



**Universiteit
Leiden**

The Netherlands

Gli Svantaggi della Decentralizzazione

Kuhn, H.; Vlist, D. van der; Veenendaal, W.

Citation

Kuhn, H., Vlist, D. van der, & Veenendaal, W. (2025). *Gli Svantaggi della Decentralizzazione*. Leiden: Leiden University. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/4297113>

Version: Not Applicable (or Unknown)

License: [Leiden University Non-exclusive license](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/4297113>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

Gli Svantaggi della Decentralizzazione



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Risultati del Progetto

Downsize My Democracy?

The Democratic Consequences of Decentralisation

Aprile 2025

Hannah Kuhn, Denny van der Vlist, Wouter Veenendaal

Riepilogo del Progetto

Negli ultimi decenni, pressoché tutti i Paesi europei hanno decentralizzato compiti e competenze dal livello nazionale ai livelli sub-nazionali di governo. I sostenitori di queste riforme ritengono che la decentralizzazione rafforzi il potere e il controllo del popolo, dando ai cittadini una maggiore influenza sui processi decisionali. Ma ciò è vero? Considerando la mancanza di ricerca su questo argomento, sappiamo sorprendentemente poco su quali effetti questo spostamento di responsabilità dal livello nazionale ai livelli sub-nazionali di governo produca sulla democrazia.

Il progetto di ricerca *Downsize My Democracy? The Democratic Consequences of Decentralisation (2021-2026)*, finanziato dall'NWO, esamina gli effetti di queste decentralizzazioni sulla democrazia. Il progetto è stato condotto da Hannah Kuhn, Denny van der Vlist e Wouter Veenendaal, e si concentra su

quattro Paesi europei: Italia, Olanda, Norvegia e Svizzera. Questo articolo offre un riepilogo delle principali scoperte del progetto che verranno discusse durante i seminari organizzati in ognuno dei quattro Paesi.

La decentralizzazione comporta un cambiamento nel campo di azione delle unità di governance così come un cambiamento nelle relazioni tra i livelli amministrativi. Questo duplice cambiamento si riflette sulla struttura del progetto di ricerca (vedi Figura 1). I primi due sotto-progetti esaminano gli effetti di scala, guardando agli effetti prodotti dalla dimensione della popolazione sulla partecipazione democratica (sotto-progetto 1) e sulla competizione democratica (sotto-progetto 2) nei Comuni europei. Il terzo sotto-progetto si concentra sulle conseguenze che, interazioni sempre più complicate tra i diversi livelli di governo, hanno sulla democrazia.

Figura 1: Struttura del progetto

<i>Sotto-progetto 1</i> Partecipazione Politica Hannah Kuhn	<i>Sotto-progetto 2</i> Competizione Politica Denny van der Vlist	<i>Sotto-progetto 3</i> Governance multilivello Wouter Veenendaal
--	--	--

Per meglio studiare gli effetti di scala, in ognuno dei quattro Paesi selezionati, è stata realizzata una comparazione tra un Comune (molto) grande ed un Comune (molto) piccolo (vedi Tabella 1). Il progetto offre un'analisi approfondita della democrazia locale in ognuno di questi Comuni, realizzata attraverso un sondaggio d'opinione, interviste ad élite, analisi delle reti sociali e osservazione shadowing etnografica.

Tabella 1: Comuni selezionati

Italia	Olanda
<i>Comune grande:</i> Catania (300.000) <i>Comune piccolo:</i> Sant'Alfio (1.500)	<i>Comune grande:</i> Leiden (125.000) <i>Comune piccolo:</i> Zoeterwoude (9.000)
Norvegia	Svizzera
<i>Comune grande:</i> Trondheim (213.000) <i>Comune piccolo:</i> Selbu (4.000)	<i>Comune grande:</i> Luzern (84.000) <i>Comune piccolo:</i> Ermensee (1.000)

Sotto-progetto 1: Gli effetti della dimensione della popolazione sulla partecipazione politica

