

Thomas Frinault

**DAL TABÙ A UN'INCOMPLETA ISTITUZIONALIZZAZIONE:
IL CASO DEL POTERE REGIONALE FRANCESE***

Abstract: Questo articolo si propone di analizzare la dinamica della regionalizzazione francese per mezzo di una duplice prospettiva comparata. Da un lato, la comparazione diacronica permette di cogliere il susseguirsi di tre grandi tappe storiche: inizialmente un lungo periodo di storico rifiuto di un potere regionale, poi l'emergere di una regionalizzazione funzionale che faceva della regione uno spazio di programmazione e coordinamento, e infine l'istituzionalizzazione, tardiva e incompiuta, di una collettività regionale. Dall'altro lato, il ricorso a una comparazione sincronica permette di valutare meglio la natura e i limiti della regionalizzazione francese di fronte alle dinamiche di regionalizzazione indotte dall'integrazione europea e soprattutto quelle osservate nell'ambito degli Stati unitari e regionalizzati.

Parole chiave: *Regioni, Francia, Europa, decentralizzazione, potere.*

**FROM TABOO TO ITS INCOMPLETE INSTITUTIONALIZATION:
THE CASE OF FRENCH REGIONAL POWER**

Abstract: This article intends to analyze the dynamics of regionalization in France by means of a double comparative perspective. On the one hand, a diachronic comparison allows us to identify three important historical stages: first a long period characterized by a traditional refusal of any regional power, then the emergence of a functional regionalization that posited the region as a site of planning and coordination, and finally a late and incomplete institutionalization of regions as a collective subject. On the other hand, a synchronic comparison allows us to better evaluate the nature and the limits of French regionalization compared to the dynamics of regionalization brought about by European integration, most of all those observed in unitary and regionalized states.

Keywords: *Regions, France, Europe, decentralisation, power.*

*Titolo originale: «Du tabou à son institutionnalisation inachevée : le cas du pouvoir régional français». Traduzione dal francese di Carlo Pala. Data di ricezione dell'articolo: 2-IV-2021 / Data di accettazione dell'articolo: 7-IX-2021.

Introduzione

La comparazione tra i grandi sistemi di organizzazione amministrativa degli Stati europei rivela una forte eterogeneità, che sorprende poco visti i contrasti tanto spaziali che demografici che separano gli Stati. Mentre il numero di livelli istituzionali locali e la taglia delle collettività territoriali variano, i contrasti non sono meno rilevanti per quanto riguarda le loro competenze. Queste ultime sono intese nel doppio senso del termine: l'estensione e la varietà delle materie o settori di azione pubblica locale di cui le collettività si fanno carico (nel senso della parola inglese *function*) e la realtà degli strumenti giuridici e finanziari della «responsabilità politica» (nel senso inglese di *power*).

Quando ci interessiamo alla suddivisione delle competenze tra lo Stato centrale e gli organismi locali di governo, appare presto impossibile dedurre l'intensità decentralizzatrice in generale dal grado di regionalizzazione in particolare. In effetti, lo studio del potere regionale rappresenta una questione specifica nel momento in cui interroga simultaneamente un pezzo del puzzle decentralizzatore e la natura stessa dello Stato (federale, regionalizzato, unitario). Le differenze non passano più tanto tra paesi che ospitano autorità locali fortemente dotate di competenze (Europa del Nord) e quelli che conoscono collettività locali poco dotate di responsabilità (Europa del Sud) (Goldsmith – Page 1987), o tra i paesi con una marcata regionalizzazione (tra cui la Spagna e l'Italia) e quelli per i quali la decentralizzazione appare comparativamente più forte su una scala infraregionale.

La forma più evidente della regionalizzazione risiede nell'esistenza di una istituzione regionale di governo alla quale vengono devolute delle competenze. Questa modalità centrale non è esclusiva. Stando all'Europa (Stone Sweet *et al.* 2001), uno spazio politico si istituzionalizza nella misura in cui le relazioni politiche, economiche e sociali si moltiplicano al suo interno e gli attori orientano il loro comportamento in funzione di questi elementi. La regionalizzazione prende corpo attraverso la costruzione di una capacità di azione autonoma che ha per oggetto il promuovere un territorio attraverso la mobilitazione del proprio tessuto economico e, nel caso, delle risorse identitarie di solidarietà territorializzate (Marcou 1999). Romain Pasquier (2012) identifica tre distinti meccanismi di istituzionalizzazione.

