioni dei sindaci di cui abbiamo appena parlato. Essi sono pienamente consapevoli dello iato tra le loro responsabilità amministrative e quel-

le che i cittadini tendono ad attribuire loro. Crisi occupazionali, insicurezza crescente delle città, tensioni conseguenti alla crescente immigrazione scaricano una serie di domande e di reazioni rispetto alle quali i governi locali, in quanto enti, difficilmente possono offrire risposte adeguate. Non basta certo il sistema elettorale maggioritario e l'elezione diretta dei sindaci e dei presidenti di province e regioni per garantire l'efficacia dei poteri locali. Così come non basta la riorganizzazione delle modalità di erogazione dei servizi pubblici per garantire lo sviluppo locale. Sono ambedue condizioni necessarie, ma non sufficienti.

Il problema consiste anche nei rapporti che le amministrazioni locali sono in grado di intrattenere con gli altri attori dello sviluppo locale: associazioni economiche, altre istituzioni pubbliche e private, associazioni di interessi ecc. In un contesto di forte competizione a livello locale per lo sviluppo, i governi locali non possono più essere visti solo come produttori di servizi pubblici locali, ma come attori che devono interagire con altri attori in un'arena tanto più affollata e complessa quanto più grande è la loro giurisdizione. Quanto questo problema sia reale viene evidenziato dalla crescita – addirittura eccessiva e troppo minutamente regolata a livello centrale – degli strumenti della programmazione negoziata, finalizzati ad istituzionalizzare il coinvolgimento delle forze economiche e sociali e delle altre istituzioni a livello territoriale. Intese di programma, accordi e contratti di programma, patti territoriali e contratti di area sono gli strumenti utilizzati sinora[17]. Soprattutto gli ultimi due, pur in presenza di ancora ridotte esperienze, paiono quelli più facilmente riconducibili al concetto di *governance* locale, dal cui funzionamento dipende la possibilità di successo nella competizione tra aree. I governi locali, e soprattutto le grandi città, si sono impegnati per facilitare la localizzazione di investimenti pubblici e privati attraverso operazioni di miglioramento del quadro ambientale complessivo e di mobilitazione dei protagonisti dello sviluppo locale. Tali politiche sono spesso connesse ad operazioni di trasformazione immobiliare. La città viene assimilata ad un'impresa, e il sindaco ad un imprenditore che deve assemblare vari fattori produttivi per ottenere il profitto dello sviluppo (Le Galès, 1997). Basterebbe ricostruire i temi affrontati nel dibattito sull'avvenire delle più grandi città del nostro paese per scoprire, a partire dai primi anni Novanta, una straordinaria affinità di progetti e strumenti di intervento per quanto concerne le politiche locali e che

vanno tutti nelle direzioni appena descritte. Questi fenomeni, infine, sono presenti – in misura e con caratteristiche differenziate – in tutti i paesi.

3.4. Tre personaggi in cerca di autore: regioni, province e comuni

Le riforme brevemente commentate hanno probabilmente aperto un nuovo ciclo nei rapporti centro/periferia in Italia. In parallelo, però, la trasformazione del paese in un ordinamento federale è stata introdotta prepotentemente nell'agenda politica sviluppando temi nuovi nel dibattito sulla decentralizzazione territoriale.

Ciò ha creato le premesse per una serie di fratture all'interno del mondo delle autonomie locali, in particolare tra regioni ed enti locali, tanto che ormai si parla, in alternativa, di federalismo regionale o comunale. Le prime hanno sostenuto un potenziamento del ruolo istituzionale di se stesse, eliminando ogni differenza tra regioni a statuto ordinario e speciale, sino ad una loro assimilazione agli stati di una federazione. Gli enti locali, invece, restano sostenitori di una forte autonomia comunale (e provinciale) nei confronti non solo dello Stato, ma anche, e soprattutto, delle regioni, rispetto alle quali rifiutano ogni subordinazione gerarchica. Questa frattura, spesso ricomposta solo a parole, è uno degli elementi che spiegano il fallimento dei progetti di riforma federale, che venivano a rompere alcuni delicati equilibri istituzionali consolidatisi nell'ultimo quarto di secolo, dopo la nascita delle regioni[18].

Gli studiosi del federalismo mettono in luce come un sistema federale classico presupponga la sovranità dei singoli stati rispetto all'ordinamento degli enti locali che ne fanno parte: questi vengono considerati «*creature degli stati*»[19]. D'altra parte, è difficile immaginare un passaggio di questo tipo in un paese come l'Italia nel quale la tradizione delle autonomie comunali costituisce un retaggio storico difficilmente cancellabile. Ne è derivato un tentativo di mediazione che è stato anche definito come il modello a «tre punte», o stellare, dei rapporti tra i vari livelli di governo, dove al livello centrale si contrappongono due livelli decentrati (regioni ed enti locali) posti sostanzialmente sullo stesso piano. Quanto questo modello si configuri come esperimento innovatore di un nuovo «federa-

[17] Per un loro esame rinviamo a Censis, 1996.

lismo all'italiana» o come equilibrio instabile che prelude ad un «federalismo preso sul serio» verrà analizzato con maggiore attenzione, anche teorica, nel Capitolo Quinto di questo volume.

3.5. La regione da soggetto di programmazione e gestione a soggetto di mediazione e promozione della funzionalità degli enti locali

Un quarto di secolo di regionalismo in Italia ha dimostrato come sia stato illusorio costruire un modello di relazioni regioni/enti locali «a cascata», dove programmazione, indirizzo e controllo nelle varie funzioni spettavano alla regione, mentre la gestione amministrativa era di competenza degli enti locali (province e comuni). In realtà, molto spesso le regioni sono state riluttanti a spogliarsi dei propri diritti di proprietà su numerose funzioni amministrative. L'attuazione del «pacchetto Bassanini» riapre una fase di modifiche nei rapporti regioni/enti locali a seguito del massiccio trasferimento di funzioni statali alla periferia. Ma, al di là dell'assetto che si determinerà nelle diverse regioni e nelle varie materie, le riflessioni svolte nei precedenti capitoli suggeriscono l'identificazione di un ruolo della regione che tenga conto della complessità delle relazioni interistituzionali connesse ai processi di decentramento politico territoriale. In particolare, vi sono due compiti che attualmente non vengono svolti istituzionalmente – ovvero vengono a volte svolti di fatto, o informalmente – da nessun attore istituzionale decentrato, e per i quali la dimensione regionale può risultare adeguata. Innanzitutto, essa potrebbe «arbitrare» la competizione tra gli altri enti locali, che, come si è avuto modo di sottolineare più volte in questo lavoro, può risultare il meccanismo più efficace per garantire la funzionalità delle amministrazioni pubbliche. Certo, l'arbitro non può giocare e quindi le sue funzioni amministrative dovrebbero essere limitate al massimo, concentrandosi nella diffusione delle informazioni sulle *performance* degli enti locali, magari identificando standard di servizi medi o desiderabili (ciò che in inglese si

[18] La riforma costituzionale ratificata con il Referendum confermativo del 7 ottobre 2001 non introduce un vero e proprio sistema federale, dato che non esistono meccanismi costituzionali di garanzia delle regioni e degli enti locali, quali una seconda camera eletta secondo il principio «federale».

[19] Del resto questo è ciò che avviene anche nelle regioni a statuto speciale a seguito della Legge costituzionale n. 2 del 1993.

definisce il *benchmarking*), che facilitino il controllo dei cittadini, stimolando al tempo stesso l'innovazione di processo e di prodotto nei servizi pubblici locali. In secondo luogo, la regione potrebbe svolgere il ruolo di mediatore nei processi di decisione nelle varie politiche pubbliche che spesso si arenano nella conflittualità tra interessi pubblici e privati, locali e sovra locali. Del resto si tratta di un ruolo già svolto di fatto, e proficuamente, come emerge da alcune ricerche (Pastori et al., 1987; Ires, 1994).

Un'ipotesi di questo tipo cosentirebbe di concentrare le funzioni della regione all'interno di una missione istituzionale più precisa. Ancora oggi, infatti, si possono identificare almeno sette possibili modelli di regione (Tavola 1), che comportano una crescita progressiva delle funzioni svolte, partendo da quelle di legislazione e programmazione per arrivare a quelle di tipo amministrativo e di fornitura di servizi, sino alla disciplina puntuale nei confronti di soggetti privati (autorizzazioni, concessioni, ecc.).

L'analisi positiva della legislazione ha messo in luce come tali modelli siano presenti in maniera differenziata all'interno delle materie di competenza regionale. Si registra infatti un crescente ruolo regionale, in termini di gestione amministrativa, passando, nell'ordine, dal settore organico dei servizi sociali, a quello dell'assetto e gestione del territorio, ed a quello dello sviluppo economico (Mer-

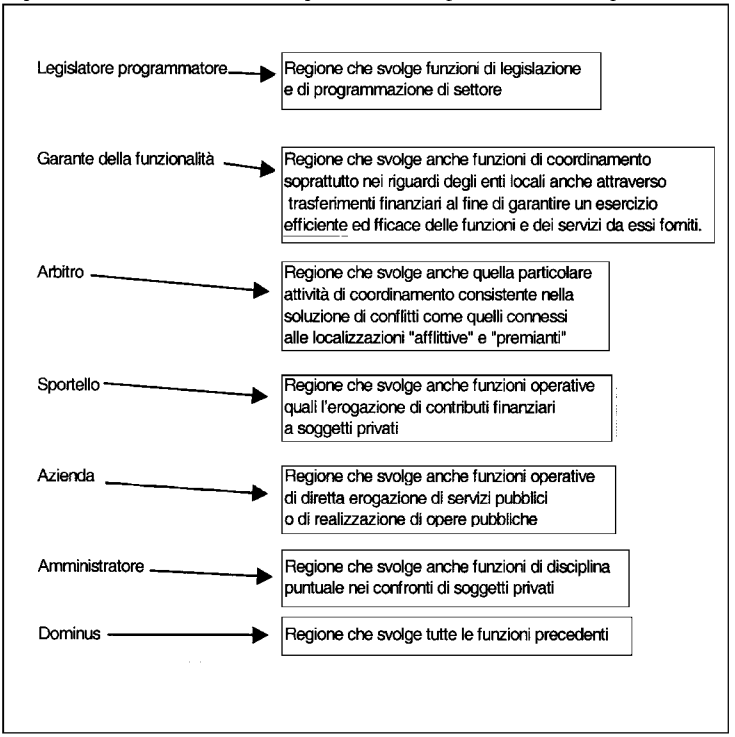
Tavola 1. **Possibili modelli di Regione.**

Fonte: Merloni, Fratta, Salerno, 1992.

loni, Fratta, Salerno, *cit.*). I decreti Bassanini potrebbero però consentire una riduzione dello spazio amministrativo regionale in tutti i settori a vantaggio degli enti locali, concentrando l'azione regionale all'interno delle prime due tipologie. La regione, cioè, svolgerebbe prevalentemente un ruolo di «arbitro» e di «garante della funzionalità», ovvero funzioni di coordinamento di altri soggetti promuovendo insieme competizione e cooperazione orizzontale tra enti locali. Ad esempio, un ruolo di questo tipo viene in parte svolto per la stesura dei Documenti unici di programmazione (DOCUP) per la distribuzione dei Fondi strutturali dell'Unione Europea. Nella seconda parte di questo lavoro si vedrà meglio come questa ipotesi si possa collocare all'interno dell'architettura di un nuovo sistema di decentralizzazione in Italia.

3.6. Quattro ipotesi per le province

Le province costituiscono per certi aspetti l'anello più debole



nella catena degli enti locali. Rischiano per un verso di rimanere schiacciate tra regioni e comuni e per l'altro di venire gradualmente svuotate dal peso politico crescente delle grandi città. Questo ultimo aspetto vale soprattutto nelle nove province al cui interno la Legge 142/90 ha previsto la possibilità di istituire la Città metropolitana. Nel corso del tempo si sono delineate almeno quattro soluzioni istituzionali (Merloni, De Martin, 1996) per l'avvenire delle province:

- la soppressione con legge statale: più volte si è parlato di soppressione delle province, in parallelo alla nascita ed il consolidamento delle regioni sempre tese a ritagliarsi un spazio di intervento sull'ordinamento degli enti locali nel loro territorio. Le loro funzioni sarebbero trasferite alle regioni o a forme associative ad hoc tra le amministrazioni comunali. Le regioni aumenterebbero i propri compiti di gestione amministrativa in senso stretto,

anche se potrebbero svolgerli attraverso forme di decentramento burocratico e/o funzionale con uffici articolati a livello sub-regionale;

- la regionalizzazione dell'ordinamento delle province: attraverso una modifica costituzionale l'ordinamento delle province sarebbe lasciato alle regioni che sarebbero libere di mantenerle, riorganizzarle, ridefinirne i confini. Da un punto di vista dell'ingegneria istituzionale, per chi auspica un ordinamento federale classico in Italia questo sarebbe il modello ideale, ma, come vedremo nel Capitolo Quinto non vi è alcuna necessità di ripercorrere fedelmente il modello classico. Le alternative percorribili dalle regioni sarebbero in pratica quelle viste nel punto precedente;

- il mantenimento della situazione attuale: può essere considerato come la tipica soluzione «all'italiana», che porta ad una stanca ripetizione dell'attuale modello debole senza affrontare seriamente il problema del ruolo che tale ente potrebbe avere nell'ordinamento. Sarebbe meglio, per fare un esempio, giustificare l'esistenza dell'ente alla luce degli insegnamenti dei modelli di competizione verticale, come qualcuno teorizza per i dipartimenti francesi (Salmon, 1998), consolidando lo svolgimento di funzioni «nuove» come nel punto successivo;

- una soluzione innovativa che identifichi nuove funzioni per l'ente: le ipotesi più plausibili – che poi sono quelle che hanno ispirato la Legge 142/90 – giustificano un ruolo rinnovato per le province nel campo della programmazione e del coordinamento a livello sub-regionale, nonché per le funzioni operative di area vasta soprattutto in campo ambientale. Anche in questa ipotesi vi è una chiara frattura tra il potenziale istituzionale delle province nelle aree urbane ed in quelle rurali e montane. Mentre nelle aree urbane esso risulta difficilmente compatibile con quello svolto dai grandi comuni o dalle ipotetiche Città metropolitane – che coprono la maggior parte della sua popolazione –, nel secondo esse possono svolgere una utile funzione di supporto e di coordinamento dei comuni di piccole dimensioni. L'attuazione del «pacchetto Bassanini» dovrebbe favorire quest'ultimo modello, anche se ciò potrebbe essere facilitato da una revisione dei confini amministrativi di tali enti che ne riducesse-

ro ulteriormente l'identificazione con le circoscrizioni del decentramento statale.

3.7. Il comune: occorre ridefinirne i confini?

Non vi è dubbio che rispetto agli altri due enti il comune risulti più vicino e forse anche più «simpatico». Vi è però il rischio che nella logica pancomunale si perdano di vista alcune caratteristiche ormai consolidate dei sistemi economici e territoriali che rendono necessario rivedere le tradizionali categorie di analisi. Abbiamo già parlato dei rapporti tra territorio ed amministrazioni. Le tensioni, che esistono, sono connesse in gran parte al fatto che sempre più emerge una distinzione sostanziale tra aree urbane e metropolitane, da un lato, ed aree rurali, montane o comunque non urbane, dall'altro. Lasciando a geografi ed urbanisti il compito di definire precisamente il fenomeno urbano[20], dal nostro punto di vista ci sembra necessario sottolineare anche per l'Italia l'esistenza di questa frattura emergente tra aree urbane e non urbane.

In secondo luogo, la crescente mobilità delle persone e delle cose rende difficile la definizione di confini – che non siano puramente «identitari» – per tutti i comuni, anche per quelli al di fuori delle aree metropolitane. È possibile infatti identificare una nuova geografia funzionale sovrapposta alle circoscrizioni amministrative comunali (e

Quadro 2. **L'«esplosione» degli organismi intergovernativi.**

In parallelo alle riforme commentate nel testo, negli ultimi anni si è assistito ad un ampliamento del numero degli organismi intergovernativi e ad una crescita del loro ruolo nel nostro paese. Si tratta, forse, di uno degli aspetti più interessanti, anche se meno analizzati, delle riforme intervenute. Essi svolgono numerose funzioni. La crescita delle politiche condivise ha reso sempre più necessaria la definizione di percorsi decisionali che vedano la compresenza delle diverse istituzioni. Numerose leggi quadro dello Stato prevedono in varie forme la partecipazione delle regioni attraverso intese ed accordi, oltre che una più generica consultazione nei vari settori di intervento. La Corte Costituzionale, nella sua giurisprudenza, ha elaborato a proposito il principio della necessità di una «leale collaborazione» tra Stato e regioni. Qualcuno ha parlato dell'esigenza di arrivare in Italia ad un modello di «regionalismo cooperativo». In realtà, si è sempre più avvertita l'esigenza di una regolazione delle relazioni intergovernative, in maniera tale da

facilitare la ricomposizione dei conflitti (inevitabili qualora esista concorrenza tra istituzioni). Un organismo di grande rilievo, istituito proprio a questi fini, è costituito dalla Conferenza Stato-regioni. Creata nel 1988 attraverso uno specifico riconoscimento legislativo (Legge 400/88, art. 12) dopo un periodo di sperimentazione – il suo nome per esteso è quello di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome – ha sede presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, è composta dai presidenti delle regioni ed è presieduta dal presidente del consiglio, o da un ministro da lui delegato. Ad essa possono partecipare, a seconda delle materie che sono oggetto dell'ordine del giorno, altri ministri o rappresentanti di amministrazioni dello Stato o di enti pubblici. La Conferenza ha sia compiti consultivi, che di «cogestione» di politiche, nel senso che concorre all'elaborazione dell'attività statale di indirizzo e coordinamento dello Stato in numerosi settori (particolarmente nel campo sanitario e della tutela ambientale) attraverso intese; ultimamente, infine, la Conferenza è divenuta sede autonoma di elaborazione di atti di indirizzo per l'attuazione di determinate leggi.

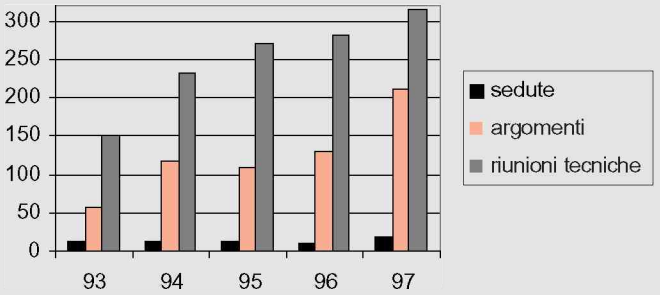
Gli organismi intergovernativi non si limitano alla Conferenza Stato-regioni. Dopo un lungo dibattito è stata istituita la Conferenza Stato-Città ed autonomie locali che ha funzioni analoghe e che per determinati compiti può riunirsi insieme alla prima nella così detta Conferenza unificata. Quest'ultima, ad esempio, ha svolto un ruolo cruciale per dirimere i conflitti interistituzionali per l'attribuzione delle competenze e delle risorse per attuare il «pacchetto Bassanini». L'attività di questi organismi è in rapida crescita (Figura 3). Tra il 1993 e il 1997 le sedute ufficiali della Conferenza Stato-regioni sono passate da 12 a 19 (alle quali nel 1997 devono sommarsi le sette sedute della Conferenza unificata) e nel complesso gli argomenti trattati sono saliti da 56 a 211. In parallelo è aumentata l'attività a livello tecnico dei funzionari centrali insieme a quelli regionali, con una crescita delle riunioni preparatorie delle sedute della Conferenza nel medesimo periodo da 150 a 314.

A livello regionale si è sviluppata una tendenza analoga, anche a seguito del disposto dell'art. 4 della Legge 59/97 – ma ci si può ricollegare anche all'art. 3 della Legge 142/90 – che prevede la possibilità per le regioni di effettuare il trasferimento agli enti locali di tutte le funzioni che non richiedono l'unitario esercizio a livello regionale consultando il sistema delle autonomie attraverso i suoi organi rappresentativi costituiti dalle leggi regionali. Diverse regioni hanno così istituito delle Conferenze regioni-enti locali, che per adesso rappresentano prevalentemente uno strumento organico di consultazione degli enti locali, ma che secondo alcuni dovrebbero costituire una sorta di seconda camera regionale con le funzioni di garanzia proprie dei sistemi federali (la Regione come federazione degli enti locali). Alla fine del 1997 dodici regioni avevano provveduto alla costitu-

zione – anche se con modalità diverse – di tali organismi (Tabella 4).

(Cfr. Pastori G., *La Conferenza Stato-regioni fra strategia e gestione*, in *Le regioni*, 1994, p. 1264 e Cosulich M., *Le altre Conferenze. L'esperienza delle Conferenze permanenti Regione-autonomie locali*, in *Le istituzioni del federalismo*, 1998, n. 1, pp. 68-84)

Figura 3. **Dinamica dell'attività della Conferenza Stato-regioni.**



Fonte: Dipartimento della funzione pubblica.

Tabella 4. **Regioni che hanno istituito una Conferenza regioni-enti locali**

Abruzzo	*	Molise	
Basilicata	*	Piemonte	*
Calabria		Puglia	*
Campania	*	Sardegna	
Emilia-Romagna	*	Sicilia	
Friuli	*	Toscana	*
Lazio	*	Trentino	
Liguria	*	Umbria	*
Lombardia	*	Valle d'Aosta	
Marche		Veneto	*

Fonte: Cosulich, 1998.

anche provinciali), basata sulla pendolarità tra insediamenti rurali ed urbani. Analizzando i movimenti pendolari per ragioni di lavoro e di studio – che quindi non considerano il pendolarismo per altri motivi, quali i consumi culturali, l'uso dei servizi, le attività associative, ecc. – sono stati definiti i c.d sistemi urbani giornalieri (Sforzi, 1991; Istat, 1997) basati sull'autocontenimento di tali flussi[21]. Tra il 1981 ed il 1991 i sistemi locali sono scesi da 955 a 784, circa uno per ogni dieci comuni e circa sette per ogni provincia. Certamente, da un punto di vista economico – non, ripetiamo, culturale – essi corrispondono ad una articolazione territoriale più razionale per le politiche locali. Il loro cambiamento nel tempo offre un'evidenza precisa delle tensioni tra territorio e funzioni degli enti locali richiamate nel Primo Capitolo, e della necessità di continui aggiustamenti di tipo tecnico-contrattuale nel nostro paese. La crescita delle amministrazioni funzionali è figlia anche di questo fenomeno.

4. *Conclusioni*

L'Italia non fa eccezione rispetto alle tendenze mondiali verso una maggiore decentralizzazione politica. Il sistema di governo regionale e locale ha subìto negli ultimi anni notevoli modifiche strutturali e risulta tuttora in trasformazione. All'interno di questa tendenza vi sono due aspetti particolari da segnalare.

Il primo è costituito dall'esigenza di fare in modo che il sistema di governo locale sia effettivamente un «sistema». È sempre più diffusa la consapevolezza che i rapporti verticali tra i vari livelli di governo non possono essere costruiti attraverso l'individuazione di una serie di

[20] Ad esempio si vedano i lavori di Mela, 1997 e di Dematteis, 1997.

[21] E bene richiamare la definizione dell'autocontenimento: «*si tratta di un concetto geografico che denota un territorio dove si concentrano attività produttive e servizi in quantità tali da offrire opportunità di lavoro e residenziali alla maggior parte della popolazione che vi è insediata. Di conseguenza, esso sta a indicare la capacità di un territorio di comprendere al proprio interno la maggiore quantità (possibile) delle relazioni umane che intervengono tra le sedi dove si svolgono le attività di produzione (località di lavoro) e quelle dove si svolgono le attività legate alla riproduzione sociale (attività di residenza), concorrendo in questo modo al riconoscimento dei propri confini*» (Istat, *cit.*, p. 109).

competenze esclusive per ognuno di essi, ritagliate dalla legge, senza possibilità di interferenze reciproche.

Per lungo tempo il governo di queste interferenze reciproche è stato svolto dal sistema partitico. La crisi attuale della forma partito insieme ad una crescita reale della domanda di decentramento spinge però verso soluzioni di tipo nuovo, non facilmente configurabili. Questo aspetto risulta infatti attualmente assai delicato per quanto concerne i rapporti tra regioni ed enti locali nella prospettiva di una possibile trasformazione in senso federale del nostro ordinamento. La necessità di salvaguardare i diritti di ciascun livello di governo è testimoniata dalla vera e propria «esplosione» dell'attività delle varie Conferenze intergovernative a livello nazionale e regionale.

Il secondo aspetto è collegato al fenomeno della crescita delle amministrazioni funzionali locali, che emerge dall'analisi compiuta nei precedenti paragrafi in ambiti quali la sanità, la difesa idrogeologica, la protezione dell'ambiente, la gestione del ciclo delle acque. Questa tendenza, insieme ai processi di privatizzazione in corso, tende a svuotare il governo locale tradizionale da attività di tipo tecnico-gestionale con la conseguenza che viene eroso il controllo dei cittadini su attività di pubblico interesse[22]. Se a questo si aggiunge l'universo variegato degli altri enti locali, quello che abbiamo chiamato sistema di governo locale non territoriale, è facile comprendere come il funzionamento degli enti locali del 2000 si prospetti molto diverso dal passato. Basti pensare al fatto che la competizione interistituzionale si può allargare anche ai soggetti locali non territoriali. Pensiamo solo a quello che potrà succedere quando le Fondazioni di origine bancaria potranno utilizzare i rendimenti del patrimonio ottenuto con le dismissioni bancarie in iniziative nel campo sociale e culturale, analoghe a quelle dei governi locali. Il cittadino insoddisfatto di un comune potrà rivolgersi non solo agli altri livelli di governo territoriale (provincia, regione, Stato), ma anche a queste istituzioni *non-profit*. Analoghi processi possono svolgersi, soprattutto da parte delle imprese, nei confronti delle Camere di Commercio. Insomma, il problema della *governance* – al di là della difficile definizione del termine – di un'area territoriale è destinato a diventare sempre più complesso.

Riferimenti bibliografici

«Amministrare», Rivista quadrimestrale dell'Istituto di scienza dell'amministrazione pubblica, a. XXVII, n. 1-2, gennaio-agosto 1997, numero monografico sulla privatizzazione dei servizi pubblici locali.

Bagnasco, A., *Regioni, tradizione civica, modernizzazione italiana: un commento alla ricerca di Putnam*, «Stato e Mercato», n. 40, aprile 1994.

Bettin, Magnier, *I nuovi sindaci: come cambia una carriera politica*, «Rivista italiana di scienza politica», a. XXV, n. 1, aprile 1995.

Breton, A., *Costi e benefici del federalismo*, «Amministrare», n. 1, aprile 1998.

Cammelli, M., *I servizi pubblici nell'amministrazione locale*, «Le regioni», n. 1, febbraio 1992, pp. 8-62.

Cassese, S., *Il disegno del terzo decentramento*, in «Giornale del diritto amministrativo», n. 5, 1997.

Censis, *Relazione sulla situazione sociale italiana*, Milano, Angeli, 1996.

Dematteis, G., *Il tessuto delle cento città*, in Coppola, P. (a cura di), *Geografia politica delle regioni italiane*, Torino, Einaudi, 1997.

Hirshman, A.O., *Exit Voice, and Loyalty. Responses to Decline in Firms, Organizations, and States,* Cambridge MA, HUP, 1970.

Ires, *Di questo accordo lieto. Sulla risoluzione negoziale dei conflitti ambientali*, Torino, Rosenberg & Sellier, Collana Piemonte, 1994.

Istat, *I sistemi locali del lavoro 1991*, Roma, Istat, 1997.

Le Galès, P., *Relazioni centro periferia e politiche pubbliche in Francia. Flessibilità e complessità senza il federalismo*, in Fondazione Agnelli, *Governare con il federalismo*, Torino, Edizioni Fondazione Giovanni Agnelli, 1997.

Mela, A., *Sociologia urbana*, Roma, NIS, 1997.

Merloni, F., Fratta, G., Salerno, G., *La ripartizione delle competenze tra regioni ed enti locali e l'individuazione degli interessi di dimensione regionale nella legislazione statale di settore*, in Istituto di studi sulle regioni-CNR,

[22] In definitiva, la riorganizzazione dei servizi pubblici locali comporta per gli enti locali di base, a cominciare dai comuni, la necessità di «*disporre di unità in grado di svolgere quello che raramente gli uffici amministrativi sanno fare, e che del resto pochi hanno loro insegnato, vale a dire controllare o comunque interagire con l'attività altrui senza ricadere nella tradizionale alternativa tra i due modelli funzionali (questi sì di base) del nostro sistema amministrativo: la gestione diretta da parte degli apparati, o la più completa indifferenza per quanto avviene altrove*» (Cammelli, 1992, pp. 8-62).

Regioni ed enti locali: il ruolo regionale di coordinamento del governo locale, Milano, Guffrè, 1992.

