



**ISSIRFA - Istituto di Studi sui Sistemi
Regionali Federali e sulle Autonomie
"Massimo Severo Giannini" — CNR**

Le funzioni di area vasta nella legislazione della crisi

Stelio Mangiameli



Crisi e riforme: premessa

* È la crisi il momento migliore per fare le riforme costituzionali?

La dottrina insegna che le riforme vanno fatte in momenti in cui l'economia ha una fase espansiva (**R. Posner, La crisi della democrazia capitalista, Milano 2010**), perché:

1. le riforme, se sono reali, implicano dei costi e, perciò, sono necessarie risorse per la loro realizzazione; mentre in una recessione le risorse servono per produrre stimoli all'economia e non per riorganizzare;

2. le nuove regolazioni relative ai cambiamenti nell'assetto delle funzioni e delle competenze richiedono tempo per produrre gli effetti attesi (c.d. funzionamento a regime) e in una situazione di crisi non risolvono i problemi che questa causa, ma li aggravano (aumento dei costi).

* Perché, allora, si agitano tanto le riforme costituzionali? E, soprattutto, perché proprie le Regioni e le Province?

La classe politica nazionale nasconde la crisi della politica (la rottura del triangolo Partiti, Società e Stato) con l'alterazione dei due pilastri della democrazia Repubblicana: quello della **democrazia politica** e quello della **democrazia territoriale**. Non si sta tentando di riformare o di aggiornare la Carta; si sta dando vita a una **rottura costituzionale**.



Che Repubblica è?



Art. 1 – L'Italia è una Repubblica democratica ...

La sovranità appartiene al popolo ...

Art. 5 – La Repubblica, una e indivisibile, riconosce e promuove le autonomie locali; attua nei servizi che dipendono dallo Stato il più ampio decentramento amministrativo; adegua i principi ed i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento.

Art. 114 – La Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato .

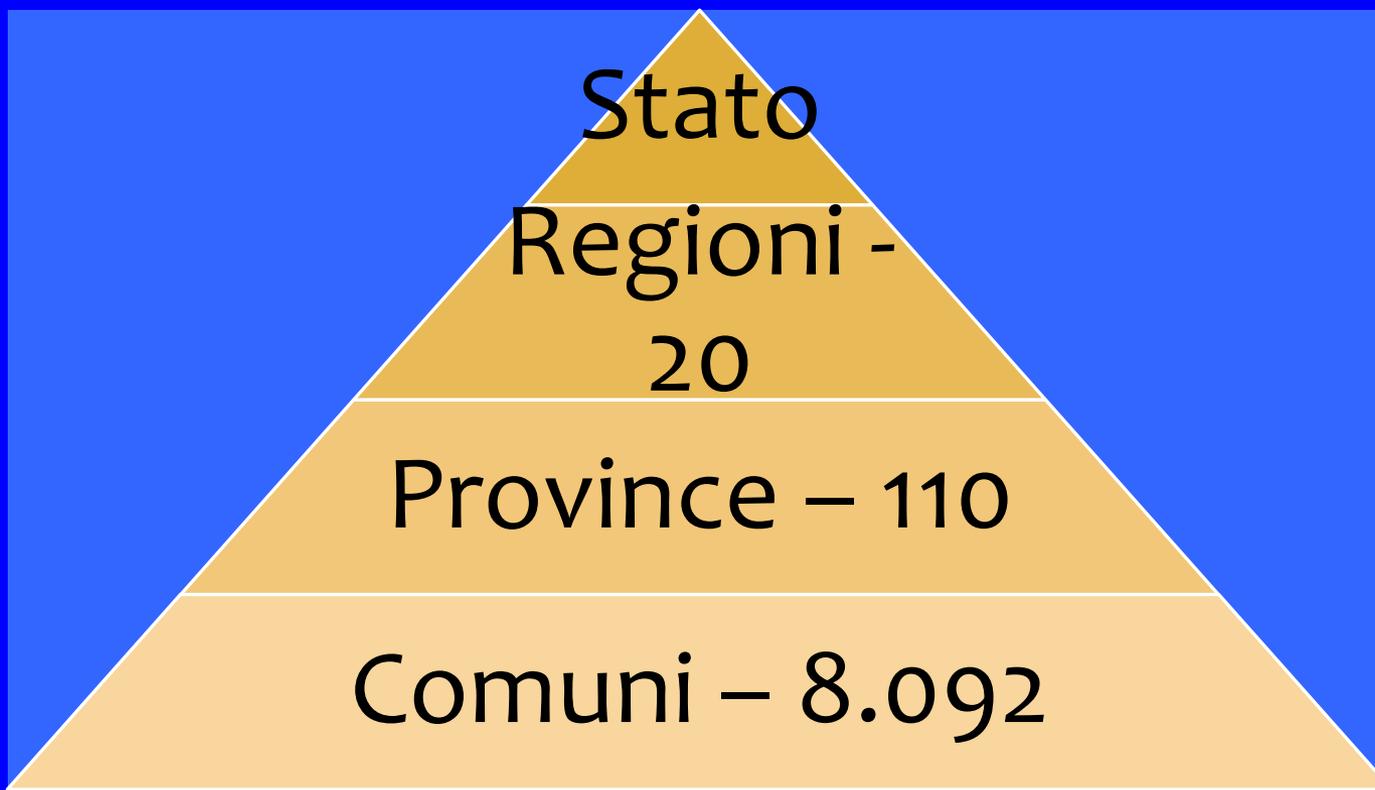
I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni sono enti autonomi con propri statuti, poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla Costituzione.