1. Il primo considera l'insieme delle mobilitazioni (culturali, sociali, economiche, politiche) che fanno della regione uno spazio di mobilitazione produttore di narrazioni e di rappresentazioni territoriali. Un tale meccanismo possiede una intensità molto variabile in relazione alle regioni, come nello specifico in Francia. In Bretagna per esempio, regione francese che dispone di una forte identità storica e culturale, emergeva all'inizio degli anni Cinquanta un grande comitato di crescita regionale denominato CELIB (Comitato di Studio e di Relazione degli Interessi Bretoni). Riunendo eletti, rappresentanti del sociale e delle professioni, ambienti universitari e culturali bretoni, questo dimostrò la sua capacità di imporre all'amministrazione centrale le necessità regionali nella pianificazione nazionale (Pasquier 2003), tenendo conto di una narrazione autoctona dello sviluppo bretone alimentata dalla constatazione dell'emorragia demografica e del ritardo economico. *A contrario*, in regio-

ni create artificialmente come la regione Centre, questo tipo di mobilitazioni regionali è emerso con minore intensità.

2. Il secondo meccanismo richiamato considera la regione come uno spazio funzionale. Tale qualifica ricorda gli scritti di Jean-Louis Quermonne (1963) quando allora opponeva al regionalismo istituzionale, rivolto al passato, un regionalismo funzionale orientato al futuro. La regione qui è concepita come uno spazio di esecuzione di compiti per conto dello Stato, di coordinazione e proiezione dell'attività di programmazione in rapporto a problematiche di pianificazione e sviluppo territoriale. Ma Romain Pasquier propone una prospettiva più includente ed eterogenea quando parla di spazio funzionale per lo Stato e/o per l'Unione europea (UE). Vi si aggiungono a casaccio delle logiche di pianificazione, di deconcentrazione e di decentrazione, col rischio di generare una certa confusione.
3. Il terzo meccanismo di istituzionalizzazione riguarda la *governance* regionale, nel senso di uno spazio investito da logiche orizzontali di scambio tra attori che portano a creare delle strategie e a produrre delle politiche pubbliche.

Questo articolo non intende esaminare i diversi meccanismi di istituzionalizzazione citati, ma considererà la decentralizzazione come focus principale, partendo dall'alto e dalle riforme, salvo poi considerare occasionalmente altri meccanismi. Pertanto ci proponiamo di studiare lo spazio delle Regioni¹ mediante una doppia prospettiva comparata. Da un lato, la comparazione diacronica nel tempo permetterà di comprendere il tabù storico che ha rappresentato il potere regionale, in seguito l'emergere di una regionalizzazione funzionale e alla fine l'istituzionalizzazione tardiva e incompleta del potere regionale. Dall'altro lato, una comparazione sincronica del caso francese, rapportata ad altre dinamiche nazionali di regionalizzazione osservate in Europa o indotte dall'integrazione europea, permette di apprezzare meglio la natura e i limiti della regionalizzazione francese.

La invitata tardiva della decentralizzazione: una prospettiva socio-storica del potere regionale in Francia

Conformemente al prefisso “de-centralizzazione”, il concetto francese di “decentralizzazione” può essere interpretato come un processo di uscita dal centralismo che postula quest'ultimo come un prerequisito (Regourd 2015). Occorre allora considerare la Rivoluzione Francese del 1789 come matrice imprescindibile del centralismo, ossia una reinvenzione del territorio che pone le sue parti nello stesso rapporto di dipendenza verso un centro da cui tutto si irradia, garante sia della loro rispettiva uguaglianza e dell'unità del tutto (Caillousse 2012). Fino all'ordinamento costituzionale della Quinta Repubblica (apparso nel 1958), lo Stato, la nazione, la Repubblica hanno oscurato un immaginario più territorializzato (Sadran 2015). Sulla Repubblica «una e indivisibile» si innestava il progetto di una Fran-

