

Osservatorio Internazionale

Governo locale e regionale in Baviera e Catalogna Una comparazione con l'Emilia-Romagna

di Brunetta Baldi

Sommario

1. Tre sistemi federo-regionali a confronto – 2. La Baviera. – 2.1. L'articolazione del governo locale. – 2.2. La ripartizione delle competenze – 2.3. Le risorse di personale. – 2.4. Le risorse finanziarie. – 3. La Catalogna. – 3.1. L'articolazione del governo locale. – 3.2. La ripartizione delle competenze. – 3.3. Le risorse di personale. – 3.4. Le risorse finanziarie. – 4. Una comparazione. – 4.1. L'articolazione del governo locale. – 4.2. La ripartizione della spesa e delle competenze – 4.3. Le risorse di personale. – 4.4. Le risorse finanziarie. – 5. Conclusioni.

1. Tre sistemi federo-regionali a confronto

Una comparazione fra l'organizzazione territoriale della Baviera, della Catalogna e dell'Emilia-Romagna solleva non poche curiosità analitiche in quanto queste tre Regioni appartengono a sistemi istituzionali che pur essendo ancora diversi sono in via di avvicinamento.

Come noto, la Germania appartiene alla categoria dei sistemi federali, sebbene possieda caratteristiche istituzionali tali da differenziarsi dal modello federale classico. Il federalismo tedesco non si basa infatti su una ripartizione di competenze esclusive fra la federazione e gli stati federali (*Länder*), bensì su un'interdipendenza funzionale che concentra il potere legislativo a livello federale e quello amministrativo a livello statale: i *Länder* sono chiamati a dare attuazione alla legislazione federale ma - e questo rappresenta il tratto più originale del sistema tedesco - a quella legislazione partecipano direttamente attraverso la propria rappresentanza istituzionale nel Senato federale (*Bundesrat*). La

ripartizione dei compiti fra Federazione e *Länder* non è poi netta ed esistono ampie aree di sovrapposizione tanto legislative che amministrative: una parte della legislazione federale viene attuata dall'apparato amministrativo centrale e il potere legislativo dei *Länder* viene impiegato per sviluppare o integrare la legislazione federale. La condizione di interdipendenza funzionale che lega i *Länder* alla Federazione, unita alla sovrapposizione di ruoli e competenze, ha reso necessario lo sviluppo di molteplici forme di cooperazione intergovernativa fra le amministrazioni dei *Länder* e quella centrale. Tali forme di collaborazione si affiancano al processo di decisione congiunta che ha sede nel Senato federale, concorrendo a rafforzare l'assetto "cooperativo" che esprime l'essenza del sistema tedesco. Le competenze legislative che appartengono esclusivamente ai *Länder* sono molto limitate e fra queste spicca certamente quella di ordinamento locale. Il governo locale è infatti parte integrante dell'amministrazione territoriale, che rappresenta il compito primo e la specificità funzionale propria dei *Länder* nei confronti della Federazione. Su quest'aspetto il federalismo tedesco si rivela in sintonia con il modello federale classico, prendendo invece distanza dai sistemi unitari dove le Regioni, pur avendo potere legislativo, non hanno potere di ordinamento locale.

Per quanto riguarda la Spagna, negli ultimi vent'anni essa ha conosciuto un processo di forte decentramento e regionalizzazione che ha portato alla nascita e al consolidamento dello Stato delle Autonomie, una forma di stato non accentrata nell'ambito della quale importanti competenze statali, pari al 28% della spesa pubblica complessiva, sono state trasferite alle Comunità Autonome (CC.AA.) che operano in regime di piena autonomia legislativa ed amministrativa rispetto al governo centrale. Lo sviluppo dello Stato delle Autonomie ha progressivamente assunto i tratti di un processo di federalizzazione. La natura federale ha trovato espressione non solo nel grado di decentramento raggiunto, elemento in sé importante e significativo, ma anche, e soprattutto, nel tipo di competenze che sono state trasferite alle CC.AA. e nella forma sempre più paritaria e collaborativa assunta dal rapporto fra le CC.AA. e lo Stato centrale. L'evolvere del processo di autonomia ha lasciato allo Stato

le competenze tipiche dei sistemi federali (difesa e forze armate, dogana e commercio estero, relazioni internazionali, sistema monetario e telecomunicazioni) e attribuito alle CC.AA. competenze esclusive in settori importanti come il turismo, l'urbanistica, le istituzioni di auto-governo, il patrimonio artistico e culturale ⁽¹⁾. Nella restante parte dei settori, così come accade nel sistema federale tedesco, l'esercizio delle competenze è "condiviso": le CC.AA. legiferano nell'ambito di leggi-quadro nazionali e concorrono, attraverso i propri apparati amministrativi, all'attuazione alla legislazione statale. L'esercizio di competenze condivise ha portato alla nascita di relazioni intergovernative cooperative che hanno trovato formalizzazione nelle Conferenze settoriali dove il governo centrale e le CC.AA. discutono e deliberano insieme importanti programmi di intervento pubblico ⁽²⁾.

Tali prassi cooperative hanno avvicinato lo Stato delle Autonomie alle modalità di funzionamento del federalismo tedesco, per quanto restino significative differenze, a partire dal Senato spagnolo che non opera come camera federale ⁽³⁾. Non rappresentando le CC.AA., il senato spagnolo non consente quel raccordo istituzionale fra il governo centrale e le Regioni su cui invece poggia l'equilibrio nella distribuzione del potere del sistema federale tedesco. Lo Stato delle Autonomie risulta essere ancora lontano da un'evoluzione compiutamente federale ma alcune tendenze in atto, fra cui un intenso dibattito sulla riforma del Senato, rendono questa possibilità sempre più fattibile e concreta ⁽⁴⁾.

(1) Si aggiungono le competenze relative alla tutela delle nazionalità periferiche, fra cui quelle più importanti sono quelle linguistiche, che discendono dal riconoscimento costituzionale della natura "pluri-nazionale" dello Stato spagnolo, competenze attribuite alle sole Comunità di riconosciuto nazionalismo storico: Catalogna, Galizia e Paese Basco.

(2) Per un approfondimento, cfr. B. BALDI, *La Spagna fra regionalismo e federalismo*, in questa Rivista, 1998, n. 5, pp. 917-936.

(3) Sull'applicabilità del modello tedesco allo Stato delle Autonomie spagnolo, cfr. E. AJA, *Propuestas para el desarrollo del Estado de las Autonomías*, in AA.VV., *Federalismo y Estado de las Autonomías*, Planeta, Barcelona, 1988.

(4) Sul punto si vedano E. FOSSAS, F. REQUEJO, (a cura di), *Asimetría federal y Estado plurinacional*, Editorial Trotta, Madrid, 1999; L. MORENO, *La federalización de España*, Siglo Veintiuno, Madrid, 1997.

L'Italia, infine, ha recentemente avviato un significativo processo di riforma volto al rafforzamento delle Regioni nella prospettiva di una trasformazione federale dello Stato, secondo modalità analoghe al caso spagnolo, e a partire da un dibattito nell'ambito del quale il modello tedesco è stato più volte oggetto di analisi e riflessione quale possibile sbocco futuro ⁽⁵⁾. Il processo di riforma si è mosso lungo due direttrici: quella amministrativa per realizzare il massimo decentramento possibile a costituzione invariata e quella più strettamente istituzionale di revisione della costituzione secondo un disegno federalista. Il decentramento amministrativo ha proceduto attraverso le leggi Bassanini, i successivi decreti legislativi, la legislazione regionale attuativa e, sotto il profilo finanziario, l'introduzione dell'IRAP (Imposta Regionale sulle Attività Produttive) e la successiva l'approvazione del d.lgs. 56/2000 in materia di federalismo fiscale. La riforma della costituzione, dopo aver conosciuto una battuta d'arresto in seguito al fallimento della Commissione Bicamerale appositamente istituita ⁽⁶⁾, ha ripreso il suo cammino con l'approvazione della legge costituzionale n. 1/1999 (elezione diretta dei presidenti delle Regioni) e, soprattutto, della legge costituzionale n. 3/2001, entrata in vigore in seguito al referendum confermativo del 7 ottobre 2001, recante importanti modifiche al titolo V della seconda parte della costituzione. Oltre a rafforzare il principio di autonomia finanziaria, prospettando per le Regioni la possibilità di un potere impositivo proprio a perfezionamento del federalismo fiscale, la nuova legge costituzionale amplia significativamente il potere legislativo regionale, introducendo competenze esclusive ed aumentando quelle soggette a legislazione concorrente, per le quali le Regioni legiferano nel rispetto dei principi fondamentali fissati dallo Stato. Essa rappresenta dunque un passo importante verso la trasformazione

(5) Per esempio, la proposta federale presentata dalle Regioni italiane è interamente ispirata al modello istituzionale tedesco. Cfr. L. MARIUCCI, R. BIN, M. CAMELLI, A. DI PIETRO, G. FALCON *Il federalismo preso sul serio*, Il Mulino, Bologna, 1996. Per una rassegna dei diversi progetti federali presentati e discussi, cfr. F. PIZZETTI, *Federalismo, regionalismo e riforma dello Stato*, Giappichelli, Torino, 1996.

(6) Si tratta della Commissione Bicamerale per le riforme istituzionali della XIII legislatura, disciplinata con legge costituzionale n.1 del 24 gennaio 1997.

federale dell'ordinamento italiano, sebbene in sé non la completi. La riforma infatti non modifica la composizione del Senato, che non opera come camera territoriale, né disciplina procedure speciali per la partecipazione delle Regioni ai processi di revisione costituzionale.

Tuttavia, al di là degli esiti della riforma costituzionale, ancora troppo recenti per poter essere valutati, il decentramento avviato dalla riforma Bassanini ha già portato alla devoluzione di importanti compiti e responsabilità amministrative, aprendo nuovi spazi di protagonismo regionale nel sistema delle autonomie territoriali. In particolare, le Regioni hanno rafforzato il loro ruolo di regolazione partecipando attivamente alla distribuzione dei compiti e delle funzioni fra gli enti locali. Sono poi state intensificate le relazioni intergovernative, con riferimento all'attivazione dei poteri sostitutivi regionali in caso di inattività dell'ente locale e alla previsione di forme di raccordo e cooperazione fra i livelli di governo periferico. Le Regioni hanno quindi consolidato il proprio ruolo politico e istituzionale, collocandosi al centro del sistema delle autonomie territoriali.

L'istituzionalizzazione delle conferenze intergovernative operata dalla riforma Bassanini, con particolare riferimento alla conferenza Stato-Regioni e a quella Unificata ⁽⁷⁾, ha poi aperto canali di partecipazione delle Regioni al processo decisionale del governo centrale che possono, sebbene in misura limitata e circoscritta, sopperire alla mancata riforma del Senato.

(7) La Conferenza Stato-Regioni viene istituita con la l. n. 400/1988 e disciplinata dal decreto legislativo n. 418 del 1989. Con la legge n. 59/97 e soprattutto con il decreto attuativo, il n. 281/97, essa conosce un notevole rafforzamento: si prevede la sua partecipazione a tutti i processi decisionali di interesse regionale, attraverso un procedimento di consultazione "obbligatoria" e ad essa vengono date, con una notevole opera di semplificazione, tutte le attribuzioni dei numerosi comitati misti presenti nell'amministrazione centrale, ma non sempre funzionanti. La legge n. 59/97 prevede poi la nascita di una Conferenza Unificata che unifica la Conferenza Stato-Regioni e quella Stato-Città (istituita con d.P.C.M. nel luglio 1996 allo scopo di dare maggiore impulso all'attività di coordinamento nei rapporti tra lo Stato e gli Enti locali) per le materie ed i compiti di interesse comune a tutte le autonomie territoriali. Sul punto si veda W. ANELLO, G. CAPRIO, *I difficili rapporti tra centro e periferia. Conferenza Stato-Regioni, Conferenza Stato-Città-autonomie locali e Conferenza unificata*, in questa Rivista, 1998, n. 1, pp. 47-62.

I tre sistemi regionali a confronto mostrano quindi persistenti diversità e crescenti convergenze che rendono stimolante la comparazione delle rispettive organizzazioni territoriali, con particolare riferimento alle articolazioni politico-amministrative regionali e locali. Al di là dell'interesse conoscitivo per le forme e le risorse del governo locale e regionale, l'analisi comparata può infatti cogliere l'esistenza di differenze o somiglianze interpretabili alla luce delle caratteristiche e dei recenti sviluppi dei tre contesti istituzionali.

Baviera, Catalogna ed Emilia-Romagna rappresentano tre Regioni fra le più sviluppate e densamente popolate nell'ambito dei rispettivi sistemi di appartenenza. La comparazione in merito all'articolazione territoriale del sistema politico-amministrativo procederà sulla base di quattro dimensioni: 1) il numero e la natura degli enti di governo territoriale; 2) la ripartizione delle competenze; 3) le risorse di personale; 4) le risorse finanziarie. Tale comparazione verrà sviluppata nel paragrafo 4, con l'ausilio di una serie di indicatori di carattere statistico. L'interpretazione di tali dati tuttavia non può prescindere dalla ricostruzione degli assetti istituzionali, con particolare riferimento ai casi della Baviera e Catalogna, meno noti ai lettori. A questo sono dedicati i paragrafi 2 e 3 che seguono.

