

La capitale reticolare

Il decentramento
delle funzioni nazionali:
un'esperienza europea
e una proposta per l'Italia

*Marcello Pacini, Klaus R. Kunzmann, J. Neill Marshall,
Patrice Melé, Mario Rey, Giuseppe Gario, Gustavo Zagrebelsky*



*Edizioni della
Fondazione Giovanni Agnelli*

Quaderni della Fondazione

Studi e ricerche

Marcello Pacini, Klaus R. Kunzmann,
J. Neill Marshall, Patrice Melé,
Mario Rey, Giuseppe Gario, Gustavo Zagrebelski

La capitale reticolare

Il decentramento delle funzioni nazionali:
un'esperienza europea e una proposta per l'Italia



Edizioni della
Fondazione Giovanni Agnelli

La capitale reticolare. Il decentramento delle funzioni nazionali: un'esperienza e una proposta per l'Italia/scritti di Marcello Pacini, Klaus R. Kunzmann, J. Neill Marshall ...[et al.] - VIII, 105 p. : figure ; 21 cm

1. Decentramento politico - Europa, Italia
2. Stato Amministrazione centrale e amministrazione locale

I. Pacini, Marcello

II. Kunzmann, Klaus R.

La traduzione dei saggi di Kunzmann e Marshall è di Carla Palmieri;
la traduzione del saggio di Melé è di Claudio Rosso.

Copyright © 1993 by Edizioni della Fondazione Giovanni Agnelli
Via Giocosa 38, 10125 Torino tel. 011 6500500, fax 011 6502777
e-mail: edizioni@fga.it Internet: <http://www.fga.it>

ISBN 88-7860-078-4

Indice

La capitale reticolare: una proposta per l'Italia p. 1
Marcelo P acini

Il decentramento funzionale delle capitali: il caso della Germania
Klaus R. Kunzmann

1. Germania 1992: un modello di decentramento urbano ancora valido? 7
2. La dimensione storica del decentramento urbano in Germania 8
3. Il contesto sociopolitico del decentramento urbano in Germania 12
4. Aspetti del decentramento urbano in Germania 16
5. Le conseguenze spaziali della riunificazione: il dilemma Bonn-Berlino 20
6. Conclusioni: fattori e forze del decentramento urbano in Germania 24
7. L'esperienza tedesca è riproducibile? 25

Il decentramento funzionale delle capitali: il caso della Gran Bretagna
J. Neill Marshall

- Premessa 27
1. Le caratteristiche dell'amministrazione centrale 28
 2. La distribuzione spaziale dell'amministrazione pubblica e lo stato keynesiano 30
 3. La geografia dei «tagli» all'amministrazione pubblica 35
 4. La riorganizzazione e il dislocamento della funzione pubblica 40
- Conclusioni 46
Riferimenti bibliografici 48

Funzioni amministrative, decentramento e pianificazione territoriale:
l'esperienza francese
Patrice Melé

1. Delocalizzare, deconcentrare o decentrare... 51
2. Trasferimenti di attività: strumenti e procedure 53
3. Stato e territorio: modificare la geografia dei poteri 66

Conclusioni	p. 75
Cronologia	78
Riferimenti bibliografici	80
Decentramento e centralismo in Italia: tendenze e strategie <i>Mario Rey</i>	83
Reinterpretare il sistema urbano italiano <i>Giuseppe Gario</i>	91
Il significato della questione costituzionale della «capitale» <i>Gustavo Zagrebelski</i>	95
Riferimenti bibliografici	100
Nota sugli autori	101

La capitale reticolare: una proposta per l'Italia

Marcello Pacini

Il problema di allargare l'«effetto capitale», vale a dire trasferire in altre città parti considerevoli delle funzioni dello stato (e del parastato) centrale, si sta ponendo in Europa in modo concreto.

Le capitali hanno giocato un ruolo di enorme rilievo nella realtà così come nell'immaginario dell'età moderna. La capitale è stata il simbolo del potere e del prestigio nazionale, la visualizzazione territoriale del principio dell'unità statale, il fulcro di complessi apparati politici e ideologici non meno che di imponenti macchine amministrative. La periferia, la provincia, le altre città hanno talvolta vissuto con disagio il ruolo delle capitali, soprattutto quando, ed è specialmente il caso italiano, queste altre città possedevano un'eredità storica e culturale di primo piano o addirittura si presentavano come più convincenti incarnazioni dei processi di modernizzazione. Soltanto recentemente, tuttavia, si è cominciato a riflettere con serenità sulle interazioni fra capitale e sistema urbano nazionale, sui modelli con i quali tale rapporto può essere gestito e viene concretamente gestito in altre esperienze nazionali. La ricerca della Fondazione Giovanni Agnelli, della quale il presente «Quaderno» espone alcuni risultati, intende appunto avviare il dibattito su tale insieme di questioni, partendo da una lettura comparativa di quanto avviene in Francia, Germania e Gran Bretagna, per giungere a definire quale sia la situazione (e i ritardi) dell'Italia in questo campo. Almeno tre premesse sono opportune per introdurre il tema e la prospettiva comparata fra Italia e altre nazioni europee:

a) la linea della rilocalizzazione di funzioni delle capitali è diversa e indipendente da quella del decentramento amministrativo. Ma non è affatto incompatibile con quest'ultima. In tale accezione, il decentramento comporta il trasferimento di funzioni e competenze dal livello nazionale a enti locali, siano essi regioni o città. Ciò di cui stiamo parlando è invece una politica che, pur mantenendo una data funzione a livello centrale, nazionale, ne colloca la sede in una città diversa dalla capitale.

Sono in molti oggi in Italia a riconoscere la necessità di ampliare, drasticamente, autonomia e autogoverno delle regioni e delle aree metropolitane. È tuttavia evidente che, dopo aver riassegnato alla periferia prerogative e compiti oggi esercitati dal centro e dopo aver rinunciato ad alcune competenze a favore del livello europeo, resta e resterà un nucleo importante ed esteso di funzioni nazionali in senso stretto: ministeri, direzioni, istituti, agenzie, commissioni, comitati, enti pubblici o parapubblici, enti economici e imprese a partecipazione statale. È rispetto a quest'insieme di funzioni che proponiamo una riflessione che ruota intorno a una domanda: è davvero opportuno che la sede fisica di pressoché tutte le funzioni di rango nazionale sia la città capitale?

b) L'interrogativo non è nuovo per l'Italia. Già nel Risorgimento vi era chi vedeva con chiarezza i rischi che il nuovo centralismo burocratico portava con sé. Tuttavia nessuno avrebbe allora mai immaginato che Roma potesse seriamente mettere in dubbio il peso e il rango delle altre città italiane, senza al tempo stesso essere in grado di garantire un'efficiente gestione della cosa pubblica. Eppure, la storia postunitaria ha visto proprio una crescita esponenziale del peso della capitale.

c) Come si diceva i principali paesi europei si sono da tempo posti seriamente il problema dell'allargamento dell'effetto capitale. In Francia e in Gran Bretagna, soprattutto, la coesistenza nelle capitali delle funzioni di polo economico e finanziario, e di centro politico-amministrativo, ha reso precocemente evidente la necessità di politiche di riequilibrio e di rilocalizzazione, che sono state avviate energicamente e tempestivamente. L'Italia sconta così almeno trent'anni di ritardo nei confronti della Gran Bretagna e almeno quindici nei confronti della Francia. A sua volta, l'organizzazione della Repubblica federale è stata ed è ancora, dopo l'unificazione, nel segno dello storico pluralismo urbano tedesco; mentre nel nostro paese, anche in questi ultimi decenni, si è perseguito un modello di governo centralista come pochi altri in Europa, e una concentrazione di funzioni pregiate nella capitale a tutto svantaggio degli altri centri urbani. Anche in questo caso si può parlare di un'ennesima anomalia italiana. Un'anomalia rispetto alla tradizione storica di pluralismo urbano dell'Italia delle «cento città» e un'anomalia rispetto all'Europa.

L'esperienza europea propone numerosi esempi di disseminazione delle funzioni di capitale tra numerosi poli, chiamati a dar vita a una rete diffusa di competenze di rango nazionale, a una capitale, appunto, «reticolare».

In Gran Bretagna le ondate di decentramento iniziano nel 1963, quando vengono spostati da Londra verso il resto del paese trentadue-

mila posti di lavoro pubblico, ai quali fa seguito nel 1973 un ulteriore decentramento di altri trentunomila addetti e di diciassettemila nel 1990. È interessante notare il rango di queste delocalizzazioni, che hanno riguardato le strutture amministrative di interi ministeri: il Dipartimento per il Lavoro e l'occupazione ha la sua sede principale a Sheffield, il Dipartimento per la Sanità e la sicurezza sociale divide le sue centrali fra Leeds e Newcastle. Ed è importante anche rilevare come gli spostamenti abbiano interessato città poste a notevole distanza da Londra. Dopo una fase iniziale in cui si è gestito un decentramento prevalentemente a corto raggio, nessuna delle funzioni tolte a Londra nella fase recente è stata collocata nella regione del Sud-Est, quella più vicina alla capitale. Infine, è il caso di notare come la delocalizzazione da Londra sia proseguita sotto i governi thatcheriani con la finalità di ridurre i costi e snellire alcune strutture amministrative.

In Francia, dove la polemica sulla centralizzazione ha toccato i punti più alti, e Pinalisi ha dato i contributi più interessanti, le politiche di disseminazione delle sedi centrali si sono mosse negli ultimi anni con particolare incisività. Si è così instaurata una serie di vincoli alla crescita delle attività nella zona parigina, attraverso strumenti orientati sia in senso negativo – ad esempio, introducendo limiti alla concessione di licenze edilizie per uffici e centri direzionali nell'area di Parigi – sia in senso positivo – puntando alla delocalizzazione di funzioni importanti. È così nata una strategia che, dopo aver portato in grandi e medie città della «provincia» le sedi di notevoli attività di ricerca, ha anche toccato il settore delle «grandes écoles», che nelle nuove sedi hanno a loro volta costituito il nucleo delle tecnopoli delle quali la Francia è ormai innervata. La rilocazione ha riguardato anche le funzioni di spicco delle ferrovie, la cui struttura direzionale è stata in parte portata a Lione, la Electricité de France, che ha puntato su Grenoble, e la compagnia aerea di bandiera, che ha decentrato attività direzionali nella zona di Nizza. Ma l'ondata di decentramento più incisiva è quella avviata di recente, tra il 1991 e il 1992, culminata nello spostamento della mitica Ena, l'École nationale d'administration, tempio dell'alta burocrazia francese, a Strasburgo. Insieme a essa sono state spostate migliaia di altri posti di lavoro verso numerose località di taglia diversa, al seguito di funzioni tra le quali l'Agenzia per l'ambiente, le amministrazioni dei monopoli di stato, altre attività di ricerca e di formazione, ed enti centrali del settore militare. In questo quadro non va dimenticato il costante impegno francese per garantire alle città intermedie sedi di attività europee e internazionali: oltre al classico caso di Strasburgo, sede del parlamento europeo, va citato il sostegno dato a Lione per la localizzazione delle sedi centrali dell'Interpol e di

Euronews, a Grenoble per la sede delle ricerche nucleari europee, a Tolosa per le attività spaziali dell'Esa. Tale impegno è strettamente conseguente alla logica mirante alla creazione di poli di eccellenza nazionali nelle metropoli regionali: biotecnologie, cinema e audiovisivi a Lione; industria aerospaziale a Tolosa; ricerca nucleare ed elettronica a Grenoble e così via.

Il caso tedesco è di estremo interesse, in quanto la struttura urbana della Repubblica federale era, analogamente a quella italiana, caratterizzata da un notevole pluralismo dei poli di rilievo. Ciò aveva, correttamente, portato non solo alla scelta di una soluzione istituzionale di tipo federale, ma anche alla dispersione sul territorio nazionale delle funzioni centrali. La riunificazione e la conseguente comparsa sulla scena di una capitale dai forti connotati simbolici, come Berlino, avrebbero potuto dare una scossa in senso accentratore. Ciò sarebbe parso tanto più ragionevole in quanto lo spostamento di funzioni pubbliche verso l'Est avrebbe potuto in qualche modo compensare le difficoltà economiche della transizione. Appare dunque tanto più notevole la serenità con cui il governo federale ha saputo gestire una linea che difende il pluralismo urbano tedesco, senza trascurare le esigenze di sviluppo di Berlino. La sede della Corte costituzionale resterà a Karlsruhe, la banca centrale a Francoforte, il polo radiotelevisivo a Monaco, e Bonn conserverà interi dicasteri, così da mantenere il 55 per cento dei posti di lavoro nelle amministrazioni ministeriali centrali. Accanto alle istituzioni parlamentari, dunque, solo una minoranza delle funzioni governative migrerà verso Berlino. E, ancora, resterà decentrata nelle varie città medie e grandi una gran parte delle altre istituzioni centrali, governative o paragonative, in un quadro di pieno rispetto dell'assetto multipolare del sistema urbano.

Si potrebbe continuare citando il caso svedese, particolarmente avanzato sul terreno del decentramento ministeriale da Stoccolma, o quello svizzero, e si arriverebbe alla conclusione che abbiamo anticipato: anche in questo campo sta emergendo un'anomalia italiana, definita dall'accentuata vocazione accentratrice della capitale.

Vi sono oggi almeno tre ordini di considerazioni in base alle quali l'Italia dovrebbe adottare soluzioni che rompano con il passato e maggiormente si ispirino al modello di «capitale reticolare» diffuso in Europa. In primo luogo, l'innovazione tecnologica facilita questa scelta. La diffusione di reti informatiche, il ruolo dei micro e dei mini computer, i sistemi di archiviazione ottica, l'abbattimento dei costi delle telecomunicazioni, la riduzione dei tempi e dei costi di trasporto, ancor più nella prospettiva dell'alta velocità ferroviaria, rendono superflua la centralizzazione di tutta

la macchina nazionale in un unico luogo. Oggi è invece perfettamente possibile esercitare funzioni di rango nazionale da uno qualunque dei principali nodi del sistema urbano italiano.

In secondo luogo, vi sono i vantaggi economici e di efficienza, particolarmente auspicabili in un'Italia che desideri contenere la spesa pubblica. Nelle capitali, e Roma non fa eccezione, i costi dello spazio per uffici sono più alti che nelle altre grandi città. Ma lo stesso si può dire per il costo generale dei servizi, che evidentemente anche le strutture pubbliche devono in parte acquistare sul mercato. Sembra quindi inevitabile che la congestione di funzioni nella capitale si traduca in aggravi di costo per il settore pubblico. È evidente come tali problemi non possano essere risolti da rilocalizzazioni a breve raggio, che continuerebbero a far ricadere la domanda delle strutture amministrative sullo stesso mercato.

Altre forme di efficienza dell'azione e della presenza pubblica sono altrettanto importanti, sebbene più difficili da tradurre in termini di costi. Un primo terreno è quello che potremmo chiamare dell'efficienza informativa. Il rischio che corre una struttura amministrativa e di comando concentrata in un solo luogo è di ricevere ed elaborare in modo assai poco efficace tutta l'informazione che è reperibile negli altri poli del paese. Per limitarci a un solo esempio, non si capisce perché le funzioni di regolamentazione della borsa non debbano essere localizzate a Milano, dove vi è certamente più informazione finanziaria che a Roma. Un altro obiettivo da raggiungere, che può tradursi in un complessivo aumento dell'efficienza del sistema, è quello di una maggiore autonomia della funzione amministrativa rispetto al momento politico. È indubbio che la collocazione romana faciliti il controllo politico, per non dire partitico, delle principali funzioni di governo, comprese quelle che dovrebbero restare al di fuori della sua sfera. Il caso britannico insegna come una delle motivazioni del decentramento sia proprio stato il desiderio di garantire indipendenza ed efficacia all'azione amministrativa.

Infine, trasferire altrove alcune funzioni centrali può portare anche benefici per la stessa capitale, in termini di decongestionamento e vivibilità. Roma cumula in sé le funzioni di capitale politico-amministrativa, di centro mondiale della Chiesa cattolica, di metatouristica tra le più ambite del mondo. La città ospita pressoché tutte le funzioni centrali della repubblica italiana, tre corpi diplomatici, le sedi direzionali di gran parte delle Partecipazioni statali, un polo audiovisivo e informativo di rango internazionale, il perno delle linee aeree nazionali. Tale esasperata concentrazione di funzioni pregiate è inevitabilmente fra le cause del congestionamento di Roma: la rilocalizzazione alleggerisce Roma, offrendo ad altre città maggiori opportunità di crescita.

In conclusione, rinunciare a considerare senza pregiudizi la questione delle sedi delle funzioni nazionali sarebbe senza dubbio un'ennesima occasione perduta di razionalizzazione, modernizzazione e trasparenza dell'azione pubblica e parapubblica, con in più alcune conseguenze sfavorevoli per la capacità dell'Italia di raccogliere le imminenti sfide europee. Una delle domande che il nostro paese dovrà porsi in questi anni novanta è infatti: con quale sistema urbano vogliamo entrare in Europa?

Le nuove regole dell'economia internazionale e l'affermarsi del mercato unico in Europa richiederanno una capacità competitiva diffusa, estesa a tutte le regioni e a tutta la rete urbana, non concentrata in uno o due suoi punti. In tale prospettiva, l'Italia avrà l'obbligo di portare a livello europeo dieci, quindici delle sue città. Non dovrebbe essere difficile per una nazione che ha ricevuto dalla sua storia una ricchissima eredità di pluralismo urbano. Eppure, numerosi segnali avvertono che vi è il rischio di sperperare questa eredità. Mentre la Francia lotta per portare in Europa non solo Parigi, ma anche Lione, Tolosa, Strasburgo, Nizza, Bordeaux, Grenoble, Montpellier, Marsiglia e Brest; mentre la Germania divide ruoli nazionali nell'economia ma anche nell'amministrazione fra Bonn, Francoforte, Berlino, Monaco, Stoccarda, Karlsruhe, Amburgo, Bochum, Düsseldorf e Norimberga, l'Italia ancora esita ad abbandonare il modello di centralizzazione del momento pubblico.

Per invertire la tendenza, serve la rilocalizzazione di alcune importanti funzioni in altre città, primo ed essenziale passo verso il modello di «capitale reticolare» che sembra imporsi a livello europeo. Abbiamo già detto dei vantaggi immediati in termini di costi, efficienza, valorizzazione del sistema urbano nazionale e decongestionamento di Roma. Ma la strategia che conduce alla «capitale reticolare» porta con sé un altro importante beneficio: esso serve alla lunga e faticosa costruzione di un'identità nazionale condivisa e di un diffuso senso dello stato. Oggi infatti il modo migliore affinché lo stato, la *res publica*, venga davvero sentito come cosa di tutti sta nel garantire la massima diffusione possibile anche delle sue funzioni alte, dei suoi momenti e dei suoi simboli centrali.

Il decentramento funzionale delle capitali: il caso della Germania

Klaus R. Kunzmann

1. Germania 1992: un modello di decentramento urbano ancora valido?

Per decenni la Germania ha offerto un valido esempio di stato modernamente decentrato, con una struttura spaziale relativamente equilibrata e un sistema policentrico di grandi città, ognuna delle quali svolgeva funzioni specifiche nell'ambito del sistema urbano nazionale. Altre nazioni costantemente alle prese con vari problemi di centralizzazione politico-amministrativa, scompensi economici causati dall'agglomerazione o egemonie culturali, vedevano nella struttura federale tedesca un modello da cui trarre ispirazione o, se non altro, un esempio degno di essere analizzato. I politici tedeschi attivi sulla scena europea hanno inoltre sottolineato i molti vantaggi di un sistema federale ai fini dello sviluppo economico e sociale, proponendolo come modello per la futura unione europea.

Sarebbe eccessivamente semplicistico affermare che la potenza economica tedesca dipenda esclusivamente dalla struttura federale dello stato. Certo è, tuttavia, che la struttura decentrata del paese ha favorito uno sviluppo economico autonomo, a livello locale e regionale.

Oggi, dopo la riunificazione e la decisione di trasferire la capitale dalla provinciale Bonn alla futura metropoli che sarà Berlino, la tanto lodata struttura policentrica della Germania sembra essere in pericolo; tale preoccupazione è manifestata soprattutto da quanti hanno vanamente tentato di contrastare la decisione. Le recenti esperienze dimostrano tuttavia che il pericolo potrebbe essere stato sopravvalutato e che la forza di inerzia della struttura amministrativa è probabilmente maggiore di quanto si creda.

Anche dopo la riunificazione e la restituzione a Berlino della dignità di capitale, la Germania è dunque destinata a conservare una struttura policentrica, sebbene il peso specifico di alcune città potrebbe leggermente modificarsi nel corso del tempo. La nazione continuerà dunque a

rapresentare un valido esempio di moderno decentramento amministrativo. Cercheremo ora di rispondere ad alcuni interrogativi inerenti questo tema:

a) Quali sono le radici storiche del federalismo tedesco? Quali eventi storici hanno favorito la nascita del sistema federale?

b) Qual è la realtà del decentramento tedesco? Quali sono attualmente le caratteristiche della divisione funzionale della forza-lavoro tra i vari centri urbani?

c) L'attuale divisione funzionale della forza-lavoro resterà inalterata dopo la riunificazione o è destinata a mutare?

d) Quali sono le forze, i fattori e i soggetti che garantiscono il funzionamento del sistema e lo proteggono contro le tendenze centralizzanti?

e) Quali sono gli strumenti più efficaci per avviare un processo di decentramento?

f) Il modello tedesco (se tale può essere considerato) è trasferibile ad altri contesti? In caso affermativo, come e a quali condizioni ciò è possibile, e quali sono gli elementi trasmissibili?

Per rispondere a tali domande adotteremo una prospettiva urbanistica, prevalentemente interessata agli aspetti spaziali del problema. La nostra analisi non sarà pertanto fondata su una prospettiva storica, politica o giuridica, quanto piuttosto concentrata sulle relazioni tra federalismo, decentramento e sistema urbano.

2. La dimensione storica del decentramento urbano in Germania

Il tanto lodato decentramento del tessuto urbano tedesco non è il risultato di un'evoluzione recente: l'attuale sistema si è sviluppato nel corso dei secoli ed è profondamente radicato nella storia della nazione. Nell'anno 911, dopo la caduta dell'impero di Carlo Magno, venne introdotta la monarchia elettorale, che portò all'elezione di Konrad I a capo dell'impero tedesco. Durante tutto il Medioevo, la nazione non ebbe una capitale: i monarchi si trasferivano continuamente da una città all'altra e, fatto altrettanto importante ai fini della nascita di un sistema urbano decentrato, non esigevano il pagamento di tasse; i vari ducati di origine tribale conservarono il potere; alti dignitari religiosi o secolari costituirono unità politiche semiautonome. Come è ovvio, tale situazione fu all'origine di continui conflitti interni e scontri tribali, e impedì la trasformazione della Germania in stato nazionale.

Verso la fine del Medioevo, svariate dinastie feudali si spartivano il territorio tedesco e controllavano l'elezione del monarca: tra queste venivano infatti scelti i sette elettori ai quali erano attribuiti particolari privilegi. I grandi elettori e le potenti libere città imperiali dominavano in quel periodo i giochi di potere: conti, signori e cavalieri avevano ormai un ruolo di secondo piano. Al motto di «Stadtluft macht frei» (L'aria di città rende liberi), i comuni cercavano di attirare entro i propri confini le popolazioni rurali, offrendo loro protezione dalla servitù feudale. Le libere città imperiali divennero dunque i motori economici del paese, garantendosi l'indipendenza politica con la ricchezza. Alcuni comuni rafforzarono ulteriormente il proprio potere e la propria influenza riunendosi in associazioni (tra queste è da ricordare la Lega anseatica, che controllava gli scambi commerciali nell'area del mar Baltico). L'autonomia delle città-stato di Amburgo e Brema risale a quest'epoca. Anche le libere città imperiali della Germania meridionale (Francoforte, Norimberga, Regensburg e Augsburg) si affermarono ben presto come nuclei di sviluppo economico e nodi di comunicazione influenti anche sul piano politico: queste città furono sede delle assemblee politiche e si rafforzarono facendo leva sull'impegno dei cittadini nell'interesse comune.

Più tardi, nel XVII secolo, anche i notabili della chiesa cattolica costituirono alcune piccole monarchie (è il caso dei vescovi-principi di Würzburg, Bamberg e Salisburgo), aggiungendo un'altra tessera al mosaico del sistema urbano policentrico. Incoraggiando i progressi dell'architettura, della musica e delle belle arti, queste città si posero all'avanguardia dello sviluppo urbanistico e acquisirono notevole importanza sul piano culturale.

Durante il periodo dell'assolutismo furono invece duchi e monarchi feudali ad affidare ai migliori architetti la progettazione dei loro palazzi e delle città nelle quali risiedevano. Ancor oggi queste città (Karlsruhe, Mannheim, Düsseldorf e Hannover) raccolgono l'eredità dello spirito innovatore dei loro antichi sovrani.

La crescente ostilità nei confronti del sistema feudale che si diffuse durante il periodo della rivoluzione francese diede l'avvio in Prussia a una serie di riforme (promosse, ad esempio, dal barone von Stein) che miravano ad abbattere il feudalesimo e a creare una società di cittadini liberi e responsabili. Il 1808, data di promulgazione dell'«Ordinanza municipale», segna l'inizio di quell'autonomia amministrativa dei comuni che vige ormai da quasi due secoli.

Il congresso di Vienna del 1814-15 non portò alla creazione del tanto auspicato Reich tedesco, ma diede vita a una federazione piuttosto in-

coerente di singoli stati con una sede centrale (il *Bundestag*) a Francoforte e una Dieta federale formata da delegati non elettivi. Due decenni dopo nacque il mercato unico tedesco (l'unione doganale, o *Zollverein*); nel 1850, a due anni dal fallimento della rivoluzione del 1848, venne infine ricostituita la Confederazione tedesca.

Nel periodo della rivoluzione industriale, il nascente impero prussiano tentò senza successo di prendere il sopravvento sugli altri stati tedeschi (quali la Baviera, il Baden o il Württemberg). Grazie ai progressi dell'industrializzazione, ai consistenti indennizzi versati dalla Francia a seguito della guerra del 1870-71 e a un vero e proprio boom edilizio (specialmente nel campo delle infrastrutture e delle abitazioni destinate alla locazione), gli ultimi venticinque anni del XIX secolo videro una rapida espansione delle città tedesche, specialmente nelle aree di recente industrializzazione: la Ruhr, la Slesia settentrionale, la Saar, il «distretto industriale centrale» e soprattutto Berlino. Quest'ultima, in particolare, si sviluppò tanto da oltrepassare i confini urbani inglobando alcuni centri minori. L'espansione del sistema ferroviario collegò i nuovi centri industriali alle storiche capitali dei vari stati sovrani creando un tessuto urbano denso e policentrico.

La città di Berlino, nuova capitale di un impero tedesco dominato dalla Prussia, poté ovviamente trarre vantaggio da questa straordinaria crescita economica, affermandosi come punto nodale delle correnti di comunicazione e di informazione, fulcro del potere economico, dell'egemonia culturale e del potere politico. All'inizio del nuovo secolo, le città industriali della Germania trassero enormi profitti dalla corsa agli armamenti culminata più tardi, durante la prima guerra mondiale, in un gigantesco incremento del consumo di materiali bellici.

Successivamente, dopo una fase di profonda recessione economica e di gravi tensioni sociali, l'affermazione del Terzo Reich segnò l'inizio di un nuovo periodo di decentramento urbano, che mirava a costituire le basi territoriali del potente sistema totalitario. A fianco di Berlino, altre città quali Monaco, Norimberga e Wolfsburg vennero sviluppate e trasformate in simboli della potenza nazista.

Le città tedesche si ripresero con stupefacente rapidità dai pesanti bombardamenti della seconda guerra mondiale. Molti fattori contribuirono a questa vera e propria «rinascita dalle ceneri»: primo fra tutti il piano Marshall, che favorì la ricostruzione delle infrastrutture e la ripresa economica. Più importante ai fini della conservazione del sistema urbano policentrico fu la strategia messa in atto dalle forze alleate che occupavano il paese, esplicitamente finalizzata a impedire ogni nuova concen-

trazione di potere economico o politico. La volontà di mantenere la Germania in una condizione di debolezza politica portò alla creazione – o alla ricostituzione – di piccoli stati regionali (Länder), che nel 1949 vennero riuniti nella Repubblica federale della Germania occidentale. L'occupazione sovietica della Germania orientale favorì in quella parte del paese l'affermazione di un sistema economico basato sulla pianificazione centrale.

Gli undici stati della Repubblica federale tedesca nata nel 1949 avevano proprie costituzioni, conformi ai principi della costituzione federale (la Legge fondamentale o *Grundgesetz*), e poteri autonomi sul piano legislativo ed esecutivo. L'autonomia, sia economica (estesa anche alla gestione finanziaria) sia culturale (sostenuta ad esempio dalle università), costituiva uno dei fondamenti del nuovo sistema federale che attingeva alla tanto criticata tradizione del «particolarismo» ottocentesco, inteso come forma di federalismo che garantiva l'esistenza di differenze e autonomie regionali, accelerando i processi decisionali e limitando il controllo da parte delle autorità centrali. Le capitali dei vari Länder (non necessariamente le maggiori città di ciascuno stato) vennero rapidamente ricostruite e divennero i nodi della nuova rete di informazione e comunicazione della Germania del secondo dopoguerra.

La costituzione della Repubblica federale tedesca definisce i fondamenti del sistema federale rafforzando al tempo stesso l'autonomia dei governi locali. Questi ultimi detengono il potere decisionale su tutte le questioni che interessano la loro comunità, e in particolare sullo sviluppo urbano, compresi i trasporti pubblici urbani, i servizi e l'istruzione. In tutti questi ambiti di autogoverno, gli enti locali sono soggetti esclusivamente all'autorità giuridica del Land cui appartengono.

Questo breve excursus storico dimostra dunque quanto siano profonde le radici del sistema federale tedesco. Il decentramento del tessuto urbano del paese è eredità di lunghi conflitti tribali, dello spirito di iniziativa dei signori feudali, delle ambizioni secolari del clero, dell'evoluzione dei monopoli urbani e della lunga egemonia delle leghe cittadine. Nel corso dei secoli, ogni strategia politica elaborata a livello centrale ha dovuto fare i conti con una solida rete urbana a struttura policentrica. Anche se nel corso dei secoli l'una o l'altra città hanno perduto la loro antica potenza (è il caso ad esempio di Augsburg, Norimberga, Treviri e Lubecca), il sistema urbano policentrico non ha mai corso seri pericoli. La decisione di riportare a Berlino la capitale della Germania unita potrà forse alterare gli equilibri interni, ma non potrà certo compromettere (salvo improvvisi rovesciamenti dell'ordine democratico) la solidità del tessuto urbano della nazione.

3. *Il contesto sociopolitico del decentramento urbano in Germania*

Abbiamo dunque visto come il tessuto urbano policentrico della Germania abbia profonde radici nella storia del paese. A partire dal 1949, la conservazione di tale sistema ha rappresentato uno dei principali obiettivi politici, tanto della federazione quanto dei singoli stati. Una breve descrizione del contesto sociopolitico dei processi decisionali ai vari livelli dell'apparato governativo è a questo punto utile per meglio comprendere i meccanismi che hanno favorito la conservazione del sistema urbano decentrato.

Il sistema federale. Come già accennato, i principi del sistema federale vigente in Germania sono contenuti nella cosiddetta *Grundgesetz*, che garantisce l'esistenza di undici stati (ora diventati sedici), comprese le città-stato di Amburgo, Brema e Berlino. Nel corso degli anni si è cercato in vari modi di eliminare le disparità tra l'uno e l'altro stato, e di migliorare l'efficienza dei singoli Länder. Da alcuni anni si discute (seppure con scarse prospettive di effettiva realizzazione) sulla possibile unificazione dei Länder settentrionali di Amburgo, Schleswig-Holstein, Bassa Sassonia e Brema. A sudovest, la fusione del Saarland e della Renania-Palatinato con l'Assia potrebbe portare alla creazione di un nuovo Land di importanza pari a quella della Baviera o della Renania settentrionale-Vestfalia; l'interesse politico verso una riforma funzionale di questo tipo è tuttavia piuttosto scarso. Ben più forti sembrano essere le tradizioni culturali e gli individualismi degli stati la cui esistenza autonoma verrebbe interrotta dall'unificazione.

