

XXX CONFERENZA ITALIANA DI SCIENZE REGIONALI

TITOLO CONTRIBUTO: DECENTRAMENTO E REGIONALIZZAZIONE NEI PAESI DELL'EUROPA CENTRO ORIENTALE. IL CASO DELLA ROMANIA: LE SFIDE DI UN NUOVO MODELLO DI GOVERNANCE DELLO SVILUPPO ECONOMICO LOCALE

Marius SUCIU

Scuola Superiore Sant'Anna di Pisa, 33 Piazza Martiri della Libertà, 56127, Pisa, Italy
e-mail: suciu@sssup.it

SOMMARIO

Le ricerche condotte negli ultimi anni sul tema dello sviluppo economico locale nei paesi ex-comunisti dell'Europa Centro Orientale hanno privilegiato un approccio in termini di *policy* senza prestare un'attenzione particolare alle questioni della governance territoriale, cioè alle dimensioni in termini di *polity* e *politics* dei cambiamenti determinati da un ampio e ambiguo processo di decentramento nel settore delle politiche di sviluppo economico. Però, nel caso dei paesi dell'Est è difficile fare delle valutazioni sul tema dello sviluppo economico locale senza prendere in considerazione le riforme radicali riguardo al funzionamento e all'organizzazione dello stato ed ai meccanismi dell'elaborazione e dell'implementazione delle politiche pubbliche. Sebbene il decentramento nei paesi dell'Europa Centro Orientale – come “modello importato” dai paesi occidentali - segna un cambiamento radicale dalla tradizione del “centralismo democratico” su quale si basava l'organizzazione dello Stato socialista, l'attenzione, sia del mondo accademico che politico, è stata focalizzata più sulle “virtù ideologiche” di questo processo (rapporti con la democrazia, legittimità delle politiche) che sulle sue “virtù operazionali” riguardando soprattutto lo sviluppo economico.

Basato su un ampio lavoro sul campo effettuato in Romania, la presente relazione esaminerà **in primo luogo** l'importanza dei fattori contestuali che hanno condizionato e che condizionano ancora le direzioni ed i risultati del processo del decentramento e il conseguente modello di governance territoriale. L'ipotesi di partenza è che il contesto politico ed economico in cui sono state realizzate le riforme amministrative (crisi economica e finanziaria, ingiunzioni esterne nell'adozione del modello, resistenze interne) hanno avuto un impatto negativo sulle performance finali del nuovo sistema decentralizzato. **In secondo luogo**, analizzeremo le caratteristiche specifiche del processo di decentramento in Romania e il modo in cui le autorità locali esercitano le nuove competenze affidate a loro nel settore dell'elaborazione e implementazione delle politiche di sviluppo economico locale. Saranno prese in discussione i problemi riguardanti alla gestione delle nuove competenze e le implicazioni per quanto riguarda le relazioni tra lo Stato e gli enti locali. Cercheremo di mostrare chi sono i vincitori e chi sono i perdenti in seguito a questo trasferimento di competenze e responsabilità. **Nel terzo luogo**, analizzeremo le problematiche del livello amministrativo medio (il livello regionale) che nel sistema amministrativo romeno (come peraltro in tutti i paesi dell'Est) rappresenta l'anello debole. Focalizzeremo l'attenzione sui problemi della contea (judetul) il cui ruolo è stato trascurato in favore dei comuni nella prima fase del decentramento (1992-1998). Il decentramento e la regionalizzazione in Romania non si sono svolte contemporaneamente a causa delle esigenze europee poco chiare si talvolta contraddittorie. Dopo 1998 (l'anno dell'adozione della legge sullo sviluppo regionale) e soprattutto dopo l'adesione all'UE in 2007, il ruolo delle contee (judetul) è stato riconsiderato e ottiene una posizione centrale nella nuova politica regionale (basata sull'associazione “volontaria” delle contee per costituire le cosiddette “regioni di sviluppo”) per quanto riguarda la distribuzione dei fondi europei e la creazione e la gestione dei parchi industriali. Però la contea (judetul) continua ancora di giocare un ruolo incerto: riuscirà a sfruttare questa congiuntura favorevole per affermarsi come promotore e coordinatore dello sviluppo locale o diventerà “il cavallo di Troia” del governo centrale al fine di controllare “*les enjeux*” strategici a livello locale?

I. QUALCHE RIFLESSIONI SUL SENSO E SULLE DIFFICOLTÀ DEL PROCESSO DEL DECENTRAMENTO NEI PAESI EX-COMUNISTI DELL'EUROPA CENTRO-ORIENTALE

1. L'APPROCCIO ANALITICO DEL DECENTRAMENTO POST-SOCIALISTA: TRA LE DIFFICOLTÀ METODOLOGICHE E LE TENTAZIONI IDEOLOGICHE

La trasformazione post-socialista dei paesi dell'Europa Centro-Orientale è stata caratterizzata da due “grandi” transizioni, una che mirava la trasformazione della politica attraverso il passaggio dal partito unico alla democrazia liberale e l'altra che mirava la trasformazione della proprietà attraverso il passaggio dell'economia centralizzata di stato all'economia di mercato. Accanto a queste due tipi di transizioni si può notare una terza, anche se la scienza della “*transitologia*”¹ non ha prestato ad essa l'attenzione meritata rispetto al suo significato che mirava il passaggio dal “*centralismo democratico*”, promosso dal Stato socialista allo “*Stato democratico decentrato*” attraverso la creazione degli enti locali autonomi e il trasferimento verso essi di importanti responsabilità amministrative. Questa “terza transizione” aveva come obiettivo quello di “rivoluzionare” la gestione dei territori e di adattare le nuove logiche territoriali alle sfide delle recenti trasformazioni imposte dalla liberalizzazione e dalla democratizzazione di questi paesi. All'inizio degli anni '90, il decentramento - come modello teorico-ideologico occidentale che riguarda la filosofia della costruzione e dell'organizzazione dello stato - è stato imposto (altro che esportato²) ai ex paesi comunisti dell'Europa centrale e Orientale, come alternativa al modello del “*centralismo democratico*”, abbandonato nel contesto dei nuovi orientamenti strategici di sviluppo di questi paesi. In questo contesto, con il termine “*decentramento*” s'intende l'ampio processo di riforme politiche e amministrative attuate a livello sub-statale nei paesi ex comunisti, riforme che hanno cercato di:

- democratizzare la vita politica locale attraverso l'organizzazione di elezioni libere e il riconoscimento ufficiale di altre forme di partecipazione dei cittadini alla *governance* locale;
- la creazione di enti locali come nuovi soggetti di diritto pubblico;
- il trasferimento di alcune competenze e risorse finanziarie dallo Stato verso questi nuovi enti locali;
- la consacrazione del principio di autonomia nei rapporti tra le autorità locali elette e le autorità centrali, per ciò che riguarda la gestione delle nuove competenze e poteri concessi alle autorità locali.

L'imposizione di questi cambiamenti era giustificata da argomenti “*forti*”, veicolati (ma non sempre verificati) nei paesi occidentali: più trasparenza, più democrazia, più legittimità, più efficacia. Concentrandosi piuttosto sulle virtù ideologiche e meno su quelle operative, gli studiosi che si sono dedicati allo studio del decentramento post-socialista, non sono riusciti fino adesso di definire chiaramente le finalità del decentramento, anche se tutti quanti si mostrano in perfetta sintonia nel affermarsi la sua necessità. Mentre alcuni autori sottolineano il carattere condizionale del processo di decentramento, considerandolo come “*un passo necessario verso la democrazia*”³ oppure un intervento “*legato al ristabilimento della democrazia*”⁴, altri invece lo vedono piuttosto

¹ R. Charvin, « *Interrogations et notes critiques sur les notions d'Etat « post-communiste » et de « réinvention » de l'Etat dans les pays de l'Est* » In *La réinvention de l'Etat. Démocratie politique et ordre juridique en Europe centrale et orientale*, (ed. Milacic, S), Bruylant, Bruxelles, 2003 p 86

² Su questa affermazione e sul come e chi ha imposto questo modello, ci soffermeremmo più tardi.

³ M. C. Maurel, “*Décentralisation à l'Est*”, *Courrier des Pays de l'Est*, n°1033, mars, 2003, p.3

⁴ G. Marcou, « *L'administration locale et régionale en Europe centrale et Orientale* », *Notes et Etudes documentaires* (Paris) (1996) n°5027-28, p.34

come un “sottoprodotto” del processo di transizione politica, o altri ancora gli conferiscono la capacità di “stimolare” la transizione economica⁵. Studi più recenti sostengono da un lato, che il decentramento e lo sviluppo di un moderno sistema di governo locale dovrebbero essere “una delle componenti fondamentali del processo di transizione”⁶ e “una parte essenziale delle trasformazioni del sistema politico”⁷. D’altro lato, gli studi che mettono in luce soprattutto le problematiche dei livelli intermedi di gestione territoriale, insistono sulla “dimensione europea”⁸ delle riforme, considerando il decentramento a livello intermedio, come un requisito obbligatorio per l’adesione, al fine di adeguarsi alle norme e alle esigenze dell’Unione europea riguardo all’implementazione della sua politica regionale.

Nonostante la loro rilevanza teorica, questa molteplicità di considerazioni non c’impedisce però di mettere in evidenza i limiti delle analisi dedicate al processo di decentramento nei paesi ex socialisti, nel loro tentativo di scoprire il senso delle recenti riforme e di definire il ruolo che il decentramento può e deve giocare nel contesto delle trasformazioni post-socialiste, e quindi di chiarire quali sono i suoi rapporti con la democratizzazione e lo sviluppo dell’economia di mercato in questi paesi. L’inconsistenza teorica di questi studi sul decentramento post-socialista è principalmente dovuta ad una questione di scelta metodologia, cioè al come le ipotesi di partenza sono state formulate o piuttosto all’assenza di ipotesi che sono state sostituite con assiomi e postulati con notevoli conseguenze sull’efficacia e sull’efficienza degli strumenti metodologici utilizzati nelle ulteriori analisi scientifiche.

Uno dei principali punti deboli dell’approccio teorico che riguarda il decentramento post-socialista, è legato ad un uso unilaterale e categorico degli argomenti a favore del decentramento e nello stesso tempo alla relativa indifferenza nei confronti delle problematiche sollevate dall’approccio analitico del decentramento nei paesi occidentali, anche se proprio questo modello è stato alla base delle riforme amministrative nei paesi dell’Est. Nell’approccio teorico sul decentramento, questa divisione “*Est-Ovest*” è provata da una palese differenza tra il discorso ottimista ed inequivocabile di coloro che analizzano il decentramento nei paesi ex socialisti e il dibattito acuto ed estremamente polemico promosso da coloro che studiano i problemi e i dilemmi del decentramento “occidentale”. Mentre gli studi sul decentramento post-socialista lo considerano come una tendenza lineare, immutabile e irreversibile, le analisi sul decentramento “occidentale” lo presentano piuttosto come un modello ciclico, individuando periodi di decentramento che si alternano con periodi di re-centralizzazione. Mentre gli studi sul decentramento post-socialista insistono soltanto sugli argomenti a favore del decentramento e sui suoi benefici, gli studi sul decentramento “occidentale” hanno serie difficoltà nel decidere tra gli argomenti a favore del decentramento e quelli a favore della centralizzazione, dato che questi argomenti sono spesso gli stessi. Mentre gli studi sul decentramento post-socialista cercano di convincerci che il decentramento è un requisito indispensabile per la democratizzazione di questi paesi, gli studi sul decentramento “occidentale” si domandano se veramente esiste un collegamento tra democrazia e decentramento.

⁵ E. Kirchner, T. Christiansen , „*The importance of local and regional reform*“ In Decentralisation and Transition in the Visegrad. Poland, Hungary, the Czech Republic and Slovakia (ed by E. Kirchner.), Houndmills, Macmillan Press Ltd., New York, 1999 p.1

⁶ G. Peteri, Introduzione al saggio Decentralisation. Experiments and Reformes : Estonia, Latvia, Lithuania, Poland, Czech Republic, Slovakia, Hungary, Slovenia, (ed. par T. Horvath), OSI/LGI, Budapest, 2000, p.15.

⁷ T. Horvath, “*Directions and Differences of Local Changes*” In Decentralisation. Experiments and Reformes : Estonia, Latvia, Lithuania, Poland, Czech Republic, Slovakia, Hungary, Slovenia, (ed. par T. Horvath), OSI/LGI, Budapest, 2000, p. 22.

⁸ E. Lhomel, « *Un chantier décisif. Le développement régional dans les pays candidats à l’Union européenne* », Courrier des pays de l’Est, n°1024, 2002, p.4.

Tutte queste contraddizioni nell'approccio teorico sul decentramento all'Ovest e all'Est, dimostrano ancora una volta la mancanza di equilibrio e, - nel dibattito sul decentramento post-socialista, - l'assenza di serie interrogazioni sui rischi inerenti del decentramento. Il passo principale ed indispensabile per correggere questo “*défaut d'approche*” consisterebbe nell'integrazione del dibattito sul decentramento post-socialista in quello generale sul decentramento, dato che il decentramento non è un'invenzione post-socialista, ma un modello importato con i suoi limiti, un modello che nei paesi occidentali ha avuto una lunga e tortuosa evoluzione che ha portato tanti insegnamenti, ma anche tante controversie. L'integrazione dell'approccio teorico sul decentramento post-socialista nel dibattito generale sul decentramento, significa innanzitutto prendere in considerazione non solo le certezze e le virtù di questo modello occidentale, ma anche i dubbi, le principali interrogazioni e dilemmi che hanno gravitato intorno a questo argomento. Soltanto un approccio di questo genere ci permetterà di uscire da un approccio “promozionale” che caratterizza la maggior parte degli studi sul decentramento post-socialista e di affrontare il decentramento in un modo più equilibrato, più analitico, più critico e con maggiori possibilità di valutazione, ciò che ci permetterà di parlare del decentramento post-socialista non solo in termini di successi possibili, ma anche in termini di insuccessi probabili.

2. COME MIGLIORARE I MODELLI ESPLICATIVI DEL DECENTRAMENTO POST-SOCIALISTA: DA UNA VALUTAZIONE IN TERMINI DI NECESSITÀ AD UNA VALUTAZIONE IN TERMINI DI OPPORTUNITÀ E DI UTILITÀ

Per migliorare l'approccio teorico sul decentramento post-socialista e per aprire un dibattito bloccato dai postulati che decretano la condizionalità e la necessità di questo processo nel contesto delle trasformazioni post-socialiste, la nostra scelta metodologica consiste da un lato in “interventi a monte” dell'approccio scientifico, cioè sul luogo dove si costruiscono le ipotesi di partenza, per comprendere il “perché” dell'adozione del decentramento in questi paesi, e da un altro lato consiste in “interventi a valle” dell'approccio scientifico, cioè sul luogo dove si definiscono le modalità e i criteri di valutazione, per capire le sue conseguenze.

Proprio per uscire da questa logica ideologica e giustificatrice, e per passare ad una logica spiegativa, la prima sfida è quella di mettere in discussione le affermazioni che hanno costituito il punto di partenza dei postulati ai quali si è fatto cenno sopra: Nel contesto delle trasformazioni post-socialiste è davvero necessario il decentramento? Rappresenta veramente esso una condizione per queste trasformazioni? I risultati ottenuti giustificano la prosecuzione delle riforme decentralizzatrici?