2. *La Baviera*

2.1. *L'articolazione del governo locale*

Il governo locale tedesco si presenta piuttosto articolato sul territorio in quanto organizzato su tre livelli: *a*) i distretti regionali (*Bezirke*); *b*) i circondari provinciali (*Kreise*); *c*) i Comuni (*Gemeinden*). I distretti regionali sono presenti solo nei *Länder* di più vaste dimensioni e, pur conoscendo una diversa disciplina a seconda del Land di appartenenza, si caratterizzano per una duplice natura istituzionale⁽⁸⁾: da un lato, sono enti territoriali

(8) I *Bezirke* sono istituzioni di lontane origini storiche che sono oggi presenti in sette

autonomi, intermedi fra lo stato (*Land*) e gli enti minori (Comuni e circondari); dall'altro, rappresentano un'articolazione periferica dell'amministrazione statale per la quale assolvono specifiche funzioni. Il *Land* che possiede il maggior numero di distretti regionali e la più forte tradizione democratica al riguardo è la Baviera. I *Bezirke* della Baviera infatti, a differenza di quelli degli altri *Länder*, sono governati da istituzioni che non rappresentano gli enti locali minori bensì i cittadini che le eleggono direttamente. I *Kreise*, spesso indicati come "province" ma più correttamente tradotti dal termine "circondari" ⁽⁹⁾, hanno anch'essi, come i *Bezirke*, una duplice natura: sono enti locali governati da organismi rappresentativi della cittadinanza ma, al tempo stesso, operano come articolazioni provinciali dell'amministrazione statale.

I Comuni sono articolati al loro interno in tre tipi: i Comuni di grandi dimensioni che non appartengono ad alcun circondario (*Kreislefreie*) e, per questo, assolvono anche le funzioni provinciali; i Comuni che sono parte di circondari provinciali e gestiscono le proprie funzioni direttamente e singolarmente; i piccoli Comuni che, nell'ambito del circondario, svolgono le proprie funzioni in forma associata con altri. Le associazioni comunali sono concentrate quasi esclusivamente nel territorio dell'ex Germania Ovest, e particolarmente nei *Länder* di Baden-Wutemberg, Baviera, Bassa Sassonia, Renania Palatinato, Schleswig-Holstein.

L'attuale geografia del governo locale in Germania è il frutto di due processi di riorganizzazione fra loro contrastanti: il processo di razionalizzazione degli anni '70 e quello di riunificazione tedesca degli anni '90. La riforma degli anni '70 ha dimezzato il numero dei circondari provinciali e ridotto ad 1/3 quello dei Comuni nel territorio della Germania Ovest.

I circondari sono passati da 425 a 237 e i Comuni da 24.282 a 8.505. La riforma ha colpito più duramente i piccoli Comuni

dei sedici *Länder* tedeschi: Baden-Wutemberg, Baviera, Assia, Bassa Sassonia, Renania-Vestafalia, Renania-Palatinato, Sassonia-Anhalt.

(9) Cfr. R. SCARCIGLIA, *Amministrazione e riforme territoriali in Germania*, in questa *Rivista*, a. XVI, settembre-ottobre, 1995, pp. 685-706.

TAB. 2.1. *Il governo locale tedesco, 1996*

Enti	Germania Ovest	Germania Est	Germania unificata
<i>Länder</i>	11	5	16
Distretti regionali	26	3	29
Circondari provinciali	237	92	329
Comuni senza circondario	91	26	117
Comuni con circondario	8.414	6.293	14.707
- con meno di 5.000 abitanti	6.478	nd	nd
- con meno di 500 abitanti	1.715	nd	nd
Numero associazioni comunali	1.033	2	1.035
Totale	9.812	6.421	16.233
Numero di Comuni associati	5.999	9	6.008
% di Comuni non associati	30,0	99,8	62,7

Fonte: O.GABRIEL, *El Gobierno Local en Alemana*, in *Informe Pi i Sunyer sobre el Gobierno Local en las Democracias Avanzadas*, Fundació Carles Pi i Sunyer D'Estudis Autònomic i Locals, Barcellona 1996; A. NORTON, *International Handbook of Local and Regional Government*, Edward Elgar, Cheltenham, 1997, op.; E. ROTELLI, *Introduzione*, in ISAP, *Il governo locale in Francia, Gran Bretagna, Germania*, Giuffrè, 1998.

portando quelli al di sotto di 5.000 abitanti da 22.722 a 6.478 e quelli con meno di 500 abitanti da 10.760 a 1.715 ⁽¹⁰⁾. Il processo di riunificazione tedesca degli anni '90 ha invece introdotto forti elementi di disomogeneità integrando al sistema degli enti locali della Germania Ovest quello della Germania Est non altrettanto razionalizzato. Nella *ex*-Germania Est, che corrisponde ad 1/3 del territorio complessivo e dove vive solo il 17% della popolazione tedesca ⁽¹¹⁾, il governo locale si presenta infatti molto frammentato, articolato in un numero di Comuni quasi equivalente a quello della parte ovest e privo di strutture di aggregazione quali le associazioni comunali ⁽¹²⁾. Il *Land* di Baviera è il più esteso fra i *Länder* tedeschi (70.554 kmq) e il secondo più densamente popolato (12.044.000 abitanti nel 1996). Sulla

(10) Cfr. NORTON, *op. cit.*; R. SCARCIGLIA, *op. cit.*

(11) Il territorio dell'*ex*-Germania est (107.771 kmq) rappresenta il 30% del territorio unificato (355.837 kmq). Gli 82 milioni di cittadini tedeschi vivono per l'83% nella parte ovest della Germania e per il 17% nella parte est.

(12) Successivamente alla riunificazione tedesca si è proceduto ad un intervento di razionalizzazione che, nel territorio della *ex*-Germania Est, ha portato i circondari da 189 a 92 e i Comuni da 7.622 a 6.293. Ma la metà circa dei Comuni resta con una popolazione inferiore a 500 abitanti. Cfr. ROTELLI, *op. cit.*

TAB. 2.2. *Il governo locale in Baviera, 1999*

Enti	Numero
Distretti regionali	7
Circondari provinciali	71
Comuni senza circondario	25
Comuni con circondario	2.031
- associati	1.021
- non associati	1.010
Associazioni comunali	325
Totale	2.459

Fonte: Annuario Statistico della Baviera 1998.

base della costituzione bavarese tutto il territorio è diviso in distretti regionali, i cui confini sono modificabili solo con legge statale. All'interno dei distretti, con decreto governativo, sono stati definiti i circondari provinciali e le grandi città non appartenenti ai circondari.

Nell'ambito dei circondari provinciali si sono organizzati i Comuni e il territorio non appartenente ad alcun comune è parte del circondario di riferimento. Più specificatamente, il *Land* di Baviera è organizzato in 7 distretti regionali, 71 circondari provinciali, 25 città che non appartengono a circondari e 2.031 Comuni, di cui 1.021 (pari al 50,2%) sono raggruppati in 325 associazioni comunali.

2.2. *La ripartizione delle competenze*

La Costituzione federale tedesca attribuisce la competenza di ordinamento locale agli stati (*Länder*), fatti salvi alcuni principi generali che vengono fissati dalla Costituzione stessa.

In particolare, essa afferma il primato, e per certi aspetti l'esclusività, della legislazione federale in materia di finanza locale (art. 105); enuncia un principio generale di autodeterminazione degli enti locali e il diritto all'autonomia amministrativa delle associazioni comunali (art. 28); infine, riconosce gli enti locali come esecutori delle leggi federali in quanto parte integrante della geografia amministrativa dei *Länder*.

TAB. 2.3. *La spesa pubblica del Land di Baviera, in milioni di marchi*

Settori	1997	%
Amm.ione generale, giustizia e ordine pubblico	8.650	14,0
Scuola, ricerca, scienza, cultura	18.650	30,2
Previdenza sociale	4.040	6,5
Salute, sport, ricreazione	2.150	3,5
Casa, urbanistica	1.880	3,1
Alimentazione, agricoltura e foreste	2.130	3,4
Acqua, energia, servizi pubblici essenziali	2.350	3,8
Trasporti e comunicazioni	4.100	6,6
Industria	680	1,1
Finanze	17.160	27,8
Totale	61.790	100,0

Fonte: Annuario Statistico della Baviera 1998.

Secondo la Costituzione tedesca, come già anticipato, sono infatti i *Länder* a dovere dare attuazione alla legislazione federale i quali, nella loro libertà di organizzarsi (art. 84), possono delegare funzioni esecutive agli enti locali.

Poichè gli enti locali sono esecutori delle leggi federali nella misura in cui in tal senso decidono i *Länder*, le attribuzioni degli enti locali variano da *Land* a *Land* e cambiano a seconda dell'evolvere delle politiche federali e statali. La distribuzione delle competenze fra gli enti locali non ha quindi una soluzione definitiva e non esistono criteri universali di ripartizione dei compiti fra i livelli di governo. I *Länder* nelle loro costituzioni indicano le competenze minime degli enti locali, ma la stessa giurisprudenza costituzionale ha riconosciuto tali attribuzioni solo come orientative ed esemplificative⁽¹³⁾. Nella complessa realtà dei processi amministrativi esistono frequenti sovrapposizioni e condivisioni di responsabilità che vengono, di volta in volta, disciplinate da leggi settoriali specifiche o regolamentazioni di dettaglio.

Le competenze legislative dei *Länder*, così come disciplinato dalla Costituzione tedesca (artt. 74, 75), si esercitano in buona

(13) Cfr. J. ESTEVE I PARDO, (1989), *L'ordenació territorial en el marc d'un estat compost: l'experiència de Baviera*, Institut d'Estudis Autonòmics, Generalitat de Catalunya, Barcellona.

parte dei settori di intervento pubblico, nella misura in cui non intervengano leggi federali e nel rispetto delle leggi-quadro nazionali ⁽¹⁴⁾. Sul piano amministrativo, i *Länder* sono poi responsabili dell'attuazione della legislazione federale, salvo il caso in cui tale legislazione non disponga diversamente ⁽¹⁵⁾. Conseguentemente, lo spettro competenziale dei *Länder* si propone estremamente ampio e differenziato, spaziando dall'agricoltura alla previdenza sociale, dalla giustizia allo sviluppo tecnologico. Il governo della Baviera è articolato in otto ministeri di vaste competenze: Alimentazione, Agricoltura e Foreste; Economia, Trasporti e Tecnologia; Famiglia, Salute e Previdenza; Finanze; Giustizia; Interni; Istruzione, Ricerca e Cultura; Lavoro, Ambiente e Sviluppo.

Tuttavia, le competenze più significative dei *Länder* si concentrano nei settori dell'istruzione superiore (scuole e università), della cultura e ordine pubblico, per i quali l'esercizio del potere legislativo ed amministrativo da parte dei *Länder* è meno vincolato dalla legislazione federale. Il *Land* di Baviera non rappresenta un'eccezione ed è in questi settori che concentra la propria spesa pubblica (Tab. 2.3).

I sette distretti regionali della Baviera sono: Alta Baviera, Bassa Baviera, Alto Palatinato, Alta Franconia, Media Franconia, Bassa Franconia e Swabia ⁽¹⁶⁾.

(14) Restano ovviamente esclusi i settori di competenza esclusiva della Federazione indicati nell'art. 73 della Costituzione.

(15) Esiste infatti un'amministrazione centrale che, sebbene di dimensioni contenute rispetto ad altri sistemi federali, concorre all'attuazione di una parte delle leggi nazionali.

(16) Il *Bezirk* bavarese è un'istituzione che risale al 1806 quando la Baviera, in seguito alle conquiste napoleoniche e alla dissoluzione del *Reich* tedesco, divenne uno Stato indipendente, alleato della Francia. Le ragioni della creazione dei *Bezirke* furono quelle di aiutare il processo di unificazione e razionalizzazione amministrativa che il nuovo Stato stava conoscendo. I *Bezirke* erano infatti parte integrante dell'amministrazione dello Stato ed operavano come strutture di coordinamento delle funzioni statali sul territorio. Nel 1808 il territorio bavarese venne diviso in quindici *Bezirke* che nel 1810 si ridussero a nove e nel 1817 ad otto. Questa divisione si mantenne fino al 1945 quando, con la riorganizzazione successiva alla seconda guerra mondiale, il *Bezirk* di Palatinato venne trasformato in *Land*. Da allora i *Bezirke* sono rimasti sette.

TAB. 2.4. *Competenze proprie dei Comuni e dei circondari*

Settori	Competenze dei comuni	Competenze dei circondari
Territorio e Urbanistica	Pianificazione, regolazione, sviluppo urbano e gestione territorio	Pianificazione, regolazione e gestione del territorio sovramunicipale
Case ed Edilizia	Case popolari, controllo affitti, assistenza ai senza-dimora	Nessuna competenza
Rete stradale e viaria	Manutenzione nel territorio comunale. Per i grandi Comuni anche la costruzione di alcuni tratti stradali.	Manutenzioni e costruzioni che trascendono la capacità dei comuni
Trasporti	Trasporto municipale	Trasporti infra-municipali. Partecipazione finanziaria ai trasporti comunali.
Istruzione	Asili, scuole elementari, medie e, in parte, superiori. Scuole speciali.	Costruzione e manutenzione delle scuole. Responsabilità scuole superiori. Funzioni complementari e parascolastiche.
Attività culturali	Iniziative culturali locali. Gestione di teatri, musei, archivi, librerie, scuole d'arte e conservatori.	<i>Idem</i> (condivisa)
Attività ricreative	Gestione e manutenzione di centri sportivi, ostelli e parchi di divertimento	<i>Idem</i> (condivisa)
Ambiente	Controlli ambientali. Raccolta e smaltimento rifiuti.	<i>Idem</i> (forme consorziate)
Sanità e Salute pubblica	Servizi sanitari speciali di carattere assistenziale. Salute pubblica legata a fenomeni di inquinamento ambientale.	Strutture sanitarie locali. Salute pubblica. Informazione ed educazione della cittadinanza
Assistenza sociale	Partecipazione all'erogazione dei servizi provinciali. Alcuni servizi di sostegno per giovani e bambini.	Erogazione di tutti i servizi sociali. Gestione del volontariato e delle case di riposo.
Ordine pubblico e protezione civile	Mantenimento dell'ordine pubblico e vigilanza urbana. Pubblica sicurezza e interventi di protezione civile. Vigili del fuoco.	Pubblica sicurezza e protezione civile. Vigili del fuoco (strutture provinciali)
Lavoro ed economia	Promozione e sostegno dell'economia locale anche con strumenti fiscali. Politiche per l'occupazione.	<i>Idem</i> (condivisa)
Servizi pubblici essenziali	Erogazione dei servizi di acqua, gas ed elettricità	<i>Idem</i> (forme consorziate)
Turismo	Ufficio informazioni, attività di promozione, monitoraggio delle strutture di accoglienza	Nessuna competenza
Altro	Macelli, servizi veterinari, servizi cimiteriali	<i>Idem</i> (forme consorziate)

Fonte: Elaborato da Norton, *op. cit.*

Nel distretto regionale, come già anticipato, coincidono due amministrazioni: quella locale (*Bezirk*) e quella statale periferica (*Regierungsbezirk*).