Ai fini di una maggiore efficienza sarebbe forse stato più opportuno, all'indomani dell'unificazione, fare dell'ex Germania orientale un solo Land invece di cinque (Sassonia, Sassonia-Anhalt, Turingia, Mecklenburgo-Pomerania occidentale, Brandeburgo). Anche in questo caso, tuttavia, motivazioni di carattere storico e politico hanno reso impossibile l'applicazione di criteri di pura efficienza in un momento in cui gli eventi richiedevano decisioni tempestive. Unica innovazione sarà la già approvata unificazione di Berlino (Ovest ed Est) con il Land del Brandeburgo, che creerà un hinterland più vasto e adatto al futuro sviluppo della rinata metropoli.

Il principio di delega. Uno dei cardini fondamentali del federalismo tedesco è il cosiddetto «principio di delega» in base al quale le funzioni e i programmi pubblici devono essere affidati all'unità amministrativa del livello più basso possibile, a condizione che essa sia in grado di assumer-

sene gli impegni e gli oneri finanziari. Gli enti locali sono solitamente piuttosto gelosi di questo diritto, anche se assai meno intransigenti quando sia necessario ottenere fondi e finanziamenti dagli organismi governativi di grado più elevato; in alcuni casi, gli enti locali si lasciano quindi «corrompere» dai finanziamenti stanziati dai Länder. Il principio di delega si è comunque dimostrato un meccanismo assai efficace per suddividere il carico di lavoro tra i vari livelli dell'apparato governativo. L'imminente unificazione europea, che aggiungerà un ulteriore livello alla struttura amministrativa, ha conferito nuovo peso politico a tale principio, mettendo in pericolo l'applicazione degli accordi di Maastricht.

Custodi del principio di delega sono tre importanti associazioni che riuniscono enti locali e contee: il *Deutscher Städtetag*, il *Deutscher Städteund Gemeindebund* e il *Deutscher Landkreistag*; esse rappresentano rispettivamente le grandi città, i centri minori e le comunità rurali, e infine le contee (*Kreise*). Dalle loro sedi centrali, per il momento ancora situate a Colonia e a Diisseldorf, queste associazioni osservano scrupolosamente le tendenze dello sviluppo urbano in Germania, lanciando segnali di allarme ogni volta che percepiscono o prevedono il manifestarsi di fenomeni di centralizzazione nei vari Länder o presso il governo centrale. Nessuna legge può essere presentata al parlamento federale o ai Länder senza che queste associazioni ne abbiano valutato il possibile impatto sull'autonomia amministrativa degli enti locali.

La perequazione finanziaria orizzontale e verticale. La diversa capacità economica dei vari Länder influisce direttamente sulla loro capacità di imposizione fiscale. Ai Länder finanziariamente più prosperi (Baviera, Baden-Württemberg e Renania settentrionale-Vestfalia) se ne contrappongono altri relativamente più deboli; in ultimo vengono i cinque nuovi Länder della Germania orientale. Le disparità tra i vari Länder vengono superate in parte grazie alla distribuzione differenziata del gettito dell'imposta sugli affari da loro riscossa e in parte tramite il versamento, da parte dei Länder economicamente più forti, di contributi a favore di quelli più deboli; tale accordo viene negoziato con la supervisione imparziale del Ministero federale delle Finanze.

Per un periodo transitorio di cinque anni, fino al 1994, i Länder orientali saranno esclusi dal meccanismo di perequazione finanziaria orizzontale. Essi potranno inoltre beneficiare di due programmi federali, il «Fondo per l'unità tedesca» (*Fonds Deutsche Einheit*) e il «Programma comune per il rilancio dell'Est» (*Gemeinschaftswerk Aufschwung Ost*). La futura inclusione dei nuovi Länder nel sistema di perequazione finanziaria rappresenterà un banco di prova per il meccanismo stesso, dal

momento che le disparità esistenti tra Länder occidentali e orientali comporteranno la redistribuzione di oltre quaranta miliardi di marchi a vantaggio dei cinque stati orientali. Di ciò dovrebbero fare le spese soprattutto i Länder occidentali più poveri che, ovviamente, si stanno adoperando per l'adozione di altri strumenti che esprimano la solidarietà sociale nei confronti della Germania riunificata.

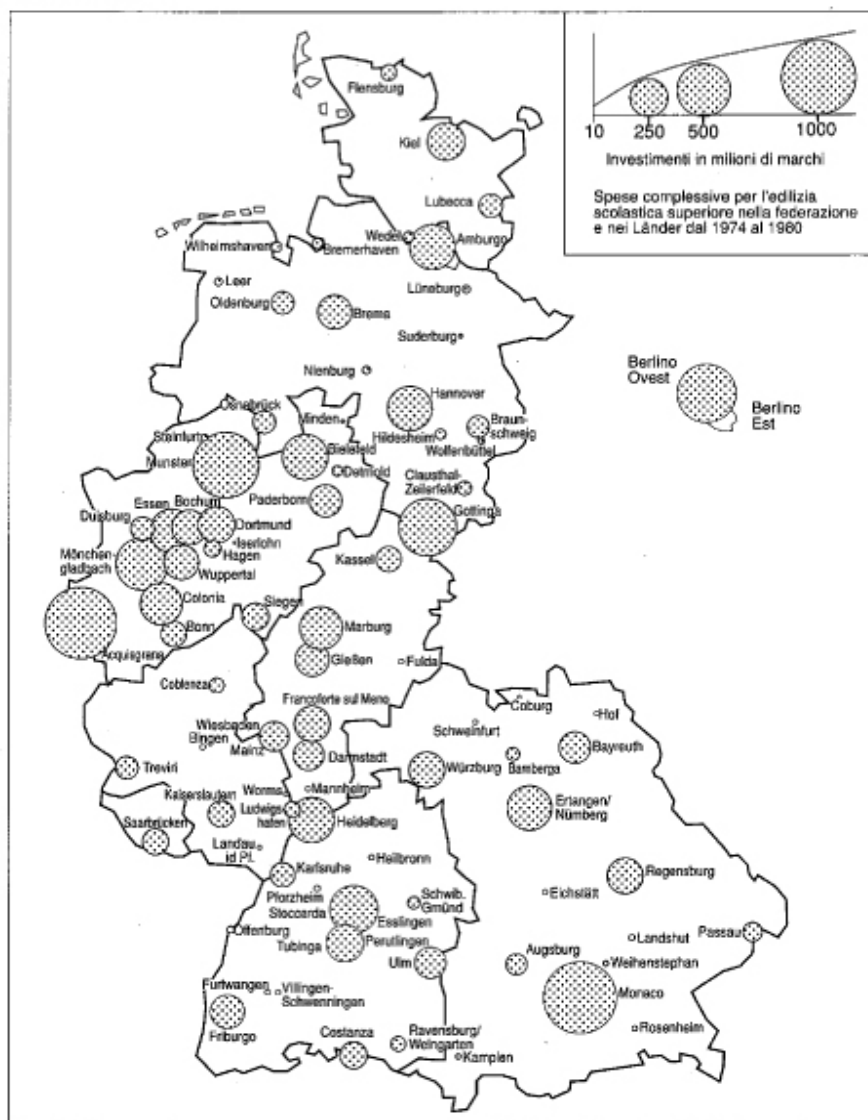
Mass media, fiere e università: i punti cardinali della Germania policentrica. Tre elementi sono essenziali per garantire la conservazione di un sistema urbano relativamente equilibrato: il decentramento regionale dei mezzi di comunicazione, la distribuzione delle fiere internazionali fra le principali città, e infine la presenza delle università, che svolgono un'importante funzione ai fini dello sviluppo regionale e locale della nazione.

I quotidiani regionali hanno una tradizione assai solida nella Germania del dopoguerra. Sebbene alcune testate originariamente a diffusione regionale («Frankfurter Rundschau», «Frankfurter Allgemeine», «Süddeutsche Zeitung») abbiano assunto importanza nazionale, il mercato tedesco non è dominato da due o tre quotidiani soltanto. Al contrario, molte regioni del paese sono ancora servite da quotidiani a carattere esclusivamente regionale. In tutta la Renania settentrionale-Vestfalia, ad esempio, non si pubblica un solo quotidiano a diffusione nazionale. La forte tradizione dell'informazione stampata di carattere regionale, ora integrata dalla nascita di emittenti radiofoniche e televisive locali o regionali, è di per se stessa funzionale al decentramento del sistema urbano; essa garantisce inoltre la disponibilità di servizi di comunicazione e di informazione locale assai efficaci e influenti.

Fin dal dopoguerra, le principali città della Germania hanno fatto a gara le une con le altre nell'allestire fiere internazionali che dessero lustro alla loro immagine. La *Buchmesse* di Francoforte, il *Boot* di Düsseldorf, la *Handwerkermesse* (fiera dell'artigianato) di Monaco, il *Cebit* di Hannover e tutte le altre manifestazioni hanno innalzato il profilo e rafforzato l'importanza economica delle città che le ospitano, obbligandole inoltre a fornire servizi efficienti e interessanti possibilità di svago ai potenziali visitatori stranieri. La notorietà delle fiere ha a sua volta reso quei centri più competitivi in paragone ad altre città tedesche ed europee.

Non meno importante per la conservazione del modello tedesco di sviluppo urbano è l'esistenza di un sistema policentrico di università finanziate dai diversi Länder. Ad eccezione delle accademie militari della *Bundeswehr*, di poche università private e di alcuni istituti specializzati per la formazione del personale amministrativo federale, le università tedesche sono poste sotto la giurisdizione dei Länder. In virtù di una tra-

Figura 1. Investimenti a favore degli istituti di istruzione superiore nella Germania occidentale, 1974-80^a.



^a I confini dei Länder federali sono conformi al rapporto 1982 sull'ordinamento territoriale del governo federale.

Fonte: Ministero federale dell'istruzione e della scienza.

dizione secolare, queste università hanno generalmente una duplice struttura: oltre a garantire una formazione accademica agli studenti provenienti dal loro circoscritto hinterland regionale, questi istituti accolgono infatti studenti giunti da ogni parte del mondo per acquisire una specializzazione nelle discipline specifiche nelle quali l'università ha acquisito fama nazionale o internazionale. Al giorno d'oggi, salvo rare eccezioni, tutte le città tedesche con più di centomila abitanti (si veda la fig. 1) ospitano almeno un istituto di istruzione superiore: un'università, un politecnico o un istituto di qualificazione professionale. Grazie alla loro lunga tradizione e all'esistenza di vari meccanismi di interrelazione tra università e industria, questi istituti svolgono un ruolo essenziale ai fini dello sviluppo economico locale e regionale. Poiché negli ultimi tempi la disponibilità di strutture per la ricerca e lo sviluppo, nonché di poli tecnologici o scientifici, ha acquisito importanza prioritaria tanto per i politici quanto per gli imprenditori privati, l'esistenza di un'università è diventata un fattore decisivo per la distribuzione degli investimenti privati nel campo dell'alta tecnologia. D'altro canto, l'università rappresenta di norma un fattore essenziale per la nascita di contesti locali innovativi, i quali a loro volta pongono le basi del futuro sviluppo economico e sociale del tessuto urbano.

4. *Aspetti del decentramento urbano in Germania*

I centri urbani della Germania svolgono essenzialmente tre tipi di funzioni:

- a) in base al loro retroterra, le città tedesche hanno un preciso ruolo economico o culturale;
- b) svolgono inoltre funzioni politico-amministrative nell'ambito dei rispettivi Länder, come capitali o come sedi amministrative delle istituzioni del Land;
- c) rivestono infine le funzioni loro assegnate dal governo federale, ospitando istituzioni federali o centri di ricerca e sviluppo di importanza nazionale.

Come è ovvio, queste tre funzioni interagiscono l'una con l'altra dando luogo a ulteriori sinergie, a patto che le condizioni sociopolitiche siano favorevoli e le funzioni stesse siano facilmente accessibili. Tali sinergie, a loro volta, incrementano le economie di agglomerazione e accrescono l'importanza funzionale delle singole città.

A fianco dei compiti sopra elencati, molti centri urbani della Germania svolgono altre funzioni che sono state loro assegnate a seguito di un processo di decentramento che si potrebbe con maggiore esattezza definire «deconcentramento». Nel corso dei decenni, il consenso politico intorno alla dottrina del policentrismo urbano ha dato luogo a una deliberata distribuzione delle istituzioni federali su tutto il territorio del paese, al fine di evitare l'eccessiva concentrazione delle funzioni e del potere federale in una o in poche città.

Ciò non ha impedito, naturalmente, il concentrarsi delle funzioni federali a Bonn: nell'ex capitale della Germania occidentale hanno infatti sede tutti i ministeri federali e le istituzioni pubbliche, semipubbliche o private a questi ultimi connesse o subordinate. Tale situazione non è destinata a mutare in breve tempo: il trasferimento degli organi di governo federali da Bonn a Berlino richiederà molto tempo, forse più di un decennio.

La scelta di Bonn come capitale «provvisoria» della Germania del dopoguerra, attuata dalle forze alleate, mirava a indebolire le strutture centralistiche del paese: con lo stesso intento, le sedi della potente banca centrale tedesca (la *Deutsche Bundesbank*) e del *Bundesgerichtshof* (la Corte suprema federale) furono stabilite rispettivamente a Francoforte e a Karlsruhe. Negli anni successivi, molte altre istituzioni federali vennero collocate al di fuori della capitale, e in alcuni casi al di fuori dei maggiori centri urbani, in base a una politica statale esplicitamente finalizzata a eliminare le disparità tra regione e regione e a incoraggiare il decentramento degli investimenti privati. La distribuzione delle sedi federali che ne è risultata (si vedano la fig. 2 e la tab. 1) ha dato luogo a una struttura basata sul decentramento delle funzioni dello stato.

Tale situazione è tuttavia destinata a modificarsi nel corso dei prossimi anni, anche se la struttura di base resterà probabilmente invariata. Alcune istituzioni del governo federale (quali, non è ancora dato sapere) verranno certamente trasferite a Berlino; è pressoché sicuro, tuttavia, che alcuni ministeri rimarranno a Bonn. Le nuove funzioni o istituzioni federali verranno collocate nelle città della Germania orientale; identica sorte potrebbe toccare ad alcune istituzioni già esistenti. Tutto ciò è comunque subordinato all'approvazione della Commissione per il federalismo coordinata dal presidente del parlamento federale: quest'ultima, tuttavia, non ha per il momento elaborato né un programma definitivo, né un indirizzo politico generale.

La strategia di decentramento applicata in Germania ha un altro aspetto essenziale nella distribuzione degli istituti federali per la ricerca e lo sviluppo e degli istituti di ricerca applicata sostenuti dal governo fe-

Figura 2. Distribuzione spaziale delle istituzioni federali nella Germania occidentale, 1988.



Fonte: elaborazione dell'autore.

Tabella 1. *Le istituzioni federali della Germania occidentale nel 1988.*

1. Flensburg	Ufficio federale della motorizzazione
2. Amburgo	Registro navale federale
3.	Ufficio federale della navigazione marittima
4. Braunschweig	Ufficio federale dell'aviazione
5. Salzgitter	*Ufficio federale per la protezione dalle radiazioni atomiche
6. Münster	*Sede centrale delle casse di risparmio postali
7. Kassel	<i>Tribunale federale del lavoro</i>
8.	<i>Tribunale sociale federale</i>
9. Colonia	<i>Ufficio federale per la tutela della Costituzione</i>
10.	Ufficio amministrativo federale
11. Bonn	Ufficio federale per la protezione della popolazione civile
12.	Ufficio federale delle finanze
13.	<i>Ministero degli Esteri</i>
14.	*Ufficio federale per la protezione delle specie animali
15. Coblenza	Archivio federale
16.	Ufficio federale di idrografia
17.	Ufficio federale degli approvvigionamenti militari
18. Wiesbaden	Ufficio criminale federale
19.	Ufficio federale di statistica
20. Francoforte	<i>Banca centrale tedesca</i>
21.	<i>Ente federale delle ferrovie</i>
22.	Ufficio federale della nutrizione e dell'economia
23.	Corte dei conti federale
24.	<i>Ufficio federale per l'economia industriale</i>
25.	Biblioteca federale
26.	Istituto federale per il commercio estero
27.	*Ufficio federale dell'economia (Eschborn)
28. Magonza	*Ufficio federale per le poste e le telecomunicazioni
29. Darmstadt	*Ufficio federale per la radiotrasmissione da emittenti mobili
30. Norimberga	Istituto federale del lavoro
31.	Ufficio federale per il riconoscimento dei profughi stranieri
32. Karlsruhe	<i>Corte suprema federale</i>
33.	<i>Corte costituzionale</i>
34. Stoccarda	*Ufficio di assistenza sociale delle poste federali
35. Monaco	Corte federale delle finanze
36.	Ufficio federale dei brevetti
37. Berlino	Ufficio federale della previdenza sociale
38.	Ufficio federale della sanità
39.	<i>Ufficio federale dei cartelli</i>
40	Ufficio federale di sorveglianza sugli istituti di credito
41	Ufficio federale per i collaudi dei materiali
42	Ufficio federale di sorveglianza sulle compagnie di assicurazione e le casse di risparmio edilizie
43.	Corte amministrativa federale
44.	Ufficio federale per l'ambiente

Gli asterischi () indicano le sedi proposte per le nuove istituzioni federali; il corsivo indica le istituzioni federali di maggior importanza.*

Fonte: elaborazione dell'autore sulla base di varie informazioni.

derale (*Fraunhofer Institute*). Rispondendo anche in questo caso ai principi dello sviluppo regionale equilibrato, l'espansione degli istituti di ricerca e sviluppo sul territorio della Germania è finalizzata alla creazione di centri di innovazione tecnologica collegati alle università delle rispettive regioni o orientati verso i settori industriali più sviluppati nelle rispettive aree. Il decentramento di conoscenze ed esperienze mira dunque allo sviluppo di ambienti innovativi e creativi: questi, a loro volta, favoriscono la nascita di imprese innovative e orientate all'export, oppure incoraggiano l'insediamento di aziende ad alta tecnologia. Il livello relativamente elevato delle condizioni di vita nei centri urbani di media grandezza ha certamente avuto un peso decisivo nell'indurre i ricercatori a stabilirvisi, facilitando la realizzazione dei programmi di decentramento.

All'indomani della riunificazione, come è ovvio, le autorità intendono concentrarsi sulla creazione di nuovi centri di ricerca e sviluppo nell'ex Germania orientale. Poiché tuttavia tale processo è ancora in corso di svolgimento, non è possibile valutarne gli effetti ai fini del decentramento.

5. Le conseguenze spaziali della riunificazione: il dilemma Bonn-Berlino

La riunificazione della Germania è destinata ad avere notevoli conseguenze sulla struttura urbana della nazione. Molti si domandano se Berlino, la rinata capitale tedesca, potrà efficacemente candidarsi a un ruolo di «metropoli europea», se non addirittura di «città globale». Quale sarà, inoltre, il futuro di Bonn? La posizione di Francoforte all'interno del sistema urbano europeo risulterà indebolita? Le grandi capitali dei Länder (Monaco, Stoccarda, Hannover e Düsseldorf) dovranno abdicare ad alcune funzioni essenziali a favore di Berlino, o forse di Potsdam, Magdeburgo, Dresda, Erfurt o Schwerin, nuovi capoluoghi dei Länder orientali? È troppo presto per dare a queste e ad altre domande risposte soddisfacenti e basate sull'esperienza. La Commissione parlamentare per il federalismo appositamente creata per studiare tali problemi è ancora al lavoro: il suo compito consisterà nel decidere la collocazione delle nuove istituzioni federali e il trasferimento di quelle già esistenti. La diffusione agli organi di stampa di programmi di trasferimento ufficiosi suscita di tanto in tanto obiezioni e controproposte. Per il momento, tuttavia, nessuna decisione definitiva è stata presa.

Prima che nel giugno del 1991 il parlamento decidesse a favore di Berlino, il dibattito circa la collocazione della sede governativa della Germania riunificata era stato piuttosto acceso. Liberi dalla disciplina di

partito (circostanza assai rara per il parlamento tedesco), i deputati votarono a sfavore di Bonn con un'esigua maggioranza. Questa scelta così densa di significati politici aveva diviso la nazione in due schieramenti che valicavano le linee di partito e le opposizioni ideologiche: una delle due fazioni era assolutamente convinta della necessità che Berlino fosse (o meglio, ridiventasse) la capitale della Germania unificata. I sostenitori di questo schieramento sottolineavano lo spiccato provincialismo di Bonn, giustificando il loro voto con una sorta di riguardo verso l'antica metropoli del periodo prebellico e con la necessità di scegliere una capitale che fosse simile per importanza e dimensioni alle altre due «città globali» europee, ossia Parigi e Londra. Ben più convincente era tuttavia l'argomentazione secondo cui soltanto la scelta di Berlino (più vicina, se non altro geograficamente, alle esigenze e ai problemi degli abitanti dei cinque nuovi Länder) avrebbe potuto curare l'acuta «sindrome da annessione» dei Länder orientali. I sostenitori dell'opposto schieramento vedevano invece nella scelta di Berlino un pericolo di centralizzazione politica, di convergenza ed eccessiva concentrazione del potere economico, nonché di egemonia culturale, e temevano un indebolimento sia del sistema federale sia delle capitali dei Länder. I loro avversari li accusavano di scarsa solidarietà nei confronti dei cittadini della Germania orientale, di mancato rispetto della costituzione e degli impegni presi al momento della riunificazione.

La decisione definitiva è stata presa senza che fosse attuato alcuno studio approfondito delle sue possibili conseguenze economiche e geografiche. Si è trattato insomma non di una decisione razionale ma di una scelta politica, assai applaudita dai mass media e in particolare dalla stampa internazionale che ovviamente preferiva stabilire a Berlino, piuttosto che a Bonn, le proprie centrali di informazione e comunicazione. Ampi consensi sono stati espressi anche dagli intellettuali più conservatori; le proteste di altri, tra i quali Günther Grass, sono rimaste inascoltate. Giovani e anziani hanno espresso plauso unanime, tacciando di egoismo e provincialismo le generazioni di mezzo.

La scelta di Berlino ha tuttavia suscitato in molti un certo imbarazzo che, in fin dei conti, potrebbe rivelarsi non del tutto controproducente. La sconfitta di Bonn ha fatto convergere sulla città l'attenzione del mondo politico; i fatti hanno inoltre dimostrato che il trasferimento a Berlino potrebbe richiedere una decina d'anni, se non addirittura una generazione. Nessun ministero sarà trasferito nella nuova capitale prima del 1995. Berlino non è ancora pronta a ospitare migliaia di dipendenti pubblici: il senato della città sta ancora discutendo tra mille controversie i modelli del futuro

sviluppo urbano e i progetti per le nuove sedi governative che dovrebbero sorgere sulla Potsdamer Platz. L'incerta attribuzione della proprietà fondiaria a Berlino Est rallenta il processo di ricostruzione. Per il momento, l'unico dato sicuro è che i prezzi dei terreni utilizzabili a fini speculativi sono triplicati, portando Berlino e le zone circostanti ai primi posti della graduatoria nazionale.

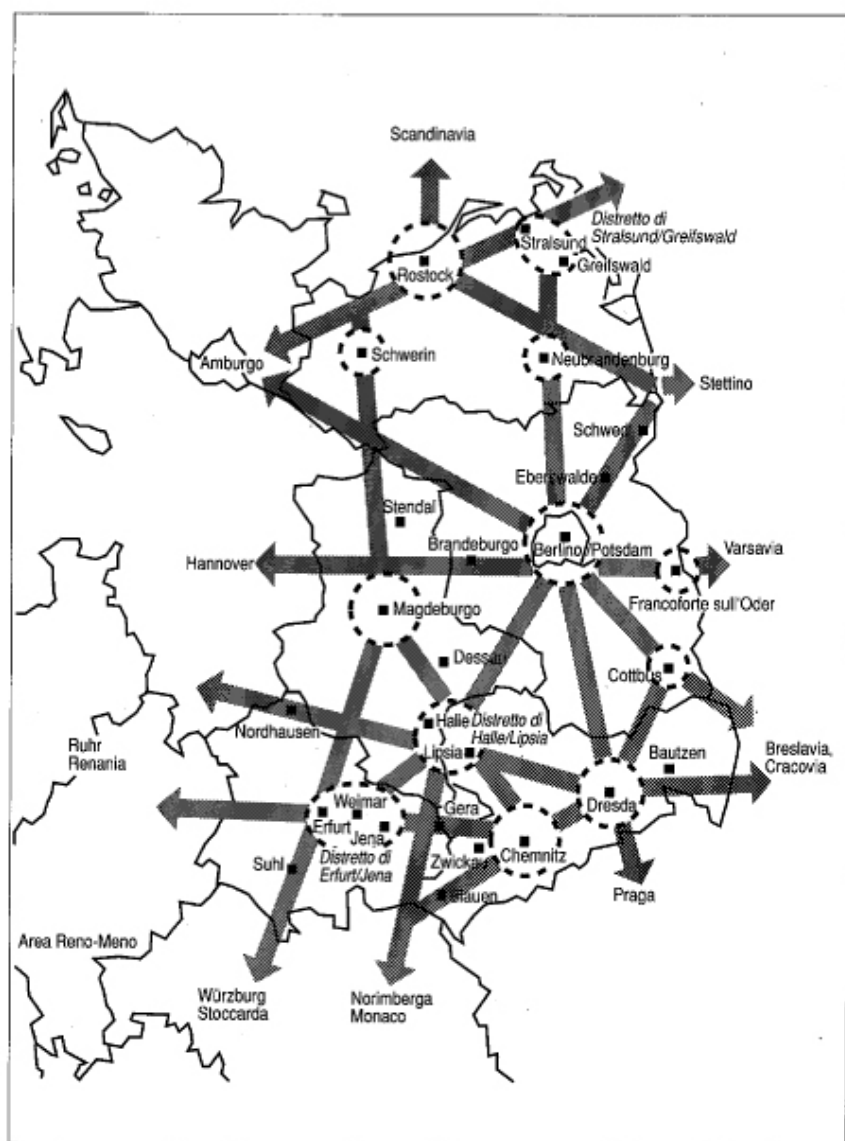
A Bonn, nel frattempo, i gruppi intenzionati a rimandare il trasferimento della capitale si sono alleati e hanno elaborato una strategia comune. Proprietari di terreni e imprenditori edili, sindacati della funzione pubblica e persino alcune ambasciate sostengono la coalizione favorevole a rallentare il più possibile il passaggio delle consegne; coloro che aderiscono a questo schieramento cercano di ritardare il trasferimento a Berlino utilizzando qualsiasi pretesto. Contemporaneamente, si moltiplicano gli sforzi per identificare nuove funzioni per la città, anche se è ormai certo che alcuni ministeri (quello della Difesa innanzitutto, ma anche altri) potranno rimanere a Bonn.

Temendo di essere nuovamente ricacciata nel limbo di città provinciale, Bonn si è data un programma politico che ne prevede la trasformazione in centro europeo per le scienze, le tecnologie e l'informazione. Interessi privati e gruppi di pressione hanno promosso la creazione di alcuni comitati, il lavoro dei quali non ha per il momento avuto risultati visibili: di certo, tuttavia, Bonn non sarà sconfitta.

Quale sarà il futuro dello sviluppo urbano in Germania orientale? La ristrutturazione degli spazi economici in corso in tutti e cinque i nuovi Länder si sta rivelando assai più difficile e costosa del previsto. Il passaggio dalla pianificazione centrale all'economia di mercato non può essere immediato. L'assenza di una solida struttura di enti locali, l'inefficienza del settore pubblico, la difficile attribuzione della proprietà fondiaria, l'intensa speculazione, il grave inquinamento ambientale e molte altre difficoltà ostacolano il processo di ristrutturazione.

La «Strategia spaziale per lo sviluppo urbano decentrato della Germania orientale», pubblicata di recente, costituisce un progetto orientativo per lo sviluppo urbano e regionale dei nuovi Länder (si veda la fig. 3). Questo breve documento identifica dodici aree di sviluppo urbano, collegate da una serie di corridoi di sviluppo infrastrutturale e sottolinea l'importanza di una tempestiva connessione dei vari centri a una rete di trasporti interregionali che a sua volta dovrà essere rapidamente potenziata. Soltanto in questo modo, si afferma, sarà possibile evitare l'eccessiva concentrazione delle attività economiche nell'area urbana di Berlino.

Figura 3. Direzione dello sviluppo spaziale nella Germania orientale.



Fonte: elaborazione dell'autore.

6. Conclusioni: fattori e forze del decentramento urbano in Germania

La struttura urbana policentrica esistente in Germania è frutto di migliaia di eventi e circostanze fortuite, di strategie politiche e controstrategie che risalgono alla storia politica ed economica dei secoli passati; tale struttura è, nel suo complesso, irreversibile.

La riunificazione della Germania potrebbe modificare leggermente gli equilibri. Salvo imprevisti di ordine geopolitico, Berlino dovrebbe prima o poi (durante i primi venticinque anni del prossimo secolo) trasformarsi in una metropoli mondiale. Tale processo avverrà sotto gli sguardi sospettosi delle altre città tedesche, le quali non vorranno certo fare le spese della crescita di Berlino. Le città maggiori riusciranno probabilmente a identificare strategie che conservino loro le funzioni e il ruolo acquisiti nel contesto urbano europeo. Grazie all'entrata in vigore del Mercato unico europeo e alle sue probabili conseguenze sul piano spaziale, alla nascita di una rete ferroviaria europea ad alta velocità, alla specializzazione dei loro mercati e al collegamento con almeno una delle reti urbane transnazionali oggi in rapida espansione, le città tedesche conserveranno la loro funzione di importanti centri regionali per la comunicazione e lo scambio di informazioni. Ciò potrebbe tuttavia avvenire a discapito dei centri urbani minori collocati nelle zone più lontane dai corridoi del sistema europeo di trasporti o nelle zone periferiche della Germania: queste città saranno le vere e proprie vittime del processo di sviluppo attualmente in corso. Le politiche urbane nazionali ed europee potranno attenuare il loro declino economico, ma non invertire la tendenza. Unico punto a loro favore potrà essere il minore inquinamento ambientale, che tuttavia rappresenterà un'attrattiva soltanto per gli acquirenti di seconde o terze abitazioni, o per le case di riposo destinate agli anziani.

Oltre alle ragioni storiche, molti ancora sono i fattori che hanno contribuito a modellare, conservare o rafforzare la policentricità del sistema urbano tedesco:

- a) l'esistenza di un sistema federale composto da Länder indipendenti, ciascuno con la propria capitale e la propria banca regionale;
- b) i meccanismi della perequazione finanziaria verticale e orizzontale;
- c) il principio di delega che favorisce il trasferimento dei poteri decisionali ai livelli più bassi dell'apparato governativo;
- d) la costante attuazione, da parte del governo federale e dei Länder, di politiche spaziali e urbanistiche volte a promuovere lo sviluppo economico e a potenziare le infrastrutture pubbliche, sulla base di una strategia policentrica;

e) un'esplicita politica di decentramento delle istituzioni federali di importanza nazionale e internazionale, tramite la scelta di sedi periferiche;

f) un'altrettanto esplicita politica di decentramento degli istituti di ricerca e dei centri di ricerca applicata finanziati dal governo federale;

g) l'esistenza di forti e consolidati legami tra le economie locali o regionali e gli istituti di istruzione superiore;

h) l'ampia e molteplice diffusione di autorevoli mass media regionali;

i) l'esistenza di potenti associazioni di città, centri minori e contee.

Ovviamente, questi e altri fattori potrebbero, in condizioni adatte, dare luogo a ulteriori sinergie a livello locale. Gli elementi che abbiamo indicato possono avere effetti diversi da città a città, e dipendono sia dall'impegno dei singoli individui sia dai loro agganci politici. L'esistenza di una burocrazia efficiente e qualificata ai vari livelli della struttura governativa potrà quindi trarre vantaggio dall'esistenza di precisi meccanismi procedurali che governino le funzioni deliberative dei Länder (ad esempio, la Conferenza dei ministri responsabili della pianificazione regionale e della politica urbana).

Una cosa è certa: il settore pubblico avrà un ruolo importante nel guidare il processo di decentramento, deconcentrazione e devoluzione. Infatti, laddove una forte economia privata tende a prediligere le posizioni centrali (specialmente quando la sua esistenza e il suo sviluppo dipendono dalla vicinanza fisica ai centri decisionali del governo), l'economia pubblica, che agisce in una prospettiva meno immediata, deve porsi all'avanguardia nelle strategie di decentramento e deconcentrazione.