Nel formulare le nostre ipotesi di lavoro partiamo dall'affermazione, largamente accettata, che il decentramento non è una soluzione inventata per i paesi dell'Est e per risolvere i problemi specifici della transizione, ma è un modello teorico e ideologico occidentale che riguarda la costruzione e l'organizzazione dello stato, modello adottato dai paesi post-socialisti come un'alternativa al “*centralismo democratico*”. Trattandosi dell'adozione di un modello esterno, il nostro obiettivo non è quello di verificare la validità di questo modello in relazione al suo contesto di origine, in cui è stato testato, ma di affermare o contestare la sua rilevanza nel contesto dove è stato trasposto. Pertanto, le questioni problematiche relative a questo processo saranno formulate tenendo conto della sua “*esportabilità/importabilità*”, ciò che significa un approccio in termini di opportunità, accettabilità, compatibilità ed utilità. Di conseguenza, nelle successive analisi, due tipi di ipotesi saranno prese in considerazione e sottoposte a delle verifiche: il primo è legato ai fattori che hanno determinato l'adozione del decentramento nei paesi post-socialisti e il secondo alle conseguenze che l'adozione del decentramento ha prodotto sotto il profilo giuridico, istituzionale ed operativo.

2.1. Il decentramento post-socialista obiettivo di politica estera o rivendicazione interna ?

La prima delle ipotesi relative alle “finalità originarie” del decentramento nei paesi dell’Europa Centro Orientale è che, - a differenza dei paesi dell’Europa occidentale, - nei paesi post-socialisti, **l’adozione del decentramento è stato piuttosto il risultato di ingiunzioni esterne e non il risultato di dibattiti e scelte interne.** Per quanto riguarda il decentramento post-socialista visto come conseguenza del processo di europeizzazione, il nostro interesse è di delineare il ruolo che i diversi attori esterni hanno giocato nella sua adozione, e da qui la nostra seconda ipotesi, intrinsecamente legata alla prima, che sostiene che **il Consiglio d’Europa ha svolto un ruolo chiave nell’adozione del decentramento nei paesi dell’Europa Centro Orientale, mentre l’Unione europea non ha avuto un’influenza significativa, contrariamente alla maggior parte dei pareri che sostengono il contrario.**

Per ciò che riguarda invece il ruolo e il contributo dei fattori interni a questo processo, l’ipotesi che si propone è che l’adozione del decentramento nei paesi ex-socialisti è stata caratterizzata da uno squilibrio tra le logiche esterne e le volontà interne, e che il decentramento è stato percepito dai paesi dell’Europa Centro Orientale piuttosto come un obiettivo di politica estera nel contesto di adesione al Consiglio d’Europa e all’Unione europea, che come una soluzione ai problemi interni esistenti. Questa affermazione può essere sostenuta dal fatto che sia la promozione/l’imposizione dei principi di decentramento da parte del Consiglio d’Europa sia l’adozione di questi principi da parte dei paesi dell’Europa Centro Orientale, si è fatta senza un serio dibattito politico su piano interno e in assenza di una previa valutazione delle opportunità in relazione ai problemi interni da risolvere e ignorando le regole e gli obiettivi che hanno accompagnato il processo di decentramento nei paesi dell’Europa occidentale. Ed è proprio questa inedita situazione, che consiste nel fatto che **per la prima volta nella storia dello Stato moderno, il decentramento, come forma di organizzazione interna dello Stato, viene imposto** (almeno a livello dei principi) **da un organismo internazionale e non da un confronto tra i fattori politici interni;** tutto ciò ci convince e autorizza di mettere in discussione sia il significato di questo processo sia le sue implicazioni operative.

2.2. Valutare il processo di decentramento come strumento di riforma

Al di là di queste proposte metodologiche che riguardano l’analisi dei fattori che hanno determinato l’adozione del decentramento nei paesi dell’Europa Centro Orientale, le nostre proposte volte a migliorare l’approccio teorico sul decentramento post-socialista, riguardano anche la valutazione delle implicazioni legate all’attuazione di questo modello come strumento di riforma. Anche se l’adozione di questo processo è stato principalmente il risultato di sollecitazioni esterne e non di volontà interne, nel corso degli ultimi anni la sua applicazione ha comunque prodotto effetti significativi nel funzionamento dei sistemi amministrativi di questi paesi. In questo senso si prenderanno dunque in considerazione sia le questioni relative alla valutazione in termini di opportunità sia quelle relative alla valutazione in termini di utilità del decentramento post-socialista.

Per quanto riguarda la valutazione in termini di opportunità, il punto di partenza del nostro ragionamento sarà il presupposto che l’adozione del decentramento nei paesi dell’Europa Centro Orientale è stato fatto senza una diagnosi sulla natura e le dimensioni dei problemi da risolvere e, pertanto, senza valutare l’adeguatezza della decisione di proporre il decentramento come migliore soluzione. Possiamo dunque affermare che il decentramento è stato adottato senza prendere in considerazione le condizioni che dovevano essere soddisfatte per garantire il successo di una tale operazione. Queste affermazioni sono sostenute dal fatto che nonostante l’ampiezza e la velocità

delle riforme decentralizzatrici attuate, i risultati ottenuti nella gestione del territorio e dei servizi pubblici sono considerati deludenti, dimostrando che, almeno in questa fase di trasformazioni post-socialiste, le performance amministrative non dipendono dal grado di decentramento dello Stato e che i fattori che determinano il successo delle riforme sono più complessi di quanto si era pensato e che essi devono essere cercati altrove.

In un contesto di transizione dominato dalle soluzioni “*prêt-à-porter*” offerte dall’Occidente, i sostenitori del decentramento nei paesi dell’Europa Centro Orientale sembrano avere sovrastimato le capacità riformatrici dei governi di questi paesi, ignorando o sottovalutando i vincoli che avrebbero potuto limitare o addirittura annullare gli effetti dell’adozione del decentramento in questi paesi. Da un lato, questi vincoli sono stati determinati dalla natura della crisi del sistema socialista che ha portato alla caduta del regime e, da un altro lato, dalle conseguenze che il processo di transizione politica ed economica ha avuto sul funzionamento dello Stato. Nei paesi ex socialisti il decentramento non è stato direttamente legato ad una riforma dello Stato, ma adottato in un contesto di uno Stato che non era ancora consolidato né dal punto di vista democratico né da quello economico, ciò che non quadra con gli insegnamenti tratti dalle esperienze dei paesi occidentali; tutto ciò ci induce a mettere in discussione l’opportunità e anche la capacità del decentramento di contribuire alla risoluzione dei problemi determinati dai cambiamenti post-comunisti. I paesi ex-socialisti hanno preferito decentrare uno stato vulnerabile e povero, ciò che ha portato per il momento solo ad una frammentazione del patrimonio e dell’azione pubblica, senza però un sostanziale miglioramento nella gestione degli affari pubblici. Possiamo così affermare che se nel periodo socialista il decentramento amministrativo non era giustificato a causa del fatto che lo Stato era troppo forte, nel periodo post-socialista il decentramento risulta inadeguato proprio perché lo Stato è troppo debole. Il decentramento non è dunque un sostituto per lo Stato, ma una modalità di organizzare il sistema amministrativo che soltanto gli Stati arrivati alla maturità sembrano che possono permettersela.

Un ultimo aspetto che sarà affrontato per proporre nuovi spunti di riflessione e per contribuire al miglioramento del dibattito teorico sul decentramento post-socialista, è legato alla necessità di valutare il processo di decentramento in relazione al suo impatto e alle sue conseguenze sul piano operativo; in effetti, anche se la sua opportunità può essere messa in discussione, tuttavia il processo è stato attuato ed ha anche prodotto degli effetti. **Una valutazione in termini di utilità**, che metta l’accento sui risultati e sulle prestazioni operative ottenute in seguito all’attuazione dei principi del decentramento nella gestione dei territori e dei sistemi amministrativi nei paesi dell’Europa Centro Orientale, **rappresenta l’elemento mancante negli studi analitici sul decentramento post-socialista.** Ed è proprio questo tipo di valutazione che ci permette di individuare le variazioni del processo, sia al interno de lo stesso paese, sia tra i paesi di quest’area. Un primo approccio che proponiamo è quello di decomporre il processo nei suoi elementi essenziali e poi di “des - astrattizzare ” e di “de-relativizzare” i concetti chiave che definiscono i suoi componenti. Questa operazione ci permetterà di trasformare le categorie ideologiche e giuridiche in categorie operazionali, che potranno essere valutate non (solo) in base alle loro connotazioni ideologiche generalizzate, ma soprattutto nel loro ambiente e nel contesto in quale esse sono state applicate.

La democrazia locale, l’autonomia locale e il decentramento dei servizi pubblici sono i componenti essenziali del decentramento post-socialista, anche se non dobbiamo dimenticare che esse non rappresentano gli obiettivi del decentramento, ma i suoi strumenti. Nel contesto delle riforme relative al funzionamento dei sistemi amministrativi, *la democrazia locale, l’autonomia locale e il decentramento dei servizi pubblici*, come mezzi del decentramento, hanno prodotto ognuno di loro, effetti e risultati specifici, ciò che giustifica dal punto di vista metodologico una valutazione

separata, con indicatori e criteri scelti in base alle problematiche connesse all'uso di questi strumenti.

L'istituzione della democrazia locale, tradotta attraverso l'installazione di organi legislativi eletti dai cittadini a livello locale, rappresenta, in ordine cronologico, il primo passo nel processo di decentramento dei paesi dell'Europa Centro Orientale e il più citato negli studi ad esso dedicati. L'adozione del principio di democrazia pluripartitica a livello locale, ha determinato un cambiamento radicale nelle modalità di elezione dei dirigenti delle amministrazioni locali in tutti i paesi dell'Europa Centro Orientale, anche se si può osservare una grande diversità relativa ai sistemi elettorali, al tipo di scrutinio, alle procedure di elezione degli organi deliberativi ed esecutivi, al grado di rappresentatività degli eletti e così via. Nello stesso tempo, si deve sottolineare il fatto che alcuni paesi hanno associato i problemi legati alla democrazia locale alla riorganizzazione dell'assetto territoriale amministrativo ciò che ha portato ad una frammentazione territoriale che alla fine si è rivelata eccessiva e contro-produttiva sul piano operativo, mentre altri paesi hanno preferito di promuovere la democrazia locale, senza mettere in discussione l'assetto amministrativo consacrato dal periodo comunista. Per quanto riguarda una valutazione in termini di "utilità" dell'impatto della democrazia locale sulla gestione degli affari pubblici, siamo interessati di due aspetti fondamentali:

- in che misura l'introduzione della democrazia pluripartitica a livello locale ha influenzato la partecipazione della popolazione in termini di miglioramento dell'accesso al processo decisionale ?
- in che misura la democratizzazione del processo decisionale ha contribuito al miglioramento del funzionamento dei sistemi amministrativi a livello locale?

Per quanto riguarda l'attuazione della nuova forma di democrazia locale nei paesi dell'Europa Centro Orientale, nonostante l'entusiasmo con il quale è stata ricevuta dalle popolazioni di questi paesi, si possono però constatare sviluppi sconcertanti e contraddittori relativi alla partecipazione dei cittadini alla vita politica locale. Le indagini elettorali⁹ ci mostrano in tutti i paesi dell'Europa Centro Orientale un evidente disimpegno della popolazione per gli affari locali, ciò che significa che la nuova forma di democrazia locale si sta confrontando con un problema di efficienza e di credibilità in questo area. Per dare una spiegazione soddisfacente a questi sviluppi, non è sufficiente fare soltanto dei riferimenti "*all'incompetenza culturale*" della popolazione, ma si deve anche riflettere sulla democrazia in termini di efficienza, invocando anche le sue capacità (o incapacità) rispetto alle aspettative delle popolazioni interessate. La questione della democrazia locale non gravita soltanto attorno alla partecipazione della popolazione al processo elettorale; al di là dei cambiamenti nel modo di eleggere i dirigenti politici, l'adozione della democrazia locale ha avuto anche un considerevole impatto sui meccanismi decisionali a livello locale, anche se non ha portato necessariamente ad un miglioramento delle prestazioni nella gestione dei sistemi amministrativi.

Una valutazione delle conseguenze della democratizzazione del processo decisionale a livello locale, ci richiede di prendere in considerazione diversi aspetti connessi alle innovazioni introdotte con l'accettazione del principio della democrazia pluralista:

- l'impatto della divisione tra il "potere" e "l'opposizione" sull'esercizio amministrativo;
- le conseguenze determinate dal cambiamento del modo di definire e di rappresentare l'interesse pubblico;
- i vincoli determinati dalla ciclicità elettorale.

⁹ M. Illner, "*Multilevel Government in Three East Central European Candidate Countries and its reforms after 1989*", EUI Working papers, n° 7, 2002, p.24.

Questi sono gli aspetti che hanno maggiormente contribuito alla complicazione del processo decisionale a livello locale rispetto al periodo comunista, e quali spesso si dimostrano veri ostacoli alla ricerca di soluzioni adatte a migliorare le performance nella gestione dei sistemi amministrativi. Pertanto, realizzare una valutazione delle conseguenze della democratizzazione del processo decisionale in termini di efficienza, significa saper delineare il ruolo e l'influenza di ciascuna delle variabili e distinguere il loro carattere vincolante o favorevole alla presa di una decisione.

L'adozione del principio di autonomia locale che ha portato alla creazione di enti locali autonomi in rapporto con lo Stato, rappresenta il secondo tipo di operazioni nell'ambito del processo di decentramento nei dell'Europa Centro Orientale, e significa la vera novità nel confronto con il periodo socialista. Questo significa che si è passato da una logica basata sui rapporti gerarchici ad una logica basata sui rapporti orizzontali, che determinano nuove prassi nella gestione del territorio, come il coordinamento, la cooperazione, la concertazione, ma anche la competizione. Il concetto di autonomia è stato trasposto quasi letteralmente dalla "*Carta europea dell'autonomia locale*" - che tutti questi Stati membri hanno firmato e ratificato all'inizio degli anni '90 - e quale definisce l'autonomia locale come "*diritto e effettiva capacità delle autorità dell'amministrazione pubblica locale di risolvere e gestire, per conto e nell'interesse delle comunità locali che esse rappresentano gli affari pubblici, nel rispetto della legge*". Questa definizione ci permette di osservare che al di là delle implicazioni giuridiche determinate dalla dotazione con personalità giuridica delle nuove collettività locali, l'obiettivo dell'adozione del principio di autonomia locale, è principalmente uno operativo. L'autonomia locale non aveva come obiettivo soltanto quello di rivoluzionare i rapporti giuridici tra lo Stato e le collettività locali, ma soprattutto quello di rivoluzionare le modalità di *governance* degli affari pubblici. Pur se, le questioni relative all'adozione dell'autonomia locale come "diritto" sono state ampiamente discusse e relativamente chiarite, le questioni relative alle conseguenze dell'autonomia locale sul piano operativo sono rimaste fuori dal dibattito pubblico e fuori dalle analisi degli studiosi, ciò che rende difficile qualsiasi tentativo di valutare l'impatto dell'autonomia locale sul piano pratico.