L'ente locale *Bezirk* è governato dal Consiglio (*Bezirkstag*) che si compone di sessanta membri eletti direttamente dai cittadini ed esercita funzioni deliberative e di controllo. Al suo interno si elegge la Commissione che svolge compiti istruttori per la preparazione delle decisioni deliberate dal Consiglio. Sempre all'interno del Consiglio viene eletto il Presidente del *Bezirk* che rappresenta l'organo esecutivo ed è a capo dell'apparato amministrativo.

Nel sistema degli enti locali, i *Bezirke* si caratterizzano per avere competenze proprie molto limitate. Gli enti primari per l'erogazione dei servizi alla cittadinanza sono infatti i Comuni e la presenza di un altro ente intermedio (il circondario) riduce il margine di azione del *Bezirk*, le cui competenze afferiscono ai soli settori sociale ed educativo. In particolare, esse riguardano la gestione dei centri specializzati per i malati di mente, la tubercolosi e i mutilati di guerra e quella degli istituti speciali per i portatori di handicap. Alcune leggi statali hanno però recentemente delegato ai *Bezirke* nuove competenze relative ai settori di protezione ambientale e cultura, con particolare riferimento alla tutela delle acque e del patrimonio artistico ⁽¹⁷⁾.

Il *Regierungsbezirk* è un'articolazione periferica dell'apparato amministrativo statale e, sebbene operi sul medesimo territorio, è oggi un'entità distinta rispetto all'amministrazione del *Bezirk*. Fino al 1978 le due amministrazioni erano integrate in quanto era il *Regierungsbezirk* a svolgere le funzioni esecutive del *Bezirk*, dando attuazione alle deliberazioni del *Bezirkstag*. Nel 1978 un intervento di riforma ha invece separato gli organi rappresentativi del *Bezirk* da quelli dell'amministrazione periferica dello stato: le funzioni esecutive del *Bezirk* sono state attribuite al Presidente eletto dal *Bezirkstag* e il *Regierungsbezirk* è rimasto un apparato amministrativo che assolve alle sole funzioni statali.

(17) Cfr. J. ESTEVE I PARDO, *op. cit.*

I *Regierungsbezirke*, che dipendono dal Ministero degli Interni, esercitano le loro funzioni di coordinamento e controllo nei confronti delle strutture dell'amministrazione statale periferica, ovvero i provveditorati scolastici, i comparti di ordine pubblico, il corpo forestale e le intendenze di finanza. Il circondario (*Kreis*) nasce storicamente come articolazione periferica dell'amministrazione statale di carattere sovramunicipale. Nel corso del tempo ha però acquisito la natura di ente locale, dotato di funzioni proprie e governato da istituzioni rappresentative del territorio. Oggi nell'amministrazione del *Kreis* coesistono ancora, in forma integrata, l'anima statale e quella locale.

Gli organi di governo del circondario sono: il Consiglio (*Kreistag*), la Commissione (*Kreisausschus*) e il Presidente (*Landrat*). Il Consiglio è eletto direttamente dai cittadini e svolge funzioni deliberative e di controllo. La Commissione viene eletta all'interno del Consiglio e rappresenta l'organo decisionale per eccellenza. Mentre negli altri *Länder* la Commissione del *Kreis* opera come organo esecutivo, in Baviera essa esercita solo funzioni deliberative. Le funzioni esecutive sono invece svolte dal Presidente (*Landrat*), un organo particolare ed ambivalente che assolve al tempo stesso i compiti di amministrazione locale e statale. Il *Landrat* viene eletto dai cittadini del circondario, ma riceve nomina formale dal Ministro degli Interni del *Land*. Una volta nominato, esso opera come funzionario dell'amministrazione statale, svolgendo controlli sulle attività dei Comuni presenti nel circondario. Parallelamente, l'Ufficio del *Landrat* assolve le funzioni amministrative proprie del circondario, operando quei compiti esecutivi che non vengono svolti dalla Commissione. Il *Landrat* esprime quindi la profonda integrazione fra l'amministrazione statale e locale, e le modalità di sua investitura – elezione e successiva nomina ministeriale – rivelano tale ambivalenza. Le competenze dei circondari si dividono in proprie e delegate dallo stato. Le competenze proprie riguardano tutti i servizi di portata sovramunicipale, le funzioni complementari a quelle municipali e le attività integrative che mirano a livellare le differenze fra i diversi Comuni nell'erogazione dei servizi alla cittadinanza (tabella 2.4.).

TAB. 2.5. *La spesa pubblica degli enti locali in Baviera, in milioni di marchi e per abitante, 1996*

Settori	Comuni	Comuni senza circ.	Circondari	Distretti	Totale	per abitante
Amm.ione generale	1.851,1	1.098,3	560,9	103,8	3.614,1	301
Pubblica sicurezza	572,1	886,5	231,2	0,0	10689,8	141
Scuole	1.782,5	1.995,4	1.419,3	149,1	5.346,2	445
Ricerca e cultura	503,3	888,5	124,6	68,4	1.584,9	132
Servizi sociali e sanitari	1.542,0	3.555,1	2.160,4	4.804,1	12.061,7	1.044
Salute, sport, ricreazione	924,9	908,2	662,0	104,9	2.600,1	216
Casa, comunicazioni	3.460,9	2.024,4	831,7	62,8	6.379,8	531
Territorio	3.835,7	1.683,9	1.319,8	8,2	6.847,6	570
Sviluppo economico	2.003,5	1.376,0	55,9	24,7	3.460,1	288
Finanze	7.986,2	3.158,7	2.620,4	98,9	13.864,3	1.154
Totale	24.462,2	17.575,0	9.986,2	5.425,1	57.448,5	4.782

Fonte: Annuario Statistico della Baviera 1998.

Le competenze delegate, che non devono essere confuse con le funzioni svolte dal *Landrat* nella sua veste di funzionario dell'amministrazione statale, hanno una natura strettamente esecutiva e riguardano per lo più i settori assicurativo e creditizio, di censimento e catasto, doganale, di protezione ambientale e veterinario⁽¹⁸⁾. La delega di tali competenze da parte del *Land* deve essere accompagnata da un'adeguata copertura finanziaria. I Comuni (*Gemeiden*), come già anticipato, si classificano a seconda che appartengano o meno ad un circondario, e quelli che non sono parte di un circondario assumono anche le funzioni provinciali. Gli organi dei Comuni sono il Consiglio comunale e il sindaco. Il primo è l'organo più importante, con ampie competenze decisionali che investono anche l'apparato amministrativo. Il Sindaco invece, pur essendo eletto direttamente dai cittadini, non ha competenze decisionali proprie in quanto non esistono materie sottratte alla deliberazione consiliare. Il sindaco assolve quindi solo funzioni esecutive ed opera in stretta collaborazione con il Consiglio, il quale nei Comuni di grandi dimensioni può perfino nominare sindaci ausiliari a cui affidare le responsabilità di alcuni settori dell'amministrazione comunale⁽¹⁹⁾.

(18) Cfr. NORTON, *op. cit.*

(19) Si vedano ESTEVE I PARDO, *op. cit.*; NORTON, *op. cit.*

TAB. 2.6. *Distribuzione del pubblico impiego in Germania, 1998*

Settori	funzionari	impiegati	esecutivi	Totale	Valore %
Amministrazione federale	132.600	106.100	85.900	324.600	6,7
Ferrovie nazionali	85.200	2.300	4.200	91.700	1,9
Enti pubblici nazionali	50.900	351.500	47.000	449.300	9,2
Amm.azioni statali	1.257.000	942.400	163.700	2.363.100	48,4
Amm.azioni locali	178.800	1.024.800	444.800	1.648.500	33,8
Totale	1.704.500	2.427.100	745.600	4.877.200	100
Full-time	1.458.100	1.760.800	542.300	3.761.200	77,1
Part-time	246.500	666.300	203.300	1.116.000	22,9

Fonte: Dati dell'Ufficio federale statistico della Germania (nella categoria dei funzionari vengono ricompresi anche i magistrati).

I Comuni sono gli enti primari nell'erogazione di servizi alla cittadinanza e possono assumere tutte le funzioni che la legge non attribuisce espressamente ad altro ente. Le competenze comunali proprie si dividono in obbligatorie e volontarie. Sono obbligatori i compiti che la legge attribuisce espressamente ai Comuni; volontari quelli che non essendo stati attribuiti ad altro ente vengono assunti dal comune per necessità proprie della comunità. Le competenze proprie dei Comuni sono riportate nella tabella 2.4.

Accanto alle competenze proprie ci sono poi quelle delegate dagli enti superiori. Queste ultime devono essere accompagnate da un'adeguata copertura finanziaria, ma per esse è il comune a decidere la forma e i mezzi di esecuzione. Esse fanno per lo più riferimento ai settori agricolo, bancario, commerciale, del lavoro, delle ferrovie, delle poste e della protezione ambientale⁽²⁰⁾.

Le competenze delegate vengono spesso esercitate in forma associata. A questo riguardo, è doveroso segnalare la *Verwaltungsgemeinschaft*, un tipo di associazione comunale tipicamente bavarese che unisce quei piccoli Comuni che hanno funzioni delegate dallo stato. Una volta istituita è l'associazione a ricevere direttamente i mezzi finanziari dallo stato per lo svol-

(20) Cfr. NORTON, *op. cit.*

TAB. 2.7. *Distribuzione di impiegati pubblici in Germania ogni 10.000 abitanti, 1996*

Territorio	Governo federale	Governo statale	Governi locali
Territorio nazionale	61	233	151
Baviera	63	200	168
Baden-Württemberg	32	205	159
Berlino	67	610	-
Brandeburgo	75	223	213
Brema	67	417	-
Amburgo	64	434	-
Assia	49	215	152
Meclemburgo-Pomerania Occident.	103	284	185
Sassonia Inferiore	94	202	142
Renania -Vestfalia	51	181	146
Renania-Palatinato	92	209	114
Saarland	42	228	101
Sassonia	31	239	228
Sassonia-Anhalt	25	283	252
Schleswig-Holstein	176	204	148
Turingia	30	295	186

Fonte: Annuario Statistico di Baviera 1998.

gimento dei compiti delegati ⁽²¹⁾.

In senso più generale, le associazioni comunali esercitano solo le funzioni che i Comuni membri trasferiscono loro, funzioni che tipicamente fanno riferimento a servizi di fornitura e depurazione delle acque, bonifica, raccolta e smaltimento dei rifiuti, protezione civile, tutela ambientale, servizi culturali. Le associazioni comunali sono governate da consiglieri nominati dai Comuni associati e si avvalgono di personale amministrativo proprio. Complessivamente la spesa degli enti locali in Baviera si concentra nei settori dell'assistenza sociale e sanitaria, della scuola e delle politiche del territorio (Tab. 2.5).

2.3. *Le risorse di personale*

Nel 1998, in Germania, su una popolazione attiva di 40.262.000, 4.877.200 unità (pari al 12%) risultano lavorare nel

(21) Cfr. ESTEVE I PARDO, *op. cit.*

TAB. 2.8. *L'articolazione del pubblico impiego a livello locale in Baviera, 1996*

Enti locali	funzionari	impiegati	esecutivi	Full-time	Part-time	Totale	%
Distretti regionali	1.695	10.808	2.025	14.528	4.411	18.939	6,8
Circondari	2.949	32.726	7.643	43.318	16.492	59.810	21,1
Comuni senza circond.	18.189	48.160	28.106	94.455	18.936	113.391	40,1
Comuni con circond.	5.182	20.996	23.185	49.363	15.280	64.463	22,9
Totale	28.015	112.690	60.959	201.664	55.119	256.793	-
Associazioni comunali	1.340	13.685	4.089	19.114	6.754	25.868	9,1
Totale	29.355	126.375	65.048	220.778	61.873	282.651	100,0

Fonte: Annuario Statistico di Baviera 1998

settore pubblico, di cui però 1.116.000 a tempo parziale. Il pubblico impiego è ripartito fra i livelli di governo nel modo seguente: il 17,8 % lavora per l'amministrazione federale (di cui più o meno la metà opera presso gli apparati ministeriali mentre la parte restante presso le ferrovie e gli enti pubblici), il 48,4 % per le amministrazioni dei *Länder* e il 33,8 % per quelle degli enti locali. La maggiore concentrazione di impiegati pubblici si presenta nel territorio dell'ex Germania Est e particolarmente nei *Länder* di Turingia, Meclemburgo-Pomerania Occidentale, Sassonia e Sassonia-Anhalt, dove la distribuzione media (ogni 10.000 abitanti) risulta essere la più alta, per tutti i livelli di governo (Tab. 2.7). In Baviera, invece, la distribuzione degli impiegati pubblici è fra le più basse dei *Länder* ma il pubblico impiego è pari al 12% della forza lavoro (come a livello nazionale). Nel 1996, infatti, hanno lavorato presso pubbliche amministrazioni 680.415 persone (di cui 557.791 a tempo pieno) su una popolazione attiva di 5.744.000. In particolare, il 13% presso amministrazioni federali, il 45% presso amministrazioni statali e 42% presso amministrazioni locali. La distribuzione del pubblico impiego a livello locale si concentra nei comuni: il 40,1% presso i Comuni che non appartengono a circondari, il 23% presso quelli che operano nell'ambito di circondari e il 9% nelle associazioni comunali. Nei circondari provinciali opera invece il 21,2% degli impiegati pubblici e il 6,7% nei distretti regionali (Tab. 2.8).

