CAMERA DEI DEPUTATI N. 3485

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

LANTELLA, EMANUELE BASILE, BASSI LAGOSTENA, BASSO, BENETTO RAVETTO, BONATO, CAVALLINI, FILIPPI, LATRONICO, MALAN, MARIN, LUIGI NEGRI, ROSSETTO, SALINO, SANDRONE, VALENTI

Delega al Governo per il decentramento di funzioni e organi apicali pubblici dalla città di Roma alle città di Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Napoli, Bari e Palermo

Presentata il 28 novembre 1995

ONOREVOLI COLLEGHI ! — Il tema della presente proposta di legge riguarda la città capitale dello Stato e la rilocalizzazione delle funzioni pubbliche apicali: il tutto a fini di decentramento dell'apparato amministrativo, di riequilibrio territoriale e di ammodernamento complessivo del « sistema Paese ».

Si tratta di temi complessi che richiedono considerazioni di varia natura, non solo in chiave storica e politica ma anche teorica.

1. *La capitale come città principale, sede di Governo.*

Di norma, la capitale viene definita come città principale di uno Stato, dove ha sede il governo.

La capitale è, dunque, una città. Non una città qualsiasi, ma una città che risponda a determinati requisiti: essere « principale » e « sede del governo ».

Qualcuno è più esigente. Per dire: « questa è una capitale », pretende storia, coscienza e cose, intendendo per:

storia: una solida tradizione di eccellenza, priva di interruzioni se non remote;

coscienza: la consapevolezza di tale tradizione, estesa agli abitanti della città e, possibilmente, dello Stato;

cose: un patrimonio monumentale che testimoni la storia e supporti la coscienza.

Elementi siffatti, se si guarda alla situazione delle capitali europee, per lo più sussistono. In generale non guastano, però non sono essenziali. In ogni caso, non è questo il punto. Il punto, come in ogni ricostruzione concettuale che si rispetti,

sta nelle « parole chiave » su cui poggia la definizione: cioè « città », « principale », « governo ».

In primo luogo, perché mai il termine « capitale » dovrebbe rinviare necessariamente ad un correlato urbano e, soprattutto, ad una città ? Se oggi interessa poco discutere se « capitale » possa designare un accampamento nei boschi o una base nello spazio, interessa di più se possa designare « anche » un reticolo di localizzazioni interurbane.

Inoltre: a quali aspetti e fino a quale punto dovrebbe estendersi la « principalità » ?

Infine: « Governo » va poi inteso in senso stretto, come organo al vertice dell'esecutivo oppure in senso ampio, come insieme degli organi che adempiono alle funzioni pubbliche più elevate ?

Rispondere a queste domande è necessario per intendere cosa sia una capitale e trarne le conseguenti implicazioni.

2. *Il primo requisito: essere una città.*

La tesi, secondo cui la nozione di capitale dovrebbe evocare un luogo unitario e precisamente una città (escludendo in conseguenza una reticolarità pluriurbana), puo giovarsi di tre argomenti.

L'argomento storico. Roma, Cartagine, Parigi, Mosca. La tradizione va in tal senso.

L'argomento giuridico. La capitale è il luogo emblematico dello Stato, è il primo riferimento per i rapporti internazionali, è l'ultimo baluardo la cui caduta certifica la *debellatio* nazionale. Se si sottolineano questi aspetti, allora è spontanea la localizzazione puntuale. È pur sempre di natura giuridica, ma è diverso, l'argomento che ricorre per gli Stati in cui una norma (per lo più in Costituzione) determini esplicitamente quale debba essere la città capitale.

L'argomento semantico. « Capitale » (da *caput*) evoca l'idea di « testa ». Siccome chi è dotato di testa ne ha una sola, mentre già due ne farebbero un *monstrum*, allora la metafora di « capitale » appare adeguata a un correlato unico e appare inadeguata a un correlato plurimo.

Quale peso hanno questi argomenti, che sconsigliano di associare il termine « capitale » a qualcosa di diverso da una localizzazione puntuale ?

L'argomento storico ha sempre un suo peso, ma il mutare delle esigenze può ben condurre a innovazioni. Se la storia include non solo continuità ma anche rotture, allora non è guardando indietro che si troveranno argomenti seri contro una ridefinizione di « capitale » aperta a soluzioni innovative.