7. L'esperienza tedesca è riproducibile?

La risposta a questa domanda non può prescindere da un'analisi dei singoli sistemi urbani e delle forze che in essi agiscono. Differenze culturali all'interno dei sistemi burocratici, l'assenza di interesse per lo sviluppo locale o la mancanza di consenso politico intorno ai principi della perequazione finanziaria orizzontale (e verticale) potrebbero ostacolare il trasferimento dell'esperienza tedesca ad altri paesi.

Il sistema federale ha indubbiamente favorito lo sviluppo di un tessuto urbano equilibrato quale è quello tedesco: è impossibile tuttavia stabilire se un simile risultato sarebbe stato raggiungibile senza una tradizione secolare di decentramento. La probabilità che dalla concomitanza

di molti dei fattori sopra elencati risulti un sistema urbano policentrico è decisamente elevata, ma ciò soltanto se l'impegno verso il raggiungimento di tale obiettivo, accompagnato da una forte volontà politica e da molta pazienza, sarà coordinato nel tempo e nello spazio.

Il decentramento funzionale delle capitali: il caso della Gran Bretagna

J. Neill Marshall

Premessa

Le trasformazioni che investono il settore pubblico sono un aspetto poco studiato nell'ambito della recente evoluzione dello spazio economico europeo; il settore pubblico è comunque un'entità assai eterogenea. In Gran Bretagna, ad esempio, esso include una vasta gamma di servizi tra i quali l'istruzione, il fisco, la difesa, l'ordine pubblico, l'occupazione, la sanità e i servizi sociali, forniti da una serie di enti che dipendono dal governo centrale o dalle amministrazioni locali. Esamineremo le dinamiche della collocazione spaziale dell'amministrazione pubblica centrale della Gran Bretagna negli ultimi trent'anni, con l'intento di chiarire le conseguenze sulla geografia dell'amministrazione civile dello stato delle diverse strategie politiche relative all'impiego pubblico e degli orientamenti del governo in materia di decentramento.

Cercheremo innanzitutto di dimostrare come, a partire dagli anni cinquanta, lo sviluppo della funzione pubblica in Gran Bretagna possa essere distinto in tre fasi. Tra il 1960 e il 1979 l'espansione del pubblico impiego, incoraggiata dalla teoria keynesiana dell'intervento statale nell'economia e da un forte orientamento ideologico a favore dello stato sociale, portò a un incremento dell'occupazione nel settore pubblico soprattutto nelle regioni meno sviluppate, al fine di compensare la forte concentrazione di aziende private e società di servizi finanziari nella regione del Sud-Est della Gran Bretagna. Ciò rispecchiava in parte l'aspirazione dello stato sociale all'equità dei servizi: la distanza tra servizi pubblici e cittadini doveva infatti essere sufficientemente breve da consentire l'attuazione di programmi di vasta portata quali la previdenza sociale o i sussidi alla disoccupazione. Altrettanto significativa, durante questo periodo, fu la tendenza al decentramento dell'amministrazione pubblica da Londra verso le aree meno sviluppate del paese, allo scopo di alleviare il disagio economico di alcune regioni.

Tra il 1979 e la fine degli anni ottanta, l'evoluzione della politica governativa e la tendenza a «restringere» i confini dello stato influirono profondamente sulla distribuzione geografica della funzione pubblica. I ripetuti tentativi di limitare, tramite la razionalizzazione dei livelli gerarchici, il costo di alcuni settori dell'amministrazione statale e il progressivo potenziamento (determinato da un incremento della domanda) di alcuni servizi quali il collocamento o l'ordine pubblico, hanno infatti prodotto significativi mutamenti nella distribuzione geografica dei servizi pubblici, dal momento che i ministeri – e spesso anche le funzioni specifiche nel loro ambito – sono fortemente concentrati in un numero ridotto di sedi. Durante questa fase, sia Londra sia le regioni periferiche perdettero un gran numero di posti di lavoro nella funzione pubblica.

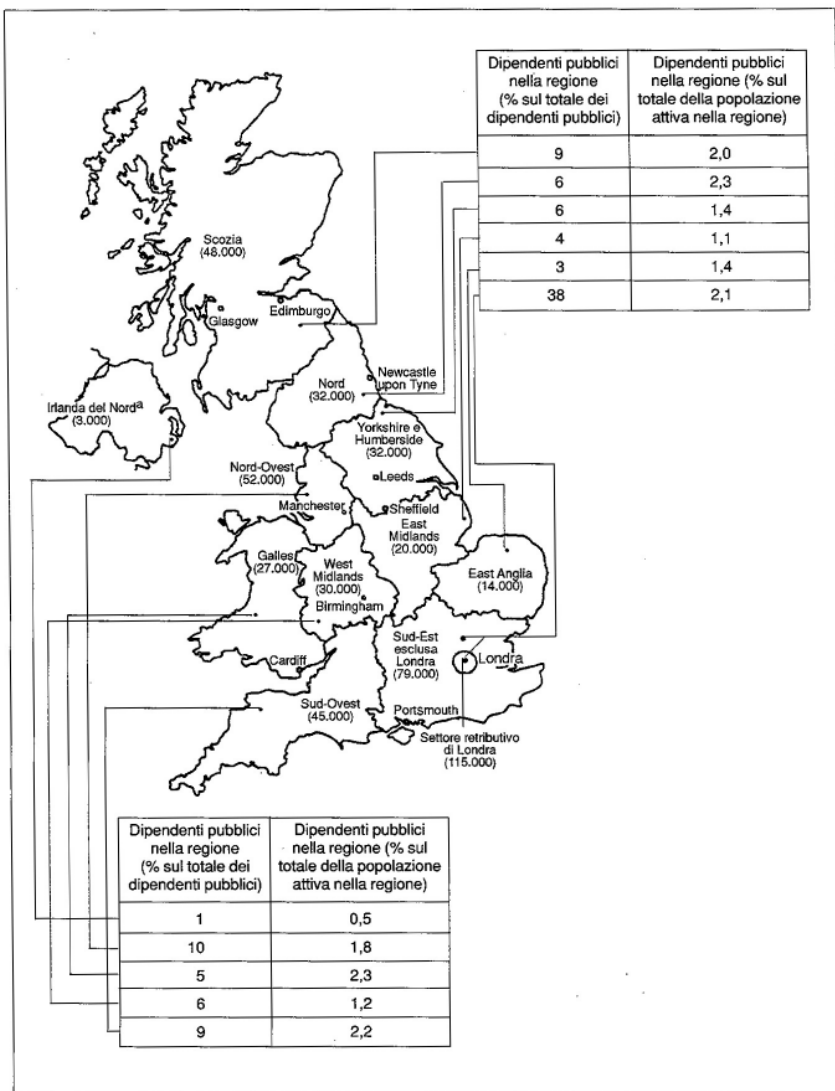
Durante l'ultima e più recente delle tre fasi – dalla fine degli anni ottanta fino a oggi – il governo si è dedicato alla riorganizzazione dell'amministrazione civile in base ai principi della separazione tra strutture che forniscono i servizi e organismi decisionali e del loro adeguamento alle leggi del mercato. Problemi connessi alla disponibilità di manodopera e all'aumento dei costi operativi nella regione del Sud-Est del paese hanno dato luogo a una nuova fase di trasferimenti da Londra. In paragone ai fenomeni analoghi verificatisi negli anni sessanta e settanta, l'economia del decentramento sembra tuttavia essersi modificata: in quest'ultima fase diminuiscono infatti sia i trasferimenti a breve raggio sia quelli a lunga distanza.

Questa più recente ondata di decentramenti dalla capitale ha dunque privilegiato un esiguo numero di località sparse in una vasta area del paese non immediatamente vicina a Londra e alla regione del Sud-Est, ma neppure così lontana da provocare un forte aumento dei costi di collegamento. Diversamente da quanto è accaduto negli anni sessanta e settanta, le regioni periferiche meno sviluppate e gravemente colpite dalla diminuzione degli impieghi nel settore pubblico non sono state le principali beneficiarie di questa nuova fase di trasferimenti.

1. Le caratteristiche dell'amministrazione centrale

Pur essendo formalmente «servitori della Corona», i funzionari pubblici sono di fatto dipendenti del governo centrale e responsabili di fronte al primo ministro; l'amministrazione pubblica della Gran Bretagna è politicamente imparziale e obbedisce al governo in carica. I funzionari pubblici svolgono un gran numero di mansioni, dall'assistenza ai ministri al reperimento di mezzi finanziari, dalla prestazione di servizi legali e di pianificazione all'amministrazione dei programmi governativi, fino ai servizi di ristorazione, pulizia e manutenzione degli uffici.

Figura 1. Distribuzione dell'impiego pubblico per regione, aprile 1988 (escluso il settore industriale; valori in percentuale).



^aEsclusa l'amministrazione pubblica dell'Irlanda del Sud.

Fonte: National Audit Office (1989).

Il governo centrale è uno dei principali datori di lavoro in tutte le regioni della Gran Bretagna (si veda la fig. 1). Negli ultimi due decenni l'organizzazione e le caratteristiche dell'impiego pubblico hanno subito mutamenti di rilievo, con importanti conseguenze sul piano della sua distribuzione geografica. Se si vuol comprendere il senso di queste trasformazioni, è essenziale innanzitutto tenere presente che le caratteristiche della funzione pubblica rispecchiano almeno in parte l'orientamento dei governi in carica circa i limiti dell'intervento statale nell'economia, che si tratti di sostenere gli investimenti e la crescita o di realizzare programmi di assistenza sociale: ad esempio un governo incline a intervenire nella sfera economica sarà favorevole a una crescita dell'occupazione nella funzione pubblica (si vedano Gough, 1987; Heald, 1983). Altrettanto importante nel determinare dimensioni e caratteristiche della pubblica amministrazione è la domanda di servizi da parte della popolazione. Nel dopoguerra, ad esempio, vi è stato in Gran Bretagna un forte incremento della domanda di alcuni servizi forniti almeno in parte dal settore pubblico e si è manifestata una diffusa esigenza di miglioramento qualitativo nei settori della sanità, dell'istruzione e dell'assistenza sociale (Gershuny e Miles, 1983).

In ogni caso, l'effettivo incremento dell'occupazione nel settore pubblico dipende dalla priorità che i vari governi attribuiscono alla riduzione dei costi dell'amministrazione statale o al controllo della spesa pubblica. I mutamenti politici verificatisi nell'ultimo decennio (in particolare la riduzione dell'intervento statale nell'economia e la tendenza al contenimento delle dimensioni dell'apparato statale) hanno limitato la crescita dell'apparato pubblico causando una diminuzione dei posti di lavoro in alcuni settori. Tutto ciò è andato di pari passo con l'attuazione di una politica volta a migliorare la gestione dell'amministrazione statale, al fine di ridurre i costi e incrementare l'utilità della spesa pubblica. Nelle pagine che seguono cercheremo di descrivere le conseguenze di queste trasformazioni sul piano della distribuzione geografica dell'amministrazione statale, non prima, tuttavia, di aver tracciato una breve storia della funzione pubblica in Gran Bretagna.

2. La distribuzione spaziale dell'amministrazione pubblica e lo stato keynesiano

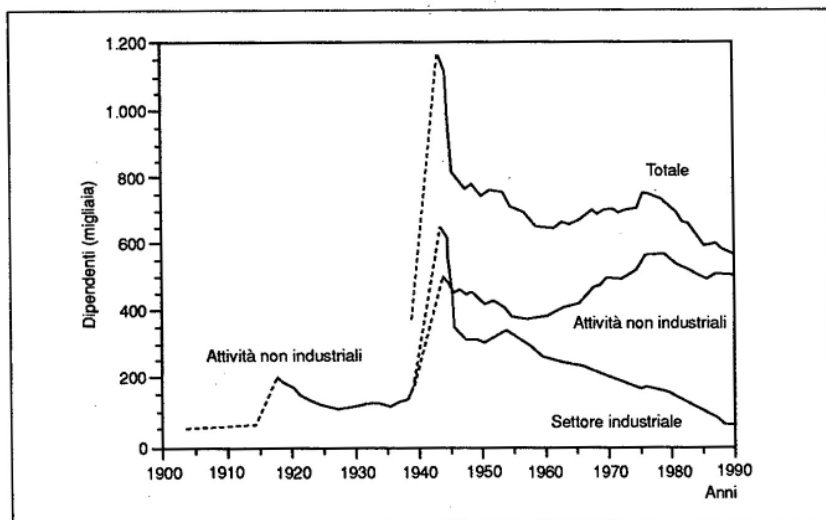
A partire dal 1945 e per una trentina d'anni, la geografia economica e sociale della Gran Bretagna è stata definita da un ampio consenso su alcuni principi, quali la piena occupazione, le teorie keynesiane di amministrazione dell'econo-

mia, lo stato sociale, e una politica fortemente orientata allo sviluppo regionale (si veda Mohan, 1989, IX).

Sebbene sia opportuno non sopravvalutare l'unanimità di vedute predominante nel dopoguerra, è tuttavia innegabile che dal 1945 alla metà degli anni settanta i governi siano stati sostanzialmente disposti ad assumersi la responsabilità di problemi quali l'occupazione e l'attività economica, la creazione di un sistema collettivo di previdenza sociale e di assistenza sanitaria, l'adozione di iniziative concrete per il superamento delle disparità economiche a livello regionale.

Il rafforzamento della presenza statale nell'economia coincide con una notevole crescita dell'occupazione nell'amministrazione civile. Il progressivo consolidamento del dirigismo economico durante il secondo dopoguerra fu caratterizzato da un'espansione quasi costante della funzione pubblica. Nel 1976, nel periodo di massimo sviluppo dello stato assistenziale keynesiano, vi erano in Gran Bretagna settecentoquarantottomila impiegati pubblici; tra il 1960 e il 1976, il numero dei dipendenti dell'amministrazione pubblica era cresciuto di quasi duecentomila unità (si veda la fig. 2).

Figura 2. *Evoluzione dell'occupazione nel settore pubblico, 1902-90 (numero di dipendenti in migliaia).*



Fonte Statistiche sull'impiego pubblico, anni indicati.

In quegli stessi anni, il governo tentò di attuare una riforma del pubblico impiego verso una maggiore professionalità, tale da favorire la modernizzazione dell'economia tramite la pianificazione di investimenti pubblici nel settore industriale: le strutture centrali di amministrazione dell'apparato pubblico vennero rafforzate e riorganizzate sulla base di un numero minore di grandi dicasteri; al Ministero della Funzione pubblica vennero affidate più ampie responsabilità nella gestione dei servizi e del personale della pubblica amministrazione; in ambito sindacale, le istanze della partecipazione dei dipendenti alle decisioni aziendali e dell'equiparazione retributiva con il settore privato assunsero particolare risalto; venne introdotto un nuovo inquadramento in categorie valido per tutti i dipendenti pubblici; consistenti investimenti per l'allestimento di grandi centri di elaborazione dati e per l'informatizzazione dei servizi rafforzarono ulteriormente la tendenza alla centralizzazione e alla specializzazione.

La crescita dell'occupazione nel settore pubblico, le caratteristiche della struttura amministrativa e il prevalere di una politica di intervento governativo nell'economia favorirono una particolare forma di distribuzione spaziale della funzione pubblica. Nella capitale e nelle aree circostanti, caratterizzate da un forte sviluppo dell'economia privata, la domanda di dipendenti pubblici era superiore alla disponibilità di forza-lavoro; parallelamente, la crescita del terziario privato aveva fatto lievitare i canoni di locazione degli uffici e il costo del lavoro (Hammond, 1967). La soluzione ideale a questi problemi non poteva che essere il decentramento dell'amministrazione pubblica; l'elevato livello di specializzazione professionale e funzionale rese più facile l'attuazione dei programmi di decentramento, il completamento dei quali fu poi favorito dalla politica regionalista dei governi successivi.

La prima fase del processo di decentramento, avviata con il programma di Sir Gilbert Fleming, fu favorita dalla creazione e dalla rapida espansione di nuovi uffici ministeriali nelle varie regioni del paese. Tra il 1963 e il 1973, circa trentaduemila impieghi pubblici vennero trasferiti da Londra a nuovi uffici nelle diverse regioni. Nel 1973, dopo la pubblicazione del rapporto Hardman, fu stabilito il decentramento di altri trentunmila posti di lavoro. I programmi di decentramento erano definiti dall'amministrazione centrale nei minimi dettagli: il rapporto Hardman analizzava le diverse esigenze di collegamento dei vari uffici governativi e suggeriva alcune possibili sedi decentrate, scelte tra le località con un elevato livello di disoccupazione e un'ampia disponibilità di «colletti bianchi» (Hardman, 1973). Tutto ciò allo scopo di garantire un decentramento il più efficace possibile dal punto di vista dell'esercizio delle funzioni amministrative, ma al tempo

stesso in grado di favorire nel modo più appropriato lo sviluppo delle regioni meno avanzate. Prevalsero quindi due diverse modalità di ricollocazione degli uffici pubblici, la prima consistente nel trasferimento a breve distanza (in alcuni centri della regione del Sud-Est) di un numero limitato di funzioni di grado superiore alle quali erano necessari costanti collegamenti con Londra. La seconda modalità prevedeva invece il collocamento (generalmente nelle regioni settentrionali del paese) di un gran numero di impiegati e addetti all'elaborazione dei dati, la cui ricollocazione a grande distanza dalla capitale non comportava il sostanziale aumento dei costi di comunicazione, che sarebbe invece stato causato dallo spostamento dei funzionari di grado elevato (si veda la tab. 1).

Conseguenza diretta dei trasferimenti e della tendenza a stabilire ovunque fosse possibile nuovi uffici governativi nelle regioni meno avanzate del paese fu negli anni settanta un aumento dell'occupazione nel settore pubblico assai più consistente nelle

Tabella 1. *Il decentramento dell'occupazione nell'amministrazione pubblica per regione, 1963-90 (numero assoluto di trasferimenti)^a.*

	Trasferimenti nell'amministrazione pubblica			Proposti nel 1990
	1963-73	Suggerimenti del rapporto Hardman, 1973	1979-88	
Scozia	6.481	1.177	2.195	450
Nord	3.377	2.100	943	2.014
Nord-Ovest	5.997	6.276	3.589	2.956
Yorkshire e Humberside	783	-	2.427	2.021
Galles	2.826	5542	1.298	470
East Midlands	746	-	307	-
West Midlands	279	-	1.063	3.000
East Anglia	1.192	737	780	-
Sud-Ovest	1.332	3.487	872	4.802
Sud-Est ^b	9.004	12.098	-2	-
Irlanda del Nord	-	-	20	330
Altri	-	-	1.617	-
<i>Totale</i>	<i>32.017</i>	<i>31.427</i>	<i>15.111</i>	<i>17.105</i>

^a Circa seimila posti di lavoro decentrati su iniziativa dei vari dipartimenti non sono stati presi in considerazione.

^b I dati sui decentramenti della regione del Sud-Est possono risultare sottostimati

Fonti: Hardman (1973), Hansard (1990).

regioni periferiche della Gran Bretagna. La regione del Sud-Est che comprende Londra assorbiva nel 1970 il 48 per cento degli impieghi pubblici, contro il solo 41 per cento nel 1979: alla sostanziale stabilità dell'occupazione nel settore pubblico in quella regione si era contrapposto infatti un forte aumento del numero di dipendenti pubblici nel resto del paese (si veda la tab. 2). Non vi sono dati sufficienti a definire la situazione dell'occupazione nel settore pubblico durante gli anni sessanta: tuttavia, secondo Rhodes e Kan, nell'area di Londra il numero di dipendenti dell'amministrazione centrale subì un lieve declino tra il 1952 e il 1968, controbilanciato da un aumento dei livelli di occupazione nel resto della regione sud-orientale, nel Sud-Ovest e nelle Midlands, in Scozia e nel Galles: il modello evolutivo degli anni settanta potrebbe dunque avere caratterizzato anche periodi precedenti (Rhodes e Kan, 1971).

Oltre a esercitare effetti positivi sull'occupazione nelle regioni periferiche del paese, il decentramento contribuì anche a rafforzare una tendenza analoga nel settore privato: anche in questo caso, i funzionari di grado elevato e i dirigenti rimanevano nelle vicinanze della capitale, mentre le funzioni impiegate e amministrative meno elevate venivano trasferite in regioni più remote. Nell'amministrazione pubblica, le funzioni

Tabella 2. *L'evoluzione dell'impiego pubblico in attività non industriali per regione, 1970-90 (valori assoluti in migliaia e valori in percentuale).*

	Occupazione nel settore pubblico (posti di lavoro in migliaia)			Variazione percentuale 1979-90
	1970 ^a	1979	1990	
Nord	30,1	36,9	31,1	-15,7
Yorkshire e Humberside	22,9	30,9	31,6	+2,3
East Midlands	16,7	21,1	19,0	-10,0
East Anglia	10,5	13,2	13,4	+1,5
Sud-Est	226,7	230,6	187,1	-18,9
Sud-Ovest	38,9	51,8	45,3	-12,5
Galles	18,8	31,5	28,0	-11,1
West Midlands	22,9	29,4	29,9	+1,5
Nord-Ovest	43,1	57,2	50,8	-11,2
Scozia	39,1	52,2	47,6	8,8
Irlanda del Nord	3,5	3,7	3,1	-16,2

^aI confini regionali del 1970 non corrispondono interamente a quelli validi nel 1979 e nel 1988.

Fonte: Statistiche sull'impiego pubblico, anni indicati.

dirigenziali erano fortemente concentrate nella capitale e nella regione sud-orientale, mentre le normali mansioni amministrative e i centri per l'elaborazione dei dati venivano distribuiti nelle altre regioni (Her Majesty's Treasury, 1987).

3. *La geografia dei «tagli» all'amministrazione pubblica*

L'elezione dei conservatori nel 1979 affidò il potere a un governo deciso a riformare l'amministrazione del pubblico impiego. Ponendosi come obiettivi principali la limitazione del potere dei sindacati, la riduzione del fabbisogno finanziario del settore pubblico e il controllo della spesa pubblica, i conservatori sarebbero stati inevitabilmente portati a modificare le modalità di funzionamento dell'amministrazione pubblica (si veda Tyson, 1987,57).

In contrasto con la notevole espansione del settore pubblico favorita dall'ideologia interventista del dopoguerra, gli anni ottanta videro quindi una forte contrazione dell'impiego pubblico. Nel 1990 si contavano cinquecentosessantaduemila dipendenti pubblici (si veda la fig. 2), ossia circa duecentoquattordicimila in meno rispetto al 1976: la maggior parte dei posti di lavoro nel settore era andata perduta a partire dal 1979, a seguito della netta inversione di tendenza nella politica governativa.

Il nuovo orientamento politico comportava notevoli cambiamenti nella gestione della funzione pubblica. Per controllare l'inflazione, a quei tempi ritenuta una conseguenza dell'eccessiva presenza dello stato nell'economia, e per rinvigorire il libero mercato e la concorrenza – sole forze in grado di assicurare la ripresa economica e il benessere – era necessario «restringere i confini dello stato», liberalizzare l'economia dell'offerta e incoraggiare lo spirito di iniziativa e l'individualismo quali antidoti alla dipendenza nei confronti dello stato favorita dalla politica assistenziale.

Mentre in altri settori dell'economia pubblica, e soprattutto nelle industrie nazionalizzate, il governo aveva la possibilità di aprire alla concorrenza e al libero mercato vendendo le proprie partecipazioni a imprenditori privati o modificando le norme di legge in modo da ridimensionare il monopolio del settore pubblico, assai difficilmente l'amministrazione centrale si prestava allo stesso trattamento (Harrison e Gretton, 1987). Gli unici esempi rilevanti di decentramento aziendale avvenuto tramite la cessione di imprese pubbliche al settore privato sono stati i cantieri navali (i Royal Dockyards) e gli arsenali della Royal Ordnance. Le attività di altri uffici pubblici quali la cancelleria o la zecca sono state invece riorganizzate su basi commerciali. Soluzioni di questo tipo sono state

applicate soltanto a una frazione minima del pubblico impiego: soltanto sessantottomila posti di lavoro perduti tra il 1979 e il 1988 erano imputabili a operazioni di privatizzazione o decentramento aziendale (si veda la tab. 3).

Un'altra modalità di ristrutturazione del settore pubblico consisteva nella totale eliminazione di alcune funzioni. Bisogna tener presente tuttavia che provvedimenti di tal genere, sebbene attuati soltanto su scala ridotta, sono stati controbilanciati da un incremento della domanda e dalla conseguente espansione di alcuni servizi fondamentali come l'assistenza sociale, la sanità e l'ordine pubblico. L'aumento della disoccupazione verificatosi per buona parte dello scorso decennio, ad esempio, ha reso necessario un ampliamento del bilancio dell'assistenza sociale e incoraggiato la creazione di un nuovo ente responsabile della formazione e dell'addestramento professionale, la Manpower Services Commission (Commissione per il collocamento della forza-lavoro), successivamente ribattezzata Training Agency (Ente per la formazione professionale), ora inglobata dal Ministero del Lavoro. Constatata l'impossibilità di ridurre drasticamente le funzioni dello stato, la politica del governo nei confronti dell'impiego pubblico assunse come obiettivi prioritari la maggiore efficienza del personale, la riduzione dei costi e la redditività del lavoro. Per quanto non vi fosse nulla di nuovo in tutto ciò, nuova era certamente l'importanza attribuita a tali obiettivi: la politica dei «tagli» all'impiego pubblico causò la perdita di quasi centoundicimila posti di lavoro tra il 1979 e il 1988.

Obiettivo principale della manovra era inizialmente la riduzione dell'impiego pubblico in sede di programmazione della forza-lavoro; ai

Tabella 3. Cause delle modificazioni d'organico nel settore pubblico, 1979-88 (variazione dell'organico in migliaia di posti di lavoro).

	Variazione dell'organico
Carico di lavoro	+38,6
Maggior efficienza	-37,4
Snellimento dell'organico	-73,4
Nuove attività	+46,5
Abbandono di funzioni	-58,7
Privatizzazione / Cessione in appalto di attività	-42,9
Decentramento aziendale	-25,3
<i>Totale</i>	-152,6

Fonte: National Audit Office (1989).

ministeri venne inoltre imposto un limite di spesa, valido anche in sede di controllo a bilancio. Fu varata una riforma della gestione finanziaria del settore pubblico: l'«Iniziativa per la gestione finanziaria», lanciata nel 1982, si proponeva «di migliorare la distribuzione, la gestione e il controllo delle risorse a tutti i livelli del governo centrale» (Richards, 1987). L'efficienza della gestione pubblica sembrava in sostanza dipendere essenzialmente dal controllo degli aspetti finanziari. Di conseguenza, l'analisi dei costi venne estesa ai gradini più bassi della struttura amministrativa e affidata solitamente ai dirigenti di livello inferiore. Obiettivo principale di questa politica era la trasformazione dei dipendenti pubblici da semplici consiglieri dei ministri ad amministratori dei propri ministeri.

Tutte queste attività erano affiancate dall'operato di un Comitato per l'efficienza, alle dirette dipendenze del primo ministro, incaricato di controllare le attività dei singoli ministeri. Tra il 1979 e il 1988, il Comitato per l'efficienza avviò oltre trecento indagini sull'attività delle amministrazioni pubbliche; da un rapporto del 1985 risulta che, fino all'anno precedente, le indagini avevano identificato un potenziale di risparmio pari a seicento milioni di sterline l'anno (Treasury and Civil Service Committee, 1988).

Una fra le prime vittime della nuova tendenza della politica governativa fu il programma di decentramento: i piani di riforma della funzione pubblica prevedevano una riduzione della domanda di forza-lavoro, e di conseguenza eliminavano uno dei principali moventi del decentramento. In ogni caso, l'interesse del governo nei confronti dello sviluppo regionale andava scemando: l'assistenza pubblica al trasferimento delle industrie nelle regioni meno avanzate o a favore delle aziende in difficoltà era ormai considerata uno spreco di denaro (Lawson, 1989). Inoltre, il governo era fortemente intenzionato a ridurre i costi della pubblica amministrazione, indipendentemente dall'ubicazione dei servizi. Di conseguenza, il programma di decentramento venne accantonato.

Sebbene la contrazione dell'impiego nell'amministrazione pubblica avesse interessato quasi tutte le regioni, fu il Sud-Est a registrare il calo più rilevante, sia in termini assoluti sia in percentuale. Di conseguenza, la quota della regione sud-orientale sul totale dell'impiego pubblico in Gran Bretagna scese dal 41 per cento del 1979 al 39 per cento del 1990. Anche le regioni settentrionali, il Nord-Ovest, il Galles e il Sud-Ovest furono colpite dal calo dell'occupazione. D'altro canto, anche durante questa fase di ristrutturazione le contee dell'Inghilterra centro-occidentale, lo Yorkshire, lo Humberside e l'East Anglia registrarono un incremento dei posti di lavoro nel settore pubblico (si veda la tab. 2).

Simili disparità geografiche sono il risultato della concentrazione del

calo occupazionale in alcuni settori dell'amministrazione pubblica, quali ad esempio la Property Services Agency, il Ministero dell'Ambiente, il fisco e la difesa. In altri dipartimenti, al contrario, l'incremento della domanda ha determinato un costante incremento dell'occupazione: è il caso ad esempio del Ministero dell'Interno (si veda la tab. 4). A loro volta, i vari ministeri e dipartimenti sono concentrati in località diverse: il Ministero della Difesa, ad esempio, assorbe quasi la metà dell'occupazione nel settore pubblico della regione sud-occidentale, mentre i Ministeri della Sanità e della Previdenza sociale forniscono circa il 50 per cento dei posti di lavoro nella regione settentrionale.

Tabella 4. *L'evoluzione dell'occupazione nei principali ministeri governativi, 1979-90a (valori assoluti e in percentuale).*

	V.a.	
Agricoltura, pesca e alimentazione	-4.164	-29,6
Dogane e imposte dirette	-2.031	-7,0
Lavoro	-5.519	-10,3
Ambiente	-6.411	-51,3
Property Services Agency	-20.481	-51,1
Affari esteri e del Commonwealth	-225	-2,3
Sanità e assistenza sociale	-11.311	-11,6
Interno	+9.189	+27,4
Finanze	-18.955	-22,3
Conservatoria dei registri immobiliari	+5.336	+98,2
Ufficio del Lord cancelliere	+253	+2,5
Risparmio nazionale	-3.726	-34,7
Scottish Office	-674	-6,2
Commercio e industria	-5.015	-29,8
Trasporti	+1.560	+11,2
Difesa	-84.105	-37,3

^a I dati qui riportati vanno considerati alla luce della riorganizzazione dei ministeri britannici. Nel 1981 il Ministero della Funzione pubblica fu sciolto e le sue competenze vennero divise tra l'Ufficio del Governo e il Ministero del Tesoro. Nel 1985 gli arsenali della Royal Ordnance vennero venduti, mentre nel 1987 i cantieri navali di Davenport e Rosyth furono privatizzati e sottratti all'autorità del Ministero della Difesa. Nel 1983 le funzioni dell'ex Ministero del Commercio furono trasferite al Ministero dei Trasporti. Nel 1983 i Ministeri del Commercio e dell'Industria vennero unificati. Il Ministero dell'Ambiente ospita alcuni servizi utilizzati dal Ministero dei Trasporti, decentrato dal Ministero dell'Ambiente nel 1973. Nel 1984, l'Ufficio passaporti è stato trasferito dal Ministero degli Esteri a quello dell'Interno. Nel 1984, parte del personale del Ministero del Commercio e dell'Industria ha costituito l'organico del nuovo Ufficio per le telecomunicazioni. Nel 1981 la Property Services Agency ha trasferito parte del personale allo Scottish Office. Nel 1979, è stato creato nell'ambito del Ministero del Commercio un dipartimento dei prezzi e della protezione dei consumatori.

Fonte: Statistiche sull'impiego pubblico, anni indicati.