TAB. 2.9. *La spesa del pubblico impiego in Baviera, in milioni di marchi, 1996*

Settori	Stato (<i>Land</i>)	Enti locali	Totale
Amministrazione generale	2.524,3	2.602,7	5.127,0
Polizia e Tribunali	3.870,8	774,4	4.645,3
Scuole	7.242,6	2.064,1	9.306,7
Scuole superiori, Università	2.376,5	-	2.376,5
Scuole Speciali	18,2	176,5	194,7
Ricerca	172,5	4,4	177,0
Cultura	339,1	505,4	844,5
Assistenza sociale	325,3	814,5	1.139,8
Salute, sport, ricreazione	192,4	571,1	764,1
Case, edilizia	285,9	1.545,4	1.831,3
Agricoltura, foreste	453,6	26,1	479,7
Industria, acque, energia	272,2	99,2	371,4
Comunicazioni	262,8	604,8	867,6
Economia	349,4	247,2	596,6
Finanze	5.690,7	1.585,3	7.276,0
Totale	24.376,7	11.621,6	35.998,3

La spesa pubblica per il personale si concentra soprattutto nei settori dell'istruzione, delle finanze, della giustizia e dell'ordine pubblico. Nel caso delle amministrazioni locali, anche nei settori di edilizia popolare e assistenza sociale.

2.4. *Le risorse finanziarie*

La finanza locale in Germania è diversamente disciplinata a seconda del tipo di ente. Mentre i distretti regionali e i circondari non hanno potere impositivo e sono quasi interamente finanziati con trasferimenti da parte del *Land* o di altri enti, i Comuni hanno potere impositivo e tributi propri. In particolare, la finanza municipale poggia su quattro tipi di entrate: 1) imposte sul patrimonio, sul reddito e sui beni di consumo; 2) tasse sui servizi erogati alla cittadinanza; 3) trasferimenti dallo Stato e dalla Federazione; 4) operazioni finanziarie (inclusa la sottoscrizione di mutui).

Il potere impositivo dei Comuni è disciplinato dalla legislazione federale, in quanto la materia fiscale è di competenza della Federazione. I Comuni partecipano all'imposta sul reddito nella misura del 15%; le imposte sul patrimonio includono quella

TAB. 2.10 *Le entrate comunali in Germania, in milioni di marchi, 1994*

Entrate	Germania Ovest	%	Germania Est	%	Totale	%
Imposte	81.200	35	5.800	10	87.000	30
Tasse	33.800	15	5.200	9	39.000	13
Trasferimenti	65.000	28	33.000	57	98.000	34
Altro	43.800	18	12.500	21	56.300	19
Interessi di credito	8.500	4	2.000	3	10.500	4
Totale	232.300	100	58.500	100	290.800	100

Fonte: Elaborato da Gabriel, *op. cit.*

sulla proprietà terriera e quella sulle attività produttive, ma il gettito di quest'ultima è solo in parte trattenuto dai Comuni e per il resto trasferito al *Land* e al governo federale.

L'incidenza delle entrate tributarie varia molto fra i Comuni dell'ex Germania Ovest e quelli dell'ex Germania Est. Mentre i primi coprono con imposte e tasse il 52% del loro fabbisogno e con trasferimenti solo il 29%, i secondi sono finanziati da trasferimenti per il 57% delle loro necessità finanziarie mentre i tributi coprono solo il 19%.

Per quanto riguarda il territorio della Baviera, nel 1998 il gettito fiscale complessivo è stato di 63.503,7 milioni di marchi di cui il 64,4 % proveniente da imposte statali, il 25,8% da imposte comunali e il 9,8 % da imposte federali. Le imposte comunali, sempre per il 1998, sono state di 16.384 milioni di marchi, di cui il 45% derivante dalla partecipazione all'imposta sul reddito, il 41% dall'imposta sulle attività produttive e il 14% dall'imposta sulla proprietà terriera ⁽²²⁾.

Il fabbisogno finanziario dei circondari provinciali è in larga misura coperto da trasferimenti statali che, da un lato, finanziano le funzioni delegate ma, dall'altro, compensano le insufficienze fiscali proprie dei circondari che, come già anticipato, non hanno potere impositivo. Le loro entrate tributarie sono costituite solo dalle tasse per l'erogazione di servizi e coprono solo il 2% circa del loro fabbisogno. Sulla base del sistema di perequazione fiscale tedesco, una parte consistente delle entrate dei circondari

(22) I dati sono estratti dall'Annuario Statistico di Baviera, 1998, 307.

TAB. 2.11. *Le entrate pubbliche in Baviera, in milioni di marchi, 1996*

Entrate	Stato	%	Enti locali	%	Associazioni comunali	%	Totale
Imposte	45.333	74,2	14.951	25,0	--		60.285
Tasse	4.185	6,9	13.226	22,1	2.043	41,8	19.453
Entrate patrimoniali	385	0,6	1.827	3,1	272	5,6	2.484
Trasferimenti	8.339	13,7	25.172	42,0	2.262	46,4	35.773
Altro	2.376	3,9	4.315	7,2	303	6,2	6.994
Mutui	424	0,7	365	0,6	--		801
Totale	61.042	100,0	59.856	100,0	4.879	100,0	126.790

Fonte: Annuario Statistico della Baviera 1998.

provinciali, pari circa al 30% nel caso della Baviera, proviene dai Comuni che hanno ingressi fiscali propri e partecipano ai tributi statali e federali. La finanza dei distretti regionali è molto simile a quella dei circondari provinciali. I trasferimenti statali coprono la quasi totalità del loro fabbisogno finanziario e ad essi, sempre in base al sistema di perequazione fiscale, si aggiungono contributi da parte dei circondari e delle municipalità che non appartengono ai circondari ⁽²³⁾.

3. *La Catalogna*

3.1. *L'articolazione del governo locale*

Il governo locale spagnolo presenta, come quello tedesco, un notevole grado di articolazione interna. La costituzione spagnola afferma che lo Stato si organizza in municipalità, Province e comunità autonome - tutti enti ai quali viene riconosciuta autonomia per la gestione dei propri interessi (art. 137) - ma contempla anche la possibilità di creare altri enti locali di dimensione sovramunicipale diversi dalla provincia, di natura associativa (art.141). Nella realtà gestionale del governo locale si è allora assistito all'emergere, accanto a Comuni e province, di una pluralità di altri enti territoriali, variamente denominati, che hanno

(23) Cfr. ESTEVE I PARDO, *op. cit.*

TAB. 3.1. *Il governo locale spagnolo, 1999*

Enti territoriali	Numero
Comunità Autonome	17
Province	53
Comuni	8.098
Enti sovramunicipali:	1.022
- Mancomunità	902
- Comarche	49
- Aree metropolitane	3
- Raggruppamenti comunali	68
Enti minori	3.074
Totale	12.264

Fonte: Ministerio de Economía y Hacienda, *Sector Público Local. Censo de Entes*, Madrid, 1999.

accresciuto l'articolazione della geografia amministrativa, secondo modalità spesso differenziate sul territorio.

In particolare, la Catalogna si è distinta rispetto alle altre Comunità Autonome (CC.AA.) per avere istituito enti locali innovativi e originali, chiamati "Comarche" (*comarcas*) che hanno rappresentato un'esperienza amministrativa di successo, recentemente avviata anche nella Comunità del Paese Basco. Complessivamente gli enti che compongono e articolano il sistema amministrativo sul territorio nazionale sono 12.264 (Tab. 3.1).

I comuni, o municipalità, sono gli enti di base dell'organizzazione amministrativa spagnola: essi erogano i principali servizi alla cittadinanza e sono governati da strutture rappresentative (il consiglio comunale e il sindaco). La mappa comunale si presenta piuttosto frammentata in quanto il 60% dei Comuni ha una popolazione inferiore a 1.000 abitanti, l'86% inferiore a 5.000 abitanti e solo il 4 % supera i 10.000 abitanti⁽²⁴⁾. È proprio tale frammentazione a giustificare la nascita di enti amministrativi sovramunicipali che si affiancano alla provincia.

La provincia spagnola è diversa dalla provincia italiana in quanto la sua natura, così come disposto dall'art.141 della costituzione, è quella di un "raggruppamento di municipalità". I

(24) Cfr. RUEDA, *El mapa local y la supramunicipalidad*, in *Informe Pi i Sunyer sobre el gobierno local en España*, Fundació Carles Pi i Sunyer d'Estudis Autònoms i Locals, Barcelona, 1997, pp. 741-794.

suoi organi - la deputazione e il presidente - non sono eletti dai cittadini ma sono scelti dai consigli dei Comuni che compongono la provincia. Essa opera quindi più come ente amministrativo che come ente politico e la sua funzione principale è quella di coordinare i servizi comunali. La provincia rappresenta poi l'ambito territoriale su cui esercita la propria autorità il Governatore civile – un equivalente del prefetto francese ⁽²⁵⁾ – che dipende dal Ministero degli Interni e, storicamente, ha operato come braccio operativo del centralismo spagnolo, specie quello franchista. Si tratta di un'istituzione che con il processo di decentramento e regionalizzazione ha perso inevitabilmente rilevanza, ma la sua persistenza conferma la presenza di un'amministrazione statale periferica che si contrappone a quella autonomista. Tale tensione concorre a spiegare le difficoltà incontrate dalla provincia ad operare come ente di governo locale e il proliferare di altri enti sovramunicipali, in larga misura istituiti dalle CC.AA. ⁽²⁶⁾.

Fra gli enti sovramunicipali, spicca per diffusione sul territorio la "mancomunità" (*mancomunidad*), disciplinata dalla legge statale di ordinamento locale n.7/1985. Le mancomunità sono associazioni comunali volontarie governate dalle municipalità che le compongono. Esse nascono per l'esercizio di specifiche funzioni o l'erogazione di particolari servizi di carattere sovramunicipale, quali: raccolta e smaltimento dei rifiuti, protezione civile, servizi sociali, depurazione ed erogazione dell'acqua, impianti sportivi, programmi culturali, manutenzione e costruzione

(25) Come il prefetto francese, il governatore civile coordina le direzioni provinciali dei diversi ministeri centrali, riportando ad unità l'azione dell'amministrazione statale periferica.

(26) Le difficoltà sono riconducibili anche all'estensione territoriale della provincia che si presenta troppo ampia rispetto alla frammentazione comunale e, inoltre, al quadro normativo vigente che non facilita l'assunzione di nuove funzioni da parte delle province, con particolare riferimento alla gestione economica del territorio. Sul punto, si veda BASSOLS COMA, *Las diputaciones provinciales a los diez años*, in AA.VV., *La provincia en el Estado de las Autonomías*, Fundació Carles Pi i Sunyer d'Estudis Autonòmics i Locals, Barcelona, 1996, pp. 411-471 e ESTEVE I PARDO, ESTEVE I PARDO, *La experiencia provincial en Cataluña*, in AA.VV., *La provincia en el Estado de las Autonomías*, Fundació Carles Pi i Sunyer d'Estudis Autonòmics i Locals, Barcelona, pp. 11-39, 1996.

della rete viaria, promozione del turismo ⁽²⁷⁾. Le 902 mancomunità presenti sul territorio spagnolo associano 5.957 municipalità pari al 73,5 % del totale dei comuni. Del tutto equiparabili alle mancomunità sono i “raggruppamenti comunali” che non possiedono però lo stesso grado di riconoscimento legislativo, in quanto preesistenti alla legge n. 7/1985 di istituzione e disciplina delle mancomunità.

Le aree metropolitane, previste sempre dalla legge n. 7/1985, sono simili alle mancomunità in quanto rappresentano unioni di Comuni per lo svolgimento di servizi sovramunicipali e sono a loro volta governate da un organo di rappresentanza degli enti che le compongono. Esse differiscono però dalle mancomunità in quanto, innanzitutto, non nascono dall’aggregazione di Comuni qualsiasi ma solo da quelli dei grandi agglomerati urbani; in secondo luogo, non vengono create spontaneamente dai Comuni ma sono istituite dalle Comunità Autonome. Si tratta comunque di un istituto poco diffuso: tre sono le entità metropolitane esistenti in Spagna, di cui due afferiscono all’area urbana di Barcellona (istituite dalla Generalità) e la terza a quella di Valencia ⁽²⁸⁾.