Hannah Kuhn

I sostenitori della decentralizzazione ritengono che essa avvicini la politica alle persone, incoraggiando la partecipazione politica e aumentando l'influenza dei cittadini sulle decisioni politiche. Tuttavia, nei Paesi europei, la partecipazione al voto nelle elezioni comunali è sistematicamente inferiore rispetto alle elezioni nazionali, riducendo i contributi dei cittadini sugli ambiti politici decentralizzati. Inoltre, è possibile presumere che una popolazione di piccole dimensioni crei contesti differenti per la partecipazione dei cittadini. La domanda posta nel sotto-progetto 1 è: in che modo la dimensione della popolazione influenza la partecipazione dei cittadini? La risposta a questa domanda viene data attraverso l'osservazione shadowing etnografica delle interazioni tra i cittadini e i candidati alle elezioni locali ed un esteso sondaggio d'opinione, realizzati in otto Comuni.

In contesti di piccole dimensioni, cittadini e politici condividono molteplici ruoli sociali sovrapposti, ciò incoraggia la fiducia e l'accessibilità. Queste strette interazioni, migliorano la comunicazione tra le elezioni e riducono il senso di anonimità e disinteresse di cui i cit-

tadini di grandi municipalità hanno esperienza. Conseguentemente, nei piccoli comuni, i candidati nelle liste dei partiti e le connessioni personali che i cittadini hanno con loro, rivestono un ruolo più significativo nelle decisioni di voto dei cittadini. Gli elettori di comunità più piccole hanno maggiori probabilità di avere legami personali con i candidati che supportano e considerano questa connessione una ragione più importante per la loro scelta di voto. Confidano nel fatto che i candidati agiranno nel loro interesse e saranno facilmente raggiungibili. La maggior parte degli elettori con connessioni personali con i politici ritengono che esse siano utili per condividere idee o preferenze politiche nell'eventualità in cui sentissero il bisogno di farlo.

Tuttavia, queste connessioni possono anche creare dei conflitti di interesse e ridurre le considerazioni sostanziali nella scelta di voto. Abbiamo riscontrato che gli elettori dei comuni più piccoli danno maggiore importanza al voto in cambio di vantaggi personali, ad esempio per il supporto da parte del politico nella riduzione della burocrazia e nella velocizzazione delle loro richieste personali. Inoltre, le preferenze programmatiche sono meno importanti per i cittadini di piccoli comuni rispetto a quelli che vivono in grandi comuni. In comuni di dimensioni più piccole, gli elettori percepiscono differenze minori tra i programmi elettorali dei diversi partiti, rendendo tali programmi meno influenti nella loro scelta di voto.

In conclusione, il Sotto-progetto 1 dimostra che la dimensione della popolazione di un comune influenza fortemente le considerazioni di voto dei cittadini e le relazioni con i politici. Queste scoperte aggiungono nuove dimensioni al dibattito sulla decentralizzazione di cui i policymakers dovrebbero attentamente tenere conto. Da un lato, i piccoli comuni traggono vantaggio dalle forti connessioni personali che incoraggiano la partecipazione politica dei cittadini. Dall'altro lato, queste connessioni personali possono anche servire interessi individuali piuttosto che promuovere politiche universali ben mirate. Inoltre, le considerazioni programmatiche svolgono un ruolo minore nelle decisioni di voto nei piccoli comuni. Per questa ragione, mentre la decentralizzazione potrebbe portare la politica più vicina al popolo, non porta necessariamente ad un coinvolgimento più profondo sulle questioni politiche.

Tabella 2: Importanza media del programma del partito, dei rapporti personali con i candidati e dello scambio clientelare su una scala da 1 (non importante) a 5 (molto importante)

	Grandi comuni	Piccoli comuni
Programma del partito	4.030	3.705
Rapporti personali con il candidato	2.342	2.862
Scambio clientelare	2.076	2.253

Sotto-progetto 2: Come la dimensione della popolazione influenza la competizione politica

Denny van der Vlist

La competizione politica è essenziale per una democrazia ben funzionante. La competizione permette agli elettori di avere alternative indispensabili, offrendo un modo – attraverso il voto per un'opzione invece che un'altra – per rendere i politici responsabili e motivati ad essere efficienti.

