



IV Conferenza sulla Finanza e l'Economia Locale
Roma 24-25 giugno 2015

SESSIONE III

Governance multilivello in Europa. Riorganizzazione territoriale e sistemi di finanziamento

PROCESSI DI AGGREGAZIONE E RIORGANIZZAZIONE TERRITORIALE IN EUROPA

Giorgio Brosio
Università di Torino

Struttura della presentazione

1. Il ritorno delle politiche di riforma strutturale: un panorama dei processi di riorganizzazione/aggregazione
2. Un tentativo di interpretazione del perchè e dell'impatto.

Un panorama dei processi di riorganizzazione/agggregazione

Il ritorno delle politiche di riforma strutturale: le motivazioni

Reazione alla crisi del 2008/2009:

- ridurre i costi di prestazione;
- manovrare meglio la posizione finanziaria complessiva del settore pubblico

Intenti strutturali:

- riduzione dei livelli di governo,
- e dei costi della politica,
- fornitura adeguata dei servizi di area vasta.

Autonomia politica/secessione: “l’implosione” del Regno Unito?

Confrontare il confrontabile

Se teniamo conto di fattori quali la:

- Non eccessiva diversità di popolazione e area
- Organizzazione per livelli di governo
- Strutture e tradizioni amministrative comuni o perlomeno non troppo dissimili (serve soprattutto a capire/prevedere gli effetti).

Ci dobbiamo confrontare soprattutto con Francia e Spagna e, più limitatamente, con Germania e ai paesi Nordici (Danimarca, soprattutto).

Cosa è accaduto in Spagna

La Legge del 27/12/2013

- Chiarificazione/ridefinizione delle competenze dei municipi e delle Comunità Autonome.
- Misure per incentivare la fusione dei municipi.
- Misure per controllare le remunerazioni degli amministratori locali e la creazione di aziende pubbliche locali.
- **Trasferimento alle Province (*Diputaciones Provinciales*) delle competenze dei servizi di rete dei comuni inferiori a 20.000 abitanti.**
 - se I municipi non sono in grado di dimostrare che la loro prestazione è efficiente (in termini di costi)
 - la Provincia può assicurare il coordinamento della prestazione con altri comuni o assumere direttamente la prestazione.

Questa misura è stata preceduta da numerosi annunci/tentativi di abolizione. Osteggiati ovviamente dalla Province stesse.

Cosa è accaduto in Francia

Metropoli

- Legge 27 gennaio 2014 (*MAPAM: Modernisation de l'action publique et affirmation des Métropoles*)
- Nuovo Statuto delle Métropoles: dalla fusione del Dipartimento con la Comunità Urbana. (2015 Metropole de Lyon)

Province (*Départments*)

- Aprile 2014: Il primo ministro annuncia la loro soppressione con possibile mantenimento nelle zone rurali e fusione con le metropoli in quelle urbane.
- Giugno 2014: il Presidente annuncia che le Province saranno soppresse “all’orizzonte 2020”.
- Aprile 2015: il governo annuncia la riforma all’orizzonte 2020 con però tre diverse opzioni: a) mantenimento; b) fusione con le Metropoli; c) fusioni fra intercomunalità.

Cosa è accaduto in Francia

Le Regioni

- Legge 16 gennaio 2015: aggregazione delle Regioni da 22 a 13, senza modificazione dei dipartimenti che le compongono.
- Elezioni regionali dicembre 2015.
- Fusione delle amministrazioni regionali dello stato in accordo con la nuova delimitazione regionale.
- Prefetti di regione mobilitati a predisporre la fusione e a scegliere la capitale provvisoria.
- Legge *NOTre* in discussione aumenta e razionalizza le competenze della regione. Abolisce la clausola di competenza generale per i Dipartimenti.

Cosa non accade in Germania

La riforma strutturale è ferma per i governi locali dagli anni '70.

il numero di enti locali rimane, peraltro, molto elevato (323 Kreise, Contee, 117 Città Libere, più di 13.000 Municipi)

La riforma dei Länder è ferma dal 1996,

- dal fallimento del referendum sull'unificazione del Land di Berlino (a favore) con quello del Brandeburgo (contro).
- L'ultima creazione è il Land Baden-Württemberg come amalgama di tre Länder precedenti.
- Le differenze di dimensione restano enormi: 18 milioni di abitanti Renania del Nord-Westfalia; 660.000 a Brema.
- Tre città stato (Berlino, Brema, Amburgo) rimangono separate dal loro hinterland.

