

OLTRE LA FRAMMENTAZIONE AMMINISTRATIVA:
LE RIFORME DEI GOVERNI LOCALI IN TRE PAESI EUROPEI*

I governi locali europei sono attraversati da profondi cambiamenti. La crisi globale dell'ultimo decennio ha accelerato l'ondata di riforme istituzionali che, pur con rilevanti differenze da Paese a Paese, mirano tutte a modificare la relazione tra centro e periferia, incidendo sulle funzioni, sulle competenze e sulla strutturazione degli organi di governo locale e di area vasta.

La ricerca di Silvia Bolgherini analizza in chiave comparata le recenti riforme che hanno coinvolto in particolare tre Paesi europei: Italia, Spagna e Germania, focalizzando l'attenzione soprattutto sulle forme di intercomunalità e sul ruolo degli enti intermedi, come le Unioni di comuni e le Province.

La ricerca parte dalla considerazione che, dopo la stagione del decentramento (dagli anni Settanta al primo decennio degli anni Duemila), stagione che ha orientato verso il potenziamento dei governi locali in Europa, negli ultimi decenni gli stessi governi locali europei sono sottoposti invece a una serie di pressioni crescenti che possono essere riassunte in tre grandi sfide: la crisi di sovraccarico, la crisi di bilancio, l'(in)adeguatezza dimensionale. Il sovraccarico riguarda il livello crescente di domande politiche e aspettative a cui i governi locali sono chiamati a far fronte. La crisi di bilancio riguarda il ridimensionamento costante e progressivo delle risorse economiche disponibili per soddisfare queste domande. La sfida dell'adeguatezza dimensionale attiene invece al dilemma della dimensione ottimale di un ente di governo locale e al relativo grado di legittimazione democratica (enti di primo o di secondo livello).

A partire da questi elementi, il paradigma del decentramento negli ultimi anni sembra aver perso forza propulsiva ed essere giunto al capolinea. La crisi globale infatti mostra gli effetti più critici proprio sui governi locali, da un lato perché diminuiscono le risorse economiche a disposizione, dall'altro perché la competizione tra sistemi territoriali richiede soprattutto una maggiore efficienza delle istituzioni e dell'azione di governo, proprio

* Silvia Bolgherini (2015). *Navigando a vista. Governi locali in Europa tra crisi e riforme*. Bologna: il Mulino, pp. 232.

a partire dalla dimensione locale, più vicina al cittadino. In questo scenario sono stati avviati processi di riforma istituzionale che hanno messo in discussione la geografia politico-amministrativa degli Enti locali, soprattutto dei piccoli Comuni, potenziando invece il ruolo dell'intercomunalità (Unioni di comuni), anche nella definizione di nuovi Enti locali intermedi.

L'analisi comparata viene svolta alla luce di una chiave interpretativa delle riforme in atto nei tre Paesi indagati che si inserisce nella più ampia riflessione sul concetto di "sostenibilità istituzionale" e consente di indicare alcuni effetti di queste riforme, ma anche alcuni nodi critici rimasti irrisolti.

Guardando al livello comunale di governo, tutti e tre i Paesi presentano un alto numero di Comuni (8.093 in Italia; 8.121 in Spagna; 11.292 in Germania, dati del 2011) e un'elevata percentuale di piccoli Comuni sotto i 5.000 abitanti (70,4% Italia; 83,8% Spagna; 74,4% Germania), i quali presentano ovunque una ridotta capacità di gestione dei servizi e di svolgimento delle funzioni comunali. In questi contesti gli Enti intermedi, quali Province o Unioni di comuni, sono chiamati a svolgere l'importante funzione di supporto e coordinamento dei Comuni, soprattutto se piccoli. Le riforme di riordino istituzionale hanno riguardato infatti, soprattutto, la riduzione (per fusione), ove possibile, del numero di Comuni, e quindi della frammentazione amministrativa, e il potenziamento degli Enti intermedi quali forme di supporto ai piccoli Comuni. I tre Paesi hanno individuato tuttavia una diversa soglia demografica dei Comuni per l'obbligo di gestione associata dei servizi: 5.000 abitanti in Italia, 10.000 in Germania e 20.000 in Spagna.

L'iter delle riforme istituzionali, tuttavia, ha subito fasi alterne di acceleramento e di resistenza al cambiamento e risulta essere oggi tutt'altro che concluso, soprattutto in Germania dove il percorso di riforma non si è ancora formalizzato in una specifica legge di riforma. Lo scenario che si presenta pertanto, soprattutto nei casi italiano e spagnolo, in cui sono state varate invece recenti leggi di riforma nazionali, è piuttosto incerto, ancora di più nel caso italiano dopo l'esito del *referendum* costituzionale, mettendo in luce la difficoltà di definire un disegno strategico di riforma dell'architettura istituzionale condiviso da tutte le forze politiche.

I processi di riforma istituzionale in corso nei tre Paesi europei vengono analizzati dal punto di vista della sostenibilità istituzionale, definita con Luca Lanzalaco (2009) come «capacità che un'istituzione ha di sopravvivere nel tempo senza erodere le risorse a sua disposizione, senza dover ricorrere continuamente al supporto esterno e svolgendo le funzioni a cui è preposta» (Bolgherini, 2015: 110). Con riferimento alla letteratura sul tema, Silvia Bolgherini propone quattro diverse dimensioni analitiche della sostenibilità istituzionale, quali: a) Auto-riproducibilità/riflessività, ovvero

la capacità di un'istituzione di apprendere e adattarsi; b) Adempimento/realizzazione, ovvero la capacità di un'istituzione di adempiere le funzioni a cui è preposta; c) Autarchia, ovvero avere un'organizzazione autonoma, non dipendere dal supporto esterno e mantenere le risorse proprie; d) Legittimazione, ovvero, avere una *leadership* fortemente legittimata.