Le Comarche, come anticipato, sono un fenomeno strettamente catalano sebbene siano state di recente istituite anche nel Paese Basco. Sono state istituite con la legge catalana n.6/87 e rappresentano un’innovazione dell’ordinamento locale nel quadro nazionale. Sono enti sovramunicipali che assolvono compiti che trascendono la capacità dei singoli comuni, governate da un consiglio eletto dalle municipalità che appartengono alla comarca. Esse presentano quindi somiglianze con le province, ma da queste differiscono in quanto possiedono un territorio più circoscritto e, soprattutto, sono piena espressione del potere di ordinamento territoriale della Generalità ovvero del Governo della Comunità Autonoma di Catalogna. Mentre i confini e l’ordinamento di base delle Province sono oggetto di disciplina

(27) Per un elenco dettagliato, cfr. Ministerio de Economía y Hacienda 1999, *op. cit.*

(28) Esisteva anche l’Area Metropolitana di Madrid che però è stata inglobata nella Comunità Autonoma di Madrid. Fr. AA.VV., *Le aree metropolitane in Europa*, Il Mulino, Bologna, 1994.

statale, le Comarche sono interamente disciplinate dalla Generalità quali enti integranti la sua organizzazione territoriale. Pur non essendo formalmente strutture periferiche dell'amministrazione regionale, le Comarche hanno finito per operare come se lo fossero, divenendo enti di deconcentrazione amministrativa. La maggior parte delle loro competenze sono infatti delegate dalla Generalità che le ha istituite.

Fra gli enti sovramunicipali vanno infine menzionati i consorzi che hanno una natura volontaria ma, a differenza delle mancomunità, possono essere formati da enti di natura diversa e non dalle sole municipalità. Essi vengono costituiti per interessi Comuni e sono governati dagli stessi enti che li compongono. La legislazione catalana, in difesa dell'istituto delle Comarche, dispone che le municipalità non possano partecipare a consorzi dove ci siano enti afferenti a una comarca diversa da quella a cui esse appartengono qualora la finalità del consorzio rientrino nell'area delle competenze comarcali.

Nell'ambito del territorio comunale possono poi costituirsi enti minori disciplinati dalle Comunità Autonome e spesso assoggettati, per l'approvazione dei loro atti, alle municipalità. Si tratta di enti che rappresentano nuclei di popolazione costituiti in forma separata all'interno del comune (es. quartieri, comunità rurali), governati da un proprio organo elettivo. Essi possiedono competenze molto limitate – solo quelle delegate dagli enti superiori – ma sono un fenomeno molto diffuso che concorre alla frammentazione dell'organizzazione amministrativa a livello locale (tabella 3.1). Nell'articolazione del governo locale, accanto agli enti territoriali troviamo poi gli enti funzionali che vengono creati per la gestione e l'erogazione dei servizi pubblici. La legge básica sull'ordinamento locale (la n.7/1985) riconosce infatti gli enti locali liberi di organizzare la gestione dei propri servizi, creando le strutture necessarie al proprio interno oppure istituendo enti funzionali dipendenti. Tali enti si dividono in due categorie: gli organismi autonomi e le società. I primi sono disciplinati dal diritto pubblico e possono avere una natura amministrativa oppure economica a seconda del servizio gestito. Le società invece hanno sempre una natura economica e sono disci-

TAB. 3.2. *L'articolazione del governo locale in Catalogna, 1998*

Enti territoriali	Numero	Enti funzionali	Numero
Province	4	Organismi autonomi	25
		Società	5
Comarche	41	Organismi autonomi	26
		Società	12
Mancomunità	88	Organismi autonomi	3
		Società	1
Entità metropolitane	2	Organismi autonomi	1
		Società	5
Consorzi	67	Organismi autonomi	-
		Società	-
Comuni	946	Organismi autonomi	552
		Società	169
Enti minori	50	Organismi autonomi	-
		Società	-
Totale	1.198	Totale	799

Fonte: Martínez-Alonso i Camps J., *L'organització territorial i els governs locals de Catalunya*, in M. Caminal Badia, J. Matas Dalmasas (a cura di), *El sistema polític de Catalunya*, Tecnos, Madrid, 1998, 330.

plinate dal diritto privato. Si tratta per lo più di società per azioni, di cui gli enti locali possiedono una quota azionaria maggioritaria.

Per quanto riguarda più specificatamente il governo locale catalano, oltre alla particolarità delle Comarche, è da segnalare l'elevato numero di municipalità (Tab. 3.2.). La Catalogna è infatti la Comunità Autonoma con la maggiore concentrazione di comuni, con riferimento sia al numero che alla loro ridotta dimensione territoriale⁽²⁹⁾. Il quadro che ne deriva è quello di una complessa articolazione e di un notevole grado di frammentazione locale. Il numero di Comuni catalani associati in mancomunità è di 433, pari al 45% del numero totale. Si tratta di un valore molto basso in relazione al dato nazionale (73,5%). L'istituzione delle Comarche ha infatti notevolmente ridimensionato, e sostituito, l'associazionismo comunale. Le dimensioni

(29) Fra le Comunità Autonome la Catalogna è seconda solo alla Castiglia-Leone per il numero di municipi (tenendo presente che la Castiglia-Leone è la Comunità di maggiore estensione geografica, pari al triplo di quella della Catalogna) ed è agli ultimi posti (seguita solo dal Paese Basco e dalla Rioca) per la superficie media dei propri comuni. Cfr. RUEDA, *op. cit.*

TAB. 3.3. *Distribuzione della spesa pubblica spagnola, in % sul totale*

Livelli di governo	1981	1990	1996
Governo centrale	87,3	65,8	62,6
Comunità Autonome	3,0	20,2	24,7
Enti Locali	9,7	14,0	12,7
Totale	100,0	100,0	100,0

Fonte: MAP, *Informe Económico-Financiero de las Administraciones Territoriales en 1996*, Madrid, 1997.

demografiche dei Comuni catalani sono invece piuttosto in sintonia con i dati nazionali: l'84,3% dei Comuni ha una popolazione inferiore ai 5.000 abitanti e solo il 9,5% superiore ai 10.000 ⁽³⁰⁾.

3.2. *La ripartizione delle competenze*

A differenza dei sistemi federali, dove sono le entità federate (stati, Regioni o Province a seconda delle denominazioni) ad avere potere di ordinamento locale, in Spagna le Comunità Autonome condividono questa competenza con lo Stato centrale. La costituzione attribuisce allo Stato il potere di ordinamento su tutte le amministrazioni pubbliche e la competenza in materia di confini provinciali, sistema elettorale e finanza locale. Ferme restando tali disposizioni generali e negli spazi lasciati dalle leggi statali che ne conseguono, fra cui la già citata legge n.7/1985 di disciplina delle competenze minime e del funzionamento generale degli enti locali, le CC.AA. hanno competenza di ordinamento locale.

In particolare, lo Statuto di Catalogna (art.9) inserisce l'ordinamento locale fra le competenze esclusive della Generalità ⁽³¹⁾ e per la sua disciplina il Parlamento catalano ha proceduto all'approvazione di ben quattro leggi: 1) la l. 5/87 che definisce le competenze delle province; 2) la l. 6/87 che istituisce le Comarche; 3) la l. 7/87 che estingue la preesistente Area Me-

(30) Cfr. MARTÍNEZ-ALONSO I CAMPS, *op.cit.*; RUEDA, *op. cit.*

(31) Una sentenza del Tribunale costituzionale del luglio 1981 ha comunque ribadito la competenza statale per la definizione delle leggi di base dell'ordinamento degli enti locali, così come disposto dalla costituzione. Cfr. RUEDA, *op. cit.*, 784.

TAB. 3.4. *Le competenze dei comuni*

	Competenze obbligatorie	Altre competenze proprie
Tutti i comuni	Controllo alimenti Erogazione dell'acqua Fognature Igiene urbana Illuminazione pubblica Raccolta rifiuti Pavimentazione strade Servizi cimiteriali	Attività ricreative Iniziative culturali Partecipazione a programmi scolastici Promozione del turismo Regolazione del traffico Salute pubblica Sicurezza pubblica Tutela patrimonio storico ed artistico Urbanistica
Comuni con popolazione superiore a 5.000 abitanti	Biblioteche pubbliche Fiere e mercati Parchi e giardini Smaltimento rifiuti	
Comuni con popolazione superiore a 20.000 abitanti	Impianti sportivi Protezione civile Servizi sociali	
Comuni con popolazione superiore a 50.000 abitanti	Protezione ambientale Trasporti urbani	

Fonte: ESCOLA M., GONZALEZ R., *Elements de govern local*, Universitat Internacional de Catalunya, Barcelona, 1999, p. 30.

tropolitana (la Cooperazione Metropolitana di Barcellona) e distribuisce le sue competenze fra le comarca dell'area urbana e le due nuove Entità metropolitane istituite dalla legge stessa (l'Ente dei trasporti e dei servizi idraulici e quello dello smaltimento di rifiuti); 4) la l. 8/87 di regolazione generale del regime giuridico locale. Il quadro legislativo che, complessivamente, regola le competenze degli enti locali appare quindi piuttosto disordinato e la complessa articolazione dell'amministrazione locale non ne facilita la chiarificazione.

Alle leggi statali e regionali sull'ordinamento locale occorre infatti aggiungere la legislazione settoriale emanata sia dallo Stato che dalle CC.AA., la quale concorre a completare il quadro

TAB. 3.5. *Le competenze delle Comarche*

Tipo	Settori
Competenze minime	Coordinamento dei servizi comunali Cooperazione e assistenza ai comuni Funzioni di supplenza dei servizi comunali
Competenze proprie	Ambiente Sanità e salute pubblica Servizi sociali Sport e cultura Territorio e urbanistica
Competenze delegate	Collaborazione alle politiche della Generalità in diversi settori di intervento

Fonte: ESCOLÁ – GONZÁLEZ, op. cit. 36.

delle competenze proprie e delegate degli enti locali.

Nel corso degli anni, il carico competenziale degli enti locali ha conosciuto notevole variazione. Mentre negli anni '80, il processo di decentramento alle Comunità Autonome ha interessato anche gli enti locali che hanno visto accrescere le loro competenze, negli anni '90 il *trend* è stato negativo: mentre ha proseguito il decentramento di competenze alle CC.AA., si è assistito ad un contenimento del carico competenziale degli enti locali, con una progressiva riduzione della quota di spesa pubblica amministrata dal governo locale (Tab. 3.3). Così come disposto dalla legge statale n. 7/1985 (artt. 7, 25), le competenze comunali si dividono in proprie e delegate. Le competenze proprie sono esercitate in regime di autonomia, mentre quelle delegate riguardano settori o politiche che sono di interesse di un ente superiore (Stato o Comunità Autonoma). Fra le competenze proprie, alcune sono obbligatorie in quanto necessarie per garantire servizi minimi alla cittadinanza, con variazioni che dipendono dalle dimensioni del comune (tab. 3.4). I Comuni catalani, nell'esercizio delle loro funzioni, amministrano una quota significativa di spesa pubblica, che nel 1997 è stata di 747.797 milioni di *pesetas*, un valore pari al 27% circa della spesa pubblica complessiva degli enti territoriali e al 40% della spesa regionale (tab. 4.5) ⁽³²⁾.

(32) I dati derivano dall'Annuario Statistico di Catalogna 1999, 504.

TAB. 3.6. *Le competenze della Generalità*

Tipo	Settori	
Competenze esclusive	Archivi, biblioteche, musei, conservatori	Ordinamento locale
	Assistenza sociale	Ordinamento territoriale e urbanistica
	Camere di commercio	Patrimonio artistico, storico e monumentale
	Collegi professionali	Pesca e artigianato
	Cultura	Polizia (corpo autonomo)
	Diritto civile catalano	Protezione paesaggio
	Farmacie	Pubblicità e spettacolo
	Fondazioni e associazioni	Servizi idraulici ed erogazione di energia
	Igiene	Sport
	Istituzioni di auto-governo	Trasporti, porti e aeroporti
	Lingua	Turismo
Competenze condivise	Opere pubbliche	Tutela dei minori
	Agricoltura	Radio, televisione, media
	Commercio e consumo	Settore ittico
	Giustizia	Sanità e previdenza sociale
	Istruzione (scuole e università)	Settore creditizio
	Miniere e settore energetico	Sviluppo economico
Competenze esecutive	Protezione ambientale	
	Carceri	Lavoro
	Diritti d'autore	Musei, archivi e biblioteche statali
	Fiere internazionali	Trasporto merci

Fonte: Dati della Generalità di Catalogna.

Le competenze delle Comarche, così come disciplinate dalla legge catalana n.6/1987, sono di tre tipi: *a)* le competenze obbligatorie; *b)* le competenze settoriali proprie; *c)* le competenze delegate dalla Generalità.

Le competenze obbligatorie riguardano la funzione primaria delle Comarche ovvero stimolare la cooperazione fra le municipalità, attraverso il coordinamento, la supplenza e l'integrazione dei servizi municipali.

Tali attività sono guidate da un "Programma di azione" che i consigli comarcali approvano ogni anno, i cui contenuti variano a seconda delle richieste e delle caratteristiche dei Comuni che compongono la comarca. Le competenze settoriali rinviano invece a leggi specifiche del Parlamento catalano che attribuiscono compiti propri alle Comarche, principalmente nei settori

TAB. 3.7. *La spesa pubblica della Generalità, 1999*

Settori	Milioni di pesetas	%
Agricoltura e pesca	24.215,0	1,2
Cultura	30.792,4	1,6
Enti locali	230.218,2	12,0
Finanze	5.589,4	0,3
Giustizia	57.325,4	3,0
Governo	57.048,4	3,0
Indebitamento e Mutui	139.395,2	7,3
Industria, commercio, turismo	19.158,3	1,0
Istruzione	360.599,2	18,9
Lavoro	30.895,0	1,6
Organi consultivi vari	1.191,5	0,1
Parlamento	3.819,8	0,2
Presidenza	99.803,2	5,2
Protezione ambientale	9.621,8	0,5
Sanità e Previdenza	678.179,1	35,5
Spese varie	7.719,7	0,4
Territorio e opere pubbliche	103.156,4	5,4
Welfare	52.703,4	2,7
Totale	1.911.437,1	100,0

Fonte: Anuario Statistico di Catalogna 1999, 485.

di urbanistica, sanità, salute pubblica, servizi sociali, ambiente, cultura e sport ⁽³³⁾. Infine, per quanto riguarda le competenze delegate, la Generalità ha affidato alle Comarche la gestione di biblioteche, musei, servizi sociali e scolastici di sua competenza.

