

Mr. sc. MIRKO KLARIĆ, asistent
Pravnog fakulteta u Splitu

LOKALNA SAMOUPRAVA U ITALIJI – PREMA NOVOM MODELU?

UDK: 352. 07. (45)

Primljeno: 15. 3. 2005

Pregledni znanstveni rad

Predmet ovog rada je postojeće ustrojstvo lokalne samouprave u Italiji, te mogućnost njegove reforme u kontekstu suvremenih globalizacijskih procesa. Italija je nama susjedna zemlja, članica Europske Unije i jedna od najbogatijih zemalja u svijetu. Ona je ujedno i zemlja prepuna kontrasta u smislu podjele na (bogati sjever i (nerazvijeni) jug, te složenog međuodnosa između provincija i općina s jedne, te regija s druge strane, koji obilježava otpor općina i provincija daljnjem jačanju institucionalnog kapaciteta regija. Tome se može pribrojiti strah dijela talijanske političke elite od secesionizma sjevernih talijanskih regija, te njihov otpor daljnjem decentralizaciji kroz regionalizaciju, što se među ostalim očituje i u okolnosti da je, iako je to predviđeno u talijanskom ustavu, do danas ustrojeno samo nekoliko regija. Članak pokušava odgovoriti na pitanje u kojem se pravcu odvijaju reformski procesi u Italiji, te da li bi oni, obzirom na globalni kontekst u kojem se nalazi talijanska država, mogli dovesti do jačanja upravnog kapaciteta talijanske lokalne i regionalne samouprave.

Ključne riječi: Italija, globalizacijski procesi, upravno-političko ustrojstvo, upravni kapacitet, lokalna i regionalna samouprava

1. Uvod

Pitanje globalizacijskih procesa¹ i njihov utjecaj na suvremene države i njihovu upravu kao malo koji fenomen intrigira znanstvenu i stručnu javnost. Mobilnost ljudi, kapitala, te informacija uslijed snažnog razvoja komunikacijskih sredstava dovodi ulogu nacionalne države u pitanje.²

¹ Radi se o globalizacijskim procesima, a ne globalizacijskom procesu, jer globalizacija u sebi objedinjuje više istovremenih procesa. Glavna područja na kojima se ti procesi odvijaju su ekonomija, kultura i politika. Postoje različite teorije globalizacije, koje naglašavaju različite posljedice globalizacije. Teorija ovisnosti (dependency theory) drži da kapitalistički razvoj iskripljava ekonomske strukture svijeta, tako da dolazi do ovisnosti "periferijih" gospodarstava zemalja u razvoju o razvijenim "središnjim" zapadnim gospodarstvima. Posljedica tog procesa je iskripljavanje postojećih političko – gospodarskih struktura, ali ne neutralno, nego u funkciji razvoja zapadnih gospodarstava. Teorije konvergencije razvile su se zbog okolnosti da kapitalistička gospodarstva postaju sve više "planska". Taj trend prema planiranju kapitalističkih gospodarstava ekstrapoliran je u budućnost, te je predviđena sve veća reguliranost kapitalizma. Usp. Šporer, Ž.: *Protuslavlja globalizacije, u Globalizacija i njezine refleksije u Hrvatskoj* (ed. Matko Meštrović), Ekonomski institut, Zagreb, 2001., str. 5. – 8.

² Usp. de Lemos Capeller, W: *Globalisation des échanges et espaces juridiques – Presentation*, Droit et société, No. 35, 1997., pp. 9. – 10.

Beck pod globalizacijom podrazumijeva procese kojih je posljedica ta da transnacionalni akteri, njihove šanse za moć orijentacije, identiteti i mreže potkopavaju nacionalne države i njihov suverenitet i međusobno ih povezuju. Globalitet za Becka podrazumijeva da već odavna živimo U svjetskom društvu, i to u smislu predodžba zatvorenih prostora postaje fiktivna. Nijedna zemlja, nijedna skupina, ne može se zatvoriti pred drugom. Usp. Beck, U.: *Što je globalizacija? Zablude globalizma – odgovori na globalizaciju*, Biblioteka Novi poredak, Vizura, Zagreb, 2003., str. 24. – 28.

Suverenitet država ograničavaju međunarodne, transnacionalne i supranacionalne organizacije; prve su stvorene utanačenjima među državama, ali kad su stvorene obvezuju države koje su ih stvorile; druge djeluju na svojim stvarnim područjima načelno neovisno od bilo koje države, a svojom djelatnošću proizvode činjenice koje određuju djelovanje država; treće su rezultat normativnog dogovora među državama osnivačima, ali jednom osnovane, funkcioniraju prema vlastitim pravilima i donose odluke koje su za države, pa i države koje su ih osnovale, obvezatne.³

*Općenito je zapaženo da je globalizacija praćena istodobnim kretanjem u suprotnom smjeru. Govori se o lokalizaciji u odnosu na državu, u smislu da neki poslovi prelaze s centralnog državnog aparata na podržavne teritorijalne jedinice, regije, lokalnu upravu i samoupravu, odnosno vodoravno na nedržavne organizacije i druge nositelje.*⁴ Stoga se govori o globalizaciji i fragmentaciji kao međusobno komplementarnim procesima, te se spominje dijalektičko prožimanje između globalnog i lokalnog.⁵ Lokalizacija se danas shvaća i kao naglašavanje položaja pojedinaca, njegovih prava i sloboda, te njegove autonomije nasuprot organiziranim društvenim kolektivima, bilo da pojedinac nastupa samostalno ili u koordinaciji s drugima. Stoga se koristi i termin "individualizacija".⁶

U informacijskoj je teoriji skovan pojam *glokalizacije*. Taj termin označava prožimanje globalnog i lokalnog, njihovu nužnu interferenciju, odnosno preklapanje. U tom smislu, glokalnost odražava lokalnost u globalnom kontekstu, poseceo obzirom na okolnost da događaji na globalnoj razini posredovanjem medija utječu na lokalnu sredinu, a oni iz lokalne kulture, zanimljiva sadržaja, bivaju medijski globalno posredovani.⁷ Stari su lokalizmi podrazumijevali samostalnost kao neovisnost; novi pak pretpostavljaju izbor. Prvi su razumijevali posebnost s isključenjem, dok drugi razumijevaju posebnost s uključivanjem. Akteri postaju ovisni o sve većem broju drugih aktera, iako se smanjuje ovisnost svakoga konkretnog od njih.⁸

Postoje i autori koji smatraju da su teze o gubitku suvereniteta nacionalnih država pa samim tim i o njihovom značaju u suvremenom svijetu neutemeljene i preoštre. Hirst i Thompson smatraju da globalizacija predstavlja svojevrsan mit. Pri tom ističu sljedeće:

³ O tome više u Pusić, E.: *Država i državna uprava*, Pravni fakultet Sveučilišta u Splitu, Zagreb, 1999., str. 270.

⁴ Isto, str. 271. Pusić nadalje iznosi razmišljanje B. de Sousa Santosa, koji pod pojmom lokalizacije određuje pojavu da neki sadržaji, potencijalno globalnog dosega, uslijed određenih društvenih procesa gube taj potencijal i postaju lokalni. Tako je primjerice ekspanzija engleskog jezika kao globalnog jezika povukla za sobom lokalizaciju drugih potencijalno globalnih jezika, kao što je francuski.

⁵ Usp. de Lemos Capeller, W., nav. djelo, str. 10.; Pusić nav. djelo, str.271.

⁶ Usp. Pusić, nav. djelo, str. 272.; Mlinar, Z.: *Individuation an globalization: the transformation of territorial social organization*, u Mlinar, Z. (ed.): "Globalization and Territorial Identities", Ashgate publishing, 1992., 3. – 4.

⁷ Lozina, D.: *Lokalna samouprava: poredbeno i hrvatsko iskustvo*, Pravni fakultet Sveučilišta u Splitu, Split, 2004., str. 14.

⁸ Usp. isto, str. 15.