L'occupazione nel settore pubblico appare inoltre fortemente concentrata anche all'interno di ciascuna regione: ventuno centri urbani assorbono circa la metà dei posti di lavoro negli uffici dell'amministrazione pubblica; è chiaro quindi come le fasi di espansione o di riduzione nell'organico di alcuni ministeri abbiano ripercussioni particolarmente ampie su alcuni mercati del lavoro. La riduzione di circa un terzo degli impegni pubblici a Portsmouth (si vedano la tab. 5 e la fig. 1) è stata conseguenza della trasformazione dei cantieri navali del Ministero della Difesa in centro di manutenzione e riparazione. Per contrasto, l'incremento dell'occupazione nel settore pubblico (più del 50 per cento) osservato a Sheffield è dovuto al trasferimento e alla successiva espansione di alcuni uffici del Ministero del Lavoro.

Tabella 5. *L'evoluzione dell'occupazione nelle principali sedi dell'amministrazione pubblica, 1979-87 (valori assoluti e in percentuale).*

Distretto amministrativo	Variazione 1979-87		Totale dipendenti 1987
	V.a.	%	
Londra	-19.013	-14,1	116.012
Newcastle	-4.055	-23,1	13.481
Edimburgo	-1.333	-9,6	12.557
Glasgow	+58	+0,5	11.429
Cardiff	-1.419	-13,7	8.904
Birmingham	-349	-4,0	8.410
Plymouth	-393	-5,2	7.162
Manchester	-2.339	-25,1	6.979
Liverpool	-866	-11,5	6.634
Leeds	-1.061	-13,9	6592
Sefton	+1.098	+21,7	6.159
Swansea	-687	-10,5	5.879
Bristol	-578	-9,1	5.804
Bath	-838	-13,5	5.369
Blackpool	-49	-1,0	4.921
Sheffield	+1.760	+56,9	4.855
Portsmouth	-2206	-32,6	4.552
Durham	+568	+14,9	4.375
Southampton	-843	-16,8	4.161
Nottingham	-1.352	-24,6	4.141
South End	-874	-17,4	4.069

Fonte: Statistiche sull'impiego pubblico, anni indicati.

4. *La riorganizzazione e il dislocamento della funzione pubblica*

La politica governativa nei confronti del pubblico impiego ha progressivamente modificato i propri obiettivi, dalla semplice razionalizzazione dei livelli di inquadramento del personale alla completa riorganizzazione della funzione pubblica. Alla base di questa evoluzione vi è stata tra l'altro la sfiducia provocata dagli effetti congiunti dei limiti retributivi imposti al settore pubblico, dei severi controlli sulla spesa e dell'aumento del carico di lavoro causato dalle riduzioni nell'organico. Nel 1987, Exley sosteneva che

l'avvicinamento tra le vaste schiere degli impiegati pubblici, specie nelle regioni meridionali, è oggi meno intenso essenzialmente per motivi economici. Nel caso degli addetti a determinati servizi quali i sussidi di disoccupazione o l'assistenza sociale, questo fenomeno coincide con una fase di crescente domanda e di notevole evoluzione tecnologica (...) In alcuni casi, subentra una sorta di «anoressia nervosa» a livello organizzativo che rende difficile persino il mantenimento dei livelli minimi di efficienza, specialmente nei grandi ministeri responsabili di alcuni servizi pubblici (Exley, 1987).

Secondo Reed ed Ellis, nel 1987 lo stato dell'amministrazione pubblica era «peggiore che nel 1979: il livello dei servizi era più scadente, il personale demoralizzato, le relazioni sindacali tese; il reclutamento e il mantenimento in servizio di alcuni settori-chiave dell'organico apparivano inoltre sempre più difficili» (Reed ed Ellis, 1987).

Nel contempo, le riforme in senso efficientista, raccomandate dai sondaggi, sul settore pubblico procedevano assai a rilento. Anche l'«Iniziativa per la gestione finanziaria» riscuoteva scarsi successi. Di conseguenza, il rapporto Ibbs sull'operato dell'amministrazione pubblica sostenne la necessità di modificare «l'atteggiamento e il comportamento [dell'amministrazione pubblica], in modo tale che il costante miglioramento del servizio ne divenga una caratteristica intrinseca e onnipresente» (Cabinet Office, 1988). Il rapporto proponeva una separazione fra attività politica e prestazione di servizi:

scopo di ciò dovrebbe essere l'instaurazione di una diversa modalità di esercizio delle attività di governo. L'amministrazione pubblica centrale dovrebbe essere composta da un nucleo di dimensioni relativamente esigue, al servizio di ministeri e dipartimenti amministrativi, i quali a loro volta dovrebbero «sponsorizzare» determinati servizi e politiche governative. Una serie di organizzazioni subordinate a questi dipartimenti e ministeri, con propri dipendenti non necessariamente inquadrati nella funzione pubblica, dovrebbe invece provvedere alla prestazione di servizi specifici.

Il rapporto Ibbs ha favorito la creazione di una serie di enti tra i quali la Conservatoria dei registri immobiliari, l'Ufficio del lavoro, l'Ufficio centrale per i servizi informatici e l'Ufficio per la concessione delle patenti di guida (si veda la tab. 6). Nel febbraio del 1990 erano trentaquattro le agenzie in funzione, con circa ottantamila dipendenti complessivi. Altre ventotto agenzie, con un organico di quasi duecentomila persone, erano di imminente apertura. In base a una proposta recentemente formulata, sarebbero circa quattrocentocinquantamila gli impiegati dell'amministrazione centrale destinati a passare alle dipendenze delle agenzie.

La creazione di una rete di agenzie non è che la logica conseguenza delle riforme operative introdotte in precedenza allo scopo di snellire le strutture operative e rafforzare il controllo finanziario. Per quanto il personale delle agenzie sia costituito da dipendenti pubblici, ciascuna agenzia è un'entità operativa separata sotto il controllo di un funzionario capo, responsabile della normale attività di servizio. Le modalità di funzionamento di ciascuna agenzia sono precisate in un documento-quadro che ne definisce il regime finanziario e le finalità operative. Con il sempre maggiore decentramento delle responsabilità a livello locale, le agenzie dovrebbero trovarsi nella posizione ideale per soddisfare al meglio le esigenze dei cittadini che si avvalgono dei loro servizi. L'istituzione delle agenzie equivale tuttavia a un ulteriore inasprimento della disciplina fi-

Tabella 6. *Organico dei principali servizi esecutivi, aprile 1990 (numero assoluto di dipendenti).*

	Numero dipendenti
Registro delle società	1.166
Ufficio patenti e registro automobilistico	5.312
Ufficio del codice stradale	2.069
Ufficio del lavoro	33.842
Cancelleria dello stato	3 201
Ufficio per i servizi informatici	2.917
Ufficio insolvenze	1.402
Conservatoria dei registri immobiliari	10.800
Servizio meteorologico	2.259
Ufficio rilievi topografici	2.500
Ufficio brevetti	1.153
Registri immobiliari della Scozia	1.100
Ufficio formazione e lavoro (Irlanda del Nord)	1.700
Ispettorato autoveicoli	1.617

Fonte: Statistiche sull'impiego pubblico, 1990.

nanziaria imposta all'amministrazione pubblica. Si è inoltre manifestata «una chiara tendenza alla frammentazione dell'apparato statale, che risulta evidente negli accordi retributivi e di gestione del personale già vigenti nelle agenzie» (Corby, 1991). A soli tre anni dall'introduzione delle agenzie, i livelli di retribuzione del personale sono già connessi sia al rendimento individuale sia alle condizioni del mercato del lavoro locale. Tali innovazioni accentuano la flessibilità retributiva già introdotta dagli accordi sindacali a livello nazionale, che consentono l'introduzione di speciali adeguamenti salariali in funzione della situazione locale. Alcune agenzie godono infine di una certa autonomia riguardo all'assunzione di dipendenti, agli avanzamenti di carriera, all'ordinamento gerarchico del personale e alle norme disciplinari. Mano a mano che le agenzie svilupperanno propri sistemi retributivi e criteri di reclutamento del personale, il panorama dell'amministrazione pubblica si farà dunque sempre meno uniforme.

I problemi di avvicendamento e ampliamento degli organici generati dalle pressioni interne sull'amministrazione civile (controlli salariali e aumento dei carichi di lavoro compresi) si sono manifestati con particolare gravità nelle vicinanze di Londra. La disomogenea ripresa del settore privato dopo la recessione dei primi anni ottanta ha causato un surriscaldamento inflazionistico della congiuntura economica nelle regioni meridionali, il quale ha a sua volta reso difficile la gestione degli uffici pubblici nei pressi della capitale. Le interessanti opportunità di impiego in altri settori hanno favorito fra il 1983 e il 1987 un aumento delle dimissioni tra i dipendenti pubblici della capitale: a Londra, le dimensioni del fenomeno erano quasi doppie rispetto alla media nazionale, particolarmente tra le schiere dei giovani professionisti a elevata specializzazione, dei quadri tecnici e dei dirigenti più quotati. Infine, i costi di gestione degli uffici pubblici londinesi erano ulteriormente aggravati dall'aumento dei canoni di affitto, sospinti verso l'alto dall'insaziabile bisogno di spazio delle società finanziarie.

È nel contesto di tali pressioni interne ed esterne che il decentramento dell'amministrazione civile è tornato ad assumere carattere prioritario. I trasferimenti degli uffici pubblici da Londra verso altre destinazioni iniziarono a farsi più frequenti verso la fine degli anni ottanta. Nel 1988, il Ministero del Tesoro mise a bilancio, nell'ambito di un programma per la riduzione dei costi, uno studio della collocazione geografica di alcuni dipartimenti. Nel giugno del 1990 erano già stati esaminati cinquantunmila posti di lavoro: per seimila dei ventittemila impieghi giudicati idonei, il trasferimento era già avvenuto. La tabella 1 illustra la distribuzione regionale dei trasferimenti proposti in quell'occasione, e presenta altri

dati sui trasferimenti avvenuti nei trent'anni precedenti. La tabella 7 descrive dettagliatamente la serie più recente di proposte di decentramento e altri trasferimenti di un certo rilievo avvenuti a partire dal 1979.

Con l'inasprimento dei controlli finanziari sulle agenzie e il sempre maggiore utilizzo del decentramento come espediente per la riduzione dei costi, la tendenza all'allontanamento da Londra e la riorganizzazione in atto nel pubblico impiego finiranno probabilmente per coincidere. In alternativa, il decentramento potrebbe diventare un utile strumento per rafforzare, mediante la separazione fisica, la divisione tra funzioni consultive proprie dell'amministrazione pubblica e prestazione di servizi di competenza delle agenzie. A tale proposito, il trasferimento a Leeds dei Ministeri della Previdenza sociale e della Sanità dimostra come il governo cerchi di separare i politici dagli amministratori, allontanando questi ultimi dalla capitale.

A un'analisi superficiale, la recente ondata di decentramenti potrebbe apparire assai simile a quelle già verificatesi negli anni sessanta e settanta. Diversamente dalle precedenti, tuttavia, questa serie di ricollocazioni non fa parte di un programma stabilito dal governo centrale: ogni dipartimento è libero di decidere autonomamente in proposito. Il decentramento è questa volta un fenomeno «innescato dal mercato»: al governo spetta soltanto di coordinare le risposte alle leggi del mercato dei singoli dipartimenti. Un'analisi in termini di costi e benefici eseguita per conto di un ente che stava vagliando l'opportunità di un trasferimento dal centro di Londra a una qualche località di provincia, ha dimostrato che un ufficio pubblico con poco meno di duecento dipendenti su un'area di circa tremilasettecento metri quadrati in una zona di prestigio avrebbe potuto risparmiare fino al 30 per cento delle spese correnti per l'affitto, i salari e le spese di trasferta se si fosse stabilito in una zona centrale del paese, al di fuori della regione sud-orientale (Marshall, Alderman e Thwaites, 1992). Queste ipotesi sono corroborate da un'analisi delle direttrici del decentramento, le quali tendono a convergere verso aree ove i costi sono più contenuti, a una distanza da Londra compresa tra 120 e 270 chilometri. La geografia di quest'ultimo decentramento si differenzia quindi dai fenomeni precedenti, poiché diminuisce il numero di trasferimenti sia a breve sia a lunga distanza.

La crescita economica che ha investito la Gran Bretagna meridionale verso la fine degli anni ottanta ha avuto ripercussioni sulle aree circostanti, restringendo il mercato del lavoro e facendo lievitare i canoni di locazione: questi fenomeni hanno reso economicamente meno vantaggiosi i trasferimenti a breve distanza dalla capitale. D'altro canto, anche i decentramenti a largo raggio sembrano riscuotere meno consensi, dal mo-

Tabella 7. *Principali destinazioni delle iniziative di decentramento, 1979-90 (numero di dipendenti trasferiti e di trasferimenti proposti in valori assoluti).*

	Numero dipendenti trasferiti	Trasferimenti proposti
Dipartimenti e nuove destinazioni di lavoro		
Sheffield	2.152	—
Bootle	1.025	—
Runcorn	—	469
Totale dipendenti	3.481	672
Conservatoria dei registri immobiliari		
Peterborough	780	—
Telford	440	—
Totale dipendenti	2.810	200
Ministero della Previdenza sociale		
Leeds	—	800
Glasgow	—	450
North Fylde	1.200	—
Newcastle upon Tyne	600	—
Totale dipendenti	2.156	1.901
Ministero della Difesa		
Bristol	—	3.800
Glasgow	1.400	—
Teesside	—	1.600
Totale dipendenti	2.048	6.554
Ministero del Commercio e dell'industria		
Newport	560	290
Totale dipendenti	772	—
Ministero degli Esteri		
East Kilbride	657	—
Ministero delle Finanze		
Nottingham	—	1.800
Altre località	1.034	976
Totale dipendenti	—	2.776
Ministero dell'Interno		
Midlands	—	1.000
Altre località	515	—
Totale dipendenti	—	1.120
Ufficio per la garanzia dei crediti all'esportazione		
Cardiff	433	—
Ministero dell'Ambiente		
Diverse località	206	—
Ministero della Sanità		
Leeds	—	1.000
Amministrazione delle dogane		
Liverpool	—	1.250
Totale dipendenti	200	1.680
Ministero dei Trasporti		
Totale dipendenti	127	—
Altri dipartimenti	672	912
<i>Totale</i>	15.111	17.105

Fonte: Hansard (1990).

mento che i costi di collegamento crescono mano a mano che ci si allontana dalla capitale, e specialmente oltre i 270 chilometri di distanza, erodendo i risparmi in termini di canoni di affitto e costo del lavoro realizzati con l'allontanamento da Londra. A ciò si aggiunge il fatto che, diversamente dalle precedenti ondate di decentramento, i limiti finanziari imposti al pubblico impiego comportano l'estensione del trasferimento a tutti i gradi dell'organico, dai dirigenti fino agli impiegati. I costi di collegamento risultano quindi particolarmente elevati per i dirigenti, che spesso devono mantenere intensi contatti con Londra. Poiché il governo ha rinunciato a utilizzare il decentramento come forma di assistenza alle regioni meno sviluppate sul piano sociale, è improbabile che i trasferimenti nelle regioni dell'estremo nord interessino più di qualche reparto.

Non in tutti i casi il decentramento è vantaggioso per le località che ospitano i nuovi uffici. Da analisi dettagliate su varie possibili destinazioni è risultato che molti centri non hanno a disposizione locali da adibire a ufficio delle dimensioni e della qualità adatte a un'amministrazione pubblica. È stato dimostrato inoltre che, almeno in Gran Bretagna, i centri che beneficiano maggiormente delle iniziative di decentramento sono quelli che già hanno un'immagine appropriata e sono in grado di «promuovere se stessi» offrendo le migliori sistemazioni nel momento più adatto.

Alcune località già interessate dalle precedenti fasi di decentramento hanno visto un ulteriore incremento dei posti di lavoro nel settore pubblico, a seguito del trasferimento di altre funzioni e, talvolta, di incarichi dirigenziali superiori. Secondo alcune informazioni diffuse successivamente a quelle contenute nella tabella 7, il Ministero del Lavoro sarebbe in procinto di trasferire altri duecentotré incarichi di alto livello alla sede, già operativa, di Sheffield. Nell'aprile del 1991, anche il Ministero della Sanità e della previdenza sociale ha annunciato il decentramento a Newcastle upon Tyne, nel Nord-Est della Gran Bretagna, di altri settecento impieghi connessi alle attività di riscossione dei contributi.

Da un punto di vista geografico, è importante notare come gli effetti positivi dell'ultima fase di decentramento siano del tutto accidentali rispetto al processo di riorganizzazione in corso. La politica attuata dal governo si propone unicamente di invertire la tendenza all'espansione dell'apparato statale, prevalsa sino alla fine degli anni settanta, e di consentire ai meccanismi del mercato di prendere il sopravvento. Accordando al Ministero del Tesoro più ampi poteri di controllo sull'impiego pubblico, i ministeri in fase di decentramento non agiscono nell'ambito di una politica di sviluppo regionale, ma semplicemente si adeguano alle direttive che impongono loro di ridurre i costi. Le even-

tuali ripercussioni a livello regionale sono dunque puramente accidentali. La creazione di nuovi posti di lavoro nelle località interessate dal decentramento va inoltre considerata nel contesto di un più generalizzato declino dell'occupazione nel settore pubblico.

È opportuno infine ricordare che, nel corso degli anni novanta, il progressivo aggravamento della recessione economica ha giocato a favore del decentramento, rendendolo più conveniente in termini di spese correnti di esercizio. La stagnazione del mercato degli immobili commerciali a Londra, associata all'eccesso di offerta determinato dalle ingenti speculazioni nell'area dei Docklands, ha favorito la diminuzione dei canoni di affitto. Alcuni dipartimenti della pubblica amministrazione, inoltre, sono protetti almeno in parte dalle oscillazioni del mercato poiché godono di un trattamento preferenziale e riescono di norma a concludere positivamente le trattative per la revisione dei canoni. Sebbene la congestione degli uffici pubblici londinesi rappresenti tuttora un costo non indifferente, il rallentamento dell'economia ha reso meno urgente il problema dell'avvicendamento della forza-lavoro al quale abbiamo accennato nelle pagine precedenti; di conseguenza, i vari ministeri si oppongono al trasferimento nelle regioni. Il Ministero della Difesa, ad esempio, ha rinunciato al trasferimento a Teesside annunciato in precedenza (si veda la tab. 7). L'unico decentramento annunciato lo scorso anno ha interessato cinquemila dipendenti del Ministero del Commercio, dell'industria, dei trasporti e dell'ambiente, trasferiti dal centro della capitale alla zona dei Docklands.

Conclusioni

Nelle pagine precedenti abbiamo analizzato le dinamiche del dislocamento dell'amministrazione centrale del governo britannico negli ultimi trent'anni. Lo sviluppo della funzione pubblica in questo periodo può essere distinto in tre fasi.

La prima fase, tra il 1960 e il 1979, coincide con l'espansione dello stato sociale e il rafforzamento dell'intervento statale nell'economia, associati a un incremento dell'impiego nel settore pubblico. La concomitanza di un forte regionalismo e di condizioni che limitavano la crescita nell'area londinese favorirono il decentramento: a quel periodo risalgono infatti il trasferimento a breve distanza dal centro di Londra di alcuni ministeri, e lo spostamento in aree periferiche di vaste schiere di impiegati.

La seconda fase, a partire dal 1979, ha coinciso con l'instaurazione di un nuovo governo e con un mutamento di clima politico: in sostanza, il principio dell'intervento statale ha ceduto il

passo a una rinnovata fiducia nei meccanismi del mercato. La razionalizzazione dell'organico della funzione pubblica, la tendenza alla privatizzazione, alla liberalizzazione e all'instaurazione di uno stretto controllo finanziario sull'amministrazione pubblica hanno determinato un consistente calo dell'occupazione nel settore. Gli effetti di tale fenomeno sono stati evidenti nella maggior parte delle regioni, ma ciò ha contribuito a ridurre almeno in parte l'importanza di Londra e del Sud-Est in termini di numero assoluto di posti di lavoro nel settore pubblico. Il calo dell'occupazione ha investito in maniera selettiva alcuni dipartimenti, cosicché alcune aree, e specialmente quelle periferiche, hanno perso un numero di posti di lavoro maggiore in proporzione ad altre aree al di fuori della regione sud-orientale.

La terza e più recente fase di sviluppo, dalla fine degli anni ottanta a oggi, ha coinciso con il passaggio dalla semplice razionalizzazione alla vera e propria riorganizzazione, volta a separare la prestazione dei servizi dalla sfera politica, e a strutturare la prima sulla base delle leggi di mercato. Le difficoltà connesse al surriscaldamento economico delle regioni meridionali verso la fine degli anni ottanta hanno ulteriormente contribuito a risvegliare l'interesse verso il decentramento, sia come strumento per portare a termine la riorganizzazione sia come espediente utile a ridurre i costi operativi e ridimensionare i problemi connessi al reclutamento e alla conservazione dell'organico.

Dal punto di vista geografico, quest'ultima fase di decentramento si è rivelata diversa da quelle avvenute durante la prima fase dello sviluppo. L'economia del decentramento ha privilegiato questa volta, invece di alcuni centri prossimi alla capitale e altri più distanti, un'ampia area geografica al centro del paese, appena oltre i confini della regione sud-orientale: in quella zona sia i canoni per l'affitto degli uffici sia il costo delle retribuzioni sono inferiori; al tempo stesso, l'incremento dei costi di collegamento per i dirigenti che devono mantenere contatti personali nella capitale è tutt'altro che proibitivo. All'interno di quest'area geografica, tuttavia, soltanto alcune località sono state toccate dal decentramento: quelle cioè che già ospitavano dipartimenti dell'amministrazione statale, che erano in grado di fornire al momento opportuno sistemazioni adeguate in termini quantitativi e qualitativi, e che si erano «pubblicizzate» nella maniera più efficace. Il verificarsi di ulteriori decentramenti verso queste località, in aggiunta a quelli già previsti, dipenderà tuttavia dagli esiti di fenomeni quali l'attuale recessione e il crollo del mercato immobiliare londinese, che potrebbero frenare la tendenza al decentramento regionale.

Abbiamo qui voluto dimostrare come le trasformazioni che investono l'amministrazione civile in diversi contesti politici abbiano, sul piano della sua organizzazione spaziale, conseguenze in parte analoghe e in parte dif-

ferenti. I problemi operativi riscontrati nelle sedi londinesi dell'amministrazione pubblica hanno persuaso sia i governi laburisti sia quelli conservatori della necessità di decentrare e trasferire funzioni e dipartimenti. Tuttavia le iniziative attuate dagli uni e dagli altri hanno avuto conseguenze diverse in termini di distribuzione spaziale dei servizi. Il prevalere, in un dato periodo, di una forte politica regionale a favore delle aree meno avanzate ha facilitato i trasferimenti a lunga distanza, verso le regioni periferiche della Gran Bretagna. In altri periodi, invece, la politica regionale è passata in secondo piano e il decentramento ha inciso più profondamente sulla struttura dell'amministrazione statale: la tendenza a seguire le leggi di mercato ha quindi favorito il trasferimento degli uffici pubblici in una fascia mediana del paese, compresa fra i 120 e i 270 chilometri di distanza dalla capitale. Le iniziative attuate di recente, non ultima la creazione di una serie di agenzie, tenderanno inoltre ad amplificare il divario tra le condizioni dell'occupazione nel settore pubblico nelle varie regioni, poiché le agenzie stabiliranno diverse condizioni di retribuzione e di assorbimento della forza-lavoro, a seconda delle caratteristiche della loro attività e del locale mercato del lavoro. È probabile dunque che il mutamento delle dimensioni e della collocazione dell'amministrazione pubblica britannica continui ad avere effetti diversi sul piano spaziale, sia per regioni diverse sia per le diverse località della medesima regione.

Riferimenti bibliografici

- Cabinet Office, *Improving Management in Government: the Next Steps*, Efficiency Unit, London, HmsO, 1988.
- Corby, S., «Civil service decentralisation: reality or rhetoric» in *Personnel Management*, febbraio 1991.
- Exley, M., «Organisation and managerial capacity» in A. Harrison e J. Gretton, (a cura di), *Reshaping Central Government* cit.
- Gershuny, J. e Miles, I., *The New Service Economy*, London, Frances Pinter, 1983.
- Gough, I. *The Political Economy of the Welfare State*, London, MacMillan, 1987.
- Hammond, E., «Dispersal of government offices: a survey» in *Urban Studies*, 4, 1967.
- Hansard, «House of Commons Debate, Written Answers», 25 ottobre 1990, coll. 303-5.

- Hardman, H., *The Dispersal of Government Work From London*, London, HmsO, 1973.
- Harrison, A. e Gretton, J. (a cura di), *Reshaping Central Government, Reshaping the Public Sector*, Policy Journals, volume I, 1987.
- Heald, D., *Public Expenditure*, London, Martin Robertson, 1983.
- Her Majesty's Treasury, *Civil Service Statistics*, London, HmsO, 1987.
- Johnson, C. (a cura di), «The Market on Trial» in *LLoyds Bank Annual Review*, 2, 1989.
- Lawson, N., «The state of the market» in C. Johnson (a cura di), «The Market on Trial» cit.
- Marshall, J. N., Alderman, N. e Thwaites, A., «Civil service relocation and the English regions» in *Regional Studies*, 1992.
- Mohan, J. (a cura di), *The Political Geography of Contemporary Britain*, London, MacMillan, 1989.
- National Audit Office, *Manpower Training in the Civil Service*, London, HmsO, 1989.
- Reed, D. ed Ellis, V., «A union assessment» in A. Harrison e J. Gretton (a cura di), *Reshaping Central Government* cit.
- Rhodes e Kan, *Office Dispersal and Regional Policy*, Cambridge, Cambridge University Press, 1971.
- Richards, S., «The financial management initiatives» in A. Harrison e J. Gretton (a cura di), *Reshaping Central Government* cit.
- Treasury and Civil Service Committee, *Civil Service Management Reform: the Next Steps*, II, Annexes minutes of evidence and appendices, Hc 494, HmsO, 1988.
- Tyson, S., «Personnel management» in A. Harrison e J. Gretton (a cura di), *Reshaping Central Government* cit.

Funzioni amministrative, decentramento e pianificazione territoriale: l'esperienza francese

Patrice Melé

1. *Delocalizzare, deconcentrare o decentrare...*

In Francia, il dibattito sul decentramento delle funzioni urbane metropolitane è stato recentemente rilanciato dall'annuncio di provvedimenti di «delocalizzazione» amministrativa che toccheranno tutto il complesso della pubblica amministrazione e, in particolare, il simbolo stesso della burocrazia francese al più alto livello: l'Eva (Ecole Nationale d'Administration).

Al centro del dibattito sono ancora una volta i rapporti fra stato e territorio e il ruolo svolto in essi dalla città di Parigi; la questione che oggi viene posta sul tappeto è però quella della localizzazione delle funzioni amministrative dello stato, laddove l'ultimo decennio era stato dominato dal dibattito sull'attribuzione di una maggiore autonomia alle autorità locali (comunali, dipartimentali, regionali).

Il termine «decentramento» (*décentralisation*) è diventato in Francia sinonimo di trasferimento di competenze amministrative – di trasformazione dei rapporti fra stato ed enti locali – in seguito al processo avviato fra il 1981 e il 1983 da Gaston Defferre, allora ministro dell'Interno. Paradossalmente, il tema del decentramento – o anche quello della dislocazione di attività industriali o terziarie – aveva perso ogni legittimità sotto i colpi della crisi economica e in relazione all'esigenza di rafforzare il peso di Parigi e della regione dell'Ile-de-France nella concorrenza su scala europea.

Al culmine della crisi economica e del suo impatto a livello locale, il problema che si poneva alle autorità periferiche, ora dotate di nuove capacità d'azione e in particolare di intervento economico, era quello di limitare le conseguenze del declino delle attività tradizionali e di attrarre sul loro territorio nuove attività. Negli anni ottanta le città di ogni dimensione pensavano allo sviluppo locale come a un rafforzamento della propria immagine, della propria identità e della propria «qualità urbana»; si trattava, per le amministrazioni comunali, di dotare le città delle fun-

zioni e delle attribuzioni consone alla loro modernità e alla loro appartenenza ai nuovi spazi economici (ciò indipendentemente dalla dimensione delle città; sul caso delle piccole città in via di riconversione, si vedano Melé, 1989 e la sintesi pubblicata in Gault, 1989, 91-94). In troppi casi, però, i tentativi messi in atto dagli enti locali sono sfociati in una concorrenza reciproca, in un crescendo di offerte di agevolazioni (dai prestiti alle aree fabbricabili, agli immobili), l'impatto delle quali era talvolta difficile da controllare. D'altro canto, tutte le amministrazioni delle città lontane dai principali assi di comunicazione attendevano la salvezza dai programmi di sviluppo autostradale o dai Tgv, destinati a sottrarle al loro isolamento. Tali programmi erano diventati le più importanti iniziative di pianificazione territoriale, fatta eccezione per gli aiuti alla riconversione concessi alle zone più colpite dalla crisi.

Appaiono oggi in tutta la loro evidenza i pericoli che derivano da una concorrenza senza esclusione di colpi fra gli enti locali e la necessità di garantire un coordinamento e una visione che abbraccino l'insieme del territorio; ne sono una prova gli sforzi attuati dalle varie forze istituzionali per definire le modalità e le procedure di una nuova pianificazione territoriale, che coinvolga lo stato e le sue nuove controparti locali. Parallelamente a questa nuova definizione dei compiti dello stato in una programmazione territoriale caratterizzata da modalità d'intervento sempre più contrattuali, la localizzazione delle funzioni amministrative dello stato stesso viene utilizzata come strumento di pianificazione. Nel linguaggio politico-amministrativo francese, tre concetti servono oggi a designare tre diversi modi di dare impulso alla redistribuzione delle attività e delle competenze fra Parigi e il resto del territorio nazionale:

- decentramento (*décentralisation*): processo di regionalizzazione e di trasferimento di competenze agli enti territoriali;
- deconcentramento (*déconcentration*): trasferimento delle competenze e dei controlli esercitati dalla burocrazia centrale all'amministrazione periferica dello stato, sotto l'autorità del prefetto;
- delocalizzazione (*délocalisation*): trasferimento da Parigi o dalla regione dell'Ile-de-France di servizi della burocrazia centrale.

I termini «decentramento» e «deconcentramento» vengono peraltro indifferentemente utilizzati per designare qualunque processo di trasferimento di attività industriali, terziarie o amministrative. A rigore, il termine «decentramento» dovrebbe essere riservato ai trasferimenti completi, riguardanti cioè anche i compiti direzionali e decisionali, mentre «delocalizzazione» dovrebbe indicare la fine dell'esercizio di un'attività in un luogo specifico, che diventerebbe così non localizzata. In ambito

industriale per «delocalizzazione» s'intende il trasferimento di un'attività fuori dei confini della Francia. Per designare tale politica di trasferimento di attività amministrative dello stato si sono usate per un certo periodo le formule «deconcentramento» o «decentramento amministrativo».

La definizione di termini caratteristici attesta l'ampia gamma di procedure e di soluzioni messe in atto dalla retorica politico-amministrativa per designare un procedimento complesso e multiforme di rinegoziazione e di risistemazione dei rapporti fra stato e territorio. Questo studio si propone, dopo aver presentato gli strumenti e i procedimenti utilizzati in Francia per incoraggiare i trasferimenti di attività, di analizzare le relazioni fra queste tre politiche – delocalizzazione, deconcentramento, decentramento – nel difficile tentativo di dar vita a una nuova geografia dei poteri sul territorio francese.

2. Trasferimenti di attività: strumenti e procedure

2.1. L'eterno rilancio della politica di rilocalizzazione amministrativa

Dal novembre 1990 il governo francese ha dato nuovo slancio alla politica di decentramento e di deconcentramento delle attività di Parigi e dell'Ile-de-France (la decisione di rilanciare la «delocalizzazione» del pubblico impiego e il decentramento delle attività risale alla riunione del 5 novembre 1990 del Ciat – Comité Interministériel d'Aménagement du Territoire –, che aveva chiesto alle amministrazioni di presentare entro il luglio 1991 un piano di rilocalizzazione). Tale politica, che mira nello stesso tempo alla delocalizzazione amministrativa e a dare nuovo impulso al deconcentramento delle aziende private, si propone tre obiettivi prioritari: riequilibrare le zone in crisi; rafforzare le funzioni territoriali delle metropoli e di un certo numero di città di medie dimensioni e limitare la concentrazione e la congestione delle attività nell'Ile-de-France, conformemente al nuovo piano di sviluppo della regione che punta a stabilizzare la popolazione intorno ai dodici milioni di abitanti e a ricondurre attorno al 20 per cento (e cioè al suo peso attuale nella popolazione attiva del paese) la quota dell'Ile-de-France per quanto attiene al numero di studenti e alla creazione di nuovi posti di lavoro, quota che ammonta attualmente al 40 per cento del totale nazionale (si vedano Datar, 1991 e Service d'Information et de Diffusion du Premier Ministre, 1992).