La spesa complessiva delle Comarche nel 1997 è stata di 29.958 milioni di *pesetas* ⁽³⁴⁾, di gran lunga inferiore a quella dei Comuni (ne rappresenta appena il 4%), ma comunque relativa ai servizi municipali.

La legge statale di ordinamento locale (l. 7/1985, art. 36) attribuisce alle Province le seguenti funzioni: *a)* il coordinamento dei servizi municipali; *b)* l'assistenza giuridica, economica e tecnica alle municipalità, specialmente a quelle di minore capacità gestionale; *c)* la prestazione di servizi sovramunicipali; *d)* l'impulso e la promozione degli interessi provinciali.

(33) Cfr. RUEDA, *op. cit.*, 786.

(34) Il dato è ricavato dall'Anuario Statistico di Catalogna 1999, 503.

In Catalogna le Province concentrano le proprie competenze nei settori della sanità, della cultura e dell'assistenza sociale. In particolare, esse gestiscono le case di riposo e gli istituti di igiene mentale. Alcune leggi settoriali hanno poi delegato loro competenze in materia di agricoltura, cultura, politiche giovanili e sport⁽³⁵⁾. La spesa complessiva delle quattro Province catalane nel 1998 è stata di 101.756 milioni di *pesetas*, di cui il 71% della sola provincia di Barcellona⁽³⁶⁾.

La classificazione delle competenze della Generalità sulla base dello Statuto di Catalogna può alimentare malintesi per ovviare i quali sono necessarie alcune precisazioni. È infatti possibile comprendere la categoria delle competenze "esclusive" solo rinunciando all'accezione più pura del termine.

Nell'ambito delle competenze cosiddette esclusive la Generalità può infatti esercitare pienamente il proprio potere legislativo fermo restando però il rispetto di alcune leggi statali di disciplina generale.

Diverso il caso delle competenze "condivise", per le quali il potere legislativo della Generalità viene impiegato per sviluppare o integrare la legislazione statale settoriale.

Nelle competenze "esecutive", infine, la Generalità non impiega il proprio potere legislativo, ma assume un ruolo di mero esecutore, limitandosi a dare attuazione alla legislazione statale. Simili distinzioni, indubbiamente utili a scopi analitici, tendono però a sfumare nella complessa realtà dei processi di formulazione e implementazione delle politiche pubbliche, dove le competenze e le forme dell'intervento pubblico statale e regionale finiscono spesso per confondersi fra loro.

Posta tale classificazione formale, è doveroso sottolineare che le competenze autonome più significative della Generalità riguardano: l'istituzione di un corpo autonomo di polizia, l'autonomia in materia linguistica, le politiche di sviluppo del

(35) Cfr. ESCOLÁ E GONZÁLEZ, *op. cit.*; ESTEVE I PARDO, 1996, *op. cit.*

(36) Il dato è ricavato dall'Annuario Statistico di Catalogna 1999, 497. E' da tenere presente che la popolazione complessiva residente in Catalogna è di 6.090.040 abitanti, di cui il 76% si concentra nella provincia di Barcellona. Ciò concorre a giustificare la differenza del dato di spesa rispetto alle Comarche.

TAB. 3.8. *Distribuzione del pubblico impiego in Spagna, 1998*

Settori	Numero di effettivi	%
Amministrazione statale	886.037	42,3
- amm. zione generale ⁽¹⁾	595.579	28,4
- pubblica sicurezza	122.111	5,8
- forze armate	85.984	4,1
- amm. zione giudiziaria	22.694	1,1
- enti pubblici economici	59.669	2,9
Comunità Autonome ⁽¹⁾	677.160	32,3
Enti Locali	440.972	21,1
Università ⁽¹⁾	89.874	4,3
Totale	2.094.043	100,0

Fonte: MAP, *op. cit.*, 1998.

territorio, quelle di istruzione scolastica e universitaria, la gestione delle strutture sanitarie pubbliche, le competenze in materia di *mass-media* e amministrazione della giustizia (Tab. 3.6).

Simili attribuzioni, per il loro valore politico ed istituzionale, nonché di incidenza sulla spesa pubblica (che si concentra principalmente nei settori dell'istruzione e della sanità), esprimono un grado elevato di autogoverno della Catalogna ⁽³⁷⁾.

Nell'esercizio delle sue competenze la Generalità si avvale di numerosi enti funzionali, 51 organismi autonomi e 24 società. La spesa complessiva degli organismi autonomi, operativi per lo più nel settore sociale e in quello sanitario, nel 1999 è stata di 1.078.467,4 milioni di *pesetas*, mentre quella di stretta competenza della Generalità è stata di 1.911.437,1 milioni di *pesetas* (Tab. 3.7) ⁽³⁸⁾.

(37) Si veda VERNET I LLOBET, *L'autonomia i les competències de la Generalità*, in CAMINAL BADIA E MATAS DALMASES (a cura di), *op. cit.*, pp. 231-248.

(38) I dati provengono dall'Annuario Statistico di Catalogna 1999, 489.

TAB. 3.9. *Distribuzione territoriale del pubblico impiego, 1998*

	Ammin.zione statale	Ammin.zione regionale	Ammin.zione locale	Università	Totale
Andalusia	39.550	183.226	87.226	16.243	327.157
Aragona	34.760	8.895	11.495	3.546	58.696
Asturia	28.334	6.274	10.377	2.747	47.732
C. Valenziana	18.458	102.806	45.847	8.639	175.750
Cantabria	14.547	3.251	4.572	1.496	23.866
Castiglia Leone	72.161	21.626	27.112	7.685	128.584
Castiglia Mancia	46.315	12.059	29.950	1.854	90.178
Catalogna	24.085	106.126	57.937	6.710	194.858
Estremadura	29.373	10.725	19.210	1.860	61.168
Galizia	15.119	67.253	21.402	5.528	109.302
Isole Baleari	9.958	3.651	7.759	925	22.293
Isole Canarie	8.500	47.788	22.773	4.278	83.339
Madrid	193.249	27.054	54.694	21.349	296.346
Murcia	31.029	7.342	13.047	2.636	54.054
Navarra	2.058	18.730	3.060	894	24.742
Paese Basco	8.300	46.033	19.332	2.831	76.496
Rioca	7.118	2.244	2.116	532	12.010
Ceuta e Melilla	5.985	1.665	2.563	121	10.334
Esterio	6.680	--	--	--	6.680
Totale	595.579	677.160	440.972	89.874	1.803.585

Fonte: MAP, 1998, *op. cit.*, 40. I dati relativi all'amministrazione statale non comprendono i Corpi di pubblica sicurezza, l'Amministrazione giudiziaria, le Forze armate e gli Enti pubblici. Quelli relativi alle amministrazioni regionali non comprendono il personale impiegato nelle società controllate o dipendenti dalle Cc.AA. e quello addetto ai Corpi autonomi di polizia.

3.3. *Le risorse di personale*

Il numero di impiegati pubblici in Spagna nel 1998 è di 2.094.043, pari al 16 % della popolazione attiva (13.051.740 unità). La distribuzione del pubblico impiego fra le diverse amministrazioni territoriali vede una concentrazione del 42,3% a livello statale, del 36,6% a livello regionale e del 21,1% a livello locale (Tab. 3.8). La maggiore concentrazione di impiegati pubblici sul territorio si ha nella Comunità di Andalusia, con particolare riferimento al personale dell'amministrazione regionale, seguita dalla Comunità di Madrid dove si raccoglie buona parte del personale dell'amministrazione centrale (Tab. 3.9). La Ca-

TAB. 3.10. *La spesa per il pubblico impiego in Catalogna, 1997*

Amministrazioni	Milioni di pesetas	%
Generalità	320.490	55,4
Province	28.223	4,9
Comarche	4.980	0,8
Comuni	224.689	38,9
Totale	578.382	100,0

Fonte: Annuario Statistico di Catalogna 1999.

atalogna possiede un numero di impiegati pubblici piuttosto elevato rispetto alle altre CC.AA. (la terza dopo Madrid e Andalusia), che però rappresenta solo il 9% della sua popolazione attiva. Nel 1998 gli addetti alle pubbliche amministrazioni sono infatti stati 204.616 su una forza lavoro complessiva di 2.312.700⁽³⁹⁾. Il personale della Generalità deriva in buona misura dalle amministrazioni precedentemente gestite dallo stato centrale (Tab. 3.11) e rappresenta oltre il 50% del pubblico impiego catalano, incidendo sulla spesa complessiva in modo proporzionale (Tab. 3.10). Fra gli enti locali, sono i Comuni ad assorbire la maggior parte del pubblico impiego: l'84,7% con un'equivalente incidenza della spesa complessiva (Tab. 3.10 e 3.12).

3.4. *Le risorse finanziarie*

Il consolidamento dello Stato delle Autonomie vede nel regime fiscale uno dei punti di maggiore debolezza in quanto, sotto il profilo finanziario, le CC.AA. sono ancora lontane dall'autonomia e largamente finanziate da trasferimenti del governo centrale. Il divario fra il decentramento politico e quello fiscale si è progressivamente accentuato, determinando una situazione di forte dipendenza finanziaria e incrinando l'autonomia decisionale delle CC.AA. La distribuzione territoriale delle entrate tributarie, a differenza di quella della spesa

(39) Il dato differisce da quello della tabella 3.9 in quanto inclusivo, per la Catalogna, degli addetti dell'amministrazione giudiziaria (5.243 unità), trasferiti dall'amministrazione statale a quella catalana con il decreto regio n. 441/1997, e quelli del Corpo autonomo di polizia (4.515 unità) istituito dalla Generalità.

TAB. 3.11. *L'articolazione del personale della Generalità, 1993*

Categorie	Numero	%
Funzionari	17.184	15,8
Esecutivi	12.725	11,6
Docenti e insegnanti	43.284	39,6
Personale ex-statale	31.145	28,5
Altro	4.941	4,5
Totale	109.279	100,0

Fonte: Ysàs, Treball, treballadors. Sindacalisme en l'administració pública a Catalunya 1936, 1996, Columna, Barcellona 1998, 249.

TAB. 3.12. *Il personale degli enti locali in Catalogna, 1992*

Enti	Funzionari	Esecutivi	Staff	Totale	%
Comuni	24.932	14.843	630	40.405	84,7
- oltre 20.000 abitanti	18.886	8.222	261	27.369	57,4
- fra 5.000 e 20.000 ab.	3.733	3.553	127	7.413	15,5
- meno di 5.000 ab.	2.313	3.068	242	5.623	11,8
Comarche	213	375	69	657	1,4
Province	4.965	1.629	32	6.626	13,9
Totale	30.110	16.847	731	47.688	100,0

Fonte: Generalitat de Catalunya, *Inventari d'Ens Locals*, 1994.

pubblica, mostra valori molto vicini alla media dei sistemi unitari e lontani da quelli dei sistemi federali, come mostrato dalle tabelle 3.13 e 3.14 ⁽⁴⁰⁾.

Le risorse finanziarie delle CC.AA. si dividono in tre categorie: *a)* le entrate proprie, che comprendono i tributi propri, i tributi ceduti dallo Stato, le tasse e gli altri ingressi patrimoniali ⁽⁴¹⁾; *b)* i trasferimenti statali; *c)* le operazioni finanziarie (inclusa la sottoscrizione di mutui). Per quanto riguarda la Catalogna (Tab. 3.15), essa ha progressivamente aumentato il proprio grado di autonomia fiscale, grazie soprattutto alla riforma del 1996 con la quale lo Stato le ha ceduto una quota dell'imposta sul

(40) I sistemi unitari a cui fanno riferimento le tabelle che seguono sono Danimarca, Francia, Gran Bretagna, Irlanda, Italia, Finlandia, Olanda, Norvegia e Svezia. I sistemi federali invece Austria, Canada, Germania, Stati Uniti e Svizzera.

(41) I tributi propri sono espressione piena dell'autonomia e della capacità impositiva delle CC.AA., le quali esercitano la propria potestà relativamente alla definizione degli elementi impositivi della contribuzione. I tributi ceduti, invece, sono disciplinati dal governo centrale, il quale ne cede la riscossione e la gestione alle CC.AA.

TAB. 3.13. *Distribuzione delle entrate tributarie, 1994, % sul totale*

Livelli di governo	Media paesi federali	Media paesi unitari	Spagna
Centrale	66	84	85
Intermedio	22	--	5
Locale	12	16	10
Totale	100	100	100

Fonte: Government Finance Statistics Yearbook 1994; Bosch Roca, *La financiación*, in *Informe Pi i Sunyer sobre el gobierno local en España*, Fundació Carles Pi i Sunyer d'estudis autonòmics i locals, Barcellona 1997, 714.

TAB. 3.14. *Distribuzione della spesa pubblica, % sul totale*

Livelli di governo	Media paesi federali	Media paesi unitari	Spagna 1994	Spagna 1997
Centrale	55	66	67	60
Intermedio	25	--	21	28
Locale	20	34	12	12
Totale	100	100	100	100

Fonte: Government Finance Statistics Yearbook 1994; Bosch Roca, 1997, *op. cit.*, 667.

reddito IRPEF, quota che per il 1997 è stata del 15%, ma che a partire dal 1998 è salita al 30%⁽⁴²⁾.