Merloni, F., De Martin, C., *Per una discussione ragionata sul destino delle province*, (dattiloscritto) 1996.

Ministero delle Finanze, *Proposte per la realizzazione del federalismo fiscale,* Voll. I e II, Roma, 1996.

Pastori, G., Dente, B., Balboni, E., *Il governo della metropoli milanese: strutture e processi*, IRer Progetto Milano, Milano, Angeli, 1987.

Putnam, R., *Making Democracy Work*, Princeton N.J., Princeton University Press, 1993.

Salmon, P., *La regionalizzazione dei sistemi unitari: il caso francese*, «Amministrare», n. 1, aprile 1998.

Sforzi, F., *La delimitazione dei sistemi urbani: concetti, definizioni e metodi*, in S.C. Bertuglia e A. La Bella, *I sistemi urbani*, Milano, Angeli, 1991, pp. 443-85.

Vandelli, L., *Sindaci e miti*, Bologna, Il Mulino, 1997.

Capitolo Quarto
IL FEDERALISMO FISCALE: LA DISTRIBUZIONE REGIONALE DELLA «VIRTÙ CIVICA»

1. *Introduzione*

Questo è un Capitolo ricco di dati e di informazioni su livelli di qualità e quantità dei servizi pubblici nelle diverse regioni italiane. I servizi presi in considerazione sono forniti dallo Stato, dalle regioni e degli enti locali, a seconda dei casi. Il Capitolo ha diversi obiettivi, oltre quello, ovvio, di informare circa la realtà regionale dei servizi pubblici italiani.

Un primo obiettivo è mostrare la diversità esistente a livello regionale nella qualità/quantità dei servizi prestati direttamente dallo Stato – questo è il caso dell'istruzione – o sotto il suo controllo, come nel caso della sanità. Queste diversità sono la prova che la fornitura centralizzata non è in grado di assicurare l'uniformità, come preteso. Ad ogni modo, la mancata uniformità e soprattutto i livelli più bassi di efficienza e di qualità che si manifestano con generalità nelle regioni del Sud mostrano infatti che non ha fondamento empirico la tesi frequentemente sostenuta secondo cui il mantenimento della gestione centralizzata garantisce almeno livelli di prestazioni simili in tutto il territorio.

Differenziazioni più marcate si presentano per i servizi forniti dagli enti locali. Per fornire una spiegazione di questi andamenti riprendiamo la tesi avanzata da Robert Putnam sull'importanza del capitale sociale (1992), il quale a sua volta viene accumulato con maggior intensità laddove esistono maggiore autonomia e possibilità di decisione. In altre parole, i servizi pubblici funzionano meglio nelle regioni che hanno avuto o sviluppato nel passato maggiore autonomia e responsabilità politiche. Nel lungo periodo, un sistema decentralizzato dovrebbe, sviluppando queste capacità, ridurre anche i divari regionali nella prestazione di servizi, cosa che più di un secolo di centralizzazione non è riuscito a fare.

2. *Come si misurano le* performance *pubbliche? Indici di gradimento dei cittadini*

Nel Capitolo Secondo abbiamo visto che le preferenze dei cittadini italiani in merito alle politiche pubbliche non sembrano molto differenziate sul territorio nazionale. Il modo in cui queste politiche vengono attuate risulta invece profondamente disomogeneo per quantità e qualità dell'intervento, come avremo modo di vedere in questo Capitolo.

Queste differenze sono infatti tanto rilevanti da configurare di fatto una diversa qualità della presenza pubblica nelle regioni.

Una serie di rilevazioni condotte all'inizio degli anni Novanta da diversi istituti e sintetizzate in un Rapporto sulle pubbliche amministrazioni del ministero per la Funzione Pubblica[1] sono ancora in grado di offrire significative indicazioni sul livello di soddisfazione dei cittadini nei confronti dei servizi pubblici. In base a queste rilevazioni, riportate nella Tabella 1 e riguardanti alcuni servizi importanti per il benessere dei cittadini come le pensioni e l'assistenza ospedaliera, i cittadini del Nord-est (Emilia inclusa e Lombardia esclusa), risultano mediamente più soddisfatti di quelli del Centro e ancor più di quelli del Mezzogiorno e delle Isole.

Ciò che sorprende, su un piano generale, è la media elevata di consensi che si registra dappertutto. Contrariamente alle dichiarazioni quotidiane dell'epoca sulla bassa qualità dei governi e delle politiche svolte, più della metà dei cittadini risultava sempre soddisfatta. La percentuale sale a oltre l'80 per cento nei confronti dell'assistenza sanitaria, che è fornita da quella che giornali e televisioni chiamano la «malasanità».

Come giudicare queste valutazioni? Affermava Paul Valery che ciò che è semplice è spesso falso, mentre ciò che è complesso si rivela inutilizzabile. Sfortunatamente, la pessimistica affermazione del poeta francese non è, in questo caso almeno, priva di fondamenti.

[1] Cfr. Cassese, 1993.

Tabella 1. **Gradimento soggettivo dei servizi pubblici da parte dei cittadini italiani**

	soddisfatti per servizio pensioni (1993)	soddisfatti per anagrafe (1993)	soddisfatti per ricoveri osped. (1993)	soddisfatti per energia elettrica (1999)
Nord-ovest*	68,7	91,4	91,0	94,6
Nord-est **	65,0	94,0	91,6	93,1
Centro	55,3	84,0	84,4	89,4
Sud	52,5	77,5	80,2	86,4
Isole	52,1	74,6	80,2	83,7
Italia	59,8	85,5	86,8	90,3

* Comprende la Lombardia
** Comprende l'Emilia Romagna.
Fonti: S.Cassese, 1993; Istat, Noterapide, 1999.

Le indagini soggettive rilevano infatti soprattutto il gradimento, concetto importante, ma non perfettamente coincidente con quel-lo di efficienza. Se i cittadini sono perfettamente informati e non corrotti da un sistema politico clientelare il gradimento è neces-sariamente correlato con l'efficienza. Se dunque i politici vogliono assicurarsi il consenso degli elettori dovranno prestare la massima attenzione alle politiche che promuovono l'efficienza. Vediamo se anche in Italia questo collegamento esista se cioè gradimento ed efficienza vadano nella stessa direzione o meno. Per far questo occorre addentrarsi più in profondità nella realtà di alcuni servizi.

2.1. L'istruzione

L'istruzione è oggi in Italia un servizio dove il governo centrale continua a svolgere un ruolo dominante nei confronti della sua fornitura. È anche un settore candidato naturale alla decentralizzazione. In effetti, il processo di federalizzazione dovrebbe comportare in Italia il trasferimento alle regioni e/o agli enti locali delle responsabilità in materia di istruzione, come avviene in tutti i sistemi decentralizzati[2].

Al contrario, comuni e province hanno oggi compiti limitati alla fornitura e manutenzione dei locali, mentre programmi scolastici e gestione delle carriere degli insegnanti sono di totale responsabilità del centro (sui programmi è in atto un limitato processo di deconcentrazione). Se quindi la tesi dell'uniformità nella fornitura è valida, dovremmo attenderci scostamenti molto bassi fra le regioni nei livelli di fornitura di questo servizio.

Per esaminare i livelli di prestazione utilizziamo due indicatori molto generali. Il primo è il tasso di analfabetismo della popolazione fino a 55 anni di età. È un indicatore molto generale se non generico, ma ha un certo interesse perché tiene conto anche della qualità pregressa del processo scolastico, ossia della scuola di tanti anni fa. Indica cioè le prestazioni complessive di lungo periodo di un sistema scolastico ad un livello molto di base. Il secondo indicatore è un indice di successo calcolato dal Censis per tutte le provincie italiane. Si tratta di un indicatore composito, comprendente misure di regolarità degli studi, di produttività, di abbandoni e altri elementi di disagio scolastico.

I dati sono presentati a livello di grandi aree nella Tabella 2, che segue, e a livello disaggregato per regioni, ma aggregato per ogni singolo settore di osservazione nella successiva Tabella 6.

L'osservazione dei risultati premia il Centro-nord, con l'eccezione della Valle d'Aosta, e penalizza il Mezzogiorno, ma non tutto. Le regioni con il migliore sistema scolastico sono Umbria, Marche ed Emilia, mentre «gli ultimi della classe» sono Campania, Sicilia e Sardegna. I divari sono da un punto di vista quantitativo assai importanti. Per l'indice di analfabetismo si va da un minimo dello 0,10 per cento nelle regioni del Centro ad un massimo dell'1,88 in quelle del Sud. Anche per l'indice composito i divari sono sostanziali, soprattutto in considerazione del fatto, che fondendo più misure esso dovrebbe operare una certa compensazione fra le varie realtà regionali.

Tabella 2. **Performance per grandi aree nel settore dell'istruzione:**

[2] Così come previsto dalla recente Legge di riforma costituzionale del 2 marzo 2001 «Modifiche al Titolo V della Parte seconda della Costituzione», in cui allo Stato residuerebbe la competenza in materia di «norme generali sull'istruzione».

tasso di alfabetizzazione e indice di successo del sistema scolastico

Area	% analfabeti	indice di successo scolastico
Nord-ovest	0,58	216
Nord-est	0,29	228
Centro	0,10	239
Sud	1,88	204
Isole	1,72	161
Italia	0,88	211

Fonti: Istat, 1999; Censis, 1994.

2.2. La sanità

Le responsabilità in questo settore sono divise, secondo la Costituzione[3], fra il governo centrale e le regioni. Di fatto, il primo ha assunto per molti anni una posizione di assoluta preminenza. Di nuovo, l'uniformità di risultati dovrebbe essere quasi totale. In secondo luogo, un processo effettivo di federalizzazione deve comportare, per essere tale, lo spostamento delle responsabilità (in questo caso di fatto e non di diritto, a differenza dell'istruzione) dal governo centrale alle regioni.

L'efficacia della sanità può essere misurata in molti modi: dai tempi di attesa, dall'accessibilità sia territoriale che informativa, dalla capacità di curare e prevenire, dalla disponibilità di personale medico e paramedico, dalla dotazione di posti letto. In genere, l'indicatore principe, utilizzato anche dagli organismi internazionali, è il tasso di mortalità infantile. I neonati sono, loro malgrado, un sensibilissimo e delicatissimo sensore, in grado di misurare tanto la salute delle partorienti (qualità sanitaria pregressa), quanto l'efficacia delle strutture ospedaliere (qualità sanitaria attuale). Ad esso abbiamo affiancato un indi-

[3] Prima della già ricordata riforma costituzionale secondo la quale allo Stato resterebbe solo la competenza in materia di «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale».

catore composito in grado di tenere conto dell'offerta: numero di medici e odontoiatri iscritti agli Albi, istituti di cura, posti letto, medici a tempo pieno e personale ausiliario.

I dati, resi fra loro omogenei e comparabili con opportune trasformazioni statistiche confermano (Tabella 3) quelli relativi alla soddisfazione manifestata nei confronti dei servizi ospedalieri, che abbiamo riportato all'inizio di questo Capitolo. Le situazioni più favorevoli sono concentrate nelle regioni del Centro-nord. I divari fra di esse e le regioni del Sud e delle Isole sono particolarmente forti e costanti nel tempo nel caso della mortalità infantile, mentre l'indice composito di offerta sanitaria mostra variazioni più contenute. Guardando alla situazione delle singole regioni, la palma della migliore assistenza spetta, nell'ordine, a Trentino, Marche ed Emilia, mentre al fondo della classifica si trovano Basilicata, Sicilia e Campania.

Tabella 3. **Performance per grandi aree nel settore dell'assistenza sanitaria**

Area	tasso di mortalità infantile		indice di offerta sanitaria
	1993	2000	1993
Nord-ovest	6,87	5,4	461
Nord-est	6,16	4,9	531
Centro	6,79	6,3	581
Sud	10,53	8,1	463
Isole	10,02	7,8	458
Italia	7,68	6,6	523

Fonti: Istat e «Il Sole-24 Ore» (da fonti varie).

2.3. I ritardi burocratici

Un terzo elemento che caratterizza in modo sempre più marcato la qualità dell'offerta pubblica è la tempestività dei servizi, sia quelli burocratici, come il ricevimento delle pensioni o dei documenti anagrafici, che quelli produttivi, come gli allacciamenti alle reti. Il ritardo nell'erogazione di un servizio può avere effetti sulla qualità della vita non meno rilevanti di quelli prodotti dalla qualità del servizio stesso.

I dati disponibili sono quelli ricavati da Telecom Italia, Poste

Italiane e Inps, relativi rispettivamente al numero di giorni necessari, nei capoluoghi di provincia, per ottenere l'allacciamento alla rete telefonica, per consegnare una lettera ordinaria e per la liquidazione di una nuova pensione. Nuovamente, si tratta di servizi prestati da enti centrali, in cui ancora una volta dovremmo attenderci uniformità di prestazioni sull'intero territorio.

I risultati sono mediamente sconfortanti per l'assieme degli italiani: nei capoluoghi italiani erano necessarie circa due settimane per un allacciamento telefonico, più di 3 giorni per recapitare una lettera, un mese e mezzo per ricevere una nuova pensione.

Secondo un'indagine del Censis, nel 1991 in Francia e in Gran Bretagna (in tutto il paese, campagne e montagne incluse) erano sufficienti 18 e 10 giorni, rispettivamente, per un allacciamento telefonico, contro 117 giorni per l'Italia. Sempre secondo la medesima indagine, mentre in Francia e Gran Bretagna una lettera impiegava tre giorni per essere recapitata a 100 km, in Italia erano necessari cinque giorni.

Anche il confronto fra le regioni italiane (limitato ai capoluoghi di provincia) mette tuttavia in evidenza rilevanti differenze (Tabella 4). Lo schema è però leggermente diverso rispetto agli altri servizi finora esaminati.

Tabella 4. **I ritardi: giorni necessari per la liquidazione della pensione o l'allacciamento a una rete**

Area	pensioni	poste	telefono
Nord-ovest	45	3,0	10
Nord-est	49	3,4	11
Centro	33	3,2	9
Sud	30	3,4	13
Isole	32	3,2	13
Italia	37	3,2	12

Fonti: «Il Sole 24 Ore» (da Inps, Poste e Sip) 1993.

Il Mezzogiorno mostra infatti una situazione migliore della media (una settimana di attesa in meno) per quanto concerne l'erogazione delle pensioni. Complessivamente, però, esso risulta ancora l'area complessivamente peggio servita, seguita a poca distanza dal Nord-est. Le Isole si trovano invece in condizione migliore rispetto a quan-

to registrato per istruzione e sanità. In questo caso tuttavia, ed è l'unico, sono due regioni settentrionali, Trentino e Liguria, a guadagnare la palma del peggiore e la stessa Lombardia, peraltro sotto-dotata in quanto a personale Inps, si situa in quart'ultima posizione, di poco superiore alla Campania. Lazio, Marche e Piemonte sono invece le regioni dove la coda per questi servizi è minore.

3. *Il governo locale*

Per valutare l'efficacia con cui operano i poteri locali abbiamo utilizzato due indici a loro volta composti da molti indicatori e utilizzati nella nota indagine di Robert Putnam (1992), su cui torneremo. Questi indici, uno per il governo regionale e uno per quello comunale, misurano tanto la qualità dei servizi dipendenti dal livello locale, quanto la capacità di offrire un quadro legislativo adeguato alle necessità. Abbiamo già ricordato quanto questa azione sia rilevante nel creare un ambiente istituzionale favorevole al buon funzionamento di tutte le attività economiche, sia pubbliche che private. Per comprendere la Tabella 5 va precisato che gli indici sono stati calcolati in modo tale che la media italiana ha valore zero. Quindi le regioni con valori positivi hanno livelli di servizi migliori della media e quelle con valori negativi hanno servizi di qualità inferiore alla media.

La palma dei migliori (Tabella 5) deve essere assegnata alle regioni Centro-settentrionali, con la parziale eccezione di Liguria e Lombardia.

Tabella 5. **Qualità del governo decentralizzato per grandi aree**

Area	governo regionale	governo locale	media
Nord-ovest	0,82	0,80	0,64
Nord-est	0,52	0,47	0,31
Centro	0,83	0,80	1,13
Sud	-1,17	-1,46	-1,21
Isole	-1,00	-0,61	-0,87

Fonti: R.Putnam et al., 1992.

Sono, infatti, Emilia, Umbria, Toscana e Piemonte le regioni meglio organizzate, mentre a livello comunale, oltre alle solite Emilia e Umbria, compare fra i primi anche la Valle d'Aosta. Al lato opposto

della classifica ancora Calabria, Campania e, per quanto riguarda il livello municipale, anche il Molise.

L'analisi complessiva delle prestazioni dei servizi pubblici nelle regioni italiane condotta mettendo assieme alcuni degli indicatori settoriali prima esaminati (Tabella 6) sottolinea l'esistenza di due linee di separazione, che privilegiano l'Est in rapporto all'Ovest e il Nord in rapporto al Sud.

Tabella 6. **Le performance pubbliche: un confronto inter-regionale**

Regione	istruzione	sanità	ritardi burocratici	gov. regione	gov.locale	media
PIEMONTE	0,12	-0,77	1,55	0,98	0,62	0,50
VAL D'AOSTA	0,21	0,70	-0,47	0,26	1,29	0,31
LOMBARDIA	0,71	-0,19	-0,89	0,49	0,41	0,11
TRENTINO	0,73	1,63	-1,59	0,49	0,03	0,26
VENETO	0,61	1,12	-0,19	0,49	0,22	0,45
FRIULI	0,51	1,21	1,19	0,75	0,69	0,87
LIGURIA	0,55	0,68	-2,06	0,49	0,59	0,05
EMILIA	1,01	1,21	0,89	1,70	1,34	1,23
TOSCANA	0,36	0,28	-0,23	0,98	0,83	0,44
UMBRIA	1,31	-0,40	0,27	1,44	1,01	0,73
MARCHE	1,29	1,28	1,30	0,00	0,69	0,91
LAZIO	0,51	0,56	1,42	0,23	-0,15	0,51
ABRUZZO	0,34	-0,34	0,39	-0,49	-0,29	-0,08
MOLISE	0,29	-0,78	-0,19	-0,69	-1,83	-0,64
CAMPANIA	-1,45	-1,66	-1,07	-1,67	-1,51	-1,47
PUGLIA	-0,72	-0,64	0,01	-0,98	-0,67	-0,60
BASILICATA	-1,02	-1,17	0,64	-0,46	-0,01	-0,40
CALABRIA	-1,37	-1,16	-0,48	-1,87	-2,30	-1,44
SICILIA	-1,50	-1,32	0,31	-1,18	-0,57	-0,85
SARDEGNA	-2,05	-0,24	-0,81	-0,98	-0,39	-0,89
ITALIA	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Nord-ovest	-0,27	-0,05	0,88	0,82	0,80	0,64
Nord-est	0,12	0,84	-1,21	0,52	0,47	0,31
Centro	0,44	1,17	1,00	0,83	0,80	1,13
Sud	-1,25	-1,03	-0,86	-1,17	-1,46	-1,21
Isole	-1,97	-0,93	0,19	-1,00	-0,61	-0,87

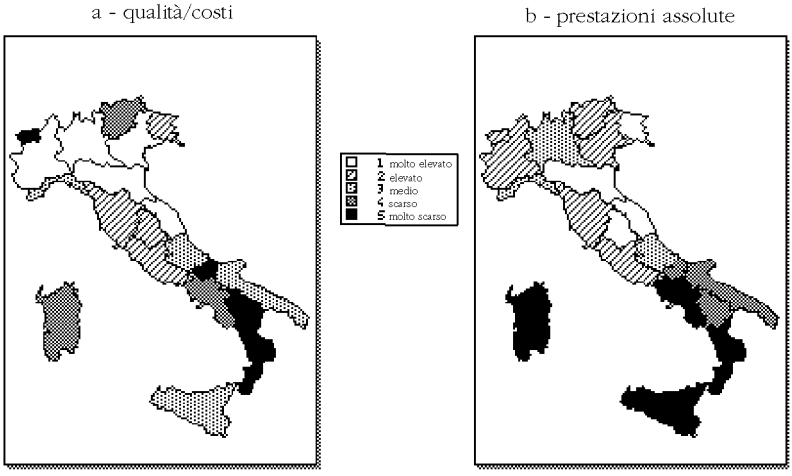
Valori standardizzati (media italiana = 0)
Fonti: elaborazioni degli autori su dati tratti da «Il Sole 24 Ore».

L'immagine che ne esce (Figura 1) separa abbastanza nettamente il

Centro-est dal resto del Centro-nord e il Sud-est dal resto del Mezzogiorno.

Comparando l'efficacia (qualità dell'offerta) con il livello di spesa pubblica pro-capite è possibile ottenere un indicatore di efficienza vera e propria (Figura 1a). In questo caso la fascia «virtuosa» copre le regioni padane più le Marche, segue il resto del Centro Italia e infine il Mezzogiorno.

Figura 1. **Rapporto qualità/costi e livello di prestazioni assolute nelle regioni italiane.**



Fonti: elaborazioni degli autori su dati di fonte varia.

Perché questa differenza? Per comprenderla dobbiamo considerare contemporaneamente quantità di risorse spese e risultato ottenuto. Le risorse spese per i servizi pubblici nelle regioni padane e nelle Marche, tanti o pochi che siano, sono utilizzate in modo più efficiente, in maniera tale da ottenere un miglior risultato con i mezzi a disposizione.

Le *performance* del settore pubblico, valutate di per sé e non in rapporto ai mezzi utilizzati, sono soddisfacenti in Emilia, Marche, Umbria e Friuli (Figura 1b).

In definitiva, i cittadini del Friuli e dell'Umbria possono essere soddisfatti dei risultati offerti della pubblica amministrazione, anche se la bol-

letta di queste prestazioni è mediamente elevata. I cittadini emiliani e marchigiani possono essere altrettanto soddisfatti dei risultati, ottenuti questa volta con la giusta spesa. In Piemonte, Veneto e soprattutto in Lombardia, le risorse pubbliche sono utilizzate bene (il rapporto qualità/costi è infatti elevato), ma i risultati non bastano (la qualità è scarsa). La scarsità di risorse potrebbe essere una spiegazione, visto che Lombardia, Veneto e Piemonte sono, nell'ordine, le regioni italiane con la minore dotazione di personale pubblico in proporzione alla popolazione residente. Come si vede, ce n'è abbastanza per giustificare un certo malumore dei cittadini di queste regioni. Ma non è finita.

4. *Gli evasori Nord Sud*

La pressione fiscale, grazie al meccanismo della progressività del prelievo, colpisce in misura maggiore le regioni settentrionali e centrali, mentre la spesa pubblica privilegia le regioni di piccola dimensione, tanto al Nord quanto al Sud. Ma così come dal lato della spesa abbiamo distinto fra quantità e qualità dell'intervento, allo stesso modo, dal lato delle entrate, è il caso di precisare quale sia il contributo effettivo in rapporto a quello teorico.

In altre parole, è il momento di interrogarsi sul modo in cui il dovere civico di finanziare quello stesso intervento viene assolto o aggirato attraverso l'evasione fiscale.

Sono almeno due i canali attraverso i quali passano le risorse, in termini di base imponibile, sottratte al fisco. Infatti, l'Italia è uno dei paesi industrializzati la cui economia sfugge maggiormente alle misurazioni statistiche. Per definizione ciò che avviene nel comparto sommerso dell'economia, come l'autoconsumo, le attività in «nero» o addirittura illegali, oltre a svolgersi al riparo dalle rilevazioni statistiche, si situa anche al di fuori della capacità impositiva dello Stato. Nel 1987 l'Istat ha adeguato le proprie procedure di rilevazione del reddito nazionale, proprio per tenere conto di questo fenomeno. Ciò nonostante, è opinione diffusa che le grandezze ufficiali del reddito sottostimino ancora largamente quelle reali.

Accanto a questo fenomeno, che caratterizza comunque tutti i paesi industrializzati, anche se in minor misura rispetto all'Italia, dobbiamo considerare la sottrazione fraudolenta di base imponibile, operata con la mancata denuncia dei redditi effettivi. In altre parole, non

solo le statistiche ufficiali calcolate dall'Istat misurano per difetto la ricchezza prodotta dal Paese, ma esiste anche una significativa differenza fra reddito nazionale e somma delle dichiarazioni.

Qualcuno potrebbe obiettare che questo è normale, perché ciò che è reddito per le statistiche non lo è necessariamente dal punto di vista fiscale. È noto infatti che, oltre all'esenzione per i redditi più bassi, esiste in Italia una pletora di agevolazioni, più numerosa e confusa delle imposizioni stesse. Se il contribuente viene aggredito con oltre 2.100 diverse tasse è altrettanto vero che per difendersi può contare sulla bellezza di circa 370 agevolazioni. L'operare di queste ultime comporta una sottrazione (legale) di reddito imponibile pari a circa 100.000 miliardi (in lire 1999), secondo varie stime compiute dal ministero delle Finanze negli anni recenti.

Però, anche tenendo conto dell'elusione, la differenza fra reddito imponibile teorico e denunciato, rimane tanto grande da non potersi giustificare con il solo abbattimento agevolato. Sempre secondo le indagini del ministero delle Finanze, mancherebbero all'appello, per evasione vera e propria, oltre 430.000 miliardi (in lire 1999), con una perdita per l'erario compresa fra 60.000 e 110.000 miliardi di lire per la sola Irpef, 50.000 miliardi per l'Iva e fra 30.000 e 57.000 miliardi per i contributi sociali.

Un fenomeno di dimensioni tanto rilevanti obbliga, soprattutto in presenza di una forte disomogeneità territoriale delle entrate pubbliche pro-capite, a chiedersi quale sia il peso regionale nella sottrazione di base imponibile. Infatti, è legittimo domandarsi se una tale diseguaglianza nel contributo fiscale non sia ulteriormente appesantita oppure bilanciata, da una altrettanto grande disomogeneità nella partecipazione al fenomeno di evasione fiscale.

La prima ipotesi – le regioni che pagano di più sono quelle che evadono di meno – potrebbe avere come fondamento la maggiore efficacia del settore pubblico, quindi presumibilmente anche del sistema di accertamento e riscossione delle imposte, nelle regioni Centro-settentrionali.

La seconda ipotesi – le regioni che pagano di più sono le stesse che evadono – potrebbe invece basarsi sulla concentrazione, al Centro-nord, di una più robusta base imponibile, quindi di una potenziale evasione. La verità, se tale può definirsi il risultato dei nostri calcoli, si appoggia su entrambe le ipotesi. Vediamo perché.

Un calcolo sufficientemente credibile della base imponibile sottratta è possibile solo per l'Irpef[4] e in misura minore per l'Iva sul commercio[5]. Nel primo caso si tratta di mettere a confronto i dati di contabilità nazionale sul reddito delle famiglie e gli imponibili effettivamente dichiarati. In tal modo è possibile, con procedimenti opportuni, mettere a fuoco la sottrazione effettuata ai danni del fisco, regione per regione (Tabella 7 e Appendice).

Tabella 7. **L'evasione Irpef (1989)**

Area	indice di evasione	evasione pro capite (in migliaia di lire)
Nord-ovest	0,37	1.552
Nord-est	0,40	1.699
Centro	0,39	1.570
Sud	0,52	1.759
Isole	0,52	1.843

Fonti: elaborazioni degli autori utilizzando la metodologia proposta da Ragazzi (1993).

Come si vede, l'imponibile evaso rispetto a quello effettivamente dichiarato, qui misurato dagli indici di evasione[6], è maggiore nelle regioni meridionali, ma l'ammontare totale non è sensibilmente diverso e questo perché al Sud si occulterebbe in maggiore misura un reddito di minori dimensioni assolute. La regione con l'indice di evasione più elevato risulta essere la Calabria, mentre all'opposto quella con il valore più modesto è il Piemonte. Il valore procapite più elevato in termini di sottrazione al fisco viene invece operato dalla Valle d'Aosta e quello più modesto ancora dal Piemonte.

[4] I dati relativi all'evasione Irpef sono calcolati sulla base di una metodologia proposta da Ragazzi, 1993.

[5] I dati relativi all'evasione Iva sono calcolti sulla base di una metodologia proposta in Cerea, 1992.

[6] Secondo la metodologia di Ragazzi (1993) l'indice si misura come (reddito imponibile lordo teorico) meno (reddito imponibile lordo dichiarato) diviso (reddito imponibile lordo dichiarato).

Diverso è il caso dell'Iva nel settore del commercio. Qui si parte dalla constatazione che gli esercizi commerciali possono evadere l'Iva e occultare una parte dei corrispettivi riscossi sia non effettuando la fatturazione che registrandola come aumento delle scorte. Una ipotetica (si fa per dire) impresa commerciale che evade, avrà allora valori del rapporto fatturato-acquisti e di quello acquisti-scorte diversi e sistematicamente inferiori, a parità di altre condizioni, rispetto a una ipotetica impresa che sia in regola con la denuncia dei redditi. Dal confronto fra il valore regionale di questi parametri e quello della regione più «virtuosa», ossia il più elevato, è possibile arrivare ad una stima dell'evasione.