- sadašnje internacionalizirano zakonodavstvo nije bez prethodnika, ono je u nekim aspektima manje otvoreno i inegrirano, nego gospodarski sustav koji je vladao od 1870. do 1914.;

- istinske su multinacionalne kompanije rijetke, većina ima nacionalnu osnovu;

- mobilnost kapitala ne dovodi do velikog porasta investicija i zapošljavanja iz razvijenih zemalja u zemlje u razvoju;

- svjetsko gospodarstvo nije istinski svjetsko, jer su trgovina, ulaganja i financijski tokovi skoncentrirani u tzv. trijadi: Europa, Japan i Sjeverna Amerika;

- velike gospodarske sile mogu izvršiti snažan pritisak na financijska tržišta i značajno utjecati na gospodarske trendove.⁹

E. Grande, polazeći od dva, međusobno suprotstavljena načela – *načela teritorijalnog ograničenja*, na kojemu se utemeljila moderna nacionalna država, i *načelo ukidanja granica*, na temelju kojeg se odvijaju globalizacijski procesi, drži da transnacionalni režimi politike ne nadomještaju nacionalnu državu. Štoviše, njihova funkcionalnost presudno ovisi o kooperacijskoj sposobnosti i sposobnosti djelovanja nacionalnih država. Prema Grandeu, nacionalna država još uvijek raspolaze velikim područjima djelovanja u sferi gospodarske, socijalne i ekološke politike. Za primjer navodi Nizozemsku u Švicarsku, za koje tvrdi da globalizacija na njih nije imala previše utjecaja. Kao razloge iznosi:

- značajne institucionalne prilagodbene pričuve koje posjeduju navedene zemlje;

- razvijanje i korištenje novih upravljačkih mehanizama, koji nisu hijerarhijski i direktivni, dok klasični upravljački mehanizmi, poput novca i prava, gube na značenju

- adresati upravljanja imaju znatan prostor za odlučivanje pri formuliranju i realiziranju državnih zadanosti.¹⁰

Iznesena razmišljanja pokazuju da suvremena država prolazi kroz snažne transformacijske procese u smislu svog institucionalnog redizajniranja. Javlja se potreba da se institucije suvremene države prilagode promijenjenim okolnostima kako unutar same države, tako i u njezinoj okolini. Pri tom, suvremena se država treba jasno odrediti prema dva različita, ali međusobno paralelna i komplementarna procesa: globalizaciji i lokalizaciji.

Za objekt ovog razmatranja uzeta je Italija i njezina lokalna samouprava, i to stoga što u Italiji glede njezina upravno – političkog ustrojstva postoje dva snažna i međusobno suprotstavljena procesa: jedan s centrifugalnim (tendencija prema decentralizaciji), a drugi s centripetalnim efektima (tendencija prema centralizaciji). Uz to, postoje i snažne opreke između bogatog sjevera i

⁹ Hirst, P. – Thompson, G.: *Globalizacija*, Liberata, Zagreb, Zagreb, 2001., str. 293.

¹⁰ Usp. Grande, E.: *Od nacionalne države do transnacionalnog režima politike – državna upravljačka sposobnost u globalizacijskom razdoblju*, Politička misao, br. 2, vol 39, 2002., str. 96.

siromašnog juga, te pitanje jasnijeg profiliranja položaja Italije u međunarodnim političkim odnosima, kao članice Europske Unije i jedne od najrazvijenijih zemalja svijeta. Zahvaćena globalizacijskim procesima, i Italija je morala krenuti putem institucionalnih prilagodbi, koje nisu niti lake niti jednostavne, i koje moraju uzeti u obzir oba procesa – i globalizaciju i lokalizaciju.

Kako je Italija nama susjedna zemlja, te kako su neka pitanja oko kojih se vodi diskusija u talijanskoj političkoj i stručnoj javnosti slična nekim pitanjima i dvojbama u hrvatskoj političkoj i stručnoj javnosti (centralizacija ili decentralizacija, decentralizacija kroz regionalizaciju, postojeće ili drugačije teritorijalno ustrojstvo zemlje, odnosi između (bogatijeg) sjevera i (siromašnijeg) juga, itd.¹¹) činilo se zanimljivim analizirati u kojem se pravcu kreću procesi izgradnje talijanskog upravno – političkog sustava, s posebnim osvrtom na sustav lokalne samouprave i njegov odnos sa središnjom državnom vlašću.

2. Upravno – politički okvir talijanskog sustava lokalne samouprave

Italija je po svom ustrojstvu unitarna država, a talijanski je upravni sustav tradicionalno izrazito centraliziran. To je na neki način i logično, jer je Italija uz Njemačku, posljednja od velikih europskih država koja je uspjela prevladati feudalne partikularizme i stvoriti jedinstvenu nacionalnu državu. Taj se proces ujedinjenja talijanskog etničkog prostora odvijao u odnosu na ostale europske nacije relativno kasno, tijekom sredine 19. stoljeća.

Stoga je talijanska politička elita tradicionalno podozriva prema zahtjevima koji se mogu čuti iz različitih talijanskih regija (a posebno onih sa sjevera) o potrebi političke i upravne decentralizacije.

Tijekom 90 – tih godina dvadesetog stoljeća talijanski je upravni sustav, slično kao i u ostalim industrijski razvijenim zemljama, bio zahvaćen korijenitim reformama. Razlozi su slični onima koji su se uvjetovali potrebom za reformom i u

¹¹ O tome je pisao veliki broj hrvatskih teoretičara koji se bave problemima lokalne samouprave. Usp. Babac, B.: *Preustrojavanje lokalne i regionalne samouprave u Republici Hrvatskoj u suvislosti razdvajanja "lokalne i regionalne samouprave" od "državne uprave"*, Hrvatska javna uprava, god. 3, br. 2, 2001., str. 207. – 260.; Bačić, A.: *Municipalna demokracija i europska perspektiva*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 33, br. 3 – 4 (33 – 34), 1996., str. 257. – 264.; Koprić, I.: *Okviri, naglasci i perspektive aktualne decentralizacije u Hrvatskoj*, Hrvatska javna uprava, god. 3, br. 3 – 4, 2001., str. 451. – 454.; Koprić, I.: *Državna uprava i lokalna samouprava: Vladavina prava ili politike?*, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, Vol. 51, No. 6, 2001.; Lauc, Z.: *Decentralizacija – uvjet optimalizacije lokalne i regionalne samouprave*, Hrvatska javna uprava, god. 3, br. 2, 2001., str. 177. – 205.; Lozina, D., nav. djelo; Lozina, D.: *Ogledi o lokalnoj samoupravi*, Pravni fakultet Sveučilišta u Splitu, Split, 2003.; Smerdel, B.: *Prema hrvatskoj teoriji lokalne samouprave*, u Brunčić, D. – Friedrich, F. – Jurić, D. – Lauc, Z.(ed.): *Europska povelja o lokalnoj samoupravi i lokalna samouprava u Republici Hrvatskoj*, Zbornik radova Savjetovanja "Primjena Europske povelje o lokalnoj samoupravi u Republici Hrvatskoj", Pravni fakultet u Osijeku, Osijek, 1998., str. 33. – 36. Ovdje se daje samo presjek radova koji su se bavili problemima decentralizacije upravno-političkog sustava Republike Hrvatske. Neovisno o različitim stajalištima koja su vezana uz mogućnost decentralizacije državne uprave i jačanje kapaciteta lokalne i regionalne samouprave, postoji nepodijeljeno mišljenje o tome da je postojeći sustav lokalne samouprave neadekvatan, i da bi trebalo raditi na njegovoj daljnjoj decentralizaciji.

drugim zemljama. To je u prvom redu fiskalni deficit. Njega su izazvala dva faktora:

1. globalizacijski procesi koji su doveli do stagnacije gospodarskog rasta te novih investicija u gospodarstvo,
2. preveliki izdaci u javnom sektoru, izazvani trajnim porastom broja djelatnosti koje je država preuzela obavljati.¹²

Uz njega, može se navesti i potreba za povratkom povjerenja građana u upravne i političke institucije, a posebice i u samu Vladu.¹³

U Italiji, puno više nego u drugim zemljama, upravne su reforme išle pod ruku sa zahtjevom za ustavnim reformama. Kao razlog navodila se potreba za stvaranjem takvih institucija koje će osigurati stabilnost, ojačati demokratski proces te osigurati kvalitetniju implementaciju odluka donesenih od strane političkih tijela.¹⁴

Sastavni dio tih sustavnih i dubokih institucionalnih promjena je jačanje uloge regionalnih jedinica u okviru talijanskog upravnog sustava. Navedeni bi proces čak mogao uroditi federalizacijom Italije, pa bi talijanski upravno-politički sustav bio ustrojen u tri razine:

- središnja državna vlast;
- regije kao federalne jedinice,
- provincije, gradove i općine, kao jedinice lokalne samouprave.

