

L'ENTE INTERMEDIO IN EUROPA

*Caratteri istituzionali e politici del governo locale di secondo livello in alcuni paesi europei
(Belgio, Francia, Germania Polonia, Regno Unito, Spagna e Italia)*

Carlo Baccetti
DISPO - Dipartimento di Scienza politica e sociologia, Università di Firenze
baccetti@unifi.it

PREMESSA

In molti paesi europei si è sviluppato con crescente intensità, dalla fine degli anni Novanta, una ristrutturazione della *governance multilivello*, avviata sia per rendere l'azione di governo più efficace e più capace di rispondere alle domande e alle attese dei cittadini, sia, e soprattutto, allo scopo di razionalizzare e ridurre la spesa pubblica, in un contesto di generale crisi fiscale degli Stati.

La ristrutturazione ha preso sovente la direzione di un accorpamento o di una riduzione del peso dei governi substatali a vantaggio dello Stato centrale. Una forma di ricentralizzazione dettata da ragioni che sono di carattere economico e finanziario più che di carattere strettamente amministrativo e funzionale.

Nell'ambito di questa tendenza a ridurre i trasferimenti di attribuzioni ai poteri locali, si colloca, come ben sappiamo, la discussione che ha per obiettivo la riduzione dei *governi locali intermedi*, variamente denominati in Europa, dalle Province alle contee, dai *départements* francesi ai *Landkreise* tedeschi, ai *powiaty* polacchi ecc.

I governi locali intermedi non sono definiti in modo chiaro né univoco nei diversi paesi europei ma in tutta Europa essi sono livelli di governo che godono di attribuzioni amministrative significative e svolgono un ruolo di intermediazione tra i governi comunali e un livello sovraordinato e situato subito sotto il livello statale, di norma appunto il livello della regione.

In nessuno dei paesi europei che abbiamo considerato (eccetto che in Italia, come diremo più avanti), la riforma del governo locale intermedio “ha viaggiato da sola”, ovvero essa si è sempre inserita in più complessivi processi di riassetto delle relazioni tra centro e periferia e di redistribuzione dei poteri tra i livelli di governo territoriale – anche per la spinta delle diffuse tendenze politiche neo-regionaliste. I processi di riforma che coinvolgono il governo intermedio scaturiscono da discussioni e processi decisionali che hanno al centro, ad esempio, nodi come la dimensione ottimale di tutti i governi territoriali (regioni, province e comuni), la questione del governo delle aree metropolitane, la necessità di ottenere una maggiore efficienza nell'attività dell'amministrazione e una razionalizzazione delle politiche e dei servizi affidati ai governi territoriali.

Per cercare di comprendere quali sono stati gli effetti della ristrutturazione della forma-stato sul governo locale di livello intermedio, alcuni anni fa è stata promossa una ricerca sistematica comparata in 16 paesi europei, ad opera di una rete di studiosi operanti in università ed istituzioni scientifiche. Qui diamo conto in modo sintetico di alcuni dei risultati più interessanti conseguiti dalla ricerca comparata che, in una prima fase ha avuto come obiettivo la ricognizione

aggiornata del quadro istituzionale di funzionamento del secondo livello di governo in Europa. I risultati sono stati pubblicati da pochi mesi in un volume collettaneo curato da Xavier Bertrana e Hubert Heinelt (v. *Fonti*).

Nella tabella 1 abbiamo riassunto il quadro del sistema di governo multilivello nei paesi membri dell'Unione Europea.

Come si vede, l'organizzazione ad *un solo livello* è propria di paesi poco popolati e spesso poco estesi.

I paesi che presentano una struttura dei poteri locali a *due livelli* sono 13. In alcuni di questi paesi i due livelli subnazionali sono rappresentati dal governo municipale e dal governo regionale. In altri (Repubblica Ceca, Irlanda, Slovacchia, Lettonia e Portogallo) sono presenti invece due livelli di governo locale, uno comunale e un governo locale intermedio.

Gli altri paesi hanno un'organizzazione territoriale a *tre livelli*, con notevoli differenze al loro interno, dato che troviamo qui stati federali, stati unitari e stati regionalizzati.

TAB. 1 - *Organizzazione territoriale degli Stati europei. Livelli di governo subnazionale.*

Stati con <i>un solo livello</i> di governo subnazionale (livello comunale)	Stati con <i>due livelli</i>	Stati con <i>tre livelli</i>
Bulgaria	Austria	Belgio
Cipro	Repubblica Ceca	Francia
Estonia	Danimarca (dal 2007)	Germania
Finlandia	Grecia (dal 2010)	Italia
Lituania	Ungheria	Polonia
Lussemburgo	Irlanda	Spagna
Malta	Lettonia	Regno Unito
Slovenia	Paesi Bassi	
	Portogallo	
	Romania	
	Slovacchia	
	Svezia	
	Turchia	

Fonte: X. Bertrana e H. Heinelt (a cura di), *The Second Tier of Local Government in Europe*, Londra, Routledge, 2011, p. 4.

■ Stati federali - ■ Stati regionalizzati

In questo lavoro prendiamo in considerazione, oltre all'Italia, i sei Stati che presentano un'articolazione territoriale su tre livelli e che dunque sono più utilmente confrontabili con il nostro paese.

Tra i paesi selezionati due sono federali (Belgio e Germania), due sono Stati unitari regionalizzati (Italia e Spagna) e tre sono unitari (Francia, Polonia e Regno Unito). Come si può vedere dalla tabella 2, il livello di governo intermedio esiste in tutti gli Stati analizzati, indipendentemente dal numero dei comuni esistenti.

TAB. 2 – I sette stati europei.

<i>Stato</i>	<i>Superficie e abitanti</i>	<i>I livello</i>	<i>II livello</i>	<i>III livello</i>
Belgio	30.510 Km ² 10.988.201 abitanti	3 Regioni	10 Province	589 Comuni
Francia (inclusi i territori d'Oltremare)	675.417 Km ² 65.447.374 abitanti	26 Regioni	100 Dipartimenti	36.763 Comuni (<i>Communes</i>)
Germania	357.023 Km ² 81.772.000 abitanti	16 Länder (di cui tre città-Stato)	408 Distretti (Kreise) (301 distretti rurali – Landkreise – e 107 città-distretto – Kreisfreie Städte)	12.302 Comuni (<i>Gemeinde</i>)
Polonia	313.893 Km ² 38.41.588 abitanti	16 voivodati (<i>województwo</i>)(Regione) (senza poteri legislativi)	314 Contee (powiaty) + 65 città con status di contea*	2.479 Comuni (<i>gmina</i>)
Spagna	504.614 Km ² 46.754.784 abitanti	17 Comunità Autonome	50 Province	8.112 Comuni (<i>Municipios</i>)
Regno Unito	244.820 Km ² 65.356.600 abitanti	8 Regioni (poteri molto limitati, senza organi elettivi)	34 Contee	274 Distretti + 46 enti locali unitari + 32 <i>London Boroughs</i> + <i>Greater London Authority</i>
Italia	301.340 Km ² 60.776.531 abitanti	20 Regioni	107 Province geografiche	8.092

Fonti: www.indexmundi.com; Congresso dei poteri locali e regionali del Consiglio d'Europa, «Le second niveau des collectivités locales – Gouvernance intermédiaire en Europe» [testo provvisorio], aprile 2012; X. Bertrana e H. Heinelt (a cura di), *The Second Tier of Local Government in Europe*, cit..

*Sono le maggiori città della Polonia, molte delle quali superano i 100.000 abitanti; ad esse sono attribuite sia le funzioni proprie dei comuni che quelle delle contee.

Stati federali - Stati regionalizzati

LA PROVINCIA IN BELGIO (*PROVINCE*)

Sistema di governo territoriale e relazioni intergovernative. -- Il Belgio è nato nel 1830 come stato unitario ma attraverso successive riforme costituzionali si è trasformato, dal 1994, in uno stato federale. È diviso in tre regioni (le Fiandre, la Vallonia e la regione di Bruxelles-capitale), tre gruppi linguistici (fiammingo, francese e una minoranza di lingua tedesca in Vallonia), dieci province (*Provinces*) (cinque nelle Fiandre e cinque in Vallonia) e 589 comuni. Ciascuno dei tre livelli di governo esercita competenze proprie ed è legittimato da elezioni dirette a suffragio universale con le quali vengono elette le assemblee rappresentative, ovvero i parlamenti federali (o regionali), i consigli provinciali e i consigli comunali.

Per quanto riguarda in particolare la provincia, ciascuna di esse ha sul suo territorio un numero variabile di comuni ed ogni comune può appartenere ad una sola provincia; 328 comuni si trovano all'interno delle province fiamminghe e 262 in quelle valloni. Invece, i 19 comuni della regione di Bruxelles-capitale non fanno parte di alcuna provincia.

In Belgio l'espressione «governo provinciale» ha un duplice significato, perché si riferisce sia agli enti territoriali del governo federale o regionale sia all'istituzione che governa il territorio. Gli enti governativi, sia federali che regionali sono responsabili dell'implementazione sul territorio delle politiche che fanno capo ai rispettivi livelli di governo. In sintesi, il governo della provincia ha una serie di compiti obbligatori, gli stessi per tutte le province, stabiliti per legge (costruzione e manutenzione degli edifici delle scuole comunali, delle chiese e dei monumenti e sostegno ai comuni per la gestione delle biblioteche comunali); ed altri di carattere facoltativo che variano perciò da provincia a provincia (ad es. nel campo dell'istruzione, della cultura, del welfare).

Per accrescere la funzionalità e l'efficacia dei servizi pubblici di competenza provinciale si è seguito, da molti anni, uno stile decisionale incrementale, con un gran numero di interventi *ad hoc*, che hanno finito però con il creare una sorta di zona grigia della politica locale dove strumenti operativi e competenze si intrecciano e si sovrappongono. Ad esempio, nelle Fiandre si contano non meno di 116 aziende indipendenti di livello municipale e sette aziende di livello provinciale. Inoltre, la polizia municipale è suddivisa in 118 zone, di cui 35 coprono un solo comune e 83 coprono più comuni.

Nell'ambito della cooperazione intermunicipale ci sono 91 società di servizi che forniscono servizi ai loro comuni e un gran numero di altri strumenti di cooperazione locale; ci sono poi dieci agenzie municipali e due agenzie provinciali tutte formalmente privatizzate

Inoltre, il governo regionale delle Fiandre ha varato numerose agenzie decentrate, per il monitoraggio dei problemi economici e sociali e di quelli sanitari, per lo sviluppo economico della regione e per la tutela del paesaggio.

Insomma, si può dire che in Belgio l'autonomia costituzionale garantita al governo provinciale è stata da sempre sottoposta a restrizioni. La costituzione stabilisce che le provincie hanno competenza su tutte le questioni di «importanza provinciale» escluse le competenze che la legge attribuisce espressamente ad altri livelli

di governo. Ma la definizione di ciò che ha «importanza provinciale» è sempre rimasta piuttosto vaga, nessuno l'ha mai chiaramente definita e questa vaghezza ed oscurità sul piano legislativo, insieme ad un gran numero di interventi politico-legislativi di carattere restrittivo, ha frenato lo sviluppo delle iniziative e della capacità di governo della provincia.

In linea generale, il rapporto tra province e governo federale è caratterizzato da tensioni. Ciò deriva, in parte, dal fatto che in passato il governo centrale esercitava un controllo costante e pervasivo su tutte le attività della provincia e ne limitava fortemente l'autonomia decisionale. Dopo il 1998 la competenza sui governi locali è passata alle regioni e il controllo dall'alto si è fatto più flessibile. A norma di costituzione, il governo federale mantiene però il diritto di stabilire gli ambiti di *policy* in cui le province possono operare.

Anche le relazioni delle province con le regioni sono spesso caratterizzate da tensioni, che riguardano le funzioni assegnate dalle regioni stesse alle province, la sovrapposizione di competenze tra i due livelli di governo e la ripartizione dei costi di alcuni servizi.

Rapporti orizzontali di potere tra gli organi di governo. – Ogni provincia ha un consiglio provinciale, una giunta esecutiva e un governatore. Non c'è incompatibilità tra organo assembleare ed organo esecutivo e i consiglieri chiamati a far parte della giunta possono restare nel consiglio.

Il consiglio è l'organo rappresentativo a livello provinciale eletto direttamente dai cittadini; le elezioni si tengono ogni sei anni e si riunisce una volta al mese (esclusi luglio e agosto). Il numero dei suoi membri viene stabilito con legge regionale in base al numero degli abitanti della provincia. I consiglieri si organizzano in gruppi consiliari che fanno riferimento ai partiti di appartenenza.

Il consiglio provinciale lavora per commissioni permanenti, nelle quali i gruppi politici sono rappresentati in modo proporzionale, che preparano le riunioni mensili dell'assemblea. Nelle Fiandre la legge lascia decidere al consiglio provinciale presenza effettiva e numero delle commissioni mentre in Vallonia almeno una commissione consiliare (per la finanza) è obbligatoria.

Formalmente, il consiglio è l'attore chiave del *policy-making* provinciale; nella realtà il funzionamento effettivo del processo decisionale dipende dai rapporti di forza tra i partiti e all'interno delle coalizioni di governo. Inoltre, il peso politico e decisionale del consiglio è nei fatti limitato dalla forte professionalizzazione dell'esecutivo e dell'amministrazione. Il legislatore vallone ha cercato di limitare la perdita di centralità del consiglio dando ad esso la possibilità del *voto di censura* contro un singolo membro della giunta o della giunta nel suo complesso.

Il presidente del consiglio è eletto dal consiglio stesso nel suo seno, la prima volta che si riunisce dopo le elezioni provinciali; la sua scelta scaturisce da accordi tra i partiti. Il presidente fissa l'agenda del consiglio, organizza, coordina e presiede le assemblee e ne garantisce il regolare funzionamento.