Questa metodologia si basa sulla esplicita assunzione che la struttura del commercio sia territorialmente omogenea. In altre parole, si suppone che gli esercizi commerciali nella penisola siano simili per quanto attiene alle dimensioni medie di superficie di vendita, numero di addetti, qualità dei prodotti, esperienza professionale dei conduttori, organizzazione del magazzino. Si tratta di una assunzione piuttosto eroica. La distribuzione organizzata può contare su un rapporto fatturato-acquisti strutturalmente inferiore, se pratica un ricarico inferiore sui prezzi di acquisto. Questo significa, in parole povere, che questo metodo di individuazione dell'evasione risulta troppo «severo» verso le regioni con una presenza relativamente più marcata della distribuzione moderna, quindi Liguria, Emilia, Marche, Valle d'Aosta e quasi tutto il Nord-est.

Per quanto riguarda l'accumulo fittizio delle scorte, invece, è ovvio che si tratta di un beneficio che si ripartisce su più anni, e per questo motivo non è stato considerato. I risultati (Tabella 8 e Appendice) ricalcano quelli appena visti per l'Irpef, anche se presentano valori assoluti molto inferiori. A questo proposito si deve ricordare che si tratta di una stima prudenziale, in quanto si riferisce al solo settore commerciale e ne esclude anche una parte (quella legata al rigonfiamento artificiale delle scorte).

La regione con l'indice di evasione più elevato risulta essere la Campania, mentre all'opposto quella con il valore più modesto è la Lombardia. Il valore pro-capite più elevato in termini di sottrazione al fisco viene invece operato dall'Umbria e quello più modesto dal Piemonte.

Abbiamo già chiarito i limiti concettuali e di metodo delle stime qui riportate, tuttavia vale la pena di avanzare una considerazione. È con-

vinzione comune che gli evasori mantengano un tenore di vita relativamente più elevato di quanto non ci si aspetterebbe dalla loro dichiarazione dei redditi. Non è certo possibile misurare con il dettaglio necessario la qualità e quantità dei consumi della popolazione italiana, tuttavia esiste un tipo di consumo in genere considerato un indicatore molto attendibile del reddito effettivo delle famiglie: il consumo di elettricità domestica.

Tabella 8. **L'evasione all'Iva per grandi aree (1989)**

Area	indice di evasione	evasione p.c. (migliaia di lire)
Nord-ovest	0,34	56
Nord-est	0,35	70
Centro	0,42	80
Sud	0,62	71
Isole	0,53	69

Fonti: elaborazioni degli autori su metodologia proposta da Cerea (1992).

Una verifica analoga si può effettuare con i depositi bancari. Secondo studi della Banca d'Italia, infatti, la propensione al consumo degli italiani è sostanzialmente omogenea al Nord e al Sud, il che significa che a redditi più elevati dovrebbero corrispondere più elevati risparmi. Per quanto riguarda il rapporto fra depositi e imponibile dichiarato si osserva (Tabella 9) una sostanziale invarianza del rapporto fra le due grandezze, senza significative eccezioni regionali.

Tabella 9. **Reddito dichiarato, depositi bancari e consumi elettrici (% di ogni area sul totale nazionale)**

	depositi bancari 1996	consumi elettrici 1999	Reddito dichiarato 1996
Nord-ovest	35	26	34
Nord-est	22	17	22
Centro	22	21	21
Sud	14	23	15
Isole	7	13	8
Italia	100	100	100

Fonti: Istat e Banca d'Italia, anni vari.

Se confrontiamo, invece, la percentuale regionale di consumi elettrici con l'analogo valore per il reddito imponibile dichiarato, possiamo osservare l'esistenza di un rapporto sostanzialmente costante fra le due variabili. Solo la Lombardia, e in minor misura Piemonte, Emilia e Veneto, si allontanano dal rapporto medio, nel senso che dichiarano relativamente più rispetto a quanto consumano, il che farebbe presumere un atteggiamento da contribuente virtuoso. Al lato opposto Sicilia, Campania e, in minor misura, Calabria, consumano di più di quanto i redditi teorici dovrebbero suggerire.

In conclusione, l'evasione fiscale è un fenomeno molto rilevante in Italia ed è fortemente disomogeneo nella distribuzione territoriale. Fin qui niente di nuovo, ma perché in alcune regioni d'Italia si evade di più che in altre? Le analisi affrontate possono aiutarci a dare qualche prima risposta.

Un primo motivo va ricercato nella diversa struttura dell'economia. Laddove prevale o è comunque molto rilevante l'autoconsumo e l'attività agricola e sono diffuse forme di attività «in nero», è relativamente più difficile accertare l'ammontare dei redditi prodotti. Si tratta di una situazione tipica dei paesi arretrati e che coinvolge parte del nostro paese.

Una seconda ragione dovrebbe probabilmente essere cercata nel diverso grado di efficacia con il quale opera l'amministrazione pubblica, fisco compreso, nelle regioni italiane. A questo proposito si deve osservare che il carico di lavoro per unità di personale impegnato nell'accertamento dei redditi, non è distribuito in modo uniforme sul territorio italiano. Secondo l'indagine, già citata, del ministero della Funzione Pubblica, fatta pari a 1 il carico di lavoro per addetto della regione con il valore più basso (Molise e Valle d'Aosta), si riscontrano valori pari a 2,8 in Piemonte e 3,4 in Emilia (massimo valore in Italia). L'efficacia del sistema di accertamento sembrerebbe quindi molto modesta e comunque non dipendente dal numero di addetti impegnato. Questo significa, fra l'altro, che un semplice aumento del numero di persone impegnate nella lotta all'evasione, se non accompagnata da una sostanziale crescita dell'efficienza con la quale si utilizzano le risorse a disposizione, porterebbe a risultati modesti, il che è piuttosto sconfortante.

Sono sufficienti queste prime ragioni a dare spiegazione di questo fenomeno (ma in fondo anche di quelli visti in precedenza, dall'efficienza dei servizi alle modalità di spesa e finanziamento)? Forse no, forse occorre muovere un passo ulteriore, alla scoperta delle radici dei divari italiani.

Ma prima di far ciò occorre porre in evidenza la correlazione che esiste fra qualità dei servizi prestati, sia dal governo centrale che da quelli locali, ed evasione fiscale. Quest'ultima è relativamente più elevata dove la qualità dei servizi è minore. Ciò può essere interpretato come una generale inefficienza del settore pubblico. È possibile che operi anche il classico circolo vizioso della politica, ossia che i cittadini dove sono (o hanno l'impressione di essere) mal serviti dai loro governi reagiscano, come possono, riducendo anche le imposte pagate?

5. *Le spiegazioni dei divari*

Gli italiani non sono dunque radicalmente diversi in quanto a preferenze per le politiche pubbliche, ma lo sono, invece, per quanto riguarda l'applicazione più o meno efficace di quelle politiche e per il modo in cui partecipano o si sottraggono al loro finanziamento.

È possibile ricomporre i diversi frammenti di Italia che sono emersi dalle analisi affrontate fin qui? Se questo è un obiettivo troppo ambizioso, è possibile perlomeno rintracciare, fra le tante linee di separazione che attraversano la nostra penisola, quelle principali, quelle che racchiudono al loro interno realtà relativamente omogenee? Proveremo, nelle pagine che seguono, a riconoscere le diverse Italie che giacciono entro i confini nazionali. Si tratta di un'operazione interessante e non priva di sorprese.

Un interessante tentativo di ridisegnare i confini inter-regionali italiani risale al 1967 e si deve all'economista americano Lloyd Saville (1967). Egli individuò sette distinte aree omogenee, sostanzialmente corrispondenti agli stati preunitari: Regno di Savoia, Lombardo-Veneto, Granducato di Toscana, Stati Pontifici, Regno di Napoli, più le due Isole. L'indagine, principalmente basata su indicatori economici, quali le caratteristiche dei mercati dei fattori (lavoro specialmente) e il tasso di crescita regionale, incontrava il suo limite maggiore nella sottovalutazione di aspetti più specificamente politici.

L'indagine non incontrò grande attenzione in un'Italia appena risvegliatasi dal «miracolo economico» e forse poco incline ad accettare l'idea di riscoprirsi ancora attraversata da cicatrici risorgimentali che si credevano cancellate. Tuttavia la radice dei divari italiani si nasconde, secondo alcuni, in tempi ancora più remoti.

Nel 1992 è ancora uno studioso americano, Robert Putnam, a leggere con la lente di ingrandimento i confini delle regioni italiane per vagliarne la solidità. Durante il suo viaggio-inchiesta da Seveso a Pietrapertosa, la straordinaria varietà politico-istituzionale che caratterizza la nostra penisola colpisce l'autore non meno di quella del paesaggio naturale. La *performance* delle amministrazioni comunali e regionali viene misurata attraverso l'uso combinato di due batterie di indicatori (15 per i comuni e 12 per le regioni), dalla prontezza nel legiferare alla presenza di servizi culturali, dalla capacità di avvalersi degli stanziamenti effettuati alla funzionalità delle strutture sanitarie. La fotografia contrastata che esce da questa disamina spinge lo studioso americano a domandarsi quali siano le condizioni per la creazione di forti, responsabili ed efficaci istituzioni rappresentative.

La risposta più immediata chiama in causa il diverso grado di sviluppo economico, ma non sembra soddisfare Putnam e i suoi collaboratori. La redistribuzione operata dal livello centrale di governo, e che abbiamo in precedenza efficacemente documentato, è elevata e permette anche alle regioni più povere una disponibilità di risorse sufficiente per un efficace funzionamento. D'altronde perché, si domanda Putnam, la modesta Umbria offre *performance* superiori a regioni più ricche, quali Lombardia o Liguria?

Una seconda ipotesi, quasi automatica per un cittadino italiano, ossia il diverso colore politico delle amministrazioni, non assume in questo studio un peso decisivo. Friuli e Piemonte si trovano proprio a ridosso di Emilia e Umbria nella classifica delle prestazioni delle istituzioni, pur avendo tradizioni politiche molto diverse.

Le caratteristiche che, secondo Putnam, accomunano le regioni ad elevata *performance,* sono invece lo spirito di solidarietà, la tolleranza, la vocazione all'associazionismo, la fiducia nei propri concittadini, lo spirito di egualitarismo in politica. Questo angolo di osservazione, però, riserva qualche sorpresa. Nella diffusione delle idee egualitarie in politica, ad esempio, l'Emilia-Romagna si trova in testa, ma a seguirla, poco lontano, ci sono Lombardia e Veneto.

L'insieme di queste qualità vengono definite come «*civicness*», ossia civismo. Si tratta di un concetto legato strettamente al rapporto che esiste fra cittadini e istituzioni e fra i membri delle comunità locali.

Ciò che è maggiormente interessante, e al tempo stesso inquietan-

te, in questa analisi è l'interpretazione dell'esistenza della virtù civica. Secondo Putnam essa affonderebbe le proprie radici nell'esperienza del periodo comunale. È in quel periodo, all'inizio del XII Secolo, che i due imperi padroni della penisola, quello germanico a Nord e quello bizantino a Sud, entrano in crisi. Mentre nel Mezzogiorno la soluzione all'anarchia e all'insicurezza endemica passa attraverso il potere, illuminato ma autocratico, della monarchia normanna, i membri delle comunità del Nord creano associazioni volontarie per la difesa dei loro mutui interessi. È in questo contratto sociale, maggiormente appoggiato su un patto di collaborazione orizzontale che di gerarchia verticale, che si stabiliscono le basi di quella «oasi nella foresta medioevale» (Kropotkin, 1902) che sarà l'Italia dei comuni. Benché molto lontano da quello che oggi chiameremmo un regime democratico, il comune estende la partecipazione al governo in modo, per l'epoca, straordinario[7].

Un punto che merita di essere sottolineato nell'interpretazione del politologo americano, è la divisione che già nel 1300 è ravvisabile non solo fra Nord e Sud, con la fascia intermedia dello Stato Pontificio, ma all'interno di quella che è oggi la ripartizione settentrionale, fra i comuni diventati signorie e le Repubbliche marinare di Genova e Venezia, con le relative zone di influenza.

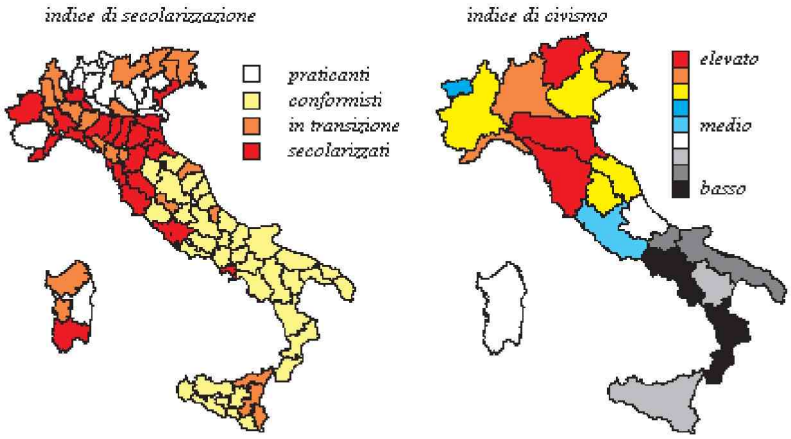
Criticata per avere ignorato le vicende storiche situate nel lungo intervallo fra l'Italia comunale e quella unitaria (Bagnasco, 1994), la fotografia dell'Italia effettuata da Putnam trova però in altre indagini contemporanee, ulteriori conferme. Una ricerca di qualche anno fa dell'Istituto Cattaneo di Bologna[8], analizza le fratture d'Italia sulla base dell'indice di secolarizzazione della società. Anche un elemento ritenuto unificante dell'unità nazionale, come la Chiesa cattolica, risente di divisioni che assomigliano in modo impressionante ad una fotografia già vista (Figura 2).

Figura 2. **Le separazioni regionali in Italia.**

[7] Un Comune come Siena con una popolazione di circa 5.000 maschi adulti disponeva di 860 cariche pubbliche part-time; la fiducia nel diritto scritto, negli accordi, nella negoziazione e nella legge era tale che nella Bologna del '200 esistevano 2.000 notai su una popolazione di 50000 abitanti (D.Waley, *Italian City-republics* in Putnam, 1992).

[8] Cfr. Cartocci, 1994.

Fonti: Cartocci, 1994; Putnam, 1992.



Complessivamente la penisola italiana risulta attraversata da linee di separazione forti, in quanto fra loro sovrapposte anche se osservate da punti di vista molto differenti: economici, istituzionali, storici, religiosi e politici. Le nostre radici storiche e la diversa virtù civica cui avrebbero dato origine, lo Stato con le disomogenee prestazioni di servizi che offre ai suoi cittadini nelle diverse regioni, la Chiesa, con l'altrettanto variegato rapporto che la lega ai suoi fedeli e alla società secolare, le stesse scelte politiche degli italiani, il disagio sociale, il reddito: tutto sembra dividere l'Italia nei medesimi punti e con una frammentazione generalmente maggiore nelle ripartizioni Centro settentrionali rispetto al Mezzogiorno, che appare invece nel suo complesso relativamente omogeneo.

Anche vista dall'Europa, l'Italia appare divisa in modo analogo. Secondo uno schema di ripartizione territoriale[9] del continente in macro-regioni omogene, elaborato dagli uffici statistici dell'Unione Europea, in Italia esistono 11 aree di dimensioni sub-nazionali. Al Nord si delineano tre distinte regioni: il Piemonte-Liguria, cui si può

[9] Si tratta dello schema Nuts 1, nuclei per le unità statistiche territoriali, che individua 71 macro-regioni in Europa, di cui 11 in Italia.

aggiungere, ma solo per motivi di isolamento geografico, la Valle d'Aosta, la Lombardia da sola e il Triveneto. Al Centro anche l'Emilia-Romagna figura come una Regione a sé stante e così il Lazio; la Toscana presenta forti affinità con Umbria e Marche, l'Abruzzo con il Molise e il Meridione appare piuttosto omogeneo, con l'eccezione della Campania oltreché ovviamente delle due Isole.

Dobbiamo allora, al termine di questa disamina dei divari del Belpaese e delle loro origini, dare ragione alle parole di Metternich, secondo le quali l'Italia non sarebbe che «una mera espressione geografica»? Forse no.

6. *Conclusioni*

In questo Capitolo abbiamo messo a nudo i divari regionali nelle prestazioni dei servizi pubblici. In generale, emerge una forte differenziazione fra il Centro-nord e il Sud, che si sta comunque riducendo, perlomeno in seguito all'allineamento di alcune regioni facenti parte dell'area del Mezzogiorno, come Abruzzo e Molise, agli schemi di comportamento che emergono nel Centro-nord. Certo, sono da usare molte cautele nell'interpretazione di questi dati. In primo luogo, la realtà osservata è la regione, ma al suo interno ci possono essere differenziazioni profonde, che i nostri dati non catturano e che possono modificare la valutazione. In secondo luogo, i confronti sono relativi: il fatto che il Nord e il Centro vincano i confronti non significa che in termini assoluti i livelli di servizi siano in queste regioni soddisfacenti in assoluto. Se prolungassimo il confronto con alcune regioni del Nord-Europa, avremmo forse da ridimensionare alcuni degli esempi di miglior amministrazione delle nostre regioni.

Quali sono però i collegamenti fra questa analisi e la decentralizzazione in senso federalista? Certamente parecchi. Un primo punto da sottolineare è che non si osservano forti differenze, nelle insufficienze, fra servizi prestati direttamente dal centro o da esso fortemente controllati e servizi locali o regionali. Cioè la fornitura centralizzata non assicura uniformità ed efficienza. Non vi è dunque motivo, sotto questo profilo, per mantenerla. Un secondo punto è che le prestazioni pubbliche sono migliori nelle regioni che hanno maggiori tradizioni di autonomia politica o della società civile e peggiori in quelle, come il Mezzogiorno, in cui la storia degli ultimi secoli ha visto come cambiamento maggiore la so-

stituzione di una monarchia molto burocratica (quella borbonica) con un regime altrettanto centralizzato e burocratico (quello italiano/sabaudo).

Terzo, i divari sono molto forti. L'imposizione – tramite un sistema centralizzato – di una sorta di «camicia di forza» a tutte le aree del nostro Paese rappresenta una perdita netta per tutti. La decentralizzazione potrebbe liberare energie con vantaggio generale.

Quale tipo di federalismo suggeriscono i dati qui riportati? In primo luogo, uno schema a maglia territoriale molto ridotta. Per fare un esempio, la creazione di macro-regioni non avrebbe senso. In effetti, e non tanto paradossalmente, l'area del Paese, il Nord, nella quale è più forte il sentimento federalista è a sua volta attraversata da una ragnatela di linee di separazione invisibili, ma non meno forti di quelle che la dividono dal Centro e dal Mezzogiorno. Quest'ultimo appare, anzi, come l'area che, pur nella sua arretratezza, si dimostra maggiormente dotata di omogeneità e compattezza[10].

In secondo luogo, va anche pensata l'opportunità di un federalismo asimmetrico, cioè a velocità variabile, come verrà esplorato nel Capitolo Quinto di questo libro. Se alcune aree – corrispondano esse a regioni o ad enti locali – non sono o non si sentono pronte ad assumersi nuove responsabilità, non vi è motivo per impedire questa assunzione in altre aree, dove le condizioni sono più propizie e la domanda più forte.

Riferimenti bibliografici

[10] Vi è poi una diversa considerazione alla quale occorre prestare attenzione. Al di là dei più o meno probabili rischi di secessione, la cui analisi esula dagli obiettivi di questo studio, va rilevato che un modello di federalismo che non trasferisca risorse dalle zone più ricche verso quelle più povere produrrebbe una situazione paradossale.

Le attuali differenze di reddito prodotto e di residuo fiscale si tradurrebbero, dati i vincoli di bilancio e di riduzione del debito pubblico, in un diverso ruolo dello Stato al Nord e al Sud: il Nord (più ricco) avrebbe minore necessità di un elevato livello di spesa pubblica ma potrebbe permettersi (perché in attivo di bilancio) di mantenerlo, mentre il Sud (più povero) avrebbe maggiore bisogno di intervento e anche di spesa, ma dovrebbe scegliere una linea di minore intervento pubblico perché in deficit di bilancio.

Questo è paradossale se si pensa che le maggioranze politiche prevalenti al Sud (sinistra e destra tradizionali) sono tendenzialmente interventiste anziché liberiste, mentre il contrario avviene al Nord.

Bagnasco, Arnaldo, *Regioni, tradizione civica, modernizzazione italiana: un commento alla ricerca di Putnam*, in «Stato e Mercato», n. 40, aprile 1994.

Cassese, Sabino (a cura di), *Rapporto sulle condizioni della P.A.*, Ministero della Funzione Pubblica, Roma, 1993.

Cartocci, Roberto, *Fra Lega e Chiesa: in cerca di integrazione*, Bologna, Il Mulino, 1994.

Cerea, Gianfranco, *Una stima prudenziale dell'evasione Iva nel settore del commercio*, in «Rivista di diritto finanziario e scienza delle finanze», n. 1, 1992.

Kropotkin, Peter, *Mutual Aid: a Factor of Evolution,* Londra, Heinemann, 1902.

Putnam, Robert D., *Making Democracy Work*, Princeton, Princeton U.P., 1992.

Ragazzi, Giorgio, *Pressione fiscale ed evasione. Stime regionali*, in «Economia Pubblica», n. 1-2, 1993.

Evasione Irpef (1989)

Regione	indice di evasione	evasione p.c. lire x 1000
PIEMONTE	0,36	1.346
VAL D'AOSTA	0,39	2.161
LOMBARDIA	0,38	1.622
TRENTINO	0,43	1.938
VENETO	0,42	1.704
FRIULI	0,40	1.640
LIGURIA	0,40	1.698
EMILIA	0,38	1.663
TOSCANA	0,39	1.573
UMBRIA	0,41	1.442
MARCHE	0,44	1.924
LAZIO	0,38	1.499
ABRUZZO	0,49	1.948
MOLISE	0,52	1.765
CAMPANIA	0,53	1.785
PUGLIA	0,50	1.628
BASILICATA	0,50	1.583
CALABRIA	0,57	1.913
SICILIA	0,54	1.878
SARDEGNA	0,47	1.722
ITALIA	0,42	1.624

Fonti: elaborazioni degli autori su metodologia di Ragazzi (1993).

Evasione Iva (1989)

Regione	indice di evasione	evasione p.c. lire x 1000
PIEMONTE	0,34	54
VAL D'AOSTA	0,39	97
LOMBARDIA	0,33	68
TRENTINO	0,35	72
VENETO	0,41	74
FRIULI	0,36	64
LIGURIA	0,34	54
EMILIA	0,39	75
TOSCANA	0,38	77
UMBRIA	0,54	101
MARCHE	0,52	91
LAZIO	0,42	79
ABRUZZO	0,58	87
MOLISE	0,64	74
CAMPANIA	0,65	71
PUGLIA	0,58	68
BASILICATA	0,64	69
CALABRIA	0,63	66
SICILIA	0,56	70
SARDEGNA	0,46	65
ITALIA	0,43	71

Fonti: elaborazioni degli autori su metodologia proposta da Cerea (1992).

Parte Seconda

I PROBLEMI DA AFFRONTARE NELLA DECENTRALIZZAZIONE IN ITALIA

Capitolo Quinto
L'ARCHITETTURA DEL NUOVO SISTEMA

1. *Introduzione*

In questa seconda parte, che ha natura soprattutto propositiva, si prendono in considerazione le scelte fondamentali che deve affrontare la prosecuzione del processo di decentralizzazione in Italia e si suggeriscono, anche in riferimento alle esperienze straniere, le soluzioni da adottare. In altre parole, questa seconda parte delinea il sistema decentralizzato, di tipo federale, che gli autori di questo libro propongono alla riflessione del lettore.

In particolare, in questo Capitolo si affrontano i due problemi la cui soluzione permette di configurare l'architettura generale del nuovo sistema e le modalità della sua realizzazione. Specificamente, si affronta la scelta fra:

- il federalismo a due o a tre livelli, *alias* il modello di rapporti fra regioni ed enti locali;
- selettività o uniformità nel processo di decentralizzazione, *alias* la scelta fra federalismo asimmetrico o simmetrico.

Al Capitolo successivo è demandata l'analisi di alcuni problemi più specifici e cioè:

- il governo delle aree metropolitane, cioè come governare la dimensione urbana della decentralizzazione;
- la scelta fra consolidamento vs. frammentazione del sistema di governo comunale;
- i rapporti finanziari tra i diversi livelli di governo;
- i rapporti tra il sistema di governo locale territoriale e quello delle autonomie funzionali.

2. *Una struttura federale a quanti livelli?*

2.1. Non esiste un modello unico di federalismo

Per procedere nel processo di decentralizzazione in Italia dobbiamo innanzitutto decidere se vogliamo muoverci verso una soluzione federale classica, cioè a due livelli, dove solo il governo centrale e le

regioni ricevono una tutela costituzionale, oppure verso una soluzione articolata su almeno tre livelli di governo, cioè verso un sistema federale di tipo nuovo. Il dibattito su questa scelta è stato finora molto acceso, con le regioni schierate, ovviamente, a favore della prima soluzione e gli enti locali a favore della seconda. Negli ultimi tempi, però, il problema ha perso buona parte della sua acutezza, dato che le regioni sembrano aver accettato un ruolo costituzionalmente riconosciuto ai comuni[1].

Il problema non è solo italiano, ma più generale. Soprattutto, esso concerne, sia pure con diversa intensità, tutti i sistemi regionali esistenti. In effetti, i sistemi regionali sono con ogni probabilità sistemi transitori, destinati ad essere trasformati in sistemi federali veri e propri, con la necessità di dover definire con precisione i rapporti di potere fra i diversi livelli di governo.

L'esame dei sistemi federali di tipo classico non è molto d'aiuto nel suggerire una soluzione. In effetti, questi sistemi sono nati dalla fusione di pre-esistenti stati unitari – quali appunto le colonie dell'Impero britannico, o i cantoni svizzeri. All'interno di uno stato unitario gli enti locali sono diretti interamente dal governo centrale e sono, dal punto di vista costituzionale, creature dei primi. Una volta che le colonie o i cantoni sono diventati stati federati, essi hanno continuato a regolare con completa discrezione i rapporti con gli enti locali. Negli anni più recenti il potere degli stati federati sui loro enti locali è però diminuito anche per la crescente invadenza del governo federale, che è chiaramente più forte e con il quale municipi, distretti e contee sono normalmente inclini a stringere rapporti preferenziali. Quanto più ricco e lontano è il finanziatore/custode, tanto meglio!

I sistemi federali di creazione più recente (o di ri-federalizzazione) sono invece di maggiore utilità nell'indicare una soluzione al problema italiano, perché essi sono stati creati con un processo che ha operato in direzione opposta ai processi classici di federalizzazione. In Germania, Austria, Belgio e Brasile, ad esempio, lo Stato federale è stato creato in un processo di decentralizzazione: un precedente Stato unitario si è spogliato di alcune importanti funzioni conferendole a enti di nuova creazione – gli stati federati appunto. Prima della trasformazione federale, gli enti locali erano disciplinati dal governo centrale (parlamento ed esecu-

[1] Questo ruolo è anche stato riconosciuto nella recente Legge di riforma costituzionale dal Titolo V della Parte Seconda.

tivo). La trasformazione federale ha significato un consistente trasferimento dei poteri di controllo e di indirizzo sugli enti locali dal governo centrale a favore dei nuovi stati federati, ma gli enti locali hanno continuato a mantenere significativi rapporti, di tipo finanziario e non, con il governo centrale e hanno ricevuto garanzie sancite a livello costituzionale. In altre parole, un processo di federalizzazione non implica ineluttabilmente una riproduzione fedele del federalismo classico, anzi. Il federalismo è piuttosto un sistema di governo territoriale in evoluzione continua per adattarsi alle realtà cui si applica.

Come accennato nel Capitolo iniziale, questo libro è a favore di un sistema federale a più livelli, cioè di un modello federale moderno. Questo non solo per rispettare la tradizione di governo territoriale in Italia, che è incentrata soprattutto sui comuni e sulle loro tradizioni di autonomia, ma anche perché un sistema di questo tipo è suscettibile di favorire relazioni maggiormente concorrenziali fra i diversi livelli di governo, come cerchiamo di dimostrare qui di seguito con un breve esame delle relazioni intergovernative all'interno dei principali modelli storici che si sono finora presentati. In particolare, partiamo dalla presentazione del modello federale «duale», che è tipico della fase iniziale dei sistemi federali classici. È un sistema che costituzionalmente prevede solo due livelli: governo federale e governi degli stati federati, che operano su due piani completamente separati in completa autonomia. Lo poniamo a confronto con il modello di decentralizzazione tipico degli stati unitari, dove invece il governo centrale prevale nettamente sugli altri livelli di governo – regionali e locali – delimitandone i compiti ed esercitando un penetrante controllo sulla loro azione. Cerchiamo poi di far vedere come nella realtà dell'evoluzione storica, entrambi i modelli siano stati superati dall'emergere di fatto di un modello caratterizzato da forti elementi di interdipendenza e di concorrenza fra i diversi livelli di governo, dove i diritti dei cittadini ricevono maggiore tutela e le preferenze maggiore soddisfazione. L'esame di questo terzo modello ci serve per individuare il modello federale che riteniamo più opportuno per la realtà italiana, un modello in cui le competenze sono distribuite fra tre livelli con elevati livelli di interdipendenza e di concorrenza fra di essi.