Se e come le dimensioni della popolazione influenzino la competizione è, tuttavia, ancora, in gran parte, sconosciuto, dunque non sappiamo come la decentralizzazione incida su questa dimensione della democrazia. Il secondo sotto-progetto risponde a questa domanda attraverso un'estesa ricerca sul campo realizzata attraverso 115 interviste ad élite, un'analisi dei contenuti dei programmi politici e una social network analysis, negli otto Comuni.

Sappiamo che la competizione politica si realizza in modo ottimale quando: 1) molti avversari si confrontano in elezioni veramente competitive, 2) i partiti e i politici in competizione offrono opzioni diverse, e 3) la concentrazione di potere è minima. Le nostre scoperte rivelano che la dimensione della popolazione incide su tutte queste dimensioni:

1) In comuni di dimensioni più piccole vi è un grado inferiore di competizione. Ci sono meno avversari, elezioni meno contese, e un grado inferiore di competizione interna al partito rispetto a comuni più grandi. Queste differenze derivano da una maggior eterogeneità degli interessi in comuni più grandi, mentre la massa critica insufficiente per organizzare l'opposizione e il costo sociale di esprimere il proprio dissenso in contesti sociali uniti, riducono ulteriormente la competizione in comuni più piccoli.

2) In comuni di dimensioni minori vi è anche un diverso tipo di competizione. Ci sono poche differenze tra i partiti in competizione e a volte tali differenze non sono neanche sostanziali, dunque gli elettori hanno opzioni più limitate rispetto ai comuni di grandi dimensioni. Questo risultato è dovuto ad una maggiore omogeneità degli interessi ma anche ad un maggior costo nell'esprimere il proprio dissenso in comuni più piccoli, ciò indica una potenziale soppressione della competizione sostanziale. Invece, comuni più piccoli fanno ricorso a tipi di competizione più personalistici, in cui la competizione si basa per lo più su personalità, identità e capacità. Questa competizione personale può portare ad una profonda polarizzazione della società, come osservato in alcuni dei casi.

3) La dimensione della popolazione incide anche sulla concentrazione di potere. Mentre i cittadini di piccoli comuni hanno maggiori possibilità di influenzare il programma politico rispetto ai cittadini di comuni più grandi, nei comuni di piccole dimensioni, il processo di formazione delle decisioni è controllato principalmente dai leader che concretamente impersonano l'amministrazione locale. Al contrario, in comuni più grandi, l'accesso al programma politico è ristretto ad un gruppo specifico, ben collegato o informato, mentre il potere decisionale si disperde maggiormente tra i diversi veto-players (istituzionali). Da questo punto di vista, la dimensione della popolazione comporta un compromesso, in cui la maggior parte dei comuni più piccoli sono caratterizzati da un grado significativo di concentrazione del potere.

In sintesi, queste scoperte indicano che la competizione in una democrazia su piccola scala è ridotta, restringendo direttamente le alternative degli elettori e potenzialmente indebolendo la responsabilità democratica e la reattività. Mentre la maggior parte dei dibattiti sulle democrazie su piccola scala hanno trascurato gli effetti che esse potrebbero avere sulla competizione politica, questo sotto-progetto dimostra che, esattamente riguardo a questa dimensione democratica, i benefici delle democrazie su piccola scala e della decentralizzazione non si realizzano.