La gestione quotidiana del governo provinciale è responsabilità dell'esecutivo provinciale, una giunta di sei membri eletti dal consiglio nel proprio seno, in base agli accordi tra i partiti di maggioranza. La giunta si riunisce una volta alla settimana e prende le decisioni a maggioranza assoluta, con voto segreto.

Nelle Fiandre la giunta è presieduta dal governatore della provincia, che però non ha diritto di voto. In Vallonia i membri della giunta eleggono al loro interno un presidente; il governatore partecipa soltanto alle riunioni della giunta, senza diritto di voto.

Nelle Fiandre, i membri della giunta provinciale possono far parte anche di un consiglio comunale. Ciò è possibile perché la provincia non ha più poteri di controllo sui comuni. Un membro della giunta provinciale non può però far parte una giunta comunale. In Vallonia invece l'incompatibilità rimane totale, perché in questa regione la giunta provinciale esercita poteri di controllo sui comuni.

Il governatore della provincia è l'erede della figura del prefetto. Fino agli anni Ottanta svolgeva un ruolo cruciale nel *policy-making* a livello provinciale e nel controllo politico e amministrativo degli organi di governo della provincia, consiglio e giunta. Con la nascita del Belgio federale il potere di controllo del governatore (che ora viene nominato dal governo regionale d'intesa con il governo federale) si è ridimensionato ma non è scomparso (specie nelle Fiandre), perché continua a coprire un triplice ruolo: 1) rappresentante del governo federale e quindi responsabile dell'ordine pubblico e della sicurezza (anche stradale) e della gestione delle emergenze (vigili del fuoco, protezione civile...); 2) rappresentante del governo regionale. Come tale, il governatore ha poteri di controllo sui comuni e sulle strutture sanitarie ed è responsabile del coordinamento delle politiche comunali, provinciali e regionali; 3) come rappresentante simbolico della provincia, infine, il prefetto continua a presiedere la giunta (senza diritto di voto) e può partecipare alle riunioni del consiglio, mandare messaggi al consiglio stesso e chiedere di discutere determinati argomenti.

La legge elettorale. – Dal 2001 la competenza sulla legge elettorale provinciale e comunale (che comunque deve essere di tipo proporzionale e mantenere il carattere obbligatorio per tutti i cittadini che hanno compiuto 18 anni) è passata alle regioni.

Le elezioni provinciali si tengono ogni sei anni, sempre in contemporanea con quelle comunali; in entrambe le regioni si adotta il voto proporzionale di lista (metodo D'Hondt, che notoriamente tutela i piccoli partiti) con possibilità di dare le preferenze ma non di votare candidati di liste differenti (*splitting*).

Anche in Belgio le elezioni provinciali sono un tipico esempio di elezioni di secondo ordine, ovvero elezioni fortemente influenzate dai temi e dagli attori partitici rilevanti a livello regionale e federale. Alle elezioni del 2006 furono eletti complessivamente 411 consiglieri (considerando, oltre alle dieci province, anche il Lussemburgo), distribuiti in liste il cui numero variava dal minimo di sette al massimo di 22.

Struttura del bilancio e competenze delle province. – In Belgio le province dispongono di tre fonti di finanziamento per la loro attività: a) tasse, b) trasferimenti e c) risorse proprie. Le tasse sono la fonte principale di entrata, in particolare la tassa sulle proprietà immobiliari, riscossa dalle regioni e sulla quale le province possono stabilire un'addizionale. I trasferimenti sono la seconda voce di entrate in ordine di importanza e si dividono in sovvenzioni di carattere generale (nelle Fiandre sono solo di questo tipo, in Vallonia sono prevalenti) e in fondi vincolati a determinate destinazioni. Infine le risorse proprie, che rappresentano circa il 10% delle entrate complessive delle province, scaturiscono da vendite o da tariffe per servizi forniti alla collettività (scuole, ospedali pubblici), o da attività finanziarie.

Le principali voci di spesa, invece, riguardano l'amministrazione generale, seguite dai trasferimenti ad altri soggetti (ovvero agli enti e aziende a cui sono stati trasferite molte delle attività della provincia in campo economico, culturale e sociale, nell'ambito del processo di esternalizzazione e privatizzazione di molti servizi pubblici) e dal rimborso dei mutui e interessi.

Il futuro della provincia. – Il dibattito attuale sulle prospettive di riforma investe sia la dimensione esterna della provincia, ovvero il nodo delle sue funzioni e competenze in relazione agli altri livelli di governo (regioni e governo federale); sia la dimensione interna, ovvero la discussione sul ruolo e le funzioni dei diversi attori provinciali (consiglio, giunta e governatore). Il futuro della provincia in Belgio dipende in gran parte dagli orientamenti che sulla questione avranno i partiti politici. Dal 2001 le competenze in materia di governo locale sono state trasferite alle regioni e in entrambe i partiti che dal 2001 hanno avuto in mano le redini di governo (il partito nazionalista N-VA nelle Fiandre e il partito ecologista *Ecolo* in Vallonia) non sono molto favorevoli al governo provinciale; e c'è da pensare che in futuro alcune competenze provinciali potrebbero essere trasferite o al livello municipale o a quello regionale. Anche se non è affatto chiaro, al momento, quale potrà essere la portata di questo processo di trasferimento di funzioni.

LA PROVINCIA IN FRANCIA: I DÉPARTEMENTS

Il sistema di governo subnazionale francese è caratterizzato da una notevole frammentazione: in Francia ci sono infatti 36.763 comuni (4.082 con meno di cento abitanti e solo 36 con più di 100.000 abitanti), cento dipartimenti e 26 regioni (quattro dipartimenti e quattro regioni sono nei territori d'Oltremare). Sebbene siano stati costituiti durante la Rivoluzione del 1789 proprio con l'obiettivo di suddividere in modo omogeneo ed uniforme il territorio nazionale, i dipartimenti presentano forti differenze, dal punto di vista demografico, della densità abitativa e delle risorse economiche.

A partire dai primi anni Ottanta la Francia ha conosciuto un processo di decentramento che ha modificato la preesistente organizzazione territoriale. Fino ad allora i dipartimenti erano sostanzialmente un'articolazione territoriale del governo centrale. Le riforme degli anni Ottanta (volute dal ministro dell'Interno Gaston Defferre, sotto la presidenza Mitterrand) ebbero al centro proprio i dipartimenti, quali assi del decentramento dei poteri da parte dello Stato centrale. Una nuova ondata di riforme decentralizzatrici si è poi avuta dal 2004.

La prima ondata di riforme seguiva sostanzialmente tre principi ispiratori: i tre livelli di governi territoriali (regioni, dipartimenti e comuni) non erano legati da vincoli gerarchici ma da obiettivi di integrazione funzionale (per quanto riguarda il sistema scolastico, ad esempio, i comuni sono responsabili per l'istruzione elementare, i dipartimenti per la scuola media e le regioni per la scuola superiore) e nessun livello predominava sugli altri; rimanevano le diverse, preesistenti strutture amministrative e insieme al trasferimento dei poteri venivano introdotte compensazioni finanziarie a favore dei governi locali. Le riforme legislative di Defferre ridussero significativamente i poteri di controllo del prefetto (che era stato fino ad allora l'effettiva autorità politica nei dipartimenti) accrescendo quelli dei sindaci e dei presidenti dei dipartimenti. In particolare, il consiglio generale del dipartimento, organo assembleare eletto a suffragio universale, acquisì il diritto di eleggere nel suo seno un presidente. Fu introdotto inoltre il livello della regione, come effettivo governo territoriale, con un consiglio regionale eletto a suffragio universale. Ai comuni, dipartimenti e regioni furono trasferiti un numero rilevante di poteri e competenze specifiche, insieme a trasferimenti di fondi da parte dello Stato.

Una successiva legge di riforma, nel 2004 (809/2004), andò ad implementare, in particolare, le competenze sia delle regioni che dei dipartimenti, ai quali fu affidata anche una parte della rete autostradale (i dipartimenti sono attualmente responsabili di circa il 40% del sistema viario francese). Soprattutto, i dipartimenti divennero il livello di governo più rilevante per le politiche sociali; ad essi furono affidati i fondi per il welfare sociale e le politiche abitative. Sono state promossi accordi di cooperazione su base volontaria, a livello dipartimentale, per sviluppare iniziative in settori quali la gestione dei fondi strutturali europei, lo sviluppo economico, la gestione dei rifiuti, gli aeroporti, il finanziamento e la gestione della rete fognaria, la rieducazione dei minori (con trasferimento di competenze dal ministero della Giustizia ai dipartimenti), l'educazione elementare e la tutela del patrimonio storico.

Se la legge ha accresciuto competenze e funzioni dei dipartimenti, non ha però parimenti incrementato la disponibilità finanziaria per farvi fronte, nonostante gli accordi in questo senso stipulati tra dipartimenti e governo, suscitando le proteste dei presidenti. Questi lamentano che la crescita delle spese obbligatorie e i limiti dell'autonomia di bilancio dei dipartimenti piuttosto che rafforzare le autonomie locali, abbiano di fatto segnato una ripresa del centralismo e un rafforzamento della supremazia dello Stato.

Rapporti orizzontali di potere tra gli organi di governo. – L'assemblea rappresentativa deliberante dei dipartimenti è il consiglio generale, i cui membri sono eletti a suffragio universale diretto in collegi uninominali a doppio turno, sulla base di un consigliere generale per ciascun *cantone* nei quali è suddiviso il territorio del dipartimento. I cantoni rappresentano dunque la circoscrizione elettorale di ciascun consigliere generale. Nelle aree rurali i cantoni di solito riuniscono più comuni mentre le grandi città sono divise in più cantoni. Attualmente (2011) ci sono in Francia 4.055 cantoni (172 dei quali nei cinque dipartimenti d'Oltremare). I consiglieri sono eletti nel consiglio generale per lo più in rappresentanza dei partiti nazionali, ma sono numerosi anche gli eletti che rappresentano liste a carattere locale o indipendenti.

I lavori del consiglio sono organizzati attraverso commissioni di lavoro permanenti, il cui numero, composizione e funzioni vengono decisi autonomamente dai dipartimenti. Il consiglio generale elegge nel suo seno una commissione permanente, formata da un presidente – anch'esso eletto dal consiglio, che resta in carica tre anni – e da alcuni vicepresidenti. La commissione permanente è l'effettivo organo di governo del dipartimento, che opera sulla base di deleghe avute dal consiglio. Il presidente è il capo dell'amministrazione dipartimentale ed ha sostituito in questo il prefetto, al quale resta però il controllo di legittimità e di responsabilità giuridica sugli atti del consiglio.

Fonti di entrata e competenze dei dipartimenti. – In linea generale i dipartimenti possono contare su quattro diverse fonti di entrata: 1) le tasse decise a livello locale, il cui dimensionamento e utilizzo è regolato da leggi nazionali; 2) i trasferimenti da parte del governo nazionale, che vengono regolati in base alla popolazione residente nei dipartimenti, al livello di reddito e alla capacità dei consigli generali di dinamizzare l'intervento pubblico con politiche efficaci e innovative; 3) il ricorso al credito, chiedendo prestiti alle banche e 4) le entrate proprie, ovvero proventi da pedaggi, vendite di biglietti per spettacoli, entrate da affitti di immobili. Nel 2009 oltre il 40% del bilancio dei dipartimenti era coperto da trasferimenti dal centro.

Il processo di decentramento avviato dagli anni Ottanta ha fatto crescere il numero di dipendenti pubblici occupati negli enti locali (senza che con ciò siano diminuiti quelli dell'amministrazione centrale). I dipartimenti contano attualmente oltre 160.000 addetti, una quota pari al 17,2% degli impiegati civili della pubblica amministrazione. La crescita dei dipendenti ha accompagnato l'espansione dei campi di intervento e delle politiche attivate dai dipartimenti, sia quelle trasferite dallo Stato che quelle facoltative. Quasi la metà dei dipendenti dei dipartimenti è occupata nei settori sociosanitario e assistenziale. La spesa per le politiche sociali copre circa il 60% del bilancio dei dipartimenti.

Altra priorità di intervento dei dipartimenti è il sostegno, con i propri funzionari e impiegati, ai comuni e alle associazioni tra comuni, che vengono aiutati a fare investimenti e a gestire i servizi a rete ed una serie di altri servizi e funzioni essenziali, per i quali i comuni spesso non hanno né risorse né competenze adeguate.

I dipartimenti hanno un ruolo importante nel sostegno allo sviluppo economico e per la coesione sociale, devono creare un contesto favorevole alle iniziative imprenditoriali e alla ricerca tecnologica. Nelle aree rurali si impegnano per mantenere in vita i servizi essenziali per i cittadini (scuole, negozi, servizi pubblici), ma anche per la modernizzazione dell'agricoltura e per lo sviluppo dell'imprenditoria giovanile nel settore agricolo.

In sintesi si può dire che i dipartimenti rappresentano una parte della pubblica amministrazione francese molto presente nella vita quotidiana, la loro immagine agli occhi dei cittadini è legata a numerose politiche locali e soprattutto alle prestazioni di carattere sociale e assistenziale.

Le relazioni dei dipartimenti con gli altri livelli di governo sono state caratterizzate spesso da tensioni e conflitti; quelle con i comuni sono comunque molto ravvicinate, anche per ragioni politiche, ovvero per la diffusione del doppio mandato politico: molti presidenti e vicepresidenti dei consigli generali sono, al tempo stesso, amministratori comunali. Ciò rende molto stretto il rapporto tra dipartimenti e comuni ma crea anche un rapporto diretto tra i politici dei dipartimenti e i cittadini/elettori. Una vicinanza con i cittadini alimentata anche dal fatto che i dipartimenti gestiscono direttamente, e non attraverso gli uffici comunali, una serie di politiche e servizi sul territorio.

