

Centro e periferia*

di Giulio Vesperini

(pubblicato in Giornale di diritto amministrativo)

1. *Presentazione*

Quali sono i mutamenti che il processo di riforma, avviato da circa quindici anni, ha prodotto sull'assetto reale dei poteri regionali e locali e dei loro rapporti con il centro? Quali sono, fino a questo momento, i successi e i fallimenti delle normative in materia?

Per fornire qualche elemento di risposta a queste domande, le considerazioni che seguono si discostano, anzitutto, dalla prospettiva di analisi prevalente nella scienza giuridica degli ultimi anni: questa, infatti, privilegia i temi della attuazione, della interpretazione e della modifica delle norme di principio (in specie, di quelle costituzionali), ma solo di rado misura l'impatto delle stesse nella realtà dell'ordinamento.

Le considerazioni che seguono, inoltre, si avvalgono non solo del materiale tipico della riflessione giuridica, ma anche di una serie di altri dati, quali, per esempio, quelli riguardanti gli andamenti della finanza locale e regionale o i risultati delle indagini condotte da cultori di altre discipline.

La trattazione si articola in tre parti, riguardanti, rispettivamente, la fisionomia dei poteri regionali e locali; i rapporti che gli stessi intrattengono con lo Stato; l'organizzazione di governo.

2. *La fisionomia dei poteri regionali e locali*

Solo in parte minore, le normative di riforma hanno determinato modifiche nella fisionomia dei poteri regionali e locali.

Anzitutto, infatti, rimane immutata la loro struttura di fondo. In particolare, fallisce sia l'obiettivo di costituire l'ente di governo dell'area metropolitana, sia quello di promuovere una politica di accorpamento dei comuni minori. Il numero dei comuni e quello delle province, anziché diminuire, aumenta, sia pure di poche unità. Inoltre, le aggregazioni di comuni minori e quelle tra gli enti locali delle diverse aree metropolitane, anziché risolversi in una stabile modifica dell'assetto del potere locale, sono l'effetto di accordi volontari tra entità che conservano la propria identità e che, autonomamente, decidono quali compiti svolgere in forma associata e quali, invece, continuare a svolgere separatamente. Ma, in questo modo, da un lato, si condiziona negativamente l'attuazione del principio costituzionale di sussidiarietà; dall'altro, si giustifica, come per il

* Relazione al Convegno "Dieci anni di riforme amministrative", Roma 27 maggio 2004, Consiglio di Stato.

passato, la resistenza delle regioni a trasferire poteri amministrativi agli enti locali, come, del resto, conferma l'analisi della legislazione regionale di attuazione del decreto legislativo n. 112 del 1998.

Non muta in modo sostanziale neanche il peso relativo delle diverse componenti del sistema delle autonomie regionali e locali. Si consolida la tendenza degli anni ottanta dello scorso secolo ad una espansione delle competenze delle province, ma i comuni mantengono una posizione dominante nel sistema medesimo. In particolare, la loro spesa complessiva è solo di poco inferiore a quella delle regioni; il numero dei loro dipendenti supera di circa dieci volte quello dei dipendenti regionali; malgrado le notevoli riduzioni rispetto al passato, i fondi che essi ricevono dallo Stato sono oltre il doppio di quelli di provenienza regionale. Ci si può chiedere, allora, se questi dati segnalino una tendenziale realizzazione del disegno del legislatore di concentrare i compiti di tipo gestionale in capo ai comuni e quelli di tipo regolativo in capo alle regioni, o se, invece, come pare più probabile, in base anche alle considerazioni già svolte, indichino che il principio della centralità delle regioni nel sistema delle autonomie locali, sancito dalle recenti normative di riforma, stenti ancora a trovare uno sviluppo coerente nella pratica.

Più complesse, invece, le risultanze di un terzo profilo di indagine, quello concernente i compiti effettivamente svolti da comuni, province e regioni. I dati sulla composizione funzionale della spesa dimostrano che le regioni e gli enti locali, ora come all'inizio degli anni novanta, concentrano la propria attività in un numero ristretto di settori e, in molti casi, come conferma anche l'analisi delle discipline di settore, concorrono nel medesimo ambito materiale: in questo modo, però, risultano ridimensionate, nella pratica, anche le enunciazioni legislative di principio sulla caratterizzazione delle regioni e degli enti locali quali enti generali e quelle sullo sfoltimento delle tante interferenze amministrative tra i diversi livelli di governo.