Intervista politico di Sant'Alfio: *“La lista ha alcuni candidati molto popolari qui in comune. Ci vediamo in piazza e non vogliamo una rivalità accesa. Dobbiamo vivere insieme qui [a Sant'Alfio]. Molti non vogliono il conflitto, quindi scelgono la collaborazione piuttosto che il conflitto, oppure non partecipano affatto.”*

Sotto-progetto 3: Le conseguenze della governance multilivello sulla democrazia

Wouter Veenendaal

Delegando compiti e competenze dal livello nazionale alle amministrazioni sub-nazionali, la decentralizzazione crea modelli complessi di governance multilivello, rendendo un gran numero di amministrazioni responsabili per la realizzazione di compiti pubblici. Nel terzo sotto-progetto ci si chiede come le relazioni intergovernamentali influenzino la responsabilità democratica, la rappresentanza e la trasparenza. In ogni Paese, sono state condotte tra le 15 e le 20 interviste con politici e burocrati, i quali lavorano in diversi livelli amministrativi. Tale analisi è stata integrata da un'analisi dei contenuti delle fonti secondarie, dei documenti e dei testi politici rilevanti.

I quattro Paesi selezionati hanno esperienze di decentralizzazione notevolmente differenti, dunque i modelli di governance multilivello sono molto diversi tra loro. In Italia, numerosi compiti sono stati decentralizzati al livello regionale a partire dagli anni '90, mentre in Olanda la decentralizzazione ha interessato principalmente i comuni. In Norvegia ed in Svizzera, i comuni sono da tempo autonomi, ma nello stato unitario norvegese, le contee (*fylker*) sono relativamente deboli, mentre il sistema federale

svizzero opera sulla base di cantoni autonomi e potenti.

Queste differenze influenzano la performance democratica della governance multilivello. In Italia ed in Olanda, la decentralizzazione è stata accompagnata da profondi tagli di bilancio che hanno fortemente compromesso le capacità delle amministrazioni sub-nazionali di eseguire i compiti decentralizzati. In conseguenza, in entrambi i Paesi si sono rafforzate le amministrazioni non elettive, (piattaforme intermunicipali e città metropolitane). L'aumento di queste amministrazioni, la mancanza di chiarezza sulle loro responsabilità e la tendenza a scaricare la colpa tra i diversi livelli, ha significativamente indebolito la responsabilità democratica, la rappresentanza e la trasparenza. In termini democratici, la decentralizzazione ha, dunque, avuto il risultato opposto rispetto a quello sperato.

Ciò è diverso in Norvegia, dove i comuni sono sempre stati più autonomi, dunque vi è maggior chiarezza sulle loro responsabilità. Inoltre, anche i piccoli comuni norvegesi hanno fondi sufficienti per realizzare i loro compiti; trovare personale esperto è una sfida maggiore. Ciò nonostante, vi è una tendenza in aumento alla collaborazione intermunicipale, la quale pone gli stessi rischi per la responsabilità democratica che vi sono in Olanda. In Svizzera, al momento della scrittura di questo report, non era stato realizzato, ancora, alcun lavoro sul campo.

Tuttavia, le fonti secondarie suggeriscono che anche i cantoni e i comuni svizzeri posseggano risorse sufficienti per realizzare i loro compiti e che la divisione delle responsabilità e dei compiti sia generalmente chiara.

In sintesi, i risultati del sotto-progetto 3 dimostrano che la natura democratica della governance multilivello è fortemente influenzata da tre fattori: 1) la misura in cui i livelli di governo sub-nazionali hanno la capacità (in termini di bilancio e personale) per realizzare i compiti decentralizzati; 2) la misura in cui la divisione dei compiti e delle competenze tra le unità amministrative è realizzata in modo chiaro; e 3) la misura in cui le decisioni politiche si trasferiscono ad arene ed organi non elettivi.

Intervista politico di Sant'Alfio: "Mentre prima avevi una provincia nelle mani di un organo politico che ogni cinque anni rispondeva al elettorato, oggi hai una città metropolitana che da sei anni non ha un organo politico di riferimento, ma dei commissari, quindi dei burocrati; delle persone che non hanno una corrispondenza elettore – eletto, ma chi quindi fanno tutto in maniera asettica. Una burocrazia asettica che non guarda all'interesse pubblico, che non guarda alle strade, che non guarda alle scuole."