Riforme in corso di attuazione. – Nel 2009 una commissione guidata dall'ex Primo ministro Édouard Balladur ha presentato alcune proposte, tra le quali spicca quella di abolire o ridurre il numero delle regioni. Sulla base di quel documento sono state presentate alla fine del 2009 una serie di proposte di legge, sostenute dallo stesso presidente Sarkozy, che puntavano a redistribuire le competenze e a razionalizzare le relazioni intergovernative, soprattutto tra regioni e dipartimenti e tra dipartimenti e aree metropolitane; e a fare chiarezza riguardo alle risorse finanziarie a disposizione dei diversi livelli di governo. Si puntava a introdurre un maggior controllo dall'alto sulle spese dei governi subnazionali e a ridurre la loro capacità di spesa; e a riformare i meccanismi elettorali delle regioni e dei dipartimenti. Una prima legge di riforma approvata nel dicembre 2010 (legge n. 2010-1563) ha introdotto meccanismi atti a facilitare la fusione di comuni e l'accorpamento di regioni e dipartimenti, su base volontaria. Successivamente, una legge del giugno 2010 ha istituito una nuova collettività territoriale, la «Grande Parigi» (*Grand Paris*) che riunisce l'agglomerato urbano di Parigi con la regione dell'Île de France.

La nuova organizzazione territoriale, introdotta con la riforma e che dovrebbe entrare definitivamente in vigore dal 2015, prevede anche una nuova figura di eletti a livello locale, i consiglieri territoriali, che rappresenteranno insieme sia le regioni che i dipartimenti. I consiglieri territoriali (saranno eletti per la prima volta nel marzo 2014) andranno a sostituire gli attuali consiglieri regionali e dipartimentali e siederanno perciò di volta in volta nei consigli regionali o nei consigli generali dei dipartimenti. Lo scopo della riforma è duplice: “riavvicinare” regioni e dipartimenti e risparmiare risorse, economiche ed umane. Una riforma simile riguarderà anche i comuni.

LA PROVINCIA IN GERMANIA: I *KREISE*

La suddivisione dello Stato in dieci province, articolate in distretti di governo, a loro volta ripartiti in distretti cittadini (*Stadtkreise*) e rurali (*Landkreise*) risale addirittura ad un'ordinanza prussiana del 1815, a testimoniare quanto sia radicato nell'ordinamento costituzionale tedesco il principio dell'autonomia amministrativa degli enti territoriali.

Attualmente il territorio della Germania è suddiviso in 16 stati federali (*Länder*, comprese le città stato di Berlino, Amburgo e Brema), 12.302 comuni (*Gemeinde*), 107 città-distretto (*Kreisfreie Städte*) e 301 distretti rurali (*Landkreise*). Città-distretto e distretti rurali rappresentano il secondo livello del governo territoriale, che possiamo tradurre con il termine di contea.

Rapporti orizzontali di potere. – La costituzione tedesca affida ai *Länder* la competenza legislativa esclusiva in materia di enti locali e ciò comporta che le differenze tra uno stato all'altro siano notevoli, per quanto riguarda la struttura del sistema politico locale, la forma di governo, le funzioni e le competenze delle contee. La Legge fondamentale stabilisce soltanto che l'ordinamento costituzionale dei *Länder*, oltre ad essere conforme ai principi dello stato di diritto, repubblicano, democratico e sociale, deve garantire, nei *Länder*, nelle contee e nei comuni, elezioni dirette a suffragio universale degli organi di governo. Nelle contee e nei comuni sono eleggibili anche cittadini di uno degli stati membri dell'Unione europea.

In tutte le contee è prevista l'elezione diretta ogni cinque anni (sei in Baviera), con sistema proporzionale, del consiglio di distretto (*Kreistag*). Il consiglio è presieduto da un presidente (*Landrat*), organo monocratico che è a capo dell'amministrazione e che rappresenta l'anello di congiunzione tra l'amministrazione dello stato e quella dei comuni. La permanenza il carica del presidente coincide di solito con quella del consiglio. Le modalità di elezione del presidente non sono ovunque le stesse anche se l'elezione diretta è nettamente predominante: in due stati la legislazione prevede che sia eletto dal consiglio, in tutti gli altri invece il presidente è eletto direttamente dai cittadini. Laddove consiglio di contea e presidente sono eletti direttamente dai cittadini si ha un sistema di governo semi-presidenziale; dove il presidente è eletto dal consiglio si può parlare di sistema parlamentare. Nella maggior parte degli stati è prevista anche, in seno al consiglio della contea, l'elezione di una giunta (*Kreisausschuss*), le cui competenze variano molto da uno stato all'altro. Negli anni Novanta, nel contesto di una serie di riforme del governo locale è stata introdotta anche la possibilità di indire *referenda* locali.

In tutti i sedici stati il consiglio di contea è l'organo assembleare rappresentativo eletto dai cittadini; le sue dimensioni variano da *Land* a *Land*, in base alla grandezza demografica, da un minimo di 31 consiglieri ad oltre cento. Il consiglio organizza i suoi lavori con commissioni consiliari permanenti e si riunisce in media una volta al mese, occupandosi sostanzialmente di a) organizzare l'amministrazione della contea, b) decidere la quota di contributi che deve essere pagata

dai comuni, c) discutere ed approvare il bilancio della contea e d) decidere su quali obiettivi indirizzare le spese non obbligatorie. Il consiglio ha inoltre il potere di scegliere i dirigenti a tempo pieno della contea.

Il presidente è il capo dell'amministrazione e legale rappresentante della contea verso tutti gli interlocutori esterni; entrando in carica assume le vesti di pubblico funzionario. Dispone di potere di veto sulle decisioni del consiglio di contea, se ritiene che vadano contro la legge o che danneggino l'interesse generale della collettività. Lui stesso può essere sottoposto a procedimento di decadenza dall'incarico, ad opera del consiglio laddove è stato eletto da questo, per iniziativa degli elettori se è stato eletto direttamente, con procedure e limitazioni che variano da stato a stato.

In alcuni stati è operante un comitato esecutivo, di emanazione statale del quale fanno parte alcuni consiglieri della contea, eletti in modo proporzionale alla consistenza dei partiti. Il comitato opera come struttura di collegamento tra l'amministrazione statale e la contea e si occupa di tutto ciò che non è di specifica competenza né del consiglio di contea né del presidente.

In metà degli stati è prevista la possibilità di indire *referenda* a livello di contea (mentre in tutti possono essere indetti a livello municipale), con varie limitazioni rispetto ai temi ammessi alla consultazione e in effetti lo strumento referendario nelle contee è stato assai poco usato, ad eccezione della Baviera dove dal 1956 al 2007 ne sono stati indetti 47.

I tassi di partecipazione elettorale, alle ultime elezioni per i consigli di contea (2008-2011) oscillano dal minimo della Sassonia Anhalt (36,9%) al massimo della Baviera (59,6%). I cinque partiti nazionali – CDU-CSU, SPD, FDP, Verdi, La Sinistra (già PDS) – monopolizzano il consenso degli elettori, avendo ottenuto complessivamente, all'ultima tornata elettorale, percentuali oscillanti, nei vari stati, fra il 73% e il 95%.

Il ruolo delle contee nel sistema politico federale. – Le risorse finanziarie attraverso cui le contee tedesche finanziano le loro attività provengono da due canali: a) trasferimenti generali e trasferimenti a destinazione vincolata, basati su indicatori demografici e socio-economici, da parte sia dello Stato che del governo federale; b) trasferimenti “dal basso”, ovvero da parte dei comuni che ricadono nell'ambito della contea, in proporzione agli introiti fiscali dei comuni stessi.

Negli ultimi 15 anni gli interventi legislativi di riforma del mercato del lavoro attuati dal governo federale hanno reso necessario finanziare i provvedimenti di assistenza e sostegno a chi è in cerca di lavoro, ai disoccupati, a coloro che hanno perso il lavoro e che devono essere riavviati alla ricerca di nuove opportunità, ovvero quei provvedimenti di welfare sociale che sono in gran parte di competenza delle contee. L'impegno nell'attuazione di politiche “attive” nel mercato del lavoro ha fatto salire considerevolmente la spesa delle contee (anche se una parte di questa spesa è stata rimborsata dal governo federale).

Uno degli aspetti più significati che sostanzia l'autogoverno delle contee sta nel fatto che esse hanno la possibilità di organizzare la struttura amministrativa in funzione dei compiti a cui devono assolvere, sia quelli di natura volontaria che i compiti assegnati per legge alle contee. Le contee sono chiamate ad espletare

funzioni ad esse assegnati dai livelli di governo sovraordinati (statale e federale); in questo caso tali governi esercitano un controllo sia di legalità che di merito, ovvero di appropriata attuazione delle politiche delegate. Ma anche in questo caso, più che di controllo gerarchico, gli studiosi preferiscono parlare di «supervisione cooperativa».

Pur con specifiche differenze, i governi statali hanno assegnato alle contee il compito di tenere sotto osservazione e controllare l'operato dei comuni, ai quali le contee stesse delegano l'attuazione di molte politiche di loro competenza. In linea generale, si può dire che le contee hanno la responsabilità legale in materia di edilizia e pianificazione urbanistica, tutela dell'ambiente, servizio sanitario pubblico, protezione civile, tutela dei monumenti storici e accoglienza ai rifugiati e richiedenti asilo. Uno dei compiti principali, anche in termini di impegno finanziario, è l'assistenza agli indigenti e ai disoccupati. Il forte coinvolgimento delle contee nel campo delle politiche per l'occupazione, impegno condiviso e coordinato con le strutture dell'Agenzia federale per l'impiego, dimostra che in Germania le contee stesse assolvono un ruolo molto importante nel campo delle politiche sociali.

Anche in Germania il contesto delle relazioni intergovernative vede frequenti momenti di tensione sia tra contee e stati federali che tra contee e comuni. Le ragioni sono anche qui nella spinta, da un lato, verso processi di accorpamento, sollecitati dagli stati, alla ricerca di economie di scala e di razionalizzazione e, si presume, maggiore efficienza dei servizi e delle politiche attivate; dall'altro nella difesa delle prerogative costituzionalmente garantite di autogoverno delle comunità territoriali, autogoverno che comporta necessariamente, per essere effettivo, anche un adeguato livello di autonomia finanziaria e fiscale.

Nella discussione in merito alla redistribuzione e allocazione delle risorse tra i diversi livelli di governo – federazione, stato, contee e comuni – le contee sono l'anello politicamente più debole, perché sono il livello di governo meno “sentito”, sia dai cittadini che dai politici. Le rivendicazioni localistiche, ammesso che esistano in Germania, hanno come riferimento territoriale i comuni piuttosto che le contee.

Ma, detto, questo, è altrettanto indubbio che l'esistenza delle contee non è in discussione. Esse assolvono infatti a tre funzioni fondamentali che vengono rafforzate negli stati federali e difese anche dai comuni. Le contee operano come amministrazioni pubbliche generaliste; come associazioni di comuni e come enti territoriali di autogoverno e in tutte e tre queste vesti la loro presenza nel sistema delle relazioni intergovernative appare necessaria e non eliminabile – se non a rischio di squilibrare fortemente il funzionamento del sistema politico.

LA PROVINCIA IN POLONIA (*POWIAT*)

In Polonia, tra i livelli di governo subnazionale soltanto i comuni godono di protezione costituzionale; invece, le regioni e le contee (*powiaty*) – che sono state istituite come organi elettivi di governo territoriale con la riforma del 1998 – potrebbero essere soppresse, in teoria, con una semplice decisione del Parlamento.

La trama delle relazioni intergovernative non prevede rapporti di subordinazione verticale tra i livelli di governo subnazionali. In teoria le contee avrebbero il potere di coordinare l'attività dei comuni ma raramente lo fanno. Dal punto di vista funzionale e finanziario le contee sono l'anello debole del sistema rispetto soprattutto ai comuni, che invece rappresentano il livello di governo locale più forte. Le maggiori città dispongono di risorse di bilancio maggiori di quelle delle contee a cui appartengono. La stessa debolezza di fatto segna il rapporto della contea con la regione: non c'è una subordinazione formale ma è la regione che gestisce i fondi strutturali europei e premia i singoli progetti sul territorio e ciò determina la dipendenza finanziaria delle contee dalla regione stessa. La capacità di intessere rapporti privilegiati con la regione e quindi la capacità di intercettare i fondi europei è la risorsa chiave e il metro di valutazione più significativo dei politici che amministrano le contee.

Attualmente ci sono in Polonia 314 contee, oltre a 65 città, per lo più con oltre 100.000 abitanti, a cui sono attribuiti lo status e le funzioni propri sia dei comuni che delle contee. Il quadro offerto da questo livello di governo è piuttosto frammentato: mediamente le contee hanno meno di 100.000 abitanti, coprono una superficie di 700 kmq ed hanno sul loro territorio dai tre ai dieci comuni (la dimensione media comprende 7-8 comuni). Le contee hanno una loro associazione di rappresentanza – l'Associazione delle contee polacche (ZPP) – i cui dirigenti siedono nella commissione governativa congiunta centro-periferia, importante forum di confronto e discussione delle proposte che riguardano i governi locali.

Relazioni di potere e legge elettorale. – Dal 2002 è stata introdotta in Polonia l'elezione diretta dei sindaci e questa modalità di elezione si applica anche alle 65 città che hanno lo status di contea. Invece nelle contee rurali il potere esecutivo è affidato ad un organismo eletto dal consiglio, formato da tre a cinque componenti e presieduto da un leader (*starosta*) scelto dai membri dell'esecutivo. Lo *starosta* ha il potere di nominare i vertici della dirigenza amministrativa. Da osservare la quasi inesistente presenza delle donne (soltanto 3 nel 2003) alla guida degli esecutivi delle contee.