IX – La Repubblica, entro tre anni dall'entrata in vigore della Costituzione, adegua le sue leggi alle esigenze delle autonomie locali e alla competenza legislativa attribuita alle Regioni.



I livelli di governo territoriale

UNIONE EUROPEA





La Geografia della Repubblica

- * La Geografia della Repubblica esprime chiaramente una **asimmetria territoriale**.
 - * **8092 comuni** (di cui solo 46 con una popolazione superiore a 100.000 abitanti e circa 5700 sotto i 5000 abitanti Pedesina (SO) [33] Roma [2.368.842]);
 - * **110 Province** (Ogliastra [57.321], Isernia [87.124] – Milano [3.075.083] Roma [4.039.813]);
 - * **20 Regioni** (Valle d'Aosta [127.844] Molise [313.341] – Campania [5.769.750] Lombardia [9.794.525]);
 - * **1 Stato**.
- * Che cosa si può fare per **ottimizzare** lo svolgimento dei **poteri** e delle **funzioni** secondo l'architettura costituzionale?
 - * 2 livelli di legislazione (Stato e Regioni);
 - * 3 livelli di amministrazione:
 - * Stato
 - * Regioni
 - * Enti locali:
 - * Province, per i servizi di area vasta;
 - * Comuni, per i servizi di prossimità.



Come ottimizzare i territori?

Le Regioni

- * **Per le Regioni DUE SOLUZIONI:** prendere atto dell'asimmetria territoriale o intraprendere una vasta azione di riordino.
- * La prima soluzione si basa su territori differenziati e le competenze sono ottimizzabili con la **collaborazione orizzontale**; esempio: il **piano strategico interregionale** che consideri le **interdipendenze** naturali, economiche e infrastrutturali **tra le Regioni delle diverse aree**.
Controindicazioni: difficoltà delle Regioni arretrate a seguire le best practices.
Ruolo dello Stato: accompagnare – perequare – promuovere – sostituire
- * La seconda soluzione si basa su **territori ottimizzati** più grandi e richiede un **riordino delle Regioni** che:
 - deve essere accettato dalle popolazioni;
 - necessita di una ristrutturazione della politica locale;**Controindicazioni:** - richiede parecchio tempo; - può porre problemi di compensazione territoriale all'interno della (macro-)regione; - può comportare un mantenimento dei divari territoriali esistenti.
Ruolo dello Stato: devoluzione dei poteri e interventi speciali



Due diversi sistemi regionali





Come ottimizzare i territori?