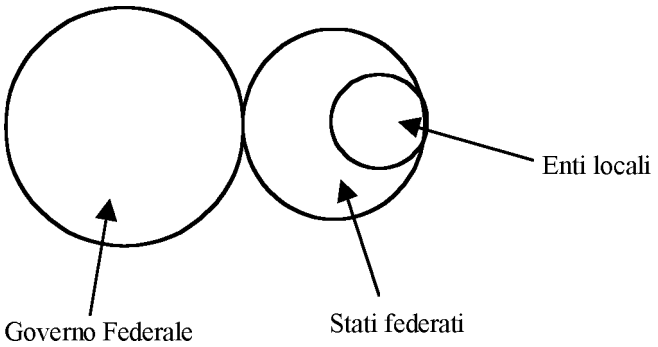
2.2. Il federalismo duale

In questo modello i rapporti fra il governo federale e quelli degli stati sono detti «tangenziali». Ciò significa che vi è una completa sepa-

razione delle competenze. Queste sono raggruppate per grandi aree: istruzione, difesa, politica estera, sanità. L'unico punto di contatto, di tangenza appunto, fra i due livelli è la risoluzione degli eventuali conflitti di competenza, che è affrontata di norma dalla Corte Costituzionale. Data la concorrenza che si fanno i diversi livelli per espandere i propri poteri, i conflitti di competenza sono molto numerosi e acuti.

Il crescente intervento del settore pubblico nell'economia e la sua articolazione più fine hanno messo rapidamente in crisi il modello duale, rendendo impossibile il mantenimento della separazione per grandi aree. Non ha senso ad esempio – e la realtà si incarica prima o dopo di modificarlo – mantenere tutta la ricerca scientifica ad un solo livello, quando vi sono spazi di intervento appropriato per entrambi i livelli. Ed ancora la ricerca scientifica concerne anche la sanità; quindi se la prima viene affidata al centro, ciò implica automaticamente un intervento di quest'ultimo, cioè una riserva formale di competenze, anche in materia sanitaria.

Figura 1. **Il sistema federale classico.**
a) separazione di poteri fra governo federale e governi degli stati federati;
b) enti locali dipendenti dagli stati



La necessità di una maggiore articolazione delle politiche ha inevitabilmente posto in relazione il governo federale anche con gli enti locali. Si pensi, ad esempio, al caso delle politiche di sviluppo promosse dagli enti locali, che – come mostra l'esempio americano – sono venute inevitabilmente in contatto, o in conflitto, con la compe-

tenza federale in materia di commercio fra gli stati (in linguaggio moderno significa la promozione e protezione del mercato unico). Nonostante che in taluni casi gli stati federati abbiano cercato di riaffermare la loro supremazia sugli enti locali – come per gli USA nel caso famoso della «Dillon's rule» – il sistema duale è entrato in crisi, non solo per quanto concerne la separazione dei poteri fra governo federale e governi degli stati federati, ma anche per quanto concerne i rapporti, di supremazia, fra stati federati ed enti locali.

Venendo ora alla concorrenza fra le istituzioni e iniziando da quella verticale è chiaro che questo modello si caratterizza per un'intensa concorrenza potenziale fra governo federale e stati federati. In effetti, la separazione, anche perfetta e completa, delle competenze non elimina i punti di contatto o di conflitto sulle stesse, né la sovrapposizione pervasiva degli effetti delle politiche. Per fare un esempio storico riferito alla Svizzera, gli effetti dell'uso della competenza in materia di difesa, che è sempre stata affidata al centro, si sono intrecciati e scontrati con quelli della politica agricola, che la Costituzione affida ai cantoni e che riguarda anche le riserve di prodotti agricoli, necessarie in caso di guerra prolungata.

In generale, la separazione completa delle competenze non evita che gli effetti delle politiche entrino in contatto e/o in conflitto aprendo così la possibilità per i cittadini di mettere in concorrenza fra di loro i livelli di governo a vantaggio dei propri interessi. Assai minore è la concorrenza fra stati federati e governi locali, dati i poteri di governo degli stati in materia di enti locali. È chiaro che uno stato federato, che fosse attento ai vantaggi per se stesso derivanti dalla concorrenza con i propri enti locali, cercherebbe di stimolarla allentando i vincoli che può imporre ai suoi enti locali, dotandoli delle competenze adeguate e cercando di eguagliare i punti di partenza con proprie politiche. Forse, però, è troppo chiedere questo ai politici, e soprattutto ai burocrati locali.

Il modello contiene anche un potenziale elevato di concorrenza orizzontale fra gli stati federati, dato che questi hanno grandissima visibilità e, praticamente, nessun vincolo. Vi è anche un potenziale elevato di concorrenza fra gli enti locali del medesimo stato, mentre il potenziale di concorrenza fra enti locali situati in stati diversi è assai più ridotto, soprattutto se il governo degli enti locali da parte degli stati federati conduce a elevate differenze da stato a stato nel sistema locale di governo, ciò che rende poco agevole il confronto

delle prestazioni di enti locali appartenenti a stati di-versi.

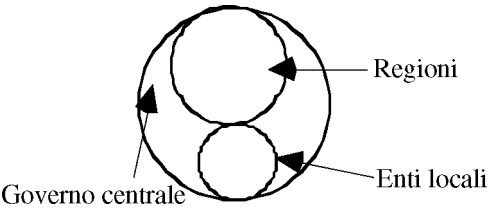
2.3. Il sistema unitario

Gli stati unitari tradizionali hanno – in base al loro disegno costituzionale – un sistema di governo territoriale, che Deil Wright (1988) definisce «inglobante» e che è rappresentato nella Figura 2. Le costituzioni unitarie riconoscono l'esistenza e il ruolo degli enti locali, ma poteri, finanziamento, struttura e controlli sono interamente affidati alla legge ordinaria, cioè del parlamento nazionale. Normalmente, gli stati unitari hanno due livelli di governo: centro ed enti locali. L'introduzione di un terzo livello – le regioni – modifica solo parzialmente il quadro, nel senso che la distanza con i sistemi federali permane elevata. Nella Figura 2 sono rappresentati tre livelli, volendo con ciò significare che la presenza delle regioni non modifica fondamentalmente il carattere dello stato unitario. La distinzione, infatti, fra un sistema federale ed un sistema di decentralizzazione politica, regionale o no, sta non solo nella presenza nel primo sistema di solide garanzie costituzionali ai poteri degli stati federati, ma anche nell'assenza di vincoli e di controlli da parte del governo federale (cioè centrale) sulle decisioni e sulle attività dei governi sub-nazionali. Si pensi all'intensità dei controlli del governo centrale sulle regioni italiane – rinvii e veti sulle leggi, completa dipendenza delle loro finanze dalla legge ordinaria – e apparirà chiara e giustificata l'inclusione, nella Figura 2, della sfera delle regioni in quella del governo centrale.

Poiché il governo centrale è la chiave di volta di tutta l'architettura del sistema di governo territoriale, esso è il punto di riferimento di tutte le relazioni intergovernative, mentre i rapporti fra governi locali e regionali sono (quasi) del tutto assenti. È il centro che regola anche questo aspetto delle relazioni intergovernative.

Figura 2. **Il sistema regionale/centralizzato classico.**
a) competenze di regioni ed enti locali sono controllate dal governo centrale;
b) regioni ed enti locali reciprocamente indipendenti

Anche in questo caso la struttura delineata dalle norme legali viene modificata e superata dalla realtà. Ogni governo cerca di allargare la



propria sfera di azione e di sottrarsi alla tutela dei governi che hanno un potere gerarchico, o finanziario, superiore. Inoltre, ogni governo cerca di stabilire relazioni o rapporti con altri enti se questo permette di risolvere problemi incontrati nella sua azione. L'intensità, e dunque i benefici, della concorrenza in questo sistema dipendono evidentemente dalla libertà d'azione lasciata ai governi di livello inferiore da parte di quello centrale. Nuovamente, un governo centrale dovrebbe avere interesse a che si sviluppi concorrenza fra le regioni e gli enti locali e fra questi livelli di governo e se stesso. Per fare un esempio, se il governo federale russo vuole fare bella figura a livello internazionale, cioè vincere la propria competizione con i governi di altri paesi, dovrebbe avere un interesse a che il settore pubblico russo funzioni a dovere nel suo complesso e questo risultato è facilitato dalla concorrenza verticale fra tutti i livelli di governo, compreso quello federale.

2.4. *Il modello dell'interdipendenza competitiva*

È un modello reale che è risultato dall'evoluzione – all'interno dei

Quadro 1. **Autonomia reale e non di diritto: il peso delle tradizioni e dei sistemi politici.**

Se ci limitiamo ad un'analisi di tipo istituzionale possiamo trovarci di fronte a sistemi formalmente accentrati ma nei quali i governi locali godono di notevoli livelli di autonomia politica, e viceversa. La Francia, che viene considerata lo stato accentrato per antonomasia, possiede numerosi antidoti che garantiscono livelli significativi di autonomia locale a dispetto di una ripartizione formale delle competenze che – nonostante le riforme degli

anni Ottanta – premia ancora il centro. In effetti, è illusorio valutare il grado di accentramento/decentramento di un sistema sulla base del ritaglio formale delle competenze amministrative e di spesa indipendentemente da una concreta analisi delle modalità di attuazione delle principali politiche pubbliche. Se i poteri locali dispongono di maggiori o minori poteri lo si può cogliere solo attraverso un'analisi, per così dire, «multidimensionale» delle relazioni intergovernative. Un efficace esempio di questo approccio è dato da Page e Goldsmith (1988) che, nell'ambito di uno studio comparato dei sistemi di relazioni intergovernative nei paesi europei non di tipo federale, hanno individuato tre livelli di analisi da utilizzare in maniera congiunta per valutare la reale capacità di influenza dei governi locali nelle attività di regolamentazione e nelle modalità di fornitura dei servizi pubblici locali: a) la ripartizione formale delle funzioni tra centro e periferia; b) la discrezionalità nello svolgimento delle funzioni locali; c) l'accessibilità nei confronti degli attori centrali.

In effetti, risulta spesso assai complesso identificare compiutamente i livelli di autonomia locale solo sulla base delle attribuzioni formali e senza tenere conto della seconda dimensione di analisi, la discrezionalità di cui i governi locali possono usufruire nell'esercizio delle proprie competenze. La discrezionalità può svilupparsi sin dalla scelta se fornire o meno un determinato servizio pubblico. Nel caso invece di funzioni obbligatorie, un ente locale può fornire livelli di prestazione in termini quali/quantitativi scelti autonomamente, o sulla base di standard determinati dal centro. In aggiunta, il governo locale, nell'ambito dei suoi poteri discrezionali, può essere più o meno pesantemente influenzato dai suggerimenti dei livelli superiori di governo, attraverso direttive informali, circolari, manuali ecc., che determinano una sorta di *moral suasion*, basata in genere sull'autorevolezza delle burocrazie tecniche centrali. Vedremo come tale discrezionalità consenta forme di competizione verticale tra i governi locali.

Anche nel caso di limitata discrezionalità dei governi locali, un sistema non dovrebbe essere considerato necessariamente di tipo centralizzato. Pur in presenza di una ridotta autonomia nello svolgimento dei compiti loro assegnati, i governi locali potrebbero sempre avere una rilevante capacità di influire sulla definizione delle norme e delle regolamentazioni alle quali essi si devono attenere. In numerosi paesi esistono influenti associazioni degli enti locali che costituiscono pesanti strumenti di pressione verso i parlamenti nazionali (si pensi solo al ruolo dell'ANCI e dell'UPI in Italia). Un'altra strada per garantire questa capacità di influenza è il «cumulo dei mandati», ovverosia la possibilità per gli amministratori locali di poter ottenere cariche pubbliche rilevanti anche a livello centrale, nei parlamenti, nei governi e in altri enti pubblici nazionali. La Francia, ad esempio, rappresenta l'esperienza istituzionale in cui questo meccanismo è più diffuso, anche se negli ultimi anni si è cercato di ridurne l'incidenza (cfr. avanti). Questi diversi profili

di analisi delle relazioni intergovernative ci spiegano anche perché gli indicatori quantitativi più comunemente utilizzati per misurare il peso e l'autonomia degli enti locali, sono spesso controversi e discutibili.

In generale, esiste uno stretto legame tra decentralizzazione e democrazia. In Europa, paesi come Germania, Italia, Spagna, Portogallo hanno visto immediatamente rispuntare le realtà politiche locali non appena sono state ristabilite le regole democratiche dopo la caduta dei regimi politici dittatoriali.

Ugualmente, nella transizione dei regimi socialisti si sta assistendo alla rinascita di un sistema di governo locale, anche se tale processo risulta quanto mai difficile per l'assenza sia di classi dirigenti locali che di meccanismi istituzionali (sistemi elettorali, di finanziamento, ecc.) collaudati. Discorso analogo può esser fatto rispetto alla democratizzazione dei paesi in via di sviluppo dell'America Latina, dell'Africa e dell'Asia, come abbiamo visto nel Capitolo iniziale.

Quando si pensa di averli eliminati i governi locali risorgono, a testimonianza del loro legame profondo con le istituzioni della democrazia. Del resto, ciò è vero anche in assenza di rotture profonde come quelle originate dall'avvento dei sistemi totalitari. In Gran Bretagna negli anni Ottanta si è assistito ad un evidente drastico tentativo di ridurre l'autonomia dei governi locali, vista come una minaccia per le politiche economiche dei governi conservatori rivolte alla riduzione della spesa pubblica ed, in genere, alla riduzione dell'intervento pubblico nell'economia. Lo «smantellamento» delle autorità metropolitane, in particolare quella di Londra, nel 1986 ne ha rappresentato l'effetto più evidente. L'avvento dei labouristi al potere ha però riaperto la strada alla decentralizzazione, con l'ampia devoluzione a vantaggio di assemblee elettive in Scozia e in Galles e con il progetto di costituire gradualmente nuovi livelli regionali ed elettivi di governo in Inghilterra, di cui il primo passo è stata la reintroduzione del governo della Grande Londra.

Il cumulo dei mandati in Francia

Può un sistema formalmente accentrato possedere al suo interno dei correttivi tali da consentire un ribaltamento del peso politico del centro sulla periferia? Uno dei casi più interessanti è rappresentato dalla Francia, dove la possibilità di svolgere simultaneamente più mandati elettivi ed esecutivi a livello locale e nazionale consente alla classe politica municipale di influenzare significativamente le politiche nazionali. Basti pensare che il 55 per cento dei deputati ed il 47 per cento dei senatori esercitano anche la funzione di

Sindaco (Tabella 1).

Tabella 1. **Il cumulo dei mandati in Francia**

	Deputati	%	Senatori	%
Totale	575	100	319	100
Consigliere comunale	474	82	217	68
Sindaco	318	55	149	47
Consigliere dipartimentale	205	36	139	44
Presidente Consiglio dipart.	15	3	35	11
Consigliere regionale	63	11	23	7
Presidente Consiglio regionale	14	2	4	1
Membro Parlamento europeo	2		0	

In altri paesi, come la Germania, la Spagna e l' Inghilterra il cumulo dei mandati, se pur non formalmente proibito, non viene quasi mai esercitato. In generale, si può osservare una correlazione inversa tra tale fenomeno ed il livello di autonomia costituzionalmente garantito ai livelli decentrati di governo, in particolare nei sistemi federali ed in quelli con forti autonomie regionali. Ad esempio, in Italia, dove le regioni possiedono un'autonomia costituzionalmente garantita a differenza della Francia, le restrizioni al cumulo verticale dei mandati sono molto più elevate che in Francia. D'altro canto, il cumulo dei mandati risulta in contraddizione con i principi più genuini del decentramento politico-territoriale.

(Cfr. «Notes et études documentaires», *Le cumul des mandats et des functions,* La Documentation Française, n. 5085, 1998).

sistemi democratici – dei due modelli precedenti. La sua codificazione è difficile, se non impossibile. Esso si caratterizza per tre aspetti fondamentali.

Il primo è la presenza di un'area di sovrapposizione di competenze fra i diversi livelli di governo in riferimento ad un numero importante di grandi aree d'azione. Governo federale/centrale, governi degli stati/regioni e enti locali si sono tutti ritagliati delle competenze in materia di servizi sociali, sanità, ricerca scientifica, tanto per fare un esempio. Questo perché (soprattutto, ma non esclusivamente) in un sistema democratico i cittadini hanno esigenze da soddisfare in questi settori ed il motivo per cui i governi e gli uomini politici esistono è quello di dare loro soddisfazione, allo stesso modo in cui le imprese esistono perché vi è una domanda di beni privati da soddisfare.

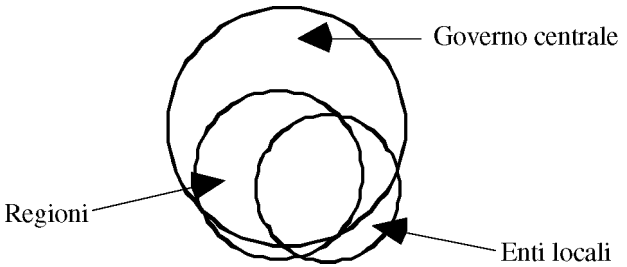
Il secondo aspetto è connesso strettamente al precedente: se vi è spazio di sovrapposizione fra gli effetti delle azioni e fra le competenze, ciò significa che ogni livello di governo entra in relazione con tutti gli altri. Non vale più la regola di Dillon, tipica dei sistemi federali; non vale neanche più la pretesa del governo centrale nei sistemi unitari di esser il canale nel quale transitano tutte le relazioni finanziarie intergovernative. È chiaro che i vincoli, di legge e finanziari, contano sempre, ma essi non riescono più ad ottenere la separazione dei comparti.

Il terzo aspetto è l'esistenza di uno spazio di autonomia per ogni livello di governo. Che vi sia questo spazio per il governo federale/centrale è ovvio; un po' meno ovvio invece è che questo spazio esista, nella generalità dei sistemi, per gli altri livelli. Questo spazio varia da sistema a sistema in relazione al grado di centralizzazione dei paesi, ma esso esiste. Non vi è possibilità fattuale, né convenienza, per un governo di livello superiore di ridurre a zero l'autonomia dei poteri dei livelli di governo inferiore. Né questi ultimi rimangono passivi di fronte ai vincoli ed ai tentativi di imposizione di una gerarchia da parte dei governi di livello superiore. In altri termini, il modello dell'interdipendenza si caratterizza per gli effetti provocati dalla concorrenza istituzionale fra i diversi livelli di governo. La concorrenza può essere più o meno intensa, più o meno imbrigliata da vincoli legislativi e meccanismi politici, ma è un modo d'essere dei governi.

Figura 3. **Il modello che prevale nei sistemi federali e non: l'interdipendenza dei livelli di governo.**
a) tutti i livelli di governo possiedono competenze nella medesima funzione;
b) ogni livello ha un'area di autonomia completa;
c) la negoziazione fra livelli tende a sostituire la gerarchia.

2.5. *Sistema federale a due o tre livelli? Simulazione delle differenze in relazione ad una politica concreta: l'istruzione*

Se un giorno si vorrà introdurre nel nostro Paese un sistema fede-



rale, questo comporterà la decentralizzazione della politica dell'istruzione, dalle materne fino alla scuola superiore. L'istruzione non solo è una funzione di spesa fra le più importanti, ma è anche una competenza dove meglio si può esprimere la differenziazione delle politiche.

La realizzazione della politica dell'istruzione comprende diversi stadi, o fasi. Un primo stadio, molto generale, consiste nella definizione dei principi che devono informare ogni grado di scuola. Si tratta, ad esempio, di redigere i programmi, di definire i metodi di valutazione, di congegnare la formazione degli insegnanti, di decidere la gratuità o meno del servizio. Nel caso dell'istruzione elementare, la definizione dei principi rappresenta una tipica attività normativa, per la quale la dimensione regionale si presenta oggi come quella adeguata, sulla base del principio di equivalenza. In effetti, a livello di istruzione elementare le esternalità sono relativamente poco importanti. Per essere più precisi, anche se i programmi differissero da regione a regione i movimenti degli alunni da una regione all'altra non verrebbero fortemente ostacolati, dato appunto il livello molto di base dell'istruzione. Nel passato, forse, la formulazione dei (o meglio di alcuni) principi generali poteva essere considerata come compito appropriato per il livello nazionale. Si può far riferimento, ad esempio, all'obbligatorietà dell'istruzione elementare, ma oggi un principio simile è talmente radicato nella società, che è impensabile che una regione possa metterlo in discussione. In ogni caso, assicurare a livello regionale, per fare un semplice esempio, l'omogeneità dei programmi è una necessità essenziale perché gli allievi possano trasferirsi senza problemi da una scuola ad un'altra, evento questo sempre più possibile in una società mobile.

Un secondo stadio della politica per l'istruzione riguarda l'effettiva gestione del servizio. Si tratta di costruire scuole, di assumere insegnanti, di acquistare mezzi didattici, ecc. Qualsiasi stadio della politica si consideri, la sua realizzazione da parte di un livello di governo che non sia quello nazionale (assumiamo cioè che, perlomeno nel caso dell'istruzione, non vi siano effetti che travalicano i confini nazionali) può dare origine ad esternalità. In altre parole, una parte degli effetti della politica passano oltre i confini della giurisdizione. Le esternalità possono essere risolte, o tramite la negoziazione tra le parti interessate, o tramite l'azione di regolamentazione da parte di un governo superiore, ciò che nel linguaggio della teoria del governo ter-

ritoriale sia chiama l'azione di coordinamento.

Vi sono diverse possibilità circa l'attribuzione delle competenze in materia di istruzione – sempre elementare, per continuare nell'esempio – ai diversi livelli di governo. Per semplificare, escludiamo il governo centrale dall'attribuzione di competenze formali, supponendo che non vi siano esternalità di rilievo fra le regioni e consideriamo le due possibilità che sono le più rilevanti nell'ottica di questo lavoro.

La prima rappresenta lo schema federale classico: in base ad essa tutte le competenze – normative e di gestione – sono affidate al livello regionale, che può delegare parte di esse ai comuni in base a propria decisione autonoma e con la definizione di propri criteri.

In uno schema federale più moderno a tre livelli, la gestione dell'istruzione potrebbe essere affidata direttamente dalla Costituzione agli enti locali sulla base della supposizione che in tal modo si ottiene un migliore adattamento alle situazioni locali. Quello che importa far notare è che, in uno schema di interdipendenza competitiva, le due soluzioni portano, nel lungo periodo, a situazioni e a risultati non diversi nella sostanza.

Partiamo dalla prima soluzione: l'affidamento di ogni competenza, legislativa e di gestione, alle regioni e supponiamo che queste decidano di affidare la gestione ai comuni, imponendo i propri criteri in merito. Da notare che l'esperienza insegna che in questi casi vi è la necessità di un minimo d'azione di coordinamento, dato che in genere gli enti locali sono numerosi e quindi gli schemi negoziali si rilevano o poco efficaci o lenti. A meno che i comuni siano strutturati come puri organi amministrativi delle regioni e siano ad esse gerarchicamente subordinati, l'affidamento ad essi di un compito gestionale da un livello superiore non esime le regioni dalla necessità di dover stimolare e incentivare i comuni stessi a tenere i comportamenti coerenti con le linee guida di politica da esse formulate. Certamente, le regioni potrebbero stimolare la tenuta di comportamenti coerenti da parte dei comuni, minacciando la devoluzione dei compiti di gestione ad altri enti che esse stesse potrebbero creare, quali dei distretti monofunzionali.

Ciò che è importante mettere in rilievo è che l'attribuzione di tutte le competenze in materia di istruzione elementare alle regioni assicura probabilmente che gli enti locali adempiano alle direttive regionali in misura maggiore di quanto farebbero se le competenze fossero divise fra i due livelli. Certamente, assicura una possibilità di coordi-

namento dell'azione degli enti locali. L'attribuzione alle regioni non assicura però, di per se stessa, la soddisfazione delle preferenze dei cittadini. Per aver ciò, è necessaria concorrenza verticale ed orizzontale fra gli enti. Secondo la prima, e nel breve periodo, i cittadini devono potersi rivolgere ad altri enti le cui competenze si incrociano o hanno qualche impatto su quelle regionali. In un contesto di lungo periodo, essi possono richiedere una modificazione *tout court* della distribuzione delle competenze. Se non soddisfatti dell'azione delle regioni, i cittadini possono rivolgersi allo Stato o ai comuni. Se non soddisfatti dei comuni, possono rivolgersi allo Stato o alle regioni, e così di seguito. Dal canto suo, la concorrenza orizzontale stimola, attraverso i confronti fra enti appartenenti allo stesso livello, comportamenti efficienti.

Vediamo, sempre in un contesto concorrenziale, come si modificano i risultati, in termini di soddisfazione per i cittadini, quando la Costituzione del paese lascia alle regioni la competenza normativa, ma stabilisce che siano i comuni ad avere la competenza in materia di gestione. Siamo, in altri termini, in presenza di un sistema federale a tre stadi. In questo caso è probabile che le regioni abbiano maggiore difficoltà a far applicare le proprie direttive da parte dei comuni e che quindi l'attività di coordinamento sia meno efficace. Ci vorranno dunque forse più incentivi e più negoziazioni. Ciò che importa comunque considerare è il quadro concorrenziale. I cittadini non soddisfatti della gestione del proprio comune si rivolgeranno alla regione richiedendole un impegno sostitutivo, utilizzando le competenze in materia di istruzione o altre competenze (al limite, potranno rivolgersi anche al governo centrale). Alternativamente, i cittadini non soddisfatti delle norme regionali possono chiedere ai comuni di ovviare ad esse operando sui compiti di gestione (o di nuovo richiedere l'intervento del governo centrale). A lungo termine, l'azione dei cittadini porterà ad uno spostamento delle competenze a sfavore degli enti che meno hanno mostrato di non saperle svolgere e a favore di quelli che hanno dimostrato l'opposto.

In definitiva, nell'esempio fatto vi è un'area con evidente possibilità di sovrapposizione dell'azione di enti di livello diverso. È chiaro che governi situati a livelli diversi possono avere – principalmente sotto la spinta dei cittadini o dei gruppi di pressione – obiettivi e valutazioni diverse circa la politica dell'istruzione, come nei confronti di qualsiasi altra politica. Nell'ambito di un sistema competitivo la diver-

sità negli obiettivi e nelle valutazioni non è in sé un problema, anzi è un risultato della concorrenza. Questa può correggere problemi e insoddisfazioni, posto che i diversi livelli di governo possano operare su un piano di sostanziale eguaglianza di posizioni. Posto, cioè, che tutte le competenze e tutte le risorse finanziarie non siano attribuite ad un solo livello di governo, che può poi decidere della distribuzione delle prime e delle seconde agli altri livelli di governo secondo la propria discrezionalità.

La considerazione del grado di frammentazione dei governi locali certamente incide sulle argomentazioni che precedono, ma non le modifica in modo decisivo. La frammentazione, che nel caso italiano è tuttora molto elevata, è sovente presentata come la giustificazione principale dell'attribuzione di poteri di tipo gerarchico al livello di governo superiore. Certamente, la numerosità degli enti aumenta le esternalità e i problemi di coordinamento[2] e può quindi suggerire un'azione di consolidamento. Inoltre, la frammentazione è accusata di dare origine ad un aumento nei costi di fornitura dei servizi locali, dato che i comuni molto piccoli hanno costi unitari elevati. Occorre però rilevare che la crescente sostituzione della produzione diretta con forme di fornitura esterna ha ridotto, o permette comunque di ridurre, il problema delle economie di scala. Il problema sarà affrontato con più attenzione nel prossimo Capitolo.

3. *Selettività o uniformità nel processo di decentralizzazione? L'opzione del federalismo asimmetrico*

3.1. Una soluzione frequente nei processi recenti di federalizzazione

La decentralizzazione e la trasformazione federale servono, fra le altre cose, ad adattare la struttura del governo alle differenze che esistono fra le varie aree geografiche di un paese. Se le differenze sono particolarmente profonde e/o le preferenze nei confronti dello stesso processo di federalizzazione sono diverse, questo processo può assumere velocità e contenuti diversi nelle varie regioni. In altre parole, il processo di federalizzazione o di decentralizzazione può

[2] Basta considerare le politiche di sviluppo locale o quelle di regolamentazione ambientale per rendersi conto della rilevanza di questo problema.

essere asimmetrico o, come si dice anche in Italia, «a geometria variabile». Questa è una novità fondamentale dei processi recenti e di quelli in corso. L'Italia ha, con le regioni a statuto speciale, fornito il primo esempio. Attualmente, vi sono due nuovi casi entrambi particolarmente rilevanti in Europa: la Spagna e il Regno Unito.