La Danimarca: le buone procedure contano molto (è riuscita a riformare laddove molti paesi scandinavi no)

- 1998, *Opgavekommissionen*: analisi della ripartizione delle funzioni fra stato, contee e municipalità.
- 2003, *Sundhedsudvalget Kommissionen* analisi dell'organizzazione del sistema sanitario con affidamento alle (future) regioni
- gennaio 2004, *Strukturkommissionen Committee*: analisi tecnica della struttura dei livelli di governo e proposte di riforma
 - con quattro principali alternative. In tutte è ridotto il numero di Contee (future regioni) e municipi.
- Aprile 2004, il governo presenta le sue proposte. Audizioni pubbliche. Formazione di una maggioranza parlamentare a favore
- 2004-2005 preparazione dei testi legislativi, negozizioni fra comuni per i nuovi confini
- Novembre 2005 elezioni municipali e regionali
- 2006 le vecchie e le nuove strutture lavorano in parallelo.
- Gennaio 2007 la riforma entra pienamente in vigore.

Danimarca, il risultato della riforma

	Dicembre 2000	Dicembre 2007
Numero Regioni. Responsabilita' principale: sanita'	14	5
Popolazione media	382,000	1,095,000
Numero municipalita; enti a competenza	275	98
Popolazione media	19,500	56,000

Un tentativo di interpretazione del perchè e dell'impatto

La direzione delle riforme in Francia e Spagna (e in Italia)

Ripresa in mano, peraltro in maniera ondivaga e affrettata, del sistema delle autonomie da parte dello Stato mediante:

- il rafforzamento del livello municipale/metropolitano (in tutti e tre I Paesi).
- Il mantenimento/rafforzamento della Provincia (Francia e Spagna, non in Italia).
- Una politica meno facilmente interpretabile per le Regioni:
 - le scelte precedenti certamente le indeboliscono.
 - un pò di compensazione con qualche competenza in più in Francia e Spagna. Un deciso sfortimento in Italia.
 - Quale l'impatto della riduzione del numero (in Francia e in dibattito Italia)?

Il rafforzamento del livello municipale/metropolitano



Partner scientifico
Siep
Società Italiana di Economia Pubblica

- Adeguare il governo delle città grandi, alla realtà economica mondiale
 - senza creare un concorrente forte per lo Stato: elezione indiretta dei consigli riduce il legame con elettori e la loro legittimità politica.
 - In Francia però il senato è eletto a stragrande maggioranza (142.000 su 148.000 Gtandi elettori) dai consiglieri municipali.

Crea un concorrente più forte alle Regioni.



La resilienza mantenimento/rafforzamento delle Province

In Spagna: la Provincia

- è la circoscrizione elettorale per Camera e Senato.
- Le carriere individuali e l'organizzazione dei partiti sono costruite in riferimento ad essa.
- Abolirla comporta distruzione di capitale politico per gli eletti.

In Francia : il Dipartimento rimane la base per

- la definizione delle circoscrizioni elettorali della Camera.
- la delimitazione degli uffici e direzioni dipartimentali dello Stato.
- Nuovamente l'abolizione ha un costo politico/burocratico.

L'accorpamento delle Regioni in Francia

- Non e' stato dibattuto e al contempo Interamente diretto dall'alto.
- Basato su motivazioni generiche:
“la volonté de garantir une proximité et un fonctionnement plus efficace des services territoriaux de l'État”.
- Non ha effetto riequilibratore, essendo le Regioni -tranne l'Ile de France(Parigi)- molto simili in termini di reddito pro-capite.
- Puo' essere interpretato come una mossa centralizzatrice?
 - Si nel breve periodo.
 - Ma nel lungo periodo?

LA CARTE AVEC
13 RÉGIONS
EN MÉTROPOLE

IFEL
Fondazione ANCI



Partner scientifico
Siep
Società Italiana di Economia Pubblica



Accorpamento e centralizzazione nel lungo periodo



Partner scientifico
Siep
Società Italiana di Economia Pubblica

Normalmente, nell'evoluzione degli stati federali, la moltiplicazione degli stati federati ne riduce il potere, anche se può migliorare l'adeguamento alle preferenze locali. (casi tipici, India e Nigeria, anche Brasile).

A livello locale, opera probabilmente una tendenza analoga: “Se i governi locali non fossero stati in grado di fornire ai loro cittadini un livello più uniforme di servizi, i cittadini si sarebbero rivolti al governo federale e ai *Länder* per ottenere maggiore assistenza, erodendo in tal modo il ruolo autonomo del governo locale” (Gunlick, 1986).