Conclusioni

Le riforme di decentralizzazione dei Paesi europei sono motivate da potenti convinzioni. I sostenitori della decentralizzazione ritengono, principalmente, che portare la politica più vicino alle persone rafforzi la partecipazione democratica, la rappresentanza e la responsabilità. Le scoperte dei nostri tre sotto-progetti, combinate tra loro, rappresentano una forte sfida a questa argomentazione, esprimendo forti dubbi sulla legittimità democratica e la desiderabilità delle riforme di decentralizzazione.

La prima argomentazione che contestiamo riguarda la convinzione che la decentralizzazione incentivi la partecipazione politica, dunque aumentando presumibilmente le opportunità dei cittadini di influenzare i processi di decisione politica. Ricerche precedenti hanno dimostrato che la partecipazione elettorale a livelli sub-nazionali è molto inferiore rispetto al livello nazionale, ciò significa che decentralizzare i compiti riduce il contributo democratico dei cittadini su tali compiti. Inoltre, il sotto-progetto 1 ha dimostrato che la partecipazione, in piccole comunità locali, non è spinta da considerazioni programmatiche ma da connessioni personali tra i cittadini e i candidati. Mentre queste connessioni promuovono la fiducia e l'accessibilità, esse possono anche creare conflitti di

interesse. Soprattutto, esse limitano il coinvolgimento dei cittadini su questioni politiche sostanziali. Delegare i compiti ad unità più piccole, dunque, riduce, piuttosto che rafforzare, i contributi dei cittadini sulle decisioni politiche.

La decentralizzazione non solo influenza la dimensione della partecipazione democratica ma, anche, quella della competizione democratica, la quale ha ricevuto molta meno attenzione da parte di studiosi e policymakers. Il sotto-progetto 2 dimostra che organizzare la politica su scala minore riduce verosimilmente il livello di competizione, come misurato dal numero di avversari e dalla vicinanza dei risultati elettorali. Inoltre, ed in accordo con i risultati del sotto-progetto 1, la competizione, in comunità più piccole, ha meno probabilità di ruotare attorno a questioni politiche sostanziali ed è più probabile che si concentri sulle personalità e sulle differenze personali. Infine, il sotto-progetto 2 dimostra che nelle piccole comunità vi è un livello più alto di concentrazione del potere nel processo di decisione politica. In sintesi, decentralizzare efficacemente i compiti significa trasferire tali compiti ad un contesto meno competitivo, in cui è più probabile che la politica sia dominata da uno o da una manciata di giocatori.

Infine, la decentralizzazione rende un numero maggiore di amministrazioni responsabili

per l'esecuzione di funzioni pubbliche. Ciò, non solo comporta un peso cognitivo per i cittadini ma genera domande sulla responsabilità democratica, sulla competenza e sulla trasparenza. Il sotto-progetto 3 dimostra che le strutture di governance multilivello create con la decentralizzazione corrono il rischio di indebolire la responsabilità democratica, soprattutto quando i compiti non vengono assegnati chiaramente e la decentralizzazione non è accompagnata da risorse sufficienti. In queste circostanze, la decentralizzazione può portare ad un trasferimento di compiti ad arene e istituzioni non elette e non responsabili, ciò può fortemente indebolire il livello e la qualità della democrazia sub-nazionale.

Se, nella pratica, tutti gli Stati europei stanno decentralizzando compiti dal livello nazionale ai livelli sub-nazionali di governo, la legittimazione democratica di queste riforme è di cruciale importanza. Noi riteniamo che le nostre scoperte sollevino dubbi significativi sull'affermazione che la decentralizzazione migliori la democrazia e dovrebbero spingere i policymakers a riconsiderare la desiderabilità delle riforme di decentralizzazione. Specialmente in questo tempo di erosione democratica, le conseguenze sulla democrazia delle riforme di decentralizzazione dovrebbero essere considerate molto seriamente.