Il federalismo asimmetrico può rappresentare nuovamente una via per continuare il processo di decentralizzazione in Italia, in presenza di una domanda che appare piuttosto differenziata fra le regioni italiane.

3.2. Le ragioni a favore dell'asimmetria

Non c'è bisogno di scavare nella storia passata o di porre sul tappeto vere o presunte diversità culturali o etniche per giustificare un

Quadro 2. **L'asimmetria spagnola.**

La Costituzione spagnola del 1978 prevedeva l'istituzione-creazione di un nuovo livello di governo territoriale – le Comunità Autonome – su richiesta da parte di gruppi di province, o di province singole. Fra il 1979 ed il 1981 sono state create quattro Comunità Autonome corrispondenti ad altrettante regioni con forte tradizione di autonomia: Catalogna, Paesi Baschi, Galizia e Andalusia. Altre tredici Comunità Autonome sono state create nei due anni successivi.

Le Comunità Autonome, che per molti versi si possono accomunare alle nostre regioni, speciali ed ordinarie, dispongono di competenze piuttosto differenziate, che sono state attribuite loro dal Parlamento nazionale attraverso la concessione dello statuto di autonomia e le sue successive modificazioni. È bene ricordare che secondo le decisioni della Corte Costituzionale spagnola l'attribuzione di nuove competenze alle Comunità Autonome deve avvenire attraverso provvedimenti distinti e separati per ogni singola Comunità e non in riferimento all'insieme o a gruppi di Comunità autonome. Ciò significa, fra l'altro, che le attribuzioni sono fortemente differenziate. Più precisamente, mentre tutte le Comunità Autonome dispongono di un nucleo comune di competenze molto simili a quelle delle regioni italiane, sette di esse hanno assunto anche le competenze relative alla sanità e all'istruzione, ma all'interno di questi due grandi settori i poteri variano di molto da Comunità a Comunità secondo quanto stabilito dai singoli statuti di autonomia.

L'asimmetria si è inoltre manifestata anche in riferimento ai poteri dei governi locali. Ad esempio in alcune Comunità (l'esempio di maggior impegno e successo è quello della Catalogna) è stato creato un nuovo livello intermedio di governo la *Comarca*, con competenze in materia di programmazione territoriale, servizi a rete e culturali. In due Comunità – di nuovo la Catalogna e l'Aragona – sono stati creati governi di tipo metropolitano per le città di Barcellona e di Valenza. In altri casi si è proceduto alla creazione di nuove entità di governo locale a livello sub-municipale.

L'asimmetria si è anche riprodotta, anche se a un livello di diffusione meno elevato, sul piano del finanziamento. Qui l'esempio più importante è quello delle Comunità Autonome di «Regime forale» – i Paesi Baschi e la Navarra – che hanno ottenuto un sistema di entrate di tipo confederale. Più precisamente, queste due Comunità amministrano tutte le imposte nazionali, ad eccezione dei prelievi della sicurezza sociale, e trasferiscono una parte di questo gettito al governo centrale in pagamento dei servizi da esso resi nel territorio delle due Comunità.

processo di federalizzazione differenziato. Anche in un paese culturalmente omogeneo come l'Italia si possono rintracciare almeno due motivazioni per un processo a più velocità. La prima è l'esistenza di una differenziazione territoriale nella domanda di federalizzazione. Alcune regioni come Veneto, Emilia Romagna, Toscana e Lombardia richiedono da tempo maggiore autonomia. Alcune di esse – in particolare Emilia Romagna e Toscana – hanno anche assunto comportamenti coerenti con questa richiesta, sollevando l'incostituzionalità di alcuni provvedimenti statali, o assumendo nei fatti comportamenti di maggiore indipendenza, come ha fatto di recente la Lombardia nei confronti della sanità[3]. Questo atteggiamento riflette in parte l'avvenuta maturazione dell'istituzione regione, cioè la sua affermazione nel quadro del sistema di governo territoriale in Italia (del resto già messa in evidenza nel libro di Robert Putnam più volte citato); e riflette l'insofferenza dei cittadini verso il tipico modo di amministrazione all'italiana, cioè sommamente burocratico, attento solo agli aspetti procedurali e non ai risultati e quindi inefficiente e lento e la

[3] Non esprimiamo qui una valutazione di merito sulle politiche svolte, ma ci limitiamo semplicemente a verificare l'esistenza di un comportamento più autonomo.

voglia di sperimentare un modo nuovo attraverso l'autogoverno. La domanda di autonomia è anche una domanda di correzione della distribuzione interregionale di risorse effettuata dal governo centrale. In effetti, le regioni citate sono quelle più ricche che finanziano con maggiore intensità la redistribuzione a favore del Mezzogiorno. Che vi sia questa componente di «egoismo» è evidente, ma sarebbe profondamente sbagliato ricondurre la domanda di autonomia a questo. Non dimentichiamo che nel secondo caso di federalizzazione/decentralizzazione asimmetrica in corso in Europa, quella del Regno Unito, sono due regioni più povere della media britannica – Scozia e Galles – che hanno spinto a favore della devoluzione.

In effetti, se la domanda di maggiore autonomia è autentica, i richiedenti dovrebbero essere disposti a pagare un prezzo al governo centrale per finanziare i costi della maggiore autonomia. Ad esempio, i costi derivanti dalla maggiore necessità di interventi di coordinamento richiesti dalla maggiore produzione di esternalità da parte di un sistema che diventa più decentralizzato; oppure, i costi connessi alla perdita di economie di scala nella produzione dei servizi che rimangono centralizzati nelle regioni che non fanno domanda di autonomia. Pagata questa compensazione non vi è alcun motivo da addurre contro un processo asimmetrico di decentralizzazione, anzi. Il fatto che una politica sia svolta in alcune aree a livello decentrato ed in altre aree a livello centralizzato produce effetti benefici in termini di concorrenza verticale: mostra cioè chi fra lo Stato e le regioni, o altri enti locali è in grado di fornire meglio i servizi. Inoltre, l'asimmetria permette sperimentazioni nelle politiche, che rappresentano uno dei vantaggi importanti della decentralizzazione del governo.

Il federalismo asimmetrico produce invece qualche problema sotto il profilo politico, come è stato più volte fatto rimarcare nel processo di *devolution* in corso in Gran Bretagna. E cioè mentre i parlamentari eletti in Scozia e in Galles continuano a votare i provvedimenti che riguardano funzioni che sono rimaste centralizzate nei soli confronti dell'Inghilterra, i parlamentari inglesi non hanno più con la devoluzione il potere di influire, nelle stesse materie, su ciò che accade in Scozia o in Galles. In altre parole, sorge asimmetria nei poteri di decisione dei rappresentanti delle diverse aree.

Il federalismo asimmetrico nel caso italiano potrebbe applicarsi – sul lato della spesa – soprattutto al settore dell'istruzione, che è il grande settore di spesa e di intervento oggi lasciato quasi interamente alla

competenza del governo centrale.

Ovviamente, l'attribuzione ai governi di alcune aree di funzioni addizionali richiede anche l'attribuzione di fonti di finanziamento addizionali, che coprano i costi delle funzioni trasferite nella misura di quelli sostenuti dal governo centrale prima della devoluzione dei poteri.

Molto interessante ma meno studiato (ed anche meno applicato) è il principio dell'asimmetria sul lato del finanziamento. Si può in altre parole pensare che senza variazioni di competenze i governi di alcune aree ottengano un sistema di finanziamento delle proprie attività diverso da quello prevalente nel resto del paese. Per essere più precisi, un sistema asimmetrico potrebbe risolvere alcuni dei problemi connessi alle rilevanti disparità di capacità fiscale che caratterizzano le regioni italiane. Un esempio può chiarire i termini del problema e della proposta. In base all'attuale sistema di finanziamento delle regioni italiane, il governo della Calabria è in grado, applicando uno sforzo fiscale pari alla media delle altre regioni italiane, di finanziare con imposte meno di un quarto della propria spesa, mentre la stessa percentuale supera per una regione ricca come la Lombardia il valore dell'80 per cento. Supponiamo che sia la Calabria che la Lombardia vogliano svolgere una nuova funzione che comporta una spesa di 100 lire per abitante e che questa spesa sia totalmente finanziata da un aumento della pressione fiscale locale. Per finanziare la stessa quantità di spesa il governo della Calabria dovrebbe aumentare le sue aliquote di quattro volte l'aumento necessario in Lombardia, data appunto la differenza di capacità fiscale. In altre parole, l'esercizio della discrezionalità fiscale assume un significato e una possibilità effettiva assai diversi fra la Calabria e la Lombardia.

Per ridurre questo problema un sistema asimmetrico potrebbe essere introdotto sulle entrate, in particolare per quanto riguarda le compartecipazioni alla base imponibile con aliquote di compartecipazione più elevate per le regioni povere, che sono la via obbligata per finanziare la devoluzione di funzioni a livello locale.

4. *Conclusioni*

In questo Capitolo abbiamo esaminato due problemi cruciali nel disegno dell'architettura complessiva del sistema di governo territo-

riale italiano nell'ipotesi di trasformazione federale. Il primo è relativo alla possibilità di disegnare un sistema federale di tipo nuovo in cui le garanzie costituzionali dei singoli stati/regioni nei confronti della federazione siano entro certi limiti estese anche agli altri enti locali nei confronti degli enti sovraordinati. Il secondo è relativo alla possibilità di ipotizzare processi di decentralizzazione «asimmetrici», in cui la devoluzione di poteri alla periferia possa seguire scansioni temporali differenziate.

Contrariamente a quanto indicato dai sostenitori della trasformazione dell'Italia in un sistema federale classico[4], in cui i poteri sull'ordinamento degli enti locali vengano attribuiti in toto alle regioni, si ritiene possibile ed auspicabile un temperamento di tale modello in maniera tale da offrire maggiore tutela sui «diritti di proprietà» degli enti locali minori, magari in cambio di significativi processi di razionalizzazione amministrativo-territoriale. Gli ordinamenti spagnolo, tedesco e belga possono costituire esperienze istituzionali di riferimento.

Anche per il secondo aspetto, la «decentralizzazione asimmetrica», si sono messi in luce gli aspetti positivi purché le collettività interessate siano disposte a pagarne i costi (probabilmente più che compensati dai guadagni in termini di efficienza). Ciò che importa, rispetto ai due profili di analisi, è, soprattutto, creare un sistema dove la concorrenza sia elevata.

La considerazione della concorrenza aiuta infatti a risolvere i problemi dell'attribuzione delle funzioni e quindi, nel caso specifico, a definire i rapporti fra regioni ed enti locali, passando sopra a molte delle indicazioni normative elaborate dalla teoria tradizionale del federalismo fiscale. Per affiancare le argomentazioni svolte con un esempio pratico, si è preso il caso dell'istruzione. Si è confrontato in particolare il funzionamento di un sistema di tipo regionale/federale in cui le regioni sono responsabili interamente della fornitura del servizio ed hanno la possibilità di scegliere se gestirlo esse stesse in toto,

[4] Cfr. Bin, 1996: «Benché molte forze politiche fingano di non accorgersene, federalismo o neo-regionalismo, da un lato, e neo-municipalismo, dall'altro, non sono movimenti compatibili. Come ci insegna ancora la comparazione, i sistemi federali sono tutti diversi per forma di governo, sistema elettorale, organizzazione politica ecc.: ma in nessuno si è affermato un assetto a tre punte, basato sulla pari-ordinazione tra Federazione, entità federate e enti locali. Nessuno può pensare che questo prodigio si compia in Italia» (p. 76).

oppure delegarne parte agli enti locali, con il funzionamento di un sistema di tipo federale/decentralizzato a più livelli in cui gli enti locali sono responsabili della fornitura diretta del servizio ed in cui le regioni hanno soli compiti di coordinamento. La teoria del federalismo competitivo suggerisce che la seconda alternativa è, con ogni probabilità, in grado di dare risultati migliori dal punto di vista del benessere dei cittadini, proprio per il fatto di introdurre forti elementi di concorrenzialità fra i diversi livelli di governo.

Ugualmente, la crescita della concorrenza verticale è alla base di un giudizio positivo per l'attribuzione asimmetrica delle compe-tenze.

Appendice.

I rapporti fra stati federati ed enti locali in due sistemi federali

L'organizzazione del governo territoriale in un sistema federale recente: la Germania

La Germania è un paese federale di tipo «non tradizionale» e al tempo stesso un caso di studio assai importante ai nostri fini. La Germania sembra aver raggiunto un equilibrio soddisfacente fra l'autonomia locale, da un lato, e la capacità dei Laender (le unità federate) di governare i propri territori con il coordinamento dei governi locali. Il sistema di governo territoriale è stato creato con la Costituzione del 1948, che ha fuso insieme la tradizione federale tedesca con alcuni elementi derivati dalla tradizione anglosassone (si veda al proposito Wheare, 1963). Un elemento importante di diversità fra la Germania e le federazioni più tradizionali consiste proprio nell'esplicita considerazione costituzionale attribuita ai governi locali. Questa considerazione si origina nella stessa storia tedesca, in particolare nella predominanza politica ed economica delle città e delle città stato fin dall'epoca del Tardo Medioevo.

Secondo la Costituzione i municipi e gli altri enti locali non costituiscono un livello di governo autonomo e separato, ma sono parte dei Laender. Essi godono comunque di protezione costituzionale in qualità di istituzioni politiche di autogoverno e dispongono di un'area costituzionalmente garantita di autonomia[5]. Oltre ad operare in quest'area di autonomia, i municipi tedeschi svolgono funzioni amministrative per conto del governo federale e di quelli dei Laender.

Grazie ad un importante processo di riforma territoriale negli anni Settanta i governi locali tedeschi sono divenuti sufficientemente forti ed autonomi da potersi opporre alle pressioni verso la centralizzazione e l'uniformità che si sono sviluppate in tutti i paesi industrializzati (si vedano Haeussermann e Siegel, 1987 e Gunlyck, 1986). La spinta alla riforma è provenuta da una domanda per una maggiore uguaglianza su tutto il territorio nazionale nell'accesso ai servizi locali e nei costi di fornitura dei medesimi. Un principio fondamentale che guida la politica tedesca afferma che i servizi pubblici e le prestazioni dello

[5] L'articolo 28 della Costituzione afferma infatti che è garantito ai municipi il diritto di sovraintendere, sotto la loro propria responsabilità, ai problemi della comunità locale, all'interno del quadro generale fornito dalla legge.

stato sociale devono essere resi accessibili a tutti i cittadini indipendentemente dall'organizzazione federale del paese. La realizzazione di questo principio era però stata resa precaria (secondo i promotori della riforma) dalle profonde differenze esistenti nella capacità dei governi locali di fornire i servizi, dovute a loro volta ai divari di dimensione e di capacità amministrativa. «*Se i governi locali non fossero stati in grado di fornire ai loro cittadini un livello più uniforme di servizi, i cittadini si sarebbero rivolti al governo federale e ai Laender per ottenere maggiore assistenza, erodendo in tal modo il ruolo autonomo del governo locale*» (Gunlyck, 1986, p. 51).

Fra il 1968 ed il 1978 è stata realizzata una riorganizzazione completa del sistema di governo locale su base volontaria da parte di otto Laender senza alcuna pressione da parte del Governo federale, nonostante ci si sarebbe potuto attendere da esso un ruolo primario nella riforma. Il numero dei comuni è stato ridotto da 24.000 a 8.414, il numero delle città indipendenti da 1.325 a 91, mentre quello delle contee è sceso da 425 a 237[6]. I singoli Laender hanno adottato soluzioni differenziate, ma sempre nell'ambito dello stesso ampio obiettivo[7]. In alcuni Laender il consolidamento è stato preferito alla formazione di forme associative fra i comuni, mentre in altri si è preferita la soluzione contraria.

La frammentazione del sistema di governo territoriale in un sistema federale classico: gli Stati Uniti

Le relazioni intergovernative negli Stati Uniti offrono un interessante caso di studio, molto diverso, se non addirittura opposto, rispetto a quello tedesco. Non vi è stato alcun consolidamento del governo locale, i trasferimenti perequativi sono ancora del tutto ridotti in ammontare e il governo federale ha assunto nel corso degli anni un ruolo sempre crescente nel finanziamento e nell'orientamento dell'azione degli enti locali, mentre i governi degli stati hanno assunto un profilo minore. Anche sostenitori accesi del sistema americano di governo locale, quali i due Ostrom e Bish, sono costretti a riconoscere la sua

[6] Dopo l'unificazione il numero delle città indipendenti è salito a 117, mentre quello delle contee a 618 e quello dei comuni a 15.915 (cfr. Faerber, 1996).

[7] Ad esempio, la Bassa Sassonia creò una dimensione minima per i municipi di 7.000/8.000 abitanti. Nella Norden-Rhein Westfalien l'obiettivo è stato fissato in 700-800 abitanti. In Baviera il minimo è stato fissato in 5.000 abitanti.

critica situazione attuale: «*Possiamo sicuramente anticipare che la fine di questo secolo e l'inizio del prossimo presenteranno problemi critici per la vitalità delle nostre istituzioni locali di auto-governo.... la minaccia viene più dal dominio esercitato dal governo federale, che da quello degli stati*» (Ostrom, Bish e Ostrom, 1988, p. 213). I pareri dissentono però circa le cause e i rimedi da apportare a questa situazione.

Come in tutti i sistemi federali e soprattutto dopo la «*Dillon's rule*»[8], i governi locali americani dispongono unicamente dei poteri loro conferiti dagli stati. Questi poteri sono specificati negli statuti, cioè nelle Costituzioni locali, che sono approvate dagli stati. Tuttavia, circa la metà degli stati adottano un sistema di devoluzione parziale dell'autorità in materia di statuto agli enti locali: la cosiddetta *home rule*. La creazione di nuovi enti locali, la fusione e l'annessione sono riservati all'autorità degli stati, nel senso che questi governi prendono le decisioni finali. Nell'esperienza americana la creazione di nuovi enti è stata un processo facile, mentre la fusione e l'annessione, cioè le operazioni che conducono a governi di dimensioni maggiori, sono state piuttosto rare.

Il consolidamento degli enti locali è stato – soprattutto negli anni Sessanta e Settanta – considerato come la soluzione principale, specie nelle aree metropolitane, ai problemi dei governi locali. Ma le proposte di riforma delle aree metropolitane hanno incontrato scarso favore popolare, in particolare nelle giurisdizioni locali situate alla periferia delle aree metropolitane e abitate dalle classi a reddito medio-alto. Questi elettori temevano, dalla creazione di un governo metropolitano, un aumento delle imposte da pagare e una riduzione della qualità dei servizi pubblici ottenuti. Inoltre, i critici del consolidamento hanno fatto notare come le economie di scala giochino un ruolo ridotto nei servizi pubblici locali e come, comunque, i guadagni ottenibili in quella sede non compensino le perdite di benessere derivanti dall'incapacità di un governo metropolitano unico di soddisfare le preferenze, diversificate, dei differenti quartieri e delle diverse sue unità componenti. Resta il fatto che il numero dei governi locali è rimasto negli Stati Uniti piuttosto alto. Ve ne sono attualmente circa 83.000. Sessant'anni fa essi erano 160.000. Il numero di contee e municipalità è rimasto praticamente stabile, mentre i distretti scolastici sono stati ridotti da più di 120.000 a meno di 15.000 e il numero di distretti speciali è raddoppia-

[8] Decisione della Corte Suprema americana che ha ribadito il diritto degli stati federati di disciplinare l'attività dei loro enti locali.

to. I distretti speciali sono governi mono-funzionali. Sono di creazione semplice e relativamente immuni dal gioco della politica non essendo possibili molte compensazioni di interessi; sono anche di gestione piuttosto semplice.

Nei decenni recenti è stata creata una nuova forma di governo locale: i consigli regionali. I consigli regionali sono specializzati nella programmazione regionale, nella promozione di forme di cooperazione e di associazioni volontarie di governi locali. Non hanno la forma giuridica di governi veri e propri e le decisioni sono prese sulla base del principio che ad ogni ente locale in essi rappresentato è attribuito un voto. I consigli hanno svolto un'attività concentrata prevalentemente nei settori dei trasporti, dell'uso del suolo, della fornitura d'acqua e fognature e nella conservazione delle risorse naturali. Hanno avuto in generale un'attenzione dedicata in prevalenza ai problemi delle zone suburbane, cioè delle zone di sviluppo recente abitate dalle classi medio-alte di reddito. Ciò spiega perché questi enti non siano stati in grado di risolvere i problemi più pressanti delle aree urbane come l'edilizia pubblica, i trasporti pubblici e l'assistenza sociale alle fasce più povere della popolazione. Una conseguenza è che non esiste, a detta comune degli esperti, alcun paese industrializzato che soffra, come gli Stati Uniti, di mali urbani come la criminalità, la decadenza delle aree centrali, la fuga della popolazione abbiente verso i sobborghi, la povertà urbana e l'abbandono.

Mentre nella maggior parte dei paesi occidentali la soluzione proposta e attuata per rimediare ai problemi delle città è stata la riforma strutturale dei loro sistemi di governo, negli Stati Uniti i problemi locali sono stati affrontati soprattutto tramite l'azione volontaria, come abbiamo visto, e tramite l'intervento del governo federale. In effetti quest'ultimo ha sostituito i governi degli stati in moltissimi settori della loro attività. A partire dalla Grande Depressione è continuamente aumentato il coinvolgimento del governo federale nei problemi degli enti locali. Come noto, gli anni della Grande Depressione sono stati caratterizzati da elevati livelli di disoccupazione e da una pressante domanda sociale di assistenza. Questa domanda era stata inizialmente rivolta ai governi locali, ma questi si erano dimostrati non in grado di soddisfarla per mancanza di fondi. Una crescente porzione del costo di questi servizi veniva assunta dal governo federale, la cui assistenza finanziaria continuava a crescere nel secondo dopoguerra ed aveva un'impressionante accelerazione con l'inizio della «Lotta alla

povertà» sotto l'amministrazione Johnson[9]. Parallela all'assistenza finanziaria era la crescita di quella amministrativa e dunque del controllo da parte del governo federale.

La tendenza alla crescita dell'aiuto federale è stata rovesciata a partire dagli anni Ottanta, mentre più di recente ha preso piede una forma diversa di centralizzazione. È cioè aumentata la regolamentazione tramite i cosiddetti «comandi» dell'attività degli stati e dei governi locali da parte del governo federale. Questi comandi riguardano aree diverse: dall'impiego statale e locale, alla sicurezza stradale, alla regolamentazione delle trasmissioni via cavo, ecc.. L'assenza in questo campo degli stati è stata così commentata dall'ACIR (la commissione per le relazioni intergovernative):

«*Se le parole responsabilità degli stati e diritti degli stati non vogliono essere solo un vuoto slogan, i governi degli stati devono far proprio il principio secondo cui il contribuente degli stati deve avere una responsabilità maggiore del contribuente nazionale nel finanziare le attività dei governi locali situati all'interno del loro Stato. L'estensione dell'aiuto federale ai governi locali, mentre quelli statali restano fermi a vedere, è incompatibile con la logica del sistema federale. Se una funzione locale diventa così importante da ricevere attenzione e assistenza da parte del Congresso federale, allora per definizione essa diventa così importante da ricevere attenzione e assistenza da parte dello Stato*» (ACIR, 1996, p. 119).

Riferimenti bibliografici

ACIR, *Metropolitan America*, Washington, D.C., 1996.

Ahmad, Ehtisham, *China-The Reform of Fiscal Relations Between Different Levels of Government*, mimeo, December 1994.

Bin, Roberto, *Veri e falsi problemi del federalismo in Italia*, in Mariucci

[9] Nel 1960, anno di elezione di John Kennedy alla Presidenza, esistevano 132 trasferimenti federali specifici a favore dei governi locali. Nel 1967 alla fine dell'era Johnson il numero di questi programmi era triplicato passando a 379 e il loro ammontare complessivo, a prezzi costanti, era più che duplicato (cfr. Ostrom, Bish e Ostrom, *cit.* p. 577).

Luigi et al., *Il federalismo preso sul serio*, Il Mulino, Bologna, 1996.

Breton, Albert, *Supplementary Statement*, in *Report of the Royal Commission on the Economic Union and Development Prospects for Canada,* Vol. III, Minister of Supply and Services, Canada, 1985.

Canadian Tax Foundation, *Provincial Public Finances: Plaudits, Problems and Prospects*, edited by Melville McMillan, Toronto, 1991.

Canadian Tax Foundation, *Provincial and Municipal Finances*, 1991, Toronto, 1992.

Elazar, Daniel, *The American Partnership: Intergovernmental Co-operation in the Nineteenth-Century United States*, University of Chicago Press, Chicago, 1962.

Faerber, Gisela, *Local Public Finance in Europe. The Case of Germany*, mimeo, Speyer, Trier, 1996.

Grodzins, Morton, *The New American System: A New View of Government in the United States,* Rand, Mc-Nally, Chicago, 1966.

Haeussermann, Hartmut, Siebel, Walter, *Neue Urbanitaet*, Suhrkamp Verlag, Frankfurt am Main, 1987.

Gunlick, Arthur, *Local Government in the German Federal System,* Duke University Press, Durham, 1986.

Gunlick, Arthur, *Problems, Politics, and Prospects of Local Reorganization in the United States,* in A. Gunlick (ed.), *Local Government Reform and Reorganization. An International Perspective,* National University Publications, Kennikat Press, Port, Washington 1981.

Gunlick, Arthur, *The United States in Cross-National Comparison,* in A. Gunlick (ed.), *Local Government Reform and Reorganization: An International Perspective,* National University Publications, Kennikat Press, Port Washington, 1981.

Obeya, Alex, *Protecting Local Governments from Arbitrary State and Federal Interference: What Prospects for the 1990s?*, Publius, «The Journal of Federalism», Vol. 21, fall, 1991.

Ostrom, Vincent, Bish, Robert, and Ostrom, Elinor, *Local Government in the United States,* Institute for Contemporary Studies Press, San Francisco, 1988.

O'Toole, Laurence J., *American Intergovernmental Relations,* C. Press, Washington, D.C., 1993.

Page, E.C., Goldsmith, M.G. (eds.), *Central and Local Government*

Relations. A Comparative Analysis of West European Unitary States, Sage, London, 1988.

Shah, Anwar, *The New Fiscal Federalism in Brazil*, The World Bank, Washington D.C., 1990.

Souza, Celina, *Constitutional Engineering in Brasil, The Politics of Federalism and Decentralization,* Macmillan Press, London, 1997.

Spahn, Bernd, *Intergovernmental Transfers in Germany and Switzerland,* in E. Ahmad (ed.), *The Design... cit.*

Wheare, Kenneth C., *Federal Government,* Oxford University Press, London, 1963.

Wright, Deil, *Models of National, State and Local Relationships,* in *Understanding Intergovernmental Relations* (D.S. Wright edit.), Wadsworth Inc. Pacific Grove, 1988.

Capitolo Sesto
GLI ALTRI PROBLEMI TOPICI DELLA DECENTRALIZZAZIONE

1. *Introduzione*

Nel Capitolo precedente abbiamo esaminato le opzioni fondamentali dell'architettura del nuovo sistema da introdurre in Italia. In questo Capitolo prendiamo in esame alcuni punti più specifici che dovrebbero completare questa architettura. Essi sono:

- il governo delle aree metropolitane, cioè come governare la dimensione urbana della decentralizzazione;
- la scelta fra consolidamento e frammentazione del sistema di governo comunale;
- i rapporti finanziari tra i diversi livelli di governo;
- i rapporti tra il sistema di governo locale territoriale e quello delle autonomie funzionali.

Questi punti costituiscono quattro ambiti problematici che sono chiaramente interconnessi e che hanno il pregio di far emergere, se analizzati separatamente, alcuni concetti di base utili per comprendere le dinamiche della decentralizzazione. I primi due sono legati al fatto che un governo locale è una costruzione amministrativa che mette in relazione un determinato territorio con lo svolgimento di una serie di funzioni e servizi pubblici. Le dinamiche di cambiamento del governo locale sono, in genere, collegate alla «tensione» che si crea tra lo svolgimento efficace di tali funzioni e l'ampiezza della giurisdizione. Nel tempo, infatti, la scala territoriale per la soluzione di determinati problemi può modificarsi richiedendo particolari adattamenti riconducibili all'alternativa tra *consolidamento* e *frammentazione*, definibile anche come alternativa tra *efficienza* e *partecipazione*, rispetto alla quale le soluzioni offerte dai principali paesi risultano differenziate. Per il terzo punto vedremo come emerga l'alternativa tra *efficienza* ed *equità*, mentre per il quarto osserveremo il dilemma tra sistemi di governo *elettivi* e *non elettivi e tra pubblico e privato*. Si tratta di alternative che il processo di decentralizzazione avviato nel nostro Paese deve affrontare e risolvere. Per tutti questi ambiti si può verificare l'utilità dell'applicazione di un sistema di *competizione* in

alternativa alla *cooperazione* tra enti decentrati di governo. I due concetti sono ripresi nella parte finale di questo Capitolo.