Il consiglio nomina sia l'organo esecutivo che lo *starosta* e può farli decadere – con la maggioranza qualificata dei 3/5 – prima della scadenza; e ciò accade in effetti di frequente essendo l'instabilità e la debolezza dei vertici esecutivi una caratteristica delle contee rurali (diverso è il discorso per i sindaci delle città-contee eletti direttamente). Accanto al leader dell'esecutivo un'altra figura di vertice è il presidente del consiglio, figura, di norma, meno prestigiosa e meno influente dello *starosta* ma che può entrare in competizione con questo se la carica viene ricoperta da un politico di forte personalità.

Il consiglio di contea viene eletto ogni quattro anni, in contemporanea con le elezioni per i consigli comunali e regionali con un meccanismo di voto proporzionale di lista e soglia di sbarramento al 5%. Il numero dei consiglieri varia in proporzione agli abitanti della contea, da un minimo di 15 ad un massimo di 29. La partecipazione dei cittadini a questo genere di elezioni è piuttosto bassa e si aggira di norma intorno al 45% del corpo elettorale.

La maggior parte dei consiglieri viene eletta in liste di partito ma rilevante è anche la quota degli eletti in liste promosse da comitati locali e gruppi di cittadini al di fuori dei partiti (alle elezioni del 2006 la percentuale degli eletti in liste locali e civiche oscillava tra il 30% delle città-contee e il 40% delle contee rurali). Il fatto è che anche in questa competizione elettorale i candidati scontano la sostanziale debolezza organizzativa dei partiti sul territorio, anche dei maggiori, e scontano soprattutto il discredito generalizzato diffuso nell'opinione pubblica polacca nei confronti dei partiti stessi. Per cui, i candidati e poi i consiglieri eletti tendono spesso a "mascherare" la loro appartenenza partitica, si proclamano indipendenti, politici non professionali espressione della "società civile". Accade spesso, inoltre, che anche molti degli eletti in liste partitiche non siano iscritti al partito che li ha candidati. La classe politica delle contee è formata da maschi, di mezza età, forniti di titolo di studio universitario, membri delle classi medie e superiori, appartenenti alle schiere della burocrazia statale, dirigenti delle industrie locali o proprietari di piccole e medie imprese.

Funzioni e competenze. – In linea generale le contee non sono un'istituzione molto "sentita" dai cittadini, anche perché scontano la generale lontananza e la scarsa fiducia diffusa nell'opinione pubblica polacca nei confronti dei politici e della politica. Le contee inoltre, a differenza dei comuni, non svolgono molte funzioni che le mettano a contatto diretto con i cittadini e permettano a questi di essere più informati sulla loro attività. Il legislatore che ha varato la riforma del governo locale, nel 1998, è stato molto sensibile ai timori dei comuni di venire espropriati di funzioni a vantaggio delle contee, tanto che a queste non sono state assegnate neppure alcune funzioni che sono tipiche degli enti di area vasta, come ad esempio la gestione dei rifiuti.

Le uscite delle contee rurali, complessivamente, coprono soltanto il 13% della spesa dei livelli di governo sub statali. Più ricca è invece la dotazione di bilancio delle 65 città-contee, che spendono il 32,5% del budget dei governi sub statali (la quota rimanente è divisa tra regioni – 12,6% – e comuni – 41,9%). Le principali funzioni assegnate alle contee riguardano l'istruzione secondaria superiore (16-18 anni); la sanità (le contee sono responsabili per la costruzione di ospedali e policlinici, non della spesa corrente del settore che fa capo a distinte autorità sanitarie); le strade di rilievo provinciale; numerosi servizi sociali, tra cui gli interventi per i senza casa e i servizi di assistenza agli handicappati; centri di avviamento al lavoro per i disoccupati; la protezione civile; la tutela del consumatore; il dimensionamento dei fondi agricoli e una serie di servizi ispettivi, quali ad esempio il controllo sugli edifici.

Le contee polacche non godono di entrate fiscali proprie, se non in misura molto ridotta. Ricevono circa il 10% delle tasse sui redditi delle persone e l'1,4% delle tasse sulle imprese raccolte nel loro territorio. Le risorse delle contee provengono in massima parte da trasferimenti statali. Questi sono destinate soprattutto al settore dell'istruzione (circa l'80% dei trasferimenti ha questa destinazione); a un fondo governativo a vantaggio delle contee che presentano livelli di reddito individuale più bassi della media (circa il 15%); infine il 5% dei trasferimenti proviene da un fondo perequativo alimentato dalle contee più ricche a vantaggio delle altre.

Nel 2009 gli interventi economici di parte corrente nel campo dell'istruzione hanno assorbito circa il 43% della spesa delle contee, seguiti dai servizi sociali (20,6%), dalle spese generali di amministrazione (12,6%), dai trasporti (8,0%), dalla protezione dagli incendi (6,3%) e dalla sanità (4,6%). Le spese strutturali di investimento, invece, si sono concentrate soprattutto nel campo dei trasporti e della viabilità (62,1%), seguite dall'educazione (10,1%), dalla sanità (9,1%), dagli interventi nel settore sociale (6,5%), nell'amministrazione (4,0%) e nella protezione antincendio (3,6%).

Il dibattito sulle prospettive di riforma delle contee è ricorrente in Polonia, pur in assenza di un progetto di riforma complessiva del governo locale. La posizione prevalente esprime la necessità che si proceda ad un accorpamento delle troppe contee esistenti, riducendo il frazionamento con la soppressione delle contee più piccole e povere di risorse autonome. Il problema più importante, in questo quadro, sembra essere quello delle contee rurali confinanti con le città-contea, che presentano un forte squilibrio, in termini economici, di funzionalità, di efficienza e dotazione di servizi rispetto alle limitrofe contee urbane. Ma interventi legislativi per porre mano a questo squilibrio non sono all'ordine del giorno.

LA PROVINCIA IN SPAGNA (*PROVINCIA*)

Le province nel sistema di governo multilivello. – Lo Stato spagnolo è organizzato territorialmente in 17 *Comunidades Autónomas*, che rappresentano il livello regionale, 50 province (*Provincias*) e 8.112 comuni (*Municipios*). La costituzione assicura sia alle comunità autonome che ai due livelli di governo locale «autonomia per la gestione dei rispettivi interessi» (art. 137). Per quanto riguarda in particolare la provincia, la Costituzione la definisce come «entità locale con propria personalità giuridica, costituita dal raggruppamento di più municipi, e ripartizione territoriale per lo svolgimento delle attività statali» (art. 141). Governo e amministrazione autonoma della provincia sono affidati alla deputazione provinciale (*Diputación Provincial*).

L'organizzazione politica e le competenze di comuni e province sono regolate da leggi quadro del 1985 e del 1988 che definiscono l'architettura istituzionale, le leggi di bilancio e la legislazione elettorale dei governi locali. La competenza legislativa sugli enti locali è condivisa tra Stato e comunità autonome; nei fatti, la legislazione statale regola in modo piuttosto dettagliato il funzionamento dei consigli provinciali fissando così chiare delimitazioni al potere legislativo delle comunità autonome. La realtà è quella di un quadro normativo uniforme per tutte le comunità autonome dietro cui si cela una notevole differenziazione tra una provincia e l'altra, in termini demografici e spaziali. Le differenze non sono grandi in termini di superficie quanto per numero di abitanti e densità demografica: si passa così da Barcellona, la provincia più grande, con quasi 5,5 milioni di abitanti (710 abitanti per kmq), a Soria (in Castiglia e León), la più piccola, che ne conta circa 90.000 (9 abitanti per kmq).

Le province spagnole svolgono un ruolo importante nella *governance* multilivello soprattutto in rapporto ai comuni; definite dalla costituzione, l'abbiamo appena ricordato, come «raggruppamento di più municipi», in effetti esse si caratterizzano soprattutto per la cooperazione che offrono ai comuni e per il sostegno e la promozione di forme di collaborazione tra comuni e tra le province stesse e i comuni. La collaborazione è resa indispensabile dal fatto che la grande maggioranza dei comuni spagnoli (l'85%) ha meno di 5.000 abitanti e ben il 60% ne conta meno di 1.000. Tuttavia questo ruolo cooperativo che le province svolgono attivamente ha provocato molte frizioni tra le province e le comunità autonome; quest'ultime, fin dalla fase della transizione democratica, hanno cercato di ridurre il peso politico che le province hanno quali principali attori dell'intermediazione tra governi locali e livelli di governo superiori. Le pressioni delle comunità autonome non hanno avuto esito, proprio in virtù della protezione costituzionale di cui le province godono e di una legislazione statale che ha continuato a garantire ad esse sostegno finanziario. Tuttavia non c'è dubbio che l'atteggiamento “ostile” delle comunità autonome rende controverso il ruolo e il peso delle province ed ha portato comunque ad una perdita di alcune competenze.

Relazioni di potere e legge elettorale. – Il sistema orizzontale delle relazioni di potere è di tipo parlamentare, costruito però per far emergere la figura di un presidente politico forte, anche senza il sostegno di un'investitura democratica diretta da parte dei cittadini. Il meccanismo per l'elezione del presidente – scelto tra i consiglieri della *Diputación* – assicura ad esso il sostegno di una forte maggioranza in consiglio; il presidente ricopre un ruolo centrale nell'esecutivo, concentra nelle sue mani tutti i poteri che solo di sua volontà può delegare; sceglie tra i consiglieri i membri della giunta, che rappresenta l'organo di governo e sceglie nell'ambito della giunta i vicepresidenti che, all'occorrenza, può liberamente “licenziare”. La forza politica del presidente si giova anche della debole istituzionalizzazione della dirigenza pubblica nel governo locale, che dipende da nomine politiche.

Il consiglio (*Pleno*) della *Diputación Provincial* approva i regolamenti e il bilancio e i più importanti provvedimenti finanziari. Inoltre, il consiglio può sfiduciare il presidente. Nella pratica, però, le prerogative del consiglio non inficiano né limitano il potere del presidente che insieme alla sua giunta imposta le scelte strategiche dell'amministrazione e ne controlla le attività quotidiane nei vari settori e servizi. Si tratta di un modello di governo simile a quello dei comuni e che ha lo scopo precipuo di assicurare la stabilità politica della provincia.

A differenza dei consiglieri comunali, i membri del consiglio provinciale sono eletti con un'elezione di secondo grado. I seggi del consiglio sono cioè distribuiti tra le forze politiche sulla base ai voti ottenuti nelle elezioni per i consigli comunali nei comuni della provincia. La distribuzione dei seggi tra i vari partiti avviene con il sistema proporzionale secondo il metodo D'Hondt; ma la distribuzione territoriale dei seggi nella provincia si effettua sulla base di un'antica suddivisione per distretti (*Partidos judiciales*, risalenti al 1834) che di fatto induce una rilevante torsione in senso maggioritario e premia i due partiti maggiori penalizzando altresì i candidati indipendenti. I partiti stessi scelgono tra i loro eletti nei consigli comunali quelli che devono andare a ricoprire la carica di consigliere

provinciale. Così la *Diputación* si presenta effettivamente come organo rappresentativo dei consigli comunali eletti nel territorio provinciale. Il numero dei membri del *Pleno* varia in rapporto alla popolazione, da un minimo di 25 (per le province fino a 500.000 abitanti) ad un massimo di 51 (province con oltre 3.500.000 di abitanti).

Funzioni e competenze. – La Costituzione non definisce chiaramente il ruolo dei governi locali nel sistema politico spagnolo. Di fatto, come abbiamo ricordato, le dinamiche politiche e istituzionali che hanno accompagnato il consolidamento della democrazia hanno fatto sì che le province si ritagliassero un significativo ruolo di assistenza giuridica, economica e tecnica verso i piccoli comuni e in questa cooperazione tra livelli di governo esse trovano la loro attuale ragion d’essere. La legge sulle Autonomie in realtà prevede per le province anche la responsabilità dei servizi pubblici di rilievo sovra comunale e, in generale, la promozione degli interessi del territorio provinciale. Ma in realtà l’identità della provincia si lega sostanzialmente alla messa in opera e al finanziamento dei «piani di cooperazione» con i comuni più poveri attraverso i quali essa garantisce ai cittadini di questi comuni l’accesso a una serie di servizi essenziali. Distinti per ambiti di responsabilità, i più rilevanti flussi di spesa delle province spagnole si sono avuti (dati del 2008) per la produzione di beni pubblici/sociali (28,5% della spesa totale, questa voce comprende gli ospedali generali e psichiatrici di rilievo provinciale, l’assistenza domiciliare agli anziani); nella protezione e nella promozione della sicurezza sociale (16,5%); nella produzione di beni economici (14,9%, comprende la manutenzione e il miglioramento della rete stradale locale); nei servizi generali (12,6%); negli interventi di regolazione economica (6,8%) e nei trasferimenti ad altri enti pubblici (5,7%). Alcune di queste spese vengono tuttora sostenute dalle province “per abitudine”, per così dire, ovvero perché così avveniva durante la dittatura franchista, ma sarebbero ora di competenza delle comunità autonome. Un dato, questo, che rimanda alla perdurante assenza di un modello efficace di *governance* multilivello e di chiara distinzione delle responsabilità tra i diversi livelli di governo.