Le Province

- * In uno studio della Bocconi sulle Province emergono **due dati**:
 - a) che **la spesa delle province** tende ad ottimizzarsi al crescere delle dimensioni delle stesse sino alla soglia dei 500.000 abitanti, oltrepassata la quale si stabilizza in maniera quasi lineare.
Il punto di riferimento è dato dalle province con 250.000 abitanti e quello di maggior cambiamento della tendenza è intorno ai 350.000 abitanti.
 - b) che la dimensione demografica delle province non è un fattore statisticamente correlato con la maggiore o minore efficienza dell'**apparato amministrativo**.
- * Ciò teoricamente metterebbe al riparo da ogni problema le prime **61 province su 110** (che hanno 350.000 e + abitanti) da **62 a 80** ci ritroveremmo tra i 350 e i 250 mila. Sotto la soglia dei 250.000 troviamo le province da **81 a 110**.
- * Tuttavia, a) una spesa per abitante minore non significa, necessariamente, maggiore efficienza; b) non c'è evidenza statistica di una minore efficienza delle province più piccole. Le differenze di efficienza sono dovute ad altri fattori.
- * L'assetto provinciale dipende e si giustifica anche alla luce di altri fattori, come la tradizione storica (Potenza e Matera – Trieste) o la situazione ambientale e territoriale, ad esempio orograficamente le province montane sono naturalmente più piccole (il caso Grosseto-Arezzo).
- * Le **Province**, tutte, possono considerarsi **enti ottimali** dal punto di vista territoriale. Per questo livello sono possibili, ma non necessarie, modifiche dimensionali nelle diverse **direzioni**.





Come ottimizzare i territori?

I comuni

- * *I comuni italiani nel territorio esprimono la polverizzazione territoriale dell'Italia, che non è un'eccezione nel panorama europeo.*
- * *I comuni con capacità di supportare le politiche pubbliche nel territorio sono solo 46 (popolazione superiore ai 100.000 ab.)*
- * *Tutti gli altri comuni hanno una situazione di ottimo decrescente sino ad arrivare, per i comuni sotto 5.000 ab., ad una chiara non sostenibilità delle politiche pubbliche.*
- * *Per sopperire a questa situazione l'ordinamento ha previsto una disciplina sulle fusioni di comuni (Legge n. 142 del 1990), la quale non ha avuto successo.*
- * *Una diversa soluzione, per ottimizzare il livello comunale, è data dalla formazione dell'Unione di Comuni (art. 32 D. Lgs. n. 267 del 2000). L'unione dei comuni non è un ente di area vasta e serve solo ad ottimizzare servizi e funzioni comunali.*
- * *In applicazione del principio di sussidiarietà, alla mancanza di ottimo del livello comunale si può sopperire con l'affidamento della funzione o del servizio alla Provincia (art. 19 D. Lgs. n. 267 del 2000).*



L'ottimizzazione delle funzioni

- * Che cosa accomuna i livelli di governo della Repubblica?
- * Il passaggio dall'amministrazione delle rispettive comunità e territori (ordine pubblico e diritto di polizia) al sostegno e alla promozione delle comunità e dei territori (*policies* e Stato sociale sussidiario).
- * Come si determina la competenza dei diversi livelli di governo?
- * Considerando gli effetti territoriali degli atti di ciascuna funzione.
- * Quali principi si osservano nell'esercizio delle competenze e delle funzioni?
- * Il principio di leale collaborazione e il principio del rispetto delle competenze degli altri enti territoriali.



L'articolazione delle funzioni

- * Sono necessari due livelli di legislazione?
- * Sì, perché la disciplina delle materie che ricadono in una politica richiede in genere un profilo unitario e una normativa attuativa differenziata. Entrambi i legislatori mantengono inoltre funzioni proprie di tipo esclusivo (ad es. politica estera – servizi sociali).
- * Sono necessari tre livelli amministrativi?
- * Sì, perché gli enti pubblici (compreso lo Stato) operano per funzioni amministrative.
- * Come si evita la sovrapposizione dei compiti tra i diversi livelli di governo?
- * Distinguendo per politiche in modo chiaro le diverse competenze: strategia, pianificazione, realizzazione e controllo.