Una prima ambiguità che ha bisogno di un chiarimento riguarda la questione della "mancanza di autonomia" a livello intermedio di gestione, che è un elemento importante di differenziazione tra i paesi dell'Europa Centro Orientale. Nella maggior parte dei casi, la mancanza di autonomia a livello intermedio, è stata interpretata come una deficienza, come un deficit di democrazia o come una riforma incompleta, mentre la presenza di autonomia a livello intermedio è stata vista come una fase di consolidamento e di stabilizzazione dei sistemi amministrativi. Però, spesso, proprio la presenza dell'autonomia a livello intermedio, rappresenta una grande fonte di debolezza, d'incertezza e di vulnerabilità per le riforme in corso, e in particolare per quelle sul piano operativo. L'adozione del principio di autonomia locale su diversi livelli amministrativi sub-statali ha spesso portato ad un'eccessiva frammentazione dell'azione pubblica e ha complicato il processo decisionale nella gestione delle politiche pubbliche, senza trovare però delle soluzioni ai problemi che riguardano il funzionamento dei sistemi amministrativi. Oltre a ciò, la politicizzazione dei rapporti inter-istituzionali (determinati dall'adozione dell'autonomia locale) e l'uso dei criteri clientelisti nella distribuzione delle risorse e nel processo di perequazione orizzontale, portano spesso a delle grosse conflittualità, non solo tra i Comuni e lo Stato, ma anche tra il livello intermedio e lo Stato, tra il livello intermedio e i Comuni, ciò che rende molto difficile la creazione di rapporti di cooperazione costruttiva tra i diversi livelli, un requisito indispensabile per una gestione efficace, efficiente ed equa degli affari pubblici.

Un altro elemento estremamente importante nel valutare l'impatto delle autonomie locali sul piano operativo, riguarda il grado di autonomia delle collettività locali, che è probabilmente il più forte elemento di differenziazione tra i paesi dell'Europa Centro Orientale. Questo grado di autonomia

deve essere presso in discussione in una stretta connessione con la questione della capacità degli enti locali di esercitare l'autonomia acquisita nella gestione delle competenze trasferite dal livello centrale. Prima di analizzare questo parametro di base nella valutazione dell'autonomia locale in termini di performance amministrativa, si deve necessariamente fare una distinzione chiara tra il grado di autonomia e il grado di decentramento, quali sono spesso oggetto di confusione nella letteratura di specialità che esamina il decentramento. Questo è anche il motivo per quale abbiamo proposto come approccio metodologico la decomposizione del processo di decentramento post-socialista, proprio perché le operazioni connesse all'adozione dell'autonomia locale e al decentramento dei servizi pubblici nei paesi dell'Europa Centro Orientale si sono svolte in un modo dissociato e senza chiarire né la questione del grado di autonomia, né quella della capacità delle collettività locali di gestire le nuove competenze trasferite. Nel caso dei paesi dell'Europa Centro Orientale, gli ultimi sviluppi del processo di decentramento hanno portato ad un elevato aumento del grado di decentramento, dimostrato da un notevole aumento del peso della spesa pubblica locale in confronto con le spese pubbliche generali, però senza produrre allo stesso tempo un aumento del grado di autonomia locale, che resta ancora ridotto e che tende anche ad essere annichilito dal peso dei trasferimenti finanziari controllati dallo Stato. Per rilevare, spiegare e comprendere queste differenze e il loro significato, si deve uscire dalla sfera del "rappresentativo" ed entrare in quella del "significativo" tramite studi empirici approfonditi, effettuati su più livelli. Questi studi ci permettono di comprendere le modalità concrete attraverso le quali il grado di autonomia e il grado di decentramento influiscono sulle modalità di gestione di una competenza e determinano il livello di performance amministrativa. Riteniamo indispensabili tali analisi, dato che nel caso dei paesi dell'Europa Centro Orientale, consideriamo che l'efficienza nella gestione degli affari pubblici non dipende – almeno per il momento – né dal grado di autonomia né dal grado di decentramento, ma piuttosto dell'effettiva capacità di ogni ente locale di esercitare l'autonomia concessa nella gestione delle competenze trasferite dal livello superiore.

Il terzo tipo di operazione istituita nell'ambito delle riforme amministrative a livello locale nei paesi dell'Europa Centro Orientale, riguarda il trasferimento di competenze dal livello centrale alle autorità locali determinato dall'adozione del principio di decentramento dei servizi pubblici e dalla necessità di questi paesi di trasporre nella loro legislazione nazionale, il principio di sussidiarietà, in base al quale *"l'esercizio delle responsabilità pubbliche deve spettare, preferibilmente, alle autorità più vicine al cittadino, e nell'attribuzione di una responsabilità ad un'altra autorità, si deve tener conto della portata e della natura del compito, nonché delle esigenze di efficienza e di economia"*.¹⁰ Ed è proprio attraverso questo processo che si può testare l'attuazione del principio di autonomia locale, al fine di comprendere le sue variazioni, i suoi limiti e le sue implicazioni operative. Un ostacolo importante per l'analisi della ripartizione delle competenze tra lo Stato e le autorità locali nei paesi dell'Europa Centro Orientale, è rappresentato dal quadro giuridico ambiguo e confuso che riguarda le competenze delle autorità locali. Anche se le costituzioni di questi paesi fanno riferimento ad una clausola generale di competenza dei governi locali, le loro competenze specifiche non sono definite o elencate né dalle costituzioni, né dalle leggi "organici" o "di base" per la pubblica amministrazione locale. Le loro competenze si trovano dunque elencate in una maniera dispersiva in un gran numero di leggi, che in modo sparso conferiscono agli enti locali delle competenze in un determinato settore. La presenza di questa moltitudine di leggi sparse rende dunque, se non impossibile, allora estremamente difficile di realizzare una panoramica dei poteri conferiti a livello locale.¹¹ Di conseguenza, la presa in esame della ripartizione delle competenze tra i diversi livelli amministrativi decentrati rappresenta un requisito obbligatorio per capire meglio

¹⁰ Articolo 4-3 della Carta europea dell'autonomia locale.

¹¹ A. Delcamp, Ph. De Bruycker, Les compétences des collectivités locales et la proportion entre les compétences et les finances locales, Conseil de l'Europe, Strasbourg, 2000, p.17.

i rapporti tra il grado di autonomia e il grado di decentramento e per valutare le implicazioni di questi rapporti nella gestione dei servizi pubblici.

Un altro approccio necessario è appunto quello mirato all'identificazione delle competenze riguardo alla loro natura: competenze proprie, competenze condivise, competenze delegate, competenze obbligatori e competenze facoltative. Tale approccio ci consentirà di capire meglio il significato dei recenti sviluppi caratterizzati da un sostanziale trasferimento di poteri alle autorità locali nei paesi dell'Europa Centro Orientale, senza però un chiarimento delle modalità di gestione e del loro finanziamento. Il notevole aumento dei trasferimenti finanziari concessi e controllati dallo Stato, ci suggerisce l'esistenza in quest'operazione di una predominanza delle competenze delegate, con le quali lo Stato non ha fatto altro che disfarsi da alcune responsabilità "ingrate", limitando nello stesso tempo il margine di manovra e la libertà di scelta degli enti locali. Tutto ciò, unito anche alle prese critiche di posizione dei rappresentanti delle collettività locali di questi paesi, posizioni critiche che hanno cominciato a farsi sempre più sentite, ci porta alla conclusione che, in questi paesi, il processo di decentramento contribuisce piuttosto ad una limitazione dell'autonomia locale che ad un suo sviluppo. Nello spirito dei principi della *Carta europea dell'autonomia locale*, la valutazione del processo di trasferimento di competenze alle collettività locali, ci ha imposto di prendere in esame anche il problema della proporzionalità (condizione imposta a tutti i firmatari della Carta) e dell'adeguatezza delle risorse finanziarie in relazione alle competenze conferite dagli Stati¹², nonché le esigenze relative all'efficienza e all'economia nel trasferimento di una competenza, esigenze che vanno prese in considerazione in base al principio di sussidiarietà che questi stati stanno cercando di recepire nelle loro legislazioni nazionali. Pur trattandosi di problematiche fondamentali, le indagini realizzate finora dimostrano che la questione delle competenze è stata ampiamente sottovalutata nel processo di decentramento post-socialista.¹³

A oggi, nella valutazione del decentramento dei servizi pubblici nei PECO, gli unici indicatori utilizzati riguardano il peso delle spese locali rispetto al PIL, rispetto al totale della spesa pubblica e rispetto alle spese del bilancio dello stato. Una valutazione in base a questi indicatori ci fornisce un'insieme d'importanti informazioni, pur se paradossali e sconcertanti. Prima di tutto, l'importante divario tra le percentuali che riguardano questi paesi¹⁴ (almeno in una prima fase) dimostra la differenza di metodo seguito nell'analisi del decentramento delle competenze. In secondo luogo, una valutazione temporale di questi indicatori e in relazione ai paesi occidentali, dimostra che i paesi dell'Europa Centro Orientale sono riusciti in un tempo relativamente breve di sorpassare i loro omologhi occidentali, per ciò che riguarda il grado di decentramento, ciò che fa che oggi la differenza tra paesi decentralizzati e paesi centralizzati non si verifichi più, globalmente parlando, tra i paesi dell'Ovest e quelli dell'Est.

Per quanto riguarda la questione della proporzionalità delle risorse rispetto ai trasferimenti dallo Stato e la questione dell'impatto del decentramento delle responsabilità in termini di efficacia, in mancanza di dati completi, ci dobbiamo accontentare delle valutazioni a volte soggettive, fatte in base ai questionari presso i soggetti coinvolti in questo processo. Ciò che risulta dalle valutazioni, è una situazione preoccupante – permanentemente sottolineata anche dagli eletti locali, una situazione caratterizzata da una mancanza di risorse finanziarie rispetto alle competenze trasferite. Rimane dunque la forte impressione generale che **gli stati**, approfittando dell'attualità del tema del decentramento, si sono sbarazzati di una parte importante delle loro competenze e **hanno, più che altro, decentralizzato i problemi**. Questo sviluppo è stato possibile proprio perché in questi paesi il trasferimento di competenze è stato imposto dal centro, senza nessuna fase di

¹² Articolo 9 della Carta europea dell'autonomia locale

¹³ A. Delcamp, Ph. De Bruycker, op. cit., p.45

¹⁴ DEXIA, *Les finances locales dans onze pays d'Europe centrale, orientale et balte*, DEXIA, Paris, 2000

negoziiazione contrattuale tra livello centrale e gli enti locali. In effetti, alle richieste di autonomia pervenute dagli enti locali, gli Stati hanno saputo rispondere con un trasferimento di responsabilità, senza però garantire i mezzi per mettere in pratica tali responsabilità ricevute; tutto ciò autorizza gli studiosi del problema di porre l'accento sulla necessità di dotare gli enti locali con gli strumenti che le consentono di difendersi, paradossalmente, proprio da questo processo di decentramento forzato. In assenza di dati pertinenti sui rapporti tra il livello delle risorse e le competenze trasferite alle amministrazioni locali, parlare di una valutazione dell'autonomia locale, in termini di efficacia e di miglioramento delle situazioni precedenti o attuali, diventa un non-senso. Non dobbiamo dimenticare anche un altro processo che ha accompagnato e ha spesso perturbato il processo di decentramento: la privatizzazione della distribuzione dei servizi pubblici e l'adozione dei principi di gestione privata nella gestione degli affari pubblici. **Pertanto, un approccio empirico, canalizzato verso l'analisi di situazioni concrete e ben delimitate, potrebbe essere una soluzione efficace per superare le difficoltà metodologiche e per affrontare le sfide determinate dalla complessità e l'opacità di questo processo.**

Sulla base di queste considerazioni teorico-metodologiche cercheremo nella seconda parte della nostro lavoro di verificare alcune delle ipotesi proposte attraverso uno studio di caso sull'andamento e l'impatto del processo di decentramento in Romania.

II. DECENTRAMENTO E REGIONALIZZAZIONE IN ROMANIA. LE SFIDE E LE AMBIGUITÀ DI UN NUOVO MODELLO DI GOVERNANCE TERRITORIALE

1. STRUTTURA AMMINISTRATIVA E TERRITORIALE

Dopo la caduta del comunismo, la Romania, come tutti gli altri stati ex-comunisti, ha conosciuto un ampio processo di riforma del suo sistema amministrativo, riforma basata sulla promozione dei principi dell'autonomia locale e del decentramento dei servizi pubblici. Il decentramento e la creazione degli enti locali autonomi hanno rappresentato componenti importanti della strategia per la ricostruzione del sistema politico e amministrativo del paese.

Se dal punto di vista del funzionamento e delle competenze degli enti locali, le trasformazioni sono state radicali, dal punto di vista della struttura amministrativo-territoriale, i cambiamenti sono insignificanti. L'organizzazione territoriale della Romania a livello infra-statale ha preservato la struttura creata durante il periodo comunista con la legge 2/1968. In base a questa legge il territorio della Romania è organizzato su due livelli amministrativi sotto-statali: i comuni (le città, i municipi e i comuni rurali) e le contee, simili da punto di vista delle competenze e del funzionamento alle province italiane.

I comuni (comuni rurali, città e municipi) rappresentano le unità amministrativo-territoriali di base. I comuni rurali sono composti da più località rurali ("*sate*"), mentre le città ("*orase*") che hanno un numero elevato di abitanti e un alto livello di sviluppo, possono essere dichiarate municipi. Dalle 314 città e municipi, 25 hanno una popolazione di più di 100.000 abitanti, mentre il 65 % di esse non superano 20.000 abitanti.

Le contee ("*judete*") rappresentano il livello intermedio dell'amministrazione locale in Romania.

Al 1 gennaio 2007 il territorio della Romania era composto a livello di base da 2827 comuni rurali, 314 città (tra cui 103 con statuto di municipio), mentre il livello amministrativo intermedio era

composto da 41 contee più il municipio Bucarest, che ha anche statuto di contea. Dal punto di vista del Nomenclatore delle Unità Territoriali e Statistiche dell'UE (NUTS) le contee corrispondono al NUTS III.

Tabella n°1. L'evoluzione del numero di unità amministrative in Romania nel periodo 1989 – 2007

UNITA AMMINISTRATIVE	1989	2007
Comuni rurali (<i>comune</i>)	2386	2827
Città (<i>orase</i>)	200	211
Municipi (<i>municipii</i>)	60	103
Contee (<i>judete</i>)	41	42*
Totale	2686	3032

* incluso il municipio Bucarest

Per raggiungere gli obiettivi della politica di sviluppo regionale, nel 1998, con la legge 151, sono state create 8 regioni di sviluppo attraverso l'associazione volontaria delle contee. In conformità con le norme europee, queste regioni corrispondono all'livello NUTS II. Si deve tuttavia menzionare che le regioni di sviluppo non rappresentano delle unità amministrative e non sono dotate di personalità giuridica, essendo utilizzate unicamente come quadro di programmazione per i fondi strutturali destinati allo sviluppo regionale. E importante ricordare che il quadro istituzionale, gli obiettivi e gli strumenti specifici di sviluppo regionale della Romania sono stati rivisti nel contesto dei negoziati del Capitolo 21 "Politica regionale e coordinamento dei strumenti strutturali" e tradotti poi - con la nuova legge 315/2004 riguardo lo sviluppo regionale - nella legislazione romena.