Si tratta comunque di valori ancora lontani dall'autonomia fiscale che, sebbene con notevoli variazioni da caso a caso, caratterizza i sistemi federali⁽⁴³⁾.

Secondo quanto disposto dalla legge statale n. 39/1988 che disciplina il sistema di finanza locale, anche i comuni, oltre alle CC.AA., possiedono potere impositivo. Le risorse finanziarie comunali sono di tre tipi: 1) le imposte, che si classificano in obbligatorie (imposte sui beni immobili, sulle attività economiche e sui veicoli da trazione) e volontarie (sul valore del terreno urbano e sulle costruzioni); 2) le tasse per la prestazione di servizi ed analoghi proventi legati all'impiego del patrimonio pubblico e all'applicazione di multe e sanzioni; 3) i trasferimenti da

(42) Solo le poche CC.AA., fra cui la Catalogna, con competenza nel settore dell'istruzione hanno diritto alla cessione del 30% dell'IRPEF. Per le altre la quota è del 15%.

(43) Per un'analisi comparata sul punto, si veda D. FAUSTO e F. PICA (a cura di), *Teoria e fatti del federalismo fiscale*, Il Mulino, Bologna, 2000.

TAB. 3.15. *Le risorse finanziarie della Generalità, in milioni di pesetas e % sul totale*

Entrate	1987	%	1997	%
Tributi propri	7.100	1,5	14.340	0,9
Tributi ceduti	51.350	10,6	428.702	25,4
Tasse	6.666	1,4	9.392	0,6
Altro	1.400	0,3	13.339	0,8
Totale	66.516	13,7	465.773	27,6
entrate proprie				
Trasferimenti statali	403.311	83,2	1.141.371	67,7
Operazioni finanziarie	15.000	3,0	78.272	4,6
Totale	484.827	100,0	1.685.416	100,0

Fonte: VILALTA I FERRER, *El finançament de la hisenda autonòmica i local a Catalunya*, in CAMINAL BADIA e MATAS DALMASES (a cura di), *El sistema polític de Catalunya*, Tecnos, Madrid, 1998, 374.

parte dello Stato e delle Comunità Autonome. A tali fonti di finanziamento si aggiunge poi quella derivante dalle operazioni finanziarie (contrazione di mutui o investimenti).

Mediante le entrate comunali proprie (imposte, tasse ed altro) superano il 50% del totale, mentre il fabbisogno finanziario coperto con trasferimenti si aggira intorno al 40%. Allo stato attuale i Comuni possiedono quindi un grado di autonomia fiscale superiore a quello delle C.C.AA. (44).

Per quanto riguarda i Comuni catalani, le risorse finanziarie proprie sono state pari al 56,1% nel 1993 e al 60,4% nel 1997, tutti valori in sintonia con il dato nazionale (Tab. 3.16). Delle entrate tributarie comunali il 51% deriva dall'imposta sui beni immobili (che da sola copre circa il 17% del fabbisogno municipale), il 27% dall'imposta sulle attività economiche, il 14% da quella sui veicoli e il restante 8% dalle imposte volontarie. I trasferimenti derivano per il 77% dallo Stato, il 14% dalla Generalità e la parte restante (il 9%) da enti e istituzioni varie.

Fra i trasferimenti della Generalità, merita menzione il Fondo di Cooperazione Locale che nel 1997 ha distribuito quattro mi-

(44) Cfr. BOSCH ROCA, 1997, *op. cit.*

TAB. 3.16. *Le risorse finanziarie dei Comuni catalani, in milioni di pesetas*

Entrate	1993	%	1997	%
Imposte	214.969	35,7	285.973	38,1
Tasse	99.727	16,6	137.660	18,3
Altro	22.889	3,8	29.791	4,0
Tot. entrate proprie	337.587	56,1	453.424	60,4
Trasferimenti	192.364	32,0	236.984	31,6
Operaz. finanziarie	71.351	11,9	60.191	8,0
Totale	601.303	100,0	750.600	100,0

Fonte: VILALTA I FERRER, *op. cit.*, p. 390; Annuario Statistico di Catalogna 1999, p. 504.

TAB. 3.17. *Le risorse finanziarie delle Province spagnole, in milioni di peseta, 1994*

Entrate	Regime comune	%	Regime speciale	%
Imposte	74.705	12,7	684.608	85,7
Tasse e altre entrate proprie	69.807	11,9	22.941	2,9
Trasferimenti	429.016	73,1	74.949	9,4
Altro	13.548	2,3	15.697	1,9
Totale	13.548	100,0	798.195	100,0

Fonte: BOSCH ROCA, 1997, *op. cit.*, p. 687

liardi di *pesetas* ai Comuni catalani in proporzione alle loro dimensioni demografiche.

La struttura della finanza provinciale è simile a quella municipale sebbene il potere impositivo delle Province sia molto contenuto, limitato solo ad aliquote addizionali sulle imposte comunali. Le Province sono quindi meno autonome e più dipendenti, per il loro fabbisogno finanziario, dai trasferimenti statali e regionali.

A tale riguardo è però doverosa la distinzione fra le Province di regime comune (ordinario) e quelle di regime speciale (Tab. 3.17). Queste ultime, che sono solo quelle delle Comunità basche (Paese Basco e Navarra), godono di una forma piena di autonomia fiscale, denominato "sistema forale". Tale sistema, di lontane origini storiche, poggia su un patto fra le Comunità basche e il governo centrale attraverso il quale alle Comunità

TAB. 3.18. *Le risorse finanziarie delle Province catalane, in milioni di pesetas, 1997*

Entrate	Barcelona	Girona	Leida	Tarragona	Totale	%
Imposte	7.643,7	560,0	460,0	550,0	9.213,7	9,0
Tasse	2.395,3	303,2	126,6	295,4	3.120,4	3,0
Patrimoniali	626,5	49,0	182,3	228,5	1.086,3	1,0
Trasferimenti	54.806,6	8.063,8	6.235,0	9.280,3	78.385,8	77,0
Operazioni Finanziarie	7.190,6	1.393,7	1.093,9	271,9	9.950,1	10,0
Totale	72.662,9	10.369,7	8.097,8	10.626,0	101.756,4	100,0

Fonte: Anuario Statistico di Catalogna 1999, p. 497.

TAB. 3.19. *Le risorse finanziarie delle Comarche catalane, 1997*

Entrate	milioni di pesetas	%
Imposte	--	
Tasse	1.431	4,8
Altro	318	1,0
Trasferimenti	27.809	92,1
Operaz. finanziarie	651	2,1
Totale	30.209	100,0

Fonte: Anuario Statistico di Catalogna 1999, p. 503.

viene ceduto tutto il potere impositivo: esse disciplinano, riscuotono e gestiscono, per mezzo delle province, la totalità dei tributi. Attraverso i tributi esse finanziano non solo i servizi regionali e provinciali ma anche quelli di titolarità statale, per i quali trasferiscono risorse finanziarie allo Stato⁽⁴⁵⁾.

Per quanto riguarda le quattro Province catalane, la fonte principale di finanziamento è rappresentata dai trasferimenti statali che nel 1997 hanno coperto mediamente il 77% del loro fabbisogno. La parte restante viene finanziata con le tasse per i servizi erogati, la maggiorazione provinciale dell'imposta co-

(45) Al Governo centrale viene data una quota dei tributi riscossi, il cosiddetto "cupo", che copre la parte relativa alle spese generali dello Stato per il territorio basco. Cfr. BOSCH ROCA, *La hacienda pública autonómica*, in *Informe Pi i Sunyer sobre Comunidades Autónomas 1993*, Fundació Carles Pi i Sunyer d'Estudis Autonòmics i Locals, Barcelona, 1994, pp. 544-556; CASTELLS, *Algunas reflexiones sobre l'Estado de las Autonomías y financiación autonómica*, in *Informe Pi i Sunyer sobre Comunidades Autónomas 1993*, Fundació Carles Pi i Sunyer d'Estudis Autonòmics i Locals, Barcelona, 1994, pp. 611-629.

TAB. 4.1. *Dati generali*

Paesi e regioni	Superficie kmq	%	Popolazione	%	Abitanti per kmq
Germania	355.837	100,0	82.037.000	100,0	230
Baviera	70.554	19,8	12.044.000	14,6	170
Spagna	504.750	100,0	39.853.000	100,0	79
Catalogna	32.113	6,4	6.147.600	15,4	191
Italia	301.249	100,0	56.778.000	100,0	188
Emilia-Romagna	22.123	7,3	3.909.500	6,9	176

Fonte: Annuario Statistico di Baviera 1998; Annuario Statistico di Catalogna 1999; Statistiche della Regione Emilia-Romagna, 1999.

munale sulle attività economiche e le operazioni finanziarie. La provincia di Barcellona, più densamente popolata, presenta tributi propri di incidenza superiore (Tab. 3.18).

Le Comarche, così come disciplinate dalla normativa sulla finanza locale, non possiedono potere impositivo, ma possono stabilire tasse per i servizi erogati, così come fissare contributi da parte dei Comuni che le compongono. Le Comarche catalane sono finanziate per il 92% del loro fabbisogno da trasferimenti della Generalità, che provengono dal già citato fondo Fondo di Cooperazione Locale e da sovvenzioni europee. Le tasse, le contribuzioni speciali per i servizi erogati e le entrate patrimoniali coprono il 6% del fabbisogno, mentre la parte restante (pari al 2%) è finanziata attraverso operazioni finanziarie (Tab. 3.19).

Per quanto riguarda le Mancomunità, queste a differenza delle Comarche, finanziano le loro attività solo con le tasse e le contribuzioni comunali e non ricevono trasferimenti da parte degli enti territoriali superiori.

4. *Una comparazione*

Le tabelle che seguono sintetizzano i principali dati raccolti e consentono il confronto diretto fra i tre sistemi federo-regionali. Sono infatti comprensive anche dei dati relativi alla Regione Emilia-Romagna, le cui caratteristiche istituzionali non sono state analizzate nel dettaglio nei paragrafi precedenti in quanto

TAB. 4.2. *L'articolazione del governo locale, quadro nazionale*

Enti territoriali	Germania	Spagna	Italia
<i>Länder</i> , Comunità Autonome, Regioni	16	17	20
Distretti regionali	29	-	-
Province o circondari provinciali	329	53	100
Comuni	14.824	8.098	8.099
Enti e associazioni sovramunicipali	1.035	1.022	339
Enti minori (sottomunicipali)	-	3.074	-
Totale	16.233	12.264	8.558

Fonte: GABRIEL, *op. cit.*; NORTON, *op. cit.*; ROTELLI, *op. cit.*

TAB. 4.3. *L'articolazione del governo locale, quadro regionale*

Enti locali	Baviera	Catalogna	Emilia-Romagna
Distretti regionali	7	-	-
Province o circondari provinciali	71	4	9
Comuni	2.056	946	341
Enti e associaz. sovracomunali	325	198	17
Enti minori (sottomunicipali)	-	50	-
Totale	2.459	1.198	367

Fonte: Elaborato da GABRIEL, *op. cit.*; MARTÍNEZ-ALONSO I CAMPS, *op. cit.*; NORTON, *op. cit.*

in larga misura note ai lettori. Le dimensioni della comparazione sono le stesse impiegate nell'analisi dei casi: 1) il numero e la natura degli enti di governo territoriale; 2) la ripartizione delle competenze; 3) le risorse di personale; 4) le risorse finanziarie.

4.1. *L'articolazione del governo locale*

La comparazione sul numero e la natura degli enti di governo territoriale mostra due dati significativi. Innanzitutto, il forte associazionismo comunale che, pur nelle sue diverse forme, caratterizza tanto il caso tedesco/bavarese quanto quello spagnolo/catalano, a cui si contrappone il debole associazionismo del caso italiano/emiliano. Si tratta di una differenza che può essere

TAB. 4.4. *La spesa pubblica regionale, in % sul totale*

	Baviera 1997	Catalogna 1999	Emilia-Romagna 1999
Amm. zione generale, giustizia e ordine pubblico	14,0	11,9	5,0
Istruzione, ricerca, cultura	30,2	20,5	4,3
Sanità, servizi sociali, sport	10,0	38,3	58,3
Urbanistica, edilizia, trasporti, opere pubbliche, energia	13,5	5,4	9,7
Ambiente, agricoltura, pesca	3,4	1,7	5,7
Industria, lavoro, commercio, turismo	1,1	2,6	1,4
Finanze (operazioni finanziarie, trasferimenti)	27,8	19,6	15,6
Totale	100,0	100,0	100,0

Fonte: Elaborazione propria da Annuario Statistico di Baviera 1998; Annuario Statistico di Catalogna 1999; ISTAT, *Finanza locale: entrate e spese dei bilanci consuntivi*, 1996.

I valori assoluti totali sono 61.790 milioni di marchi per la Baviera, 1.911.437 milioni di pesetas per la Catalogna e 13.531.918 milioni di lire per l'Emilia-Romagna.

ridimensionata se si considera la maggiore frammentazione municipale, e perfino sottomunicipale, che caratterizza le due Regioni straniere (Tab. 4.3): l'Emilia-Romagna presenta un numero molto più contenuto di Comuni rispetto alla Baviera e alla Catalogna, non giustificabile interamente dalle pur più limitate dimensioni geografiche e demografiche (Tab. 4.1.). Tuttavia, tale differenza riemerge in modo preponderante nel quadro nazionale (Tab. 4.2.): l'Italia, meno estesa territorialmente però più densamente popolata, presenta un numero di Comuni equivalente alla Spagna ma con un'incidenza di enti o associazioni sovramunicipali pari ad 1/3.