Talijanski je teritorijalni upravni sustav danas ustrojen u četiri razine: središnja državna uprava, regije kao jedinice lokalne samouprave u trećem stupnju, provincije koje su ustrojene kao jedinice lokalne samouprave u drugom stupnju, te gradske i seoske općine, kao jedinice lokalne samouprave u prvom

¹² U tom smislu tendencija porasta upravnih organizacija, onako kao ju je teoretski postavio Pusić, izgleda da je, obzirom na postojeće fiskalne kapacitete suvremene države, postigla svoj maksimum. Pusić kao glavni uzrok tendencije porasta upravnih organizacija navodi razvoj društvenih proizvodnih potencijala. U tehničkom smislu taj proces znači poboljšanje i proširenje tehnološke osnove, ne samo u užem smislu proizvodnog rada, već svih drugih ljudskih djelatnosti. Usp. Pusić, E.: *Nauka o upravi*, Školska knjiga, Zagreb, 1996., str. 49. – 56.

Ovdje bi se moglo navesti da na razini samih lokalnih jedinica procesi urbanizacije te ubrzani rast gradova značajno stimuliraju razvoj uprave. Pavić ukazuje na pojavu jednog društvenog procesa, karakterističnog za suvremene gradove – *komunalizaciju*. Komunalizacija bi se tako mogla tretirati kao “*kontinuum čije krajnje točke čine, na jednom kraju, politička uloga i politički potencijal grada a na drugom kraju gradske komunalne službe kojima se zadovoljavaju specifični interesi stanovnika grada. Težište na ovom kontinuumu se s razvojem premješta prema komunalnim službama u gradu, koji se sve više pretvara u konfederaciju komunalnih službi*”. Pavić, Ž.: *Od antičkog do globalnog grada*, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb, 2001., str. 120.

¹³ O navedenim procesima, te o upravnim reformama u velikim svjetskim upravnim sustavima više u Pusić, E., 1999., nav. djelo, te Pusić, E.: *Upravljanje u suvremenoj državi*, Društveno veleučilište u Zagrebu, Zagreb, 2002.

¹⁴ Usp. Bassanini, F.: *Overview of Administrative Reform and Implementation in Italy, Organization, Personnel, Procedures and Delivery of Public Services*, International Journal of Public Administration, Vol. 23, No. 2, 2000., str. 230. O talijanskoj državnoj upravi i njezinim reformama više u Pusić, E. – Ivanišević, S. – Pavić, Ž. – Ramljak, M.: *Hrvatska središnja državna uprava i usporedni upravni sustavi*, Školska knjiga, Zagreb, 1997., str. 265. – 273.

stupnju.¹⁵ Većina poslova koji su u nadležnosti tijela državne uprave koordinira se na razini provincija.¹⁶

Kako postoji snažno izraženo nezadovoljstvo postojećim modelom, posebice od strane regija, javljaju se zahtjevi za ustavnom transformacijom postojećeg upravno-političkog sustava u klasični federalni sustav.

Ipak, ustavne reforme daleko su od svog svršetka. Razlog tome je nedostatak opće potpore u svim dijelovima zemlje. Štoviše, ustavna rasprava o federalizaciji obilježena je i neslaganjima o temeljnim institucionalnim pitanjima vezanim uz razdiobu ovlasti među različitim razinama lokalne vlasti. Tako, dok se regionalne vlasti zalažu za uspostavu federacije i podjelu ovlasti između federacije i federalnih jedinica, niže lokalne razine (općine) zalažu se za jasnu i nedvosmisleno institucionalnu podjelu ovlasti na tri razine¹⁷: saveznu, državnu i lokalnu. U tom smislu, prevladava stajalište da bi trebalo uspostaviti razvijeni federalni sustav gdje bi i regionalna i lokalna vlast djelovale na različitim razinama raspolažući sa samostalnim i razdvojenim ovlastima.

U ovom će se radu prikazati temeljene institucionalne značajke talijanskog sustava lokalne samouprave, te reforme koje se na tom području planiraju i provode.

3. Postojeći sustav lokalne samouprave

Teritorijalni upravni sustav u Italiji uključuje četiri razine vlasti: središnju državnu upravu, 20 regija, 103 provincije i 8100 gradova i općina.¹⁸ Ova je

¹⁵ Ovdje se polazi od tipologije jedinica lokalne samouprave te načina na koji se provodi njihovo stupnjevanje u našoj pravnoj teoriji. Tako se monotipska struktura lokalne samouprave sastoji u tome da sve lokalne jedinice imaju isti pravni položaj, sve su one jedinstveni tip lokalne samouprave. To znači da se u sustavu jednostupanjske lokalne samouprave sve te jedinice nalaze u istom položaju prema jedinicama središnje uprave, u sustavu s dva stupnja lokalne samouprave one se nalaze u istom položaju prema jedinicama središnje uprave, a u sustavu s dva stupnja lokalne samouprave one se nalaze u istom položaju prema jedinicama višeg stupnja, tj. ulaze u sastav jedinica višeg stupnja. Za razliku od nje, politipska struktura lokalne samouprave postoji tamo gdje je priznat različit pravni položaj gradskim i negradskim lokalnim jedinicama, što znači da u tako ustrojenom sustavu postoje najmanje dva tipa osnovnih lokalnih jedinica na istom stupnju: gradske i negradske jedinice. Usp. Pavić, Ž.: *Monotipski i politipski ustroj lokalne samouprave*, Zakonitost, god. 46 (br. 8 – 9), 1992., str. 1023. – 1036.

Stupnjevanje jedinica lokalne samouprave predstavlja proces vertikalnog raščlanjivanja upravnog sustava pri čemu se povećava broj stupnjeva unutar jednog jedinstvenog upravnog sustava tako da jedinice na istom stupnju obavljaju načelno iste poslove, ali svaka za drugi teritorij, odnosno za drugi krug korisnika. Tipičan je primjer vertikalnog raščlanjivanja stvaranje novih vrsta teritorijalnih jedinica unutar jedinstvenog sustava državne uprave: uvođenje provincijalne, regionalne, kotarske ili pak drugih uprava kao teritorijalnih međustupnjeva između centralne i lokalne uprave. Usp. Pavić, Ž.: *Stupnjevanje lokalnih jedinica i gradovi*, Zakonitost, god. 46 (br. 11 – 12), 1992., str. 1399. – 1406. Usp i Pusić, E., 1996., nav. djelo, str. 58. – 59.

¹⁶ Uzrok tome među ostalim je i okolnost da najveći broj talijanskih regija nije uopće uspostavljen.

¹⁷ Ili, kao se to u popularnom talijanskom političkom žargonu naziva "tri zvijezde".

¹⁸ Ovdje valja istaknuti da je ustavom iz 1947. godine Italija podijeljena na dvadeset regija, a u okviru svake regije nalazi se nekoliko provincija. Ustavom su također određene regionalne nadležnosti, o kojima odlučuje demokratski izabrano regionalno zakonodavno tijelo i izvršni organ. Središnju vlast na razini regije predstavlja i superprefekt, koji ima sjedište u glavnom gradu svake regije. Na razini provincije središnju vlast predstavlja prefekt, koji ima sjedište u glavnom gradu svake provincije. Superprefekt ima pravo suspendirati akte regionalnog vijeća za koje utvrdi da su u suprotnosti s nacionalnim interesima. Uz to, superprefekt može raspustiti regionalno zakonodavno vijeće i raspisati nove izbore. Konačnu riječ u ustavnim pitanjima ima Ustavni sud Italije, a Parlament u pitanjima koja involviraju nacionalni interes. Temeljni je problem ovog ustavnog ustrojstva Italije u tome što ustavne odredbe o regionalnom ustroju Italije nisu u cijelosti zaživjele, tako da je ustrojeno samo nekoliko regija, dok je režim teritorijalnog upravljanja i danas temeljen na provincijama. Usp Bačić, A.: *Ustavno pravo. Teorija i interpretacija*, Pravni fakultet u Splitu, Split, 1995., str. 224. – 225.

teritorijalna struktura karakteristična za rane faze izgradnje regionalnog sustava. *Osnivanje regionalnih jedinica vlasti predstavljalo je snažnu indicaciju da su vladajuće elite u Italiji uvjerenе u sposobnost talijanske zajednice da se odupre separatističkim tendencijama. Nije bilo jasnijeg glasovanja o povjerenju i vjeri u egzistenciju i perspektivu talijanskog naroda od takvog projektiranja političkih subdivizija koje su Italiji bile poznate još od renesanse.*¹⁹ Središnja državna vlast pridržava i dalje snažne regulatorne ovlasti u odnosu na tijela jedinica regionalne i lokalne samouprave, koje su koncentrirane u različitim središnjim državnim institucijama. Primjerice, talijanski parlament postavlja zakonodavne okvire za svako područje odgovornosti prepušteno odlučivanju regionalnih skupština. U skladu s tim, regionalni propisi koji se donose u regionalnim predstavničkim tijelima moraju biti usklađeni s načelima postavljenim od strane talijanskog parlamenta. Uz to, tijela središnje državne vlasti mogu staviti veto na neki od regionalnih propisa, kad drže da su ova načela prekršena. Sukobi nadležnosti između središnje državne vlasti i regionalnih jedinica stalno su bili rješavani u prilog tijela središnje državne vlasti. Ovakav je pristup potvrđen i od strane talijanskog ustavnog suda.²⁰