Figura n°1. Le contee e le regioni di sviluppo in Romania



Tabella n°2. Alcuni dati di riferimento riguardo alle regioni di sviluppo e alle contee

Regioni di sviluppo	Superficie totale al 31.dic.2005 (km²)	Popolazione al 1 iulie 2005 (abitanti)
ROMANIA	238.391	21.673.328
1. Regione Nord-Est	36.850	3.738.601
Bacău	6.621	722.961
Botoșani	4.986	459.195
Iași	5.476	821.621
Neamț	5.896	570.367
Suceava	8.554	705.202
Vaslui	5.318	459.255
2. Regione Sud-Est	35.762	2.850.318
Brăila	4.766	371.749
Buzău	6.103	495.878
Constanța	7.071	713.825
Galați	4.466	621.161
Tulcea	8.499	253.419
Vrancea	4.857	394.286
3. Regione Sud-Muntenia	34.453	3.342.042
Argeș	6.826	647.437
Călărași	5.088	318.588
Dâmbovița	4.054	538.126
Giurgiu	3.526	288.018
Ialomița	4.453	293.102
Prahova	4.716	829.026
Teleorman	5.790	427.745
4. Regione Sud-Ovest Oltenia	29.212	2.317.636
Dolj	7.414	720.554
Gorj	5.602	386.097
Mehedinți	4.933	305.901
Olt	5.498	488.176
Vâlcea	5.765	416.908
5. Regione Ovest	32.033	1.939.514
Arad	7.754	460.466
Caraș-Severin	8.520	332.688
Hunedoara	7.063	484.767
Timiș	8.697	661.593
6. Regione Nord-Ovest	34.160	2.738.461
Bihor	7.544	596.961
Bistrița-Năsăud	5.355	318.558
Cluj	6.674	686.825
Maramureș	6.304	516.562
Satu Mare	4.418	371.759
Sălaj	3.864	247.796
7. Regione Centro	34.100	2.539.160
Alba	6.242	382.971

Braşov	5.363	596.140
Covasna	3.710	223.878
Harghita	6.639	328.547
Mureş	6.714	584.089
Sibiu	5.432	423.535
8. Regione Bucureşti-Ilfov	1.821	2.207.596
Ilfov	1.583	280.037
Municipio Bucureşti	238	1.927.559

Fonte: Quadro Strategico Nazionale di Riferimento 2007-2013, Governo della Romania, 2007.

2. LE STRUTTURE ISTITUZIONALI E L'AUTONOMIA LOCALE

Come si è fatto cenno, se a livello dell'organizzazione territoriale non sono stati cambiamenti importanti rispetto al periodo comunista, per ciò che riguardano invece l'organizzazione e il funzionamento delle strutture istituzionali (autorità deliberative ed esecutive) e delle unità amministrativo-territoriali, le riforme degli anni '90 hanno portato cambiamenti radicali. La più grande novità è stato il riconoscimento dell'autonomia locale, vista come principio di base del funzionamento delle amministrazioni locali. Durante il periodo comunista, l'amministrazione pubblica locale era parte integrante dell'amministrazione dello Stato centrale, che aveva alla base del suo funzionamento il principio del *"centralismo democratico"*. Le autorità amministrative territoriali erano considerate come organi locali del potere statale, essendo subordinate all'livello superiore. La missione delle autorità locali è stato quello di attuare la politica dello Stato e del Partito a livello locale.

Dopo la caduta del comunismo, l'autonomia locale viene riconosciuta sia dalla Costituzione¹⁵ che dalle leggi sulla pubblica amministrazione locale della Romania¹⁶. Nello spirito della Carta europea dell'autonomia locale, la legge 215/2001 definisce l'autonomia locale come *"il diritto e l'effettiva capacità delle autorità locali della pubblica amministrazione per risolvere e gestire gli affari pubblici in nome e nell'interesse delle comunità locali che loro rappresentano in conformità con la legge"* (art.3.1), e mette l'accento sul fatto che l'autonomia locale è soltanto *"amministrativa e finanziaria"* (art.4.1) La legge afferma anche che *"tale diritto è esercitato dai consigli locali, dai sindaci e dai consigli delle contee, nella loro qualità di autorità locali elette"*¹⁷ (art.3.2). Quindi, le nuove autorità locali sono i consigli locali e i consigli delle contee che vengono a sostituire i vecchi consigli locali e provinciali popolari e tra i quali non esistono più rapporti di subordinazione (art. 6.2).

I Consigli locali e provinciali (delle contee) sono composti da consiglieri eletti tramite uno scrutinio universale, uguale, diretto, libero e segreto, espresso in base della rappresentanza proporzionale. I sindaci sono eletti con scrutinio diretto uninominale, invece i presidenti dei consigli provinciali sono stati eletti dai consiglieri della contea, con uno scrutinio indiretto fino alle elezioni di 2004. A partire delle elezioni del 2008 sono eletti direttamente con voto uninominale in un unico scrutinio. Il numero dei consiglieri locali e provinciali è stabilito dalla legge della pubblica amministrazione locale in base al numero di abitanti dell'unità amministrativa, diminuite con la nuova legge. L'ultima legge sulla pubblica amministrazione locale fornisce anche i dettagli sui poteri delle autorità locali e il rapporto tra questi e le autorità statali. Vale la pena di sottolineare che, anche durante il periodo comunista i consigli locali e provinciali erano istanze elette, ma il loro potere

¹⁵ La Costituzione della Roumanie del 21 novembre 1991, modificata nel 2003.

¹⁶ La legge 69/1991, ripubblicata in 1996, sostituita con la legge 215/2001, modificata con la legge 280/2006.

¹⁷ In Romania sono state organizzate delle elezioni locali in 1992, 1996, 2000, 2004 e 2008.

decisionale era ridotto, essendo strettamente subordinato alle autorità dello Stato e del Partito. Paradossalmente, il sistema elettorale comunista sembra (almeno in termini legislativi) più democratico rispetto all'attuale sistema, nel senso che durante il comunismo era garantita una più ampia ed equa partecipazione e rappresentatività nelle assemblee territoriali elette.

3. DECENTRAMENTO DEI SERVIZI PUBBLICI E LE COMPETENZE DEGLI ENTI LOCALI E REGIONALI

Il secondo principio sul quale è stata fondata la riforma della pubblica amministrazione locale in Romania è il decentramento dei servizi pubblici. Se nel caso dell'autonomia locale, il suo regime, lo statuto, il funzionamento e le funzioni delle autorità locali sono stati specificati in modo abbastanza chiaro nelle varie leggi sulla pubblica amministrazione locale, il decentramento dei servizi d'utilità pubblica rappresenta una vera nebulosa del processo di riforme amministrative. In Romania non vi è alcuna normativa esplicitamente dedicata al trasferimento delle competenze alle autorità locali. La legge 215/2001 alludeva in modo molto generale ad alcune competenze dei consigli locali e provinciali, ma non venivano precisati né i limiti né il modo della loro gestione. Inoltre, la legge non fa distinzione chiara tra "competenza" come settore d'intervento (sanità, istruzione, ecc.) e "attribuzione" come diritto di un ente locale. Se il regime dell'autonomia locale è stato regolamentato da una specifica legge, le competenze delle autorità locali in diversi settori sono regolamentati in modo disparato, attraverso una moltitudine di testi legislativi (leggi, decreti del governo, decisioni) relativi alle finanze pubbliche, leggi finanziarie dello Stato o leggi per i vari settori pubblici. Ecco perché, se vogliamo prendere in esame la questione delle competenze esercitate dalle autorità locali è necessario eseguire una fastidiosa analisi della legislazione in vigore. Anche se in 2004 e in 2006 sono state adottate due leggi sul decentramento, nessuna di esse non è ancora riuscita a chiarire il processo del trasferimento delle competenze tra lo Stato e gli enti locali, malgrado le precisioni di natura teorica apportate nella definizioni dei diversi tipi di competenze.

Nel fare una presentazione della ripartizione delle competenze nei servizi pubblici tra enti locali, regionali e Stato, si deve prendere in considerazione il fatto che lo Stato rimane l'unico legislatore, ciò che limita l'autonomia degli enti locali, soprattutto nella fase dell'esecuzione delle politiche pubbliche. Questa specificità fa sì che nella ripartizione delle competenze tra diversi enti predomini il principio della complementarità e non quello della concorrenza o dell'esclusività. Un altro aspetto che limita l'autonomia locale è legato al relativo centralismo finanziario. I bilanci degli enti locali dipendono in proporzione di 80% dai trasferimenti dal bilancio statale.

Tabella n°3. La ripartizione delle competenze nella gestione dei servizi pubblici tra i diversi livelli amministrativi

Settore d'intervento	Comuni (comuni rurali, città municipi)	Contee	Stato (servizi deconcentrati dello stato)
I. Pubblica istruzione- servizi educativi			
1. Asili nido			
- la proprietà e la gestione degli edifici, utenze, stipendi personale didattico e non-didattico	X		
- regolamentazione, pianificazione, ripartizione fondi			X
2. Scuole materne			
- la proprietà e la gestione degli edifici, utenze, stipendi personale didattico e non-didattico	X		
- regolamentazione, pianificazione, programmi didattici, politica di personale, ripartizione fondi			X
3. Scuole elementari e medie			
- la proprietà e la gestione degli edifici, utenze, stipendi personale didattico e non-didattico	X		

-regolamentazione, pianificazione, programmi didattici, politica di personale, ripartizione fondi			X
4. Scuole speciali (per le persone con varie disabilità)			
-la proprietà e la gestione degli edifici, utenze, stipendi personale didattico e non-didattico		X	
-regolamentazione, pianificazione, programmi didattici, politica di personale, ripartizione fondi			X
5. Licei (ciclo superiore)			
- la proprietà e la gestione degli edifici, utenze, stipendi personale didattico e non-didattico	X		
-regolamentazione, pianificazione, programmi didattici, politica di personale, ripartizione fondi			X
6. Università			X
II. Servizi sociali			
1. Case di cura per gli anziani		X	
- la proprietà e la gestione degli edifici, utenze, stipendi personale			
-regolamentazione, pianificazione, ripartizione fondi			X
2. Servizi di protezione del bambino			
- la proprietà e la gestione degli edifici, utenze, stipendi personale		X	
-regolamentazione, pianificazione, ripartizione fondi			X
3. Assistenza alla persona (per anziani, persone disabili, senzatetto, reddito minimo garantito)			
- pagamento degli assegni sociali e dei stipendi per gli assistenti sociali; la strumentalizzazione delle pratiche	X		
- la regolamentazione e l'assegnazione dei fondi			X
4. Mense sociali, centri di giorno per anziani, bambini e famiglie in difficoltà			
-la proprietà e la gestione degli edifici, le utenze, stipendi personale	X		
-regolamentazione e l'assegnazione dei fondi			X
5. Alloggi sociali			
- la proprietà e la gestione degli edifici, la ripartizione degli alloggi ai richiedenti	X		
- regolamentazione, pianificazione e l'assegnazione dei fondi			X
III. Salute e servizi sanitari			
1. Ambulatori e ospedali comunitari			
- la proprietà e la gestione degli edifici, le utenze	X		
- regolamentazione, pianificazione, stipendi personale, dotazione attrezzature mediche, l'assegnazione dei fondi			X
2. Ospedali municipali			
- la proprietà e la gestione degli edifici, le utenze	X		
- regolamentazione, pianificazione, stipendi personale, dotazione attrezzature mediche, l'assegnazione dei fondi			X
3. Ospedali provinciali			
- la proprietà e la gestione degli edifici, le utenze		X	
- regolamentazione, pianificazione, stipendi personale, dotazione attrezzature mediche, l'assegnazione dei fondi			X
4. Cliniche e ospedali universitari			X
IV. Cultura, tempo libero, sport			
1. Teatri nazionali			X
2. Teatri municipali	X		
3. Musei nazionali			X
4. Musei provinciali		X	
5. Musei locali	X		
6. Biblioteche nazionali e universitarie			X
7. Biblioteche municipali e scolastiche	X		
8. Biblioteche provinciali		X	
9. Verde pubblico	X		
10. Spazi destinati alle attività sportive	X		

V. Public utilities e protezione dell'ambiente			
<i>1. Gestione retti adduzione di acqua e fognature</i>	X	X	
<i>2. Riciclaggio acque usate</i>	X	X	
<i>3. Distribuzione energia elettrica</i>			X
<i>4. Retti illuminazione pubblica</i>	X		
<i>5. Distribuzione Gas</i>			X
<i>6. Distribuzione riscaldamento</i>	X		
<i>7. Raccolta e smaltimento rifiuti</i>	X		
<i>8. Pulizia stradale</i>	X		
<i>9. Gestione cimiteri</i>	X		
<i>10. Protezione dell'ambiente</i>			X
VI. Trasporti pubblici			
<i>1. Gestione e sviluppo retti stradali nazionali</i>			X
<i>2. Gestione e sviluppo retti stradali provinciali</i>		X	
<i>3. Gestione e sviluppo retti stradali comunali</i>	X		
<i>4. Gestione trasporti urbani e trasporto scolastico</i>	X		
<i>5. Gestione trasporti extra-urbani</i>		X	
<i>6. Gestione trasporti ferroviari</i>			X
<i>7. Gestione aeroporti</i>		X	X
VII. Urbanistica e sviluppo economico locale			
<i>1. Pianificazione urbana</i>	X		
<i>2. Pianificazione regionale</i>		X	
<i>3. Strategie sviluppo economico locale</i>	X	X	
<i>4. Turismo</i>	X	X	
VIII. Amministrazione generale			
<i>1. Autorizzazioni</i>	X	X	X
<i>2. Anagrafe e registro elettorale</i>	X		
<i>3. Polizia municipale</i>	X		
<i>4. Polizia statale, gendarmeria</i>			X
<i>5. Vigili del fuoco</i>			X
<i>6. Protezione civile</i>			X
<i>7. Protezione dei consumatori</i>			X

3. ALLA RICERCA DEL SENSO DELLA RIFORMA DEL SISTEMA AMMINISTRATIVO ROMENO : TRA LE ESIGENZE DI POLITICA ESTERA E LE AMBIGUITÀ DEGLI OBIETTIVI RIGUARDO ALLA RIFORMA DELLO STATO

Un'attenta analisi del processo delle riforme amministrative in Romania, conferma l'ipotesi che il decentramento post-socialista è stato piuttosto un'esigenza legata agli obiettivi di politica estera, che un'esigenza di politica interna. Nel caso della Romania, questa ipotesi si verifica sia per quanto riguarda il decentramento, dato che la sua "costituzionalizzazione" è stata strettamente legata all'adesione al Consiglio d'Europa¹⁸, sia per quanto riguarda la regionalizzazione (programmatica e non amministrativa), che è stata esclusivamente collegata all'adesione all'UE e alle esigenze di quest'ultima relative alla gestione della politica regionale e dei fondi strutturali. A sostegno di quest'ipotesi possiamo menzionare l'esposizione dei motivi delle recenti leggi in materia di decentramento¹⁹ e regionalizzazione in Romania²⁰, uno degli argomenti forti sostenuti in entrambi i casi essendo *"l'adempimento degli impegni internazionali assunti dalla Romania"* senza però alcun riferimento al centralismo, alla riforma dello Stato, al miglioramento dei servizi pubblici locali o alle rivendicazioni locali. Se, nel caso della Romania, gli obiettivi della politica estera che

¹⁸ J.F Flaus, « Les conditions d'admission des pays de l'Europe centrale et orientale au sein du Conseil de l'Europe », European Journal of International Law, 5, 1994 p.407

¹⁹ La legge quadro del decentramento n° 195/2006

²⁰ La legge quadro del decentramento n° 319/2004

riguardano il decentramento e la regionalizzazione possono essere considerati raggiunti, per quanto riguardano però le politiche interne, questi obiettivi non sono ancora stati nemmeno definiti, eccezione facendo il caso in cui il decentramento viene considerato un obiettivo in sé stesso.