Le entrate delle *Diputaciones Provinciales* si basano soprattutto sui trasferimenti generali da parte dello Stato centrale, che rappresentano il 63,3% (dati del 2008) delle entrate delle province. A queste si aggiunge un’altra quota di trasferimenti a destinazione vincolata (pari al 7,5% delle entrate totali). Peraltro, la quota dei trasferimenti destinata alle province è scesa negli anni, dal 12% circa del 1994 all’8,4% del 2008. Accanto ai trasferimenti dal centro, che rappresentano dunque oltre il 70% del bilancio in entrata, le province possono contare su una modesta quota di compartecipazione alla tassazione dello Stato sui redditi (7% delle entrate) e sui consumi (5,9%), su una limitata capacità impositiva propria (6,6%) oltre che sui proventi di operazioni finanziarie (7,1%).

Nel futuro prossimo della Spagna non sembra esserci alcun processo di riforma che possa mettere in movimento quello che è stato chiamato “lo status quo delle province”. Il futuro delle *diputaciones provinciales* è infatti strettamente connesso al nodo ben più generale di quale debba essere l’assetto complessivo dello Stato spagnolo, se federalista, regionalista o unitario; ed è legato alla capacità delle *comunidades autonomas* di regolare i rispettivi sistemi di governo locale. Le

province dovrebbero essere profondamente riformate nella loro architettura istituzionale, per essere in grado di accrescere efficacia ed efficienza dei servizi locali, in un contesto in cui questo obiettivo è reso sempre più complicato dalla crescente differenziazione della domanda che viene dal territorio e dai comuni.

LA PROVINCIA NEL REGNO UNITO: LA CONTEA (*COUNTY*)

Il Regno Unito è uno stato unitario formato da quattro nazioni – Inghilterra, Irlanda del Nord, Scozia e Galles –; il Parlamento di Londra esercita una sovranità assoluta su tutti i livelli di governo, incluse ovviamente le autorità locali. Mancando una costituzione scritta, non è prevista alcuna protezione costituzionale per i livelli di governo substatali e infatti questi possono essere introdotti, riformati o aboliti dal Parlamento, che ne stabilisce anche poteri e competenze. Perciò, le politiche di governo sono fortemente centralizzate, il governo di Londra ha mostrato spesso di considerare i consigli di contea e gli altri governi locali come braccio operativo per le politiche decise centralmente piuttosto che come assemblee democraticamente elette con priorità loro proprie. Fra una nazione e l'altra del Regno Unito ci sono differenze notevoli nell'organizzazione dei livelli di governo substatali.

In linea generale, nel Regno Unito l'espressione "governo locale" si usa in modo generico in riferimento alle istituzioni territoriali elettive che operano *al di sotto* il livello regionale ma *al di sopra* dei livelli sub comunali (es. i quartieri); e si tende a considerare i governi locali come un attore politico-amministrativo unitario, senza distinguere in modo netto tra enti di primo livello, enti di secondo livello ed enti unitari. Tanto che, ad esempio, esiste una sola associazione "di categoria" che rappresenta sia le contee che gli altri enti locali (*Local Government Association*). In molte aree del Regno, come Scozia, Galles e la maggior parte delle aree urbane dell'Inghilterra esiste un solo livello di governo locale (*unitary authorities*) che opera al di sopra del livello comunale. La distinzione fondamentale passa tra enti di governo delle grandi città (*metropolitan authorities*) e enti di governo delle aree rurali. Tra i primi troviamo i distretti metropolitani (*metropolitan districts*) e altri enti unitari (*joint authorities*) nonché le istituzioni che governano la regione di Londra (*London Boroughs* e *Greater London Authority*). Tra i secondi, si possono citare i consigli di distretto (*district councils*), altre fattispecie di enti unitari e appunto le contee (*county councils*).

Per quanto riguarda l'organo che possiamo individuare specificamente come costitutivo del secondo livello di governo locale, la contea, in Inghilterra esistono 34 consigli di contea, che coprono la maggioranza delle aree rurali del paese. Contee, ovvero organi di amministrazione operanti a livello sovra municipale sono presenti in Inghilterra fin dal Medio Evo, ad essi sovrintendevano giudici di pace designati dalla Corona.

Le origini dell'attuale situazione del governo locale nel Regno Unito si fanno generalmente risalire al *Municipal Corporations Act* del 1835, che riformò il preesistente sistema di contee e comuni (*boroughs*). Furono create 78 autorità locali elettive di carattere generalista, accanto ad una schiera di strutture amministrative *ad hoc*, per adempiere a specifiche funzioni stabilite dal Parlamento.

Sistema elettorale e relazioni orizzontali di potere nelle contee. – Le elezioni per il rinnovo dei consigli di contea si tengono ogni quattro anni con un sistema maggioritario a turno unico, ciascuna contea è divisa in collegi elettorali e di norma ogni collegio elegge un rappresentante, ma possono esserci anche collegi plurinominali. Il maggioritario secco viene considerato in modo critico da molti perché penalizza fortemente il principio rappresentativo, come è ben noto; perciò per alcuni enti di governo territoriali (come le *unitary authorities* scozzesi e *the Greater London Authority*) si è introdotto un sistema elettorale misto (14 seggi sono attribuiti in collegi uninominali e 11 con voto di lista, tra le liste di partito che abbiano superato la soglia del 5%), che salvaguarda la rappresentanza proporzionale. Le elezioni dei consigli di contea sono dominate dai tre grandi partiti nazionali (Laburista, forte soprattutto al Nord, Conservatore, che domina nelle aree più ricche del Sud e Sud-Est, e Liberal Democratico, forte nelle contee del Sud-Ovest) che governano spesso in coalizioni bipartitiche. Nelle aree rurali erano tradizionalmente forti anche i candidati indipendenti che però sono stati progressivamente scalzati dai tre grandi partiti, salvo che nel Galles. La partecipazione elettorale non superava di solito il 30% degli aventi diritto. È cresciuta notevolmente nelle ultime quattro tornate elettorali (l'ultima è del 2009), soprattutto perché in queste occasioni le elezioni per i consigli di contea si sono tenute lo stesso giorno delle elezioni politiche. Di solito l'esito del voto per le contee riflette il consenso su cui può contare il governo in carica a Londra.

Molti consigli di contea godono di un notevole prestigio in virtù della loro lunga storia, ma il potere effettivo è nelle mani dei membri dell'organo esecutivo (*cabinet*). Fino al 2000 non esisteva un organo esecutivo distinto dal consiglio di contea. Il consiglio operava per commissioni consiliari, all'interno delle quali venivano discusse le politiche e prese le decisioni di governo; i presidenti delle commissioni più importanti – come quelle che si occupavano della scuola o dei servizi sociali – godevano di un considerevole potere. Il presidente del consiglio di contea, che di norma apparteneva al partito più votato, presiedeva la commissione che controllava le finanze.

Il *Local Government Act* del 2000 ha imposto alle contee di tenere distinte funzioni assembleari e funzioni esecutive, per cambiare un modello decisionale che appariva troppo lento e burocratizzato. Le contee hanno dovuto abbandonare il sistema di governo per commissioni e introdurre un organo esecutivo. I consigli di contea hanno scelto di introdurre un esecutivo collegiale con un leader (*leader and cabinet model*), cioè il modello che più assomiglia al vecchio sistema delle commissioni. Tuttavia, l'introduzione del nuovo esecutivo ha prodotto un cambiamento effettivo nel governo della contea, il consiglio ha perso centralità a tutto vantaggio del ristretto numero di membri dell'esecutivo, che godono ora di un profilo politico più alto rispetto ai vecchi presidenti di commissione.

Diversamente dalla realtà di altri paesi europei, nel Regno Unito i governi di livello subnazionale non hanno un ruolo importante nella gestione della sanità pubblica, non è affidata ad essi la gestione delle spese di welfare, né gestiscono i servizi a rete come l'acqua, il gas e l'elettricità – servizi che furono

nazionalizzati negli anni Quaranta per poi essere privatizzati negli anni Ottanta. I governi locali gestiscono comunque un'ampia gamma di servizi, nella grande maggioranza dei quali le competenze dei consigli di contea si sommano e si intrecciano con quelle di altri enti di primo livello e degli enti unitari.

Stiamo parlando dei servizi per la tutela dei consumatori, della scuola, della vigilanza contro gli incendi, delle grandi arterie stradali e delle biblioteche, dei musei e gallerie, del trasporto pubblico e dei servizi sociali, della pianificazione strategica e dello smaltimento dei rifiuti.

Recentemente, il governo ha ridotto funzioni e responsabilità delle contee in campo scolastico ed educativo, trasferendole ad enti di emanazione governativa composti da rappresentanti delle categorie economiche, organizzazioni del volontariato ed esponenti, designati e non eletti, delle comunità locali. Lo scopo era quello di dare più autonomia ai dirigenti scolastici e di permettere alle famiglie di scegliere gli istituti che davano le prestazioni migliori, stimolando la competizione tra le scuole e alzando così la qualità complessiva dell'insegnamento.

I consiglieri di contea ricevono un'indennità, commisurata all'impegno richiesto dalla carica; mentre il leader e i membri dell'esecutivo sono considerati di norma politici a tempo pieno e ricevono indennità più alte. I politici eletti svolgono soprattutto un ruolo di supervisione dell'attività dell'ente ma l'implementazione delle politiche e la gestione quotidiana della contea sono nelle mani di manager stipendiati, professionisti e funzionari specializzati che dirigono i vari settori e uffici dell'amministrazione.

I consigli di contea sono datori di lavoro importanti nel Regno Unito: nelle contee lavorano infatti circa 780.000 persone (di cui 530.000 a tempo pieno), due terzi dei quali occupati nei servizi educativi e nei servizi sociali (dati del 2007).

Le relazioni intergovernative. – Le contee si trovano ad operare dentro una complessa rete di rapporti intergovernativi, sia con i livelli di governo superiori, regionale, nazionale e sovranazionale, che con quelli inferiori, consigli di distretto e enti di governo di livello comunale o subcomunale (*communities* e *neighbourhoods*). Inoltre, da circa un ventennio le contee si trovano ad interagire e a dipendere da relazioni orizzontali con una serie di agenzie locali, pubbliche, private e del volontariato. Questa situazione ha profonde implicazioni per i consigli di contea ed apre sfide importanti per il loro futuro.

Nel periodo del governo laburista, fra il 1997 e il 2010, le relazioni tra governo centrale e governi subnazionali migliorarono, i laburisti accrebbero notevolmente la capacità di spesa delle contee e degli altri governi locali, in cambio però di un'accresciuta rete di controlli, indici di riferimento e obiettivi da raggiungere, con ispezioni annuali volte a controllare la qualità dei servizi forniti, l'utilizzo dei trasferimenti ricevuti e la capacità delle contee di cooperare con le agenzie locali. Se le prestazioni non erano ritenute sufficienti, il governo interveniva direttamente, individuando esso le priorità del territorio e finanziando i relativi interventi. In quel periodo la qualità dell'azione di governo delle contee migliorò notevolmente. Anche il successivo governo di coalizione tra Conservatori e Liberaldemocratici, entrato in carica nel 2010, ha confermato questa linea di attenuazione del centralismo e di riduzione dei controlli sui governi locali.

La nascita di uffici regionali di governo, che collaborano strettamente con le contee sulla pianificazione strategica, i trasporti e la rigenerazione urbana non ha portato ad un ridimensionamento del ruolo delle contee, come queste temevano; anche se molti osservatori ritengono che rimanga aperto il problema di una più chiara separazione delle responsabilità tra agenzie regionali da un lato e consigli di contea ed enti locali unitari dall'altro.

Un aspetto importante dell'attività delle contee è dato dal loro rapporto con le agenzie locali sopra ricordate. Dagli anni Ottanta in poi i governi, sia quelli conservatori che quelli laburisti, hanno operato per far sì che i consigli di contea agissero sempre meno come fornitori diretti di servizi alla comunità e sempre più come ente di indirizzo e di coordinamento dell'attività delle numerose agenzie pubbliche e private e del volontariato sociale, alle quali sempre più viene affidato il compito di fornire, con mezzi e personale propri, i servizi necessari alla comunità. Insomma, i consigli di contea sono chiamati a coordinare i processi di esternalizzazione di funzioni e servizi che hanno, qui come altrove, soprattutto lo scopo di ridurre i costi delle prestazioni degli enti locali.

Nelle aree dove sono presenti entrambi i livelli di governo locale, la collaborazione tra contee e municipalità è importante e tende a rafforzarsi. I consigli di contea mettono a disposizione delle municipalità servizi di consulenza legale e manageriale e unità di personale specializzato nella gestione dei settori più complessi. Una cooperazione che ha come risultato più rilevante il raggiungimento di economie di scala nella fornitura di molti servizi alla popolazione.

LA PROVINCIA IN ITALIA

Le province italiane sono unità amministrative molto differenziate tra loro, sotto il profilo demografico e territoriale, e presentano nell'insieme un quadro contraddistinto dall'elevato numero complessivo e dalla prevalenza di province piccole o molto piccole. Rispetto al momento della nascita dello Stato unitario, il numero delle province è quasi raddoppiato: attualmente sono 107, distribuite in 20 regioni (15 a statuto ordinario e 5 a statuto speciale) e comprendono al loro interno, complessivamente, 8.092 comuni.

Per quanto riguarda la differenziazione demografica, si osserva che, da una parte, ci sono tre province che superano i tre milioni di abitanti (quelle che corrispondono alle tre maggiori città italiane: Milano, Roma e Napoli) e sono, perciò, più abitate di non poche regioni; c'è poi una provincia che va oltre i due milioni (Torino) e cinque che hanno più di un milione di abitanti (Bari, Palermo, Brescia, Salerno e Catania). In queste nove province risiede complessivamente un terzo (32,7%) della popolazione italiana.