Fra l'ottobre del 1991 e la fine di gennaio del 1992 (esattamente il 3 ottobre, il 7 novembre 1991 e il 29 gennaio 1992) tre riunioni del Ciat hanno definito la politica di «delocalizzazione del pubblico impiego» da

Parigi e dall'Ile-de-France. L'obiettivo dichiarato è quello di giungere, prima del 2000, alla delocalizzazione di trentamila dei cinquecentomila posti occupati dai dipendenti dello stato a Parigi e nell'immediata periferia (nell'Ile-de-France lavorano per lo stato ottocentomila persone – cinquecentocinquantomila nelle amministrazioni centrali, duecentocinquantomila negli enti e uffici pubblici periferici –, su un totale leggermente superiore a due milioni e seicentomila dipendenti pubblici in tutto il paese: 1130,7 per cento, quindi, degli effettivi dell'amministrazione centrale). Tutti i nuovi enti pubblici saranno poi obbligati a insediarsi fuori dell'Ile-de-France e, per evitare la riutilizzazione da parte della pubblica amministrazione degli immobili lasciati liberi, questi ultimi saranno posti in vendita allo scopo di finanziare le operazioni di delocalizzazione o la costruzione a Parigi di alloggi sociali per i dipendenti dello stato.

Nel giro di tre anni, quattordicimila posti di lavoro dovranno essere rilocalizzati in ottanta città. Ogni ministero è tenuto a presentare un piano di «delocalizzazione» riguardante il 5 per cento dei suoi addetti impiegati a Parigi e nell'Ile-de-France. Le direzioni regionali per l'Ile-de-France dei servizi di stato e degli enti pubblici verranno a loro volta trasferite fuori Parigi. Nella scelta delle nuove sedi sembra essere prevalsa una duplice logica: in primo luogo, una logica settoriale, mirante a costruire poli di specializzazione attorno a un certo tema o un certo tipo di attività (avvicinamento di servizi ministeriali a centri di formazione, rafforzamento di poli militari o agroindustriali) e a privilegiare la scelta di metropoli o di città medie; in secondo luogo, una logica di pianificazione territoriale mirante a rilanciare l'attività di città piccole e medie dall'economia spesso depressa, e ad accrescere il livello del pubblico impiego nei grandi poli definiti come prioritari e da potenziare (Lione, Marsiglia, Tolosa, Nantes, Lilla).

A precorrere la delocalizzazione amministrativa furono, sin dal 1964, gli uffici del Ministero degli Esteri che vennero trasferiti a Nantes, il cui agglomerato contava, nel 1990, poco meno di mezzo milione di abitanti. Alla vigilia dell'attuazione degli attuali provvedimenti, lavorano a Nantes seicento impiegati su un effettivo totale di duemilaottocento, destinati a diventare più di novecento nel 1993. Altri uffici, addetti essenzialmente alla gestione degli schedari o degli archivi, sono stati trasferiti a Nantes negli anni ottanta (4.605 posti di lavoro creati nel quadro di decentramenti amministrativi fra il 1964 e il 1986; si veda Paumier, 1986). Il polo amministrativo di Nantes viene ora completato con cinquecentocinquanta nuovi posti di lavoro.

Il Ministero della Difesa concorre per il 15 per cento al totale dei posti di lavoro delocalizzati (2.131 posti, pari al 6,5 per cento

dell'amministrazione centrale della difesa nell'Ile-de-France) e attua, in base a criteri propri, un decentramento delle funzioni di comando. A Creil, a 66 chilometri da Parigi, sono stati così trasferiti novecentodieci addetti (stati maggiori delle forze armate e dell'aeronautica); a Tolone è stato decentrato lo stato maggiore della marina (ma sono interessate anche Brest, Cherbourg, Tours, Nancy, Saintes, Val-de-Reuil). Alla fine di aprile del 1992, il Ministero della Difesa ha annunciato un «piano di ristrutturazione» che concerne oltre dodicimilacinquecento persone e che comporta l'abbandono di molti insediamenti in provincia (Strasburgo perde la sua base aerea, Amiens una divisione di fanteria e così via); molte città piccole e medie si reputano gravemente danneggiate dall'attuazione di questo piano. Viene al secondo posto per numero di addetti trasferiti l'amministrazione postale (millecinquecento posti di lavoro rilocalizzati), che rafforza la sua presenza nelle città della Francia occidentale (Limoges, Bordeaux, Nantes, Orléans).

Va altresì notato come 1.853 posti di lavoro (il 13,2 per cento del totale) vengano trasferiti da Parigi nel resto dell'Ile-de-France, e 2.431 (il 17,4 per cento) nelle regioni adiacenti all'Ile-de-France (Centre, Haute-Normandie, Picardie, Champagne-Ardenne, Bourgogne); oltre il 30 per cento degli addetti è dunque rilocalizzato nella zona d'influenza diretta di Parigi (un terzo del totale se si considera un grande bacino parigino esteso anche alla Basse-Normandie).

In Francia sono stati molti i tentativi di incoraggiare una spontanea delocalizzazione del pubblico impiego, in un'ottica di pianificazione territoriale. Le dichiarazioni contro l'eccessiva concentrazione degli addetti e la proliferazione delle aree occupate dall'amministrazione centrale ritornano periodicamente negli atti della Datar (Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale) e degli organismi preposti alla concertazione e al controllo del decentramento (si vedano Rapporto del governo, 1973; Monod, 1974, nonché gli atti di un convegno del 1979 in Institut Français des Sciences Administratives, 1981). Già nel 1955 il Comitato di decentramento sosteneva l'esigenza di trasferire in provincia una parte degli uffici pubblici: fra il 1959 e il 1973 vennero trasferiti circa quindicimila posti di lavoro. Secondo uno studio del 1977, gli enti decentrati da Parigi erano stati novantasei e avevano dato vita a quasi diciassettemila posti di lavoro, soltanto il 15 per cento dei quali, tuttavia, era stato trasferito dalla capitale (si veda lo studio dell'Association bureaux-provinces citato da Ménar, 1.981). Nel 1974 la Datar tentò di rilanciare tale politica (si veda Datar, 1974), e da quel momento ciascun ministero fu tenuto a presentare un piano di localizzazione. Nel novembre 1981 il Ciat inserì il rilancio della localizzazione in una strategia di

potenziamento delle attività terziarie in periferia: a quell'epoca risale infatti, ad esempio, la decisione di trasferire le Scuole normali superiori da Saint-Cloud e da Fontenay.

Nonostante i periodici annunci, gli impegni e i programmi di delocalizzazione, il numero di posti di lavoro effettivamente trasferiti rimane di gran lunga inferiore al previsto: si valuta ad esempio al 25 per cento il tasso di attuazione del programma 1984-85, che riguardava quattordicimila addetti (si veda Guichard, 1986, 35).

È arduo tentare bilanci esaustivi, ma secondo un elenco pubblicato dopo le ultime riunioni del Ciat le principali operazioni di delocalizzazione effettuate prima del 1991 hanno interessato più di ventunmila posti di lavoro (dalla statistica sono esclusi i centri di formazione e di ricerca); le città che ne hanno maggiormente beneficiato sono state Tolosa, Nantes e Lannion (dove, negli anni sessanta, fu trasferito il centro nazionale delle telecomunicazioni).

Non è stato dunque possibile porre un freno alla tendenza a concentrare e a potenziare la pubblica amministrazione a Parigi e nell'Ile-de-France; a essere trasferiti sono stati essenzialmente uffici addetti alla gestione di archivi e schedari e centri di formazione e di ricerca; la burocrazia centrale in senso stretto è rimasta praticamente intatta.

Molto deludenti sono stati giudicati dal Comitato di decentramento i risultati dei piani di localizzazione richiesti a ogni ministero (si veda il *Rapport du Comité de décentralisation, année 1990*, novembre 1991). Nel 1988-89 sette ministeri hanno presentato il proprio piano, ma è stato approvato senza riserve soltanto quello del Ministero del Mare, la cui proposta principale riguardava la rilocalizzazione a Brest del servizio tecnico dei fari e delle segnalazioni marittime (centosettanta posti, ridotti in seguito a ottanta posti delocalizzati!). Un nuovo piano è stato richiesto ai Ministeri della Difesa, dell'Educazione nazionale, della Giustizia e della Cultura.

Le uniche iniziative recenti, ritenute significative prima del rilancio della politica di delocalizzazione, sono state il trasferimento a Marne-la-Vallée di una direzione e di una sottodirezione del Ministero dell'Interno e la seconda fase del trasferimento a Tolosa del Servizio meteorologico nazionale, durato in tutto vent'anni (quattrocento addetti) e del servizio tecnico della navigazione aerea (trecento addetti).

Gli scogli che le decisioni attuali – le più importanti per numero di posti interessati – dovranno evitare sono dello stesso tipo: le resistenze opposte dalle burocrazie centrali che invocano «i condizionamenti sociali, l'esigenza di restare vicini ai centri decisionali, la concentrazione nell'Ile-de-France dei centri di studio e di ricerca» (si vedano le analisi sui

deludenti risultati dei piani di delocalizzazione fatte dal comitato di decentramento nel suo *Rapport 1991*, p. 20) e la tendenza di ciascun ministero a salvare il salvabile, accettando il trasferimento di uffici preposti a compiti esecutivi con un gran numero di addetti, o che occupano spazi molto estesi.

2.2. *Ricerca e formazione: disseminazione o nuova strutturazione del territorio*

Particolare importanza viene riconosciuta al trasferimento delle attività di ricerca pubblica. Duemilaseicento posti di lavoro – il 9 per cento degli addetti alla ricerca pubblica localizzata nell'Ile-de-France e il 18 per cento di tutte le delocalizzazioni previste – saranno trasferiti dall'Ile-de-France nel giro di tre anni; solo un terzo dei nuovi assunti potrà poi essere impegnato nei laboratori di Parigi o dell'Ile-de-France.

L'obiettivo è quello di porre fine alla logica dell'accumulazione nell'Ile-de-France dell'attività di ricerca (vi si concentra infatti il 52 per cento della ricerca pubblica e, in pratica, il 60 per cento di quella industriale, mentre Rhône-Alpes, la seconda regione per numero di ricercatori, non conta che il 9 per cento dei posti di lavoro nel settore; si veda Maillfert, 1991) favorendo, grazie a un approccio di tipo contrattuale con le regioni (in ogni regione un «comitato di pilotaggio», sotto la responsabilità del prefetto regionale e con la partecipazione della comunità scientifica e delle forze economiche, si è fatto carico della preparazione di *Libri bianchi regionali della ricerca e della tecnologia*) e con i grandi organismi di ricerca pubblica, lo sviluppo di poli regionali.

Questa politica si completa con l'avvio del piano «Université 2000» e con l'approvazione della mappa universitaria per gli anni fino al 1995. Attraverso piani regionali di sviluppo e programmazione, trentadue miliardi di franchi (16,2 dei quali su fondi statali) saranno destinati all'edilizia universitaria, per accogliere altri trecentomila studenti. La contrattualizzazione della programmazione universitaria consente di meglio ripartire l'insegnamento sull'insieme del territorio e di canalizzare la bramosia delle città di media grandezza per l'insediamento universitario che «minacciava di portare a una proliferazione anarchica» (si veda l'intervista con Armand Frémont, direttore della programmazione e dello sviluppo universitario del Ministero dell'Educazione nazionale su «Le Monde», 12 maggio 1992). Metà delle duecento città interessate potrà per la prima volta usufruire di un'attività di insegnamento accademico; duecento dipartimenti di Iut (Institut Universitaire de Technologie, che rilascia diplomi di studi tecnologici a livello universitario) legati a università tutrici dovranno inoltre potenziare la capacità ricettiva delle città medie.

Vengono incoraggiate due modalità di dispersione sul territorio degli insediamenti universitari: la disseminazione di insediamenti tecnici e tecnologici da università importanti a città piccole o medie (le amministrazioni comunali daranno spesso un apporto determinante alla creazione di tali insediamenti, ritenuti un punto di forza e un elemento indispensabile delle strategie di riconversione) oppure la «messa in rete» delle università (si ricercano complementarità fra università medie e recenti, ma anche fra certi curricula di università più importanti e corsi di dottorato legati a reti di ricerca, le «autostrade del pensiero», secondo il rapporto Mailfert, 1991).

In Francia l'istruzione universitaria è diventata una voce di primo piano della pianificazione territoriale, non solo per poter meglio ripartire l'offerta di insegnamento superiore nelle città medie e piccole, ma anche per ridurre la concentrazione nell'Ile-de-France del 30 per cento del milione e duecentomila studenti (la regione parigina conta più del 40 per cento dei dottorandi di ricerca e rilascia il 38 per cento delle lauree e dei titoli di dottore), rafforzata dal massiccio afflusso di nuove matricole provenienti dall'hinterland della capitale.

Per le autorità locali, l'istruzione universitaria rappresenta, nello stesso tempo, un servizio da offrire alla popolazione, un fattore essenziale per conservare l'attrattiva dei centri urbani e un'indispensabile componente dello sviluppo locale (si veda, in particolare; Frémont, 1991).

Gli argomenti invocati a favore della necessità di diffondere sul territorio le attività di ricerca e di formazione universitaria si basano implicitamente sui concetti di diffusione dell'innovazione e di dinamizzazione dei mercati locali del lavoro. Ciò nondimeno, se a rendere possibile l'esistenza di un ambiente dinamico in settori ben determinati oppure di una reciproca fecondazione fra campi d'attività diversi è spesso la presenza di reti ancorate a livello locale, non è meno vero che, come nel caso delle attività raggruppate nelle «tecnopolis» (si veda Bruhat, 1990), le relazioni d'innovazione hanno un fondamento esterno all'ambito locale.

L'impatto territoriale del sistema francese di ricerca pubblica non può unicamente essere analizzato a partire dalla localizzazione dei centri di ricerca, anche se si deve tener conto dei modi nei quali vengono messe in rapporto la ricerca, l'innovazione e le attività, modi che variano a seconda dei singoli campi di ricerca. Sembra peraltro evidente che non tutte le attività di formazione o di ricerca pubblica sono ugualmente mobilitabili per dar vita a uno sviluppo di tipo «tecnopolitano». In tal senso, i trasferimenti di attività di ricerca e i nuovi piani di insediamento universitario ricoprono realtà diverse fra loro: da un lato, la creazione di «poli d'innovazione e d'eccellenza» attraverso la concentrazione di centri di ricerca e di formazione in un campo particolare, basata sul fatto

che alcuni centri di ricerca posseggono un'effettiva capacità di attrarre la ricerca privata odì dar vita ad attività indotte; dall'altro, la semplice rilocalizzazione di centri di ricerca lontano da Parigi, ovvero in città medie o in metropoli regionali, secondo una logica analoga a quella delle altre attività amministrative.

2.3. *Nuove sovvenzioni al decentramento industriale*

La Prime d'Aménagement du Territoire (Pat) è una sovvenzione accordata per l'installazione di attività industriali (la Pat viene concessa in relazione al numero di posti di lavoro creati e all'investimento realizzato; il tasso massimo è di cinquantamila franchi per ogni posto di lavoro e del 25 per cento dell'investimento) e di ricerca, nonché di talune attività del terziario. Dal 1987 essa mira principalmente a tre obiettivi: i progetti d'investimento «internazionalmente mobili», vale a dire gli investimenti esteri; la creazione o l'ampliamento «molto rilevante» di aziende e le delocalizzazioni fuori della regione parigina.

Dalle zone di applicazione della Pat sono totalmente escluse le aree urbane di Parigi e di Lione (salvo che per progetti eccezionali nel terziario), mentre le aree alle quali sono destinate le sovvenzioni per le iniziative industriali corrispondono viceversa alla carta delle zone depresse, nelle regioni occidentale e settentrionale; per le iniziative nel terziario, tutte le città medie e grandi hanno diritto all'ammontare più elevato.

Appare evidente la priorità accordata agli investimenti stranieri. Nel 1991, il 59 per cento dei 671 miliardi di franchi distribuiti a titolo di Pat e il 47 per cento dei posti di lavoro sovvenzionati hanno riguardato investimenti esteri, e il 70 per cento dei quindicimila posti creati da questi ultimi sono nati nelle zone sovvenzionate. Molto meno evidente appare invece l'attrattiva esercitata dalla Pat nel quadro dei decentramenti o dei deconcentramenti di posti di lavoro. Poco meno del 10 per cento dei posti sovvenzionati (1.619 su un totale di 19.656 nel 1991) è stato finanziato tramite i progetti di decentramento (soltanto 465, invece, nel 1990; Comité interministériel des aides à la délocalisation des activités, 1992).

Per rafforzare il ruolo degli aiuti alla delocalizzazione, nella seduta del 29 gennaio 1992 il Ciat ha dato vita a un nuovo sistema di incentivi. Si tratta di un meccanismo di due sovvenzioni finanziate dal Fondo per gli aiuti al decentramento, e destinate alle iniziative che comportano un trasferimento minimo di venti posti di lavoro: una sovvenzione viene concessa a ogni salariato trasferito fuori dell'Ile-de-France, per un ammontare massimo di ottantamila franchi per nucleo familiare; un'altra sov-

venzione viene concessa all'azienda, per un ammontare massimo di venticinquemila franchi per ogni posto di lavoro ricreato a livello locale.

Questa sovvenzione, meno restrittiva della Pat sul piano geografico, dovrebbe riguardare un flusso annuo di tremila posti di lavoro rilocalizzati fuori dell'Ile-de-France. Secondo i responsabili della Datar, d'altronde, la delocalizzazione degli uffici pubblici deve comportare un effetto trainante sulle aziende private che, abituate a stipulare contratti con gli uffici statali, li seguiranno nel loro trasferimento in provincia.

2.4. *Il «benestare»: una procedura caratteristica dell'Ile-de-France*

Sin dal 1955 le creazioni o gli ampliamenti di aziende industriali, di magazzini e di uffici nella regione dell'Ile-de-France sono sottoposte al benessere – detto *agrément* – del Ministero dell'Edilizia (per le imprese con oltre 50 dipendenti o con una superficie di oltre 500 m²; dal 1967 per i locali di oltre 1.500 m², per gli uffici di oltre 3.000 m² e i magazzini di oltre 10.000 m². Dal 1960, peraltro, i costruttori di locali a uso industriale o di uffici nella regione parigina devono versare un canone che varia dai 400 ai 1.600 franchi per m² a seconda della localizzazione cui si è aggiunta, nel 1980, l'introduzione di una tassa annuale – dai 18 ai 60 franchi per m². Dopo molte modifiche, la soglia è stata portata, nel 1985, a 3.000 m² per l'industria, 5.000 m² per i magazzini e 2.000 m² per gli uffici; si vedano Malezieux e Lefevre, 1991 e i rapporti del Comitato di decentramento) o della Pianificazione territoriale, previo il parere di un Comitato di decentramento. Di tale comitato, presieduto da Jacques Voisard, fanno parte otto rappresentanti dello stato e sette personalità scelte in virtù della loro competenza nel campo della pianificazione territoriale. Fra le personalità nominate occupano attualmente un posto di rilievo i rappresentanti delle camere di commercio e industria (un membro di quella di Parigi e tre di quelle regionali). Questa procedura, complementare alla politica di creazione di zone industriali programmate e ai provvedimenti di decentramento industriale, deve orientare gli insediamenti di attività all'interno della regione verso spazi destinati all'industria o al terziario e dare impulso al decentramento o al deconcentramento di talune attività.

La crisi industriale e la comparsa di molte aree industriali dismesse – soprattutto nella periferia di Parigi – si è tradotta, nei primi anni ottanta, in uno snellimento della procedura del benessere. Tale snellimento ha interessato a partire dal 1981 le aziende con meno di cento dipendenti, e a partire dal 1985 le città nuove, le sedi europee di aziende straniere e gli uffici senza destinazione d'uso. Lo stesso anno, i locali a uso industriale e gli uffici e centri di ricerca edificati dall'industria sono stati esentati dalla tassa sulle costruzioni nella regione parigina.

Con questa pressoché totale liberalizzazione, soprattutto del mercato degli uffici, in un contesto di aumento dei prezzi e di massiccia speculazione, i pubblici poteri rinunciavano a uno strumento di lotta – effettiva o simbolica – contro la specializzazione degli spazi in ambito regionale. Tale specializzazione si è andata intensificando con estrema rapidità nella seconda metà degli anni ottanta. In quel periodo, ad esempio, il dipartimento degli Hauts-de-Seine ha concentrato il 40 per cento dei permessi di costruzione per uffici e solo il 13 per cento di quelli per abitazioni. È stato allo scopo di reintrodurre un meccanismo regolativo in ambito regionale – riequilibrio verso est, controllo del rapporto fra posti di lavoro e abitazioni –, più che a quello di rilanciare il decentramento del terziario su scala nazionale, che un decreto del 3 gennaio 1990 ha in parte reintrodotta la procedura del benessere per la costruzione di uffici nell'Ile-de-France.

Nel caso della costruzione di uffici senza destinazione (di superficie inferiore ai 2.000 m²), della ristrutturazione di vecchi uffici o di insediamenti di qualunque genere nelle città nuove, il benessere non è richiesto per il settore privato, pur restando obbligatorio in ogni caso e senza limitazioni di soglia, per le operazioni riguardanti lo stato e gli enti pubblici.

L'ammontare della tassa sulla costruzione di uffici è ormai interamente versato alla regione Ile-de-France per il miglioramento delle infrastrutture stradali mentre, fino al 1987, una parte era destinata ai fondi per la pianificazione territoriale. Anche il canone annuo è utilizzato per la pianificazione della regione Ile-de-France, attraverso un «conto di stanziamento speciale» destinato a finanziare la costruzione di alloggi per locazione e investimenti nei trasporti collettivi. Attualmente, quindi, si tratta più di un dispositivo finanziario per trasferire risorse fra attività e infrastrutture regionali che non di uno strumento utilizzato in una politica di pianificazione territoriale su scala nazionale anche se, per difetto, tutto il territorio non soggetto al pagamento delle tasse e del canone annuo gode di un vantaggio comparativo.

A partire dal 1987, le aree che ricevono il benessere per il settore pubblico sono nell'ordine di 300-400.000 m² ogni anno (340.000 nel 1987, 380.000 nel 1989, 385.000 nel 1990. Le cifre fornite dal Comitato di decentramento non tengono conto dei «locali d'insegnamento e di ricerca» – 66.904 m² –, né dei locali a uso culturale – 85.132 m² – o sociale – 224.760 m² –, comprese le strutture ospedaliere; soltanto le amministrazioni statali e gli enti pubblici dello stato a carattere amministrativo sono soggetti a benessere senza soglia, per cui a questi totali si dovrebbe aggiungere un certo numero di operazioni effettuate da enti del settore pa-

rapubblico). Nel 1990 sono state approvate centocinquantotto domande, riguardanti 239.200 m² di locali da occupare (per il 91 per cento uffici) e 145.700 m² di nuove costruzioni: 49.000 m² uso ufficio (di cui 11.200 in città nuove), 23.400 m² di locali industriali, 73.000 m² di magazzini.

Le domande respinte sono pochissime (nessuna nel 1990, due nel 1989), ma per alcune la discussione viene rinviata o ritirata dall'ordine del giorno. Poco più dell'80 per cento delle documentazioni presentate è stato oggetto di delibera. Il comitato ha infatti dato prova di un «atteggiamento dissuasivo nei confronti delle domande non sufficientemente documentate» (si veda Comité de décentralisation, *Rapport 1991*, p. 12), formula con cui si celano trattative o richieste di contropartite sotto forma di trasferimenti di posti di lavoro in provincia. Nell'esame delle domande presentate da privati si ritrova la stessa preoccupazione di far rispettare la volontà del comitato senza «danneggiare le aziende con provvedimenti irreversibili».

Il 53 per cento delle aree a ufficio che ricevono il benessere si concentra nella città di Parigi. In linea di principio, il settore pubblico può ottenere un benessere a Parigi solo per attività direttamente connesse alle istanze decisionali a livello politico o all'attività degli uffici periferici. Nel 1990 sembra essere stata maggiormente rispettata l'esigenza di riequilibrare l'area parigina verso est che non quella di deconcentrare le attività interne alla capitale: soltanto l'8 per cento delle aree era infatti nella periferia ovest, contro il 35 di quella est. Nel 1989, invece, il 41 per cento delle aree che hanno ricevuto un benessere uso ufficio si trovava a ovest (dipartimenti Hauts-de-Seine e Yvelines).

Le amministrazioni centrali, concentrate a Parigi, sono quasi sempre sparpagliate in moltissime sedi diverse. Nonostante il processo di modernizzazione burocratica, ancora nel 1982 il Ministero dell'Urbanistica e delle abitazioni disponeva di diciassette edifici a Parigi, il Ministero dell'Industria di trentadue e anche taluni piccoli uffici erano suddivisi fra vari luoghi (si veda Bodiguel e Rouban, 1991, 157). Ormai i ministeri cercano di raggruppare i propri uffici e di trasferirsi in locali meno vetusti: è in tale contesto che si devono valutare le dimensioni delle superfici soggette a benessere.

Nel 1990 sono state esaminate duecentoquarantuno domande del settore privato (l'83 per cento delle domande presentate). Dodici di esse sono state respinte «allo stato di domanda». Il benessere ha riguardato 2.350.000 m² (il 71 per cento per nuove costruzioni): il 48 per cento per locali industriali, il 34 per uffici e il 18,1 per magazzini.

Il benessere per le aree a uso ufficio è uno strumento che rientra in una più ampia politica volta a modificare il rapporto fra posti di lavoro e abi-

tazioni in talune zone dell'Ile-de-France. Nelle Zones d'aménagement concerté approvate dopo il decreto del gennaio 1990 che reintroduceva il benessere per la costruzione di uffici senza destinazione, l'*agrément* è così condizionato al rispetto di un rapporto di 2 m² di alloggi per ogni m² di uffici (secondo studi preliminari, per produrre un reale effetto di recupero il rapporto necessario sarebbe di 32 m² di alloggi per ogni m² di uffici) e i prefetti hanno il compito di avviare convenzioni comunali o intercomunali, nel quadro di un piano regionale di emergenza di durata triennale (1990-92). Nei comuni che accettavano la convenzione, la procedura di benessere per gli uffici senza destinazione doveva essere abrogata.

Il Comitato di decentramento giudica «assolutamente inadeguata» la procedura di convenzione di 2 m² di alloggi per ogni m² di uffici, e propone di esigere la costruzione preliminare degli alloggi programmati, oppure di riammettere tali comuni alla procedura normale del benessere. Gli effetti sono infatti inferiori al previsto a causa della prassi seguita da certi comuni, che non rispettano gli impegni assunti e autorizzano illegalmente costruzioni di uffici senza passare per la procedura di benessere.

Il benessere, originariamente introdotto per dissuadere l'insediamento di attività nell'Ile-de-France e per permettere un dialogo volto a favorire l'insediamento di attività in provincia, diventa in una certa misura una ricompensa per l'area occidentale della città di Parigi e per i comuni a ovest della capitale, nel momento in cui accettano la costruzione di edilizia abitativa (Comité de décentralisation, *Rapport 1991*, p. 30).

Il destino della procedura di benessere suscita in Francia non poche polemiche. L'esonero dal benessere nelle città nuove è ritenuto una forma di concorrenza sleale nei confronti dei comuni di provincia e, in effetti, i prezzi risultano attualmente comparabili. Nonostante l'esonero per certi tipi di investimento estero, il benessere è visto come uno dei simboli dell'«interventismo amministrativo discrezionale» che sembra tipico della pubblica amministrazione francese, o almeno così viene percepito dagli investitori stranieri (si veda Carrez, 1991). Ad essere messa in discussione è l'esistenza di una legislazione urbanistica specifica per l'Ile-de-France, nonché il mantenimento di una procedura che viene avvertita come costrittiva e come limitativa dell'attività immobiliare e della possibilità di scegliere per le aziende la localizzazione migliore. Gli avversari del benessere mettono altresì in risalto come trentasei anni di *agrément* non abbiano ovviato né alla ripartizione ineguale delle attività sul territorio francese né alle difficoltà di strutturazione della regione Ile-de-France. Ciò potrebbe altresì costituire un argomento a favore di coloro che auspicano un rafforzamento delle procedure di controllo sull'insediamento di attività, soprattutto terziarie, in taluni settori dell'Ile-de-France.

L'evoluzione a lungo termine è infatti nettamente caratterizzata da una sempre maggiore concentrazione nell'Ile-de-France delle costruzioni di nuove aree destinate a ufficio (secondo il bilancio statistico del Geri, 1991). Fra il 1969 e il 1990 si è concentrato nell'Ile-de-France il 37 per cento delle aree a ufficio di nuova costruzione di tutto il territorio francese, secondo le statistiche relative alle costruzioni autorizzate. Nell'Ile-de-France si sono infatti costruiti uffici per 28,4 milioni di m², contro 48,7 milioni di m² in tutto il resto della Francia. Il rapporto non varia se si considera il solo anno 1990: 2,5 milioni di m² nell'Ile-de-France rispetto a 4,5 milioni nel resto del paese.

Sempre più netta è la concentrazione nella zona occidentale dell'agglomerazione parigina: la percentuale di uffici autorizzati nel dipartimento degli Hauts-de-Seine rispetto al totale dell'Ile-de-France è infatti passata dal 28,8 per cento del 1969 al 35,1 del 1990. Fra il 1969 e il 1990 sono stati costruiti 2,6 milioni di m² negli Hauts-de-Seine e 2,5 milioni nel resto dell'Ile-de-France. Il 1990 sembra far intravedere un certo ridimensionamento di tale quota, dovuto peraltro più alla cattiva congiuntura del settore immobiliare che alla reintroduzione, dall'inizio dell'anno, della procedura del benessere. D'altronde, i maggiori stock si concentrano negli Hauts-de-Seine, ed è quindi naturale che proprio lì si sia registrata la più sensibile diminuzione di nuovi progetti (il 37 per cento in meno fra il 1989 e il 1990, contro il 18 per cento soltanto in tutta l'Ile-de-France). Va comunque ricordato come l'epoca d'oro della costruzione di uffici abbia consentito un rapido incremento delle superfici poste sul mercato nelle grandi città di provincia. Fra il 1985 e il 1990, infatti, il numero di metri quadrati di uffici costruiti è cresciuto assai più nel resto della Francia che non nell'Ile-de-France (del 92 per cento nell'Ile-de-France e del 120 per cento nelle altre regioni).

Per quanto riguarda l'edilizia abitativa, nell'Ile-de-France si è concentrato soltanto il 16 per cento degli alloggi costruiti fra il 1969 e il 1990 (1,7 milioni di alloggi nell'Ile-de-France, 9 milioni nel resto del paese) e il rapporto è rimasto inalterato nel 1990 (sessantaquattromila alloggi costruiti nell'Ile-de-France, trecentoventimila nel resto del paese).

Fra il 1969 e il 1990, nell'Ile-de-France come in tutte le altre regioni, si è registrata una fortissima diminuzione del rapporto fra il numero degli alloggi e quello delle aree adibite a ufficio di nuova costruzione: nel 1969, 134 alloggi per ogni 1.000 m² di uffici nell'Ile-de-France, 325 nel resto della Francia; nel 1990, 26 alloggi per ogni 1.000 m² di uffici nell'Ile-de-France, 71 nel resto della Francia.

Nell'insieme del periodo sono stati costruiti sessanta alloggi per ogni

1.000 m² di uffici nell'Ile-de-France, contro centottantasei in tutta la Francia. Per rendere più efficace la propria azione e dar vita a una vera politica di pianificazione territoriale, il Comitato di decentramento propone una serie di raccomandazioni:

- reintrodurre in tutte le sovvenzioni alle imprese un criterio di localizzazione – attualmente inesistente –, in virtù del quale gli aiuti all'occupazione e all'avviamento professionale prevalgano su ogni altro obiettivo, oppure introdurre un «credito d'imposta per delocalizzazione». Se infatti nell'Ile-de-France la percentuale di disoccupati è inferiore alla media nazionale, ciò avviene perché si fa sentire un effetto di massa, che concentra su quella regione l'attenzione e le risorse delle politiche di aiuto all'occupazione;

- consentire la conclusione di accordi contrattuali fra lo stato e gli immobiljaristi, così da favorire la costruzione di uffici senza destinazione d'uso fuori dell'Ile-de-France;

- accrescere e snellire le procedure accompagnatorie e le agevolazioni al personale delocalizzato e dar vita a una «cellula logistica» per assicurare la continuità e la coerenza del processo di delocalizzazione, per ciò che riguarda il pubblico impiego.