Nella stessa legge quadro in materia di decentramento del 2006 al di là delle argomentazioni relative alla politica estera, il legislatore ritiene necessaria una nuova legge poiché *"il decentramento in Romania, si è svolto senza rispettare le regole generali che governano questo processo"*. Tali argomenti dimostrano appunto la mancanza di valutazioni e di visione di quelli che hanno guidato il processo delle riforme amministrative in Romania. D'altronde, le nozioni di decentramento e di regionalizzazione, non hanno nessun legame con la tradizione amministrativa della Romania e non hanno fatto parte dal *"programma preliminare"* della "rivoluzione" rumena del 1989. Basta analizzare i due testi normativi (Decreto legge 8/1990 e la Legge 5/1990) relativi alla gestione delle unità territoriali amministrative, testi che erano in vigore tra il momento della caduta del comunismo e fino alla nuova legge sulla pubblica amministrazione locale 69/1991, che ha introdotto i nuovi principi dell'autonomia locale e del decentramento dei servizi pubblici. Per quanto riguarda la pubblica amministrazione locale, le prime misure del primo governo post-comunista non hanno cercato di rompere con il principio dell'unità del potere dello Stato riguardo al sistema amministrativo. Al contrario, il primo provvedimento è stato quello di abolire gli organi deliberativi locali (assemblee elette) e di cambiare gli organi esecutivi subordinati direttamente al governo centrale. La Legge 5/1990, adottata dopo le prime elezioni parlamentari democratiche, annunciava - senza però specificare una data - delle elezioni locali (che si svolsero nel febbraio 1992), ma non prevedeva l'abbandono del principio di unità del potere dello Stato in materia di pubblica amministrazione.

In queste circostanze, consideriamo che sia giustificato ritenere sospetto e persino sorprendente la rapidità con la quale i principi dell'autonomia locale e del decentramento sono stati adottati e inseriti inizialmente nella Costituzione del 21 novembre 1991 e poi anche nella Legge sulla Pubblica Amministrazione Locale del 28 novembre 1991. In realtà, come si è già fatto cenno, un ruolo cruciale hanno avuto gli esperti della Commissione di Venezia (Consiglio d'Europa) che sono riusciti a convincere facilmente i costituzionalisti romeni di includere questi principi nella nuova costituzione, anche prima di essere applicati nella pratica e senza alcun dibattito nazionale. Peraltro, un fatto senza precedente nel caso dei paesi occidentali e senza alcun collegamento con la tradizione rumena. Questa obbedienza ai suggerimenti del Consiglio d'Europa è stata legata al fatto che la Romania si trovava in pieno processo di adesione a questa organizzazione, che tra i criteri consacrati per l'adesione ha introdotto anche quelli di adesione ai grandi testi del Consiglio d'Europa sulla autonomia e la democrazia locale²¹. Ciò che è sorprendente, è che la Romania ha inserito nella sua Costituzione i principi della *"Carta dell'autonomia locale"*, prima che lo Stato romeno abbia firmato e ratificato la convenzione in causa.

Ecco come il desiderio di europeizzazione sembrava più forte delle tradizioni e delle esigenze interne. Per quanto riguarda la regionalizzazione il ruolo esclusivo dell'Unione europea è indiscutibile la creazione delle regioni di sviluppo. D'altronde, tutto ciò che la Romania ha intrapreso in termini di politica regionale è stato visto come una condizione necessaria per adeguarsi ai requisiti comunitari e non ha niente da fare con il processo di decentramento. La prova è il fatto che, in assenza di un obbligo esplicito da parte dell'Unione europea di andare verso una regionalizzazione amministrativa, lo Stato rumeno non ha fatto nessuna mossa in questa direzione. Al contrario, la Costituzione romena non solo non la prevede, ma *"esclude la regionalizzazione politica, così come qualunque forma di regionalizzazione amministrativa"*²². Le difficoltà e le

²¹ J-F.Flauss, op.cit, p. 407

²² C.L. Popescu, « *Aspects constitutionnels concernant la régionalisation en Roumanie* », Doc. Cg/INST (8) 21 prov., Strasbourg, 30 octobre 2001, pp.2

ambiguità del processo di riforma del sistema amministrativo rumeno non sono dovute solamente a questa dissociazione tra il decentramento e la regionalizzazione, ma anche, e soprattutto, ad una dissociazione tra il decentramento e la riforma dello Stato, che, dopo 20 anni di post-socialismo non è ancora cominciata. Questa dissociazione tra il decentramento e la riforma dello Stato nei Paesi dell'Est è inquietante rispetto alla storia del decentramento "occidentale", che non è mai stato promosso al di là della riforma dello Stato e senza che siano prese in considerazione le condizioni che possono influenzare il processo di decentramento (sappiamo che il decentramento non può essere promosso in qualsiasi circostanze e contesti).

4. DECENTRAMENTO E DEMOCRAZIA LOCALE: UNA LEZIONE DELUDENTE

Per quanto riguarda il rapporto tra il decentramento e la democrazia, si deve sottolineare che la democrazia è l'argomento il più abusato negli studi analitici relativi a questo tema, probabilmente per la sua vocazione demagogica e la sua capacità di adattarsi al nuovo "*langage du bois*" post-comunista. Sorprendente è il fatto che nei documenti ufficiali romeni (leggi in materia di decentramento e di regionalizzazione), il termine democrazia è quasi assente. Ad esempio, nella nuova legge quadro relativa al decentramento (2006) nelle premesse di questa legge le parole democrazia e cittadino sono completamente assenti, ma non manca il riferimento al rispetto degli "impegni internazionali della Romania". In questo caso, ci si può domandare per quale motivo si dovrebbe vedere nella democrazia un forte argomento a favore del decentramento, se coloro che dovevano decidere su questo processo non lo hanno fatto? Infatti, si può facilmente osservare che il decentramento e l'autonomia locale in Romania non hanno portato ad una maggiore democrazia, così come non hanno nemmeno portato ad un miglioramento dei servizi pubblici. Basta guardare la partecipazione alle elezioni locali, per rendersi conto dello scarso interesse dei cittadini romeni manifestato per la partecipazione alla gestione degli affari locali.

In Romania la partecipazione alle elezioni locali è diminuito in una maniera costante da un'elezione ad altra (62,2% nel 1992; 56% nel 1996, 50,8% nel 2000, 45% nel 2004, 39% nel 2008). Oltre a ciò, la partecipazione della popolazione al dibattito pubblico è quasi inesistente. Infatti, rispetto al periodo comunista, quando la partecipazione non era solo un diritto, ma soprattutto un obbligo ("la democrazia locale forzata"), oggi la democrazia sembra essere percepita dalla maggior parte dei cittadini come "il diritto di non partecipare". Tutto questo "*disincanto*" della popolazione in relazione alle riforme amministrative a livello locale è dovuto al formalismo e alla superficialità che hanno accompagnato questo processo. Il governo insiste nel mantenere un sistema elettorale inefficace che, paradossalmente, è diventato un grosso ostacolo sia per la democratizzazione della vita politica a livello locale, che per l'aumento dell'efficacia degli organi eletti nel processo decisionale e di gestione degli affari pubblici, cosa che indebolisce la fiducia del pubblico nelle nuove autorità locali.

Il sistema attuale non consente una rappresentatività territoriale equa dei consiglieri comunali e provinciali, ciò che crea un vero deficit di legittimità e una rappresentatività politica scarsamente legata alla società civile. Le elezioni basate sullo scrutinio di lista accorda un ruolo primordiale ai partiti politici per quanto riguarda la scelta dei candidati e l'assegnazione delle posizioni ammissibili sulle liste, ciò che fa che gli eletti si sentono più responsabili davanti al loro partito che davanti ai loro elettori. Infine, il fatto che il sindaco è eletto tramite voto diretto uninominale e i consiglieri locali attraverso il voto sulla lista, ha portato negli ultimi anni a bloccaggi politici insormontabili, con effetti molto negativi sulla gestione dei comuni (vedersi il caso di Cluj e

Bucarest). Possiamo così affermare che la democratizzazione a livello locale non è stato “*le grand enjeu*” per le autorità romene, in quanto non ha portato al miglioramento della gestione degli affari pubblici. “*Le grand enjeu*” è stato la divisione del potere, tra le elite centrali e quelle locali.

Questo è il motivo per quale il decentramento non ha portato a una maggiore partecipazione e ad un aumento dell’interesse dei cittadini per gli affari locali, ma alla nascita di una nuova categoria sociale, quella di “ barone locale ” sancita dal giornalismo investigativo sulla corruzione a livello locale. Quindici anni fa V. Pasti affermava nel suo libro ***Romania in transizione o la caduta in futuro***, che “*l’instaurazione della democrazia in Romania, ha cambiato il modo di elezione dei dirigenti, ma non ha invece cambiato la gestione della società*”. E questa situazione non sembra da allora cambiata.

5. LOGICA DEL DECENTRAMENTO DEI SERVIZI PUBBLICI: LE DIFFICOLTÀ DI UN DECENTRAMENTO MULTILEVEL

A differenza della maggior parte dei paesi dell’Est, nel caso rumeno non si può parlare di una dissociazione nel processo di decentramento tra il livello amministrativo di base e quello intermedio. Lo Stato rumeno, già dall’inizio del processo di riforma della pubblica amministrazione locale, ha scelto due livelli amministrativi (i comuni e le contee), tutti e due dotati di autonomia, verso i quali ha trasferito competenze amministrative, però senza una chiara visione del loro status, del loro ruolo e delle loro competenze, e senza neanche chiarire i rapporti tra di loro, limitandosi a stabilire che tra le autorità locali della pubblica amministrazione non esiste alcun rapporto di subordinazione.

Anche se la legge sulla pubblica amministrazione locale è stata modificata più volte dopo le prime elezioni locali tenutesi nel 1992, le modifiche non sono riuscite ad eliminare le ambiguità che persistono intorno alla definizione della contea, come ente locale. Ad esempio, la differenza tra la contea rumena, come ente decentrata e la contea deconcentrata della Bulgaria, sta solo nel fatto che la contea rumena ha un consiglio eletto, ma sconosciuto alla popolazione e senza alcuna rappresentatività territoriale e civica (un affare dei partiti), consiglio quale si trova spesso in conflitto sia con l’amministrazione statale (il prefetto), sia con il sindaco della città capoluogo della contea, sia con entrambi.

In effetti, sono tanti quelli che sostengono l’inutilità della contea rumena, pareri sostenute sia da tanti sindaci delle grandi città, sia dai prefetti, che vedono nella Contea un ente inutile. Viste queste opinioni, ci si deve appunto chiedere se questo livello intermedio non sia stato troppo presto decentralizzato? Si dovrebbe forse abbandonare questa logica della “necessità di democrazia locale e di autonomia”, e spostarsi verso una logica della “necessità di performance” in termini di politiche pubbliche, per rendere le valutazioni più rilevanti, poiché la complessità non è sempre una garanzia di efficienza.

Per quanto riguarda la regionalizzazione (la creazione di regioni di sviluppo NUTS II) è difficile parlare in termini di approfondimento del decentramento, dato che da un lato non vi è alcuna volontà politica di andare in questa direzione e, d’altro lato perché non c’è alcuna pressione esterna dopo l’adesione all’Unione europea. D’altronde, in questo caso, la questione non è il decentramento, ma la mancanza di istituzioni a vocazione regionale, visto che in Romania le regioni NUTS II sono regioni “*senza territorio*”. C’è un’illusione che in un paese unitario come la Romania la costruzione istituzionale regionale possa essere effettuata dal basso verso l’alto. Sarebbe più realistico aspettare un eventuale deconcentrazione dell’amministrazione dello Stato a livello regionale, ma non sarà un

compito facile, non a causa delle resistenze dal centro, ma a causa delle resistenze venute da parte dei presidenti delle contee e dai sindaci delle città capoluogo di queste contee.

Per quanto riguarda la modalità in cui è stato realizzato il decentramento delle competenze in materia di servizi pubblici si deve sottolineare che in tutti i paesi che hanno optato per l'organizzazione dell'autonomia locale su due livelli di autorità locali, il processo di decentramento ha favorito il trasferimento di competenze dall'livello centrale verso il livello locale di base in detrimento del livello intermedio; la Romania non ha fatto appunto eccezione a questa regola. Anche se lo Stato romeno ha accettato di istituire già dall'inizio del processo di riforme un livello intermedio dotato di autonomia locale, i governi che si sono succeduti al potere hanno sempre evitato di dargli ampi poteri e competenze, cercando continuamente di limitare la loro autonomia attraverso un rigoroso controllo delle risorse finanziarie e spesso attraverso il ricatto politico. Nel processo di decentramento dei servizi pubblici in Romania possiamo distinguere più fasi:

In **una prima fase (1992-1998)** il Consiglio di Contea è stato favorito rispetto ai comuni e alle città in termini di competenze trasferite, anche se rispetto al precedente Consiglio del popolo (dal periodo comunista), le competenze sono state chiaramente limitate, la maggior parte dei servizi restando nella gestione dello Stato, rappresentato nel territorio attraverso l'istituzione del Prefetto. In questo periodo si possono individuare due blocchi di competenze che sono state trasferite nella gestione delle contee: uno nel settore della cultura (teatri, musei, biblioteche, orchestre sinfoniche, centri culturali) e l'altro nel settore dei public utilities (trasporti pubblici urbani e inter-urbani, riscaldamento centralizzato, adduzioni d'acqua, fognature, rete stradale della contea). Verso la fine di questo periodo, in seguito al Decreto governativo 26/1997 sulla protezione dei minori, è stato creato un Dipartimento per la protezione dei minori, che ha cominciato ad operare effettivamente solo dopo il 2000. Un altro compito trasferito a livello delle contee è stato quello della gestione degli aeroporti laddove essi esistevano.

Allo stesso tempo, i comuni e le città hanno ricevuto in gestione la manutenzione degli asili nidi, delle scuole materne e delle scuole elementari, delle strade, dei parchi, dell'illuminazione pubblica, della raccolta dei rifiuti, dell'edilizia sociale, dell'assistenza sociale per le persone emarginate e delle mense sociali.

Durante tutto questo periodo, lo Stato ha mantenuto il controllo sui servizi strategici: la distribuzione dell'energia elettrica, la distribuzione del gas, le telecomunicazioni, i servizi postali, i trasporti ferroviari, i grandi aeroporti, la protezione dell'ambiente, la gestione delle risorse idriche, la gestione forestale, la polizia, la protezione civile, la salute e il sistema sanitario, l'occupazione, la disoccupazione, la protezione sociale, ecc.

In termini di spesa pubblica, possiamo osservare che per tutto il periodo 1992-1998 il livello della spesa pubblica erogata dalle contee sono state in costante aumento rispetto alle spese pubbliche erogate attraverso i bilanci dei comuni e delle città e caratterizzate di fluttuazioni importanti.