Anche gli argomenti giuridici non sono decisivi. In primo luogo è da obiettare che, se una dottrina si trova in difficoltà nell'includere un fatto nuovo (o relativamente nuovo come la dislocazione reticolare dei vertici decisori), ciò getta discredito sulla bontà della teoria; si vuol dire che le dottrine potrebbero e dovrebbero « adeguarsi » (dicendo, magari, sul problema specifico della *debellatio*, che tale evento si avrebbe con la capitolazione dell'ultimo luogo del reticolo). Il secondo argomento giuridico, che fa appello a una norma, è parimenti debole: da un lato è solo eventuale perché in molti Stati non sussiste alcun vincolo normativo in tema di capitale; d'altro lato è da sottolineare che una norma può essere un ostacolo contro qualcosa solamente finché non la si cambi.

L'argomento semantico, viceversa, in sede teorica è consistente. « Capitale » evoca « testa » e la testa corrisponde a qualcosa di determinato ed unico; se si arrivasse a dire che la capitale d'Italia è Torino, Milano, Venezia, Bologna, Roma, Napoli, Bari, Palermo, si infrangerebbe un canone non da poco per un uso linguistico corretto: e cioè il canone secondo cui un termine metaforico (come appunto « capitale ») è correttamente impiegato finché l'analogia resta calzante; poi non più.

Attenzione: l'ultima considerazione serve solo ad avvalorare il rapporto tra il termine « capitale » e un riferimento puntuale; la stessa considerazione non implica nulla, né a favore né contro, circa il problema di concentrare o decentrare, sul territorio dello Stato, gli organi pubblici di livello più elevato. Quest'ultimo è un problema non terminologico ma politico; come tale, esula dalla semantica.

3. *Il secondo requisito: la « principalità ».*

In che senso va inteso il requisito secondo cui la capitale dev'essere città « principale » entro lo Stato?

« Principale » va inteso dal punto di vista politico-istituzionale-economico-sociale-culturale? Oppure da un punto di vista meramente politico-istituzionale (cioè relativo alle strutture pubbliche insediate o, se si vuole, alle rispettive funzioni esercitate)?

Probabilmente « una capitale che si rispetti », « veramente degna di tal nome », è solo quella che eccelle sotto una pluralità di parametri di rilievo. Forse è anche credibile che una capitale « a egemonia completa » dia luogo a minori problemi (di controllo e di ordine) poiché non va incontro ad antagonismi e tensioni.

Comunque, l'esperienza storica esibisce luoghi di eccellenza meramente istituzionale a cui nessuno ha mai contestato la qualifica di capitale (anche se altre città eccellevano nel contempo per i commerci, per le arti, per altro ancora; anche modernamente, del resto, si pensi a Washington oppure a Bonn).

La capitale è, dunque, la città principale da un punto di vista istituzionale, in quanto sede degli organi statuali di maggiore rilievo.

Se è così, il requisito dell'essere « principale » non risulta distinguibile da quello successivo (sommariamente individuato nell'essere « sede di governo »). Infatti, se una città è sede delle istituzioni statuali di maggior peso, per ciò stesso è da qualificarsi « principale » (almeno dal punto di vista « politico », cioè « attinente alla *polis* »).

In conseguenza, la principalità si rileva pleonastica e tautologica (perciò confusiva, invitando a ricercare un parametro ulteriore che non sussiste). La sua menzione può eliminarsi tranquillamente. Occorre solo impegnarsi a chiarire cosa si intenda per « governo »: cioè quali siano gli organi statali che, con la loro presenza, conferiscono a una città « il grado di capitale ».

4. *Il terzo requisito: l'essere sede del Governo.*

Se per « governo » si intende il vertice del potere esecutivo (in Italia, oggi: il Presidente del Consiglio dei ministri, i Ministri, inoltre il Consiglio dei ministri così come recita l'articolo 92 della Costituzione), allora la definizione di « capitale » risulta troppo stretta: infatti, perché mai escludere il Capo dello Stato, che pure è simbolo dell'unità nazionale? e ancora, perché escludere il Parlamento, che rappresenta il popolo sovrano?

Per altro verso, la medesima nozione è troppo ampia: perché mai implicare la necessità che i singoli ministri debbano, proprio tutti, avere sede nello stesso luogo (mentre le singole funzioni potrebbero suggerire localizzazioni eventualmente diverse, per massimizzare l'efficienza in rapporto alla peculiarità dei compiti)?

« Governo », tuttavia, presenta anche una seconda accezione (molto ampia). Occorre invero ricordare che, tra i giuristi, è stata diffusa una importante definizione che identifica lo Stato come la risultante di tre elementi: territorio, popolazione e (per l'appunto) governo; nel qual contesto « governo » non sta ad indicare il vertice dell'esecutivo, bensì l'intero complesso degli organi esprimenti funzioni politiche (legislative, amministrative e giurisdizionali). Senonché, se si pensa che la capitale debba essere « sede del governo » intendendo il governo in maniera così ampia, anche su questa via si giunge a ritenere inadeguata (questa volta per eccesso) la definizione corrente di città capitale.