L'esistenza di una procedura coercitiva consente al Comitato di esigere adeguate contropartite per ogni ampliamento di locali o per ogni rinnovo del contratto d'affitto di un'amministrazione centrale, sotto forma di impegno a delocalizzare un certo numero di posti di lavoro. La procedura del benessere consente dunque che si instauri un rapporto di forza fra i responsabili della pianificazione territoriale e la burocrazia centrale. Analoghe trattative vengono avviate con le grandi aziende private, e quasi sempre, col privato come col pubblico, si riesce a trovare un accordo. La possibilità di pattuire una transazione anche in assenza di norme che vincolino il numero di metri quadri consentiti al livello della contropartita accordata può spiegare lo scarso numero dei rifiuti di «agrément»: a ciascuna delle parti viene infatti riconosciuto un ampio margine negoziale.

Nel caso delle amministrazioni centrali non esiste però alcuno strumento di controllo sull'effettiva attuazione delle contropartite promesse, che molto spesso restano anzi allo stato progettuale (Montricher e Thoenig, 1992). Un rifiuto – reale o previsto – da parte del Ministero delle Finanze può infatti essere invocato per bloccare o per ritardare una procedura di delocalizzazione.

3. Stato e territorio: modificare la geografia dei poteri

3. 1. Amministrazione centrale e trasferimenti di attività

Con le recenti decisioni sulla delocalizzazione amministrativa e sul mantenimento della procedura del benessere si è cercato di accrescere, in un'ottica di pianificazione territoriale, il controllo che lo stato esercita sulle modalità del proprio insediamento nel territorio. L'incidenza di tali provvedimenti resta peraltro assai limitata, non solo per l'incertezza che grava sulla loro effettiva attuazione e per il tipo di uffici ad essi interessati – essenzialmente, come si è visto, si tratta di servizi archivistici, gestionali o di ricerca –, ma anche per il numero di posti di lavoro coinvolti.

Su un totale di poco più di due milioni e seicentomila dipendenti dello stato (dei quali più di un milione nell'istruzione pubblica, cinquecentomila nelle poste e telecomunicazioni e quattrocentoquarantamila nella difesa; si veda Institut International d'Administration Publique, luglio-settembre 1990), ottocentomila lavorano nell'Ile-de-France (cinquecentocinquantamila negli uffici centrali, duecentocinquantamila in enti e servizi periferici). Nell'Ile-de-France si concentra dunque il 30 per cento del pubblico impiego, il 20,6 se si prendono in considerazione soltanto i posti di lavoro delle amministrazioni centrali.

Supponendo che la cifra complessiva rimanga invariata – come in pratica avviene dal 1983 –, la quota di posti di lavoro dell'amministrazione centrale nell'Ile-de-France rispetto al totale dei dipendenti dello stato diminuirebbe, dopo una rilocalizzazione di trentamila posti, soltanto dell'1 per cento (dal 20,6 al 19,5)! Irrisorio sarebbe quindi l'impatto globale sulla ripartizione dei posti di lavoro. Anche se i trentamila posti rilocalizzati equivalgono al 5,5 per cento di tutto il personale dell'amministrazione centrale nell'Ile-de-France, si è ben lontani da quella redistribuzione degli insediamenti amministrativi che veniva da taluni prospettata.

Va altresì tenuto conto del fatto che i vari governi succedutisi sin dalla metà degli anni settanta hanno tentato di ridurre gli effettivi della pubblica amministrazione: a partire dal 1986 sono stati soppressi più di quarantaquattromila posti in organico nell'arco di cinque anni (contro ventitemila di nuova istituzione). Tali cifre ridimensionano ulteriormente l'impatto delle delocalizzazioni programmate (trentamila posti in otto anni) sulla struttura complessiva del pubblico impiego. Attraverso il gioco della soppressione e della creazione di posti in organico, dei quali è difficile precisare la dislocazione, l'applicazione delle regole di soppressione di effettivi diventa spesso l'occasione per riorganizzare determinati uffici o determinati rapporti fra amministrazioni centrali e uffici periferici. La

riduzione dei posti è peraltro avvenuta anche a danno della presenza sul territorio di taluni organismi: le Poste hanno così perso ventimila posti di lavoro, il Ministero delle Infrastrutture ottomila, il Ministero dell'Economia e finanze diecimilaquattrocento (si veda Bodiguel e Rouban, 1991, 164).

In Francia si distingue tradizionalmente fra un'amministrazione centrale e uffici che sono detti «esterni» (*extérieurs*), ribattezzati «decentrati» (*déconcentrés*) con la legge del febbraio 1992. Tra le righe di tale distinzione si potrebbe leggere la differenza di fondo tra uffici legati all'esercizio del potere politico e incaricati di governare (da lontano, da Parigi) e uffici incaricati di amministrare il territorio (da vicino, a livello regionale o dipartimentale) in diretto contatto con la popolazione.

La distinzione fra amministrazione centrale e uffici periferici o decentrati mette altresì in risalto la differenza fra lo status di Parigi e quello del resto del territorio per quanto attiene al rispettivo rapporto con lo stato e con l'identità nazionale. Tale differenza assume particolare rilievo nel contesto francese, la cui specificità è legata al fatto che, in Francia, la costruzione dello stato (di cui Parigi è, nello stesso tempo, il simbolo, l'espressione dell'unità e la sede permanente) ha preceduto in una certa misura l'esistenza stessa della nazione.

Ovviamente, la definizione giuridica di un'amministrazione centrale è legata al fatto che le sue competenze si estendono a tutto il territorio nazionale, e non alla sua localizzazione o al tipo di attività che esercita: non è quindi impossibile ipotizzare che interi settori dell'amministrazione centrale possano avere sede fuori Parigi. È altrettanto certo, tuttavia, che in virtù del loro ruolo di congiunzione fra il politico e l'amministrativo (Chauvin, 1990, 23) gli uffici delle amministrazioni centrali, qualunque attività essi svolgano, non si possono pensare se non immediatamente vicini ai luoghi, reali o simbolici, nei quali si estrinseca il potere politico: qualunque ufficio, anche se nell'attività quotidiana è periferico, si sente fortemente valorizzato da una localizzazione in contatto immediato coi gabinetti ministeriali e gli organismi legislativi. Assai negative sono state infatti, nonostante l'attuazione di molti provvedimenti di accompagnamento, le reazioni dei funzionari negli uffici interessati. Come osserva Pierre Sadran

la valenza simbolica di ogni ufficio importante è così intimamente legata a quella della capitale che qualunque tentativo di trasferimento è sentito come un'aggressione e provoca un trauma (...) riperdensamento amministrativo della capitale è un male cronico che si autoalimenta al punto da rendere impossibile ogni terapia che non sia di tipo chirurgico, e cioè inevitabilmente traumatica (Sadran, 1992, 37).

Si può ipotizzare che l'annuncio del trasferimento dell'Ecole Nationale d'Administration (Ena) abbia rappresentato l'atto traumatico senza il quale non si poteva dare avvio a un «mutamento attraverso la crisi». L'Ena, infatti, è doppiamente simbolica: da un lato, si tratta del massimo centro di formazione di alti dirigenti della burocrazia statale; dall'altro le reazioni risentite degli «enarchi» di ogni colore politico riaffermano *a contrario* la fermezza della decisione governativa. Il provvedimento è stato, peraltro, favorevolmente accolto dall'opinione pubblica – nonostante le critiche sul costo di una decisione non sufficientemente preparata –, vanificando in tal modo tutti i tentativi, da parte degli uffici interessati, di protestare attraverso i mass media.

3.2. *Decentrare lo stato*

Negli uffici decentrati lavora l'80 per cento dei dipendenti dello stato (vale a dire più di due milioni di persone). Relativamente omogenea è la copertura del territorio da parte degli uffici civili dello stato (escluse le forze armate e l'amministrazione centrale). La media nazionale è di 3,5 posti per cento abitanti. Si parla spesso della concentrazione dell'amministrazione francese, ma bisogna riconoscere che la copertura territoriale è tutt'altro che inadeguata: l'amministrazione finanziaria conta duecentomila addetti ripartiti fra diecimila luoghi di lavoro, quella postale trecentomila addetti in diciassettemila unità territoriali, quella giudiziaria conta su milleduecento circoscrizioni... (si veda Bodiguel e Rouban, 1991, 152).

Il livello occupazionale negli enti locali è decisamente inferiore: gli addetti sono infatti circa un milione e duecentomila (l'81 per cento nei comuni e organismi intercomunali, il 13 nei dipartimenti e meno dello 0,4 nelle regioni), il che comporta un tasso di amministrazione locale di 1,8 addetti ogni cento abitanti, vale a dire di un posto ogni cinquantacinque abitanti (Direction Générale des Collectivités Locales, 1991).

La legge di orientamento del 6 febbraio 1992 (legge 152/1992 in «Journal officiel de la République Française», 8 febbraio 1992, in base alla quale viene presentata una «carta del deconcentramento» e viene fondato un Istituto degli enti locali e dei servizi pubblici), relativa all'amministrazione territoriale della repubblica, determina la ripartizione dei compiti fra gli organismi centrali e gli uffici decentrati. Agli organismi centrali vengono unicamente affidati i compiti a carattere nazionale e non suscettibili di delega, mentre gli altri – e in particolare quelli riguardanti i rapporti fra lo stato e gli enti locali – sono affidati agli uffici decentrati. Tale legge si propone di introdurre, in certo qual modo, il principio della

sussidiarietà nell'ambito dell'amministrazione statale, rendendo obbligatorio il deconcentramento, ossia il trasferimento, di competenze dell'amministrazione centrale agli uffici esterni di tutte le attività non direttamente centrali.

Dal 1982, le leggi di decentramento dovevano essere accompagnate da provvedimenti per il deconcentramento delle attività dalle amministrazioni centrali agli uffici periferici (deconcentrati). La portata di tale politica è stata però fortemente ridotta dall'ostilità degli uffici centrali che, di fronte all'attribuzione di nuovi poteri agli enti locali, si opponevano con estrema durezza a ogni ulteriore perdita di competenze.

L'istituzione del Ciater (Conseil Interministériel de l'Administration Territoriale), nel 1982, aveva lo scopo di rafforzare il ruolo interministeriale del prefetto. Questi diventava infatti l'unico titolare dei poteri delegati dai ministri, col compito di conferire coerenza all'azione governativa e di coordinare l'attività degli uffici statali. Il sistema, però, non ha mai realmente funzionato (si veda Bernard, 1992, 57), e quando sono stati decisi trasferimenti di competenze essi non sono stati accompagnati dai necessari trasferimenti di personale. Ciò nondimeno, il X Piano presentava la politica di deconcentramento come il complemento indispensabile per far sì che «il decentramento trovasse il proprio equilibrio al servizio dei cittadini» (Secrétariat d'Etat au Plan, *X Plan 1989-1992*, Paris, 1989, p. 224). Secondo il prefetto regionale Paul Bernard, «il carattere interministeriale della funzione prefettizia è sempre stato contestato e ostacolato dalle gerarchie verticali di ogni settore, e ciascun ministero sa fare in modo di preservare l'autonomia dei propri uffici dal coordinamento interministeriale, che viene ritenuto accettabile solo se promana dal primo ministro» (Bernard, 1988, 315).

Mentre con la delocalizzazione si muta la dislocazione sul territorio delle amministrazioni centrali, senza però rimettere in discussione l'accentramento delle competenze in un unico ufficio per tutto il territorio, il deconcentramento si propone di intervenire molto più radicalmente sull'organizzazione stessa dell'amministrazione centrale, cui viene ingiunto di sbarazzarsi di un certo numero di mansioni affidandole agli uffici decentrati, sotto l'autorità teorica del prefetto.

Le due politiche, che dovrebbero essere complementari, risultano di fatto concorrenti. Dal momento che gli uffici dei quali viene decisa la delocalizzazione sono quelli che hanno scarsi collegamenti col resto delle amministrazioni centrali (archivi e gestione di procedure nazionali), essi sono infatti anche quelli che potrebbero più agevolmente essere deconcentrati, fatta evidentemente eccezione per i centri di formazione e di ricerca. E questa una delle conclusioni a cui arrivano Nicole de Montricher

e Jean Claude Thoenig nel loro studio su tutta una serie di casi di delocalizzazione: «La delocalizzazione va a scapito dei progetti di deconcentramento o di decentramento» (ad esempio, nel caso della sottodirezione delle naturalizzazioni in un primo momento si confrontano due progetti, uno dei quali propone un deconcentramento presso le prefetture e l'altro un decentramento; si veda Montricher e Thoenig, 1992, 29 e 74).

È il paradosso di una politica che, allontanando dalla centralità parigina alcuni settori dell'amministrazione centrale, ne evidenzia lo scarso legame col resto dell'amministrazione stessa, o anche soltanto la possibilità di funzionare lontano da Parigi e dai vertici dei ministeri. Si riduce per ciò stesso la giustificazione del mantenimento di una procedura centrale, riguardante cioè l'insieme del territorio ma, nello stesso tempo, decentrata; e si riduce altresì – ed è il rischio che tutti i dirigenti cercano di scongiurare – il peso della direzione o dell'ufficio interessati nell'ambito del ministero; diventa così plausibile la proposta di deconcentrare tale attività presso gli uffici periferici.

La delocalizzazione limitata a funzioni gestionali, di archiviazione o di attuazione di una procedura nazionale ha il proprio limite nel possibile deconcentramento delle attività interessate, tanto più che la delocalizzazione può apparire come un ri-accentramento attorno a un altro polo geografico, privo però della legittimazione e delle facilità di accesso di cui gode la capitale e inevitabilmente destinato a essere sentito come arbitrario, non essendo che il vincitore della competizione fra i vari comuni candidati.

Comunque sia, la delocalizzazione di un ufficio determina un mutamento nei suoi rapporti con l'amministrazione centrale, dal momento che conferisce ad esso maggiori autonomia e identità specifica, favorendo così l'evoluzione verso «la formazione di enti funzionali autonomi dispersi sull'insieme del territorio» (Montricher e Thoenig, 1992, 74).

Il funzionamento dell'amministrazione non coincide semplicemente con l'applicazione da parte di uffici periferici, che coprono tutto il territorio, di decisioni prese da amministrazioni centrali localizzate a Parigi. L'attuazione delle normative e delle decisioni è invece suscettibile di adattamenti alle situazioni locali, e tale capacità di adattamento, di contrattazione con la società civile, col ceto politico locale, con gli altri rappresentanti locali dell'apparato statale – definita come «adattamento negoziato sul territorio» (Sadran, 1992, 51) –, rappresenta una delle maggiori fonti di potere per gli uffici decentrati, e una delle ragioni del peso dell'intermediazione fra centro e periferia sui meccanismi dell'amministrazione e del potere politico in Francia (è una delle definizioni di quello che è stato chiamato «potere periferico»; si vedano le analisi di Pierre Grémion,

in particolare quella dei rapporti fra enti territoriali e soggetti politici locali prima del decentramento in Grémion, 1976).

È dunque evidente come i discorsi che, in nome della razionalizzazione della gestione territoriale e sulla base di altri modelli europei di organizzazione amministrativa, prospettano la delocalizzazione di intere direzioni generali o, addirittura, di tutto un ministero (salvo le funzioni di vertice), risultino inaccettabili non solo da parte delle amministrazioni centrali, ma anche da parte degli uffici periferici o decentrati. Ciò significherebbe infatti attentare alla legittimità complessiva di tutta la funzione esercitata da tali uffici. Dal momento che la direzione centrale costituisce anche una «lobby parigina per gli uffici periferici» (Grémion, 1976), tale funzione di rappresentanza degli uffici esterni può svolgersi soltanto a Parigi, essendo fondata su rapporti privilegiati con le varie sfere del potere centrale.

L'esistenza di quest'attività di «lobbying» a vantaggio degli uffici periferici o delle direzioni centrali stesse, che esige una presenza nelle stanze o nei corridoi del potere, permette di comprendere l'ampiezza delle reazioni suscitate dalle delocalizzazioni. Anche quando non si tratta che di un trasferimento nell'hinterland della capitale, esso viene quasi sempre vissuto come un allontanamento topografico e politico, come un'assenza dai quartieri parigini dove si esercita il potere e dove si svolge il funzionamento quotidiano degli uffici e delle persone che dirigono le amministrazioni centrali, in stretto contatto con gli esponenti politici. Le sedi nuove, lo spazio, la possibilità di modernizzare i servizi non possono compensare ciò che è di gran lunga più importante, e cioè, ancora una volta, il senso di perdere Parigi.

3.3. *Decentramento e amministrazione del territorio*

Il gran numero di enti locali francesi (ventidue regioni, novantasei dipartimenti, 36.551 comuni) rappresenta il contrappeso tradizionale e funzionale dell'accentramento attorno a Parigi. La Francia è, nello stesso tempo, il paese dell'iperaccentramento del potere politico e quello della massima dispersione della rappresentanza politica (oltre mezzo milione di eletti a livello locale; Mabileau, 1992). Se i francesi, in maggioranza, giudicano eccessivo il numero degli enti locali sono però, paradossalmente, legati in modo tenace a ogni singolo livello di essi (Grémion, 1992).

Il dipartimento, che infonde al proprio capoluogo una vitalità politica e amministrativa, rappresenta in pratica l'unico sostegno di un gran numero di piccole città. La regione, oggi, è sentita come l'ente di riferimento nella competizione su scala europea, mentre i comuni svolgono una fun-

zione decisiva nelle politiche di intervento economico. I comuni francesi hanno resistito a tutti i tentativi di accorpamento e restano l'elemento preponderante degli organismi intercomunali (nel 1991 così suddivisi: 9 comunità urbane, 214 distretti, 2.478 consorzi di comuni a vocazione multipla, 14.596 consorzi di comuni a vocazione unica).

Delocalizzazione e deconcentramento non sono altro che correttivi dell'accentramento amministrativo dello stato. Le leggi sul decentramento hanno invece introdotto una ben più radicale riorganizzazione dell'amministrazione pubblica; a partire dal 1983 è stato trasferito agli enti locali un certo numero di competenze già esercitate dallo stato (per un bilancio del decentramento in Francia, si veda il numero speciale della rivista *Pouvoirs*, 60, 1992). Fra le più importanti, ai comuni: l'elaborazione dei piani di occupazione dei suoli, il rilascio delle licenze edilizie, le scuole materne; ai dipartimenti: la pianificazione e l'infrastrutturazione rurale, l'intervento sociale e la sanità, i trasporti scolastici, le scuole medie inferiori; alle regioni: la formazione professionale e l'apprendistato, le scuole medie superiori.

A questi trasferimenti di competenze si accompagnano trasferimenti di uffici e di personale: su 41.000 dipendenti delle prefetture, 12.800 sono passati in forza agli uffici dipartimentali e 800 a quelli regionali; 60.000 dipendenti del Ministero delle Infrastrutture sono stati messi a disposizione dei dipartimenti (ma solo 5-6.000 sono stati trasferiti agli uffici dipartimentali); il 72 per cento dei 52.000 addetti ai Ddass (*Direction départementale de l'action sanitaire et sociale*) sono entrati al servizio dei dipartimenti (si veda Aa.Vv., 1988).

Nel caso dell'istruzione, lo stato conserva in esclusiva la competenza su tutto l'insieme del personale e dei programmi, mentre gli enti locali si vedono affidare responsabilità di natura logistica e gestionale. La ripartizione «a incastro» dei compiti fra i comuni (materne ed elementari), i dipartimenti (medie inferiori) e le regioni (medie superiori), mentre il personale resta sotto la giurisdizione del Ministero dell'Educazione nazionale, è in un certo senso il simbolo della logica distributiva che presiede al processo francese di decentramento.

Tale sistema consente, in particolare, di attivare tutti i soggetti locali attorno ai problemi della scuola, in un contesto di scarsità di risorse e di crisi del sistema educativo, senza rimettere in discussione il principio dell'unità teorica dell'offerta di istruzione su tutto il territorio nazionale. Il rappresentante dello stato continua infatti a essere il solo coordinatore di tutto il processo anche se, in parallelo, si sviluppano procedure di tipo contrattuale. Per quanto riguarda i servizi sociali, alcuni studi sembrano indicare che il trasferimento ai dipartimenti si è tradotto in una riduzione

del personale e delle quote di bilancio destinate al «sociale», spesso dell'ordine del 20 per cento (si veda Gremion, 1992).

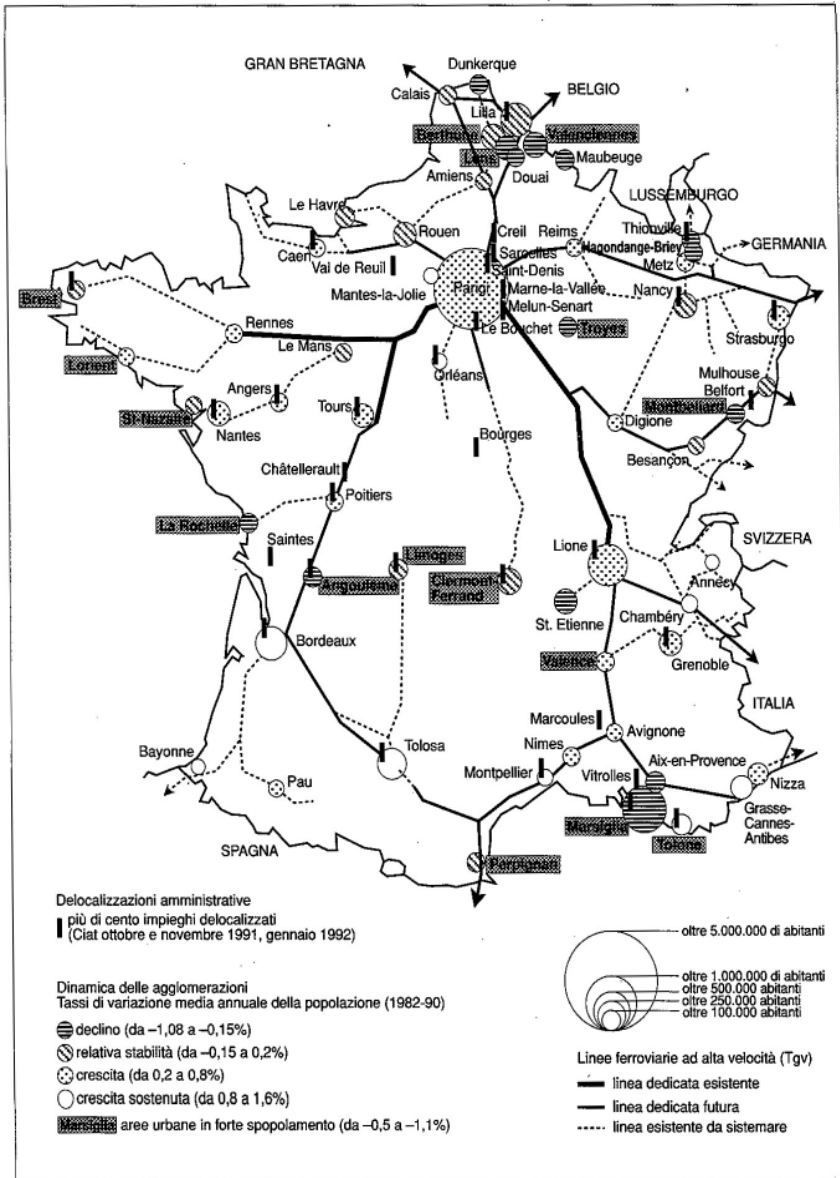
Nel complesso, il decentramento non ha inciso in misura rilevante sulla composizione e la ripartizione del pubblico impiego. Il rapporto fra posti di lavoro negli enti locali e numero di abitanti è rimasto praticamente invariato (1,8 su 100) anche se ogni ente locale, per attuare le nuove competenze, si dota di un personale di alto livello, spesso reclutato in seno all'amministrazione dello stato. L'amministrazione centrale, viceversa, non sembra aver tratto tutte le possibili conseguenze dai trasferimenti di competenze e di responsabilità da taluni uffici periferici agli enti locali: nel 1986, infatti, un rapporto sulla struttura delle amministrazioni centrali suggeriva la soppressione di quattromila posti di lavoro e di una trentina di direzioni e delegazioni (rapporto Belon e Gisserot, citato da Sadran, 1992,86). Parlare di ipertrofia degli apparati amministrativi può sembrare eccessivo: Pierre Deyon sottolinea peraltro come

il sistema delle competenze condivise o parallele non poteva avere conseguenze diverse, soprattutto quando gli uffici e il personale non seguivano nei trasferimenti le competenze cedute, e quando gli uffici dei ministeri cercavano di perpetuarsi sotto nuove sigle e di inventarsi nuove mansioni (Deyon, 1992, 130).

Quella di conservare e sovrapporre senza gerarchie tutti gli enti territoriali esistenti è una delle peculiarità del processo francese di decentramento. La regione è dotata dello status di ente locale senza che siano definiti i rapporti fra regioni, dipartimenti e comuni. Il rispetto dell'esistente e l'accrescimento delle competenze di ciascun ente furono certamente fra le cause dell'eccezionale successo del processo di decentramento che fu condotto ad attuazione da tutti i soggetti locali, indipendentemente dal colore politico o dall'ente che rappresentavano. Non è forse inutile ricordare, in ogni caso, che tale consenso si manifestò soltanto dopo qualche tempo, mentre in occasione dei dibattiti del 1982-83 si erano avuti attacchi, a volte di estrema violenza, da parte dell'opposizione gollista, che si scagliava contro l'introduzione di uno stato federale e l'abbandono della concezione unitaria della nazione (si vedano le dichiarazioni di Michel Debré, ex ministro del generale De Gaulle, citate da Deyon, 1992, 127).

Si è potuto parlare di «logica distributiva» della ripartizione delle competenze e delle risorse, senza l'attuazione di una vera riforma della fiscalità locale. Nonostante la definizione teorica di «blocchi di competenze», ciascun ente cerca di affermare la propria competenza su tutto il territorio, in applicazione del principio di «competenza generale residuale» connesso con la definizione giuridica che viene data in Francia agli enti locali (Delcamp, 1992, 155). Più esattamente, ogni soggetto locale cerca di

Figura 1. *Delocalizzazioni amministrative (ottobre 1991 - gennaio 1992) e dinamica delle agglomerazioni (1982-90) in Francia.*



Fonte: Observatoire Européen de Géopolitique/Latitude, 1992.

apparire come il responsabile dell'ente locale più importante, quello che dispone dei mezzi per pensare strategicamente il territorio. Tale volontà è difficilmente compatibile con una definizione «a incastro» delle competenze e degli strumenti d'azione.

Il decentramento può altresì essere letto come un nuovo tipo di rapporto fra lo stato e la società civile. Ciò nonostante, anche se gli uffici amministrativi degli enti locali devono oggi assumersi compiti che un tempo erano propri degli uffici periferici delle amministrazioni centrali, la loro attività non appare in grande evidenza. Va peraltro notato che, anche nel caso di uffici passati sotto il controllo dei dipartimenti, il personale (in tutto o in parte) può restare inquadrato, sul piano amministrativo, nella burocrazia statale. È quindi assai difficile tracciare un bilancio dell'impatto che il decentramento ha avuto sull'assetto della pubblica amministrazione.

Si osservi anche che una semplice statistica della dipendenza degli impiegati così come risulta dai bilanci direbbe assai poco circa l'impatto del decentramento. Avviene infatti che dipendenti formalmente controllati e retribuiti dai dipartimenti esercitano le stesse mansioni – e allo stesso modo – che esercitavano prima della riforma, mentre altri dipendenti, che restano inquadrati nello stato, possono viceversa avere una pratica assai più ravvicinata dei poteri locali. Esistono in effetti casi di doppia tutela e di corresponsabilità nel funzionamento quotidiano di un gran numero di servizi (si veda Millon, 1992).

Il decentramento introduce una nuova regola del gioco. Da un lato, infatti, esso subordina agli enti locali una parte degli uffici periferici; dall'altro, fa del prefetto il coordinatore unico dell'azione degli uffici periferici dello stato. Vengono così a mutare sia i collegamenti fra le direzioni centrali e gli uffici periferici sia le specifiche forme di contrattazione fra i tecnici dei grandi servizi di stato e i notabili politici locali o nazionali.

Conclusioni

L'impatto sulla struttura urbana e territoriale francese della politica di trasferimento di attività amministrative resta assai limitato. Se pur sono stati creati alcuni poli amministrativi, non per questo si è assistito a una «contropolarizzazione» amministrativa. Il processo di «delocalizzazione» non è stato un dislocamento degli strumenti con i quali lo stato esercita il proprio potere, ma semplicemente il trasferimento in provincia di uffici scarsamente collegati col resto delle amministrazioni, nel quadro di una politica di pianificazione territoriale che impone alle amministrazioni centrali principi analoghi a quelli del deconcentramento industriale.

Scarso, come si è visto, è l'impatto sulla regione parigina e sulla consistenza della burocrazia centrale. L'impatto locale, per di più, si limita spesso all'effetto di annuncio e a un apporto di nuovi stipendiati. Dal momento che i posti vacanti vengono ricoperti per trasferimento o per concorso nazionale, è difficile misurare l'impatto delle rilocalizzazioni sui mercati locali del lavoro nonostante la possibilità, per taluni uffici, di reclutare localmente personale ausiliario o avventizio. L'effetto sull'occupazione rischia paradossalmente di essere rappresentato da un aumento della domanda locale di lavoro, dovuta all'arrivo dei familiari degli impiegati trasferiti, mentre i posti di lavoro di nuova creazione sono pochi e, spesso, non qualificati (si veda Ménar, 1981,49).

Troppo spesso la delocalizzazione amministrativa riguarda soltanto mansioni esecutive. Il pericolo, allora, sarebbe quello di riprodurre nell'amministrazione o nel terziario un processo simile a quello del decentramento industriale del 1950-70, la separazione, cioè, tra le funzioni di comando e direzione e i compiti di gestione quotidiana delle attività di amministrazione centrale. Parigi conserverebbe le attività che sono diretta espressione del potere centrale, mentre a talune sedi dislocate nella grande regione parigina o in provincia sarebbero demandati compiti di natura amministrativa, certo di portata nazionale, ma circoscritti alla gestione tecnica di un certo numero di attività periferiche delle amministrazioni centrali (gestione del personale, schedari di vario tipo, archivi, centri di ricerca e di formazione).

Spesso i progetti sono intercambiabili, e la scelta della località di destinazione dipende da una decisione politica (si veda Montricher e Thoenig, 1992). Non sempre è determinante il colore politico del sindaco; a pesare sulla decisione sono più che altro il suo interesse per il progetto e la sua capacità di pesare sulla scelta e di attivare le reti locali e nazionali che possono agevolare l'operazione, così come vengono messe in conto le strutture d'accoglienza che si sanno offrire. Gli impatti vanno ricercati a livello locale, di comune o di quartiere. L'apporto di posti di lavoro amministrativo può rappresentare un rilevante freno al declino di un comune, grazie all'arrivo di nuovi abitanti, che consente il mantenimento di attività commerciali o di servizi pubblici; e lo stesso avviene nelle città nuove, con la creazione di nuove infrastrutture.

Il funzionamento dell'amministrazione centrale, il suo rapporto particolare col potere politico, coi suoi uffici periferici e coi poteri locali, sembrano rendere impossibile, in Francia, il trasferimento in provincia di un ministero o di un servizio centrale d'importanza primaria. Tale delocalizzazione sarebbe peraltro sentita come un'ingiustizia delle altre città: ricordiamo che, nel modello francese di azione politica, Parigi rappre-

sentia il luogo in cui si prendono le decisioni «vere» e in cui si giocano i destini delle province.