Središnja državna uprava u Italiji zadržava čvrst nadzor nad provincijalnim i gradskim vladama putem upravnog nadzora i raspodjelom materijalnih sredstava kojima raspolaže. Uz to, kontrola i utjecaj nad jedinicama lokalne samouprave ostvaruje se osnivanjem novih Vladinih agencija zaduženih za provođenje određenih vladinih programa i djelatnosti, stvaranjem posebnih programa kojima se osiguravaju sredstva za financiranje određenih društvenih djelatnosti stimuliranih od strane Vlade te financiranjem velikih infrastrukturnih projekata.²¹

Italija nema razvijen upravni sustav kakav je primjerice francuski, gdje nacionalne političke figure involvirane u lokalnu politiku, natječući se za mjesto gradonačelnika, regionalnog predsjednika ili druge značajne lokalne funkcije. U tom smislu za francuski upravno – politički sustav karakteristične su dvije posljedice: prvo, gubi se čvrsta granica između nacionalne i lokalne politike; drugo, potiče se političke aktere na nacionalnoj razini, da se međusobno natječu, kako bi sredstva kojima se raspolaže bila usmjerena prema njihovim lokalnim jedinicama. U tom smislu, dolazi do snažne povezanosti i interakcije između središnje i lokalne razine, na način da se angažman na središnjoj državnoj razini (npr. u predstavničkom tijelu) koristi kako bi se osigurala materijalna sredstva i drugi potrebni preduvjeti, koja bi trebala dovesti do snažnijeg razvoja lokalne zajednice iz koje neki političar potječe i koja ga delegira za angažman na nacionalnoj razini.²²

¹⁹ Isto, str. 225.

²⁰ Bassanini, F.: *Le regioni tra Stato ed Enti locali*, Il Mulino, Bologna, 1977., str. 35.

²¹ O tome više u Draghi, M.: *Economic Policy Administration*, International Journal of Public Administration, Vol 23, No 2 i 3, 2000., str. 253. – 273.

²² Usp. Meny, Y.: *Francuski politički sustav*, Pan Liber, Osijek – Zagreb – Split, 1998.

S druge strane, talijanski su gradonačelnici mnogo snažnije figure u političkom smislu obzirom da se izravno biraju na izborima od strane građana. To ne znači da oni nisu povezani sa svojim stranačkim središnjicama. Ta je povezanost itekako prisutna. Međutim, oni su ipak u prvom redu orijentirani prema svojim lokalnim sredinama, te ne kumuliraju dužnosti na lokalnoj i regionalnoj razini, kako je to slučaj u Francuskoj.²³

Unatoč snažnoj ovisnosti o središnjoj vlasti, talijanski gradonačelnici imaju dovoljne ovlasti da osiguraju političko vodstvo u svojim lokalnim jedinicama. U skladu s Ustavom i zakonom, regionalne vlasti imaju neke regulatorne, uglavnom koordinirajuće ovlasti, koje su paralelne s ovlastima kojima raspolažu jedinice lokalne samouprave. Praktični utjecaj ovih ovlasti kojima raspolažu regionalne vlasti jest minimalan, uglavnom stoga jer regije raspolažu sa ograničenim financijskim sredstvima. Uz to, postoji i tradicionalno sumnjičav stav prema angažmanu regija i njihovu utjecaju na politički i upravni sustav Italije.

Gradovi kao jedinice lokalne samouprave u prvom stupnju, te provincije kao jedinice lokalne samouprave u drugom stupnju ustanovljene su s uspostavom Italije kao samostalne i neovisne države, regije su kao jedinice lokalne samouprave relativno novija pojava. Njihovo je osnivanje predviđeno tek Ustavom iz 1948. godine. Pet regija, koje obuhvaćaju veće otoke ili pak područja koja su bliže granici, i koje imaju značajnu netalijansku populaciju zovu se “*regije sa posebnim ovlastima*”. Četiri su uspostavljene 1949. godine, dok je peta, Venezia Giulia, uspostavljena 1964. godine, kako bi umanjila separatistička kretanja i etničke tenzije.²⁴

Sve donedavno regije nisu imale nikakvu poreznu autonomiju i bile su financirane od strane središnje vlasti. Troškovi vezani uz pružanje zdravstvenu zaštite predstavljali su najveći udio njihovih javnih rashoda. Štoviše, regije su glede osiguranja pružanja zdravstvene zaštite imale ključnu ulogu, što se održalo do danas, pa tako one i nadalje diktiraju opću razvojnu politiku na ovom području.²⁵

Provincije su oblikovane po uzoru na francuske Departmane. One imaju vrlo limitiranu nadležnost, a uz to su bez ikakve porezne autonomije. Njihova je uloga unutar metropolitanskih područja praktički nevažna, jer ovdje dominiraju veliki gradovi. Uloga provincija dolazi do izražaja van metropolitanskih područja, a posebice u planinskim područjima, gdje koordiniraju djelovanje malih lokalnih jedinica. Provincije, dakle predstavljaju upravne jedinice koje trebaju osigurati funkcioniranje državne uprave na lokalnoj razini, te u tom smislu predstavljaju sastavni dio talijanskog teritorijalnog upravnog sustava.

²³ Iako su gradonačelnici velikih gradova poput Rima, Milana, Torina, Napulja, Bologne itekako poznati u nacionalnim razmjerima, kao što je to slučaj i u Hrvatskoj.

²⁴ Usp. Bačić, A., nav. djelo, str. 225.; Basanini, nav. djelo, str. 45.; Centro Studi Luigi Einaudi: *Indagine sulle preferenze sulla decentralizzazione*, Torino, 1996., str. 24.

²⁵ Usp. Maggi, M. – Piperno, S.: *Costi e benefici della finanza pubblica in Italia: implicazioni per la questione regionale*, Economia pubblica, No 1, 1995., str. 39.

Općinske i gradske jedinice predstavljaju srce talijanskog sustava lokalne samouprave. Kao i većini drugih zemalja odgovorne su za rješavanje tipičnih urbanih problema poput transporta, prometne regulacije, opskrbe vodom, gradske rasvjete, čišćenja i održavanja javnih površina, sakupljanja i odvoza otpada, te osiguranja različitih društvenih, kulturnih i uslužnih servisa. Njihova je uloga ojačana dvjema glavnim reformama: a) direktnim izborom gradonačelnika te b) osnaženjem porezne autonomije.

Jedna od temeljnih slabosti u postojećem sustavu lokalne samouprave je visoka rascjepkanost. Tako u Italiji u ovom trenutku postoji više od 8100 gradskih i seoskih općina. Veliki je broj malih općina koncentriran uglavnom u sjevernim regijama. Ove općine imaju vrlo visoku razinu troškova i nude nižu razinu javnih usluga, nego veće jedinice lokalne samouprave. Ipak, postoji snažan otpor prema bilo kakvim pokušajima strukturalnih reformi, a samo nešto veće lokalne jedinice pokušavaju uvesti i neke nove načine upravljanja javnim poslovima kao što su međusobna suradnja, izgradnja zajedničkih institucija i organizacija koje bi trebale osigurati obavljanje određenih javnih djelatnosti (npr. komunalnih) te mogućnost uvođenja privatnog sektora u pružanje određenih javnih usluga (contracting out).²⁶

Iz strukture prihoda i rashoda po različitim razinama vlasti može se jasno vidjeti intenzitet decentralizacije u Italiji. U usporedbi s ostalim industrijskim, bilo federalnim ili pak unitarnim državama, talijanski je upravni sustav u svojoj osnovi i dalje centraliziran. Tako središnja država ostvaruje zajedno sa fondovima za zdravstveno i socijalno osiguranje preko 50% ukupnih troškova. Ipak, može se istaknuti da je središnja država u posljednjih deset godina smanjila svoje troškove u korist regionalnih vlasti.