Il riferimento al governo è perciò ambiguo e inadeguato (o per difetto o per eccesso).

5. *Una ridefinizione della capitale: la sede degli organi sovrani.*

Le critiche, avverso la definizione corrente di « città capitale », consentono di proporre una riformulazione: « la capitale è il luogo dove hanno sede gli organi espressivi della sovranità statuale ».

Oppure, in maniera più economica: « la capitale è la sede degli organi sovrani ».

Al confronto con la concezione tradizionale sono da notare alcune differenze:

è assente il riferimento alla « città », e si preferisce « luogo », perché in effetti l'esperienza storica (come quella di taluni re germanici itineranti con le loro corti) e così pure le potenzialità evolutive nel futuro, consigliano di sganciare la definizione da un modello insediativo così specifico;

l'espressione « il luogo » (o « la sede ») associata al fatto che « capitale » resta termine metaforico derivante da *caput*, continua però a supportare l'impostazione secondo cui « capitale » si correla meglio a un luogo unitario anziché ad un reticolo di luoghi separati (ancorché funzionalmente interconnessi);

è assente anche il riferimento alla « principalità » (né si è fatto ricorso a elementi analoghi come « la tradizione eccellenziale » o altro): infatti la nozione di « capitale » recupera determinatezza solo se intesa in senso tecnico-giuridico, e in tal quadro la principalità non può essere diversa da quella derivante dalla natura degli organi statali insediati; ma, se è così, la « principalità » andava appunto bandita come elemento ridondante;

per cogliere, in concreto, ciò che rende « capitale » una città, si è preferito fare ricorso al parametro della « sovranità » (e in effetti, anche tradizionalmente, la capitale è il luogo « del sovrano »); è soprattutto da questo parametro che viene fuori una ridefinizione « leggera » della capitale, perché è sufficiente (se si pensa alle democrazie moderne) l'insediamento del Capo dello Stato e del Parlamento; forse lo stesso Governo è inessenziale; tuttavia, quand'anche lo si volesse includere (e poi lo includeremo, se non altro per concretezza) resteremmo pur sempre all'interno di un modello « leggero » (essenziale, circoscritto).

Quanto precede non significa affatto che una capitale non possa ospitare magistrature elevate, consigli superiori, agenzie nazionali e così via; significa solo che una Corte costituzionale, o una Corte di cassazione, o un Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro, non servono a fare, di una città, una capitale; perciò la presenza o l'assenza di siffatti organi, per quanto *importanti, nulla aggiunge e nulla toglie*; se debbano essere presenti o assenti è un problema non più rapportabile a quanto « connaturato » alla città capitale, ma è un problema politico circa il ruolo che si vuole assegnare alla capitale entro lo Stato (un ruolo di egemonia nei confronti del territorio, oppure di equilibrio).

6. *Capitale pesante e leggera.*

Vi è un'alternativa, tra due modelli di capitale, formulabile attraverso una duplice domanda:

è preferibile che la capitale massimizzi la concentrazione di strutture e di funzioni ?

oppure è preferibile che riduca la concentrazione al minimo indispensabile ?

In concreto, poi, non è detto che si trovino soltanto capitali « leggere » o capitali « pesanti »: le sfaccettature possono essere diverse e, verosimilmente, le situazioni intermedie sono dominanti. Tuttavia l'alternativa è netta, e occorre farvi riferimento soprattutto ai fini di una scelta politica.

7. *Gli argomenti per una capitale « pesante ».*

A favore della soluzione forte, che conduce a una capitale « pesante », valgono per lo più tre argomenti.

Argomento tecnico: gli organi « più elevati », se « localmente concentrati », garantiscono maggiore funzionalità; altrimenti ne soffrirebbe la vita stessa dello Stato: in primo luogo ne soffrirebbero quei compiti « primordiali » di difesa e di ordine, che richiedono, più di altri, efficienza ed efficacia (e quindi immediatezza di collegamenti e comunicazioni); ma ciò parrebbe valido anche per i sempre più estesi « compiti di benessere » che caratterizzano gli Stati moderni.

Argomento economico: la concentrazione degli organi più elevati, in virtù della connessione oggettiva tra gli stessi,

consentirebbe « economie di scala » nei servizi comuni.

Argomento politico: una capitale che sia « forte » non solo dal punto di vista delle strutture dello Stato, ma anche dal punto di vista economico e culturale, garantisce maggiormente unità e coesione. Si ritiene infatti che, ove una capitale non sia il luogo dominante da almeno tre punti di vista (statuale, economico, culturale) prima o poi si aprano contrasti destinati a creare pericoli di coesione (e sotto questo aspetto l'esperienza italiana più recente, con particolare riguardo ai rapporti tra Roma e Milano, potrebbe essere una conferma).