L'ottimizzazione delle funzioni: A) lo Stato

- * Quali sono i compiti dello Stato?
- * La salvaguardia degli «interessi nazionali».
- * Come si difendono gli «interessi nazionali»?
- * Operando di più e meglio nello scenario internazionale (FMI – OCSE – WTO) ed europeo (Consiglio europeo – Consiglio dell'UE, ecc.).

Con la globalizzazione e il processo di integrazione europeo si assiste all'apertura della sovranità; ciò comporta che lo Stato ha bisogno di una diversa organizzazione rispetto a quella che è stata costruita nel secolo scorso, quando la sovranità era chiusa, il mercato coincideva essenzialmente con il territorio nazionale e lo Stato aveva il compito di proteggere l'economia nazionale.

- * Quali sono le capacità che deve avere lo Stato a sovranità aperta?
- * Essenzialmente capacità di negoziazione nelle sedi internazionali ed europee ed è necessario un tipo di funzionario pubblico statale diverso da quello sinora prodotto dalla PA (**riforma del pubblico impiego statale**).
- * Residuano compiti all'interno dello Stato?
- * Sì, compiti di strategia, di regolazione, di perequazione e di controllo, compreso quello sostitutivo (**riorganizzazione dell'Amministrazione statale**).



L'ottimizzazione delle funzioni: B) le Regioni

- * Le Regioni sono state organizzate con un riparto di competenze legislative e amministrative enumerate e limitate.
- * Dopo la riforma del Titolo V il sistema doveva cambiare: rovesciamento del principio enumerativo.
- * Di fatto il regionalismo regionale è rimasto eguale: «le regioni senza il regionalismo»; burocrazia regionale senza politiche pubbliche.
- * Neo-centralismo statale e «provincializzazione delle Regioni».

- * L'ottimizzazione delle funzioni regionali può derivare esclusivamente dal modello del c.d. «**federalismo di esecuzione**», strutturando l'Amministrazione regionale in modo complementare a quella dello Stato (**riforma dell'Amministrazione regionale**).
- * Nel federalismo di esecuzione il **sistema delle autonomie locali** è regionale
 - * Le Regioni pianificano e organizzano le politiche nel territorio *non creando ulteriore amministrazione per “enti ed uffici”, ma articolandole per “territori”*:
 - * Area vasta: Province/Città metropolitane;
 - * Servizi di prossimità: i Comuni, singoli o associati.



L'ottimizzazione delle funzioni: C) l'area vasta

- * L'area vasta è ormai di due tipi: Province, dove c'è ancora la distinzione città - campagna; e **Città metropolitane**, dove la conurbazione ha fatto venire meno il rapporto città - campagna.
- * Le funzioni delle Province sono a salvaguardia del territorio inteso come bene comune e all'infrastrutturazione delle reti (rifiuti, energia, acqua, viabilità, trasporti, ecc.).
- * Le funzioni delle Città metropolitane sono protese ad assicurare un equilibrio interno all'area di conurbazione eliminando squilibri e perequando il territorio.
 - * *La realizzazione delle città metropolitane è bloccate da due criticità:*
 - a) la presenza del comune capoluogo;*
 - b) la relazione tra CM e Regione.*



Area vasta, enti e organizzazione democratica

- * La struttura del territorio italiano, la distribuzione della popolazione e la produzione del reddito richiedono **un presidio chiaro delle funzioni di area vasta**:
le **Città Metropolitane** sono una creazione necessaria
le **Province** sono un presenza indefettibile
 - * *Ambiente, pianificazione territoriale, mobilità;*
 - * *Infrastrutture, strade, difesa del suolo;*
 - * *Scuola (programmazione ed edilizia), formazione, lavoro;*
 - * *Regolazione dei servizi pubblici;*
 - * *Supporto ai Comuni del territorio in sussidiarietà.*
- * *L'organizzazione degli enti di area vasta risponde ai requisiti degli enti territoriali per cui oltre ai principi democratici richiamati dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 106/2002 e dall'art. 3 della Carta europea dell'autonomia locale.*