La critica all'accentramento parigino è una costante della vita politica francese. Per molti francesi, tuttavia, il luogo più vicino all'insieme delle città di provincia è proprio Parigi: in quest'ottica, molti ritengono che le funzioni terziarie direzionali a vocazione nazionale debbano perciò essere esercitate da Parigi. Questo argomento è oggi corroborato dall'esigenza di mantenere e incrementare il peso di Parigi nella competizione fra le metropoli europee, di fronte a Londra, a Bruxelles, alle città tedesche o a quelle dell'Italia settentrionale. Parigi sarebbe la città francese meglio attrezzata per ospitare funzioni internazionali, e in tale ottica ogni politica dirigistica mirante a disperdere attività sul territorio andrebbe contro non soltanto agli interessi di Parigi, ma anche a quelli più generali di tutto il territorio.

Le polemiche sulla procedura del benessere mettono in luce la principale contraddizione sottesa alle necessità di pianificazione del territorio francese: limitare la concentrazione delle attività, soprattutto terziarie, nella regione parigina, senza però ridurre le chance di Parigi nella competizione europea; a queste necessità si aggiungono le esigenze della lotta contro la dualizzazione territoriale della regione Ile-de-France.

I dibattiti sui trasferimenti di attività amministrative sono anche dibattiti sul rapporto fra stato e territorio e sul ruolo di una capitale che concentra gli strumenti attraverso i quali si esercita il potere centrale. Alcuni, per definire il possibile impatto del processo di delocalizzazione, hanno proposto il termine «decapitalizzazione» (citato da Prétot, 1986).

La struttura territoriale francese rappresenta certamente un modello di organizzazione economica (si veda Bekouche, 1991), ma si tratta soprattutto di un modello politico e territoriale tradizionalmente organizzato attorno alla centralizzazione parigina. Oggi occorre tuttavia tentare di pensare il territorio francese in termini diversi da quelli dell'opposizione fra Parigi e provincia.

Il dualismo Parigi-provincia tende a offuscarsi con l'apparizione di un'altra forma di disuguaglianza territoriale: agli spazi e alle società che dispongono di una buona accessibilità alle nuove reti e ai centri decisionali si contrappongono altri spazi, esterni in qualche modo al circuito delle reti e dei flussi, qualunque sia la loro collocazione sul territorio (si vedano i lavori di previsione della Datar: Veltz, 1992; Veltz e Savy, 1992). La riduzione di queste nuove disparità e il mantenimento di un'accettabile copertura di tutto il territorio da parte dei servizi pubblici rappresentano la nuova posta in gioco delle politiche di pianificazione del territorio francese.

Cronologia

- 1950 Istituzione del Fnat (Fond National d'Aménagement du Territoire).
- 1953 Delimitazione di ventuno circoscrizioni di azione regionale.
- 1955 Delimitazione di «zone critiche».
- 1959 Delimitazione di «zone nazionali di conversione».
Viene autorizzata l'istituzione di consorzi di comuni a vocazione multipla (Sivom; ordinanza del 5 gennaio).
- 1963 Istituzione della Datar (Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale).
Istituzione, presso il primo ministro, del Fiat (Fond d'Intervention pour l'Aménagement du Territoire), che sostituisce il Fnat. Istituzione della Commissione nazionale di pianificazione territoriale, con compiti di studio, nell'ambito del Commissariato generale per la pianificazione. Nel quadro del V Piano, vengono scelte otto «metropoli di equilibrio» (Lilla-Roubaix-Tourcoing, Nancy-Metz-Thionville, Strasburgo, Lione-Saint-Etienne-Grenoble, Marsiglia-Aix-en-Provence-Delta del Rodano, Tolosa, Bordeaux, Nantes-Saint-Nazaire).
Trasferimento a Tolosa della Scuola nazionale superiore dell'aeronautica e a Rennes del Servizio telecomunicazioni delle forze armate.
- 1964 Trasferimento a Rennes del Servizio pensionistico delle forze armate.
- 1965 Trasferimento a Rennes del Centro elettronico di armamento, a Bordeaux degli uffici della zecca, a Nantes del casellario giudiziario. Sclaurp (Schéma Directeur d'Aménagement de la Région Parisienne), che pianifica otto città nuove.
- 1966 Viene autorizzata la formazione di «comunità urbane» negli agglomerati con più di cinquantamila abitanti. Istituzione delle comunità urbane di Bordeaux, Lilla, Lione, Strasburgo.
Viene autorizzata la creazione di «distretti urbani».
Si manifesta la volontà di decentrare in Bretagna le attività legate all'elettronica e a Tolosa e Bordeaux quelle legate all'industria aerospaziale.
- 1969 Un referendum respinge la riforma regionale proposta dal generale deGaulle.
Ridimensionamento dello Sclaurp: si prevedono ora soltanto cinque città nuove (Evry, Cergy-Pontoise, Saint-Quentin-en-Yvelines, Marne-la-Vallée e Melun Sénart).
Trasferimento a Rennes della Scuola militare delle trasmissioni e a Tolosa del Centro nazionale di studi spaziali.

- 1970 Rennes, Clermont-Ferrand, Digione e Nizza sono assimilate alle metropoli di equilibrio.
- 1971 Istituzione del Fad (Fond d'Aide à la Décentralisation), che finanzia nuove zone industriali.
Trasferimento della Stamperia nazionale a Douai e del Centro nazionale di studi sulle telecomunicazioni a Lannion.
- 1972 La legge del 5 luglio dà vita agli Enti pubblici regionali.
Si decide di trasferire a Tolosa il Servizio nazionale di meteorologia, a Rennes il Centro di calcolo scientifico dell'armamento e a Nantes l'Insee (Centre National d'Exploitation).
Istituzione di «borse di decentramento» per i ricercatori scientifici; politica di decentramento delle attività culturali.
- 1973 Avvio della politica e dei contratti per le città medie.
- 1975 Con la legge del 31 dicembre si istituisce la funzione di sindaco di Parigi.
Avvio della politica per le città piccole e i centri minori.
- 1976 Trasferimento a Tolosa della Direzione formazione professionale delle telecomunicazioni.
- 1982 Trasferimento a Nantes del casellario giuridico nazionale.
Avvio del decentramento: con la legge del 2 marzo la regione diventa un ente territoriale allo stesso titolo di comuni e dipartimenti.
Viene istituito il Ciater (Conseil Interministériel de l'Administration Territoriale).
Il 31 dicembre viene approvata la «legge Parigi, Lione, Marsiglia»: istituzione dei sindaci e dei consigli di arrondissement.
- 1984 Istituzione del Comitato interministeriale sulle città, che decide le operazioni di competenza del Fondo sociale urbano.
Delimitazione di quattordici poli di conversione in aree occupazionali interessate dalla riconversione industriale (Calais-Dunkerque, Valenciennes, la Sambre, la Meuse, Longwy-Briey-Thionville, Nancy, Le Creusot-Montceau-les Mines-Châlon-sur-Saône, Montluçon, Roanne, Saint-Etienne, Decazeville, Albi-Carmaux, la Ciotat-La Seyne e Caen). Si aggiunge poi all'elenco anche Fos sur Mer.
- 1985 Trasferimento a Nantes del Servizio pensioni del Ministero delle Finanze.
- 1986 Prime elezioni dei consigli regionali a suffragio universale.
- 1990 Nella riunione del 5 novembre il Ciat (Comité Interministériel d'Aménagement du Territoire) decide il rilancio della delocalizzazione: le amministrazioni devono presentare piani di delocalizzazione.

- 1991-92 Approvazione dei progetti di pianificazione e sviluppo dell'insegnamento universitario a livello regionale (piano «Université 2000»). Nelle riunioni del 3 ottobre e del 7 novembre 1991 e del 29 gennaio 1992, il Ciat definisce la politica di delocalizzazione pubblica con l'obiettivo di trentamila posti di lavoro in otto anni. Nel 1992 altre due riunioni confermano tale politica. Il primo ministro incarica il prefetto della regione Ile-de-France di avviare gli studi e i dibattiti sul piano regolatore regionale. A fine 1992, pubblicazione di un nuovo piano regolatore.
- 1992 Il 6 febbraio viene promulgata la legge di orientamento sull'amministrazione territoriale della repubblica.

Riferimenti bibliografici

- Aa.Vv., *L'Administration française face aux défis de la décentralisation*, Paris, Editions STH, 1988.
- «La décentralisation en France» numero speciale di *Pouvoirs*, 60, 1992.
- Beckouche, Pierre, «Division du travail et métropolisation en France: le modèle parisien», relazione presentata al convegno *Les nouvelles trames de l'espace: villes, régions, réseaux*, Lyon, dicembre 1991.
- Bernard, Paul, *L'Etat Républicain, au service de la France*, Paris, Economica, 1988.
- *Le préfet de la république, le chêne et l'olivier*, Paris, Economica, 1992.
- Bodiguel, Jean-Luc e Rouban, Luc, *Le fonctionnaire détréqué?*, Paris, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, 1991.
- Bruhat, Thierry, *Vingt technopoles, un premier bilan*, Datar, Paris, La Documentation Française, 1990.
- Carrez, Jean-François, *Le développement des fonctions tertiaires supérieures internationales, à Paris et dans les métropoles régionales*, rapporto al Primo Ministro, Paris, La Documentation Française, 1991.
- Chauvin, Francis, *Administration de l'Etat*, Paris, Dalloz, 1990.
- Comité interministériel des aides à la délocalisation des activités, *Bilan des P.A.T. décidées en 1991*, Datar, 1992.
- Datar, «Un débat pour 1974, pourquoi et comment envoyer en province des administrations centrales» in *Lettre de la Datar*, 2, 1974.

- Ministère de la Ville et de l'aménagement du territoire, «Redéploiement des emplois publics» in *Lettre aux entreprises*, 7, novembre 1991.
- Delcamp, Alain, «La décentralisation française et l'Europe» in *Pouvoirs*, 92, 1992.
- Deyon, Pierre, *Paris et ses provinces*, Paris, Armand Colin, 1992.
- Direction Générale des Collectivités Locales, *Les collectivités locales en chiffres*, Paris, La Documentation Française, 1991.
- Frémont, Armand, «L'aménagement du territoire universitaire» in *L'Espace Géographique*, 3, 1991, pp. 193-202.
- Gault, Michel, *Villes intermédiaires pour l'Europe*, Syros Alternatives, Plan Urbain, 1989.
- Geri, «Le prix d'un modèle de développement, première approche» annesso al *Rapport du Comité de décentralisation*, novembre 1991.
- Grémion, Catherine, «Région, département, commune: le faux débat» in *Pouvoirs*, 60, 1992, pp. 55-64.
- Grémion, Pierre, *Le pouvoir politique*, Paris, Seuil, 1976.
- Guichard, Olivier, *Propositions pour l'aménagement du territoire*, rapporto al Ministère de l'Équipement, du logement, de l'aménagement du territoire et des transports, Paris, La Documentation Française, 1986.
- Institut Français des Sciences Administratives, *La décentralisation géographique des services publics administratifs à compétence nationale*, Quaderno 20, Paris, Editions Cujas, 1981.
- Institut International d'Administration Publique, *Revue Française d'Administration Publique*, luglio-settembre 1990.
- Mabileau, Albert, «L'Élu local: nouveau professionne) de la politique» in *Pouvoirs*, 60, 1992, pp. 67-79.
- Mailfert, Alain, *Recherche et territoire*, Datar, Ministère de la recherche et de la technologie, Paris, La Documentation Française, 1991.
- Malezieux, Jacques et Lefevre, Gilbert, «Espaces d'activités et emplois dans l'agglomération parisienne, bilan pour une politique» in *Ile-de-France, un nouveau territoire*, Paris, Reclus-La Documentation Française, 1991, pp. 27-47.
- Melé, Patrice, «Stratégies locales et aménagement dans deux villes moyennes (Roanne et Troyes)», relazione al convegno *Villes intermédiaires pour l'Europe*, distretto di Poitiers, Plain urbain, Ministère de l'Équipement et du logement, Poitiers, giugno 1989.

- Ménar, Luc-Alexandre, «Administrations centrales et aménagement du territoire» in Institut Français des Sciences Administratives, *La décentralisation géographique des services publics administratifs à compétence nationale*, Quaderno 20, Paris, Editions Cujas, 1981.
- Millon, Charles, «L'imbrication des pouvoirs, limite pour la démocratie» in *Pouvoirs*, 92, 1992, pp. 4154.
- Monod, Jérôme, *Transformation d'un pays, pour une géographie de la liberté*, Paris, Fayard, 1974.
- Montricher, Nicole de e Thoenig, Jean-Claude, *La délocalisation administrative en France de la décision à la mise en oeuvre*, Oip-Gapp, Datar, 1992.
- Paumier, J. Y., *Bilan des décentralisation tertiaires à Nantes*, Etudes Datar, Comité de décentralisation, 1986.
- Prétot, Xavier, «Le statut des villes capitales» in *Revue française d'Administration Publique*, Iiap, 40, 1986, pp. 709-22.
- Rapporto del governo, *Administrations centrales et aménagement du territoire*, novembre 1973.
- Sadran, Pierre, *Le système administratif français*, Paris, Montchrestien, 1992.
- Secrétariat d'Etat au Plan, *X plan 1989-1992*, Paris, 1989.
- Service d'Information et de Diffusion du Premier Ministre, «Le rééquilibrage entre Paris et la Province» in *Lettre de Matignon*, 366, febbraio 1992.
- Veltz, Pierre «Hiérarchies et réseaux dans l'organisation de la production et du territoire» in *Les régions qui gagnent, districts et réseaux: les nouveaux paradigmes de la géographie économique*, Paris, Puf, 1992, pp. 294-314.
- Veltz, Pierre e Savy, Michel, *Industrie, services et territoires en Europe*, Synthèse d'Etape, Groupe de prospective 2, gennaio 1992.

Decentramento e centralismo in Italia: tendenze e strategie

Mario Rey

Il tema del decentramento delle città-capitali merita un'attenta e approfondita riflessione al fine di rispondere a tre quesiti fondamentali:

a) il problema del decentramento delle funzioni del governo centrale in sedi diverse dalla città capitale ufficiale della nazione è una questione di rilievo nell'attuale quadro politico, culturale ed economico italiano?

b) che cosa rappresenta questa proposta rispetto ad altri modi di intendere e realizzare il decentramento, nell'ambito del ricorrente dilemma decentramento/centralizzazione?

c) si tratta di una via percorribile e, in tal caso, come?

Al primo quesito risponderai senz'altro in modo positivo per diversi motivi. Come risulta dai saggi sulle esperienze straniere, in particolare su quella tedesca più facilmente confrontabile con la nostra sotto questo profilo, la storia conta. Germania e Italia sono paesi di recente unificazione nazionale. E ancora relativamente forte la diversa radice psicologica e culturale dei numerosi stati preesistenti e la presenza di diversi stati significa l'esistenza di diverse città-capitali, con quel tanto o poco di autoscienza che può essere conferito da tradizioni storiche non lontanissime, avvalorate da cospicui patrimoni monumentali. Sono certo sensazioni di difficile valutazione – che possono anche colorarsi di campanilismo e provincialismo –, ma è altrettanto vero che è difficile tacere l'esistenza di una diffusa consapevolezza di tale retaggio e di radici che introducono un primo elemento di contestazione dell'unica capitale ufficiale. Inoltre il pluralismo delle città-capitali ha ricevuto di recente una significativa convalida normativa: mi riferisco all'istituzione della legge 142/90 sul nuovo ordinamento delle autonomie locali delle autorità di governo delle nove maggiori aree metropolitane, vale a dire Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Roma, Napoli e Bari (restano escluse dall'applicazione di quest'ordinamento altre tre zone – Palermo, Catania e Cagliari –, dove esso è potenzialmente adattabile ma viene demandato alle rispettive regioni, in quanto a statuto speciale).

È noto, come ha ricordato il dibattito sulle istituende città metropolitane, che nel contesto europeo la creazione di autorità di governo delle aree metropolitane costituisce uno dei problemi istituzionalmente più complessi e controversi, a cominciare dalla pluralità di aspetti che presenta la definizione stessa di area metropolitana. Questa complessità, accanto a motivi spesso squisitamente politici, ha dato adito o pretesto a mutamenti o revisioni delle esperienze adottate in altri paesi (sono eclatanti i casi di Barcellona e Londra) ed è al tempo stesso causa della pausa di riflessione che l'attuazione della legge 142 sta subendo al riguardo. Tuttavia vale la pena osservare due aspetti, uno di carattere formale e l'altro di natura sostanziale:

- in primo luogo la nuova legge introduce una diversificazione istituzionale e organizzativa tra aree urbane ed extraurbane. Pur con la rigidità delle scelte di natura strutturale – secondo la definizione corrente dei giuristi – questo nuovo ordinamento segna la fine dell'omogeneità formale nei poteri e nelle responsabilità tra le grandi metropoli e i centri minori. Esso è destinato a creare autorità locali forti nei centri metropolitani indicati;

- in secondo luogo, come è stato indicato da numerosi studiosi – ricordo fra tutti Bruno Dente – tra i compiti affidati alle autorità metropolitane rientra quello di potenziare il ruolo di città-capitale, non già nel senso di città dove sono localizzate le strutture del governo centrale, ma di città dotate di centri e funzioni di livello superiore, specie nel campo dei servizi più innovativi, quali trasporti, telecomunicazioni, ricerca, cultura, con forti presenze degli headquarters. A seconda di questo status o rango si vengono a costituire vere e proprie gerarchie internazionali, che non sempre vedono la capitale ufficiale ai primi posti (non lo è certo per Berna, Ottawa, Washington o Canberra).

Ho voluto richiamare questi elementi, perché ritengo non siano alieni alla problematica che stiamo dibattendo; in particolare il potenziamento dei governi delle aree urbane può offrire un elemento in più a sostegno del decentramento di talune funzioni del governo centrale.

Inoltre, Roma viene comunemente associata a una cultura mediterranea più che a una cultura europea di tipo industriale o postindustriale. Le aree economicamente e socialmente trainanti del paese sono altrove, nonostante i recenti rapidi sviluppi di taluni settori, specie del terziario, intervenuti nel Lazio. Roma è quindi ancora fortemente caratterizzata nei suoi connotati economico-sociali dalla presenza di una burocrazia centrale, alimentata dalle regioni centro-meridionali. Non è certo da quest'area del paese che derivano i

migliori esempi di costume, funzionalità e innovazione amministrativa, come dimostra anche la ben diversa tradizione, in termini di ruoli e responsabilità, degli enti locali centrosettentrionali e meridionali. Questa è una delle eredità del tradizionale dualismo economico, sociale e culturale del paese che, pur non presentando più i connotati degli anni cinquanta e sessanta, quando il termine venne di moda, continua a pesare sulle nostre vicende. Se da un lato proprio il permanere di tali dualismi può motivare l'esistenza di un forte centro in funzione di mediazione ed equalizzazione, dall'altro non si possono tacere le tensioni che tale stato di cose ingenera, specie quando una parte del paese vede la propria capitale risentire troppo degli influssi dell'altra metà: è difficile che in questo clima possa essere riconosciuto a Roma un «primato», un «ascendente», una «leadership» che dir si voglia.

Infine, le più recenti scuole di economia della politica, ad esempio il filone di analisi delle scelte collettive (o della public choice) hanno sottolineato i gravi rischi di collusioni dovuti all'eccessiva concentrazione anche tra poteri che nel disegno costituzionale dovrebbero essere competitivi e controbilanciarsi, ovvero la minore trasparenza che è consentita da un sistema centralizzato fra centri decisionali di governo pubblico e gruppi di interesse; di qui il rimedio del decentramento per correggere l'espandersi dello stato-Leviatano.

Al proposito vengo ora al secondo quesito: come si colloca questo particolare tema nell'ambito del ricorrente dibattito su centralizzazione/decentramento? Il tema in questione va posto in un rapporto di complementarità con altri tipi di decentramento, anche se si può forse obiettare che quello di cui stiamo parlando è sostanzialmente diverso dagli altri tipi di decentramento, in primis quello a favore degli enti subcentrali di governo; ciò è vero dal punto di vista tecnico-istituzionale, ma non dal punto di vista politico, psicologico e culturale.

Vorrei fare una premessa, richiamando quanto nel 1976 scrisse il rapporto Layfield sulla finanza locale in Inghilterra: nel dilemma centralizzazione/decentramento possono essere fatte varie opzioni a favore di un sistema più centralizzato o più decentrato. Tuttavia se non vengono operate scelte chiare, coerenti e consapevoli, e soprattutto che badino non tanto agli effetti di annuncio quanto all'efficacia istituzionale e alla funzionalità organizzativa, le tendenze spontanee portano a una progressiva centralizzazione. Le motivazioni di questa tendenza possono essere in parte razionalmente fondate dal punto di vista dell'efficacia amministrativa, in parte sono dovute alla logica dei processi politici.

Tali considerazioni valgono a proposito di qualsiasi tipo di decentramento; pertanto anche a proposito del decentramento delle funzioni del governo centrale, o si pensa di porre mano a una consapevole e deliberata strategia di dislocamento, oppure le tendenze spontanee porteranno alla centralizzazione, come dimostrano le vicende dei centri decisionali delle partecipazioni statali.

Quali sono quindi le spinte spontanee che portano al rafforzamento delle autorità centrali di governo? Agiscono innanzitutto le istanze di carattere redistributivo in senso ideale. E in generale riconosciuto che la costruzione dello stato sociale, con le sue motivazioni di uguaglianza, di uniformità e di perequazione suppone la centralizzazione, perché più un sistema è decentrato più i cittadini sono passibili di essere trattati in modo diverso l'uno dagli altri. Ma anche le istanze redistributive in senso meno nobile, quali quelle proprie della corporativizzazione della società e dello stato, portano alla centralizzazione: la centralizzazione consente in massimo grado di diffondere e rendere meno trasparenti e percepibili i costi dei benefici ottenuti da gruppi ristretti di destinatari e che su di essi si concentrano. Costi diffusi e benefici concentrati sono il terreno favorevole su cui si incontrano gruppi di interesse e potere politico e burocratico. Il fatto che questo processo sia localizzato fisicamente e concentrato istituzionalmente ne agevola sensibilmente lo svolgimento – la sede delle grandi centrali sindacali non è a Torino e la sede della Confindustria non è a Milano –, altrettanto dicasi per le, politiche di riequilibrio macroeconomico di breve periodo. Gli obiettivi di pieno impiego, di stabilità dei prezzi, di equilibrio della bilancia dei pagamenti suppongono una forte mano centrale, come tutta la ormai lunga tradizione keynesiana ha voluto sostenere, sottolineando la possibilità di comportamenti prociclici perversi dei governi subcentrali.

Più dubbio appare il ruolo del governo centrale rispetto alle forme di governo decentrate a proposito del tema dello sviluppo economico: è pur vero che le seconde, in Italia in particolare i comuni, giocano un ruolo prioritario nella realizzazione della spesa finale degli investimenti in infrastrutture, cioè del cosiddetto capitale fisso sociale, e un ruolo non secondario nella spesa finale per la pubblica istruzione, al netto della spesa per il personale; ma è altrettanto vero che l'intervento statale è considerato prioritario per il sostegno e la perequazione delle aree meno sviluppate del paese. Il decentramento di talune funzioni, si pensi alla regionalizzazione della sanità, ha acuito i divari nei servizi tra le regioni del centro-nord e quelle del sud. Anche qui, accanto a motivazioni ideali o, come dicono gli economisti, di tipo normativo o prescrittivo,

potremmo aggiungere motivazioni di tipo positivo, cioè più ancorate alla valutazione di come vanno le cose del mondo. Ebbene l'invocazione per l'intervento centrale dello stato nel nostro paese è una costante dell'atteggiamento delle componenti politiche e sociali delle regioni meridionali.

Tuttavia i due aspetti della centralizzazione sui quali vorrei soffermarmi a sostegno della tesi da me proposta – cioè l'intrinseca tendenza alla centralizzazione nel duplice senso di aumento dei poteri centrali e aumento di concentrazione di tali poteri nella capitale ufficiale – sono la centralizzazione del sistema tributario attuata con la riforma di vent'anni or sono e la centralizzazione su Roma dei poteri decisionali delle partecipazioni statali e di altri enti pubblici, economici e non.

La centralizzazione del sistema tributario costituisce a mio avviso una delle dimostrazioni più palesi del divario tra le dichiarazioni di intento da un lato e dall'altro le operazioni che effettivamente sono capaci di incidere sulle realtà istituzionali, sociali ed economiche. Sostengo che, a fronte dei conclamati programmi di decentramento dei quali si dicono sostenitrici le forze politiche, burocratiche, economiche, sociali e sindacali del paese, l'arrière pensée effettivo di tutte queste componenti porta alla centralizzazione. Si pensi che nell'arco di meno di dieci anni sono state promosse nel nostro paese riforme istituzionali quali l'attuazione delle regioni a statuto ordinario, la legge-delega 382/75 (realizzata in particolare con il Dpr 616/77) e la legge di riforma sanitaria 833/78, tutte orientate nel senso del marcato trasferimento di responsabilità funzionali dallo stato alle regioni e agli enti locali. Tuttavia, come ricorda il succitato rapporto Layfield, «chi paga il conto, alla fine raccoglie il potere, e più si affida il compito di pagare al governo centrale, più alla fine il potere andrà inevitabilmente in quella direzione».

La riforma tributaria ha attuato in tal senso una delle più drastiche manovre di centralizzazione non solo finanziarie ma, per i motivi prima ricordati, anche istituzionali, regolamentari e organizzative mai realizzate da un moderno stato industriale. Dietro il manto della razionalità tecnico-finanziaria, a sostegno della centralizzazione del sistema tributario italiano vi è stato un colludente concorso di componenti animate fundamentalmente da varie motivazioni: per i grandi comuni, per la Dc meridionale e per il Pci il tentativo, riuscito, di dissociare il potere di spesa dalla responsabilità di reperire i mezzi di copertura; per le burocrazie centrali, lo sforzo di aumentare il controllo sui flussi di spesa statale e di evitare il confronto non sempre favorevole con gestioni tributarie decentrate; per le forze economiche e sindacali, la maggiore capacità di

esercizio di attività lobbistiche consentita dalla concentrazione delle scelte finanziarie in poche sedi decisionali.

Il secondo esempio di centralizzazione spontanea, di concentrazione di attività centrali sulla capitale, riguarda il comparto delle partecipazioni statali e degli enti pubblici, economici e non. Negli ultimi decenni vi è stato un progressivo spostamento di comparti decisionali (amministrazione, finanza, relazioni sindacali, relazioni esterne e così via) dalle sedi periferiche, coincidenti per lo più con le sedi di origine o con le sedi di produzione, verso la città di Roma. Un'analisi delle serie storiche della distribuzione territoriale degli addetti alle partecipazioni statali e degli enti pubblici economici potrebbe facilmente convalidare quest'affermazione. Due le motivazioni presumibili di questo spostamento: in primo luogo la necessità per il management pubblico di essere prossimo alle sedi di decisione politica; in secondo luogo la nomina politica dei vertici aziendali che si orienta nella stessa direzione.

Si può quindi concludere che anche se il decentramento, o meglio la rilocalizzazione delle funzioni della città-capitale, formalmente e istituzionalmente differisce da altre forme di decentramento, solo una diffusa consapevolezza delle motivazioni di quanto è opportuno centralizzare e quanto è opportuno decentralizzare può portare a disegni e strategie coerenti. Ora, se da un lato è pur vero che il tema del decentramento è da lungo tempo vagliato e scandagliato, dall'altro è altrettanto valido sostenere che il mutare delle situazioni apre costantemente nuove condizioni e nuove opportunità di innovazione. Tale riflessione vale innanzitutto per ciò che riguarda il decentramento delle funzioni centrali, inteso come rilocalizzazione di taluni corpi dello stato e dell'amministrazione centrale, ma analoghe riflessioni potrebbero farsi con riferimento al decentramento cosiddetto burocratico. Un esempio valga per tutti: manterrà le sue promesse il programma di autonomia dell'università che equivale al decentramento di uno dei settori più centralizzati, l'istruzione pubblica (ricerca e università comprese)?

Sul fronte delle regioni a statuto ordinario esistono più proposte: da quelle del federalismo alquanto confuso delle leghe alle istanze anche referendarie di talune regioni volte a sopprimere ministeri, quali la Sanità o il Turismo, la competenza dei quali è delegata per disposizione costituzionale alle regioni stesse. Sono stati avanzati progetti volti non solo a sostenere la delega di ulteriori compiti dallo stato alle regioni ma anche, tenuto conto dell'esistenza di una diversa attitudine da parte delle singole regioni a far fronte alle responsabilità loro attribuite, a porre in essere regimi differenziati – tra regione e

regione – di competenze regionali. Se ciò potrebbe apparentemente dar corpo ai rischi di creare un'Italia a due velocità, al contempo potrebbe anche risolvere il dilemma delle regioni-locomotiva che vanno frenate per non far deragliare le regioni-vagone.

Evoluzioni istituzionali e operative potrebbero derivare sul fronte delle partecipazioni statali e degli enti pubblici economici. Il tema della privatizzazione insieme alla messa in discussione dei regimi dei monopoli nazionali può avere sviluppi nella direzione, o nel ritorno, a un maggiore decentramento. È per contro da ricordare il caso emblematico dei servizi radiotelevisivi: la fine del monopolio della Rai ha portato al consolidarsi di un regime di duopolio in cui il secondo polo, quello privato, nato a Milano, finisce per non potersi sottrarre al magnetismo della capitale. Tuttavia resta ferma una proposizione: se oggi uno dei temi della società italiana è quello di ridurre il grado di politicizzazione della vita economica, ciò significa innanzitutto meno stato centrale.

Riflessioni analoghe presenta il tema dell'abnorme grado di centralizzazione del sistema tributario, che fa del bilancio dello stato la fonte prevalente o quasi esclusiva del finanziamento di numerosi enti pubblici: il 90 per cento delle entrate regionali e il 70 per cento delle entrate degli enti locali derivano da trasferimenti dello stato. Questa marcata dicotomia tra competenze di spesa e responsabilità a reperire le risorse ha rari riscontri in altre esperienze. Le proposte di autonomia impositiva per le regioni e per gli enti locali trovano timide risposte (si veda la recente normativa per le regioni) oppure stentano a decollare (come è il caso degli enti locali, per i quali il periodo transitorio fissato dalla riforma tributaria in quattro anni sta raggiungendo il ventennio!).

Vorrei ora considerare più da vicino la percorribilità della proposta in esame, valutandone riassuntivamente tre aspetti rilevanti.

In primo luogo quando si parla di decentramento delle funzioni del governo centrale il quesito che sorge spontaneo è: verso quali centri? Una risposta immediata a prima vista porterebbe a sostenere che sono innanzitutto da scegliersi i grandi centri, quelli cioè prima individuati come capitali metropolitane. Ma forse a ben vedere questa sarebbe una risposta ancora legata ai criteri che negli anni passati hanno favorito le grandi agglomerazioni urbane. Sono ancora validi i criteri che privilegiano i grandi centri? Gli studiosi del territorio ci ricordano che da qualche tempo assistiamo a una diffusione dell'effetto-città sul territorio circostante. Il venir meno di tradizionali fattori di localizzazione delle attività produttive, e conseguentemente delle residenze, porta a una relativa indifferenza localizzativa. Tendono a venire in luce come motivo di attrazione fattori

«ambientali» a favore di centri dove vivere è bello, facile, sicuro. Raramente nelle graduatorie della qualità della vita urbana troviamo ai primi posti i maggiori centri metropolitani del paese. È significativo che questo sia un tema sempre più discusso, al fine di mettere in luce i fattori di attrazione e appetibilità con i quali i centri urbani si presentano e si offrono. Pesa indubbiamente a favore dei grandi centri il problema dell'accessibilità: solo essi infatti costituiscono nodi ferroviari di primaria importanza o sedi di aeroporto. Per quanto Parma, Perugia o L'Aquila siano città di apprezzabile qualità ambientale, il loro svantaggio in termini di accessibilità è evidente.

Inoltre, il tema del decentramento delle funzioni del governo centrale, così come quello dell'autorità di governo metropolitano tende ad avere quale perno il potenziamento delle città-capitali. Proprio per tale carattere, da un lato si vengono a giustificare interventi straordinari dello stato a favore delle città che ricoprono tali ruoli e dall'altro, come ha dimostrato il primo dibattito sull'istituzione della città metropolitana, è emerso il chiaro tentativo delle maggiori città di porsi in competizione con le regioni alla ricerca di un dialogo diretto con l'autorità centrale di governo, soprattutto in funzione di erogazione di fondi. Quindi il tema in esame ha in sé il germe di questo latente conflitto tra grandi città e regioni. Ne è dimostrazione il fatto che, stanti le competenze straordinarie attribuite alle regioni dalla legge 142/90 in materia di delimitazione e di attribuzione di compiti (comunali oltreché provinciali) alle città metropolitane si è assistito, da parte di talune regioni, ad atteggiamenti piuttosto riduttivi volti a evitare la nascita di autorità metropolitane troppo forti.