Dall'altra parte, un terzo delle province italiane non raggiunge i 300.000 abitanti; e ce ne sono 19 che contano meno di 200.000 abitanti. Due province restano al di sotto dei 100.000 abitanti (Isernia, nel Molise e la molto recente provincia dell'Ogliastra, in Sardegna); e si può osservare anche che in quattro province sarde di nuova istituzione il capoluogo è un piccolo centro con meno di 15.000 abitanti. Nel complesso, un terzo delle province italiane conta meno di 50 comuni.

Anche per quanto riguarda la densità, ovvero il numero di abitanti per Km², le differenze sono grandi: mentre ci sono province con caratteristiche di aree metropolitane a grande affollamento abitativo, come quella di Napoli (2.630 abitanti/Km²), Monza-Brianza (2.075 abitanti/ Km²) o Milano (1.192 abitanti/Km²), ce ne sono 26 che contano meno di 100 abitanti/Km² e quattro meno di 50. Simili le differenze, infine, per quanto riguarda la superficie territoriale complessiva delle province: si va dai 7.400 Km² di Bolzano, ai 212 Km² di Trieste; nove province superano i 5.000 Km² mentre 10 ne coprono meno di 1.000.

Le relazioni orizzontali di potere. – Gli organi istituzionali della provincia sono tre: il presidente della provincia, la giunta provinciale, composta da un numero variabile di assessori e il consiglio provinciale. presidente e giunta (di cui il presidente fa parte e che presiede) formano l'esecutivo. Il consiglio è l'assemblea rappresentativa. La provincia (come il comune) gode di autonomia statutaria, che può esercitare nel rispetto e nei limiti fissati dalle leggi statali e regionali.

La forma di governo attualmente in vigore per province e comuni fu introdotta con una legge approvata dal Parlamento nel 1993 (legge 81/1993). Si è trattato di una legge “rivoluzionaria” perché essa ha introdotto per la prima volta in Italia l'elezione diretta del sindaco e del presidente della provincia ed ha spostato la gran parte dei poteri dalle mani dell'assemblea rappresentativa in quelle dell'organo esecutivo. Gli elettori che vanno alle urne votano contemporaneamente per scegliere sia il vertice dell'esecutivo (il presidente della provincia) che i componenti dell'assemblea rappresentativa. Grazie all'investitura popolare diretta il presidente non è responsabile nei confronti del consiglio; al consiglio resta però il potere, in ultima istanza, di far cadere il presidente ed interrompere la consiliatura. Il sistema di relazioni tra gli organi della provincia – presidente e giunta da una parte e consiglio dall'altra – contiene in sé elementi eterogenei, che richiamano sia la forma del governo presidenziale sia quella del governo parlamentare. Come nel modello presidenziale, la nuova forma di governo si basa sull'elezione diretta sia del presidente che, contestualmente, dell'assemblea consiliare. L'organo esecutivo, in quanto diretta emanazione del corpo elettorale, è svincolato dal condizionamento politico dell'assemblea.

Il presidente è l'organo politicamente e giuricamente responsabile della provincia ed esercita i suoi poteri emettendo decreti; rappresenta la provincia all'esterno e solo lui può firmare accordi con altri soggetti pubblici e privati.

Il presidente nomina e revoca i rappresentanti della provincia presso enti, aziende e istituzioni. Ha, inoltre, il potere di nominare una persona di sua fiducia (professionale e politica) alla carica di direttore generale della provincia. Il direttore può essere scelto sia all'interno, tra i funzionari dell'amministrazione provinciale, sia all'esterno, tra professionisti ed esperti di *management*. La figura del direttore generale svolge il ruolo di collegamento tra l'esecutivo (presidente e assessori) e la “macchina” dell'amministrazione; attraverso il direttore, il presidente può controllare e indirizzare il funzionamento degli uffici e dei servizi e la gestione delle risorse umane, finanziarie e strumentali. Il presidente ha la responsabilità esclusiva di nominare e di revocare gli assessori che compongono la giunta provinciale, distribuisce ad essi le deleghe senza alcun obbligo di consultazione verso il consiglio, il quale viene informato della decisione del presidente a

cose fatte e può solo prenderne atto. Il rapporto del presidente con gli assessori è un rapporto fiduciario: se la fiducia viene meno, per ragioni di carattere politico generale o per inadempienze specifiche nello svolgimento del suo incarico da parte dell'assessore, il presidente può revocare la delega e l'assessore è obbligato a dimettersi. Gli assessori possono essere scelti (e di solito lo sono) al di fuori dei componenti del consiglio. La legge stabilisce l'incompatibilità della carica di assessore con quella di consigliere provinciale; perciò, qualora un consigliere provinciale venga chiamato dal presidente a ricoprire un incarico in giunta, egli decade automaticamente dalla carica di consigliere (al suo posto in consiglio subentra il primo dei non eletti nello stesso raggruppamento).

Come nel modello di governo parlamentare, però, deve permanere un rapporto fiduciario anche tra presidente della provincia e consiglio, il quale non ha il potere di sostituire il presidente ma, come detto, ha il potere di revocargli il mandato di governo conferitogli dagli elettori. Un eventuale voto contrario del consiglio su una proposta del presidente non comporta le dimissioni di quest'ultimo. Il presidente della provincia decade dalla sua carica solo se viene espressamente e formalmente sfiduciato dal consiglio.

Se ciò accade si ha il conseguente scioglimento automatico degli organi elettivi – presidente e consiglio – e si va a nuove elezioni popolari. In sintesi, le relazioni tra organo assembleare e organo esecutivo seguono un modello istituzionale di tipo duale. Il presidente e la sua giunta, da una parte, e il consiglio dall'altra, si affiancano (e non si sovrappongono, come in passato) con competenze e poteri diversi e distinti. C'è una netta distinzione tra gli organi dell'esecutivo e il consiglio. Ad esempio, non spetta al presidente della provincia di presiedere il consiglio. Il consiglio elegge autonomamente il proprio presidente, scegliendolo tra le file dei consiglieri stessi (di solito tra color che fanno parte della maggioranza). Il presidente del consiglio provinciale convoca e dirige le riunioni del consiglio e resta in carica per tutta la durata della consiliatura.

Competenze, risorse, finanze. – Le riforme istituzionali degli anni Novanta hanno assegnato al governo della provincia competenze importanti principalmente orientate alla valorizzazione del territorio, con l'obiettivo di conciliare sviluppo economico e tutela ambientale.

Accanto alle competenze di carattere generale in materia di pianificazione e di programmazione, la provincia esercita funzioni di importanza strategica per la comunità che amministra, in particolare per quanto riguarda l'ambiente, il lavoro, la formazione professionale, l'istruzione, i beni culturali, le infrastrutture, i trasporti pubblici e lo sviluppo economico locale. Due settori che più di altri contribuiscono a definire l'identità istituzionale della provincia sono l'ambiente e la pianificazione territoriale. La provincia è un soggetto politico-istituzionale di rilievo nel campo delle politiche ambientali, sia di quelle rivolte a tutelare e conservare l'ambiente inteso in senso naturalistico e culturale; sia delle politiche volte a impedire l'inquinamento dell'ambiente inteso come spazio fisico. Le prerogative attribuite hanno fatto parlare di una "nuova" provincia nata negli anni Novanta, appunto di una «provincia ecologica».

Il governo del territorio è l'altra attribuzione fondamentale riconosciuta alla provincia; e possiamo dire che «territorio» è solo un altro modo per indicare l'ambiente, nella sua accezione più generale: le competenze della provincia in materia ambientale si correlano strettamente alle competenze urbanistiche e pianificatorie di settore. La provincia è tenuta ad adempiere a questa funzione attraverso la predisposizione e l'attuazione di uno specifico strumento urbanistico, il Piano Territoriale di Coordinamento (PTC).

Dall'inizio degli anni Novanta ad oggi la provincia ha tentato di trasformarsi anche sul piano organizzativo, per fronteggiare in modo adeguato, culturalmente e tecnicamente, i nuovi compiti. In particolare, le numerose attribuzioni in materia ambientale sono state anche, per il governo della provincia, una sfida a realizzare un salto di qualità nella struttura e nell'organizzazione del lavoro degli uffici e ad acquisire nuove e più elevate competenze professionali di tipo tecnico-specialistico. C'è stata, in effetti, una crescita "qualitativa" del personale dipendente: l'incidenza del personale laureato è salito infatti, nel quinquennio 2000-2004, dal 18,3% al 21,6% del totale. Così come è cresciuto il numero dei dipendenti con qualifiche dirigenziali.

Le relazioni intergovernative. – Nel modello di relazioni intergovernative recentemente introdotto in Italia vengono assegnati al governo provinciale soprattutto compiti di «programmazione dello sviluppo», con l'obiettivo prioritario di favorire il riequilibrio economico, sociale e culturale del territorio di competenza.

La cooperazione tra i diversi livelli di governo è il cardine del processo di decentramento varato con la riforma costituzionale del 2001. Per dare concreta attuazione alla rete di governo multilivello secondo il principio della «leale collaborazione», la legge di riforma ha previsto, tra l'altro, alcune specifiche sedi di coordinamento tra regioni, province e comuni. In particolare, la sede più importante è, o dovrebbe essere, il Consiglio delle autonomie locali (CAL), che le Regioni devono introdurre nei propri statuti, quale organo di raccordo e di confronto con gli enti locali. I CAL sono organi di rappresentanza unitaria dei comuni e delle province presso il consiglio regionale; l'obiettivo della riforma è che attraverso di essi anche i governi subregionali possano partecipare alle scelte politiche e all'individuazione degli obiettivi generali della programmazione socio-economica e territoriale della Regione.

I pareri e le osservazioni del CAL non sono però vincolanti e possono essere disattesi dalla regione. In effetti, la capacità di incidere sulle decisioni e sulle scelte del governo regionale da parte dei comuni e delle province attraverso il CAL è molto limitata e il Consiglio delle autonomie locali è rimasto, fino ad ora, un attore marginale e poco efficace nel sistema delle relazioni regione-enti locali. Perciò la contrattazione "vera" tra i governi locali e la regione si svolge ancora, per lo più, all'esterno degli organismi istituzionali ed utilizza piuttosto i canali informali tipici della contrattazione politica.

Per quanto riguarda, invece, i rapporti istituzionali tra i due livelli di governo locale, provincia e comune, ci sono relazioni costanti e dinamiche, all'insegna, per lo più, della collaborazione. La provincia è chiamata a collaborare quotidianamente con i comuni per il coordinamento e la messa in opera degli interventi di tutela ambientale e per lo smaltimento dei rifiuti. Inoltre, essa interviene direttamente, con finanziamenti e con la sua struttura operativa (uffici, personale tecnico,

operai...) in una molteplicità di settori, per sostenere i comuni nella fornitura di servizi e nella realizzazione e manutenzione di opere pubbliche, strutture e infrastrutture (dagli edifici scolastici alle strade) che abbiano un rilevante interesse per una parte vasta della comunità provinciale, oltre i confini di un singolo comune.

Un ruolo particolarmente importante la provincia italiana lo svolge nei confronti dei comuni di piccole e molto piccole dimensioni, per i quali la legge le affida una sorta di tutoraggio. È compito specifico della provincia dare supporto ai piccoli comuni, fornendo ad essi assistenza tecnico-amministrativa in varie forme, a partire dall'interscambio sistematico di informazioni istituzionali e dati statistici. La provincia, ad esempio assiste i piccoli comuni nella creazione di siti internet e della rete telematica rivolta a dialogare con i cittadini; oppure finanzia la nascita di uffici e agenzie *ad hoc* per la gestione associata di servizi vari (di avviamento al lavoro per i giovani, di informazione turistica, servizi sociali, sportivi ecc.).

Infine, si deve segnalare la diffusione e il consolidamento di nuovi rapporti di *governance* tra provincia e comuni tra loro e con i soggetti pubblici e privati che operano sul territorio. È stato attivato in questi ultimi anni un sistema variegato e multiforme di collaborazioni, utilizzando nuovi strumenti di *governance* territoriale. In particolare, tra i possibili strumenti di *governance* multilivello, la provincia promuove e coordina l'utilizzo dei «patti territoriali», uno strumento di cooperazione che punta allo sviluppo del territorio “dal basso” e che coinvolge, oltre alla provincia, i comuni, le camere di commercio, le organizzazioni sindacali dei lavoratori e degli imprenditori ed altri enti pubblici e gruppi di interesse.

UNA SINTETICA COMPARAZIONE

Nella tabella 3 abbiamo cercato di riassumere e mettere a confronto in un quadro sinottico alcuni caratteri istituzionali rilevanti dei governi locali intermedi nei sette paesi che abbiamo preso in considerazione. Dalla comparazione emerge chiaramente che esiste un nucleo di funzioni svolte da questi enti in tutta Europa, legate soprattutto al governo dell'area vasta, quali la pianificazione territoriale e l'assetto del territorio, la viabilità e i trasporti pubblici, il sostegno allo sviluppo economico e all'occupazione, ambiente e smaltimento rifiuti, edilizia scolastica e formazione professionale, In taluni casi l'ente di governo intermedio detiene anche i servizi sociali e la sanità.

Abbiamo sviluppato la comparazione prendendo in esame il funzionamento del sistema di governo multilivello secondo due variabili: 1) la collocazione dei governi intermedi nel sistema di governo multilivello dei rispettivi paesi, considerando a) sia le relazioni sviluppate con i livelli di governo sovrastanti (regione e stato federale) sia b) le relazioni con il livello sottostante (municipale); 2) la rete delle relazioni orizzontali di potere tra gli organi istituzionali del governo intermedio (consiglio, organo esecutivo e vertici della burocrazia).

TAB. 3 - Caratteri istituzionali e politici dei governi locali intermedi in sette paesi europei.