Considerazioni analoghe possono essere fatte per quanto riguarda la comparazione con la Germania: non bisogna infatti dimenticare che la frammentazione comunale tedesca è un problema circoscritto al territorio della *ex*-Germania Est. Se si comparano i dati relativi all'*ex*-Germania Ovest (Tab. 2.1.) si rileva un numero di Comuni molto simile a quello di Spagna e Italia ed un forte tasso di associazionismo analogo alla Spagna.

Il secondo dato significativo, riconducibile alla diversità dei contesti istituzionali, fa riferimento ai poteri di ordinamento locale

TAB. 4.5. *La spesa pubblica degli enti locali, in % sul totale*

Enti locali	Baviera 1996	Catalogna 1998-99	Emilia-Romagna 1996
Comuni	34,5	26,8	39,0
Enti sovramunicipali	-	1,1	-
Province	8,2	3,6	4,6
Distretti	4,5	-	-
Regione	52,5	68,5	56,4
Totale	100,0	100,0	100,0

Fonte: Elaborato da statistiche del Governo di Baviera 1998; Annuario Statistico di Catalogna 1999; ISTAT, *op. cit.*

I valori assoluti totali sono 120.859 milioni di marchi per la Baviera, 2.790.948 milioni di pesetas per la Catalogna e 24.010.627 milioni di lire per l'Emilia-Romagna.

che tanto la Baviera che la Catalogna hanno impiegato in senso originale e innovativo per la gestione del sistema amministrativo territoriale, con particolare riferimento all'istituzione dei distretti regionali, delle Comarche e degli enti minori (sottomunicipali), prospettando un assetto molto articolato e differenziato. Ad esse si contrappone la realtà italiana/emiliana più rigidamente e centralmente definita, che se da un lato riduce il numero e il tipo di enti limitando la complessità del sistema amministrativo, dall'altro priva la Regione di strumenti di governo capaci di razionalizzare e modulare l'azione amministrativa sul territorio.

4.2. *La ripartizione della spesa e delle competenze*

La comparazione dei dati relativi alla distribuzione della spesa mostra interessanti differenze, riconducibili alla diversa ripartizione delle competenze nei tre sistemi indagati. Innanzitutto, la spesa sanitaria non grava sul livello regionale (*Länder*) nel caso tedesco differenza degli altri due casi dove la sanità rappresenta la voce di spesa più significativa del bilancio regionale (Tab. 4.4).

La sanità tedesca grava in parte sul bilancio federale, ma in buona misura è decentrata ai livelli più bassi di governo; in particolare, per quanto riguarda la Baviera, ai distretti regionali (*Bezirke*) e alle Province che gestiscono direttamente le strutture sa-

TAB. 4.6. *Distribuzione del pubblico impiego, quadro nazionale*

Amministrazioni	Germania 1998	%	Spagna 1998	%	Italia 1998	%
Stato / Federazione	865.600	17,8	888.031	42,4	2.025.999	56,0
Università e ricerca					139.610	3,9
Regioni	2.363.100	48,4	765.040	36,5	77.899	2,2
Sanità					677.010	18,7
Enti locali	1.648.500	33,8	440.972	21,1	694.613	19,2
Totale	4.877.200	100,0	2.094.043	100,0	3.615.131	100,0

Fonte: Elaborato dalle statistiche del Federal Statistical Office Germany; MAP, *op. cit.*; Ragioneria Generale dello Stato, *Conto annuale dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche*, 1999.

TAB. 4.7. *Distribuzione del pubblico impiego, quadro regionale*

Amministrazioni	Baviera 1996	%	Catalogna 1998	%	Em-Rom 1998	%
Stato / Federazione	82.177	12,5	24.085	11,8	99.884	44,4
Università e ricerca					19.574	8,7
Regioni	293.700	44,6	122.594	59,9	3.168	1,4
Sanità					53.431	23,8
Enti locali	282.651	42,9	57.937	28,3	48.738	21,7
Totale	658.528	100,0	204.616	100,0	224.795	100,0

Fonte: Elaborato da Annuario Statistico di Baviera 1998; MAP, *op. cit.*; Ragioneria Generale dello Stato, *op. cit.*

nitarie. In secondo luogo, emerge la forte centralizzazione regionale nel caso catalano: la Generalità amministra quasi il 70% della spesa pubblica decentrata sul territorio (Tab. 4.5).

Anche il livello comunale, che rappresenta tipicamente quello dove si concentra una quota molto significativa di spesa pubblica, mostra un dato di spesa molto più contenuto rispetto alla Baviera e all'Emilia-Romagna. La spiegazione è in parte da ricercarsi nelle competenze di pubblica istruzione di cui, a differenza dell'Emilia-Romagna, è titolare la Catalogna. Ma diversamente dalla Baviera, che pure ha competenze di pubblica istruzione, la Catalogna non ha decentrato la gestione degli asili e delle scuole (elementari, medie e superiori) né al livello provinciale né a quello municipale, trattenendo presso di sé l'esercizio di simili competenze, considerate molto importanti per gli aspetti cultu-

rali e linguistici del nazionalismo catalano.

Infine, significativa è la differenza di spesa regionale in materia di giustizia ed ordine pubblico: mentre la Baviera e la Catalogna vantano competenze in questi settori, l'Emilia-Romagna, ancora lontana da un assetto federale, ne è priva. In estrema sintesi, sulla base dei dati, la ripartizione della spesa e delle competenze fra i livelli di governo appare più razionale ed equilibrata in Baviera, centralizzata nel caso della Catalogna e polarizzata fra Regione e Comuni nel caso emiliano.

Simili differenze possono essere comprese alla luce della diversità dei sistemi istituzionali di riferimento. Un sistema federale consolidato, quello tedesco, dove l'amministrazione territoriale è interamente di competenza del livello regionale (*Länder*): risulta quindi più naturale ricorrere al decentramento di compiti e funzioni agli enti locali. Un sistema in corso di federalizzazione, quello spagnolo, dove le Comunità Autonome, e particolarmente la Catalogna, chiedono allo Stato centrale un maggiore riconoscimento della loro forza istituzionale, senza avere ancora ottenuto pieno potere di ordinamento locale: non sorprende allora la refrattarietà catalana ad un forte decentramento di compiti e funzioni agli enti locali. Infine, il sistema unitario-decentrato italiano, dove le Regioni, sebbene in via di trasformazione, devono ancora consolidare la propria centralità nel sistema delle autonomie territoriali e, al tempo stesso, la propria autonomia nei confronti dello Stato centrale: inevitabile il gioco di forza con i comuni, enti autonomi sui quali le Regioni non hanno potere di ordinamento.

4.3. *Le risorse di personale*

L'analisi dei dati relativi alle risorse di personale mostra una maggiore concentrazione di impiegati pubblici ai livelli bassi dell'amministrazione territoriale in Germania rispetto alla Spagna e, a maggior ragione, all'Italia (Tab.4.6). Solo il 17,8% del pubblico impiego opera presso l'amministrazione federale tedesca, contro il 42,3% impiegato presso l'amministrazione centrale spagnola e il quasi 60% (comprendendo le università e gli isti-

TAB. 4.8. *Distribuzione del pubblico impiego negli enti locali, % sul totale*

Enti	Baviera 1996	Catalogna 1993	Emilia-Romagna 1998
Distretti	6,8	-	-
Province	21,1	13,9	9,4
Comuni	63,0	84,7	90,2
Enti sovramunicipali	9,1	1,4	0,4
Totale	100,0	100,0	100,0

Fonte: Annuario Statistico di Baviera 1998; Generalità di Catalogna, *Inventari d'Ens Locals*, 1994; Ragioneria Generale dello Stato, *op. cit.*

Per gli enti sovramunicipali, nel caso dell'Emilia-Romagna si considerano le comunità montane.

tuti di ricerca) presso quella italiana. Un dato molto eloquente dei diversi assetti istituzionali di ripartizione del potere politico sul territorio, di cui le amministrazioni, e il loro personale, rappresentano il braccio operativo. In modo coerente, i dati confermano la maggiore forza amministrativa del livello regionale tedesco (dove si concentra quasi il 50% del pubblico impiego) rispetto a quello spagnolo e, ancora di più, a quello italiano, dove peraltro il personale regionale è principalmente impiegato nel settore sanitario.

Tali dati trovano ulteriore conferma nella tabella 4.7. Oltre il 50% del pubblico impiego presente nel territorio emiliano opera per amministrazioni statali e solo il 25% circa per amministrazioni regionali (prevalentemente sanitarie). Diametralmente opposta la situazione bavarese dove solo il 12,5% della pubblico impiego lavora per amministrazioni federali e quasi il 45% per quelle regionali. La Catalogna presenta valori molto più vicini alla Baviera che all'Emilia-Romagna con la differenza, già osservata nel paragrafo precedente, di una forte centralizzazione regionale, che si esprime in quel 60% di pubblici impiegati che nel territorio catalano lavorano per amministrazioni regionali, contro il 28% delle amministrazioni locali. Complessivamente, come già emerso dall'analisi dei dati relativi alla ripartizione della spesa e delle competenze, nel caso della Baviera si ha, rispetto agli altri, un maggior equilibrio nella distribuzione del personale fra i livelli di governo, anche fra quelli più strettamente locali laddove, invece, la Catalogna e, in misura ancora

maggiore, l'Emilia-Romagna mostrano un fortissimo protagonismo del livello comunale (Tab. 4.8).

4.4. *Le risorse finanziarie*

Anche nella distribuzione delle risorse finanziarie emergono le diversità dei contesti istituzionali di appartenenza. L'81% delle entrate della Baviera deriva da tributi propri (imposte e tasse) contro il 27% della Catalogna (Tab. 4.9), ancora lontana dal federalismo fiscale. Molto significativo al riguardo è invece il processo di crescente autonomia fiscale che i dati documentano per il caso italiano: nel 1996 la Regione Emilia-Romagna copriva solo l'11,8% del suo fabbisogno finanziario con tributi propri; nel 1999, grazie alla realizzazione di riforme di federalismo fiscale, l'autonomia sale al 51,6%, collocando la Regione italiana a metà strada fra la Baviera e la Catalogna. I trasferimenti statali per il finanziamento regionale che in Catalogna si assestano ancora intorno al 68%, in Emilia-Romagna sono scesi al 34% circa. I dati confermano allora quanto anticipato nel primo paragrafo: lo Stato delle Autonomie spagnolo sotto il profilo finanziario è ancora lontano dai modelli federali, mentre passi significativi sono stati compiuti in tale direzione dal sistema regionale italiano.

Per quanto riguarda la finanza locale, emergono interessanti convergenze almeno per quanto riguarda il livello comunale che presenta in tutti i casi un grado elevato di autonomia fiscale, ancora più accentuato in Catalogna ed Emilia che in Baviera (dove peraltro il dato aggregato sugli enti locali non consente una stretta comparazione). Diverso è il caso delle province, che tanto in Catalogna/Spagna quanto in Emilia/Italia presentano ancora un notevole grado di dipendenza finanziaria dallo Stato centrale (Tab. 4.10).

5. *Conclusioni*

L'analisi comparata dei dati relativi all'organizzazione amministrativa e alle risorse del governo locale e regionale mostra inte-

ressanti convergenze ma anche significative differenze fra i tre casi analizzati. I contesti istituzionali di riferimento si pongono certamente all'origine delle diversità riscontrate ma nei dati trovano conferma anche le dinamiche di decentramento e federalizzazione che stanno accorciando le distanze istituzionali fra i tre sistemi federoregionali. Al di là degli assetti formali, alcuni dei quali in corso di trasformazione, i dati offrono alcune indicazioni interessanti sulla forza delle istituzioni di governo regionale e locale, con particolare riferimento alla ripartizione effettiva del potere di spesa, alla consistenza del personale amministrativo, alla dotazione di risorse finanziarie e al grado di autonomia. La forza di un'istituzione di governo può presentarsi di intensità diversa rispetto a quanto è plausibile aspettarsi osservandone la forma, e per la rilevazione di tale intensità l'analisi comparata si rivela essere uno strumento metodologico prezioso e indispensabile⁽⁴⁶⁾. Grazie all'analisi comparata, è allora possibile osservare come nel caso italiano, nonostante i passi compiuti in una prospettiva di rafforzamento delle autonomie regionali, con particolare riferimento alla devoluzione di competenze e al federalismo fiscale, le risorse di personale siano ancora ampiamente concentrate negli apparati centrali e come la spesa e il personale regionale siano in larga misura appiattiti sulla competenza sanitaria, di natura essenzialmente esecutiva, che negli altri sistemi regionali conosce invece una gestione più decentrata a livello locale. Sempre per il caso italiano, l'analisi comparata consente poi di rilevare la debolezza del livello di governo intermedio, la provincia, a cui non si affiancano, in modo significativo, enti sovramunicipali di carattere associativo, che riconoscano alla Regione poteri di ordinamento e coordinamento locale. Si conferma, infine, la forza dei Comuni che, svincolati da poteri regionali di ordinamento e protagonisti indiscussi del governo locale, rischiano di rallentare il consolidamento della Regione quale attore centrale del sistema delle autonomie territoriali.

(46) Per una trattazione del rapporto fra la forma e la forza delle istituzioni con particolare riferimento al ruolo degli apparati amministrativi, si veda L. LANZALACO, *Le istituzioni fra amministrazione e politica*, in L. LANZALACO (a cura di), *Istituzioni, Amministrazione, Politica*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2000, pp. 5-37.