2. *La dimensione urbana della decentralizzazione: quale governo per le aree metropolitane?*

La tensione tra territorio e governo locale può manifestarsi in forme differenziate. Nelle zone maggiormente urbanizzate le tensioni con il territorio hanno portato alla sperimentazione di diversi modelli di aggiustamento tecnico-contrattuale o funzionale in successione temporale[1]. Le aree metropolitane, ovverosia le zone dove i processi di urbanizzazione hanno raggiunto soglie particolarmente elevate rispetto ad alcuni parametri di riferimento (densità, pendolarismo, presenza di funzioni elevate nel campo della finanza, cultura, istituzioni governative, ecc.), evidenziano assai bene il problema della inadeguatezza del governo locale da un punto di vista dinamico, rendendo, per così dire, emblematica la tensione tra territorio e funzioni. Ciò costituisce una cesura profonda con l'idea tradizionale di: *un governo, un territorio.* Oggi, in questo caso, dovremmo parlare di: *un governo, più territori,* dato che le caratteristiche delle aree metropolitane sono proprio quelle di costituire zone i cui legami principali di tipo economico, sociale e culturale, si sviluppano non solo e non tanto con le zone contermini – anche se la vastità dei movimenti pendolari al suo interno ne costituiscono un tratto caratteristico – ma con altre aree nel mondo dotate di funzioni urbane analoghe.

Il problema di come governare queste aree è estremamente complesso. Ad esso sono state date diverse soluzioni sia dalla teoria che nelle esperienze concrete. Iniziamo da queste ultime. I diversi modelli di governi metropolitani che si sono succeduti nel tempo mettono bene in luce l'instabilità delle relazioni tra governi e territori e la continua esigenza di innovazioni istituzionali. Si possono così identifica-

[1] I processi di aggiustamento strutturale nelle aree metropolitane attraverso la fusione dei comuni che ne fanno parte sono rari. Tra i casi più interessanti vi è quello di Anversa in cui si è assistito alla fusione di sette comuni suburbani con quello centrale nel 1983 (cfr. Van den Berg et al., 1993).

re – a costo di qualche semplificazione – due generazioni di governi metropolitani in Europa, mentre ne sta emergendo una terza dai contorni più sfumati.

La prima generazione si è sviluppata negli anni Sessanta e Settanta in un contesto di stati unitari e si è basata su quello che si chiama il modello della riforma strutturale. Questo modello prevede l'istituzione di una nuova struttura di governo a fini generali, generalmente sulla base di decisioni del governo centrale, capace di gestire in maniera efficiente le funzioni di area vasta per le quali i governi preesistenti non risultano adeguati per motivi di dimensioni. Di conseguenza, vengono creati governi metropolitani forti, introdotti dall'alto con leggi statali. La Francia è stata il primo paese europeo ad istituire con legge nel 1966, ed in parte in maniera obbligatoria, degli enti metropolitani di tipo generale, le *Communautés urbaines*, basati su elezione indiretta da parte dei comuni che ne fanno parte. Il Regno Unito l'ha seguita nel 1972, istituendo sei contee metropolitane in aggiunta al già esistente – dal 1963 – *Greater London Council*, l'autorità metropolitana della grande Londra. Discorsi analoghi si possono fare per Madrid e Barcellona nella Spagna franchista, o per la *Rijnmond Authority* a Rotterdam, nei Paesi Bassi[2].

A partire dagli anni Ottanta questi modelli hanno però subìto notevoli revisioni, in direzione di strutture più flessibili, basate maggiormente sulla volontarietà delle parti. Si è infatti sviluppato, sui limiti del precedente, il modello funzionale. Un'area urbana presenta confini mutevoli a seguito della continua e variabile dinamica dei processi insediativi delle residenze e delle attività economiche, così come le dimensioni ottimali per la gestione di numerosi servizi risultano differenti. Una soluzione per ovviare a questa frammentazione è quella di individuare specifiche autorità funzionali, una per ogni servizio (ad esempio, un'autorità per i trasporti, una per l'ambiente, ecc.), senza escludere formule associative per la pianificazione strategica dell'area. Gli anni Ottanta hanno visto una notevole varietà di esperienze all'interno di questo secondo modello generale, caratterizzate anche dal

[2] Una ricostruzione della storia delle istituzioni metropolitane nei paesi maggiormente sviluppati esula dagli scopi di questo lavoro. Alcune interessanti analisi sono contenute in Norton (1985), Urbani (1988) e, per quanto concerne i problemi della governance metropolitana, Jouve e Lefèvre (1999).

fatto di derivare da accordi volontari dal basso.

In Spagna, dopo la sua trasformazione in stato a forte autonomia regionale, l'autorità metropolitana di Barcellona è stata smantellata dalla Comunità Autonoma della Catalogna per essere ricostituita seguendo un modello funzionale, attraverso la costituzione di due autorità speciali per le politiche ambientali e per i trasporti, oltre che una forma associativa per la pianificazione strategica dell'area.

La soppressione delle contee metropolitane in Inghilterra nel 1986, a cominciare dal *Greater London Council,* ha rappresentato, anche simbolicamente, la fine dei modelli strutturali di governo metropolitano, accusati dal governo Thatcher di essere inefficaci strumenti di coordinamento e fonte di spesa pubblica inefficiente. Nei modelli federali, come la Germania, i governi metropolitani hanno presentato soluzioni varie e mutevoli nel tempo, regolate dai singoli Laender.

Ma la dinamica istituzionale non si ferma. Dopo lo smantellamento della Grande Londra, a cui aveva fatto seguito l'istituzione di alcune autorità speciali gestite a livello centrale per le politiche dei servizi di area vasta (come i trasporti), nel 1998 il governo laborista ha previsto la ricostituzione di un governo metropolitano a Londra con l'elezione diretta del Sindaco, dopo avere sottoposto la proposta ad un referendum. Nel maggio 1998 il referendum ha avuto un esito favorevole così che all'inizio del XXI Secolo Londra ha visto comparire una nuova forma di governo metropolitano profondamente innovativa. Essa può essere ricondotta alla nozione di *governance*. Questo termine, difficilmente traducibile nella nostra lingua e già richiamato nel Capitolo Terzo, trae origine dalla constatazione che il governo locale non può essere visto solo come produttore di servizi pubblici locali, ma come un attore locale tra i più rilevanti in mezzo ad altri con i quali deve necessariamente entrare in contatto, in un'arena tanto più affollata e complessa quanto più grande popolosa e sviluppata è l'area amministrativa di riferimento dell'ente. In un'Europa in cui la competizione economica tra le diverse aree urbane si fa sempre più intensa ed in cui il ruolo delle città come «motori dello sviluppo» diventa sempre più evidente, la missione principale di un governo metropolitano diventa quella di aiutare la società locale a sviluppare una azione collettiva per lo sviluppo, mobilitando a tal fine tutti i soggetti pubblici e privati per superare i gravi problemi di tipo ambientale (congestione, inquinamento) e sociale (esclusione, criminalità ecc.) che si originano in tali aree. Per fare ciò occorrono strumenti istituzionali di tipo

nuovo, certamente non limitati al governo locale come nel caso della prima generazione.

L'esperienza europea mette in luce come vi siano almeno quattro prerequisiti (tra di loro interrelati) per il successo di queste nuove istituzioni, indipendentemente dal fatto che esse siano di tipo strutturale, funzionale, o legate alle esigenze di *governance*:

1) il primo è quello di identificare chiaramente «la missione» della istituzione metropolitana. Da questo punto di vista, dappertutto si riscontra come la «missione» dichiarata, in cui si verrebbe a sostanziare la sua specificità, sia quella di promuovere la competitività di un'area, favorendo la diversificazione della sua base economica ed utilizzando a tal fine le funzioni che la legge consente di svolgere nel campo della pianificazione territoriale e della pianificazione e gestione dei principali servizi a rete. Ciò porta anche alla identificazione di compiti nuovi, quali, per citare il più noto, il marketing urbano;

2) il secondo prerequisito è quello della costruzione di «una rete di fiducia» fra le amministrazioni coinvolte per favorire la cooperazione interistituzionale. Occorre renderne evidenti i benefici insieme agli inconvenienti della non collaborazione;

3) il terzo è quello dell'autonomia finanziaria della nuova istituzione. Essa deve essere dotata di una qualche leva finanziaria, basata su risorse autonome che svolgano anche una funzione di riequilibrio tra le amministrazioni interessate: pensiamo solo al governo della concorrenza fiscale tra i comuni;

4) il quarto prerequisito è quello di disporre di un nucleo di competenze tecniche (esperti in pianificazione territoriale, nella gestione dei servizi a rete, nel marketing urbano, nelle tecniche di finanziamento e nell'analisi economica dei progetti, ecc.) in grado di legittimare il ruolo della nuova istituzione e di realizzare processi di apprendimento organizzativo e amministrativo.

In definitiva, dappertutto vi è stata un'evoluzione istituzionale che consente ormai di parlare di governi metropolitani di seconda e terza generazione, costruiti sulla base di un approccio funzionale. Dopo che si erano privilegiate forme di aggiustamento strutturale le scelte di aggiustamento tecnico-funzionale si sono rapidamente estese a tutti i

paesi. Non solo, ma nel quadro dell'unificazione europea si è assistito ad un sensibile incremento della cooperazione tra le città e le regioni europee su problematiche di tipo generale o specifico (Polis, Eurocities, RECITE, ecc.). La molla decisiva per la costituzione di questa nuova rete di rapporti transnazionali sono stati i finanziamenti europei che hanno incentivato la cooperazione tra città e regioni di stati diversi (Goldsmith, 1993) che trattano con la Commissione UE a Bruxelles spesso scavalcando i singoli stati nazionali.

Per l'Italia quello che può sembrare un ritardo – il non avere partecipato alle sperimentazioni istituzionali di governi metropolitani – potrebbe tradursi nel vantaggio di coloro che arrivano per ultimi, ovvero di costruire governi metropolitani della terza generazione. È quindi da vedere con favore – anzi da facilitare con la legislazione statale – la nascita di alcune esperienze associative a Bologna (1994), Firenze (1995), Roma (1996), Torino (2000), promosse su base volontaria dai comuni e dalle province. Non vi è dubbio, per contro, che ricercare ancora la creazione di un ente di governo unico delle aree metropolitane, cioè ricorrere alla soluzione strutturale, significherebbe non solo non tenere conto dell'evoluzione degli ultimi decenni, ma sarebbe anche andare contro alle indicazioni che ci fornisce l'esperienza dei sistemi federali, dove i governi metropolitani di tipo strutturale sono praticamente assenti, proprio per la difficoltà di gestire gli inevitabili conflitti che derivano dalla presenza sullo stesso territorio di due governi forti: quello dello stato federato e quello della città metropolitana.

Per tutti questi motivi va seriamente ripensato quanto disposto per i governi metropolitani dalla Legge 142/90. Arrivata in ritardo rispetto alle altrui esperienze e senza tenerne conto, la legge ha previsto, *sic et simpliciter,* un modello di tipo strutturale. La sua attuazione si è arenata nelle diffidenze reciproche dei grandi comuni, da un lato, e delle regioni dall'altro, entrambi timorosi dell'intromissione di questo nuovo «oggetto misterioso» che poteva sottrarre loro compiti e prestigio istituzionale. L'incertezza è stata amplificata anche dalla erraticità delle soluzioni prospettate sul possibile modello di federalismo trapiantabile in Italia, continuamente oscillante tra un federalismo a dominanza regionale ed uno basato sui comuni e, soprattutto, le città. Da questo punto di vista, restano parecchi dubbi sull'opportunità della "Costituzionalizzazione delle città metropolitane", avvenuta con la recente riforma dell'art. 114 della Costituzione. La gestio-

ne di problemi complessi, in altri termini, richiede soprattutto strumenti flessibili e non la costruzione di un'istituzione molto ingombrante nei rapporti fra diversi livelli di governo quale sarebbe inevitabilmente la grande municipalità metropolitana. La recente Legge 265/99 sembra andare in parte in questa direzione, lasciando aperta l'alternativa tra una soluzione strutturale basata sull'accordo volontario tra comune e provincia sulla costituzione di un nuovo ente, ed una di tipo funzionale promossa dalla regione.

3. *Consolidamento o frammentazione. Cioè efficienza o partecipazione*

L'aumento delle funzioni svolte dai governi locali, in parallelo con l'espansione dei compiti del settore pubblico, ha generato – a partire dagli anni Cinquanta – una spinta diffusa verso la costruzione di entità del governo locale di base più ampie, anche al di fuori delle grandi aree urbane. Ciò è però avvenuto nei paesi europei in forme assai differenziate, che non sempre hanno portato ad un allargamento della scala territoriale dei governi. La prima ed immediata soluzione ai problemi derivanti dall'allargamento della scala dei servizi pubblici locali è, infatti, il consolidamento: più governi locali dello stesso livello si fondono insieme e mettono in comune risorse umane e tecniche, ottenendo economie di scala ed ottimizzando la fornitura dei servizi attraverso il controllo delle esternalità. Questi processi sono stati definiti di *aggiustamento strutturale.*

La strada del consolidamento è stata seguita in numerosi paesi soprattutto a cavallo tra gli anni Sessanta e Settanta: Gran Bretagna, Belgio, Germania (in forma più ridotta), Norvegia, Svezia, per non citare che i casi più importanti in Europa.

La tensione tra territorio e funzioni può essere risolta anche con altri mezzi.

Il primo può essere quello di utilizzare un livello intermedio di governo al quale attribuire le funzioni non gestibili dal livello di base. Ciò evita il trauma della fusione, ma presenta comunque il rischio di una forte resistenza delle amministrazioni di base a spogliarsi delle proprie funzioni. In Italia, una delle ragioni del mancato decollo delle

Città metropolitane risiede nel timore dei comuni di perdere funzioni rilevanti in materia urbanistica. Una seconda soluzione è quella contrattuale, attraverso strumenti flessibili di cooperazione (consorzi, associazioni, accordi, varie modalità contrattuali, ecc.) tra enti locali che consentono il mantenimento dei livelli di base. La Francia possiede il maggior numero di comuni in Europa, ma insieme anche un'enorme quantità di organismi intercomunali di vario tipo. La soluzione contrattuale può essere scelta anche nel caso che gli enti locali decidano – individualmente o su base associativa – di fornire un servizio acquistandolo sul mercato da produttori privati. Anche in questo caso, le ragioni della fusione basate sull'esigenza di raggiungere una dimensione economicamente efficiente scompaiono. Una terza soluzione è quella dell'attribuzione «asimmetrica» delle competenze agli enti locali – una prospettiva di grande interesse per il sistema di governo locale in Italia, come si è già visto nel Capitolo Quinto – sulla base della loro capacità di svolgerle, e quindi della dimensione (ciò, ad esempio, avviene in Spagna). Infine, leggi statali possono istituire specifiche amministrazioni funzionali, relativamente indipendenti dai governi locali. Esempi di amministrazioni funzionali si trovano nella sanità, nella gestione dei servizi a rete, come quelli attinenti al ciclo delle acque, la raccolta rifiuti e i trasporti pubblici, nelle attività di promozione dello sviluppo economico locale. In tutti questi casi siamo di fronte a forme di *aggiustamento tecnico o funzionale*. Soluzioni di questo tipo sono state in genere privilegiate nel nostro Paese. Per l'Italia si pensi alle aziende sanitarie, alle autorità di bacino, alle agenzie regionali per la protezione ambientale (ARPA), ma esempi analoghi si trovano in tutta Europa, in particolare in Inghilterra. Questi nuovi soggetti rischiano però di svuotare i livelli di governo elettivi di vario livello delle funzioni connesse alle più rilevanti attività di fornitura di servizi (si veda anche il successivo paragrafo 6). Ciò è in parte vero anche nel caso delle soluzioni contrattuali, che però nascono sulla base delle scelte autonome delle amministrazioni locali di base.

Le due forme di aggiustamento non si escludono a vicenda e presentano spazi di sovrapposizione. Ad esempio, nel caso di creazione ex novo di un livello intermedio di governo – costruito sulla base di un'elezione diretta o indiretta – ci troviamo di fronte ad una soluzione intermedia tra l'aggiustamento strutturale e quello tecnico-funzionale. La storia dei governi metropolitani offre esempi di questa natu-

ra. Ugualmente, nei paesi dove si è assistito ad un consolidamento degli enti locali di base si sono avute insieme anche forme di aggiustamento tecnico.

Come si è detto, sino alla metà degli anni Settanta i processi di aggiustamento strutturale hanno portato ad una drastica riduzione del numero di amministrazioni locali di base. Si tratta di un processo che però si è poi arrestato. A partire dagli anni Ottanta si è infatti assistito ad un sempre maggiore utilizzo dei processi di aggiustamento tecnico, anche nei paesi che avevano promosso riforme di tipo strutturale, per adeguare la scala territoriale alle esigenze delle varie politiche locali. La frammentazione comunale non viene più vista come un ostacolo per l'efficienza nella fornitura dei servizi. Questi possono essere prodotti da unità produttive indipendenti, pubbliche o private, ed acquistati dai singoli enti locali. Certamente, la ridefinizione dei rapporti tra pubblico e privato, e, in genere, le politiche di privatizzazione che si sono gradualmente diffuse nei paesi europei, hanno giocato un ruolo importante in questo cambiamento. Vi sono comunque alcuni elementi di fondo che spiegano la differente dinamica territoriale dei governi locali: il numero dei livelli di governo presenti, da un lato, ed il modello che è alla base dell'organizzazione territoriale del settore pubblico, che – come si è visto nel Capitolo Primo – può essere di tipo *funzionale* o *territoriale*.

Il processo di «aggiustamento strutturale» risulta direttamente correlato all'esistenza di modelli di tipo territoriale ed inversamente correlato al numero di livelli di governo presenti. È facile spiegare il perché. Nei modelli funzionali i governi locali sono meno coinvolti nei problemi connessi all'efficienza nella fornitura dei servizi pubblici, che spesso fanno capo in gran parte alle amministrazioni centrali settoriali, e quindi meno proclivi a processi di fusione che mettono in discussione la loro esistenza. Ugualmente, in presenza di più livelli di governo è ragionevole pensare che i livelli superiori si facciano carico dei compiti che i livelli più bassi non sono in grado di svolgere.

Abbiamo detto all'inizio che l'alternativa tra consolidamento e frammentazione si specchia in quella tra efficienza e partecipazione. In genere, si ritiene che esista una correlazione inversa tra ampiezza dei comuni e democrazia locale. In realtà, i pochi studi sugli effetti

delle fusioni sulla partecipazione dei cittadini hanno messo in luce che vi sono solo due effetti negativi evidenti: la minore accessibilità dei cittadini rispetto agli amministratori e, ovviamente, la minore per-

Quadro 1. **Processi di ricomposizione tra amministrazioni locali e territorio in Europa.**

La dimensione territoriale dei comuni – limitiamoci al livello di governo di base – è assai differenziata in Europa. In ben sedici su ventiquattro paesi (Tabella 1) europei siamo in presenza di una maggioranza di comuni inferiori a 5.000 abitanti; all'opposto, abbiamo alcuni paesi che presentano la maggioranza dei comuni con una popolazione superiore a 10.000 abitanti: Bulgaria, Paesi Bassi, Svezia, Danimarca e Gran Bretagna.

Ciò ha portato ad identificare una cesura di tipo territoriale tra i modelli di governo locale da un punto di vista spaziale: amministrazioni comunali che hanno dimensioni demografiche medie relativamente elevate nei paesi del Nord-Europa, ed amministrazioni comunali grandemente frammentate nel Sud-Europa. I paesi caratterizzati dalla tradizione napoleonica (Francia, Italia, Spagna) non sono infatti riusciti a ridisegnare l'articolazione territoriale dei loro poteri locali e, non casualmente, vedono la presenza di tre livelli di governo sub-nazionale, tra cui un livello regionale di relativamente recente istituzione e con compiti di promozione di una maggiore razionalità amministrativa.

In Italia, l'attribuzione della titolarità dei processi di fusione dei comuni alle regioni non ha però avuto nessuna conseguenza di rilievo, soprattutto per i forti legami della classe politica regionale con le amministrazioni comunali. Numerosi consiglieri regionali sono anche amministratori di piccoli comuni e vengono eletti sulla base di collegi elettorali provinciali. La Legge 142/90 e le sue più recenti proposte di modifica hanno aperto la strada per nuovi strumenti di cooperazione (convenzioni, consorzi, unioni) che non necessariamente portano alle fusioni, rispettando le identità culturali dei piccoli comuni. Del resto, non va dimenticato che il problema dei piccoli comuni in Italia si concentra nelle regioni montane del Nord. La possibilità di un utilizzo di questo modello «intercomunale» dovrebbe però andare di pari passo con una graduale riduzione del numero dei comuni. Una accelerazione di questo processo potrebbe essere data da un maggiore utilizzo di strumenti di incentivazione di tipo finanziario – ma anche reale in termini di servizi resi dalle regioni e dalle province in favore dei piccoli comuni – per favorire le aggregazioni.

Gli aggiustamenti di tipo tecnico-funzionale presentano infatti il limite di non ridurre le duplicazioni nelle spese amministrative generali dei singoli enti e di mantenere gli alti costi di transazione che i livelli superiori di governo incontrano per coordinare un eccessivo numero di enti. Alcuni studi in Europa (Martins, 1995) individuano negli 8.000 abitanti la soglia minima di

popolazione per i comuni per consentire una scala efficiente per la maggior parte dei servizi (ognuno dei quali presenta una dimensione ottimale diversa). In Italia i pochi studi a disposizione (ISR-CNR, 1988) hanno individuato nei 20.000 abitanti la soglia oltre la quale viene fornita una gamma sufficientemente ampia di servizi pubblici locali, mentre al di sotto dei 5.000 abitanti essa risulta mediamente assai ridotta. Sembra quindi accettabile la scelta legislativa di non consentire la creazione di nuovi comuni che abbiano meno di 10.000 abitanti, ma questo dovrebbe diventare anche un indirizzo per l'accorpamento dei comuni esistenti.

centuale di cittadini che detengono cariche elettive. I paesi con un grande numero di comuni hanno infatti un grosso numero di rappre-

Tabella 1. **Distribuzione dei comuni per classi di popolazione in Europa**

Numero di						
Stati	*comuni*	*<=1000 ab.*	*1001-5000*	*5001-10000*	*10001-100000*	*>=100000*
Austria	2333	602	1532	130	64	5
Belgio	589	1	101	171	308	8
Bulgaria	255	0	21	56	162	16
Repubblica Ceca (a)	6196	4947	986	131	130	6
Danimarca	275	0	19	121	131	4
Finlandia	455	22	203	120	104	6
Francia	36551	28183	6629	898	805	36
Germania	16061	8602	4884	1144	1347	84
Grecia	5922	4704	1021	74	115	8
Ungheria	3109	1688	1152	130	129	10
Islanda	197	164	26	3	3	1
Italia	8101	1942	3974	1150	984	51
Lussemburgo	118	60	48	6	4	0
Malta	67	7	30	19	11	0
Paesi Bassi	647	1	71	179	378	18
Norvegia	439	17	230	94	95	3
Polonia	2465	0	684	1165	573	43
Portogallo	305	1	25	76	180	23
Regno Unito (°)	484	0	0	0	484	0
Slovacchia	2746	1859	765	50	70	2
Spagna	8086	4902	2070	519	540	55
Svezia	286	0	9	55	211	11
Svizzera	3021	1799	953	159	105	5
Turchia (°)	2378	2	1886	0	409	81
Totale	101086	59503	27319	6450	7342	476

Fonte: Consiglio di Europa, 1995; dati riferiti al 1990.
(a) Dati al 1 gennaio 1991.
(°) Il valore nei riquadri indica il totale di due classi.

sentanti locali relativamente alla popolazione (Figura 1): il numero di cittadini rappresentati da ogni eletto locale può così oscillare dai 116 circa in Francia ai 2.605 del Regno Unito ed ai 550 della Grecia. Al contrario, tali studi (Martins, 1995) hanno messo in luce che l'ampliamento dei comuni ha favorito una maggiore conoscenza dei principali problemi comunali da parte dei cittadini, anche grazie al maggiore ruolo svolto dai partiti e dai media. In particolare, uno studio svolto in Svezia – appositamente per verificare gli effetti della riforma del 1974 che aveva ridotto drasticamente il numero dei comuni – ha evidenziato una crescita della partecipazione politica misurata da vari indicatori, offrendo una valutazione positiva della riforma, contrariamente alle aspettative (Häggroth, 1993). Ugualmente, non bisogna dimenticare che i rischi di una minore partecipazione possono essere ridotti consentendo ai cittadini delle municipalità soppresse di formare organi consultivi ai quali possano essere delegati anche poteri amministrativi[3]. Ciò tenendo conto che anche le soluzioni tecnico-funzionali creano organismi – in genere di tipo associativo – più lontani dai cittadini, il che può creare dei problemi di controllo democratico per la gestione dei servizi politicamente più delicati, come quelli di tipo personale. In generale, più che l'ampiezza dei comuni sembra contare la capacità di questi di attrezzarsi per sviluppare adeguati canali di comunicazione con i cittadini (uffici relazioni con il pubblico, marketing, ecc.). Infine, la crescente mobilità delle persone e delle attività economiche tende comunque ad allargare la dimensione spaziale degli interessi locali.

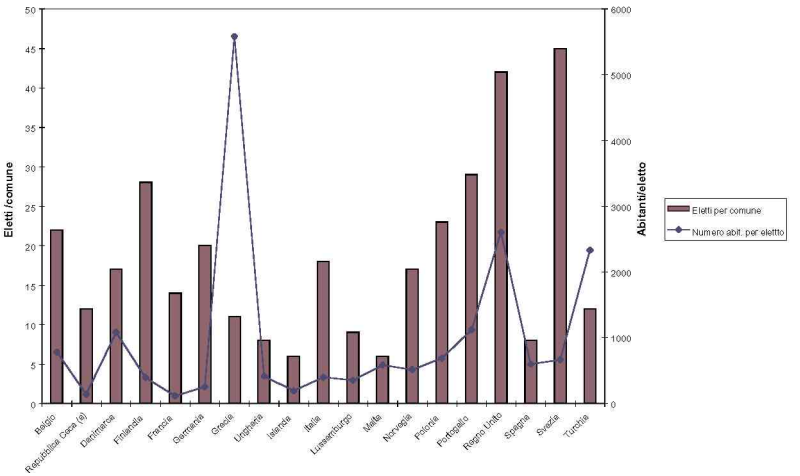
Il problema è stato da sempre oggetto di discussioni animate anche in Italia. A ben vedere, non si tratta di un problema nazionale, ma peculiare solo alle regioni del Centro e, soprattutto, del Nord, dove la frammentazione comunale ha livelli elevatissimi, analoghi a quello francese. A fronte di una «saggezza convenzionale» favorevole alla riduzione, anche forzosa, dei comuni, questi hanno opposto strenua resistenza. Come si ricorderà, solo il fascismo è riuscito ad effettuare una riduzione del loro numero. Oggi, per le considerazioni svolte in precedenza, e cioè soprattutto per la possibilità di ricorrere a fornitori privati e/o a diverse forme associative, la questione della dimensio-

[3] La Legge 142/90 prevede che le leggi regionali, nel caso di fusioni tra più comuni, possano istituire dei municipi nei territori delle comunità di origine, con il compito di gestire i servizi di base, nonché altre funzioni delegate dal nuovo comune.

ne minima dei comuni diviene meno acuta.

Certo, le maggiori dimensioni medie produrrebbero risparmi di costo e migliore qualità dei servizi, ma le piccole dimensioni possono sopravvivere meglio. Poi, è essenziale che la scelta sia lasciata agli stessi cittadini e, soprattutto, che essa non sia influenzata da provvedimenti esterni, come è invece avvenuto finora, grazie ai trasferimenti erariali, che hanno incentivato il mantenimento di comuni di piccole dimensioni, compensando i differenziali, più elevati, di costo, connessi alla scala dimensionale ridotta. Al contrario, occorrerebbe introdurre incentivi finanziari e reali ai processi di consolidamento e di fusione fra i comuni minori. Questa è la strada – da condividere – intrapresa da alcune regioni, corroborata dalle recenti di-sposizioni della Legge 265/99 che hanno reso meno vincolato il percorso verso la fusione dei comuni, incentivando la forma più flessibile, e rispettosa delle identità locali, delle unioni. Si tratta di «fidanzamenti», cioè, che si tradurranno in «matrimoni» solo se i singoli municipi ne risulteranno convinti, ma che probabilmente consentiranno di raggiungere analoghi effetti economici.