Sustav je još više centraliziran gledajući prihodovnu stranu. U 1996. godini lokalne jedinice imale su manje od 13% ukupnih prihoda, jer im je kontinuirano bio onemogućen pristup poreznim izvorima prihoda. U 1990 – o regionalne jedinice sudjelovale su s manje od 4% u ukupnim javnim prihodima, pa se slobodno može reći da je njihova uloga bila zanemariva.²⁷

Uloga regija značajno se mijenja nakon reformi iz 1998. godine, koje su dovele do reorganizacije talijanskog upravnog sustava u pravcu jačanja uloge lokalne samouprave, te regija kao njihova drugog stupnja.

4. Postojeće reforme

Valja istaknuti da su reforme na području lokalne samouprave započele sa jačanjem porezne autonomije na lokalnoj razini početkom devedesetih godina dvadesetog stoljeća. Proces je započeo uvođenjem “općinskog poreza na imovinu”. Porez je bio namijenjen općinama, koje su imale ovlast mijenjati visinu porezne stope u skladu s uvjetima postavljenim od strane središnje državne vlasti.

²⁶ Centro Studi Luigi Einaudi, nav. djelo, str. 28.

²⁷ Maggi, M. – Piperno, S., nav. djelo, str. 42.

Porez na imovinu predstavlja jedan od oblika lokalnih poreznih prihoda zajedno s porezom na poslovnu djelatnost.

Danas porezni prihodi čine 50% ukupnih prihoda jedinica lokalne samouprave u Italiji. Ovaj se postotak poklapa s postotkom u većini drugih razvijenih zemalja.

Izgradnja porezne autonomije jedinica lokalne samouprave uzela je još više maha tijekom kasnih devedesetih godina. Sljedeći korak bio je uvođenje izravnog poreza kojim su se oporezivale sve poslovne aktivnosti. Ova je vrsta poreza osiguravala značajne izvore prihoda jedinicama lokalne samouprave. Minimalna porezna stopa propisana od strane državnih vlasti iznosila je 4%. U skladu sa zakonom, jedinice lokalne samouprave propisale su svoje vlastite porezne stope u iznosu od maksimalno 6%.

Što se pak učešća regionalnih vlasti u poreznim prihodima tiče, ono se kretalo od 0,5 do 1,0%. Ono je iznimno nisko te otvara prostor zahtjevima za puno većom zastupljenošću u ukupnim javnim rashodima.

U tom smislu, regionalnim je vlastima omogućeno da sudjeluju u oporezivanju goriva, te dijele tako priskrbljene prihode sa središnjim državnim vlastima. To je omogućilo bogatijim regijama na sjeveru Italije da pokriju sve rashode iz svojih vlastitih poreza.²⁸

Što se pak upravne decentralizacije tiče, najznačajnije je promjene unio Zakon br. 59. iz 1997. godine te uredba sa zakonskom snagom br. 11998 (nazvana i Bassaninijeva uredba) koja je uvela suštinske promjene u upravno ustrojstvo Italije, uspostavljajući model "upravnog federalizma", koji je vrlo sličan njemačkom federalnom modelu uređenja države. Tako je središnja državna vlast prepustila čitav niz upravnih poslova regionalnim vlastima, provincijama i općinama, u skladu sa *načelom subsidijarnosti*. Puna provedba navedenih odredbi zapela je zbog snažnog otpora od strane birokrata u središnjoj državnoj upravi, koji su vrlo teško prihvatili navedene reforme. Osim toga, regionalne su se vlasti udružile u traženju snažnijih ovlasti u odnosu na svoje niže lokalne jedinice, držeći da postojeće nisu dovoljne za ostvarivanje svih onih ciljeva koji se pred regionalne jedinice postavljaju.²⁹

Postoje značajne razlike u funkcioniranju jedinica lokalne samouprave u južnim dijelovima Italije u odnosu na one u središnjim i sjevernim dijelovima. Može se uzeti da su jedinice lokalne samouprave u središnjim i sjevernim dijelovima Italije puno uspješnije u svom djelovanju nego one na jugu Italije. Građani u središnjim i sjevernim dijelovima Italije uglavnom su zadovoljni funkcioniranjem lokalnih i regionalnih jedinica lokalne samouprave, dok svoje nezadovoljstvo prvenestveno iskazuju funkcioniranjem tijela središnje države

²⁸ Usp. Brosio, G. – Marchese, C.: *Le politiche di bilancio dei comuni capoluogo*, Amministrare, god. 28, br. 2., 1998.

²⁹ Brosio, G.: *Reform: Intergovernmental Relations*, International Journal of Public Administration, Vol. 23, No. 2 i 3, str. 353.

uprave. Oni pak, koji žive u njezinim južnim dijelovima, nezadovoljni su svim razinama vlasti, koje osuđuju za korupciju, neučinkovitost i nedostupnost.³⁰

Ove razlike u funkcioniranju jedinica lokalne samouprave, te njihovoj percepciji od strane građana odražavaju se i na stajališta vezana uz procese decentralizacije. Dok u sjevernim i središnjim dijelovima Italije građani sadržajne promjene vezane uz brojna područja društvenih djelatnosti, u južnim su dijelovima mnogo skeptičniji, te ne očekuju od navedenih reformskih procesa neke značajnije rezultate.

Ispitivanja javnog mnijenja vezana uz pitanje odnosa građana prema decentralizacijskim procesima pokazala su da postoje duboke razlike u gledištima talijanskog sjevera i juga. Ipak, promjene vezane uz izbor gradonačelnika i jačanje porezne autonomije utjecale su i na funkcioniranje jedinica lokalne samouprave i u južnim dijelovima. Štoviše, može se uočiti da ne postoje veće razlike u strukturi javne potrošnje između jedinica lokalne samouprave na sjeveru i jugu zemlje. Osim toga, politička je elita snažno prihvatila i podržala reforme koje su vezane uz jačanje porezne autonomije jedinica lokalne samouprave te fiskalnu decentralizaciju.

Na poslijetku, može se zaključiti kako su javni troškovi lokalnih jedinica i na sjeveru i na jugu Italije prvenstveno determinirani prihodima od vlastitih poreza. Ovo je praktički nova pojava, a karakteristična je upravo za razdoblje u kojem dolazi do snažnije financijske i upravne decentralizacije te jačanja fiskalnog kapaciteta jedinica lokalne samouprave.³¹

Fiskalni odnosi u Italiji determinirani su prvenstveno razlikama između talijanskog sjevera i juga. Bruto društveni odnos u bogatijim regijama kao što su npr. Lombardija i Valle d' Aosta je dva i pol puta veći nego u siromašnijim regijama, kao što je Calabria. Duboke regionalne razlike karakteristika su svake industrijski razvijene zemlje. Ipak, ni u jednoj bogatijoj zapadnoj zemlji ove razlike između pojedinih regija nisu tako duboke kao u Italiji.³²

Manje razvijene talijanske regije, koje se nalaze uglavnom na talijanskom jugu, imaju više od 30% ukupnog stanovništva Italije.

Temeljna orijentacija talijanske politike nakon drugog svjetskog rata bila je usmjerena prema smanjenju razlika između bogatijih i siromašnijih područja u Italiji. Značajna su materijalna sredstva, kojima su raspolagale središnje državne vlasti, bila preusmjerena prema siromašnijim područjima, kako bi se smanjile razlike između bogatijih i siromašnijih područja Italije.

Zbog tako vođene politike došlo je do tendencije ka postupnom jačanju i izjednačavanju javnih prihoda koji potječu iz južnih područja Italije. Ipak,

³⁰ Usp. isto, str. 354.

³¹ Brosio, G. – Marchese, C., nav. djelo.

³² Ne računajući naravno Njemačku, gdje razlike između istočnih i zapadnih država proizlaze u prvom redu iz okolnosti da su istočne države bile gotovo pola stoljeća u socijalističkom društvenom sustavu, tvoreći socijalističku DR Njemačku.

troškovi po glavi stanovnika nisu u potpunosti doveli do izjednačavanja odnosa između javnih rashoda i kvalitete usluga koje pruža javna uprava.

Postoje velike razlike između pojedinih talijanskih regija, vezane uz javne prihode i rashode koje ostvaruju. Tako pojedine talijanske regije (uglavnom one u sjevernim i središnjim dijelovima Italije) ostvaruju visoke javne prihode.³³ Za razliku od njih, južne regije imaju relativno nisku razinu prihoda, te nisu u stanju podmiriti osnovne javne potrebe koje su im stavljene u nadležnost.³⁴

Jedna od karakteristika postojećeg sustava je postojanje snažnih institucionalnih suprotnosti između regija s jedne strane, i lokalnih vlasti s druge strane.