¹ Utilizziamo qui la “R” maiuscola per “Regione” quando ci riferiamo più specificatamente alla collettività territoriale.

cia «una e indivisibile». Nonostante questa costruzione istituzionale ed ideologica modellata dalla grande narrazione repubblicana (Faure 2006), le libertà locali si sono sviluppate molto timidamente nell'ambito comunale e dipartimentale, mentre l'ipotesi regionale ne risultava stabilmente esclusa.

Il potere regionale: un tabù francese

In sociologia politica era d'abitudine presentare lo Stato francese come una figura emblematica del modello dello «Stato forte» (Badie – Birnbaum 1982), portatore di grandi ambizioni: unificare il Paese sul piano giuridico e amministrativo, organizzare lo sviluppo della sua economia ma anche soffocare ogni forma di organizzazione politica concorrente (Epstein – Pinson 2021). Quest'ultimo *leitmotiv* è stato particolarmente marcato dal rifiuto dei Rivoluzionari di creare istituzioni regionali. Preoccupati di ricostruire un sistema territoriale imposto dall'ideale istituzionale del centralismo (Ohnet 1996), essi hanno rapidamente condannato l'ipotesi sollevata dagli Stati Generali (Dichiarazione del 23 giugno 1789) di una sostituzione delle assemblee provinciali dell'*Ancien régime* con nuovi Stati provinciali composti da deputati liberamente eletti. Queste vecchie province furono soppresse dal decreto dell'Assemblea Nazionale (22 dicembre 1789) senza essere sostituite. Come spiegare questa rinuncia? Ci fu innanzitutto la volontà di distruggere lo «spirito della provincia» a vantaggio di uno spirito nazionale. In seguito si espresse la feroce volontà di escludere ogni istituzione suscettibile di ingaggiare dei rapporti di forza con lo Stato. La regione sembrava allora difficilmente compatibile con le dichiarazioni dell'abate Sieyès – figura politica centrale della Rivoluzione – che volevano fare della Francia un corpo unico. Le figure del Popolo e della Nazione occupavano tutta la scena, permettendo di riunificare nel suo Corpo mistico una società divisa, che aveva cessato di incarnarsi in modo unitario nel corpo del re. Tutt'al più si potevano trovare alcune amministrazioni centrali che si dispiegavano a partire dai comprensori sovra-dipartimentali adattati ai loro specifici compiti² (Brennetot – De Ruffray 2014).

Questa impronta rivoluzionaria ha aperto una lunga sequenza storica durante la quale la regionalizzazione istituzionale non è andata oltre lo stadio di progetto. Fallirono tutti, in particolare in ragione dell'opposizione tra i partigiani del regionalismo e quelli della decentralizzazione, i cui discorsi cambiavano a seconda che fossero all'opposizione (più favorevoli alla regionalizzazione) o al potere (favorevoli alla dipartimentalizzazione e al centralismo) (Miossec 2008). Il relatore sulla legge organica dipartimentale del 10 agosto 1871, William Henry Waddington, esponendo le ragioni per le quali il consolidamento dei dipartimenti fosse stato preferito all'istituzione di governi provinciali (parola equivalente alle regioni), continuava ad invocare il rifiuto di un «ritorno verso le cose del passato» e una «minaccia per la nostra unità nazionale». La semplice possibilità di accordo inter-dipartimentale generò il timore dei parlamentari che una tale misura pregiudicasse l'unità nazionale

² Qualche esempio: le divisioni militari (1791), i tribunali d'appello (1800), le circoscrizioni dell'Università imperiale (1808).