Ma anche questi argomenti non sono decisivi.

L'argomento tecnico è più o meno consistente a seconda degli strumenti di comunicazione disponibili in una determinata civiltà; nel nostro periodo storico è un argomento debole: trasmissione di dati, ivi comprese le conferenze telematiche, sono possibili all'istante.

Anche l'argomento economico si rileva debole poiché le comunicazioni, oggi, possono avvenire a distanza realizzando economie; anzi, l'eccessiva concentrazione (soprattutto se burocratica) può dar luogo a conseguenze antieconomiche di altra natura, appesantendo oltremodo le dimensioni, la funzionalità e i costi della città capitale (per l'Italia, le condizioni di Roma costituiscono un esempio).

Per quanto riguarda, infine, l'argomento politico, va sottolineato che esso si limita a ripresentare la vecchia tesi secondo cui lo strumento cardine dell'unità e della coesione è l'egemonia; l'argomento è debole perché (in molti Paesi) l'esperienza ha ormai mostrato quanto possa essere salda anche l'unità che si realizzi sulla base di interessi in equilibrio, e perciò sulla base del consenso.

8. *Gli argomenti per una capitale « leggera ».*

A favore di una capitale « leggera », inclusiva dei soli organi essenziali e con distribuzione territoriale degli altri centri decisori, si schierano invece i seguenti argomenti.

L'argomento culturale: una capitale « leggera » previene la soggezione alla cultura burocratica. La capitale è bene che mantenga, al proprio interno, un corretto equilibrio tra componenti economiche private (del secondario e del terziario) e componenti burocratiche pubbliche; se invece la burocratizzazione della capitale diviene eccessiva e la cultura burocratica diventa egemone, ciò comporta un degrado complessivo della cultura della capitale e, in conseguenza, si ha un ulteriore degrado nella qualità professionale ed etica della burocrazia centrale (con distorsioni e danni, resi gravi dal fatto che la degenerazione si colloca nel cuore dell'intero universo decisorio).

L'argomento tecnico: dislocare i centri decisori è fattore di potenziamento se li si insedia nelle localizzazioni più idonee alla loro efficienza. È auspicabile, per ragioni di efficienza e di efficacia, che i centri decisori pubblici siano collocati, di norma, in territori con vocazioni specifiche e qualificate, in grado di interagire in rapporti sinergici con le funzioni pubbliche. Per esempio: è irrazionale tenere a Roma gli organi pubblici nazionali con competenze in materia di occupazione e di lavoro, quando a Napoli o a Milano (per ragioni diverse) troverebbero sicuramente un ambiente più adeguato o stimolante; parimenti, è irrazionale concentrare a Roma i vertici pubblici con competenze in tema di ricerca, tecnologia, telecomunicazioni, quando è Torino la città italiana con tradizione e con vocazione più solida nel campo.

Infine l'argomento economico-sociale: una localizzazione reticolare è più utile strumento se si intende perseguire una strategia di equilibrio territoriale.

9. *Modelli di Stato e modelli di capitale.*

L'allocazione o dislocazione delle funzioni pubbliche apicali, in rapporto alla città capitale, non è del tutto autonoma rispetto alla forma dello Stato.

È comprensibile che una monarchia esprima una propensione naturale alla concentrazione, mentre la forma repubblicana può considerarsi neutra. È comprensibile, parimenti, che uno Stato unitario possa esprimere una tendenza a « concentrare » più di quanto non accada in uno Stato federalista.

L'esperienza storica ha mostrato, tuttavia, intrecci e polivalenze che vanno al di là di ogni schematismo: Gran Bretagna e Francia *mostrano, infatti, che la delocalizzazione* delle funzioni pubbliche si è soddisfacentemente realizzata anche in Paesi a forma monarchica o unitaria.

Le variabili sono dunque molte, e la forma dello Stato è solo uno dei fattori.

10. *Esperienze europee di decentramento delle funzioni apicali: Germania, Gran Bretagna, Francia.*

Il problema di dislocare territorialmente le funzioni della capitale, vale a dire di trasferire in altre città parti considerevoli delle funzioni dello Stato centrale, si è già posto in Europa dando luogo ad esperienze significative.

I principali Paesi europei (Germania, Francia, Gran Bretagna) hanno già da tempo adottato soluzioni di « decentramento diffuso » in ordine alle competenze di livello nazionale.