D'altro canto, però, gli stessi dati sulla spesa mostrano che le misure di decentramento della seconda metà degli anni novanta del secolo scorso hanno determinato un mutamento dei compiti regionali e locali. Rispetto al passato, infatti, nei governi locali, si registra un maggior peso delle politiche per la promozione dello sviluppo locale rispetto alle politiche tradizionali (sociali e territoriali); nelle regioni, si espandono le funzioni riguardanti le attività produttive e i trasporti, mentre le misure di tipo regolativo sopravanzano gli interventi di sostegno finanziario.

3. I rapporti tra il sistema delle autonomie regionali e locali e lo Stato

Di maggiore ampiezza sono i mutamenti intervenuti nei rapporti tra il sistema delle autonomie e lo Stato.

Si espande, anzitutto, la sfera di autonomia delle regioni e degli enti locali, specialmente per quanto riguarda il reperimento delle risorse finanziarie e la disciplina della organizzazione amministrativa.

Si modificano, poi, anche i modi della supremazia dello Stato sulle regioni e sugli enti locali: recedono i poteri fondati su un principio gerarchico, di diretta ingerenza del livello superiore sull'attività e l'organizzazione del potere regionale e locale; viene meno la funzione statale di indirizzo e coordinamento; retrocedono i poteri di supremazia diretti alla cura di interessi propri dello Stato, si espandono quelli diretti al conseguimento di obiettivi di sistema (quali, soprattutto, quelli del contenimento della spesa e del rispetto dei vincoli comunitari).

Molto più ridotto del previsto, invece, è il decentramento di compiti dal centro alla periferia. Questo, infatti, trova realizzazione solo per metà di quanto progettato nelle leggi Bassanini; riguarda solo un ristretto nucleo di materie; riduce le attribuzioni degli uffici periferici dello Stato, non quelle degli uffici centrali che, anzi, gestiscono oggi un numero di procedimenti superiore di circa un decimo rispetto a quelli gestiti dieci anni fa; riguarda soprattutto le province e, solo in misura minore, le regioni e i comuni; determina il passaggio dallo Stato alle regioni ed agli enti locali di poco meno di diecimila dipendenti; lascia sostanzialmente inalterata la quota dei dipendenti regionali e locali sul complesso dei dipendenti pubblici; amplia solo di qualche punto percentuale quella della spesa regionale e locale sul totale della spesa pubblica, mentre le indagini svolte in materia giungono a conclusioni opposte circa il grado di effettiva autonomia di regioni ed enti locali nella gestione della stessa.

Si arricchiscono, invece, di nuovi contenuti i raccordi tra il centro e la periferia. Questi, infatti, dopo le recenti normative, hanno ad oggetto non solo le funzioni amministrative, ma anche, in diversa misura, quelle di indirizzo politico-amministrativo, quelle legislative e quelle costituzionali. L'esempio più importante in materia riguarda i poteri attribuiti alle conferenze miste e la crescita consistente, in un breve arco di tempo, delle attività da esse svolte. Ai compiti disciplinati dalle norme, peraltro, si sono aggiunti quelli ad esse assegnati in via di fatto da Stato e regioni. Tra questi, in particolare, si segnala l'uso delle conferenze come sede della negoziazione e del confronto tra lo Stato ed il sistema delle autonomie circa l'interpretazione da dare alle nuove disposizioni costituzionali; le azioni da intraprendere, nell'ambito delle rispettive competenze, per dare ad esse piena attuazione; la discussione circa le proposte di modifica costituzionale presentate dal governo.

4. L'ordinamento di governo

Anche i principali obiettivi della riforma del governo locale sono stati realizzati solo in parte. Un esempio importante in questo senso è fornito dalla

esperienza applicativa della legge del 1993 sulla elezione diretta dei sindaci (e dei presidenti delle province).

Così, anzitutto, l'obiettivo della stabilità del governo locale ha trovato nei comuni più grandi un soddisfacente grado di realizzazione. Ma, al tempo stesso, il numero di scioglimenti anticipati dei consigli comunali e provinciali si mantiene elevato in tutto il decennio che separa dalla approvazione della nuova legge, raggiungendo addirittura valori più elevati di quelli registrati negli anni immediatamente precedenti la riforma. Ci si può chiedere, pertanto, se la stabilità riguardi solo un numero ridotto di casi, di particolare rilievo, anche sul piano simbolico, senza, però, connotare in modo generalizzato la grande massa dei comuni italiani.