L'ESPERIENZA

Gli Stati federali di fronte alla crisi

- * Negli **USA**, la struttura federale è una risorsa per affrontare meglio le crisi.
 - * Per affrontare la depressione del 2008 il Congresso USA ha adottato l'*American Recovery and Reinvestment Act* nel **marzo 2009** che ha previsto un programma di spesa per **787 miliardi di dollari** per sovvenzioni agli Stati, agevolazioni agli individui, sgravi fiscali a livello federale, opere pubbliche (in particolare costruzione di strade).
- * Analoghe considerazioni valgono per la **Germania**. Il federalismo tedesco si è basato sempre sul ruolo dei *Länder*, relativamente alle seguenti fasi della storia recente:
 - * la riunificazione tedesca (1990);
 - * il processo di integrazione europeo (1993-94);
 - * la rifederalizzazione dell'ordinamento tedesco (2006);
 - * la revisione della Costituzione finanziaria (2009), che prevede già i meccanismi per fronteggiare, in collaborazione tra *Bund* e *Länder*, i problemi determinati dall'acuirsi della crisi economica.
 - * Nel **2010** il Governo federale tedesco ha varato una manovra di **100 mld. di €**. Pur riducendo la spesa del 4,22%, non si è trattato di tagli lineari: la ricerca ha avuto + 7,56% di risorse; la difesa +3,06%; l'ambiente +2,94%; l'economia +3,18%. In calo l'organizzazione amministrativa, l'agricoltura, le provvidenze sociali e per il lavoro



L'ESPERIENZA

Gli stati unitari di fronte alla crisi

L'ESEMPIO FRANCESE

- *La Francia ha cercato di ridurre il meno possibile la spesa pubblica e, per questa ragione, sembra seguire con forza la via dell'efficientamento della spesa attraverso riforme degli apparati amministrativi.
- *Dopo la riforma costituzionale del 2003 con cui si sono costituzionalizzate le Regioni, nel 2010 si è compiuta oltre alla **decentralizzazione** dei poteri anche la **deconcentrazione** dell'amministrazione statale.
- *Al momento sono allo studio riforme per una maggiore decentralizzazione: trasferendo ulteriori competenze ai **dipartimenti** e affidando un ruolo di governo più ampio nelle politiche alle **Regioni**.
- *Per contro nel **2014** sono previsti tagli per 18 mld. di € (15 di tagli e per il resto da aumenti delle entrate, realizzati soprattutto riducendo gli sgravi fiscali).
 - * un risparmio netto di 1,5 miliardi di euro sulle spese di funzionamento dello Stato.
 - * riduzione dei finanziamenti ad alcuni ministeri, in testa Agricoltura (-7%), Ambiente (-6,5%) e Cultura (-2%).
 - * Le spese dei Ministeri Interno e Difesa, ma anche del Ministero del Lavoro, sono preservate.



L'ESPERIENZA

Gli stati unitari di fronte alla crisi

L'ESEMPIO ITALIANO

* Il fallimento della legislazione di attuazione del Titolo V:

- * *Il federalismo fiscale*
- * *La carta delle autonomie*

* La legislazione della crisi tra il 2008 e il 2013: tagli e misure istituzionali

- * *Al 2013 la manovra è di circa 144 mld di €: 1/3 lo Stato 2/3 Regioni, enti locali e sanità (DL 95/12)*
- * *Riduzione dell'autonomia e della rappresentanza locale (sent. 198/2012), costi della politica, eliminazione delle Province;*
- * *Paradosso: + costi e opacità – servizi ai territori e alle comunità– effetto recessivo dei tagli.*

* La catarsi della riforma della Costituzione (ddlc Monti)

- * *Abolizione delle Province dalla Costituzione.*
- * *Centralizzazione delle competenze legislative in capo allo Stato.*