Nella **seconda fase (1999-2000)** si può segnalare un nuovo tentativo di decentramento, il quale in realtà è stato più che altro un decentramento di secondo grado, che ha seguito una partizione delle competenze tra il livello delle contee e il livello di base. Le contee hanno perso, soprattutto a favore delle città capoluogo delle contee, una serie di istituzioni di cultura e una serie di servizi di public utilities (le adduzioni di acqua, le fognature e il trattamento delle acque usate, i trasporti urbani, il riscaldamento centralizzato). Queste operazioni sono state motivate dalla preoccupazione di applicare il principio di sussidiarietà. È stato verificato che la maggior parte di questi servizi di pubblica utilità non avevano una portata provinciale, essendo presenti solo a livello delle città

capoluogo e parzialmente nelle altre città. Di conseguenza, si è deciso di trasferire questi servizi nella gestione dei comuni e delle città interessate di questi servizi.

Questa evoluzione mette in evidenza le difficoltà dello Stato di individuare e definire le missioni che potevano essere assegnate alle contee in qualità di collettività territoriali intermedi. La crisi dell'livello intermedio in Romania, che ha avuto inizio in questo periodo, è illustrata dalla considerevole diminuzione del livello di spesa nei bilanci delle contee. Nel 1999 rispetto al 1998, i bilanci delle contee sono diminuiti di oltre il 50%, mentre i bilanci delle città capo luogo si sono raddoppiati. In questo modo, il peso delle spese pubbliche effettuate attraverso i bilanci delle contee rispetto al totale delle spese pubbliche effettuate dagli enti locali sono diminuite dal 44,9% nel 1998, al 27,6% nel 1999.

La **terza fase (2001-2008)** corrisponde al periodo del dopo le elezioni della fine del 2000 e quindi alla ripresa del potere da parte PSD (Partito Social Democratico), il partito che ha governato il paese nel periodo 1990-1996. Questa fase mette in evidenza la volontà del nuovo governo di "consolidare l'autonomia locale con la prosecuzione del decentramento dei finanziamenti di alcuni servizi pubblici"²³ Non c'è nessun dubbio che, in termini di decentramento (almeno dal punto di vista quantitativo), questa fase è quella più importante di fine adesso, anche se ha sempre favorito le città e i comuni, in detrimento delle Contee. I nuovi poteri concessi sia a livello locale sia alle contee, riguardano l'istruzione, l'assistenza sociale e la protezione dei bambini. Pertanto, **i comuni e le città** hanno ricevuto nuovi poteri dal 2001 nei seguenti settori:

- il pagamento delle retribuzioni del personale docente (il decreto di urgenza del Governo n°32/2001, approvato con la legge 374/2001);
- il reddito minimo garantito (legge 416/2001);
- sostegno finanziario per il riscaldamento (decreto d'urgenza n° 115/2001)
- assistenza delle persone anziane (legge n. 17/2000)
- la creazione di servizi pubblici comunitari per le situazioni di emergenza (decreto del Governo n°88/2001);
- l'organizzazione e il funzionamento dei servizi pubblici, comunitari di evidenza dei passaporti (Decreto del Governo n° 88/2001);
- l'organizzazione e il funzionamento dei servizi pubblici, comunitari per l'evidenza delle persone (Decreto del Governo n°. governo 84/2001);
- gestione dei ospedali municipali dal 2003;
- centri di consulenza agricola.

Come abbiamo già accennato, le contee non hanno beneficiato dalla stessa attenzione riguardo al trasferimento di nuove competenze in quest'ultima fase. I settori in cui le contee hanno ricevuto nuove competenze sono stati i seguenti:

- la protezione dei minori (in realtà questo potere è stato trasferito nel 1997 con il decreto del Governo n°26/1997, ma è solo dopo il 2000 che lo Stato ha preso sul serio il finanziamento di questa competenza, in seguito alle forti pressioni da parte dai rappresentanti dell'UE);
- le scuole speciali per le persone disabile;
- pagamento degli stipendi del personale non-clericale dei culti riconosciuti dallo Stato(Decreto del Governo n°82/2001);
- la gestione dei servizi ospedalieri.

Le conseguenze budgetarie di questa fase del decentramento sono impressionanti, soprattutto per i comuni e per le città, i cui bilanci sono quasi raddoppiati nel 2001 e 2002, rispetto al 2000. Ma

²³ Vedersi il documento « Decentramento finanziario, evoluzioni fiscal - budgetarie » reso pubblico dal Ministero rumeno dell'Amministrazione pubblica all'inizio del 2002

questo è dovuto principalmente al trasferimento del pagamento degli stipendi del personale docente e all'attuazione delle legge relativa al reddito minimo garantito che hanno notevolmente gonfiato i bilanci locali con i trasferimenti dello Stato per effettuare i pagamenti sopra menzionati. In realtà, sono settori in cui le autorità locali non hanno alcun potere di decisione e di regolamentazione, ciò che ci determina a chiedersi se si tratta di un vero processo di trasferimento di competenze o solo di un trasferimento di spesa e di responsabilità. D'altronde, nei documenti del Governo, si usa la sintagma "decentramento dei finanziamenti dei servizi pubblici" e non quella di decentramento delle competenze.

È inoltre importante ricordare che, sia nel caso delle contee che, nel caso delle città capoluogo, nonostante l'aumento dei bilanci, le risorse assegnate per gli investimenti sono in continua diminuzione, ciò che dimostra che i trasferimenti di competenze realizzati negli ultimi anni non sono stati accompagnati da un finanziamento adeguato, portando in questo modo piuttosto verso una limitazione dell'autonomia locale che verso la sua consolidazione.

La questione delle risorse finanziarie messe alla disposizione degli enti locali per la gestione delle nuove competenze, rappresenta il vero "*nerf de la guerre*" nel processo di riforma della pubblica amministrazione locale, a causa della discrepanza che si è dimostrata tra il decentramento delle competenze e il decentramento delle risorse finanziarie necessarie alla gestione dei nuovi compiti. D'altronde, la questione più complicata da analizzare rimane ancora quella legata al provvedimento legislativo relativo all'obbligo per le autorità centrali "*di garantire i mezzi finanziari sufficienti per esercitare le nuove competenze trasferite*".

Tuttavia, l'analisi del processo di decentramento finanziario, che ha accompagnato il processo di decentramento amministrativo in Romania, ci consente di trarre alcune conclusioni relative alle particolarità legate alla struttura e all'livello delle risorse finanziarie delle contee, rispetto a quelle relative ai comuni e alle città.

1. Prima di tutto va ricordato che la riforma delle finanze locali in Romania, nonostante la moltitudine dei testi legislativi prodotti in 18 anni di autonomia locale, non è riuscita a spezzare la logica imposta dal regime comunista sulla fiscalità locale, mantenendo un sistema fiscale locale anacronico, privo di rentabilità ed efficacia e totalmente inadeguato agli attuali cambiamenti relativi all'istaurazione dell'economia di mercato, ciò che ha portato ad una crescente dipendenza dei bilanci locali da un sistema centrale di dotazioni di bilancio, sempre più ambiguo e controverso.

2. Le principali categorie di entrate che costituiscono i bilanci locali sono le risorse proprie, le risorse condivise con lo Stato, i trasferimenti dallo Stato e i prestiti. Per quanto riguarda le risorse proprie, che dovrebbero essere la principale fonte di esercizio dell'autonomia locale, anche se la legge consente alle amministrazioni locali di utilizzarle liberamente, le autorità locali non hanno nessun diritto di creare, modificare o rimuovere le tasse e le imposte locali. È l'autorità centrale quella che definisce il tipo di tasse e di imposte che costituiscono le risorse proprie delle autorità locali come anche la base d'impostazione, il tasso e le modalità di raccolta di tali tasse. Ciò che differenzia le contee dalle altre categorie di enti locali, è il livello di risorse proprie e la loro struttura. Le risorse proprie dei comuni e delle città rappresentano in media il 20% dei ricavi totali, con una tendenza di diminuzione dopo il gonfiore dei bilanci locali con gli importi che rappresentano gli stipendi degli insegnanti. La struttura delle risorse proprie nei bilanci delle contee è molto diversa rispetto a quella dei comuni e delle città e rappresenta soltanto il 5-6% del totale, ciò che dimostra un grado molto alto di dipendenza dei bilanci delle contee dai trasferimenti dello Stato.

3. Dato il livello molto basso di entrate proprie nei bilanci locali, i trasferimenti dal bilancio di Stato per la perequazione verticale e orizzontale occupano una posizione strategica, soprattutto nel caso dei bilanci delle contee.

4. Una novità di rilievo apportata dalla legge sulle finanze pubbliche locali, poi confermata dalla legge 215/2001, è legata al ruolo attribuito al Consiglio di Contea nella distribuzione per i Comuni e le Città dei fondi nel processo di perequazione orizzontale. Quindi, il Consiglio di Contea decide sulla distribuzione di una parte importante dei trasferimenti provenienti dal bilancio dello Stato, avendo il diritto di stabilire anche i criteri per la distribuzione del 50% delle somme assegnate. In questo modo, il Consiglio di Contea, nonostante i suoi ridotti poteri sugli affari pubblici, è dotato di un rimarcabile strumento di controllo politico sui comuni. Questa nuova situazione conduce ad una politicizzazione eccessiva della procedura budgetaria, ciò che influisce in maniera negativa sul funzionamento delle autonomie locali in Romania e mette in discussione lo status di ente locale del Consiglio di Contea.

Questa analisi ci ha permesso di capire gli stratagemmi dello Stato per limitare l'autonomia locale e per trasformare la Contea in uno strumento di controllo sulle altre categorie di enti locali nel servizio del Governo Centrale.

6. IL DECENTRAMENTO E LA GOVERNANCE DELLO SVILUPPO ECONOMICO A LIVELLO LOCALE E REGIONALE.

Il decentramento non riguarda solo gli aspetti amministrativi, in termini di gestione dei servizi di public utilities e i servizi sociali, ma anche lo sviluppo economico. Ed è proprio su questo piano la grande debolezza del processo di decentramento nei paesi dell'Est. In Romania, ad esempio, le autorità locali non sono state coinvolte nel processo di riforma economica (ristrutturazioni, privatizzazioni, sostegno alle imprese, sviluppo di zone industriali). Per quanto riguarda lo sviluppo economico post-socialista, questo si è realizzato soprattutto attraverso la de-regolamentazione che attraverso il decentramento delle politiche di sviluppo. Sia lo Stato sia le autorità locali hanno iniziato solo negli ultimi anni a prendere in considerazione il ruolo delle autorità pubbliche nelle politiche di sviluppo nel contesto di un'economia di mercato e hanno ancora molto da imparare.

Il coinvolgimento delle autorità locali nel settore dello sviluppo economico pone la questione dell'articolazione tra i diversi livelli amministrativi, ma anche tra il pubblico e privato. Si passa da un'articolazione verticale ad una logica che combina l'articolazione verticale all'articolazione orizzontale. Questo disegno complica le cose, ma non garantisce la risoluzione dei problemi. Si entra così nel campo della governance territoriale, un concetto molto popolare nei paesi occidentali in materia di politiche pubbliche, ma poco conosciuto e difficile di metterlo in pratica nei paesi dell'Est. Si passa da un unico principio (rudimentale, ma efficace, in relazione agli obiettivi del comunismo), la subordinazione, ad una triade di principi: la cooperazione, il coordinamento, la concertazione, concetti moderni, ma non molto compatibili con la mentalità delle élite politiche locali e centrali dei paesi dell'Europa orientale, che sono più interessate al monopolio del potere che della sua gestione. Il decentramento ha rotto la vecchia logica relativa al monopolio dello Stato nelle politiche di sviluppo, ma non è riuscito a creare un'altra più efficace. Tutto ciò fa sì che oggi assistiamo ad una frammentazione dell'azione pubblica, che per il momento non riesce a definire e a sviluppare i meccanismi necessari per una *governance* territoriale moderna ed efficace.

Per il momento la questione della *governance* territoriale e il coinvolgimento degli enti locali nelle politiche di sviluppo può essere analizzata solo attraverso le problematiche riguardanti la politica di sviluppo regionale e la politica di sostegno alle attività economiche (parchi industriali, tecnologici, scientifici e incubatori d'affari).

Le basi dell'attuale quadro giuridico, istituzionale e operativo in materia di politica regionale sono state messe dallo studio "La Carta verde per la politica regionale in Romania", pubblicato nel 1997 e finanziato dall'Unione Europea nell'ambito del programma Phare. Lo scopo di questo studio è stato quello di proporre un nuovo quadro territoriale istituzionale e operativo per la politica regionale, in conformità con i principi e le esigenze dell'UE, che ha ritenuto che l'attuale struttura amministrativa della Romania, composta da 42 contee non rappresentasse un quadro adeguato per la gestione dei programmi europei di pre-adesione sulla politica regionale e dei fondi strutturali dopo l'adesione. Di conseguenza, la Carta verde ha proposto la creazione di otto regioni di sviluppo. Il principio adottato è stato quello di una aggregazione delle contee che hanno *caratteristiche comuni* e un *potenziale di integrazione funzionale*. Il modello proposto è d'ispirazione inglese e presuppone la creazione di queste regioni, in base ad un accordo di associazione e cooperazione volontaria tra le contee.

Questo quadro è stato approvato con la legge 151/1998 e mantenuto in seguito alla legge 315/2004 in materia di sviluppo regionale. Le regioni di sviluppo non sono enti territoriali dotati autonomia (art. 4,2), ma semplici forme di cooperazione inter-istituzionale tra le contee. La regione di sviluppo è una struttura senza personalità giuridica. È creata in seguito ad un accordo firmato dai consigli di contea (o il Consiglio Generale del Comune di Bucarest) interessati, con l'accordo dei consigli locali interessati. Si deve ricordare che a livello delle nuove regioni create non ci sono dei servizi deconcentrati dello Stato, quello che dimostra che si tratta di regioni *"senza territorio"*. In questo contesto è difficile individuare l'utilità di queste regioni aldilà di quella di soddisfare le esigenze di natura statistica dell'UE.

D'altronde, gli obiettivi di sviluppo definiti dalla legge potrebbero essere seguiti senza problemi e probabilmente meglio nell'attuale quadro territoriale (la riduzione delle disparità territoriali, la preparazione del quadro di gestione dei Fondi strutturali e la correlazione delle politiche settoriali del governo). È sufficiente prendere in considerazione solo l'ultimo obiettivo per chiedersi come possono le nuove regioni contribuire alla correlazione delle politiche settoriali dello Stato, se lo Stato non ha nessuna istituzione o servizio deconcentrato a livello regionale? L'idea che le contee hanno una dimensione troppo piccola per soddisfare le esigenze della politica regionale dell'Unione europea è poco credibile, perché la "forza" di una unità amministrativa non è data dalle sue dimensioni (demografiche e spaziale), ma dalle sue strutture organizzative (istituzioni, competenze, capacità, risorse, volontà politica, solidarietà istituzionale e sociale, ecc.) I cantoni svizzeri, ad esempio sono molto inferiori come dimensioni alle contee rumene, ma per questo non hanno dei problemi nella gestione delle politiche territoriali.

L'inutilità, per il momento, del nuovo quadro regionale per i problemi di sviluppo della Romania è stato dimostrato dalle statistiche regionali pubblicate nel Quadro di Riferimento Strategico Nazionale 2007-2013, che mostra un aumento accelerato delle disparità inter-regionali, proprio dal momento in cui questo nuovo quadro è stato messo in pratica. Il metodo che è stato alla base della creazione delle nuove regioni di sviluppo in Romania avrebbe dovuto rafforzare la cooperazione tra le contee, ma finora questo *"ideale"* non è stato raggiunto. La cooperazione si riduce a due tre riunioni dei presidenti delle contee all'anno, riunioni per la distribuzione dei fondi europei assegnati dallo Stato su un approccio regionale per essere spesi in base a una logica provinciale. L'interesse e la solidarietà regionale rimane ancora da scoprire.