U klasičnom federalnom sustavu odnosi između federacije i država članica su jasno definirani i određeni ustavom. Što se pak tiče položaja i uloge lokalne samouprave, on je prvenstveno reguliran regulativom koju donosi država članica federacije. Obično nema mjesta za snažniji autonomni status lokalnih jedinica u odnosu na države članice i federaciju.

Klasične federacije rezultat kompromisa koji je uslijedio uslijed snažnih političkih previranja unutar pojedine zemlje. Moderne pak federacije nastaju kao rezultat svojevrsnog evolucijskog procesa u kojem dolazi do postupnog jačanja položaja i uloge regija u državnom ustrojstvu neke zemlje. Slijedom toga, javljaju se tendencije ka formalnoj federalizaciji zemlje i pretvaranju faktičnog stanja u snažnije institucionalne okvire jasno definirane ustavom.

Pitanje ustavne reforme u Italiji danas predstavlja takav problem. Snažni zahtjevi za decentralizacijom dolaze osobito iz sjeveroistočnih talijanskih regija. One podrazumijevaju ne samo upravnu, nego i snažnu političku decentralizaciju, uključujući i uspostavu klasičnog federalnog sustava. Ovi zahtjevi nailaze na snažan otpor provincija i općina kao jedinica lokalne samouprave, jer dolazi u pitanje položaj i uloga koju imaju u postojećem talijanskom upravno-političkom sustavu.

Većina se malih općina boji gubitka sadašnjih ovlasti do kojih bi mogli dovesti strukturalni reformski procesi, koji bi trebali redefinirati institucionalne odnose između središnje državne vlasti s jedne, te regija kao novih federalnih jedinica s druge strane. Italija danas ima više od 8.000 gradonačelnika te više od 140.000 općinskih vijećnika. Oni predstavljaju vrlo snažan lobi koji se protivi federalizaciji zemlje.

Što se pak provincija tiče, one su male po svom broju i ne uklapaju se u moguće institucionalne reformske procese koji bi vodili ka federalizaciji zemlje. Uz to, njihova se područja preklapaju sa glavnim upravno-teritorijalnim podjelama u zemlji. Sve je to pogodovalo stvaranju snažnih političkih lobija,

³³ Samo četiri sjeverne talijanske regije su u stanju podmiriti svoje proračunske rashode iz sredstava kojima raspolažu.

³⁴ O tome više u Maggi, M. – Piperno, S., nav. djelo, str. 42.

kojima je u interesu održanje postojeće upravno-teritorijalne strukture i odnosa između općina, provincija, regija, te središnje državne vlasti.

5. Prijedlozi za reformu postojećeg sustava

Zahtjevi za ustavnim reformom talijanskog upravno-političkog sustava sežu u 1997. godinu. Radilo se o parlamentarnom prijedlogu oba doma talijanskog parlamenta, sačinjenom od strane zajedničkog višestranačkog povjerenstva. Ovaj prijedlog predviđa, uz ostalo, i uspostavu federalnog političkog sustava. Kako bilo, reformski je proces zaustavljen zbog političkih razmimoilaženja i vjerojatno se više neće tako lako pokrenuti. Ipak, rasprava o federalizmu i dalje je vrlo živa, i ovaj parlamentarni prijedlog predstavlja značajan dokument za buduća reformska nastojanja.

Talijanski su ustavni reformatori bili pod izrazitim utjecajem njemačkih ustavnih rješenja. Njihovo striktno dupliranje u Italiji izuzetno je teško, dobrim dijelom i stoga što su odnosi između različitih razina vlasti u Italiji različiti, kao i zbog različitih interesa koji determiniraju pravce mogućih ustavnih reformi.

U skladu s predloženim reformama, novo predstavničko tijelo bilo bi i dalje dvodomno, ali sa nekim važnim promjenama obzirom na postojeće ustrojstvo. Tako bi samo donji dom glasovao o povjerenju vladi i imao opću zakonsku nadležnost. Gornji dom, Senat, bio bi potpuno drugačiji. Broj postojećih senatora bio bi smanjen sa 330 na 200, sa minimalno četiri senatora po regiji. Senatori bi bili birani od strane općinskih, provincijalnih i regionalnih vijećnika.³⁵

Dok je njemački Bundesrat inspirirao talijanske ustavotvorce, model koji su izabrali bio je njegova daleka kopija. Dobrim dijelom i stoga što je prevladala ideja da federalnu politiku kreiraju federalna politička tijela, uz jasnu razdiobu zakonodavnih ovlasti između centra i federalnih jedinica. S druge, strane, u Italiji se očekivalo da će uz regije, i gornji dom talijanskog parlamenta aktivno sukreirati regionalnu politiku te biti snažan instrument pritiska na središnju državnu vlast. Osim toga, ovdje su se nastojali ugraditi i neki elementi američkog upravno-političkog sustava. U skladu s tim, novi je talijanski ustav trebao odrediti područja djelovanja koja bi bila prepuštena regulativi federalnih jedinica.

Ipak, lista nadležnosti koje je ostavljena federalnom parlamentu je duga i impresivna, za razliku od ovlasti stavljenih u nadležnost regionalnim jedinicama. Tako su tom raspodjelom i područja poput opće i univerzitetske naobrazbe, istraživanja, industrijske politike prepuštena u nadležnost regionalnim jedinicama, ali uz ograničenje da ta područja moraju biti uređena u skladu s općim načelima postavljenim od strane nacionalnog parlamenta. Još dalje, nacionalni je parlament ovlašten da definira minimalne nacionalne standarde za sve službe koje se bave socijalnom zaštitom.

³⁵ Usp. Brosio, G., nav. djelo, str. 359.

Gledajući s upravnog aspekta, njemački je model snažno utjecao na oblikovanje prijedloga upravne decentralizacije u Italiji. Prijedlozi novog ustava bili su usmjereni ka prijenosu upravnih ovlasti sa nacionalne na subnacionalnu razinu, na način da su se upravna ovlaštenja prenosila na regije, koje su pak svojim propisima trebale izvršiti daljnju decentralizaciju, prenoseći ih na svoje provincije i općine. Prijedlog je predviđao da bi općine trebale biti one jedinice koje bi predstavljale osnovnu upravnu razinu.

Temeljni problem koji se pri tom nametao je prevelika usitnjenost lokalnih jedinica, pa veliki broj njih nije u stanju obavljati upravne funkcije, koje su im reformom trebale biti stavljene u nadležnost. Ovaj se problem pokušao prevladati osnivanjem organizacijskih oblika međuopćinske suradnje, koji su trebali na sebe preuzeti obavljanje onih upravnih funkcija, koje općine zbog svoje veličine nisu bile sposobne samostalno obavljati.³⁶

Ovdje je pokušao izgraditi takav oblik federalizma gdje bi, pored središnje državne vlasti i regija, i same općine bile te koje bi bile prepoznate kao vrlo značajna politička i upravna institucija u ustavu, te bi im u skladu s tim bile jamčene i određene ovlasti. Osim toga, i koordinativne ovlasti regija prema općinama na njihovu teritoriju bile bi značajno ograničene.

Sustav vlasti ustrojen tako da je razdijeljen između više razina nije u sukobu s federalnim sustavom. Prema pravnoj znanosti, glavna je razlika između federalnog sustava i onog koji je decentraliziran u tome da su snažnija i jasnija jamstva vezana uz odnose između federacije i federalnih jedinica te precizniju podjelu nadležnosti između federacije i federalnih jedinica.

Svaka razina vlasti ima jasno i precizno definirane ovlasti za pojedina područja društvenog života, te odgovornost za njihovo normalno odvijanje. Ovo pak znači da primjerice svaka od federalnih jedinica ima posebna jamstva koja trebaju spriječiti svaki pokušaj od strane središnje vlasti za miješanjem u njihove ovlasti.³⁷

Ove ovlasti nisu tako jasno naznačene u prijedlogu novog talijanskog ustava, posebice stoga što je središnji Parlament zadržao ovlasti određivanja nacionalnih načela kojih se moraju pridržavati regionalna predstavnička tijela, kao što je primjerice postavljanje temeljnih načela za opću izobrazbu.

U posljednje vrijeme analizira se mogućnost primjene sustava tzv. "varijabilne geometrije". Ovaj je model karakterističan za španjolsko upravno-političko uređenje. U skladu s njim, svaka regija pregovara s središnjim državnim vlastima oko svojih ovlasti i nadležnosti. Posljedice ovakvog pristupa očituju se u tome da razina nadležnosti i financijske samostalnosti značajno varira od regije do regije. Ovakav pristup trebao bi ublažiti snažne zahtjeve za decentralizacijom

³⁶ O talijanskom upravnom sustavu više u Cassese, S. – Franchini, C.: *L' amministrazione pubblica italiana*, Il Mulino, Bologna, 1994.