* La crisi di legittimazione dei partiti politici

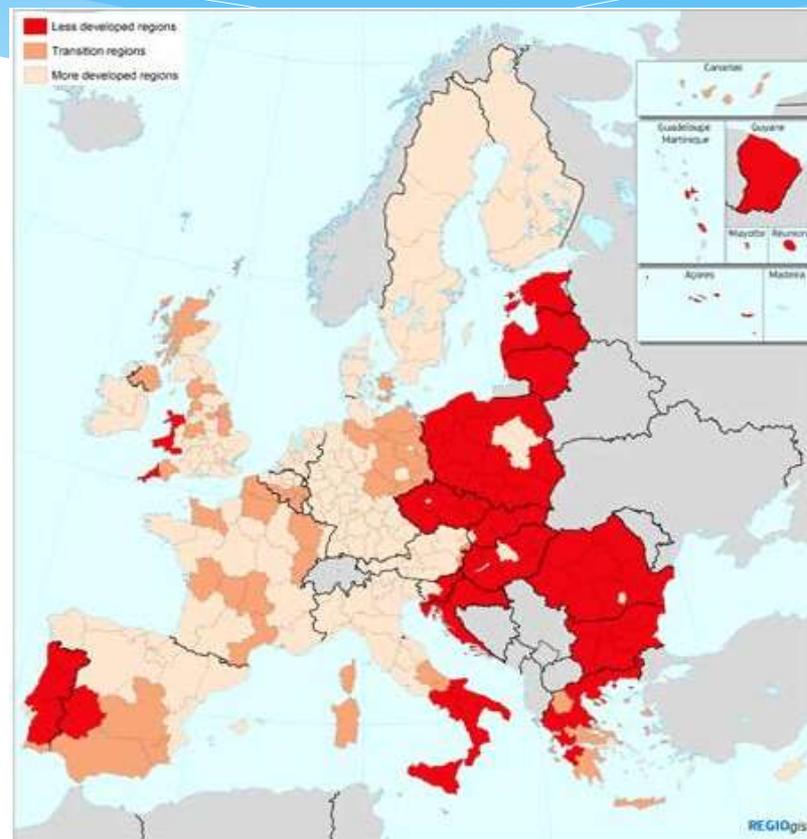
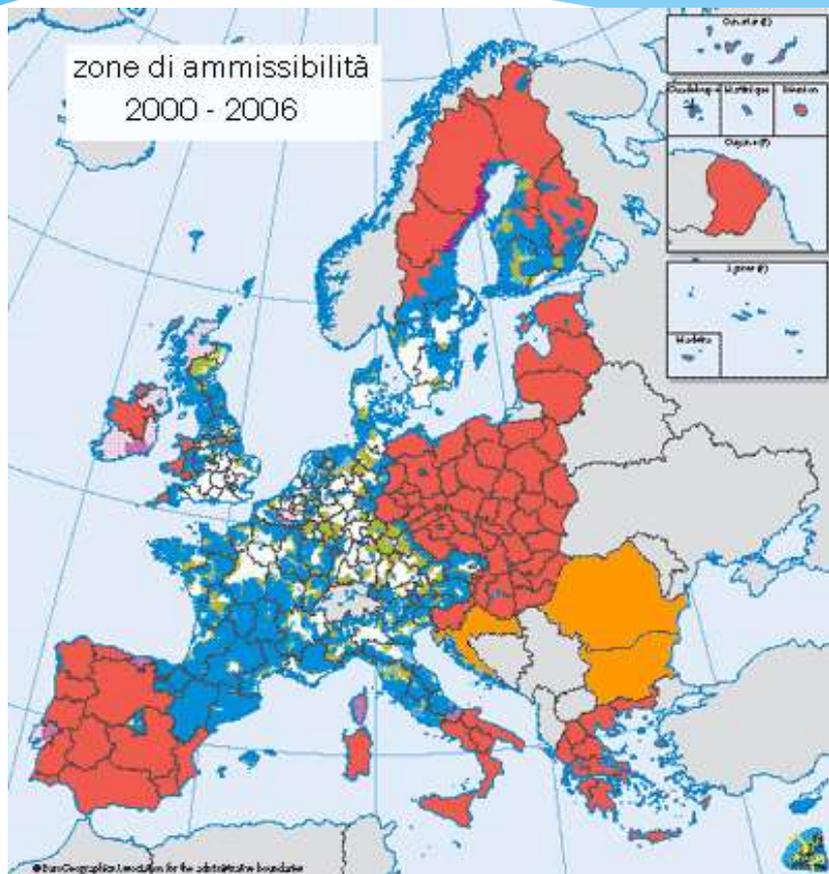