<i>Stato</i>	<i>Organi istituzionali di governo</i>	<i>Sistema elettorale</i>	<i>Durata della consiliatura</i>	<i>Funzioni e competenze</i>	<i>Entrate di bilancio</i>
Belgio	Consiglio provinciale; presidente del Consiglio p.; giunta esecutiva (sei membri, eletta in seno al Consiglio); governatore della provincia (prefetto)	Sistema proporzionale con scrutinio di lista (D'Hondt) e voto di preferenza	6 anni	Ambiente; servizi sanitari; servizi sociali; cultura e servizi per il culto; scuola; sviluppo economico; trasporto pubblico; sicurezza	Addizionale provinciale sulla tassazione delle proprietà immobiliari; trasferimenti regionali (vincolati e non); entrate proprie (tariffe sui servizi; vendita di beni e servizi, attività finanziarie)
Francia	Consiglio generale; presidente del c. g.; due organi esecutivi collegiali: <i>Bureau</i> e commissione permanente	Sistema uninominale a doppio turno	6 anni	Assistenza sociale e prevenzione socio-sanitaria; scuola e trasporto scolastico; biblioteche centrali, musei e belle arti; infrastrutture; trasporti; assetto del territorio	Tassa sulle abitazioni; tassa fondiaria sulle proprietà edili e sulle proprietà non edili; tassa sulle professioni; trasferimenti statali
Germania	Consiglio di distretto (<i>Kreistag</i>); governatore (organo monocratico – <i>Landrat</i>)	Sistema proporzionale con scrutinio di lista	5 anni (6 in Baviera)	Coordinamento dei compiti dei comuni; tutte le funzioni e i servizi che vanno oltre la capacità dei comuni; competenze tipiche: servizi sociali e sanitari; educazione ed edilizia scolastica; smaltimento rifiuti e ambiente; urbanistica; acquedotti	Trasferimenti statali; imposta locale sui redditi; imposta sugli immobili
Polonia	Consiglio di distretto; giunta distrettuale (eletta dal consiglio); presidente della giunta d.	Sistema proporzionale con scrutinio di lista e soglia di sbarramento (5%)	4 anni	Ordine pubblico e sicurezza; servizi sociali; sanità; scuola, cultura e sport; viabilità; protezione civile; tutela e pianificazione del territorio; sostegno allo sviluppo economico e all'occupazione	Compartecipazione alle imposte sul reddito delle persone fisiche e giuridiche; trasferimenti statali
Spagna	Deputazione (<i>Diputación Provincial</i>); presidente della D. (eletto dall'assemblea); vicepresidenti; Commissione di governo (eletta dall'assemblea)	Elezione di secondo grado, da parte dei consigli comunali; i seggi vengono distribuiti in modo proporzionale (D'Hondt) ai partiti che hanno avuto almeno un eletto nei c.	4 anni	Coordinamento dei servizi comunali; assistenza e sostegno ai comuni minori; adotta il Piano annuale di cooperazione alla prestazione delle opere e dei servizi comunali	Entrate tributarie proprie; partecipazione ai tributi dello Stato; fondo di cooperazione economica dello Stato; fondo sanitario

		comunali			
Regno Unito	Consiglio di contea; presidente e vice-presidente	Sistema maggioritario in collegi uninominali	4 anni	Pianificazione strategica; viabilità; trasporti pubblici; pubblica sicurezza e protezione civile; smaltimento rifiuti; servizi sociali; beni culturali e ambientali; servizi amministrativi ed elettorali; riscossione tributi locali	Trasferimenti e sovvenzioni statali vincolanti; risorse finanziarie proprie (imposte, tasse e contributi sui servizi erogati)
Italia	Presidente della provincia; Giunta esecutiva; Consiglio provinciale	Sistema misto: elezione diretta con maggioritario a doppio turno per il presidente; uninominale di collegio (corretto) per i consiglieri	5 anni	Coordinamento e programmazione territoriale, economica e ambientale; ambiente e smaltimento rifiuti; viabilità e trasporti; igiene pubblica; beni culturali; edilizia scolastica; formazione professionale	Entrate tributarie; entrate extratributarie; trasferimenti statali e regionali

Relazione tra il governo locale intermedio e i livelli di governo sovrastanti. – Nella tabella 4 proponiamo una comparazione del grado di autonomia di cui godono nei diversi paesi i governi intermedi, in base ad indicatori che rilevano a) la presenza o meno della «protezione» costituzionale, b) il livello di autonomia fiscale e c) il livello di autonomia politico-amministrativa.

TAB. 4 - *Indicatori di autonomia fiscale e politico-amministrativa dei governi locali intermedi rispetto agli organi di governo di livello superiore.*

	<i>Protezione costituzionale</i>	<i>Incidenza percentuale della spesa dei governi locali intermedi sul totale della spesa pubblica</i>		<i>Incidenza percentuale delle tasse locali sulle entrate totali dei governi locali intermedi</i>		<i>Indice di autonomia fiscale e politico-amministrativa (media)</i>
		<i>%</i>	<i>Valori sulla scala 0-2</i>	<i>%</i>	<i>Valori sulla scala 0-2</i>	
Belgio	Si	1,4	0.01	50,2	1.44	1.15
Francia	Si	5,4	0.49	51,6	1.48	1.32
Germania	Si	4,2	0.35	40,8	1.17	1.17
Polonia	No	3,3	0.24	0	0	0.08
Regno Unito	No	(Non ci sono dati di spesa per le contee)				
Spagna	Si	1,3	0.00	2,4	0.07	0.69
Italia	Si	1,7	0.05	36,5	1.05	1.03

Fonte: X. Bertrana e H. Heinelt, cit. (dati riferiti al 2005).

Stati federali - Stati regionalizzati

Per quanto riguarda il primo indicatore, come si vede, in cinque paesi su sette esiste una garanzia costituzionale per l'ente di governo intermedio; soltanto Polonia e Regno Unito (dove non esiste una costituzione codificata in un singolo documento) non prevedono tale garanzia.

Per quanto riguarda la capacità di spesa, si osserva che nei paesi federali o regionalizzati il governo locale tende a segnare livelli di spesa più bassi che negli stati unitari.

Inoltre, dove il livello regionale è investito dal governo centrale di funzioni politiche e/o amministrative abbastanza rilevanti, il governo locale intermedio tende ad essere più debole. È questo il caso della Polonia dove il governo locale intermedio è largamente dipendente dal governo regionale che gestisce la distribuzione dei fondi strutturali europei. Al contrario, in Francia i dipartimenti rappresentano il modello più strutturato e potenziato di governo locale intermedio.

Non c'è però un rapporto univoco tra capacità di spesa ed entrate autonome. In Spagna le *Diputaciones* hanno bassa capacità di spesa e basse entrate autonome, in Belgio le contee incidono poco sulla spesa pubblica ma hanno una notevole capacità di porre tasse locali. Insomma, il livello regionale, negli Stati europei, non incide allo stesso modo sui governi intermedi, in termini di limitazione dell'autonomia fiscale e politico-amministrativa.

La tabella 5 ci permette poi di sviluppare alcune considerazioni in chiave comparata sul rapporto tra governo intermedio e governi sovraordinati, non più dal punto di vista dell'autonomia fiscale di entrata e di spesa ma per quanto riguarda i poteri di controllo dei governi sovraordinati.

TAB. 5 - *Poteri di controllo esercitati dal livello di governo sovraordinato sui governi locali intermedi.*

	Nomina dell'organo esecutivo da parte dell'Ente sovraordinato (A)	Nomina dei vertici dell'apparato burocratico da parte dell'Ente sovraordinato (B)	Controllo politico-amministrativo (media) (scala 0-2)	Quota percentuale dei trasferimenti vincolati sul totale delle entrate del governo locale intermedio		Autonomia di imposizione fiscale (C)	Sorveglianza e controllo fiscale sul governo intermedio(media)	Tipi di sorveglianza e controllo sul governo intermedio (D)	Indice di controllo fiscale e politico-amministrativo (media)
				%	(scala 0-2)				
Belgio	1	0	0.5	29,6	1.22	1	1.11	1,5	1.23
Francia	0	1	0.5	23,6	0.97	1	0.98	0	0.49
Germania	0	0	0	22,5	0.92	0	0.46	1,5	0.65
Polonia	0	0	0	48,7	2.00	2	2	0	0.66
Regno Unito	(Non ci sono dati di spesa per le contee)								
Spagna	0	1	0.5	17,3	0,71	1	0.85	0	0.45
Italia	0	0	0.5	32,6	1.34	1	1.17	0	0.55

Fonte: X. Bertrana e H. Heinelt, cit.

Stati federali - Stati regionalizzati

A: **2** = il vertice dell'esecutivo è nominato dal governo sovraordinato; **1** = il vertice della giunta esecutiva viene nominato dall'organo soprastante col consenso del governo locale intermedio; **0** = No, la designazione avviene al livello locale.

B: **2** = le nomine ai posti di vertice della dirigenza vengono decise dal livello di governo sovraordinato; **1,5** = le nomine ai posti di vertice della dirigenza vengono decise dal livello di governo sovraordinato in accordo con l'autorità locale; **1** = i vertici della dirigenza vengono nominati dal governo intermedio in elenchi di funzionari reclutati dal governo sovraordinato; **0** = No, le nomine ai posti di vertice della dirigenza vengono decise localmente dal governo intermedio.

C: **2** = è richiesta l'approvazione del livello superiore per introdurre nuove tasse, anche dentro i parametri stabiliti dalla legge; **1** = sostanziale autonomia decisionale del governo intermedio, entro i parametri fissati dalla legge; **0** = piena autonomia decisionale del governo intermedio.

D: **2** = controllo di merito; **1,5** = controllo *ex ante*, giuridico e finanziario; **1** = controllo giuridico *ex post* e controllo finanziario in base ai parametri di un sistema centralizzato di gestione per obiettivi, che può portare a controlli *ex ante*; **0** = controllo *ex post*, giuridico e finanziario ma di scarsa rilevanza.

Spagna e Polonia, pur avendo mostrato una bassissima capacità di spesa autonoma, hanno un alto livello di indipendenza rispetto all'organo sovraordinato; mentre sottoposti a controlli più marcati risultano i governi intermedi in Belgio e Germania.

Nei paesi dell'Europa meridionale e orientale – Italia, Spagna, Polonia – il controllo politico sui governi intermedi non è stretto, è soprattutto di carattere giuridico e finanziario (non politico) ed avviene essenzialmente *ex post*.

Invece, nei paesi federali, come il Belgio e la Germania, i governi intermedi operano sostanzialmente come avanposti territoriali del governo statale e/o di quello federale e come tali sono inseriti in un sistema organico di controlli preventivi di tipo legislativo e fiscale che possono diventare anche controlli di merito e di opportunità.

In sintesi: la posizione del governo intermedio nel sistema di *governance* multilivello dipende essenzialmente a) dalla forza del livello regionale di governo e b) dal maggiore o minore grado di decentramento politico-amministrativo del sistema politico. I sistemi federali sono più decentrati ma mantengono relazioni più centralizzate nei confronti dei governi territoriali di quanto ne mantengano gli stati unitari.

Relazione tra governo locale intermedio e comuni. – Anche questa prospettiva dell'analisi comparata, ovvero la capacità di controllo politico-amministrativo e in materia fiscale che il governo intermedio esercita sul livello sottostante dei comuni, mostra nel complesso una posizione diversificata nel sistema della *governance* multilivello. Con qualche variazione tra un paese e l'altro (si veda la tabella 6).

TAB. 6 - *Poteri di controllo esercitati dal governo locale intermedio sui comuni.*

	<i>Controllo politico-amministrativo: il governo locale intermedio coordina gerarchicamente i Comuni (A)</i>	<i>Controllo in materia fiscale: per organizzare i loro servizi i comuni dipendono dalle risorse (tecniche, finanziarie o umane) del governo locale intermedio (B)</i>	<i>Modalità di supervisione e di controllo sui comuni (C)</i>
Belgio	0	1	1
Francia	0	2	0
Germania	1	1,5	1
Polonia	0	0	0
Regno Unito	(Non ci sono dati di spesa per le contee)		
Spagna	0	2	0
Italia	0	1	0

Fonte: X. Bertrana e H. Heinelt, cit. Con adattamenti.

Stati federali - Stati regionalizzati

A: **2** = il governo locale intermedio coordina le politiche e i servizi dei comuni; **1** = il governo locale intermedio detiene un limitato potere di coordinamento; **0** = No, il governo intermedio non può coordinare politiche e servizi dei comuni.

B: **2** = per fornire i servizi di competenza i comuni dipendono dal governo locale intermedio; **1,5** = la qualità dei servizi forniti o dal comune o dal governo intermedio dipende in modo rilevante dallo stesso governo locale intermedio; **1** = il governo locale intermedio finanzia alcuni servizi del comune; **0** = No, l'organizzazione e il finanziamento dei servizi del comune non dipendono dal governo locale intermedio.

C: **2** = il governo locale intermedio ha il potere di effettuare controlli di merito sul comune; **1** = il governo locale intermedio detiene un limitato potere di controllo giuridico e/o finanziario sul comune; **0** = il governo intermedio non ha poteri di supervisione e controllo sul comune.

In sistemi federali come il Belgio e la Germania, il governo intermedio assolve una funzione duale, in quanto opera sia come terminale amministrativo territoriale del governo soprastante per conto del quale assolve una molteplicità di funzioni amministrative, sia come istituzione di autogoverno del territorio. Questa duplice faccia del governo intermedio gli assicura un sovraordinamento gerarchico, per alcuni aspetti, rispetto ai comuni e gli attribuisce un effettivo ruolo di controllo sui comuni stessi, un ruolo che non è riconosciuto ai governi intermedi degli altri paesi dell'Europa mediterranea ed orientale.