In Francia e in Gran Bretagna, in particolare, è accaduto che la coesistenza, nelle capitali, delle funzioni di centro politico-amministrativo nonché di polo economico-finanziario, ha reso ben presto evidente la necessità di attivare politiche di equilibrio sul territorio nazionale.

11. *L'esperienza tedesca.*

In Germania l'esperienza del « pluralismo urbano » affonda in buona parte le sue radici nell'organizzazione federale. I centri urbani tedeschi svolgono, proprio in virtù dell'organizzazione federale dello Stato, funzioni diverse: funzioni politico-amministrative nell'ambito dei rispettivi *Länder* e funzioni nazionali assegnate dal Governo federale.

A fianco di questi compiti, in molte città tedesche vengono svolte altre funzioni che sono state assegnate a seguito di un processo di « decentramento » che ha dato luogo a una deliberata distribuzione delle istituzioni federali su tutto il territorio del Paese (esplicitamente finalizzata a eliminare le disparità tra *Land* e *Land*, e ad incoraggiare il decentramento degli investimenti privati). Così, se, per un verso, nell'ex capitale della Germania occidentale hanno sede tutti i Ministeri federali e le istituzioni pubbliche ad essi collegate, per altro verso molte istituzioni federali sono state dislocate.

Secondo un'analisi effettuata recentemente, nella Germania occidentale le maggiori istituzioni federali risultavano così dislocate:

CITTÀ	FUNZIONI PUBBLICHE
Kassel	Tribunale federale del lavoro e Tribunale federale sociale
Francoforte	Banca centrale tedesca, Ente federale delle ferrovie, Corte dei conti federale e Ufficio federale per l'economia industriale
Norimberga	Istituto federale del lavoro
Karlsruhe	Corte suprema federale e Corte costituzionale
Monaco	Corte federale delle finanze e Ufficio federale dei brevetti
Berlino	Ufficio federale della previdenza sociale, Ufficio federale della sanità, Ufficio federale per l'ambiente e Corte amministrativa federale
Bonn	Ministeri federali

12. *L'esperienza inglese.*

In Gran Bretagna la politica di trasferimento delle funzioni pubbliche da Londra verso altri centri ha assunto due caratteristiche: ha interessato le strutture amministrative di interi Ministeri (il Governo centrale è uno dei principali datori di lavoro

in tutte le regioni della Gran Bretagna) e ha prodotto come esito la dislocazione delle funzioni pubbliche in città poste a notevole distanza da Londra.

Il decentramento dell'amministrazione apicale ha coinciso in questo Paese con un forte sviluppo della funzione pubblica assumendo, soprattutto a partire dalla fine degli anni ottanta, la veste di fenomeno « innescato dal mercato ». La razionalizzazione dell'organico della funzione pubblica, la privatizzazione, e l'instaurazione di uno stretto controllo finanziario sull'amministrazione pubblica avevano, infatti, determinato un consistente calo occupazionale nel settore pubblico. In questo contesto il decentramento è stato visto come strumento di riorganizzazione della funzione pubblica, e come espediente utile a ridurre i costi operativi delle strutture amministrative. L'economia del decentramento ha così privilegiato un'ampia area geografica al centro del Paese: in quella zona sia i canoni per la conduzione degli uffici sia gli oneri retributivi sono comparativamente inferiori, mentre l'incremento dei costi di collegamento non è tale da mettere in discussione la convenienza economica del decentramento. Tale convenienza, va sottolineato, non è stata messa in discussione dai diversi governi: sia i governi laburisti sia quelli conservatori si sono, infatti, persuasi della necessità di decentrare e trasferire funzioni e dipartimenti.

In seguito a tale decentramento la struttura amministrativa ed organizzativa di interi Ministeri risulta oggi dislocata in città poste anche a notevole distanza da Londra.

Un'analisi condotta sul periodo tra il 1979 e il 1990, circa le principali destinazioni delle iniziative di decentramento degli uffici e dei dipendenti trasferiti da Londra, ha rilevato, tra gli altri, i seguenti trasferimenti:

CITTÀ	FUNZIONI PUBBLICHE
Peterborough	Alcuni uffici dei registri immobiliari
Telford	Alcuni uffici dei registri immobiliari
Leeds	Alcuni uffici del Ministero della previdenza sociale
Glasgow	Alcuni uffici del Ministero della previdenza sociale e alcuni uffici del Ministero della difesa
Newcastle upon Tyne	Alcuni uffici del Ministero della previdenza sociale
Bristol	Alcuni uffici del Ministero della difesa
Teesside	Alcuni uffici del Ministero della difesa
Newport	Alcuni uffici del Ministero del commercio e dell'industria
East Kilbride	Alcuni uffici degli esteri

13. *L'esperienza francese.*

In Francia la dislocazione delle funzioni apicali è andata di pari passo con il trasferimento delle competenze amministrative dal centro alla periferia e con una graduale trasformazione del rapporto tra lo Stato e gli enti locali. Il processo di decentramento è stato sospinto dai colpi della crisi economica e dal suo impatto con le realtà locali: le autorità periferiche hanno, infatti, compreso che, per limitare le conseguenze del declino economico, occorreva attrarre sul proprio territorio nuove attività non solo economiche ma anche pubbliche.