Alla luce di questi parametri, i Comuni in tutti e tre i casi presentano una forte auto-riproducibilità e legittimazione (forte identità locale), ma una bassa autarchia e bassa capacità di adempimento, a causa delle dimensioni mediamente troppo piccole. Le Province, come Enti di supporto e coordinamento dei Comuni, soprattutto in Italia e Spagna, presentano invece un basso livello di sostenibilità istituzionale complessivo, pur presentando tendenze sostanzialmente opposte.

In Italia, in seguito alla “Riforma Delrio” (l. 56/2014), a fronte di un potenziamento delle Unioni di comuni, le Province sono state depotenziate e trasformate in Enti di secondo livello in attesa di una loro abolizione. Tuttavia, in seguito all'esito contrario del recente *referendum* costituzionale che avrebbe dovuto decretarne la scomparsa, le Province sono state mantenute senza tuttavia definire in modo univoco quali funzioni spettino specificamente alle Province, rispetto ai Comuni o alle Regioni: la materia è stata demandata infatti alle Regioni e il dibattito oggi in corso e le soluzioni prospettate sono significativamente diverse da Regione a Regione.

In Spagna la riforma degli enti intermedi (l. 27/2013) va invece nella direzione opposta, di un potenziamento delle Province a discapito delle unioni di Comuni (*mancomunidades*), almeno quelle con meno funzioni esecutive (es. turismo), con l'obiettivo di eliminare le sovrapposizioni di competenze e favorire una chiara distinzione di funzioni e competenze tra i livelli locali e intermedi di governo.

In Germania il riordino degli Enti locali spetta ai Lander e possono susistere pertanto profonde differenze tra un Lander e l'altro. La tendenza rilevata è tuttavia quella di un aumento delle dimensioni territoriali, tanto dei Comuni (che hanno avuto una radicale diminuzione negli anni Novanta, anche in seguito all'unificazione del Paese), quanto degli Enti intermedi, con la conseguente diminuzione del numero di entrambi i livelli di governo e un consolidamento del livello istituzionale e delle competenze degli Enti intermedi. Questo è quanto si può rilevare nel caso del Land Brandeburgo analizzato dalla ricerca, sia per le Province (*Kreise*) sia per le Unioni di comuni (*Ämter*), queste ultime, una volta varata la riforma, verranno trasformati in Enti di primo livello.

Da una valutazione complessiva delle riforme istituzionali dei tre Paesi, approvate da poco, come in Italia e Spagna, o ancora in fase di discussione come nel caso tedesco, emergono diversi aspetti che possono ricondurre

l'andamento di queste politiche pubbliche a una logica incrementale e sconnessa (Lindblom, 1965), a "razionalità limitata" (Simon, 1955).

In primo luogo, questi interventi "a ondate" partono da un approccio essenzialmente economico di riduzione della spesa, senza un disegno organico di riforma istituzionale complessivo; in secondo luogo, per questa stessa ragione, tali riforme non mostrano di considerare preventivamente né gli effetti prodotti sul piano sociale e dell'organizzazione complessiva dei servizi sul territorio, ma neppure i vincoli costituzionali a cui pure tali riforme devono sottostare. «In tutti e tre i casi, quindi, le riforme sono state fatte attraverso un continuo navigare a vista tra i marosi della crisi e quelli delle sfide» (p. 188).

Pur con questi limiti, l'analisi condotta dall'autrice si conclude affermando che

«le riforme varate o proposte nei tre casi in esame potrebbero portare un aumento circostanziato di sostenibilità istituzionale: per le Province in Spagna, per le Unioni di comuni in Italia e per entrambe in Germania (Brandeburgo). Mentre un probabile decremento si avrebbe in tutti e tre i Paesi per quanto riguarda la sostenibilità istituzionale dei Comuni» (p. 188).

L'effetto prodotto da questa serie infinita di interventi di riforma sembra essere pertanto quella di un riaccentramento delle funzioni di governo, dalla periferia verso il centro, o sarebbe meglio dire, dal livello comunale a quello degli Enti intermedi. Obiettivo delle riforme, infatti, nei casi analizzati non è tanto quello di invertire la rotta del decentramento amministrativo verso una centralizzazione delle competenze, quanto piuttosto quello di ridurre la frammentazione amministrativa che presenta evidenti problemi di sostenibilità istituzionale. Se questo *trend* venisse confermato, resta allora un nodo critico irrisolto, quello del grado di legittimazione di questi Enti intermedi (Province e Unioni di comuni), ad oggi tutti di secondo livello e, quindi, segnati da un gap di legittimazione politica.

Patrizia Messina

Riferimenti bibliografici

- Lanzalaco L. (2009). Innovare le istituzioni: percorsi di sviluppo sostenibile. In: Messina P., a cura di. *Innovazione e sostenibilità*. Padova: Cleup: 177-190.
- Lindblom C.E. (1965). *The intelligence of the Democracy: Decision Making through Mutual Adjustment*. New York: Free Press.
- Simon H.A. (1955). A Behavioral Model of Rational Choice. *The Quarterly Journal of Economics*, 69(1): 99-118.