Risultati contraddittori si hanno anche a proposito della realizzazione dell'obiettivo della semplificazione del sistema politico locale. Per un verso, infatti, le norme per l'elezione del sindaco determinano una tendenziale bipolarizzazione della competizione politica. Per un altro verso, però, specie nei grandi centri, anche per effetto delle norme che regolano il collegamento tra liste per il consiglio e candidati sindaci, la frammentazione della rappresentanza politica raggiunge dimensioni di gran lunga superiori a quelle precedenti alla riforma del sistema elettorale.

La terza serie di ambivalenze riguarda l'assetto del governo locale. Anzitutto, anche per effetto delle ambigue disposizioni della legge del 1993, l'elezione diretta ha rafforzato la posizione dei sindaci e dei presidenti delle province, ma contestualmente i partiti politici hanno riconquistato una serie di spazi che avevano perduto nella crisi degli anni novanta del secolo scorso. La nuova fonte di legittimazione del capo dell'esecutivo locale, quindi, non si risolve necessariamente nel rafforzamento delle sue capacità decisionali. Viceversa, queste ultime sono in funzione della combinazione, variabile a seconda delle circostanze, di due diversi tipi di fattori: le risorse personali e politiche del sindaco, da un lato, la compattezza e la coesione dei partiti politici a livello locale, dall'altro. In secondo luogo, la contraddizione tra l'investitura diretta e il mancato ampliamento, per legge, dei poteri attribuiti ai capi degli esecutivi locali, determina una accentuazione della loro vocazione politica. A differenza del passato, però, essi non si limitano a premere sul centro per ottenere provvedimenti favorevoli alle proprie collettività. Viceversa, i sindaci hanno conquistato, sul piano nazionale, un peso politico senza precedenti nella storia italiana; si sono collegati tra loro per promuovere la costituzione di nuovi partiti, criticare le posizioni del governo e del parlamento, proporre innovazioni costituzionali e normative; hanno assunto incarichi nel governo nazionale e promosso sui mercati stranieri la propria città.

5. Conclusioni

Dalla rapida rassegna dei principali successi e fallimenti delle normative di riforma non si possono trarre conclusioni sull'impatto sull'assetto reale dei poteri regionali e locali. Perché sia possibile disporre di valutazioni più ampie in proposito, del resto, occorre perlomeno attendere che il processo di riforma si assesti e che si estendano le conoscenze a disposizione sugli effetti prodotti dallo stesso. Ci si limita, pertanto, in chiusura, a qualche breve considerazione finale per porre in evidenza le principali tensioni che le riforme dell'ultimo quindicennio hanno innestato nell'ordinamento regionale e locale.

Quella, anzitutto, derivante dalla combinazione di una pluralità di modelli di relazione tra le diverse componenti del potere pubblico nazionale. Si sviluppa l'autonomia delle regioni e degli enti locali, ma si espandono anche i confini della cooperazione degli stessi con lo Stato e si trasformano gli strumenti a disposizione del centro per guidare la periferia. Ancora, i dati disponibili più recenti mostrano, per un verso, che, nel 2002, lo Stato ed il sistema delle autonomie hanno concordato, nelle conferenze, il contenuto di oltre trecento atti; per un altro verso, che, nel 2003, il contenzioso tra lo Stato e le regioni occupa quasi il cinquanta per cento delle attività della Corte costituzionale.

Una seconda tensione riguarda in modo particolare i poteri locali e deriva dal rafforzamento contestuale della loro vocazione politica e di quella amministrativa. Quella politica, tra l'altro, perché disposizioni di principio qualificano espressamente gli enti locali come enti a fini generali; perché l'elezione diretta del capo dell'esecutivo instaura un legame diretto ed immediato tra le collettività locali e il rispettivo apparato di governo; perché le misure di decentramento ampliano il numero delle decisioni soggette al controllo diretto degli apparati locali; perché gli organi rappresentativi degli enti locali hanno la possibilità di prendere parte alle scelte dei livelli di governo superiori. Quella amministrativa, perché sono trasferite agli enti locali, in linea di principio, tutte le competenze amministrative; perché i compiti da essi svolti sono ancora, come in passato, principalmente quelli loro assegnati dallo Stato o dalle regioni, solo marginalmente quelli scelti autonomamente; perché i procedimenti locali e gli interessi da curare per il tramite degli stessi sono determinati, nella maggior parte dei casi, dai livelli di governo superiori.