Tabella n°4. Indicatori riguardo allo sviluppo regionale in Romania (media nazionale = 100)

-/-

Regione	PIL/capite		Tasso di disoccupazione (ANOEM)		Investimenti stranieri diretti (ISD)/capite		PMI/1000 abitanti		Popolazione rurale	
	1998	2004	1998	2005	1998	2005	1998	2005	1998	2005
Nord-Est	79,8	69,2	133,6	115,2	15,3	7,7	71,3	64,5	123,9	125,5
Sud-Est	100,1	90,7	112,5	108,5	42,7	63,8	101,4	91,4	94,7	98,7
Sud	85,8	83,4	97,1	123,7	65,5	41,2	77,0	67,7	129,0	129,3
Sud-Ovest	90,0	83,3	104,8	125,4	11,9	31,9	85,9	70,2	120,8	116,4
Ovest	100,9	114,7	101,9	86,4	99,1	76,3	91,2	105,7	83,8	80,7
Nord-Ovest	95,5	97,2	84,6	67,8	41,9	45,4	106,5	109,0	104,9	104,0
Centru	105,9	104,2	98,1	123,7	87,7	62,9	101,1	105,7	87,1	88,9
Bucarest-Ilfov	162,2	191,5	47,1	40,7	598,3	593,5	194,1	228,2	24,8	21,1

Fonte: Programma Operativo Regionale, Governo della Romania, 2007

Tabella n°5. L'evoluzione del PIL regionale nel periodo 1998 – 2003

Regione	RO	NE	SE	S	SO	O	NO	C	BUC
PIL/capite (in euro)									
1998	4.699,2	3.739,1	4.685,7	4.008,8	4.248,3	4.793,4	4.505,1	4.993,3	7.704,9
2003	6.058,0	4.337,1	5.198,9	4.853,1	4.867,2	6.593,8	5.762,2	6.547,3	12.564,7
Crescita relativa (%)	29	16	11	21	15	38	27	31	63

Fonte: Piano Nazionale di Sviluppo per il periodo 2007-2013, Governo della Romania, 2006

Le Agenzie di sviluppo regionale, create per contribuire all'attuazione della nuova politica regionale, non sono riuscite a diventare reali istituzioni di sviluppo. Dopo molti conflitti politici legati alla loro localizzazione e alla ripartizione dei posti di lavoro ben remunerati, queste strutture si trovano di fronte a una crisi di "paternità" e di status. Sconosciute per il pubblico e contestate dalla maggior parte delle autorità locali, le loro funzioni diventano di più in più tecnocratiche e strettamente legate alle responsabilità assegnate dal Ministero dello Sviluppo riguardo alla gestione dei programmi europei (organizzazione degli appalti di progetti, selezione dei progetti, monitoraggio, ecc. Questa tendenza di essere accaparrate dallo Stato è diventata più pregnante dopo l'adesione all'UE, quando le agenzie di sviluppo regionale sono state trasformate in organismi intermedi per l'autorità di gestione del POR (Programma Operativo Regionale).

Questo è il motivo per quale le contee e le grandi città hanno iniziato a crearsi le proprie agenzie di sviluppo che dovrebbero essere coinvolte nello sviluppo e nella gestione dei loro progetti futuri. In realtà, l'unico obiettivo raggiunto tra quelli proposti dalla creazione di questo nuovo quadro per lo sviluppo regionale in Romania, è stato solo quello richiesto dalla Commissione europea di creare un quadro istituzionale per la gestione dei fondi assegnati dalla politica regionale dell'UE. Ma gli enormi problemi con cui si sta confrontando la Romania dal punto di vista delle disparità territoriale di sviluppo non possono essere risolti solo con i fondi europei, che non sono sufficienti e i criteri dell'assegnazione di essi spesso non sono adeguati alle realtà locali e regionali della Romania. Lo Stato rumeno deve dimostrare un sincero desiderio di creare delle strutture e delle risorse adeguate che, al di là di soddisfare le esigenze tecnocratiche di Bruxelles, possano risolvere le questioni regionali e locali reali, venendo così all'incontro delle aspettative legittime dei cittadini.

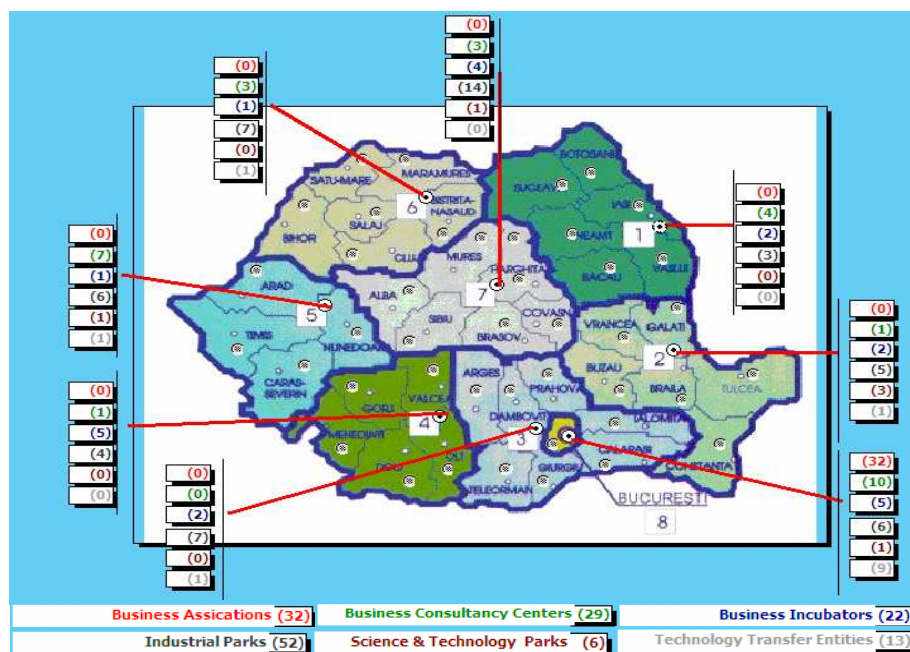
Le problematiche e i problemi dei parchi industriali e delle operazioni di deindustrializzazione delle aree dimesse devono essere considerate nell'ambito dei recenti sviluppi nel processo di decentramento che riguarda il settore delle politiche di sviluppo economico, settore che fino poco tempo fa si è trovato nella competenza esclusiva dello stato. L'adozione della Legge 490/2002, legge che riguarda la creazione e lo sviluppo dei parchi industriali in Romania significa praticamente il coinvolgimento formale degli enti locali romeni nelle politiche di sviluppo economico locale. A questo atto normativo si deve aggiungere anche la legge 51/2006 che legifera e stimola l'organizzazione delle associazioni comunitari inter-comunali. L'adozione di questi due atti normativi ha condotto negli ultimi anni ad una dinamica senza precedenti per quello che riguarda la creazione d'istituzioni a livello locale per gestire le nuove competenze nel settore dello sviluppo economico.

Tabella n°6 Le strutture di sostegno alle imprese in Romania (2007)

TIPOLOGIA	N°
Parchi industriali	52
Incubatrici di affari	22
Parchi scientifici	6
Centri di consulenza	29
Entita ITT	13
Associazioni	32
Totale	154

Fonte: La strategia di sviluppo delle strutture di sostegno alle imprese in Romania, Governo della Romania, 2000

Figura n°2 La distribuzione regionale delle strutture di sostegno in Romania (2007)



Fonte: La strategia di sviluppo delle strutture di sostegno alle imprese in Romania, Governo della Romania, 2007

Figura n°3. La distribuzione delle strutture di sostegno alle attività economiche nella Contea di Brasov



	Localione	Tipologia	Stadio	Superficie (ha)	Grado di occupazione (%)
Parco industriale Carfil	Brasov	brownfield	funzionale	1,87	100
Parco industrialeMetrom	Brasov	brownfield	funzionale	6,37	100
Parco industriale Fagars	Fagaras	brownfield	funzionale	10,0	20
Parco industriale Zarnesti	Zarnesti	brownfield	funzionale	43,3	30
Parco industriale Victoria	Victoria	brownfield	funzionale	5,5	0
Parco industriale Presjmer	Prejmer	greenfield	progetto	84,0	0
Parco industriale Euroland	Vladeni	greenfield	progetto	47,1	0
Brasov Industrial Park	Ghimbav	greenfield	progetto	34,0	0
Incubatore di Affari Brasov	Brasov	brownfield	funzionale	0,3	100

Durante le nostre inchieste sul territorio abbiamo potuto constatare che i nuovi attori dello sviluppo locale non si conoscevano tra di loro e non sapevano dei programmi di sviluppo attivati sotto la regia pubblica. Tutto ciò può essere interpretato come conseguenza di un decentramento promosso

dal centro, spesso su suggerimento degli organismi internazionali e senza un dibattito e una visione condivisa tra i diversi attori coinvolti.

Il decentramento nel settore dello sviluppo economico locale ha condotto in una prima fase ad una frammentazione dell'azione pubblica ed ad un vero "*separatismo*" istituzionale che ha favorito più la concorrenza territoriale che la cooperazione, con delle conseguenze negative sul processo di sviluppo. Così, la grande sfida nel settore delle politiche di sviluppo economico locale è di scoprire il valore della cooperazione e della concertazione come strumenti fondamentali dello sviluppo. Per quello che riguarda le possibilità offerte agli enti locali di contribuire alla deindustrializzazione delle aree dimesse o in difficoltà, si è potuto constatare in base alle esperienze dei nuovi parchi industriali di Brasov, che fino adesso le operazioni sono state realizzate più in una logica immobiliare che in una di sviluppo, e che i problemi attuali sono più di natura politica che tecnico-organizzativa.

Nel caso dei parchi industriali della Contea di Brasov, questi si sono costituiti in conformità alla nuova normativa del 2002, che ha consentito la cessione di una parte del patrimonio immobiliare delle imprese dello stato localizzate sulle grandi aree industriali in difficoltà nella proprietà del Consiglio di Contea (Carfil e Metrom) o nella proprietà dei comuni (Zarnesti, Fagaras, Victoria). L'obiettivo centrale di questa operazione non era quello di trovare soluzioni di riqualificazione delle grandi aree, ma di diminuire i debiti accumulati da queste imprese rispetto alle tasse e alle imposte dovute agli enti locali. Così si spiega il fatto che dopo la separazione della proprietà non è esistito nessun progetto comune di riqualificazione tra le società "madri" statali e le società di gestione dei nuovi parchi create sulle aree cedute alla Contea o ai Comuni. Ogni istituzione ha preferito di seguire i propri obiettivi che non hanno trovato punti di convergenza. Lo Stato ha continuato a mantenere le sue aree in uno stato d'agonia, ma questa sembra a servire ad alcuni interessi occulti, mentre la Contea e i comuni che hanno ricevuto in proprietà le nuove aree, hanno cercato di occuparli in fretta per ragioni "sociali" e per portare nuove risorse ai loro budget. Rispetto agli obiettivi iniziali, quelli occupazionali, le esperienze di CARFIL e METROM possono essere considerate dei successi per il semplice motivo che le due società sono riuscite in un breve periodo ad affittare alle imprese locali tutti gli spazi disponibili, grazie alle tariffe agevolate e ad avere altre decine di richieste da parte delle imprese, soprattutto locali, in ricerca di soluzioni d'insediamento. Invece, in una prospettiva di sviluppo, questi successi relativi non hanno un impatto importante perché il problema delle grandi aree industriali localizzate sul territorio della città di Brasov e della Contea non è stato ancora risolto. Nonostante i successi ottenuti dalle due società della Contea nell'occupazione delle aree assegnate, lo Stato non sembra sensibile a queste esperienze e alle proposte di sviluppo dei due parchi industriali che chiedono in vano la cessione delle altre aree non utilizzate all'interno delle due imprese appartenenti al Ministero della Difesa. Oltre a ciò, la legge non permette alla Contea di vendere le aree e gli immobili dei parchi industriali per poter ottenere le risorse necessarie per l'acquisizione di nuove aree. Così, le due società si trovano per il momento in una situazione d'impasse di punto di vista del loro sviluppo e le soluzioni si devono trovare nell'area della negoziazione politica. E' questa la ragione per quale all'iniziativa del Direttore della Società Carfil, consapevole delle difficoltà in cui si trovano i nuovi parchi industriali creati in base della legge del 2002, è stata creata l'Associazione Nazionale dei Parchi Industriali Tecnologici e Incubatori d'Affari della Romania che ha come obiettivi: la negoziazione con il governo centrale sul miglioramento del quadro legislativo e operativo relativo ai parchi industriali; l'articolazione e coordinamento d'interessi integrati, la rappresentanza presso i ministeri di competenza e presso la Commissione europea. Questa associazione ha già firmato un accordo di collaborazione con l'Agenzia Romana per gli Investimenti Stranieri, ha elaborato una strategia nazionale dei parchi industriali e ha fatto alcune proposte legislative per il miglioramento del quadro legislativo. Questo nuovo organismo potrà senz'altro giocare un ruolo importante nel futuro immediato nel trovare le soluzioni giuste con riguardo alle politiche sui parchi industriali, ma nello stesso tempo non deve

essere ignorato neanche il ruolo che i rappresentanti politici a livello locale devono assumere nei negoziati con i rappresentanti dello Stato.

Le situazioni rilevate in questo studio di caso nel contesto locale di Brasov con riguardo allo sviluppo economico in generale e alle problematiche dei parchi industriali in particolare, ci consentono a costatare che i problemi sono legati principalmente alla mancanza di una politica coerente di sviluppo economico locale nel contesto del decentramento avvenuto negli ultimi anni in questo settore. Tutte queste deficienze tecniche, strutturali e strategiche sono state messe in evidenza anche da uno studio realizzato a livello nazionale nell'ambito di un progetto europeo condotto da un gruppo di esperti della Commissione europea. Anche se recentemente sono state create alcune istituzioni che si occupano dello sviluppo economico locale presso le contee e i comuni, queste non sono riuscite ancora a costruire una strategia comune di sviluppo condivisa e basata su una logica di cooperazione e concertazione. Il modo in cui è stata gestita la questione dei parchi industriali e degli incubatori d'affari ci dimostra la scarsa propensione alla concertazione e alla cooperazione degli attori locali e dello Stato. Così qualunque intervento previsto per migliorare la situazione esistente deve avere come punto di partenza la promozione della cooperazione e della collaborazione tra enti locali da una parte e tra enti locali e lo Stato dall'altra parte. I problemi complessi dello sviluppo economico non possono essere risolti nella logica di un decentramento che passa le responsabilità da un attore all'altro. Il decentramento non deve portare ad una separazione radicale delle responsabilità, ma ad una gestione condivisa e concertata delle competenze.

III. CONCLUSIONI

In termini di decentramento e regionalizzazione sembra che la Romania non è riuscita a inventare niente. Quelli che hanno condotto il processo di riforme amministrative hanno solo combinato elementi della tradizione amministrativa romena dal periodo pre-comunista (le riforme cominciate, ma mai finite) con elementi valorosi del periodo comunista (un assetto territoriale amministrativo considerato funzionale) e a tutto ciò hanno aggiunto i principi europei moderni (autonomia locale, decentramento, sussidiarietà), per dimostrare che si può cambiare tutto, senza modificare niente.