In Francia e Italia il governo intermedio rappresenta l'ambito territoriale di decentramento amministrativo dell'amministrazione centrale. Qui, inoltre, Dipartimenti e province si sono rafforzati soprattutto in conseguenza del processo di decentramento politico e di regionalizzazione che ha interessato questi paesi.

In Spagna, la collocazione dei consigli provinciali nel sistema delle *Comunidades Autonomas* è stata una questione molto controversa.

Ciò che fa la differenza, insomma, rispetto al ruolo del governo intermedio, è il funzionamento complessivo del sistema delle autonomie. In Spagna e in Polonia i poteri di controllo finanziario sui comuni sono molto limitati e i governi intermedi di fatto possono solo coordinare il trasferimento di fondi dal livello di governo sovraordinato in direzione dei comuni.

Giova ricordare che in Spagna i consiglieri provinciali sono eletti con elezioni di secondo grado dai consiglieri comunali ed i seggi delle *Diputaciones Provinciales* sono distribuiti proporzionalmente tra i partiti sulla base dei risultati delle elezioni comunali.

In sintesi si possono distinguere i governi intermedi in diversi gruppi:

- In Belgio e in Germania il governo intermedio è al tempo stesso unità di autogoverno territoriale e struttura del decentramento territoriale dello stato e svolge così un ruolo specifico di collegamento tra i diversi livelli di governo. In Germania il governo intermedio ricopre un effettivo ruolo di controllo sui comuni.
- In Francia, Italia e Spagna il governo intermedio detiene un moderato o debole potere nei confronti dei governi sovraordinati e dei comuni ma gode di ampi spazi di autonomia stante la moderata supervisione che i livelli di governo sovraordinati esercitano, in pratica, nei suoi confronti.
- In Polonia non vige un rapporto di sovraordinazione gerarchica e di controllo tra Regioni, province e Comuni. Ciascun livello esercita competenze proprie. Una Commissione mista composta da rappresentanti del governo centrale dei tre livelli substatali è lo strumento di *governance* multilivello che discute i progetti di legge e i programmi infrastrutturali che riguardano le funzioni dei governi locali; è nell'ambito di tale Commissione che i governi locali intermedi formulano le loro proposte in materia finanziaria.
- Nel Regno Unito il processo di formazione delle politiche pubbliche è fortemente centralizzato. I governi locali non sono costituzionalmente "garantiti". Il governo di Londra spesso mostra di considerare i consigli delle contee come semplici terminali sul territorio delle politiche nazionali piuttosto che come organi democraticamente eletti e con proprie esigenze e priorità. In particolare, la fiscalità delle contee (e dei comuni) ha un'autonomia molto ridotta e la loro capacità di spesa è fortemente dipendente dalle scelte effettuate dal centro.

Le relazioni orizzontali di potere nel governo intermedio, tra consiglio e organo esecutivo. – In nessuno dei paesi qui considerati il governo locale intermedio adotta la formula di governo del *council-manager* ovvero un sistema nel quale tutte le funzioni esecutive sono affidate ad un manager nominato dal consiglio. Il

consiglio esercita il potere di indirizzo e di controllo politico ma resta sostanzialmente al di fuori dalle questioni dell'amministrazione quotidiana: un tipo di governo locale intermedio che adotta questo sistema è quello della Norvegia(qui non considerato).

Il modello del **presidente forte**, ovvero un leader eletto direttamente che controlla la maggioranza nel consiglio ed è legalmente ed effettivamente responsabile di tutta l'attività di governo, è adottato in alcuni *länder* della Germania e in Italia. In Francia, Spagna e in due *länder* della Germania il capo dell'esecutivo non è eletto direttamente dall'elettorato bensì dal consiglio, ma resta ugualmente il leader della maggioranza consiliare ed è anch'egli legalmente ed effettivamente responsabile di tutta l'attività di governo. Al modello del «presidente forte» del governo locale intermedio corrisponde anche un sindaco forte nei comuni.

In Belgio e sostanzialmente anche in Inghilterra dopo la riforma del 2000 (*Local Government Act*) le relazioni di potere tra gli organi del governo locale intermedio (e anche dei comuni) seguono il modello della **gestione collegiale**: le decisioni vengono prese da un comitato responsabile di tutte le funzioni esecutive; questo comitato esecutivo è formato da politici eletti e nomina al suo interno un leader che lo presiede.

Anche in Polonia vige un tipico modello di gestione collegiale: qui il consiglio della contea (*powiat*) elegge un organo esecutivo formato da tre a cinque membri, con un leader (*starosta*) che deve essere supportato sia dall'esecutivo che dal consiglio.

Intrecciando i modelli di relazioni di potere sia verticali che orizzontali adottati in questi paesi, si può proporre una tipologia della leadership del governo locale intermedio:

- Modello del **presidente esecutivo** (*executive leader*), capo dell'amministrazione che esercita una piena responsabilità e il controllo su tutti i servizi pubblici di competenza del governo intermedio ed esercita anche il potere di controllo amministrativo sull'attività dei comuni. È questo il modello del presidente dei *Landkreise* tedeschi.
- Modello del **presidente politico** (*political leader*), capo di un governo intermedio che esercita poteri limitati o deboli sul livello di governo sottostante ed ha la responsabilità di un numero limitato di funzioni pubbliche; ma nondimeno è una figura politicamente rilevante perché rappresenta la comunità territoriale provinciale. È questo il modello che si applica in Italia, Francia e Spagna.
- Modello del **presidente collegiale** (*collegial leader*). Nei paesi dove le relazioni di potere orizzontali seguono il modello della gestione collegiale o del leader di comitato, anche il capo del governo intermedio, sia che venga eletto dal consiglio sia che venga nominato dal livello di governo soprastante, deve cooperare in modo collegiale con gli altri attori politici eletti e con il corpo dei funzionari. Questo modello (che era vigente anche in Danimarca fino al 2007) caratterizza il governo intermedio in Belgio e in Polonia.

L'intreccio tra i diversi modelli di relazioni di potere verticali ed orizzontali che caratterizzano il governo locale intermedio nei paesi europei qui considerati è rappresentato visivamente nel quadro della tabella 7.

TAB. 7- *Relazioni di potere orizzontali e verticali che caratterizzano il governo locale intermedio in alcuni paesi europei.*

		Il governo locale intermedio nelle relazioni di potere verticali		
Relazioni di potere orizzontali nel governo intermedio	<i>Presidente politico o presidente esecutivo forte</i>	<i>Alto grado di autonomia e moderato potere di supervisione</i>	<i>Alto o moderato grado di autonomia ed elevato potere di supervisione</i>	<i>Moderato o debole grado di autonomia e moderato o debole potere di supervisione</i>
	<i>Presidente di comitato</i>	Regno Unito	Germania	Francia, Italia, Spagna
	<i>Gestione collegiale</i>		Belgio	Polonia

NOTA CONCLUSIVA SULLA PROVINCIA IN ITALIA

Contrariamente a ciò che è avvenuto in quasi tutti i paesi europei dove, quando si è deciso di riformare il governo locale intermedio, lo si è fatto all'interno di un riassetto generale delle relazioni intergovernative e nel quadro di una riforma degli equilibri di potere tra centro e periferia, in Italia la riforma della provincia sta "viaggiando da sola".

Per ragioni di tipo politico contingente (ondata di "antipolitica" e sollevamento dell'opinione pubblica contro i "costi della politica" ecc.) che è inutile ricordare qui, ed orientandosi esclusivamente sulla necessità di comprimere la spesa pubblica, si è proceduto ad una subitanea "riforma" del solo ente di governo intermedio che ne stravolge l'identità storica e introduce un nuovo meccanismo elettivo di secondo livello (v. DdL del Presidente del Consiglio «Modalità di elezione del consiglio provinciale e del presidente della provincia...» presentato il 2 marzo 2012), senza lasciare intravedere quale assetto istituzionale e quale funzionalità la "nuova" provincia dovrebbe rivestire.

La normativa varata dal governo Monti, ancora in corso di attuazione, prevede un profondo ridimensionamento e un sostanziale svuotamento della provincia, riducendone funzioni e prerogative e trasformandola, si è detto, in ente elettivo di secondo grado, con la soppressione della giunta ed il taglio drastico del numero dei consiglieri.

L'estemporanea riforma varata dal governo in carica non ha abolito le province (dato che ciò avrebbe richiesto il lungo e complesso iter parlamentare di modifica della Costituzione) ma rischia di avviare un cammino al termine del quale il governo locale intermedio apparirà snaturato rispetto al modello d'origine.

La legge 22.XII.2011, n. 214, «Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici», prevede che restino attribuite alla nuova provincia «esclusivamente» funzioni di indirizzo politico e di coordinamento delle attività dei comuni, mentre tutte le altre funzioni attualmente svolte dalle province verranno trasferite ai comuni o alle regioni, insieme alle «risorse umane, finanziarie e strumentali» delle province stesse.

Organi della provincia così "riformata" dovrebbero essere il consiglio provinciale, composto da non più di dieci membri eletti «dagli organi elettivi dei comuni ricadenti nei territori della provincia», e il presidente, eletto dal consiglio provinciale tra i suoi componenti.

È facile immaginare che il trasferimento di «funzioni» e di «risorse» agli altri livelli di governo, indicato dalla legge 214 aprirà (aprirebbe?) di sicuro problemi amministrativi, organizzativi, giuridici e politici di assai difficile soluzione. Si è fatto osservare, ad esempio, che anche se si tolgono funzioni e risorse, cioè dipendenti, alle province, questi non potrebbero comunque essere licenziati in massa ma verrebbero verosimilmente trasferiti negli organici delle regioni; e ciò farebbe aumentare la spesa pubblica dal momento che le retribuzioni regionali sono mediamente più alte di quasi 1/3 rispetto a quelle provinciali.

Se questa riforma venisse effettivamente attuata, sarebbe necessario individuare una nuova identità per l'improbabile e imprevedibile ente intermedio che scaturirebbe dal nuovo meccanismo di elezione di secondo grado.

Quel che è certo è che un esito come quello ipotizzato dalla legge 214, non trova molti supporti nella discussione che si è sviluppata negli anni passati intorno alla provincia in Italia. I molti giuristi ed esperti che hanno centrato l'attenzione sulle questioni giuridiche e costituzionali di fondo, hanno, per lo più, sollevato dubbi sull'opportunità non solo di abolire ma anche di depotenziare la provincia. In primo luogo, si è detto, la soppressione scompaginerebbe l'architettura costituzionale uscita dalla riforma del 2001 e dovrebbero essere riscritti in buona parte il sistema delle relazioni intergovernative e la distribuzione delle funzioni amministrative a livello locale.

Deve, inoltre, restare ferma, a parere di tutti, la necessità di mantenere comunque un qualche livello di governo intermedio tra comune e regione, per la programmazione, il coordinamento e la gestione degli interventi di governo del territorio; interventi che non sono gestibili a livello dei singoli comuni e necessitano di una scala di riferimento più ampia.

Le proposte convergono piuttosto nella direzione di razionalizzare il sistema delle relazioni intergovernative tra regioni ed enti locali, intervenendo con leggi ordinarie a semplificare il quadro organizzativo, eliminare sovrapposizioni di competenze e inefficienze funzionali.

Dalla comparazione europea non emerge l'opportunità di sopprimere le province, né quella di trasformarle in enti elettivi di secondo grado. Emerge, semmai, la necessità di semplificare il quadro istituzionale dei governi locali, di sopprimere, cioè, tutta una serie di enti funzionali, di società partecipate e di strutture intermedie non elettive collocate tra comuni e province e tra province e regioni e (come, ad esempio, gli ambiti territoriali ottimali – ATO – che gestiscono i servizi idrici integrati, i consorzi di bonifica, i consorzi industriali, i bacini imbriferi montani – BIM – ecc.), per eliminare costosi intrecci di responsabilità e per attribuirne funzioni e competenze, in buona parte, alla provincia stessa.

Per non andare in controtendenza rispetto all'Europa, anche in Italia la riforma della provincia dovrebbe essere il tassello di una profonda revisione di tutti i livelli di governo substatali, in cui le stesse regioni dovrebbero misurarsi esaltando il loro ruolo, magari mettendo in discussione anche il loro numero laddove la dimensione territoriale regionale coincide con quella provinciale. Oggi abbiamo bisogno di regioni più competitive in Europa, proiettate in una dimensione internazionale e non ripiegate al proprio interno a svolgere funzioni di amministrazione attiva (che magari si sovrappongono a quelle degli enti locali).

Infine, ancora guardando all'Europa, accanto alla riforma dei governi locali intermedi va posto il tema dei piccoli comuni, che sono la grande maggioranza dei comuni italiani e che senza la provincia si troverebbero in difficoltà a far fronte a molte delle funzioni amministrative che gli competono. Una questione che non sembra essere stata risolta in modo esaustivo con le forme di associazionismo attualmente previste, se solo si guarda, ad esempio, alle molte resistenze e critiche che incontra il rilancio delle Unioni di comuni.

Fonti:

X. Bertrana e H. Heinelt (a cura di), *The Second Tier of Local Government in Europe*, Londra, Routledge, 2011;

T. Valcke, H. Reynaert, K. Steyvers, *Belgium*, in X. Bertrana e H. Heinelt (a cura di), *The Second Tier of Local Government in Europe*, cit., pp. 27-55;

E. Négrier e F. Nicolas, *France*, *ivi*, pp. 73-89;

H. Heinelt e B. Egner, *Germany*, *ivi*, pp. 106-125;

C. Baccetti, *Italy*, *ivi*, pp. 164-184;

P. Swianiewicz, *Poland*, *ivi*, pp. 185-204;

X. Bertrana, M. Espinosa e J. Magre, *Spain*, *ivi*, pp. 224-242;

S. Martin, *The United Kingdom*, *ivi*, pp. 90-105.