In terzo luogo, l'ipotesi del senatore Andreatta di decentrare talune istituzioni, che avrebbero da guadagnare in indipendenza e autonomia da una rilocalizzazione della sede della loro attività, ha fatto espresso riferimento al concetto di «invidia» al fine di descrivere la necessità di maggiori contrapposizioni e controbilanciamenti e quindi di minori collusioni tra organi (quali ad esempio il Consiglio di stato o la Corte costituzionale) e le varie branche dell'amministrazione centrale. Vorrei individuare, tornando a quanto detto prima, altre possibili opportunità di rilocalizzazione: mi riferisco ancora ai centri decisionali delle partecipazioni statali, a enti pubblici economici – come le Ferrovie dello stato, l'Enel, l'Enea, l'Eni –, a enti pubblici non economici – come il Cnr – e a istituzioni come il Formez. Anche questi organismi possono essere oggetto di attenzione nella prospettiva prima ricordata.

Infine, oggi per la nostra società il decentramento, nei vari sensi indicati, è una delle strade obbligate per ridurre l'eccesso di

politicizzazione di residui di socialismo reale che si sono stratificati nei decenni passati in molti comparti della vita collettiva. Per questo ritengo che il decentramento delle funzioni centrali dello stato, come le altre forme di decentramento descritte, non possa non far parte di una logica e di una strategia complessiva che è difficile riscontrare nell'attuale clima politico.

Reinterpretare il sistema urbano italiano

Giuseppe Gario

L'idea di avere una «capitale a rete» appare giustificata in sede storica, soprattutto in un paese come il nostro che, per le sue secolari vicende, dispone di una «rete di capitali» a suo tempo generate da un unico centro, fregiato del titolo di «caput mundi». Non si possono, però, trascurare i molti segnali – che provengono dalle recenti elezioni – di una pericolosa divaricazione dell'Italia tra un'insorgente «questione settentrionale» e una perdurante «questione meridionale». In Padania, ad esempio, si può constatare l'esistenza di una molteplicità di capitali storiche, che rendono complesse le regioni stesse e rimangono importanti riferimenti per le culture locali. In Piemonte la configurazione presabauda ha lasciato tracce rimarchevoli, mentre in Lombardia l'istituzione della città metropolitana milanese sembra aver ridato vigore a un antagonismo che lascia senza parole gli studiosi del territorio. In effetti, la Padania è stata reiteratamente segmentata in senso nord-sud, quasi a incanalare il settentrione europeo verso la strettoia a imbuto della penisola italica, dando luogo a culture e abitudini molto differenziate ma complementari, anche perché nel corso dei secoli sono stati scoperti i concreti vantaggi del reciproco adattamento.

Se è consentita una stilizzazione un poco scherzosa, in Lombardia (terra di mezzo) si ha tutto e il contrario di tutto, in Piemonte (terra di frontiera verso l'occidente) si ha tutto ma non il suo contrario, in Veneto (terra di frontiera verso l'oriente) il contrario senza il tutto, in Liguria (terra chiusa tra mare e monte, di frontiera per necessità ma non per vocazione) una selettività che riduce ogni cosa all'essenziale e in Emilia-Romagna (terra di frontiera interna, di per se stessa e rispetto alla penisola subappenninica) un'estrosità che irride sia il tutto sia il suo contrario. Spingendosi verso la Toscana e, via via, verso il Mezzogiorno, la ricchezza storica e la complessità culturale si moltiplicano, trovando in Roma un luogo che trascende la storia e la geografia.

Per il momento almeno liberati dai bisogni primari materiali, dovremmo apprendere dalle ragioni della storia e della geografia (non per

la prima volta, ma per la prima volta in termini di partecipazione democratica) che abbiamo bisogno di trarre il meglio da tanta varietà in così poco spazio (o, nella versione pessimista, di evitare il peggio da tanta congestione umana e territoriale). In parole povere, abbiamo bisogno di unità, che ovviamente non significa omologazione (tutte le voci della nostra comune cultura, da Dante fino a Pasolini, ci hanno messo in guardia da questa scorciatoia-trappola), bensì condivisione di alcuni fondamentali valori spirituali e materiali, atti a rendere non solo tollerabile ma, se possibile, appassionata la ricerca del senso della nostra vita personale, in mezzo a tanta varietà e confusione umana. Le istituzioni di governo servono appunto a manifestare visibilmente e funzionalmente questo bisogno di unità, senza necessariamente diventare troppo invadenti, ma anzi stemperando la propria presenza.

Fatta questa necessaria premessa, sono del parere che l'idea di una «capitale a rete» è una necessità piuttosto che un'opportunità nel nostro paese, a maggior ragione se si considera che i «contenitori» già esistono e sono collocati in posizioni strategiche collaudate nei secoli. Si tratta delle capitali regionali più importanti, giustamente accusate di aver acriticamente ripercorso una logica componente essenziale della nostra società, poiché consentono di articolare in modo significativo un potere politico che non può più funzionare in modo centralizzato e sovradeterminato, soprattutto nell'ambito di problematiche strategiche (quali ad esempio l'internazionalizzazione del sistema produttivo, la modernizzazione infrastrutturale e la valorizzazione delle risorse umane), che esigono un alto tasso di consenso e simultaneamente di differenziazione.

In Italia, le regioni sono nate troppo tardi per acquisire un effettivo ruolo di decentramento e troppo presto per dar luogo a una logica istituzionale coerente con la relazionalità tipica di una società complessa, che all'epoca nessuno immaginava né si aspettava. Tuttavia, le regioni sono nate sul versante giusto del fiume, cioè a valle, luogo in cui – per continuare la metafora – sono chiamate oggi a spostarsi anche le istituzioni di governo, per sopravvivere in una società che funziona sul contratto piuttosto che sull'ordinanza.

Sono convinto che fra stato e regioni vi sia un'intrinseca complementarità, non esente da ramificazioni antagoniste ma con una forte radice comune. La radice consiste nella necessità, ugualmente impellente per il «centro» e per le «periferie», di fare un salto di qualità sia di orizzonti sia di costumi politici. Vale ancora oggi la lezione della battaglia di Lepanto, che segnò la fine della potenza marittima mediterranea, fondata su un mare chiuso e sulla forza muscolare, mentre già i paesi atlantici sfidavano gli oceani governando la forza

del vento e dei cannoni. Fu una delle occasioni storiche nelle quali l'Italia perse il contatto con l'Europa, per una questione di mentalità e non di risorse.

Al fine di promuovere la maturazione di una mentalità politicamente più adulta sia al «centro» sia nelle «periferie», l'idea di una capitale condivisa (anche come espressione di una visione non provinciale delle cose) potrà rivelarsi una brillante intuizione, se sarà organizzata e attuata con un minimo di efficienza organizzativa e di efficacia culturale. Potrebbe essere l'idea vincente, rispetto a un perdurante e stanco centralismo che si traveste da decentramento, ma anche rispetto a un'ipotesi federalista del tutto insufficiente a formare una classe dirigente all'altezza dei tempi.

Il significato della questione costituzionale della «capitale» *Gustavo Zagrebelsky*

Le considerazioni che desidero proporre riguardano il problema della «capitale» dal punto di vista del diritto costituzionale e vorrei iniziare da una considerazione generale relativa alle categorie giuridiche, secondo le quali si può dire che esistono tre punti di vista o, se si vuole, tre modelli, dei quali due si possono definire correttamente come decentramento: il decentramento autonomistico, cioè il passaggio di funzioni un tempo centrali a enti locali rappresentativi (comuni, province, regioni e forme organizzative nuove, come quelle delineate dalla legge 142/90), e la deconcentrazione, cioè l'esercizio di funzioni amministrative centrali da parte di distinti apparati periferici, però sotto la direzione di un'unica «testa», che resta al centro. Tutto questo può, dal punto di vista giuridico, essere genericamente definito come decentramento, naturalmente con la necessità di precisare i caratteri di ciò che specificamente è. Il tema su cui verte la ricerca della Fondazione Agnelli non è decentramento dal punto di vista giuridico, anche se può esserlo dal punto di vista urbanistico o economico, per i conseguenti effetti di «fertilizzazione» decentrata. Non è decentramento perché le funzioni che verrebbero esercitate da strutture distribuite sul territorio continuerebbero a essere di per se stesse – cioè in assenza di altre misure organizzative – funzioni accentrate.

Occorre essere cauti, in proposito, per non incorrere nell'errore di credere che un orientamento come quello qui proposto possa essere alternativo rispetto agli altri. Si tratta invece di tre distinte prospettive che, secondo me, possono e devono cumularsi. Quest'ultima ipotesi – che io chiamerei «espansione territoriale del centro» –, questa linea di intervento, può a mio parere essere collegata e integrata con il proseguimento della politica costituzionale per il decentramento, sia nel senso del potenziamento delle autonomie e perfino della ristrutturazione federalista dello stato sia nel senso della deconcentrazione. Sarebbe molto pericoloso per la proposta stessa sottintendere che in questo modo si voglia passare sopra o sostituire i numerosi aspetti problematici che vi sono intrinseci.

Noi quindi siamo chiamati a confrontarci con un'ipotesi diversa che indubbiamente, per quel che riguarda il nostro paese, è nuova. Nuova però – se posso permettermi di ricordarlo – solo fino a un certo punto, perché tale proposta era già stata ventilata una decina d'anni fa, anche se non era riuscita allora a imporre la propria presenza in un vero e proprio dibattito. Ricordo che in occasione del concorso internazionale tra architetti promosso a Torino per l'utilizzazione dei grandi spazi dello stabilimento Fiat del Lingotto uno dei progetti presentati, elaborato da un architetto veneziano, aveva suggerito l'idea di utilizzare almeno in parte quest'enorme struttura per la localizzazione «decentrata» di un ministero; si disse allora che, date le tradizioni dell'imprenditoria torinese, il ministero avrebbe potuto essere quello del Lavoro. Naturalmente l'ipotesi, che suonava in maniera del tutto provocatoria, è stata lasciata cadere. Io avevo lavorato su di essa da un punto di vista giuridico-costituzionale: avevo dovuto definire quale sia, esclusivamente da questo punto di vista, la consistenza della capitale.

Si tratta di un grande e grave problema, o meglio, può diventare un grande e grave problema. Le questioni di diritto costituzionale, come noi sappiamo dal dibattito in corso in questi tempi, hanno in comune il fatto di riguardare beni assolutamente indispensabili per la vita collettiva che noi tutti dobbiamo cercare di difendere, come l'unità e la pacifica convivenza. La questione della capitale può mettere in discussione questi valori, come del resto i piemontesi ben sanno se semplicemente rammentano il significato del passaggio della capitale, durante il Risorgimento, da Torino a Firenze e poi a Roma.

In che senso la questione della capitale può essere una questione costituzionale? Che cos'è la capitale, dal punto di vista della costituzione? La capitale è sempre stata considerata come uno dei fattori fondamentali dell'integrazione politica di un popolo, un punto di riconoscimento dell'identità nazionale (sull'argomento mancano studi recenti in Italia, dove fino a poco tempo fa non esisteva un problema in proposito; per un quadro comparativo, si veda Häberle, 1990).

È molto interessante ciò che scrive Kunzmann (si veda «Il decentramento funzionale delle capitali: il caso della Germania» in questo volume), a proposito dell'articolo 2 del Trattato sull'unificazione che risolve il problema della capitale in un primo momento in un senso eminentemente simbolico. Si dice: la capitale è Berlino, però la localizzazione del parlamento e del governo – e qui immagino si voglia intendere Regierung nel senso più ampio, comprendente anche gli apparati ministeriali – potrà avvenire in un momento successivo.

Qui si vede bene il distacco, logico e temporale, tra misura pratica di organizzazione e misura simbolica dell'unità raggiunta attraverso il riannodarsi di fili storici che erano stati spezzati.

Dal punto di vista del diritto pubblico, nel diritto bellico la categoria della «debellatio» – una categoria classica che è stata rispolverata di recente a proposito del significato della sconfitta del Terzo Reich nella seconda guerra mondiale – si applica quando la capitale cade in mano agli avversari. In quel caso e in quel momento, si dice, lo stato è estinto. Si è posto il problema di sapere se la sconfitta tedesca, con la presa di Berlino da parte degli alleati, avesse distrutto l'unità tedesca che si esprimeva nello stato tedesco, ciò che ha un'evidente importanza per la qualificazione della Germania dell'Est e dell'Ovest rispetto allo stato anteriore e per la possibilità di considerare la Germania di nuovo unita come uno stato che anche in senso giuridico e costituzionale fosse ricollegabile alla storia anteriore alla seconda guerra mondiale, invece che come una realtà statale nuova.

La funzione della capitale come «capo» («caput») fa pensare a un grande scenario concettuale che ha molto condizionato le formulazioni teoriche dei costituzionalisti. È la metafora organicistica, cioè l'idea che lo stato sia un'organizzazione che deve avere una testa e questa testa è, per l'appunto, la capitale. Essa è operante come testa in quanto in essa sono situati e funzionano gli organi pensanti e volenti, cioè gli organi politico-costituzionali. Naturalmente, all'idea del capo-caput si collega poi una serie di conseguenze non solo metaforiche o simboliche, perché il capo è colui che comanda e quindi, anche nella percezione comune, capitale e periferia sono separate e ordinate secondo un rapporto di gerarchia. Questo spiega il motivo per cui il passaggio della capitale da una città a un'altra viene avvertito come una vera e propria «decapitazione», cioè come un abbattimento, una perdita di posizione in quella gerarchia ideale che la metafora organicistica indica.

La capitale in senso proprio e pieno, sempre dal punto di vista costituzionale, è contemporaneamente capitale politica, economica e culturale. Quando uno di questi tre aspetti inizia effettivamente a mancare o quando, nella percezione collettiva e nei processi psicologici sociali, non si riconosce più la legittimità della funzione «capitale» in uno di questi tre settori, allora nasce il problema costituzionale perché la capitale, da elemento di integrazione, si trasforma in elemento di disintegrazione dell'unità della vita collettiva.

Il momento storico che noi viviamo in Italia, soprattutto nell'Italia settentrionale – senza voler fare riferimento a vicende troppo specifiche e

contingenti, che sono comunque espressione di una situazione ormai radicata – dimostra proprio questo: Roma capitale non è più elemento di integrazione, ma è divenuta elemento di disintegrazione o di divisione potenziale.

Come si risolvono questi problemi, dal punto di vista della politica costituzionale, nei paesi ove la capitale costituisce un problema? Fondamentalmente in due modi: attraverso la creazione di capitali artificiali, cioè prive (o private) di quei legami con una tradizione storica di prevalenza politica, economica e culturale che giustificano le capitali «naturali». Non importa che si erigano dal nulla strutture urbane per contenere i centri governanti o che si utilizzino allo scopo città preesistenti, ma prive (o private) di «ragioni capitali» storiche a loro favore. Si tratta, in ogni caso, di scelte ugualmente artificiali (si pensi a Brasilia; a Firenze da noi, per quel che ha significato l'effimera scelta a suo favore in attesa di un altro e più naturale spostamento; a Bruxelles, città che si è voluta in qualche modo «artificializzare», ponendola fuori o al di sopra della controversia regionale creando appunto una «regione», Bruxelles-capitale, con caratteristiche costituzionali e amministrative del tutto nuove e artificiali – ad esempio, è imposto il bilinguismo – per evitare che il suo inserimento in una delle due regioni in contesa potesse attribuirle quel senso gerarchico di cui si è detto e che l'avrebbe resa inaccettabile all'altra regione; al caso analogo rappresentato dal precedente di Washington e del District of Columbia che le fa da contenitore, e ad altri casi europei ed americani ancora).

Il secondo modo di affrontare il problema della capitale quando essa diviene un fattore potenziale di divisione consiste nella sua «diluizione», cioè nella diffusione delle strutture governanti in più centri localizzati diversamente, «disseminati» in modo che tra di essi non vi siano più rapporti gerarchici, ma semmai rapporti di pari ordinazione e coordinazione.

È la via che si è seguita nella localizzazione territoriale delle strutture «costituzionali» della Comunità europea (e nel carattere vagante delle riunioni degli organi politici più rilevanti, i vertici dei capi di stato e di governo e le riunioni dei Consigli dei ministri); è la via propria della Germania, prima e dopo la riunificazione; è la via della Confederazione elvetica, dove gli organi di governo sono da una parte, la giurisdizione federale da un'altra, le istituzioni economiche da un'altra ancora; è la via che è stata ipotizzata all'inizio degli anni settanta per la soluzione della questione del capoluogo regionale calabrese.

Mi pare che, se lo schema che ho proposto è accettabile e se è vero che noi oggi abbiamo, tra i tanti, anche un problema costituzionale della ca-

pitale, la soluzione che la ricerca qui pubblicata non tanto prefigura ma pone in discussione, abbia un suo significato. Essa si colloca appunto nell'ambito di questa soluzione della diffusione del centro, valida in tutti i casi nei quali la concentrazione diviene fattore di disunione.

Del resto quest'idea, per così dire, della disseminazione sul territorio delle funzioni di capitale e quindi delle funzioni governanti, mi pare coerente con quanto è stato detto – ed è molto importante – a proposito dell'organizzazione pubblica come struttura «ad arcipelago», piuttosto che «a piramide». La concezione di una sovranità «dall'alto in basso» che si esprime a partire dal centro e si irradia nella «periferia» – conformemente alla visione che della propria funzione poteva avere un sovrano assoluto come il Re Sole (altra metafora della funzione della capitale) – è oggi largamente superata. Viviamo sempre più in uno stato – come si dice – «senza sovrano», cioè senza un solo soggetto e quindi senza un unico luogo fisico, in cui si possano vedere riunite le funzioni di governo. La perdita del centro, intesa anche in senso fisico, può essere allora vista come coerente con l'avvenuta «orizzontalizzazione» (è stata usata anche questa metafora) dei rapporti costituzionali fra i diversi poteri dello stato.

Che cosa ci viene detto dal punto di vista non della costituzione ma del diritto costituzionale? Per nostra fortuna, nulla: a differenza di molte altre costituzioni che contengono un articolo specifico sulla capitale e la localizzazione delle funzioni costituzionali (normalmente, si tratta delle costituzioni dei paesi di recente indipendenza e di non del tutto definita e accettata identità nazionale; si veda Häberle, 1990), la nostra tace, probabilmente perché nel 1946-47 non esisteva il problema. La questione era stata risolta da tempo e nessuno l'aveva rimessa in discussione; non c'era quindi nessun bisogno di sancire in una norma ciò che appariva un'ovvietà.

Però, il silenzio delle disposizioni costituzionali non può significare che una capitale possa non esserci. Questo è un elemento costitutivo di ogni organizzazione costituzionale, anche per ragioni di diritto internazionale, di rappresentanza e così via. Una capitale ci deve essere, ma la costituzione non dice in che cosa debba consistere la capitale né quale città debba esserlo. In altri termini, Roma non ci è imposta, anche se il suo ruolo di capitale pare un dato indiscutibile, a meno che si pensi, come alternativa, a Pontida.

Ma il problema davvero importante è che cosa significa capitale, cioè quali siano le funzioni che, essendo collocate in un luogo, lo definiscono come capitale. Qui, la tradizione del diritto costituzionale dello stato mo-

derno in Europa ci porta a dire che la capitale è il luogo del sovrano, oggi il luogo dove sono collocati gli organi politici più elevati. Dico «politici» per sottolineare che dalla capitale non potrebbero essere spostati né il parlamento né il governo, né il presidente della repubblica.

Per tutto il resto – sempre dal punto di vista del diritto costituzionale e senza pensare qui agli effetti indotti sul piano economico o territoriale – non credo che esistano vere difficoltà. Gli organi giurisdizionali, ad esempio (citavo prima il caso della Germania e della Confederazione elvetica) ben potrebbero essere staccati territorialmente dal centro politico. La Corte costituzionale potrebbe essere il primo degli esempi perché ha o dovrebbe avere pochissimi rapporti di ordine personale con i titolari degli organi politici. La gran parte delle sue funzioni è infatti di natura cartacea. C'è un problema di divisione dei poteri che potrebbe coerentemente essere affrontato e risolto anche attraverso una divisione territoriale dei poteri stessi.

Un'altra divisione che a me pare molto importante e alla quale opportunamente si è fatto cenno anche in altri saggi del presente volume, è quella tra politica e amministrazione. La «testa» politica deve stare al centro anche fisicamente, ma forse la macchina amministrativa che ne dipende non ha questa necessità. L'utilizzazione dei sistemi di comunicazione informatica, rispetto a quelli di natura interpersonale – un poco «mediterranei», come dice Gianfranco Miglio – potrebbe comportare notevoli vantaggi sul piano dell'oggettività, della trasparenza e della documentabilità in ogni momento dell'azione amministrativa. Credo che si tratterebbe di una misura anche a favore del buon andamento e dell'obiettivizzazione della pubblica amministrazione, e una remora (non certo la panacea) alle pratiche corruttive che il sistema personale di comunicazione consente.

Dire tutto questo è indicare una prospettiva. Non mischiamo però i piani; non mischiamo la discussione sulla plausibilità in astratto di una prospettiva, i cui tempi non dipendono dalle nostre forze e dai nostri intenti, con la discussione delle difficoltà concrete che potrebbero derivare alla sua attuazione (i patteggiamenti a basso livello, le remore, le opposizioni e così via). Sono tutti problemi gravissimi, naturalmente, ma la loro considerazione non deve influire sulla discussione circa la plausibilità della prospettiva in termini costituzionali e in termini di efficacia governativa.

Dal punto di vista astratto, come spesso purtroppo avviene per il diritto, non mi pare dunque che esistano difficoltà contro l'ipotesi che stiamo esaminando. Anzi, vedrei una serie di buoni argomenti a favore

che non hanno nulla a che vedere né con una resa dei conti in funzione antiromana né con la pretesa di inseguire da posizioni di retroguardia progetti che, più o meno esplicitamente, mettono in discussione l'unità del nostro paese, ma che hanno invece molto a che vedere con una visione rinnovata, più efficiente, più equilibrata, meno costosa e, forse, più onesta della struttura e dell'azione dei nostri poteri pubblici.

Riferimenti bibliografici

Häberle, P., «Die Hauptstadtfrage als Verfassungsproblem» in *Die Öffentliche Verwaltung*, Quaderno 23, dicembre 1990, pp. 989 e segg.

Nota sugli autori

Marcello Pacini è direttore della Fondazione Giovanni Agnelli di Torino.

Klaus R. Kunzmann è geografo e territorialista presso l'Istituto di pianificazione spaziale (Irpud) dell'Università di Dortmund.

J. Neill Marshall è geografo economico presso il Centro studi sullo sviluppo urbano e regionale (Curd) dell'Università di Newcastle upon Tyne.

Patrice Melé è ricercatore presso l'Osservatorio europeo di geopolitica di Lione.

Mario Rey è docente di scienza delle finanze presso il Dipartimento di economia dell'Università di Torino e presidente dell'Ires, Istituto di ricerche economiche e sociali della regione Piemonte.

Giuseppe Gario è direttore dell'Irer, Istituto regionale di ricerca della regione Lombardia.

Gustavo Zagrebelsky è docente di diritto costituzionale presso la Facoltà di giurisprudenza dell'Università di Torino.

1993 94 95 96 97 98

0 1 2 3 4 5 6 7 8 9

Finito di stampare il 18 marzo 1993
dalla Tipolito Subalpina s.r.l. in Torino
Grafica copertina Image + Communication, Torino

Quaderni della Fondazione

Volumi già pubblicati:

Vicente Giancotti (a cura di), *La bibliografia della letteratura italiana in America Latina.*

Alice Kelikian, Pierre Milza, Falk Pingel, *L'immagine dell'Italia nei manuali di storia negli Stati Uniti, in Francia e in Germania.*

Adelin Fiorato, Laura Lepschy, Hermann Neumeister *et al.*, *L'insegnamento della lingua italiana all'estero. Francia, Gran Bretagna, Germania, Spagna, Canada, Stati Uniti, Argentina, Brasile e Australia.*

Francesco Silva, Marco Gambaro, Giovanni Cesare Bianco, *Indagine sull'editoria. Il libro come bene economico e culturale.*

Mariano D'Antonio (a cura di), *Lavoro e disoccupazione nel Mezzogiorno.*

Maria Pia Bertolucci e Ivo Colozzi (a cura di), *Il volontariato dei beni culturali in Italia.*

Alberto Bramanti e Lanfranco Senn, Sergio Alessandrini *et al.*, *La Padania, una regione italiana in Europa.*

Mahmoud Abdel-Fadil, Nazih Ayubi, Fathallah Oualalou, Abdelbaki Hermassi, *Stato ed economia nel mondo arabo.*

Marcello Pacini, Klaus R. Kunzmann, J. Neill Marshall, *et al.*, *La capitale reticolare. Il decentramento delle funzioni nazionali: un'esperienza europea e una proposta per l'Italia.*

Studi e ricerche

Volumi già pubblicati:

Abitare il pianeta. Futuro demografico, migrazioni e tensioni etniche.

Volume I, Marcello Pacini, Aristide R. Zolberg, Antonio Golini *et al.*, *Il Mondo Arabo, l'Italia e l'Europa.*

Volume II, Thomas Espenshade, S. Philip Morgan, Gian Carlo Blangiardo *et al.*, *Usa, Urss e aree asiatica e australe.*

Vincenzo Cesareo (a cura di), *L'icona tecnologica. Immagini del progresso, struttura sociale e diffusione delle innovazioni in Italia.*

Valori, scienza e trascendenza.

Volume I, Achille Ardigò e Franco Garelli, *Una ricerca empirica sulla dimensione etica e religiosa fra gli scienziati italiani.*

Volume II, Evandro Agazzi, Sebastiano Maffettone, Gerard Radnitzky *et al.*, *Un dibattito sulla dimensione etica e religiosa nella comunità scientifica internazionale.*

Fondazione Giovanni Agnelli, *Il futuro degli italiani. Demografia, economia e società verso il nuovo secolo.*

Claus-Dieter Rath, Howard Davis, François Gargon, Gianfranco Bettetini e Aldo Grasso (a cura di), *Le televisioni in Europa.*

Volume I, *Storia e prospettive della televisione in Germania, Gran Bretagna, Francia e Italia.*

Volume II, *I programmi di quarant'anni di televisione in Germania, Gran Bretagna, Francia e Italia.*

Fondazione Giovanni Agnelli, *Manuale per la difesa del mare e della costa.*

Institute of Southeast Asian Studies (a cura di), *Il Sud-est asiatico nell'anno del sapente. Rapporto 1989 sulla situazione sociale, politica ed economica dell'area.*

Sergio Conti e Giorgio Spriano (a cura di), Effetto città. Sistemi urbani e innovazione: prospettive per l'Europa degli anni novanta.

Albert Bastenier e Felice Dassetto, John Rex et al., Italia, Europa e nuove immigrazioni.

Erminio Borlenghi (a cura di), Città e industria verso gli anni novanta. Sistemi urbani e impresa a Torino, Genova, Verona, Bologna, Firenze, Napoli, Bari, Catania, Milano e Roma.

Isaiah Berlin, Amartya Sen, Vittorio Mathieu, Gianni Vattimo e Salvatore Veca, La dimensione etica nelle società contemporanee.

Vincenzo Cesareo (a cura di), La cultura dell'Italia contemporanea. Trasformazione dei modelli di comportamento e identità sociale.

Maria Luisa Bianco, Federico D'Agostino e Marco Lombardi, Il sapere tecnologico. Diffusione delle nuove tecnologie e atteggiamenti verso l'innovazione a Torino, Napoli e Milano.

Giancarlo Rovati, Un ritratto dei dirigenti italiani.

Giuliano Urbani, Norberto Bobbio, Gian Maria Capuani e Giannino Piana et al., L'anziano attivo. Proposte e riflessioni per la terza e la quarta età.

Václav Běobradský, Pierre Kende e Jacques Rupnické (a cura di), Democrazie da inventare. Cultura politica e stato in Ungheria e Cecoslovacchia.

Antonio Golini, Alain Monnier, Olivia Ekert-Jaffé et al., Famiglia, figli e società in Europa. Crisi della natalità e politiche per la popolazione.

Giorgio Brosio e Walter Santagata, Rapporto sull'economia delle arti e dello spettacolo in Italia.

Danièle Hervieu-Léger, Franco Garelli, Salvador Giner e SebastAn Sarasa *et al.*, *La religione degli europei. Fede, cultura religiosa e modernità in Francia, Italia, Spagna, Gran Bretagna, Germania e Ungheria.*

Pier Francesco Ghetti, *Manuale per la difesa dei fiumi.*

Cosmopolis

Volumi già pubblicati:

Masao Maruyama, *Le radici dell'espansionismo. Ideologie del Giappone moderno.*
Prefazione di Shuichi Katō.

Ashis Nandy, Ravinder Kumar, Rajni Kothary *et al.*, *Cultura e società in India.*

Shuichi Katō, *Arte e società in Giappone.*

Institute of Southeast Asian Studies (a cura di), *Islam e finanza. Religione musulmana e sistema bancario nel Sud-est asiatico.*

Popolazioni e culture italiane nel mondo

Volumi già pubblicati:

Euroamericani.

Volume I, Marcello Pacini, «Introduzione a “Euroamericani”», Betty Boyd Caroli, Piero Gastaldo, Francis A. J. Ianni *et al.*, *La popolazione di origine italiana negli Stati Uniti.*

Volume II, Francis Korn, Isidoro J. Ruiz Moreno, Ezequiel Gallo *et al.*, *La popolazione di origine italiana in Argentina.*

Volume III, Luis A. De Boni e Rovilio Costa, Lucy Maffei Hutter *et al.*, *La popolazione di origine italiana in Brasile.*

Graziano Battistella (a cura di), *Gli italoamericani negli anni ottanta. Un profilo sociodemografico.*

Rovilio Costa e Luis A. De Boni (a cura di), *La presenza italiana nella storia e nella cultura del Brasile.*

Jean-Jacques Marchand (a cura di), *La letteratura dell'emigrazione. Gli scrittori di lingua italiana nel mondo.*

Stephen Castles, Caroline Alcorso, Gaetano Rando ed Ellie Vasta (a cura di), *Italo-australiani. La popolazione di origine italiana in Australia.*

Fernando J. Devoto, Maria Magdalena Camou e Adela Pellegrino, Juan Antonio Oddone *et al.*, *L'emigrazione italiana e la formazione dell'Uruguay moderno.*

Inoltre la Edizioni della Fondazione Giovanni Agnelli pubblica la rivista semestrale *ALTREITALIE. Rivista internazionale di studi sulle popolazioni di origine italiana nel mondo.*

Guide agli studi di scienze sociali in Italia

Volumi già pubblicati:

Leonardo Morlino (a cura di), *Scienza politica*.

Luigi Bonanate (a cura di), *Studi internazionali*.

Pasquale Coppola, Berardo Cori, Giacomo Corna Pellegrini *et al.*, *Geografia*.

È giusto che Roma sia la sede di tutte le principali funzioni e istituzioni nazionali? Come può la congestionata capitale d'Italia essere davvero efficiente, se continua a ospitare praticamente tutti i ministeri, commissioni, agenzie, direzioni di enti pubblici, parapubblici e di imprese a partecipazione statale? Come si spiega quest'ennesima anomalia che vede l'Italia delle «cento città», indifferente alla sua storica eredità di pluralismo urbano, perseguire un modello di esasperata centralizzazione mentre il resto d'Europa viaggia nella direzione opposta? È possibile realizzare anche nel nostro paese un modello di «capitale reticolare»? Il volume risponde a questi interrogativi aprendo un capitolo inedito, ma non per questo meno importante, del dibattito sulla riforma dello stato e delle sue istituzioni. Sullo sfondo delle principali esperienze europee vengono discussi i vantaggi, in termini di costi, efficienza e trasparenza, di rilocalizzare e diffondere in tutto il sistema urbano nazionale importanti funzioni nazionali e significative parti della macchina amministrativa.

411533

ISBN 88-7860-078-4



9 788878 600782

L. 20.000