Figura 1. **Numero medio di eletti e numero medio di abitanti per comune.**



Fonte: OCSE.

4. *Un approfondimento: frammentazione e concorrenza o consolidamento e cooperazione?*

Un profilo di analisi delle relazioni intergovernative, che si è venuto affermando in questi ultimi anni, e che abbiamo privilegiato anche in questo libro è quello della concorrenza (Kenyon, Kinkaid, 1991).

Non vi è dubbio che essa costituisca un elemento costitutivo della dimensione dell'autonomia politica. Tanto più un ente locale è autonomo, tanto più esso dispone di strumenti diretti per competere efficacemente con altri soggetti locali.

Come si ricorderà, abbiamo menzionato la concorrenza orizzontale riferendoci a quella che si svolge fra enti locali dello stesso livello (ad esempio tra comuni), e quella verticale che si svolge fra enti substatali di livello diverso (ad esempio tra comuni e regioni). Ugualmente, si parla di concorrenza mediata quando i vari enti locali competono per ottenere risorse dal governo centrale, e di concorrenza non mediata, qualora invece la competizione sia finalizzata alla localizzazione di attività economiche ed, in genere, allo sviluppo dell'area (ad esempio con politiche di promozione turistica e di marketing territoriale) direttamente. Se i comuni di Milano e Torino, attraverso le proprie politiche urbanistiche, competono per la localizzazione di un'impresa multinazionale ci troveremo di fronte ad un caso di competizione orizzontale non mediata; la competizione tra Torino, Napoli e Bologna per la localizzazione dell'Authority delle telecomunicazioni, o per l'assegnazione di contributi statali per la costruzione di linee metropolitane costituisce invece un esempio di competizione orizzontale mediata.

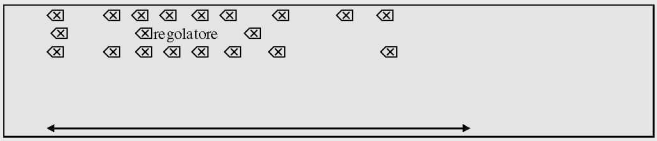
La concorrenza orizzontale può essere riferita a diversi profili dell'attività di enti locali dello stesso livello. Il primo, quello che va oggi per la maggiore, è connesso alle politiche di sviluppo locale. I governi locali utilizzano i propri poteri fiscali, le politiche di spesa e le politiche regolamentari – a cominciare da quella urbanistica – per favorire le localizzazioni di nuove attività produttive e di nuovi residenti. Quanto ciò si traduca in un gioco a somma zero (quello che si localizza in un posto va via da un altro), o in un'effettiva crescita netta di attività è questione non valutabile a priori.

Il paradigma competitivo porta a considerare la frammentazione istituzionale e la duplicazione delle competenze come qualcosa di

Quadro 2. **Un approfondimento sui meccanismi di competizione orizzontale: l'analogia del «convoglio di navi».**

I meccanismi di competizione orizzontale sono stati considerati prevalentemente sul fronte delle entrate, mettendo in luce gli effetti della concorrenza fiscale. Un comune che cerca di attrarre attività economiche e residenti riducendo le imposte, viene seguito da altri in un meccanismo al ribasso che rende i sistemi fiscali locali sempre più regressivi e riduce i programmi pubblici e quindi la spesa locale. Negli Stati Uniti ciò è stato valutato in maniera diversa da parte dell'opinione pubblica conservatrice e di quella liberale. Per la prima concorrenza fiscale è positiva e riduce la possibilità di sfruttamento delle attività economiche attraverso le imposte, mentre per la seconda, l'effetto dei processi di competizione porta a degli effetti negativi complessivi sul sistema.

Il «convoglio» delle venti regioni italiane



Giustamente, però, si rileva che la competizione non è solo sul fronte delle entrate, ma anche su quello della spesa. Questo secondo tipo di competizione è legato alla diffusione dei processi innovativi nella gestione dei servizi pubblici locali. L'effetto di imitazione comporta che in un lasso di tempo relativamente breve un nuovo servizio venga erogato nella maggioranza di amministrazioni dello stesso livello. Gli asili nido sperimentali e relativamente costosi introdotti negli anni Settanta nei comuni di Reggio Emilia e Modena hanno trovato numerosi imitatori in altri comuni italiani, tanto che oggi possono essere considerati come componente ineliminabile del pacchetto di servizi standard dei comuni italiani. Vi è quindi un certo bilanciamento tra le tendenze alla restrizione delle attività comunali tramite la competizione fiscale e la riduzione delle aliquote e quelle all'aumento del numero e del livello qualitativo dei servizi forniti attraverso i fenomeni innovativi, che, tra l'altro, vengono considerati uno dei principali vantaggi della decentralizzazione.

Questo meccanismo può essere efficacemente rappresentato con una analogia, quella del convoglio marittimo in tempo di guerra. Immaginiamo che nel disegno sopra riportato siano rappresentate le venti regioni italiane

(ma analogo discorso potrebbe essere fatto per comuni e province), come piccole navi da trasporto, protette da una nave più grande, una portaerei, che rappresenta il governo centrale/federale. Tanto più le navi si allontanano dal convoglio, tanto più correranno il rischio di essere attaccate dagli aerei nemici. Se una nave/regione si allontana dal convoglio in avanti rischia un eccesso di pressione fiscale ed una rivolta dei contribuenti, che si può esprimere anche nella fuga di imprese verso regioni che hanno politiche fiscali più lasche. Se, viceversa, una nave/regione rimane troppo indietro correrà il rischio di perdere terreno rispetto ad altre regioni che svolgono politiche di sviluppo più efficaci attraverso la creazione di ambienti favorevoli all'attività economica (con investimenti infrastrutturali, per l'istruzione, ecc.). Vi sono certamente differenze rispetto ad un convoglio in tempo di guerra. I passeggeri del convoglio eleggono il loro comandante e possono sostituirlo; possono trasferirsi da una nave/regione ad un'altra, e la portaerei federale deve garantire questa possibilità; non esiste nessuna supervisione da parte del governo centrale federale sulla velocità di crociera delle singole navi/regioni, anche se esso è tenuto a garantire una uguaglianza delle posizioni di partenza attraverso politiche di trasferimenti perequativi verso le regioni più povere.

In definitiva, è la competizione orizzontale sul fronte delle entrate e delle spese che stabilisce i limiti oltre i quali le singole regioni non possono arrischiarsi di andare, agendo come «mano invisibile» regolatrice del sistema concorrenziale tra enti decentrati.

(cfr. J. Shannon, *Federalism's 'Invisible Regulator' – Interjurisidictional Competition*, in D.A. Kenyon, J.Kinkaid., *Competition Among States and Local Governments*, The Urban Institute Press, Washington D.C., 1991.

non negativo. Più attori ci sono nell'arena istituzionale, più il cittadino può essere protetto dai possibili dispotismi, cioè dall'estrazione di rendite a suo danno. In realtà, per poter funzionare correttamente – così come sul mercato – anche la concorrenza nel settore pubblico richiede delle regole, tra cui, soprattutto, un'uguaglianza sostanziale dei contendenti in termini di risorse di partenza. Da qui l'esigenza di accordi costituzionali, e quindi di cooperazione, se non altro per la definizione ed il rispetto delle regole del gioco.

Per contro, il consolidamento porta ad una riduzione della concorrenza, con un'importante eccezione però, che riguarda la dimensione minima per partecipare alla competizione. In altre parole, una frammentazione eccessiva dei comuni può impedire ai più piccoli la par-

tecipazione alla competizione. In definitiva, la riduzione della frammentazione trova, in un contesto competitivo, la giustificazione più importante (se non l'unica) nella creazione attraverso essa di unità di governo di forza e dimensione sufficiente a permettere loro di competere efficacemente con le altre unità.

5. *I rapporti finanziari tra i diversi livelli di governo: equità vs. efficienza*

Uno degli elementi cardine della decentralizzazione politica è la responsabilità fiscale, ovverosia la possibilità per i governi locali di disporre di risorse autonome, in particolare di imposte. Mentre fino alla fine degli anni Settanta il peso delle risorse trasferite dallo Stato è risultato crescente, a partire dagli anni Ottanta la decentralizzazione fiscale ha portato ad una crescita progressiva del finanziamento delle attività dei governi locali con risorse proprie, raccolte sul proprio territorio. La teoria economica ha da tempo evidenziato l'incentivo all'efficienza nella prestazione dei servizi locali dato dall'applicazione del principio della controprestazione: l'imposta locale diventa il corrispettivo dei servizi resi che, a loro volta, sono tarati sulla domanda delle popolazioni locali. D'altro canto, la letteratura sul federalismo fiscale e l'esperienza internazionale ci insegnano che il finanziamento totale dei governi locali attraverso imposte proprie non è facilmente realizzabile e provoca due tipi di squilibrio nelle relazioni finanziarie di un sistema di governo a più livelli.

Un primo squilibrio, lo *squilibrio verticale*, deriva dal fatto che le imposte più redditizie, come quelle sul reddito delle persone fisiche e sui profitti delle imprese, sono spesso attribuite al centro per evitare fenomeni di esportazione delle imposte sui non residenti e forme di competizione fiscale tra governi locali. Ciò comporta una crescita delle entrate autonome locali insufficiente rispetto alle necessità di finanziamento – specie in una fase di decentralizzazione delle competenze – dei governi locali, in particolare per quelli di dimensioni più ridotte come i comuni. La soluzione del problema viene in genere offerta attraverso trasferimenti statali che – nel caso si vogliano dare maggiori garanzie ai governi locali – possono essere ancorati ad una quota fissa delle imposte statali più elastiche (compartecipazioni al gettito) o attraverso compartecipazioni alla base, che attribuiscono agli enti locali la possibilità di applicare aliquote aggiunti-

ve alla base imponibile di tributi utilizzati anche dal governo centrale (addizionali). La correzione dello squilibrio verticale richiede poi adeguate procedure istituzionali, magari opportunamente costituzionalizzate, attraverso le quali le rappresentanze del centro e della periferia contemperino i reciproci interessi all'interno dei necessari equilibri della finanza pubblica. L'attuazione della «terza normativa del decentramento» legata ai decreti Bassanini – richiamati nel Capitolo Terzo – ne costituirà un banco di prova rilevante. L'adeguatezza delle risorse per il finanziamento delle funzioni trasferite alla periferia coniugata con l'attribuzione di rilevanti poteri tributari costituisce la precondizione per evitare una successiva prolungata, deresponsabilizzante e defatigante trattativa tra Stato, regioni ed enti locali, come da anni si assiste per la sanità a livello regionale.

Un secondo squilibrio, detto lo *squilibrio orizzontale*, deriva dalle differenze tra le varie amministrazioni. Per ottenere un livello di servizi analogo, governi locali con caratteristiche simili, ma con diversi livelli di ricchezza e quindi di capacità fiscale, potrebbero essere costretti ad applicare aliquote sensibilmente diverse, che sarebbero più alte nel caso delle amministrazioni più povere o contrassegnate da una domanda più elevata e/o da livelli relativamente più alti dei costi di fornitura dei servizi pubblici locali. Ciò contrasta con un principio di equità fiscale correntemente seguito, secondo il quale sono da considerarsi ingiuste le differenze che derivano da fattori in gran parte al di fuori del controllo dei singoli governi locali, quali, appunto, la ricchezza (base imponibile) e le caratteristiche della popolazione e del territorio che possono oggettivamente condizionare la domanda di servizi o i costi. Ad esempio, in un comune montano le spese per il riscaldamento sono superiori rispetto ad uno di pianura; in un comune con una rilevante quota di popolazione anziana le spese per l'assistenza agli anziani sono superiori a quelle di un comune con una maggiore quota di popolazione giovanile (dove peraltro saranno maggiori le spese per la scuola) e così via. Per superare questo secondo tipo di squilibrio sono stati disegnati schemi di perequazione dei governi locali attraverso trasferimenti che possono seguire principi diversi collegati alla capacità fiscale dei singoli enti, ai fabbisogni di spesa o ad ambedue (Quadro 3).

In definitiva, la correzione dei due tipi di squilibrio richiede un finanziamento centrale dei governi locali. La misura di questo finanziamento comporta scelte squisitamente politiche, che contemperino

l'esigenza di una gestione efficiente dei servizi pubblici locali con quella della garanzia di una prestazione minima degli stessi in tutto il territorio, ovvero del principio di efficienza con quello di equità.

Il cardine di un processo di decentralizzazione efficiente resta però basato su un sistema di effettiva responsabilità fiscale. La responsabilità fiscale comporta, nel caso che regioni ed enti locali intendano aumentare la propria spesa, di poter aggiustare il volume delle entrate a quello delle spese. E di poter operare in direzione contraria, qualora si vogliano diminuire le spese. Per permettere questa elasticità, il sistema di entrate deve essere basato su tributi propri e su compartecipazioni alla base imponibile. Occorre invece eliminare le compartecipazioni al gettito, che non hanno alcuna possibilità di manovra e che sono dunque disastrose dal punto di vista della responsabilità. Per chiarire l'affermazione facciamo un piccolo esempio. Supponiamo che una regione disponga, come è il caso delle regioni a Statuto Speciale, del 90 per cento delle entrate tributarie erariali riscosse sul suo territorio. Se questo ammontare è superiore alle necessità di spesa individuate dalla regione, l'eccesso darà luogo a sprechi; se è inferiore non vi sarà modo di effettuare aggiustamenti. Con un sistema di compartecipazione alla base (quelle che in Italia si chiamano ora addizionali) invece, le aliquote possono essere modificate, verso il basso o verso l'alto, dato il collegamento diretto ed immediato fra quanto prelevato dalle tasche dei cittadini e quanto speso. Basta, del resto, osservare l'esperienza disastrosa delle regioni a Statuto Speciale per aver conferma di quanto questa argomentazione sia prossima al vero e rilevante. È quindi essenziale garantire a regioni ed enti locali una significativa discrezionalità nella gestione dei propri tributi[4].

Nel Capitolo Terzo abbiamo già evidenziato la rilevanza del processo di riduzione dei trasferimenti statali alle autonomie locali nel corso degli anni Novanta. Le riforme avviate nel 1992 con i provvedimenti urgenti del Governo Amato hanno infatti trasformato il sistema con la graduale introduzione di nuovi tributi autonomi a livello regionale, provinciale e comunale. Gli ultimi provvedimenti in materia (in particolare la Legge 133/99) comportano un'altra accentuazione dell'autonomia tributaria, in particolare quella delle regioni e delle province, oltre che l'introduzione di schemi di compartecipazione più responsabilizzanti. La correzione dello squilibrio verticale va però effettuata insieme a quella dello squilibrio orizzontale utilizzando un principio di equità – come quello richiamato in precedenza – da tra-

durre in semplici e trasparenti formule di ripartizione. Le formule perequative per il nostro Paese dovrebbero basarsi su criteri collegati sia alla capacità fiscale che ai fabbisogni di spesa degli enti, al fine di garantire una sufficiente uguaglianza nelle condizioni di partenza per ciascuno di essi.

Gli squilibri finanziari di regioni ed enti locali saranno quindi sottoposti nei prossimi anni a sensibili riaggiustamenti in favore della componente tributaria delle entrate proprie, con impatti notevoli sulle rispettive cittadinanze. La simulazione effettuata nel Quadro 4 relativamente alle regioni offre un'idea dei conflitti redistributivi a livello territoriale che si possono sviluppare a seguito del completamento della riforma della finanza regionale e locale. Questi possono essere risolti prevedendo un periodo di transizione che non sia troppo breve (con il rischio dell'insorgere di forti conflitti redistributivi), né troppo lungo (con il rischio di un eccessivo rinvio di un'effettiva responsabilizzazione dei governi sub centrali) per la sua introduzione.

Un sistema di questo tipo, orientato alla concorrenza, necessita di un'adeguata regolazione per consentire la risoluzione dei conflitti possibili in materia di perequazione fra Stato e regioni e fra regioni ed enti locali. È difficile infatti pensare che possa esistere un sistema perfetto, non manipolabile politicamente in maniera tale da favorire determinate categorie di enti (le regioni del Nord o quelle del Sud, i grandi comuni o i piccoli comuni e così via). Questa funzione potrebbe essere affidata ad un ente consultativo di forte immagine, che potremo chiamare la «Commissione per la Finanza Regionale e Locale», di nuova creazione, come è suggerito dalla esperienza positiva maturata in sistemi come quello australiano ed indiano e che è stata seguita anche dal nuovo Sud Africa (Figura 2)[5]. La Commissione dovrebbe anche affrontare in via consultiva il problema della ripartizione dell'indebitamento fra i diversi livelli di governo.

[4] Una seconda categoria di entrate proprie è costituita dalle tariffe, ovverosia tutte le entrate che non hanno caratteristiche tributarie e che costituiscono pagamenti degli utenti a fronte dei servizi richiesti da questi. I già ricordati processi di privatizzazione ridurranno però il peso di questa fonte di entrata per i governi locali per quanto concerne i principali servizi di pubblica utilità divisibili (acquedotti, fognature, depurazione, gas, raccolta e smaltimento rifiuti, trasporti) che non si configurano più come monopoli naturali. Maggiore spazio potranno invece avere le tariffe per servizi personali (c.d. a domanda individuale, come asili nido, case di riposo ecc.) che potranno essere differenziate in base al reddito ed alla ricchezza dei contribuenti attraverso nuovi strumenti come l'ISE (indicatore sulla situazione economica) in corso di sperimentazione in alcuni comuni italiani.

Quadro 3. **Squilibri orizzontali e trasferimenti perequativi: un approfondimento.**

Le recenti trasformazioni in atto nel sistema di finanziamento delle regioni e degli enti locali (Legge 133/99) prefigurano un sistema in cui lo squilibrio verticale tra centro e periferia verrà coperto con tributi propri e compartecipazioni sia alla base imponibile dell'IRPEF che al gettito dell'IVA. Ciò, però, non garantisce il superamento simultaneo degli squilibri orizzontali in assenza di un sistema di trasferimenti perequativi. Nella maggior parte dei paesi esistono sistemi di perequazione che possono essere ricondotti a due tipologie prevalenti: gli schemi che prevedono una perequazione solo delle entrate tributarie (uno dei più noti è quello utilizzato in Canada), e quelli che tengono anche conto dei diversi fabbisogni di spesa per i servizi locali (tra i più noti vi sono quello australiano e quello danese). Ambedue i sistemi per funzionare in maniera efficiente devono essere disegnati in maniera tale da non consentire ai governi locali di influenzare con i loro comportamenti il livello dei trasferimenti. Se, ad esempio, si considerasse come fabbisogno oggettivo di spesa la spesa storica di un governo locale, per questo basterebbe aumentare i propri livelli di spesa per vedersi assegnare un trasferimento aggiuntivo. Oppure, se anche si utilizzassero dei parametri oggettivi per stimare i fabbisogni di spesa, ma da questi si sottraesse il gettito fiscale effettivo dei governi locali per determinare i trasferimenti, ogni riduzione di pressione fiscale locale sarebbe premiata con un aumento di risorse trasferite dal centro. Si tratta degli esempi più evidenti di schemi inefficienti di trasferimenti, che purtroppo sono stati utilizzati in Italia tra la fine degli anni Settanta e la prima metà degli anni Ottanta.

La Legge 133/99 ha delegato il governo ad emanare uno o più decreti delegati per predisporre un nuovo sistema di trasferimenti per regioni ed enti locali in funzione delle esigenze di perequazione connesse all'aumento dell'autonomia impositiva di tali enti. La delega è stata esercitata ad inizio del 2000 a favore delle regioni, come è stato menzionato nel Capitolo Terzo, ma è stata finora disattesa per i comuni e le province.

Per il nostro Paese si presenta l'opportunità di raggiungere un nuovo equilibrio tra l'esigenza di garantire una ragionevole uniformità nella fornitura dei servizi locali in tutto il territorio nazionale e la crescita dell'autonomia tributaria. Sulla base dell'esperienza internazionale lo schema più adeguato è quello che ripartisce i trasferimenti considerando simultaneamente la capacità fiscale e i fabbisogni oggettivi di spesa dei governi locali. In questo caso, si fa riferimento alle due nozioni di spesa standardizzata e di entrata standardizzata in valori pro capite. La spesa standardizzata di ogni ente beneficiario rappresenta la spesa che consente ad esso di fornire un livello di servizi standard, dati i suoi indicatori di fabbisogno, cioè valutando fattori

esterni che influiscono sulla spesa ma che sono al di fuori della sua capacità di controllo. Per tutti i tipi di spesa devono essere allora identificati i fattori che spiegano le differenza nella domanda e nei costi. Ad esempio, per l'istruzione primaria si terrà conto della quantità di popolazione presente nella fascia di età tra 6 e 14 anni come misura della domanda di tale servizio. La localizzazione geografica può invece spiegare la differenza nei costi unitari di produzione del servizio, quali quelli per il riscaldamento delle scuole. Attraverso opportune tecniche statistiche è quindi possibile stimare una sorta di spesa standard per ogni governo locale.

L'entrata standardizzata di ogni ente beneficiario è invece il gettito fiscale ottenibile applicando l'aliquota di imposta standard alla base imponibile locale. In questo caso l'operazione di standardizzazione risulta più semplice in quanto occorre solo identificare l'aliquota standard, che può essere l'aliquota media rispetto a tutte le regioni. Sottraendo alla spesa standardizzata il valore delle entrate standardizzate si ottiene il fabbisogno in termini di trasferimenti da parte dei livelli superiori di governo.

Un semplice esempio numerico (Tabella 2) può servire a comprendere meglio lo schema perequativo proposto. Siano date tre regioni con differenti gettiti tributari, aliquote e basi imponibili pro capite (fase 1). Assumendo come aliquota standard quella media delle tre regioni nell'ultima colonna sono riportati i gettiti standardizzati. Il procedimento di perequazione potrebbe arrestarsi qui distribuendo i trasferimenti solo alle regioni con un gettito standardizzato inferiore ad uno standard definito a livello politico (potrebbe essere il gettito medio pro-capite a livello nazionale, come nell'esempio, o quello medio delle regioni più ricche, ecc.). Passando alla spesa (fase 2) quella pro capite effettiva può essere corretta attraverso opportuni indicatori di fabbisogno oggettivo. Per esemplificare, utilizziamo solo quello relativo alla percentuale di popolazione nella fascia di età tra 6 e 14 anni sulla popolazione totale. Queste percentuali sono trasformate in indici di fabbisogno relativo dividendole per le stesse percentuali calcolate a livello nazionale. La spesa standardizzata è quel volume di spesa pro-capite che è necessario per fornire in ognuna delle tre regioni un livello medio di servizi pubblici tenendo conto delle differenze nei fabbisogni. Essa viene ottenuta moltiplicando la spesa media pro-capite delle tre regioni per l'indice di fabbisogno relativo. La ripartizione finale del trasferimento sarà basata sulla differenza tra entrate standardizzate e spese standardizzate e non su quella tra entrate e spese effettive (fase 3).

La riduzione dello squilibrio orizzontale e la ripartizione dei trasferimenti tra i livelli decentrati di governo risulta un'operazione concettualmente semplice ma estremamente complessa sul piano politico amministrativo. Soprattutto il calcolo dei fabbisogni di spesa può essere effettuato con metodologie e variabili diverse, e quindi anche manipolato politicamente. Per avere adeguate informazioni sui fabbisogni standard e sulla capacità fiscale

dei singoli enti occorre un sistema informativo completo e facilmente aggiornabile. Bisogna anche che tale sistema sia trasparente e condiviso da parte dei governi locali, oltre che costruito sulla base di dati certificati e controllabili da parte dei beneficiari. È per questo che in alcuni casi la sua gestione è attribuita ad autorità indipendenti (ad esempio in Australia, Sud Africa e India) più «neutrali» rispetto ai Ministeri centrali.

Tabella 2. **Lo schema di perequazione proposto. Valori pro capite in euro**

Fase 1 Standardizzazione delle entrate

	Popolazione	Gettito pro-capite	Base imponibile pro-capite	Aliquota	Gettito standardizzato	Differenza da standard
Regione A	10	360	2400	0,15	368	138
Regione B	10	90	900	0,10	138	-92
Regione C	10	240	1200	0,20	184	-46
Totale	10	230	1500	0,153	230	0

Fase 2 Standardizzazione delle spese

	Spesa effettiva pro-capite	Popolazione 6-14 anni (% su totale)	Indici fabbisogno relativo	Spesa standardizzata
Regione A	400	20	1,333	533
Regione B	300	12	0,800	240
Regione C	200	13	0,867	173
Totale	300	15	1,000	300

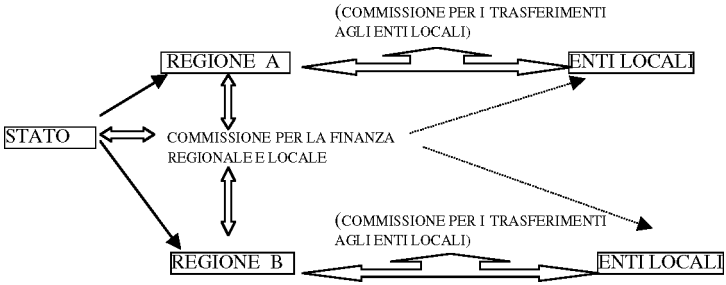
Fase 3 Calcolo del deficit standardizzato

	Deficit effettivo	Deficit standardizzato
Regione A	-40	-165
Regione B	-210	-102
Regione C	40	11
Totale	-70	-70

Figura 2. **Possibili procedure per la ripartizione dei trasferimenti tra regioni ed enti locali.**

6. *Sistema di governo locale territoriale, sistema di governo locale non territoriale e mercato*

Nel Capitolo Primo si sono messi in luce i collegamenti tra la crescita della decentralizzazione e i processi di privatizzazione che sono stati realizzati dai governi centrali a partire dai primi anni Ottanta. In realtà, la privatizzazione ha toccato in vari modi anche i governi locali. Vi è stato innanzitutto un processo classico di privatizzazione di servizi pubblici locali attraverso la vendita a società private di aziende pubbliche o l'esternalizzazione – tramite contratti di fornitura esterna



– di attività e servizi prima forniti direttamente dagli enti locali (pulizia, mense, ecc.).

In una recente indagine dell'ENEA risultava che in Gran Bretagna,

[5] Un seconda ipotesi potrebbe essere costituita dalla istituzione in ogni regione di una Commissione per la finanza locale con il compito di ripartire i trasferimenti perequativi agli enti locali.

Quadro 4. **Squilibri verticali e squilibri orizzontali in Italia.**

L'Italia, dopo la Riforma tributaria del 1972, è stata caratterizzata da un forte squilibrio verticale: poteri tributari al centro, competenze di spesa alla periferia. Sono evidenti le conseguenze, in termini di inefficienza e deresponsabilizzazione degli amministratori locali, di un sistema di finanziamento basato per lungo tempo sulla spesa storica e «sul piè di lista». Questa anomalia è stata gradualmente ridotta nel corso degli anni Novanta grazie alla crescita del prelievo fiscale autonomo delle regioni e degli enti locali. Una delle possibili misure dello squilibrio verticale è data dal rapporto tra la quota delle entrate e delle spese consolidate (cioè al netto di tutti i trasferimenti tra le varie amministrazioni) delle amministrazioni pubbliche del nostro Paese (amministrazioni centrali, amministrazioni locali e enti di previdenza), riportato nell'ultima colonna della Tabella 4. Considerando il settore delle Amministrazioni pubbliche locali nel loro complesso (regioni, province, comuni, unità sanitarie locali e ospedali pubblici, altre amministrazioni locali), lo squilibrio verticale si è ridotto da un valore pari a 0,29 nel 1980, a 0,40 nel 1995 (ultimo anno per il quale sono disponibili i dati). Limitandosi agli enti locali territoriali in senso stretto – province e comuni – la stessa misura dello squilibrio verticale si è ridotta nel medesimo periodo in misura maggiore, da 0,22 a 0,56, a causa della forte crescita dell'autonomia tributaria dei comuni. Come si è sottolineato nel Capitolo Terzo, negli anni a noi più vicini lo squilibrio si è ulteriormente ridotto ed è destinato a ridursi ancora nell'immediato futuro soprattutto per gli effetti della riforma della finanza regionale con l'introduzione dell'IRAP, delle addizionali all'IRPEF e la possibile eliminazione del Fondo sanitario, e di quella provinciale con l'introduzione dell'imposta provinciale per l'iscrizione dei veicoli nel PRA e l'attribuzione alle province del gettito dell'imposta sulle assicurazioni per la responsabilità civile degli autoveicoli a partire dal 1999. Se il trend prosegue e le promesse contenute nelle leggi di riforma della finanza locale saranno mantenute fra pochissimi anni la maggior parte delle amministrazioni regionali e locali raggiungeranno la piena autosufficienza finanziaria senza più bisogno di trasferimenti statali.