Dagli inizi degli anni ottanta il Governo francese ha risposto positivamente a tali esigenze, ed anzi in questi ultimi anni ha dato nuovo slancio alla politica di delocalizzazione delle attività di Parigi e de l'*Ile de France*. La dottrina francese ha elaborato tre distinti concetti allo scopo di designare i tre diversi modi di dare impulso alla redistribuzione delle attività e delle competenze tra Parigi e il resto del territorio nazionale:

décentralisation (nel senso di trasferimento di competenze agli enti territoriali);

déconcentration (inteso come trasferimento, delle competenze e dei controlli esercitati dall'amministrazione centrale, all'amministrazione periferica);

délocalisation (nel senso di trasferimento, da Parigi o dalla regione dell'*Ile de France*, di servizi dell'amministrazione centrale).

La redistribuzione delle funzioni della città capitale interessa, prevalentemente, quest'ultima forma di trasferimento. Nel biennio 1991-1992 la politica di delocalizzazione del pubblico impiego da Parigi è stata completamente ridisegnata: l'obiettivo è quello di giungere, prima del 2000, al trasferimento di 300.000 dei 500.000 posti occupati dai dipendenti dello Stato a Parigi e nell'immediata periferia.

Non solo: tutti i nuovi enti pubblici saranno poi obbligati a insediarsi fuori dall'*Ile de France* e, per evitare la riutilizzazione, da parte dello Stato, degli immobili lasciati liberi, questi saranno posti in vendita allo scopo di finanziare ulteriori operazioni di delocalizzazione.

La politica di delocalizzazione non sembra riguardare unicamente le mansioni esecutive che possono svolgersi all'interno degli uffici amministrativi. Essa ha finora dato frutti significativi anche a livello di decentramento di centri decisionali politici e amministrativi di una certa importanza.

Secondo una analisi recente, tali centri risultano oggi così dislocati:

CITTÀ	FUNZIONI PUBBLICHE
Tolosa	Scuola nazionale superiore dell'aeronautica, Centro nazionale di studi spaziali, Servizio nazionale di meteorologia e Direzione formazione professionale delle telecomunicazioni
Rennes	Servizio telecomunicazioni delle Forze armate e Centro elettronico di armamento
Bordeaux	Uffici della zecca
Nantes	Uffici del Ministero degli esteri, Casellario giudiziario, Casellario giuridico nazionale e Servizio pensioni del Ministero delle finanze
Douai	Stamperia nazionale
Lannion	Centro nazionale di studi sulle telecomunicazioni
Tolone	Uffici del Ministero della marina

14. *Il caso Italia: Roma capitale.*

Per quanto riguarda l'Italia, non sembra concretamente in discussione la destinazione di Roma a città capitale. Troppe ragioni (storiche, culturali, semiologiche) l'hanno eletta da secoli. Le medesime ragioni la confermano tuttora, contro ogni volontà o velleità di riaprire la questione.

Roma, città simbolo non solo per l'Italia ma anche per il mondo, è quindi adeguata per costituire, all'interno e all'estero, uno dei segni distintivi del Paese.

Il problema è, come si suol dire, « un altro »: è che – in una rimodellazione come capitale « leggera » – va riconsiderato ciò che Roma può conservare e ciò che può dismettere (verso altre localizzazioni).

La premessa indiscutibile è la permanenza, in Roma, di tutto quanto è implicito nella « identità di capitale ». In concreto, ne deriva la necessità che permangano i seguenti organi supremi dello Stato:

Presidente della Repubblica;

Camera dei deputati;

Senato della Repubblica;

Presidente del Consiglio dei ministri;

Consiglio dei ministri.

In questo elenco non vanno inclusi automaticamente i Ministeri: ciò non significa che i Ministeri debbano essere collocati altrove rispetto a Roma; significa soltanto che l'insediamento degli uffici ministeriali non è una implicazione necessaria dell'« essere capitale », quindi l'insedia-

mento sarà da ridiscutere caso per caso in base all'opportunità; e, se in taluni casi è verosimile che tale parametro conduca a rifondare la localizzazione romana (si pensi al Ministero degli affari esteri), in altri casi è altrettanto verosimile che il medesimo parametro suggerisca una localizzazione diversa (si pensi al Ministero del lavoro e della previdenza sociale, oppure a quello per i beni culturali e ambientali).