Quale governo del territorio durante la crisi?

- * Il modello della riforma del Titolo V era conforme alle esigenze dell'Europa e della globalizzazione, ma è stato totalmente disatteso, sin dall'inizio, verso **un modello neo-centralista**
 - * *Due spostamenti: dalle Regioni allo Stato e dal Parlamento al Governo (la decretazione d'urgenza).*
 - * *Mancata attuazione del Titolo V: responsabilità della politica e della burocrazia*
- * Due problemi irrisolti:
 - * *La riforma dell'Amministrazione statale;*
 - * *Il divario territoriale*
- * La mancanza di raccordi istituzionali non ha consentito di realizzare un **federalismo cooperativo** e ha permesso (a partire dal 1993) l'erosione della **democrazia** politica e territoriale.
 - * *Legge elettorale – finanziamento dei partiti politici – formazione delle coalizioni*
- * **I flussi migratori** interni e verso l'estero mostrano di fatto un governo del tipo del **federalismo competitivo** che ha portato a un ulteriore aumento del divario territoriale.
- * Il dualismo socio economico italiano è risolvibile :
 - * *Con un sistema di raccordi e collaborazione tra i diversi livelli di governo;*
 - * *Politiche di coesione condivise su strategie chiare.*



Il divario territoriale e la politica di coesione





Democrazia politica

Partiti politici e democrazia la trasformazione dei partiti politici

Il funzionamento della
democrazia dei partiti



Il disfunzionamento della
democrazia dei partiti





Democrazia territoriale

Partiti politici e territorio

la trasformazione della classe politica nazionale

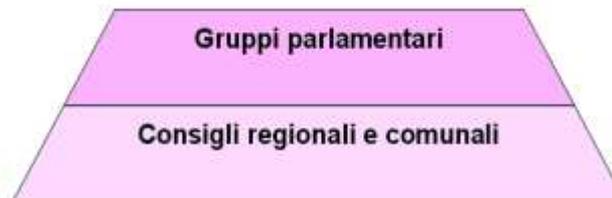
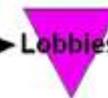
La democrazia territoriale, la rappresentanza e la classe politica

Dirigenti e consulenti dei partiti



La democrazia territoriale, la rappresentanza e la frattura nella classe politica

Dirigenti e consulenti di partito



«Il mio studio, sebbene non sia da intendersi come una diagnosi esauriente di tutti i mali di cui soffre l'Italia, è, credo, congruente con le speranze di milioni di italiani perché nei prossimi anni il sistema politico diventi più democratico e più efficace.

La mia analisi indica che alcuni supposti rimedi, come il progresso economico o la riforma delle istituzioni pubbliche, per quanto necessari e desiderabili in sé, non sono sufficienti ad assicurare la salute della democrazia italiana.

Due elementi critici, che sono richiesti dalla terapia, sono al centro della trama che mi son trovato a tessere: il primo è la *decentralizzazione del potere*, e il secondo è il *risvegliarsi dell'impegno civile*.

Il successo delle riforme politiche è, in ultima istanza, nelle mani dei normali cittadini italiani che risiedono in migliaia di comunità locali disseminate lungo tutta la penisola» *

* Robert Putnam *La tradizione civica nelle Regioni italiane*, Milano Rizzoli, 1993, VIII.



GRAZIE PER L'ATTENZIONE