³⁷ Usp. Brosio, G., nav. djelo, str. 360.

koji dolaze iz sjeveroistočnih regija Italija, za razliku od južnih regija, koje su sklonije centralističkom uređenju države.³⁸

Od osobitog je značaja i fiskalni moment, kojim bi trebalo definirati raspodjelu sredstava između centra i periferije. Tako bi regionalne i lokalne vlasti trebale biti financirane nedefiniranim mixom vlastitih poreza, zajedničkih poreza i transferima financijskih sredstava od strane središnje vlasti.

Ipak, neovisno o ovoj načelnoj podjeli, izgleda da je postojao osnovni dogovor između svih razina vlasti, uključujući i pitanje koji će zajednički porezi igrati dominantnu ulogu u financiranju regionalnih i lokalnih vlasti. Time se prepustilo kreiranje uvijek nepopularne nacionalne porezne politike središnjim državnim vlastima, dok su regionalne i lokalne vlasti bile od toga oslobođene. Osim toga, sama je središnja državna vlast zadržavala mogućnost nadzora nad glavnim poreznim prihodima, iako je sada morala iste dijeliti sa jedinicama regionalne i lokalne samouprave. Same regionalne jedinice nisu mogle utjecati na visinu poreza koju su morali platiti građani koji su prebivali na njihovu teritoriju.³⁹

Zaključno, može se reći da je talijanski teritorijalni upravni sustav visoko centraliziran te treba duboke promjene koje bi osnažile ulogu regionalnih vlasti. Ova je tendencija karakteristična za brojne razvijene zemlje te zemlje u razvoju. Na međunarodnoj sceni pitanje decentralizacije motivirano prvenstveno etničkim i jezičnim razlozima. U Italiji pak dolazi do nesklada u odnosima regija i središnje državne vlasti, koji je u prvom redu motivirana ekonomskim, a donekle i povijesnim razlozima.

Pri tom ne treba zanemariti niti okolnost da uz opreku središnja državna vlast-regije, postoji i opreka regije-općine. Uz to, nije podjednak stav o regionalizmu i mogućoj federalizaciji zemlje u sjevernim i južnim dijelovima zemlje.

Mogućnost federalizacije za talijansku političku elitu, kao onu na lokalnoj, tako i onu na regionalnoj razini predstavlja značajnu novinu za tradicionalnu političku i upravnu kulturu. Ona predstavlja veliki izazov jer radikalno mijenja postojeće upravno političko ustrojstvo zemlje.

Ipak, znakovito je da je problem fiskalne decentralizacije, jačanja fiskalnog kapaciteta te financijske odgovornosti regija bio najproblematičniji. Ponuđena rješenja nisu se baš pokazala zadovoljavajućima, jer je glavninu prihoda zadržala središnja državna vlast, dok su regije sa svojim programima i projektima bile prisiljene ovisiti o transferima iz državnog proračuna.

Sama okolnost da se ne ostvaruje zadovoljavajuća razina fiskalne suverenosti, te da postoji trajna ovisnost o subvencijama iz proračuna otvara prostor različitim manipulacijama i pritiscima, koji mogu značajno smanjiti

³⁸ O tome više u Dente, B.: *In un diverso stato. Come rifare l' amministrazione Pubblica italiana*, Il Mulino, Bologna, 1995.

³⁹ Usp. Brosio, G. – Marchese, C., nav. djelo; Maggi, M. – Piperno, S., nav. djelo.

razinu samostalnosti i autonomije regija, te dovesti do njihovog pasiviziranja u upravno-političkom sustavu.

Stoga se u talijanskoj doktrini nastoji pronaći kompromisni model financiranja, koji bi regijama osigurao upravnu samostalnost i autonomiju, a s druge strane središnjoj državnoj vlasti pridržao mogućnost određenog financijskog utjecaja na fiskalni kapacitet regija.⁴⁰

6. Zaključak

U ovom je radu analizirano postojeće ustrojstvo lokalne samouprave u Italiji, reforme koje se poduzimaju, te prijedlozi koji idu za daljnjom reformom s ciljem daljnjeg jačanja fiskalnog i upravnog kapaciteta jedinica lokalne i regionalne samouprave.

Cilj te analize je bio utvrditi dolazi li u kojem opsegu dolazi do transformacije postojećeg sustava lokalne samouprave u Italiji.

Italija, nama susjedna zemlja, članica je Europske Unije i jedna od najbogatijih zemalja svijeta. U isto vrijeme u Italiji postoje velike razlike između (bogatog) sjevera i (siromašnog) juga, te snažne centrifugalne i centripetalne tendencije.

Centrifugalne se tendencije očituju u težnji za daljnjom regionalizacijom zemlje, uz jačanje fiskalnog i upravnog kapaciteta regija, kao temeljnih jedinica regionalne samouprave. Dapače, regijama se, u odnosu na središnju državnu vlast, želi dati snažnija institucionalna autonomija. Ova nastojanja prerastaju u tendenciju prema federalizaciji Italije, gdje bi regije predstavljale federalne jedinice, koje bi imale svoj suvereni djelokrug ovlasti jamčen ustavom. Ona dolaze prvenstveno iz bogatijih sjevernih regija, koje žele veći stupanj samostalnosti u odnosu na središnju državnu vlast, pa zahtijevaju ustavnu reformu, kojom bi se jasno definirala ustavna jamstva vezana uz njihovu institucionalnu autonomiju, te odredilo koji su to upravni poslovi koji su u njihovoj nadležnosti.

⁴⁰ Ovdje valja istaknuti kako Šimović upozorava na okolnost da su modeli financiranja regionalnih i lokalnih jedinica u velikom broju zemalja općenito uzevši dosta problematični. Izvori prihoda koji se predviđaju za financiranje lokalnih i regionalnih jedinica, te njihova izdašnost, obično nisu dovoljni za financiranje njihovih javnih potreba. Stoga su brojne lokalne i regionalne jedinice prisiljene koristiti državne potpore, što zasigurno ne doprinosi njihovoj upravnoj i političkoj autonomiji. Usp. Šimović, J.: *Neka obilježja sustava financiranja javnih potreba u Republici Hrvatskoj*, u *Javna uprava u demokratskom društvu (zbornik radova)*, Institut za javnu upravu i Organizator, Zagreb, 1999.

Slična je situacija i sa složenim državama, gdje je jako teško uspostaviti ravnotežu u raspodjeli javnih prihoda između savezne države i federalnih jedinica. Za primjer se može uzeti financiranje Banovine Hrvatske, koja je nastala sporazumom Cvetković –Maček. Uprava Banovine Hrvatske se financirala temeljem Uredbe o financiranju Banovine Hrvatske. Ubrzo je njezina financijska postala dosta teška, jer se pokazalo da “iskaz primitaka i izdataka Hrvatske za prvih šest mjeseci njene financijske samostalnosti dokazuje, da su prihodi Banovine Hrvatske suviše slabi, te da neelastičnost tih prihoda još više otežava financijsko stanje Hrvatske”. Citat je iz “Hrvatskog dnevnika”. Cit. prema Lozina, D.: *Lokalna samouprava – poredbeno i hrvatsko iskustvo*, Pravni fakultet Sveučilišta u Splitu, Split, 2004., str. 94.

Centripetalne tendencije izražene su u otporu ka regionalizaciji, koji dolazi iz južnih dijelova Italije. Daljnji protivnici regionalizacije Italije su provincije, koje danas predstavljaju jedinice lokalne samouprave u drugom stupnju, te općine kao jedinice lokalne samouprave u prvom stupnju. I kod jednih i kod drugih postoji izražen strah od gubitka dijela njihovih dosadašnjih ovlasti. On je posebice izražen kod velikih gradova. Osim toga, postoji strah u dijelu talijanske političke elite kako bi regionalizacija zemlje mogla dovesti do jačanja secesionističkih tendencija, posebno u sjevernim dijelovima zemlje.

Stoga se predlažu kompromisni modeli, kakav je primjerice sustav “varijabilne geometrije”, koji predstavljaju pokušaj da se zadovolje interesi i pobornika i protivnika regionalizacije.