15. *Il caso Italia: centri decisionali da rilocalizzare.*

Viene sostenuta, sempre più autorevolmente, la non essenzialità dell'insediamento romano per tutta una serie di organi dello Stato o di enti pubblici statali. In particolare:

Organi giurisdizionali superiori o di rilevanza per la giurisdizione:

Corte costituzionale;

Corte di cassazione;

Consiglio di Stato;

Corte dei conti;

Consiglio superiore della magistratura;

Consiglio di presidenza della giustizia amministrativa;

Consiglio di presidenza della Corte dei conti;

Consiglio superiore della magistratura militare;

Consiglio di presidenza della giustizia tributaria.

Organi consultivi centrali dello Stato:

Scuola superiore della pubblica amministrazione;

Ragioneria generale dello Stato;

Consiglio di Stato.

Organi centrali di enti pubblici istituzionali, tra cui:

Banca d'Italia;

Ufficio italiano dei cambi;

Istituto nazionale per il commercio estero (ICE);

Consiglio nazionale delle ricerche (CNR);

Ente per le nuove tecnologie, l'energia e l'ambiente (ENEA);

Registro aeronautico;

Istituto nazionale di statistica (ISTAT);

Ente nazionale italiano per il turismo (ENIT).

Organi centrali di enti di gestione delle partecipazioni statali, tra cui:

Istituto per la ricostruzione industriale (IRI);

Ente nazionale idrocarburi (ENI).

16. *Il caso Italia: i criteri del reticolo.*

Il dibattito relativo alla localizzazione dei centri decisori ulteriori rispetto a quelli che esigono una destinazione romana, sarà lungo e complesso; e il criterio dell'opportunità, nel suo carattere generico e aperto, non potrà che articolarsi, faticosamente, in una serie di sottocriteri specifici e concreti.

Non è mancata, in studi recenti e in via di crescente approfondimento, l'enucleazione di alcuni indirizzi; e non è mancata (in virtù della stretta connessione con il problema dei criteri) la contemporanea individuazione delle città coinvolte.

Per quanto riguarda i criteri, è emerso in letteratura il quadro seguente:

la consonanza: trasferire funzioni in città che esprimano sintonia con la funzione trasferenda;

la diversificazione: trasferire funzioni in città il cui tessuto economico e sociale (a rischio di impoverimento) può essere arricchito e vivacizzato in virtù del trasferimento;

il rimpatrio: trasferire funzioni in città che le avevano originate;

il mercato del lavoro: trasferire funzioni in città individuabili in base alla

incidenza (del trasferimento) sulle condizioni dell'occupazione e sulla qualificazione del lavoro urbano;

la presenza dello Stato: trasferire le funzioni in città ove è particolarmente necessario o utile quello specifico esercizio di funzione statuale;

nuova polarità: trasferire funzioni in città ove già siano presenti funzioni parallele o coordinabili con quelle trasferende.

Tale sistemazione è suscettibile di revisione e di sintesi. In tale ottica, andando al cuore di tali criteri, è possibile giungere alla versione seguente:

criterio di consonanza (ivi compresa l'amplificazione delle vocazioni locali);

criterio di dissonanza da elementi negativi presenti nelle realtà locali al fine di:

correggere profili monoculturali;

correggere debolezze economiche con specifico riferimento alla domanda e alla offerta di lavoro (sotto il profilo qualitativo o quantitativo);

correggere carenze di integrazione statuale e di controllo del territorio.

17. *Problemi politici delle rilocalizzazioni.*

Una manovra complessa e impegnativa di dislocazione di funzioni pubbliche difficilmente potrà compiersi senza attriti e inerzie: attriti, tra forze politiche, in ordine al progetto specifico; inerzie dei soggetti direttamente coinvolti nel progetto stesso.

L'esperienza inglese, e soprattutto quella francese, hanno dimostrato come uno dei maggiori ostacoli da superare, nella gestione di tali processi, è costituito dalla indisponibilità del ceto burocratico a rilocalizzarsi sul territorio.

Pare dunque ragionevole immaginare che tali resistenze si presenteranno anche nella situazione italiana notoriamente caratterizzata da un apparato burocratico rigido e assai poco sensibile alla cultura della mobilità.

Come è accaduto in quei Paesi, tuttavia, le eventuali resistenze potrebbero essere superate dal combinarsi di due fattori: una forte determinazione del Governo nonché il protagonismo delle città. In particolare, questo secondo fattore potrebbe rivelarsi nel nostro Paese l'elemento decisivo, soprattutto se collegato allo sviluppo di un vigoroso processo di trasformazione in senso federalistico.