Se si cerca di fare una valutazione in termini di performance delle riforme amministrative avvenute negli ultimi 19 anni in Romania, dobbiamo accettare che nonostante i cambiamenti profondi intrapresi (almeno a livello istituzionale e giuridico), la situazione sul piano della gestione territoriale non è migliorata, anzi, tutti gli indicatori dimostrano che è peggiorata. Le disparità territoriali a tutti i livelli (interregionale, interprovinciale, intercomunale e infracomunale) si sono aggravate in una maniera allarmante, malgrado il ritorno (questa volta via Bruxelles) nella retorica politica dello slogan *“lo sviluppo armonioso del territorio”*, slogan molto caro ai dirigenti comunisti prima della caduta del regime. Questa situazione richiede una revisione delle ipotesi di partenza che durante tutto il periodo degli anni '90 vedevano nel centralismo la causa dei problemi, e nel decentramento la soluzione. Data la natura dei problemi dei sistemi amministrativi in transizione, non siamo più sicuri oggi giorno né dalla necessità, né della sufficienza del decentramento come soluzione, poiché la modernità socialista non è fallita a causa del centralismo, che non è stata un'invenzione dei regimi comunisti, ma a causa della mancanza di competitività e di efficienza del sistema economico. Dobbiamo fare una distinzione tra il centralismo amministrativo e l'etatismo economico con riferimento al periodo socialista e di conseguenza prestare di più l'attenzione ai rapporti istaurati tra queste due componenti del sistema socialista di gestione territoriale. Il declino dello Stato Providenza socialista, sovradimensionato ed edificato sulla base del centralismo “democratico”, non era il risultato della mancanza del decentramento, ma

dell'incapacità di un sistema economico inefficace di produrre risorse necessarie per mantenere “le grandi realizzazioni” e per garantire i sviluppi ulteriori.

Negli ultimi anni, in materie di decentramento, la Romania ha registrato un'evoluzione spettacolare, riuscendo in soli 5 anni di passare da uno dei stati più centralizzati dell'Europa, ad uno dei stati più decentralizzati. Basta guardare ad alcuni indicatori per convincersi: il peso della spesa pubblica realizzata attraverso i bilanci locali rispetto al PIL si è raddoppiato²⁴ nel periodo 1999-2004, passando dal 3,49% al 6,75%; il peso della spesa locale rispetto al bilancio di Stato è passata dal 19% a oltre il 45,8% nello stesso periodo e rispetto alla spesa pubblica generale dal 11% al 21%. In base a questi indicatori e al volume di competenze trasferite a livello locale e provinciale,²⁵ si può concludere che la Romania, in materie di decentramento è addirittura riuscita a surclassare alcuni vecchi stati membri dell'UE come la Grecia, Irlanda, Portogallo e anche la Francia (riguardo al secondo indicatore sopramenzionato). Ma è proprio questo successo relativo nel processo di decentramento che, corroborato con i risultati deludenti nel settore della gestione territoriale che ci dimostra che le performance amministrative, almeno in questa fase delle trasformazioni post-socialiste, non dipendono dal grado di decentramento del paese e che i fattori che condizionavano il successo delle riforme del sistema amministrativo sono più complessi da quanto si pensava.

L'ambiguità del processo di decentramento in Romania e la sua limitata portata in pratica, consiste nell'incapacità degli attori politici coinvolti di comprendere le ragioni di questo processo, da dove le difficoltà inerenti nella definizione degli obiettivi da raggiungere e le strategie da seguire. Sul piano finanziario le ultime evoluzioni, caratterizzate da un massiccio trasferimento di spese scomodi dal bilancio dello Stato, hanno condotto a un aumento senza precedenti dei bilanci locali, ma tutto ciò non ha migliorato né l'autonomia locale, che è quasi annichilata dal peso dei trasferimenti controllati dallo Stato per i servizi sociali e educativi, né la qualità dei servizi pubblici e delle infrastrutture che rimangono ancora sotto-finanziati. Nello stesso tempo, le disparità in termini di introiti tra le diverse categorie di enti locali stanno diventando sempre più grandi e il nuovo sistema di perequazione orizzontale è considerato totalmente inefficace e clientelista a causa del potere discrezionale dei presidenti delle Contee in questa operazione. D'altronde, la nuova legge delle finanze pubbliche locali prevede la re-centralizzazione delle operazioni di perequazione.

Certo, la questione del miglioramento delle risorse finanziarie pubbliche non dipende per il momento né dal decentramento, né dall'autonomia degli enti locali, ma dal miglioramento generale sul piano dello sviluppo economico e della capacità e la volontà dello Stato di elaborare le politiche fiscali in grado di indirizzare una parte della crescita economica e delle nuove ricchezze verso i bilanci e le politiche pubbliche. Ma lo Stato romeno, come tutti gli stati ex-comunisti si è mostrato estremamente debole nella gestione delle trasformazioni in corso e sembra allontanato dalla sua missione di promotore dell'interesse pubblico, dai gruppi che controllano il capitale finanziario del paese. Perciò, è proprio lo Stato quello che prima di tutto dovrebbe fare l'oggetto delle riforme amministrative che devono portare ad una re-invenzione di uno Stato forte e capace a far fronte alle sfide post-socialiste, capace di giocare il ruolo d'arbitro tra gli interessi pubblici e quelli privati e di promuovere le politiche efficaci e coerenti di gestione territoriale. E soltanto dopo tutto ciò il decentramento potrebbe avere un senso ed una utilità. Per il momento abbiamo decentralizzato uno Stato debole, povero e vulnerabile di fronte ad una corruzione che tende a diventare endemica, e tutto ciò non ha portato che ad una frammentazione del patrimonio e dell'azione pubblica, aprendo la strada verso una forte competizione territoriale, caratterizzata dai conflitti politici senza fine, che mettono a rischio anche i successi fragili ottenuti sul piano della democrazia locale nei primi anni delle riforme.

²⁴ Vedersi il Report “La politica di equilibrare dei bilanci locali in Romania”, 2005, p. 45

²⁵ idem, Vedersi l'elenco delle competenze trasferite a livello locale durante il periodo 1992 – 2004, p. 97-99

BIBLIOGRAFIA

1. BAFOIL F., 2006, Europe centrale et orientale. Mondialisation, européanisation et changement social, Paris, Presses de Science Po, 567 p.
2. BOULINEAU, E, SUCIU, M.,(2008) *Décentralisation et régionalisation en Bulgarie et en Roumanie. Les ambiguïtés de l'européanisation*, Revue Espace Géographique, n°4 Belin, Paris, pp.349-363
3. CHARVIN, R.,2003, « *Interrogations et notes critiques sur les notions d'Etat « post-communiste » et de « réinvention » de l'Etat dans les pays de l'Est »* In *La réinvention de l'Etat. Démocratie politique et ordre juridique en Europe centrale et orientale*, (ed. Milacic, S), Bruylant, Bruxelles,
4. *Courrier des Pays de l'Est*, 2003, dossier : décentralisation à l'Est, n°1033
5. DELCAMP A :, DE BRUYCKER, PH, 2000, Les compétences des collectivités locales et la proportion entre les compétence et les finances locales, Conseil de l'Europe, Strasbourg
6. DE VRIES M. S., 2000, « *The Rise and the Fall of Decentralisation : a Comparative Analysis of Arguments and Practices in European Countries*», *European Journal of Political Research* , vol. 38 n°2, p. 191-210
7. FEATHERSTONE K. ET RADAELLI C.M. (ed), 2003, The Politics of Europeanization, Oxford, Oxford University Press, 364 p.
8. FLAUS, J.F, 1994, « *Les conditions d'admission des pays de l'Europe centrale et orientale au sein du Conseil de l'Europe »*, *European Journal of International Law*, 5
9. GRABBE H., 2003, « *Europeanization Goes East: Power and Uncertainty in the EU Accession Process* », in Featherstone K. et Radaelli C.M. (ed), *The Politics of Europeanization*, Oxford, Oxford University Press, p. 303-327.
10. GRASLAND C., 2004, « *Les inégalités régionales dans une Europe élargie* » in CHAVANCE B. (dir.), *Les incertitudes du grand élargissement*, Paris, L'harmattan, pp. 181-214.
11. GROZA O., 2006, « *Maillages administratifs officiels et identités territoriales officieuses : les échelons spatiaux de la différenciation identitaire en Roumanie* », in Rey V. et Saint-Julien T. (dir.), Territoires d'Europe : la différence en partage, Lyon, ENS-éditions
12. HORVATH, T., 2000, « *Directions and Differences of Local Changes* » In Decentralisation. Experiments and Reforms : Estonia, Latvia, Lithuania, Poland, Czech Republic, Slovakia, Hungary, Slovenia, (ed. par T. Horvath), OSI/LGI, Budapest
13. ILLNER, M. 2002, « *Multilevel Government in Three East Central European Candidate Countries and its reforms after 1989* », EUI Working papers, n° 7
14. KIRCHNER, E., CHRISTIANSEN T., 1999, *The importance of local and regional reform*“ In Decentralisation and Transition in the Visegrad. Poland, Hungary, the Czech Republic and Slovakia (ed by E. Kirchner,), Houndmills, Macmillan Press Ltd., New York
15. LEMIEUX V., 1996, « *L'analyse politique de la décentralisation* », *Canadian Journal of Political Sciences*, vol. 29, n°4, p. 661-680.
16. LHOMEL, E., 2002, « *Un chantier décisif. Le développement régional dans les pays candidats à l'Union européenne* », *Courrier des pays de l'Est*, n°1024
17. MARCOU G., 2002, « *L'adaptation des structures territoriales face à la politique régionale communautaire* », *Revue d'études comparatives Est-Ouest*, vol. 33, p. 131-167.
18. MILACIC S. (dir), 2003, La réinvention de l'État. Démocratie politique et ordre juridique en Europe centrale et orientale, Bruxelles, Bruylant, 424 p.
19. PETERI G., 2000, Introduction à l'ouvrage Decentralisation. Experiments and Reforms : Estonia, Latvia, Lithuania, Poland, Czech Republic, Slovakia, Hungary, Slovenia, (ed. par T. Horvath), OSI/LGI, Budapest

20. REGOURD S., 1990, « *De la décentralisation dans ses rapport avec la démocratie* », Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger, n°4, p. 961-987.
21. REY V., COUDROY DE LILLE L.,BOULINEAU E. (dir.), 2004, L'élargissement de l'Union européenne : réformes territoriales en Europe centrale et orientale, Paris, L'harmattan, 246 p.
22. SCHIMMELFENNIG F., SEDELMEIER U. (ed), 2005, The Europeanization of Central and Eastern Europe, Itaka-London, Cornell University Press, 256 p.
23. SUCIU M., 2006, « *Reforma administratiei publice la nivel intermediar si perspectivele regionalizarii administrative in Romania* », Altera, n°31/31, Targu-Mures, Romania, p. 52-89.
24. SUCIU M., 2003, « *La tradition de la médiocratie dans la gestion des collectivités locales en Roumanie* », Revue ARCHES, n°6, p. 61-75.
25. SUCIU M., 2002, « *Local government and decentralisation in Eastern Europe. Case study on Romania* », Revista Romana de Geografie Politica, n°1-2, p. 33-55.
26. SUCIU M. ET TROFIN C., 2004, « *L'autonomie locale en Roumanie entre déficit démocratique et anachronisme fiscal* », Rey V., Coudroy de Lille L. et Boulineau E. (dir.), L'élargissement de l'Union européenne : réformes territoriales en Europe centrale et orientale, Paris, L'Harmattan, p.113-125.

Legislazione relativa alla amministrazione locale in Romania

1. *Constitution de la Roumanie*, 1991, modifiée 2003.
2. *Loi 57/1968 concernant l'organisation et le fonctionnement des conseils populaires*,
3. *Loi no151/1998 du développement régional*, Moniteur officiel (M.O.) no265 du 16 juillet 1998, modifiée et complétée par les ordonnances d'urgence no48/2000, no268/2000, no2/2001 et l'ordonnance gouvernementale no27/2003.
4. *Loi no215/2001 concernant l'administration publique locale* (M.O. no204 du 23 avril 2001) qui a remplacée la loi no69/1991, modifiée en avril 1996.
5. *Loi no199/1997 pour la ratification de la Charte européenne de l'autonomie locale*, M.O. no331 du 26 novembre 1997.
6. *La loi n°170/2002 concernant les élections locales* qui modifie et complète la loi 70/1991, M.O. n°256 du 16 avril 2002
7. *Loi no189/1998 concernant les finances publiques locales*, M.O. no404 du 22 octobre 1998.
8. *Loi 213/1998 concernant la propriété publique*, M.O. n°448 du 24 novembre 1998
9. *Loi no129/1998 pour la création, l'organisation et le fonctionnement du Fond roumain pour le développement social*, M.O. no238 du 30 juin 1998, modifiée par l'ordonnance gouvernementale no120/2000.
10. *Loi n°315/2004 concernant le développement régional*, M.O, n°577, 29 juin 2004.
11. *Loi n°339/2004, loi cadre de la décentralisation*, M.O. , n°668, 26 juillet 2004.
12. *Loi n° 195/2006, loi cadre de la décentralisation*, M.O., n° 453, 25 mai 2006.
13. *Loi n°273/2006 concernant les finances publiques locales*, M.O. n°618, 18 juillet 2006.
14. *Loi n° 51/2006 concernant les services communautaires d'utilité publique*, M.O. n° 254, 21 mars 2006
15. *Loi n° 241/2006, concernant les services publics d'adduction des eaux et de gestion des égouts*, M.O., n° 563, 29/06/2006
16. *Loi n°246/2005, concernant l'approbation de la loi n°26/2000 concernant les associations et les fondations*, M.O. n° 656, 25 juillet 2005
17. *Ordonnance gouvernementale n°26/2000 concernant les associations et les fondations*, M.O. n°39, 31 janvier 2000
18. *Ordonnance d'urgence no24/1998 concernant le régime des zones défavorisées*, M.O. no378 du 2 octobre 1998, approuvée et complétée par la loi no20/1999, M.O. no12 du 19 janvier

1999, modifiée et complétée ultérieurement par l'ordonnance d'urgence no75/2000 et la loi n° 678/2002.

19. *Ordonnance gouvernementale n°120/1998 pour la ratification par la Roumanie de la Convention européenne pour la coopération transfrontalière*, M.O. no329 du 31 août 1998.
20. *Ordonnance gouvernementale n°36/2002 concernant les taxes et les impôts locaux*, M.O., n°597 du 13 août 2002
21. *Arrêt gouvernemental n°634/1998 qui approuve les normes méthodologiques pour l'application de la loi n°151/1998 du développement régional et le règlement cadre pour le fonctionnement des Conseils de développement régional*, M.O. no379 du 5 octobre 1998.
22. *Arrêt gouvernemental n°399/2001 concernant la concentration des fonds Phare 2001*, M.O. no230 du 7 mai 2001.
23. . *Arrêt gouvernemental n° 855/2008 pour l'approbation de l'acte constitutif cadre e du statut cadre des associations de développement intercommunautaire pour la gestion des services publics d'utilité publique*, M.O., n°. 627, 28.08.2008.