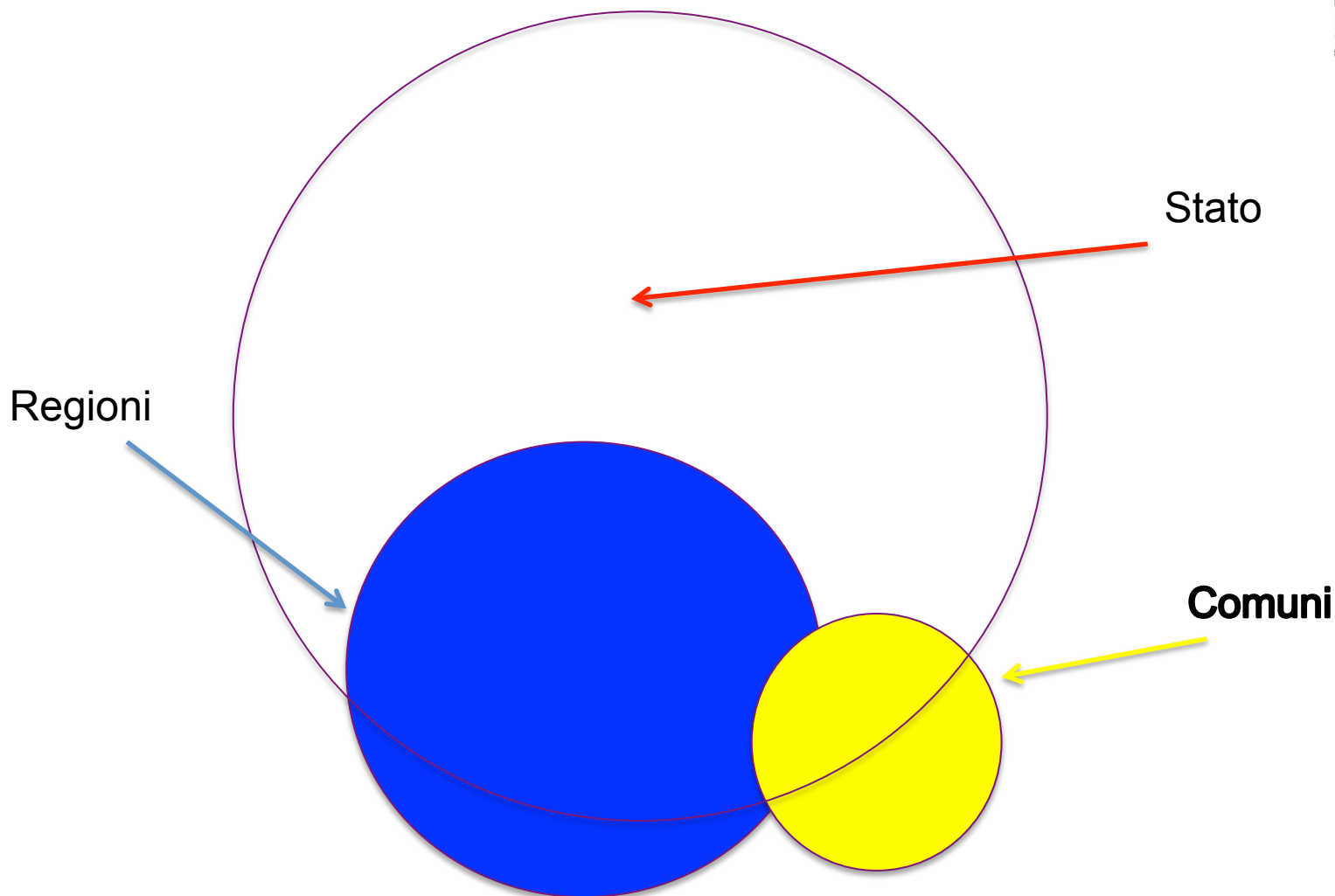


Conclusioni

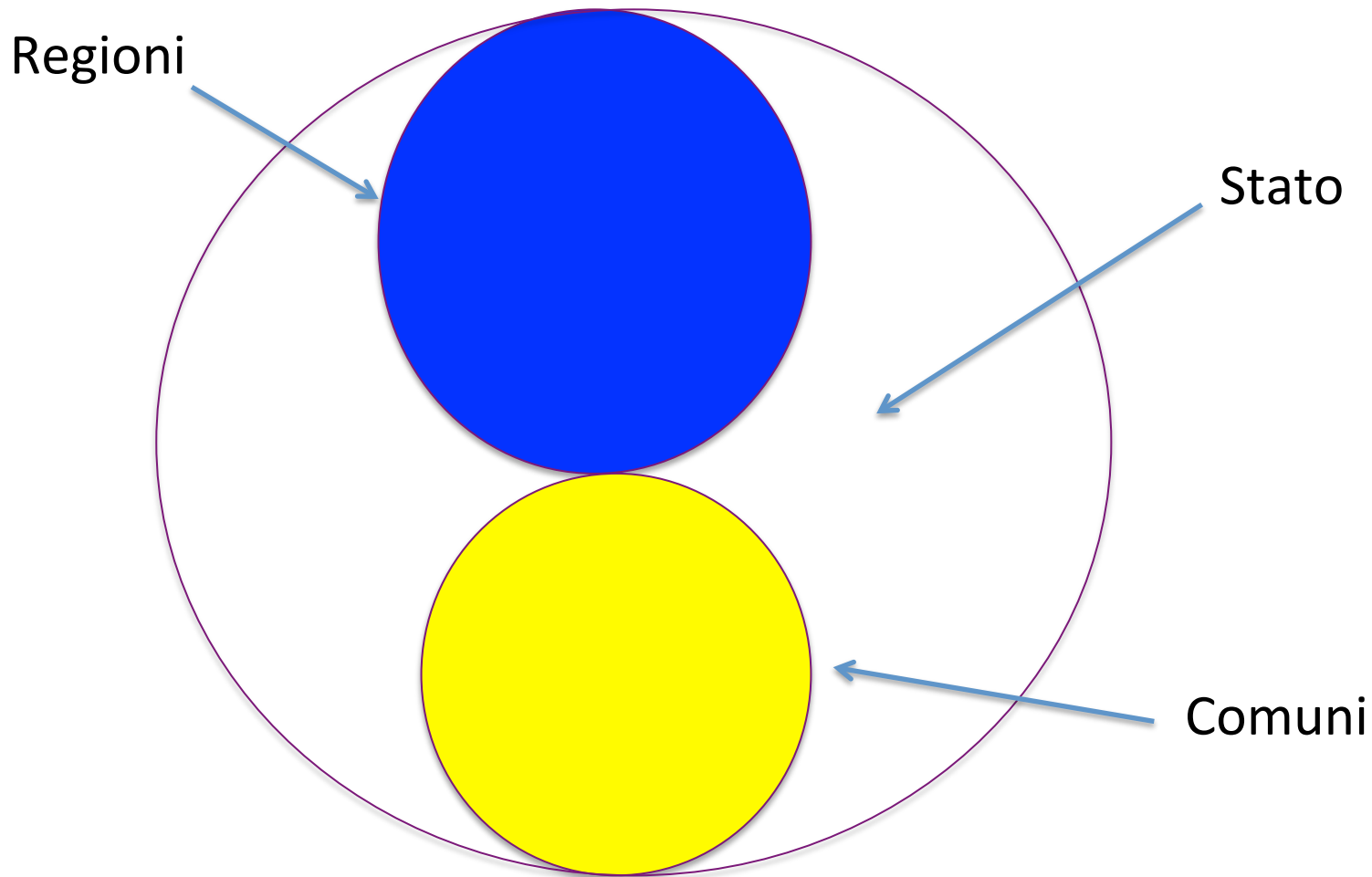
Si ritorna, almeno in Francia e in Italia, ad un sistema con più netta divisione delle competenze per aree.

- Con meno interdipendenza competitiva,
- Certo, più ordinato.
- Probabilmente più centralizzato.
- È una fase ricorrente nei sistemi democratici, dove i governi fanno ciò che pensano sia richiesto dagli elettori. Legge o non legge.

Il sistema dell'interdipendenza competitiva



Il sistema della separazione



La fretta, che può essere cattiva consigliera, non è solo italiana.

In genere, e per ovvi motivi, le trasformazioni sono più lente nei sistemi federali. I problemi di struttura sono più una peculiarità che un problema.

I sistemi regionali sono più manovrabili, non a tutti i livelli.
Ma non è sempre un asset.

Il peso dei sistemi elettorali e delle burocrazie è rilevante
nella trasformazione e nel funzionamento.

In effetti da noi la trasformazione delle province è stata resa più agile
dalla trasformazione del sistema elettorale.