PROPOSTA DI LEGGE

—

ART. 1.

(Oggetto della delega).

1. Il Governo della Repubblica è delegato ad emanare, entro diciotto mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, appositi decreti legislativi recanti disposizioni per il decentramento di funzioni e organi apicali pubblici, secondo i principi e i criteri direttivi e con le procedure previste dalla medesima legge.

ART. 2.

(Città destinatarie).

1. Il decentramento di funzioni e organi apicali pubblici, insediati nella città di Roma, deve interessare le seguenti città: Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Napoli, Bari e Palermo.

ART. 3.

(Principi e criteri).

1. Il decentramento di cui all'articolo 2 deve essere attuato secondo i seguenti principi e criteri direttivi:

a) rispetto e valorizzazione delle vocazioni locali;

b) correzione degli elementi negativi presenti nelle realtà locali al fine di:

1) correggere profili monoculturali;

2) superare carenze economiche con specifico riferimento alla domanda e alla offerta di lavoro sotto il profilo qualitativo e quantitativo;

3) provvedere alle carenze di integrazione statuale e di controllo del territorio.

2. Il decentramento di cui al comma 1 deve, altresì, garantire:

a) il decentramento amministrativo;

b) la prossimità del centro decisionale agli strumenti operativi in modo da assicurare un collegamento che produca rapidità di interventi;

c) forme premiali per i trasferimenti, e, per contro, disincentivanti, al fine di favorire, ove occorra, la rilocalizzazione di pubblici dipendenti.

ART. 4.

(Permanenza di localizzazioni in Roma).

1. Ai fini di cui alla presente legge, mantengono, comunque, la loro localizzazione nella città di Roma:

a) il Parlamento e le Presidenze del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati;

b) la Presidenza del Consiglio dei ministri e gli uffici e servizi da esso dipendenti, tra cui il Servizio per le informazioni e la sicurezza militare (SISMI), il Servizio per le informazioni e la sicurezza democratica (SISDE) e il Comitato esecutivo per le informazioni e la sicurezza (CESIS);

c) la Presidenza della Repubblica;

d) la sede centrale dei Ministeri;

e) gli uffici del Ministero degli affari esteri;

f) la sede centrale e gli uffici dell'Avvocatura dello Stato.

ART. 5.

(Determinazione di rilocalizzazioni).

1. Il decentramento di funzioni e organi apicali pubblici nelle città di cui all'arti-

colo 2 deve comunque essere attuato in maniera tale da assicurare che:

a) siano localizzati nella città di Torino:

1) gli uffici del Ministero delle poste e delle telecomunicazioni;

2) gli uffici del Ministero dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica;

3) l'Ente per le nuove tecnologie, l'energia e l'ambiente (ENEA) e il Consiglio nazionale delle ricerche (CNR);

4) la sede centrale e gli uffici della RAI-Radiotelevisione italiana;

b) siano localizzati nella città di Milano:

1) la Banca d'Italia;

2) l'Ufficio italiano dei cambi;

c) siano localizzati nella città di Venezia gli uffici del Ministero per i beni culturali e ambientali;

d) siano localizzati nella città di Genova:

1) gli uffici del Ministero dei trasporti e della navigazione;

2) l'Istituto per la ricostruzione industriale (IRI);

e) siano localizzati nella città di Bologna:

1) gli uffici del Ministero di grazia e giustizia;

2) la Corte costituzionale;

3) il Consiglio di Stato;

4) la Corte di cassazione;

5) la Corte dei conti;

6) il Consiglio superiore della magistratura;

7) il Consiglio di presidenza della giustizia amministrativa;

8) il Consiglio di presidenza della Corte dei conti;

9) il Consiglio superiore della magistratura militare;

10) il Consiglio di presidenza della giustizia tributaria;

f) siano localizzati nella città di Firenze:

1) gli uffici del Dipartimento del turismo;

2) l'Ente nazionale italiano per il turismo (ENIT);

g) siano localizzati nella città di Napoli:

1) gli uffici del Ministero del lavoro e della previdenza sociale;

2) gli uffici del Ministero della sanità;

h) siano localizzati nella città di Bari:

1) gli uffici del Ministero dei lavori pubblici;

2) gli uffici del Ministero del commercio con l'estero;

3) l'Istituto nazionale per il commercio estero (ICE);

i) siano localizzati nella città di Palermo:

1) la sede e gli uffici del Ministero dell'interno;

2) gli uffici del Ministero della difesa.