La terza tensione, infine, è innestata dalle resistenze degli apparati centrali e locali alla attuazione delle riforme: quelli centrali, come dimostrano, tra l'altro, gli insuccessi delle politiche di decentramento; quelli periferici, come è esemplificato, tra l'altro, dal fallimento delle misure dirette a modificare la struttura del potere locale. Queste resistenze, però, intralciano, ma non bloccano l'innovazione: per rimanere agli esempi fatti, gli enti locali hanno trovato moduli alternativi e più flessibili di aggregazione; il decentramento attuato, pur se largamente inferiore a quello annunciato, ha comunque modificato, in maniera significativa e nell'arco di pochi anni, l'identità funzionale di regioni ed enti locali.

Nota bibliografica

Sulla riforma costituzionale del 2001 e le proposte successive per la modifica della stessa, L. Vandelli, *Devolution e altre storie*, Bologna, 2002.

Sulle conseguenze della riforma costituzionale del 2001 nell'ordinamento regionale, Istituto di studi sui sistemi regionali federali e sulle autonomie "Massimo Severo Giannini", Consiglio nazionale delle ricerche, *Primo Rapporto annuale sullo stato del regionalismo in Italia (2002)*, Milano, 2003.

Sulle più recenti tendenze dello sviluppo dei poteri locali, in una prospettiva comparativa, L. Bobbio, *I governi locali nelle democrazie contemporanee*, Roma-Bari, 2002.

Sulle implicazioni della legge n. 81/1993 nel sistema di governo degli enti locali e le politiche da essi gestite, L. Vandelli, *Sindaci e miti*, Bologna, 1997; R. Catanzaro, F. Piselli, F. Ramella e C. Trigilia, *Comuni nuovi. Il cambiamento nei governi locali*, Bologna, 2002; A. Brasca e M. Morisi (a cura di), *Democrazia e governo locale. Il ruolo delle assemblee elettive*, Bologna, 2003; I. Diamanti, *Bianco, rosso, verde e azzurro. Mappe e colori dell'Italia politica*, Bologna, 2003.

Per una analisi della attuazione da parte delle regioni del decreto legislativo n. 112/1998, Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet" della Luiss Guido Carli, *Rassegna sulla attuazione della riforma sulle autonomie. Rapporto sull'attuazione regionale del d.lgs 112 del 1998*, supplemento al n. 4 Luglio- Agosto 2002 della rivista "Le Province"; Istituto di studi sui sistemi regionali federali e sulle autonomie "Massimo Severo Giannini", Consiglio nazionale delle ricerche, *Regioni e attività produttive. Rapporto sulla legislazione e la spesa 2001-2002*, Milano, 2003.

Per una valutazione di assieme dell'attività della Corte costituzionale nel 2003 e per un giudizio sul contenzioso costituzionale per l'applicazione del nuovo titolo V della Costituzione, Corte costituzionale, *La giustizia costituzionale nel 2003. Incontro con la stampa del Presidente Gustavo Zagrebelsky, Palazzo della Consulta, 2 aprile 2004*, in www.cortecostituzionale.it

Per valutazioni, dati ed elaborazioni statistiche sull'andamento della finanza regionale e locale, sul personale regionale e locale, sulle implicazioni della riforma costituzionale del 2001, Corte dei conti, sezione autonomie, *Relazione al parlamento sui risultati dell'esame della gestione finanziaria e dell'attività degli enti locali per l'esercizio 2001 nonché sugli andamenti di cassa e sul patto di stabilità interno per l'esercizio 2002. Deliberazione n. 6/2003*, Roma, 2003; Corte dei conti, sezione autonomie, *Relazione sulla gestione finanziaria delle regioni (anni 2001 e 2002)*, Roma, 2003; Istituto nazionale di statistica, *Statistiche delle Amministrazioni pubbliche. Anno 2000*, Roma 2003; Istituto di studi e analisi economica, *Rapporto annuale sull'attuazione del Federalismo*, Roma, febbraio 2004.