Più difficile quantificare lo squilibrio orizzontale. Questo andrebbe definito per tipologia di enti (regioni, province e comuni) sulla base delle competenze di ciascuno di essi e su alcuni indicatori di standard di spesa e di entrate autonome. Limitandosi ai comuni, in assenza di dati più aggiornati, abbiamo utilizzato le valutazioni del Ministero degli Interni relative al 1993, sulla base di una metodologia che ha successivamente subìto diversi aggiustamenti, mantenendo comunque il suo impianto originario. Tale metodologia ha individuato i fabbisogni standard di spesa, definendoli come le spese necessarie a fornire i servizi indispensabili per i comuni, stabiliti dalla

Commissione di ricerca sui parametri, obiettivi per il riparto dei trasferimenti agli enti locali. Per i comuni sono attualmente considerati indispensabili i seguenti servizi : organi istituzionali, servizi generali, ufficio tecnico, anagrafe e stato civile, servizio statistico, leva, servizi inerenti la giustizia, polizia locale, polizia amministrativa, nettezza urbana, istruzione primaria, istruzione secondaria, servizio necroscopico, viabilità ed illuminazione pubblica, servizio idrico, fognature e depuratori. Per ciascuno di questi servizi è stato poi individuato un determinante di spesa, distinguendo tra i servizi personali, per i quali gli elementi determinanti sono di natura demografica, e i servizi per il territorio, per i quali i determinanti sono di natura territoriale. Ad esempio, il determinante del servizio di polizia urbana è dato dalla popolazione, mentre quello del servizio di acquedotto è dato dalla superficie urbana. I comuni sono poi stati distinti in dodici classi demografiche e per ognuna di esse viene calcolata la spesa media per unità di determinante. Avremo, cioè, la spesa media pro-capite per la polizia urbana, la spesa media per chilometro quadrato di superficie urbana per il servizio di nettezza urbana e così via per tutti i servizi. Questo valore costituisce il «parametro monetario obiettivo» di ogni comune: moltiplicandolo per l'unità di determinante relativa a tale servizio si ottiene il fabbisogno teorico individuale. Il fabbisogno viene poi aumentato in misura percentuale attraverso l'uso di correttivi relativi al degrado socio-economico, alle presenze dei militari, e – dopo le ultime modifiche – anche alla domanda di servizi degli enti di maggiore dimensione demografica ed ai costi aggiuntivi dovuti alle piccole dimensioni. La somma delle attribuzioni teoriche per tutti i servizi indispensabili per ciascun comune costituisce il fabbisogno standard dell'ente, che equivale al concetto di spesa standardizzata richiamato nel Quadro 3. Il parametro per miliardo del fondo da attribuire – che, è bene ricordarlo, non copre necessariamente il fabbisogno teorico totale – nella prima versione della metodologia veniva ottenuto dividendo le attribuzioni teoriche di ciascun comune per la somma delle attribuzioni teoriche di tutti i comuni e moltiplicando il risultato per un miliardo. Per individuare un indicatore di squilibrio orizzontale a livello regionale è allora possibile utilizzare il tasso di copertura dei fabbisogni di spesa fornito dalle entrate autonome o dai trasferimenti statali (Tabella 4).

Per ogni comune questi erano pari all'importo del trasferimento ordinario e perequativo e dei proventi per l'addizionale energetica assegnati nel 1993, dal quale veniva detratto il gettito ICI del medesimo anno calcolato al 4 per mille, al netto della perdita del gettito dell'INVIM (un'imposta comunale abolita). Tale valore, complessivamente, può essere considerato come l'ammontare che lo Stato ha riconosciuto come necessario al finanziamento dei servizi indispensabili dei comuni. La ripartizione storica tra i comuni dei trasferimenti così determinata veniva però ritenuta inadeguata, derivando da una serie di leggi che si sono susseguite nel tempo senza un ben chiaro obiettivo perequativo. Nella prima attuazione del Decreto legislativo 504 del

l992 si prevedeva che per sedici anni venisse detratta per ciascun comune una quota pari al 5 per cento dei contributi ordinari e perequativi del 1993, da ripartire secondo i parametri che indicano i fabbisogni oggettivi di ciascun ente. In pratica, nell'anno 2009, l'80 per cento dei trasferimenti storici sarebbe stato distribuito sulla base di criteri perequativi. In questa maniera il fondo ordinario assumeva la natura di un fondo chiuso e si suddivideva in due componenti: la prima, storica, decrescente, e la seconda, perequativa, crescente e ripartita seguendo il criterio richiamato in precedenza.

Questo meccanismo è stato in seguito modificato (con il Decreto legislativo 277 del 1997), ma mantenendo l'impianto originario basato sull'impiego di due fondi separati, uno finalizzato al finanziamento dei servizi indispensabili sulla base di una metodologia legata all'individuazione dei fabbisogni oggettivi di spesa ed uno finalizzato alla perequazione delle basi imponibili.

Sarebbe invece più coerente con l'esigenza di conciliare gli obiettivi di efficienza con quelli di equità nel finanziamento dei governi locali, partendo dai criteri generali della legge delega 133 del 1999, individuare un unico meccanismo perequativo per regioni, province e comuni, che tenga conto simultaneamente sia dei fabbisogni che delle risorse autonome (entrate e spese standardizzate) come viene proposto nel Quadro 3. Una ulteriore variante – a livello istituzionale – sarebbe quella di attribuire alle regioni le competenze in materia di finanziamenti perequativi agli enti locali. L'affidamento ai governi regionali permetterebbe confronti tra i diversi sistemi e quindi concorrenza fra le regioni anche sotto questo profilo.

Argentina, Australia, Canada, Ungheria, Perù, Brasile e Portogallo sono state portate a termine 162 operazioni di privatizzazione, di cui 132 con cessione di una quota superiore al 51 per cento. Gli introiti sono risultati pari a 48 miliardi di dollari, pari al 18 per cento degli introiti totali delle privatizzazioni in tali paesi (Tabella 5).

Tabella 5. **Introiti dalle privatizzazioni di imprese pubbliche locali**

	N.ro Impr.pubb.loc. privatizzate	Introiti privatizzazioni	Introiti tot. privatizzazioni	% sul totale
Elettricità	76	29.395	65.083	45,17
Acqua e rifiuti	11	8.209	8.390	97,84
Distribuzione gas	16	4.777	8.390	56,94
Telecomunicazioni	8	2.050	105.651	1,94
Trasporti su rotaia	14	1.959	22.808	8,59
Pulman e taxi	24	855	1.742	49,08

Tabella 3. **Squilibri verticali in Italia**

	Ammin. pubbliche (°)		Ammin. Centrali (*)		Ammin. Locali (*)		A	B	Squilibrio Verticale
Anni	Entrate (1)	Spese (2)	Entrate	Spese	Entrate (3)	Spese (4)	%(3)/(1)	%(4)/(2)	A/B
1980	130363	163377	78161	70858	6857	30139	5,26	18,45	0,29
1993	748992	897263	465110	471697	63540	216865	8,48	24,17	0,35
1994	747102	95082	454697	443232	72336	220880	9,68	24,68	0,39
1995	807934	933439	498391	464586	74730	217020	9,25	23,25	0,40

(°) Totale consolidato.
(*) Al netto dei trasferimenti in entrata e in uscita da e verso altre amministrazioni pubbliche.
Fonte: Nostre elaborazioni da Istat, *Conti economici e finanziari dei settori istituzionali,* Roma ,1997 (milioni di lire).

Tabella 4. **Una misura degli squilibri orizzontali dei Comuni per Regioni**

	Contrib ord.+ pereq+add enel 93	Gettito Ici 1993(1)	Perdita Invim media 90-92(2)	Dotazione iniziale 1994(3)	Attrib. teoriche serv. Indisp. (4)	% copertura (3)/(4)	% copertura (1)-(2)+(3)/(4)	% copertura (1)/(4)
Piemonte	1573636	930692	236888	892617	1996970	44,70%	79,44%	34,74%
Valle d'Aosta	33799	52731	14986	10214	54591	18,71%	87,85%	69,14%
Lombardia	3000424	1983210	727879	1761006	3696674	47,64%	81,60%	33,96%
Veneto	1391213	930705	259134	733269	1961235	37,39%	71,63%	34,24%
Friuli Venezia Giulia	405893	256016	60424	216886	511315	42,42%	80,67%	38,25%
Liguria	703437	562098	112153	326918	763658	42,81%	101,73%	58,92%
Emilia Romagna	1435142	1039957	269745	672717	2073047	32,45%	69,60%	37,15%
Toscana	1395586	849698	252351	810262	1635624	49,54%	86,06%	36,52%
Umbria	309153	121120	30287	218320	424921	51,38%	72,76%	21,38%
Marche	485920	228494	55271	314003	614846	51,07%	79,24%	28,17%
Lazio	2048982	1474048	338227	928477	3123363	29,73%	66,09%	36,37%
Abruzzo	418259	195145	51834	276831	539430	51,32%	77,89%	26,57%
Molise	107478	45601	10292	72505	148993	48,66%	72,36%	23,70%
Campania	2655005	650753	188737	2196525	2405203	91,32%	110,53%	19,21%
Puglia	1489219	543971	159948	1106040	2055613	53,81%	72,49%	18,68%
Basilicata	249660	49415	16027	215920	314151	68,73%	79,36%	10,63%
Calabria	802735	175235	31393	660640	900592	73,36%	89,33%	15,97%
Sicilia	2009595	543417	142806	1610138	2740329	58,76%	73,38%	14,62%
Sardegna	569526	222232	58296	411887	816716	50,43%	70,50%	20,07%
Italia	21084662	10854538	3016678	13435175	26777271	50,17%	79,44%	29,27%
(*) C.V.: coefficiente di variazione dei tassi di copertura						C.V (*) :	14,24	48,41

Fonte: ns.elaborazioni su dati Ministero degli Interni (milioni di lire).

Porti	9	670	864	77,55
Olio e gas	4	572	50.485	1,13
Totale	162	48.487	263.413	18,41

Fonte: Enea (milioni di dollari).

Ma vi è un secondo fenomeno di fuoriuscita di alcune attività dal governo locale che non vengono trasferite al mercato, ma ad alcuni soggetti al di fuori del governo locale tradizionale, che possono essere rappresentati dalle autonomie funzionali, o da enti pubblici di vario tipo, tutti caratterizzati dal fatto di svolgere funzioni pubbliche senza dipendere direttamente da autorità pubbliche elettive. Sono comunemente definiti come «Quangos» (*Quasi non governmental organisations*) o «PGOs» (*Para-government organisations*), Governi parastatali o paralocali, Amministrazione pubblica indiretta. Questi ibridi istituzionali sono accomunati dal fatto di provvedere alla fornitura di servizi pubblici in luogo delle tradizionali burocrazie pubbliche, senza per questo trasformarsi in imprese private. La letteratura anglosassone definisce questo fenomeno come crescita del «governo locale non eletto» (Elcock, 1994, pp. 290-307), in quanto quello che rileva è la presenza in tali enti di una rappresentanza di interessi locali non basata sull'elezione diretta da parte della popolazione, ma su meccanismi più o meno indiretti di designazione. In effetti, in Gran Bretagna alla riduzione dei governi locali ha fatto da contraltare la crescita di numerosi *ad hoc government,* organismi settoriali assai difficilmente coordinabili: nel 1992 a Londra esistevano 272 *Quangos* (Hebbert, 1998), e la difficoltà di governo di questo sistema è stata una delle ragioni della riforma metropolitana commentata in precedenza.

Anche In Italia negli ultimi anni si sono avute una serie di riforme che hanno inciso *indirettamente* sul sistema di governo territoriale. Esse hanno reso assai più corposo il sistema di autonomie funzionali nel nostro paese, che potrebbe anche essere definito come sistema di governo non territoriale. Si tratta – come sappiamo – di enti che operano a livello locale in determinati settori come diramazioni del governo centrale, ma sono dotati di speciali forme di autogoverno con la garanzia di una rappresentanza locale che assicura il legame con gli interessi territoriali. Camere di Commercio, Enti lirici trasformati in Fondazioni, le stesse Università – senza dimenticare che in questo comparto potrebbero entrare in qualche misura altri soggetti «autonomizzabili» in base ai decreti Bassanini come i musei e le stesse scuole – costituiscono esempi di questa tipologia di enti, tutti dotati di note-

vole autonomia rispetto al centro. Ad essi potrebbero aggiungersi – entro certi limiti – altri soggetti ai confini tra il pubblico ed il privato non profit come le Fondazioni bancarie (cfr. anche il Capitolo Terzo) nate a seguito della riforma bancaria del 1990, nei cui organi decisionali siedono molto spesso rappresentanti delle amministrazioni locali. Per tutti si pone il problema – assai delicato – dell'individuazione di forme di coordinamento ed integrazione rispetto all'azione delle amministrazioni locali tradizionali, nonché di controllo delle attività delegate dagli enti locali. Anche in questo caso, come nel Capitolo precedente la considerazione della concorrenza aiuta a risolvere i problemi del coordinamento delle competenze: un'impresa insoddisfatta del proprio comune per come gestisce lo sportello unico potrà rivolgersi alla Camera di commercio oltre che alla regione (come nell'esempio del Capitolo precedente) offrendo ulteriori possibilità di *exit* oltre che di *voice*.

7. *Conclusioni*

In questo Capitolo abbiamo completato l'analisi delle scelte strategiche che compongono il disegno di un nuovo sistema decentralizzato in Italia. In particolare, abbiamo messo in luce come il decentramento politico richieda il superamento non solo delle classiche «tensioni» tra centro e periferia, in termini di ripartizione di poteri e funzioni, ma sia in grado anche di risolvere le «tensioni» dei governi locali con il territorio. Queste presentano particolare rilevanza nel caso delle aree metropolitane, ma non sono da sottovalutare neanche quelle presenti nelle rimanenti aree del paese, in particolare dove esiste una eccessiva polverizzazione comunale. In definitiva, un processo di devoluzione di competenze alla periferia non può evitare di confrontarsi con il problema della riarticolazione territoriale delle funzioni e con l'introduzione di nuovi e più stringenti modelli di cooperazione intercomunale. Per le grandi aree urbane del paese bisogna però evitare l'errore di seguire un approccio strutturale, ormai abbandonato dappertutto, e sperimentare quelli che abbiamo definito come modelli di governo delle aree metropolitane della terza generazione. Per i piccoli comuni è possibile risolvere il conflitto tra efficienza e partecipazione tenendo presente che non sempre la democrazia locale è più vitale nelle piccolissime dimensioni.

Un aspetto cruciale del nuovo sistema risulta quello delle modalità di finanziamento dei governi locali. L'ipotesi proposta va in direzione di un ulteriore ampliamento dell'autonomia tributaria dei governi locali, riducendo al minimo lo squilibrio verticale. La gestione dei trasferimenti perequativi dovrà essere effettuata in maniera omogenea per regioni ed altri enti locali basandosi su criteri legati sia alle risorse che ai fabbisogni: tra il principio di efficienza e quelle di equità è sul primo che bisogna ancora spingere.

La responsabilizzazione che ne deriva per il sistema di governo locale complessivo nel nostro Paese potrebbe però essere messa in gioco dalla crescita del sistema di governo funzionale richiamato nell'ultimo paragrafo: individuando nuove entità di settore titolate alla fornitura di servizi finali finanziati con trasferimenti dei governi locali, si rischia di perdere nuovamente il controllo della spesa, oltre che allontanare eccessivamente i fornitori di servizi dai cittadini. Anche in questo caso occorrerà contemperare le esigenze della democrazia locale, con quelle della specializzazione funzionale e di nuove forme di pluralismo istituzionale. Le capacità di controllare le attività di altri soggetti in termini non meramente formali costituisce un banco di prova non indifferente per il governo locale italiano del XXI Secolo, e per garantire il successo della decentralizzazione.

Riferimenti bibliografici

Elcock., H, *Local Government. Policy and Management in Local Authorities*, London Routledge, Third Edition, 1994.

Goldsmith, M., *The Europeanisation of Local Government*, «Urban Studies», Vol. 30, Nos. 4/5, pp. 683-699, 1993.

Häggroth, S., *From Corporation to Political Enterprise: Trends in Swedish Local Government*, Ministry of Public Administration, Fritzes Kundttjanst, S-10647, Stockolm, 1993.

Hebbert, M., *London. More by Fortune Than Design,* Wiley, Chichester, 1998.

ISR-CNR, *Indagine sulle funzioni degli enti locali*, Vol. I e II, Milano, Giuffrè, 1988.

Jouve, B., Lefèvre, C., (coordonné par), *Villes, Metropoles. Les nouveaux territoires du politique*, Paris, Economica, 1999.

Kenyon, D. A., Kinkaid, J., *Competition Among States and Local Governments*, Washington D.C., The Urban institute Press, 1991.

Martins, M.R., *Size of Municipalities, Efficiency, and Citizen Participation: a cross-European perspective*, Environment and Planning C., Government and Policy, Vol. 13, pp. 441-458, 1995.

Norton, A., *Governo e amministrazione delle aree metropolitane nelle democrazie occidentali*, Milano, Giuffré, 1985.

Urbani, P., *Governi metropolitani e interessi nazionali*, Cedam, Padova, 1988.

Van den Berg, L., Van Klink, A., Van der Meer, J., *Governing Metropolitan Regions, Avebury*, Aldershot, 1993.

Se si considerano in un'ottica d'insieme i cambiamenti apportati negli anni più recenti al sistema delle relazioni intergovernative in Italia, non si può non rendersi conto che siamo di fronte ad un processo di decentralizzazione di intensità mai sperimentata nella storia unitaria italiana, destinato a cambiare in profondità il sistema di relazioni fra il centro e la periferia. Il processo si compone di ingredienti molto diversi e in qualche caso di scarsa compatibilità reciproca e coinvolge praticamente tutti gli aspetti delle relazioni intergovernative.

Iniziamo da quello strettamente politico: l'elezione diretta dei sindaci, dei presidenti delle province e dei presidenti delle regioni, oltre alla modifica, peraltro totalmente sco-ordinata, dei sistemi di elezioni dei consigli, comunali, provinciali e regionali. Il risultato certo, che si è ottenuto, è il forte aumento della legittimità politica dei vertici del potere esecutivo dei governi sub-nazionali e al tempo stesso della loro stabilità. A rafforzare ulteriormente la legittimità politica contribuisce il processo, ancora incompleto e in parte incerto, di ricostituzione dell'autonomia tributaria dei comuni, delle province e delle regioni. I sindaci italiani sono responsabili di un prelievo, su cui hanno una certa significativa discrezionalità di manovra, di più di 35.000 miliardi dalle tasche dei loro cittadini, fra ICI, tassa raccolta rifiuti, addizionale IRPEF, tasse e contributi vari e premono attualmente per un incremento delle entrate proprie. Le regioni dovrebbero acquisire dal 2002 una certa libertà di manovra dell'IRAP, un'imposta che vale, in termini di gettito, 55.000 miliardi circa, oltre a quella sull'addizionale IRPEF.

Gli effetti combinati del rafforzamento della legittimità politica e della ricostituita autonomia finanziaria sui rapporti fra centro e periferia si iniziano a vedere. Non solo i sindaci, delle grandi città ovviamente, hanno acquisito forte visibilità e stanno per essere imitati dai presidenti delle regioni, ma essi hanno acquisito un potere contrattuale nei confronti del Governo centrale sconosciuto fino a pochi anni addietro. In effetti, la mancanza di riforme incisive nelle istituzioni politiche del centro pone i suoi rappresentanti in condizione comparativamente più debole di prima sul piano politico ed istituzionale. Dal 1994 ad oggi abbiamo avuto un «ribaltone», due elezioni politiche,

sei diversi presidenti del Consiglio dei ministri. La capacità del centro di gestire a suo vantaggio le relazioni intergovernative rimane forte, essendo basata su più di un secolo di sistema centralizzato, sulle lobbies che questo si è creato nella burocrazia e nei «grandi corpi dello Stato» e sul controllo della leva fiscale, ma è in calo costante. Anche perché il mantenimento del controllo centrale su tutte le fonti di entrata diventa sempre più difficile, date le richieste dei governi sub-nazionali e le inefficienze sempre più evidenti che esso comporta.

Il terzo aspetto del processo di cambiamento riguarda il piano amministrativo, cioè il processo di trasferimento di compiti amministrativi dal centro alla periferia messo in moto dai cosiddetti decreti Bassanini. L'operazione, impropriamente chiamata «federalismo amministrativo», ha in realtà implicazioni di ampio significato. Infatti, con essa si compie un passo ulteriore, e abbastanza lungo, verso un nuovo modello di distribuzione dei compiti (e non delle funzioni) fra centro e periferia. Al centro rimane il compito di stabilire indirizzi generali standard e di assicurarne il rispetto. La periferia diventa il produttore dei servizi pubblici, che si estendono da quelli di assistenza sociale, alla sanità, a quelli per le imprese. In parallelo, una stragrande maggioranza degli investimenti pubblici è sotto la responsabilità dei governi regionali e locali.

Il modello di relazioni intergovernative, verso il quale si sta avviando il nostro Paese, si caratterizza per una rilevante interdipendenza fra i diversi livelli di governo, come indicato nel Capitolo Quinto, cioè assume elementi di forte competitività e avvicina il nostro Paese agli altri paesi industrializzati dell'Occidente. È chiaro che non c'è alcun disegno preordinato, cioè un indirizzo guida coerente che guidi e colleghi i vari pezzi di riforma finora realizzati. Ma il fatto che, nonostante ciò, si profilino caratteristiche comuni ad altri esempi dimostra l'importanza delle forze sociali, politiche ed economiche che sottostanno ai processi di decentralizzazione.

Processi non coordinati e un po' anarchici di decentralizzazione e di riforma politica come quelli finora realizzati da noi – vedi la giungla dei sistemi elettorali esistenti per i diversi livelli di governo che sembra fatta apposta per confondere l'elettore – sono fonte di problemi, alcuni dei quali sono evidenti nel nostro caso. Ad esempio, mentre diversi livelli di governo si affollano nelle medesime funzioni, alcune altre essenziali sono respinte da tutti, perché troppo difficili o impopolari. Tipico il caso dei siti per lo smaltimento dei rifiuti. Sul lato

delle entrate, la divisione delle fonti fra diversi livelli è improduttiva anche dal punto di vista macro-economico. Per esempio sotto il profilo del Patto di stabilità interna. Il Governo centrale ha le fonti tributarie più dinamiche e le responsabilità di spesa più statiche. Non crea disavanzo, ma non vi è virtù in questo. I governi sub-nazionali, regioni e comuni, hanno spese strutturalmente molto dinamiche e entrate statiche: è facile per loro creare disavanzo. Vi è invece un disavanzo strutturale rappresentato da un'impropria distribuzione delle fonti di entrata fra i diversi livelli di governo.

Più in generale, un sistema di relazioni governative caratterizzato da forte competitività interistituzionale – Governo centrale, regioni ed enti locali sono presenti e «sgomitano» in moltissimi settori di attività – abbisogna di regole del gioco per funzionare correttamente. È giunto il momento di dare un minimo d'ordine al processo di riforma, introducendo alcuni elementi istituzionali che facilitino il funzionamento ordinato del nostro sistema di governo territoriale. Abbiamo nel corso del volume, affrontato i problemi più rilevanti e presentato svariate opzioni per la loro soluzione.

Concentriamoci in questa sede conclusiva sul profilo istituzionale. La competitività interistituzionale richiede soprattutto istituzioni che dirimano i conflitti di competenza e che assicurino il necessario coordinamento delle azioni.

In particolare, sono necessarie alcune istituzioni tipicamente federali. L'esigenza maggiore è una seconda camera che rappresenti i governi decentralizzati. Per sottolineare l'importanza di una seconda camera basta fare un esempio. Il modello dell'interdipendenza competitiva che si sta realizzando implica, come abbiamo visto, la partecipazione di ogni livello di governo all'interno della stessa materia e la scomparsa, o perlomeno la forte attenuazione, delle relazioni gerarchiche. Il governo centrale è in genere incaricato di fissare standard o linee guida delle politiche e i governi regionali e locali di definire norme specifiche e poi gestire i servizi. È evidente che la probabilità che gli standard nazionali siano effettivamente applicati dipende anche dalla partecipazione alla loro elaborazione dei governi incaricati della gestione delle politiche, che può aver luogo nella seconda camera, appunto.

Un secondo tipo di istituzione federale dovrebbe coordinare, tramite raccomandazioni e monitoraggio, le relazioni finanziarie. Facciamo qui riferimento, come esempio principe, ad organismi come la

Grants Commission australiana, che ha il compito di proporre schemi per la ripartizione dei trasferimenti finanziari dal governo federale agli stati. Oppure alla *Financial and Fiscal Commission* del Sud Africa, che ha il compito di fornire raccomandazioni circa ogni aspetto delle relazioni finanziarie intergovernative. Come si ricorderà, il Sud Africa ha una struttura di tipo federale avanzata, basata su tre «sfere» (così sono definite) autonome e cioè il governo nazionale, le province e i municipi.

Un organo di questo tipo in Italia avrebbe soprattutto il compito di affrontare in maniera competente e trasparente uno dei temi più difficili: la perequazione delle risorse fra i singoli enti. Le enormi di-sparità esistenti fra enti del Nord ed enti del Sud hanno finora svolto una funzione di freno al processo di decentralizzazione. Nel timore di essere lasciati soli, i governi locali del Mezzogiorno si sono opposti, fino a tempi recenti almeno, ad ogni aumento dell'autonomia, preferendo una camicia di forza uguale per tutti, rappresentata dalla centralizzazione. Questa scelta peraltro ha ridotto il tasso di crescita dell'intero Paese e quindi anche della torta complessiva da cui si prelevano le risorse a favore del Mezzogiorno. Di ciò si sta prendendo coscienza ora, come pure del fatto che la tutela e l'assistenza statale hanno creato nel Mezzogiorno una situazione generale che è contraria allo sviluppo. Tanto per fare un solo esempio, quanti politici locali e burocrati sarebbero spiazzati da un processo di sviluppo che rendesse la popolazione meno dipendente dalla distribuzione clientelare delle risorse? Per fortuna vi è nel Mezzogiorno un numero crescente di politici e amministratori locali che vede nell'aumento di autonomia una grande opportunità, in primo luogo per i loro enti. Ma, come afferma la teoria del federalismo competitivo cui ci siamo costantemente ispirati, non vi può essere emulazione positiva fra i governi locali, se le posizioni di partenza non sono eguali, ciò è appunto il compito primario che un sistema di perequazione deve realizzare e che non deve essere fatto nel buio dei ministeri, ma in maniera aperta e con la partecipazione dei diversi livelli di governo interessati. Garantire uguali posizioni di partenza attraverso la perequazione non significa però garantire anche il raggiungimento di uguali standard di servizi in tutto il Paese. Il non raggiungimento di tali risultati – in presenza di un sistema di perequazione ben disegnato – sarebbe allora imputabile solo alla diversa capacità ed efficienza amministrativa dei singoli enti. Solo in caso di rilevanti priorità nazionali rispetto a deter-

minati servizi potrebbero essere utilizzati trasferimenti specifici.

Non è invece una caratteristica federale opportuna per il nostro Paese la divisione delle risorse nazionali in quote fisse fra il governo centrale, le regioni e gli enti locali, che invece continua a comparire in molte proposte. Essa non ha purtroppo alcun senso economico, dato che le risorse vanno ripartite in riferimento stretto ai costi delle competenze assegnate e questi variano nel tempo. Non ha neppure senso dal punto di vista di un efficiente funzionamento di un sistema decentralizzato, se la divisione assume le caratteristiche di un sistema di compartecipazioni, come dimostrano i disastri compiuti nelle regioni a Statuto speciale. Un sistema decentralizzato responsabile richiede che i singoli livelli di governo abbiano a disposizione delle basi imponibili, sulle quali fissano autonomamente delle aliquote entro limiti massimi e minimi determinati a livello nazionale. Come abbiamo visto sono stati fatti passi importanti in questa direzione e occorre continuare e non tornare indietro.

L'ultimo tema è quello dei controlli e dei vincoli. Il modello, che abbiamo proposto, della interdipendenza competitiva suggerisce che siano pochi, ma effettivi. Essi devono riguardare due profili: la costituzionalità delle decisioni e il rispetto dei vincoli finanziari. In sostanza, un sistema federale/decentralizzato deve rispettare alcune regole fondamentali. Soprattutto un livello di governo non deve imporre vincoli ad altri livelli che non sono riconosciuti dalla Costituzione. Ogni governo deve essere fiscalmente responsabile, pena l'annullamento del significato dell'autonomia.

Abbiamo, come il lettore avrà notato, usato in maniera interscambiabile i termini «federale» e «decentralizzato», comportamento che farà forse inorridire i giuristi. Occorre però riconoscere che la definizione di ciò che è un sistema federale è oggi estremamente difficile, che in Italia si fa un uso scorretto e *ad usum propri* del termine federalismo e che ciò che importa è avere un sistema di governo territoriale più articolato, più autonomo, più responsabile, basato su un numero ridotto di regole certe. Come si chiami, è agli autori assolutamente indifferente.