Italija je danas dobrim dijelom centralizirana. Vlada raspolaže snažnim instrumentima pritiska na jedinice lokalne samouprave: od mogućnosti raspuštanja predstavničkih tijela, financijskog pritiska uvjetovanog niskim fiskalnim kapacitetom jedinica lokalne samouprave, sve do okolnosti da su sukobi nadležnosti između središnje državne vlasti i regionalnih jedinica stalno bili rješavani u prilog tijela središnje državne vlasti.

Italija ima veliki broj izuzetno malih općina, koji je koncentriran uglavnom u sjevernim regijama. Ove općine imaju vrlo visoku razinu troškova i nude nižu razinu javnih usluga, nego veće jedinice lokalne samouprave. Ipak, postoji snažan otpor prema bilo kakvim pokušajima strukturalnih reformi, a samo nešto veće lokalne jedinice pokušavaju uvesti i neke nove načine upravljanja javnim poslovima kao što su međusobna suradnja, izgradnja zajedničkih institucija i organizacija koje bi trebale osigurati obavljanje određenih javnih djelatnosti (npr. komunalnih) te mogućnost uvođenja privatnog sektora u pružanje određenih javnih usluga (contracting out).

Zaključno, može se reći da je talijanski teritorijalni upravni sustav visoko centraliziran te treba duboke promjene koje bi osnažile ulogu regionalnih vlasti. Na međunarodnoj sceni pitanje decentralizacije motivirano prvenstveno etničkim i jezičnim razlozima, te suvremenim globalizacijskim procesima, jačanja regija, uz istovremeno slabljenje uloge države.

U Italiji pak dolazi do nesklada u odnosima regija i središnje državne vlasti, koji je u prvom redu motivirana ekonomskim, a donekle i povijesnim razlozima. Ipak, sve je značajniji i ovaj globalni element, jer sjeverne talijanske regije pokazuju snažan interes za transgraničnom suradnjom i povezivanjem. U tom smislu za očekivati je daljnji pritisak prema regionalizaciji Italije, što bi u budućnosti moglo uroditi značajnijom reformom talijanskog sustava lokalne samouprave, usprkos snažnim nastojanjima za održanjem postojećeg modela.

Literatura:

Babac, B.: *Preustrojavanje lokalne i regionalne samouprave u Republici Hrvatskoj u svAVISlosti razdvajanja "lokalne i regionalne samouprave" od "državne uprave"*, Hrvatska javna uprava, god. 3, br. 2, 2001.

Bačić, A.: *Municipalna demokracija i europska perspektiva*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 33, br. 3 – 4 (33 – 34), 1996.

Bačić, A.: *Ustavno pravo. Teorija i interpretacija*, Pravni fakultet u Splitu, Split, 1995.

Bassanini, F.: *Le regioni tra Stato ed Enti locali*, Il Mulino, Bologna, 1977.

Bassanini, F.: *Overview of Administrative Reform and Implementation in Italy, Organization, Personnel, Procedures and Delivery of Public Services*, International Journal of Public Administration, Vol. 23, No. 2, 2000.

Beck, U.: *Što je globalizacija? Zablude globalizma – odgovori na globalizaciju*, Biblioteka Novi poredak, Vizura, Zagreb, 2003.

Brosio, G.: *Reform: Intergovernmental Relations*, International Journal of Public Administration, Vol. 23, No. 2 i 3.

Brosio, G. – Marchese, C.: *Le politiche di bilancio dei comuni capoluogo*, Amministrare, god. 28, br. 2., 1998.

Cassese, S. – Franchini, C.: *L' amministrazione pubblica italiana*, Il Mulino, Bologna, 1994.

Centro Studi Luigi Einaudi: *Indagine sulle preferenze sulla decentralizzazione*, Torino, 1996.

Dente, B.: *In un diverso stato. Come rifare l' amministrazione Pubblica italiana*, Il Mulino, Bologna, 1995.

Draghi, M.: *Economic Policy Administration*, International Journal of Public Administration, Vol 23, No 2 i 3, 2000.

Grande, E.: *Od nacionalne države do transnacionalnog režima politike – državna upravljačka sposobnost u globalizacijskom razdoblju*, Politička misao, br. 2, vol 39, 2002.

Hirst, P. – Thompson, G.: *Globalizacija*, Liberata, Zagreb, Zagreb, 2001.

Koprić, I.: *Državna uprava i lokalna samouprava: Vladavina prava ili politike?*, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, Vol. 51, No. 6, 2001.

Koprić, I.: *Okviri, naglasci i perspektive aktualne decentralizacije u Hrvatskoj*, Hrvatska javna uprava, god. 3, br. 3 – 4, 2001.

Lauc, Z.: *Decentralizacija – uvjet optimalizacije lokalne i regionalne samouprave*, Hrvatska javna uprava, god. 3, br. 2, 2001.

Lemos Capeller, W: *Globalisation des échanges et espaces juridiques – Presentation*, Droit et societe, No. 35, 1997.

Lozina, D.: *Lokalna samouprava: poredbeno i hrvatsko iskustvo*, Pravni fakultet Sveučilišta u Splitu, Split, 2004.

Lozina, D.: *Ogledi o lokalnoj samoupravi*, Pravni fakultet Sveučilišta u Splitu, Split, 2003.

Maggi, M. – Piperno, S.: *Costi e benefici della financa pubblica in Italia: implicazioni per la questione regionale*, Economia pubblica, No 1, 1995.

Meny, Y.: *Francuski politički sustav*, Pan Liber, Osijek – Zagreb – Split, 1998.

Mlinar, Z.: *Individuation an globalization: the transformation of territorial social organization*, u Mlinar, Z. (ed.): “*Globalization and Territorial Identities*”, Ashgate publishing, 1992., 3 – 4.

Pavić, Ž.: *Monotipski i politipski ustroj lokalne samouprave*, Zakonitost, god. 46 (br. 8 – 9), 1992.

Pavić, Ž.: *Od antičkog do globalnog grada*, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb, 2001.

Pavić, Ž.: *Stupnjavanje lokalnih jedinica i gradovi*, Zakonitost, god. 46 (br. 11 – 12), 1992.

Pusić, E.: *Država i državna uprava*, Pravni fakultet Sveučilišta u Splitu, Zagreb, 1999.

Pusić, E. – Ivanišević, S. – Pavić, Ž. – Ramljak, M.: *Hrvatska središnja državna uprava i usporedni upravni sustavi*, Školska knjiga, Zagreb, 1997.

Pusić, E.: *Nauka o upravi*, Školska knjiga, Zagreb, 1996.

Pusić, E.: *Upravljanje u suvremenoj državi*, Društveno veleučilište u Zagrebu, Zagreb, 2002.

Smerdel, B.: *Prema hrvatskoj teoriji lokalne samouprave*, u Brunčić, D. – Friedrich, F. – Jurić, D. – Lauc, Z.(ed.): *Europska povelja o lokalnoj samoupravi i lokalna samouprava u Republici Hrvatskoj*, Zbornik radova Savjetovanja “Primjena Europske povelje o lokalnoj samoupravi u Republici Hrvatskoj”, Pravni fakultet u Osijeku, Osijek, 1998.

Šimović, J.: *Neka obilježja sustava financiranja javnih potreba u Republici Hrvatskoj*, u *Javna uprava u demokratskom društvu (zbornik radova)*, Institut za javnu upravu i Organizator, Zagreb, 1999.

Šporer, Ž.: *Protuslavlja globalizacije*, u *Globalizacija i njezine refleksije u Hrvatskoj* (ed. Matko Meštrović), Ekonomski institut, Zagreb, 2001., str. 5. – 8.

LOCAL SELF-GOVERNMENT IN ITALY - TOWARDS A NEW MODEL?

Summary

The subject of this paper is the existing structure of local self-government in Italy and the possibility for reform in the context of contemporary globalisation processes. Italy is our neighbouring country, a member of the European Union and one of the richest countries in the world. It is also a country crammed with contrasts in the sense of the division between the rich north and the underdeveloped south and the complex inter-relations between province and local government authorities on the one hand and the region on the other, which is marked by the resistance of municipalities and provinces to the further strengthening of regional institutional capacity. To this one can add the fear of a part of the Italian political elite of secession of the northern Italian regions and their resistance to further decentralisation through regionalisation. This can be read from the situation where, even though this is provided for in the Italian Constitution, only a few regions have been constituted. This paper attempts to answer the question of which direction the processes of reform are taking in Italy and, whether they, in light of the global context of the Italian government, could lead to the strengthening of the administrative capacity of the Italian local and regional self-government.

Key words : Italy, globalisation processes, administrative and political structure, administrative structure, local and regional self -government