(Grégory 2017). Se i Repubblicani della fine del XIX secolo accettarono di portare avanti una decentralizzazione a partire dai comuni e dai dipartimenti, la grande maggioranza rifiutò di vedere una Repubblica costituita dall'associazione politica di province che contraddicevano il dogma dell'indivisibilità della Repubblica francese. Le reticenze erano rafforzate dal fatto che la regionalizzazione del paese risaltasse allora come un tema particolarmente caro agli "ultrà" della destra tradizionalista, monarchica e cattolica. Il progetto di un paese regionalizzato (con assemblee dotate di larghe competenze) è esaltato soprattutto da Charles Maurras, progetto in cui si chiamava allo stesso tempo a promuovere i comuni (il solo raggruppamento contemporaneamente naturale, storico e legale) e a sopprimere i dipartimenti («uno dei peggiori meccanismi antifisici applicati al corpo della Francia»).

L'introduzione di un regionalismo funzionale francese

Se la creazione di istituzioni regionali di governo (assemblee elette dotate di un potere deliberativo) è stata scartata fino alla V Repubblica, la questione regionale tuttavia tornò in gioco a causa delle problematiche di pianificazione territoriale e di sviluppo economico, in un contesto di profonde mutazioni sociali ed economiche. La regione vi è stata prima di tutto intesa come uno spazio – e non una collettività – di definizione di un certo numero di compiti principalmente destinati a coordinare, o meglio a sincronizzare, gli interventi dello Stato. Osservati a partire dalla prima metà del XX secolo, i progetti di regionalizzazione ancorati a finalità economiche, di pianificazione territoriale e ormai di programmazione presero corpo nel corso della IV Repubblica (1946-1958) e si prolungarono sotto la V Repubblica. Le questioni della pianificazione e dello sviluppo non potevano essere separate dalla loro dimensione spaziale: i quadri territoriali ereditati dal sistema rivoluzionario e napoleonico (comuni e dipartimenti) risaltavano come troppo esigui in rapporto alle necessità. I progetti di regionalizzazione furono promossi da nuovi settori amministrativi dello Stato (ad esempio il *Commissariat Général au Plan*), ma restarono a favore di iniziative private (come *La Fédération*) o regionalizzate (il ruolo guida del CELIB in Bretagna) (Pasquier 2003).

Negli anni Cinquanta emergeva un crescente numero di strutture regionali e locali, come la *Conferenza nazionale dei comitati regionali di studi per la valorizzazione della Francia*, o l'*Istituto francese delle economie regionali*. Con il decreto dell'11 dicembre 1954, lo Stato riconosceva ufficialmente la creazione di comitati regionali, dipartimentali o interdipartimentali (eletti locali, rappresentanti di attività economiche, organizzazioni sindacali, accademici) di espansione economica. Questi comitati – 170 nel 1958 – diventavano allora gli interlocutori dello Stato nel quadro della programmazione e della pianificazione territoriale. Inoltre, la serie di decreti del 30 giugno 1955 apriva soprattutto alla creazione di regioni di programma. Per lo Stato francese si trattava ormai di presentare i suoi investimenti in una prospettiva diversa da quella dipartimentale, esigendo preventivamente una suddivisione regionale del Paese. Quest'ultima resterà praticamente immutata fino alla legge del 16 gennaio 2015

che fonde le regioni metropolitane³ (riduzione delle regioni da 22 a 13, tranne le regioni d'Oltremare). Con l'avvento della V Repubblica la strategia regionale fu confermata dal nuovo regime gollista⁴. Perseguendo un ideale pianificatore e modernizzatore, il regime cercava di associare delle categorie socio-professionali alla sua politica in un quadro regionalizzato. Si crearono quindi delle Commissioni di Sviluppo Economico e Regionale (CODER) (decreto del 14 marzo 1964), strutture regionali composte da eletti locali e da rappresentanti delle categorie socio-professionali incaricati di emettere pareri, puramente consultivi, in materia di programmazione e di questioni regionali di sviluppo economico e sociale e di pianificazione territoriale.

La regionalizzazione funzionale come risultato dell'integrazione europea

La politica regionale dell'Unione europea ha esercitato degli effetti comparabili alla programmazione e alla pianificazione francesi in termini di regionalizzazione funzionale.

Da un punto di vista generale, Liesbet Hooghe e Gary Marks (2001) hanno analizzato l'ascesa del governo regionale, in situazione di concorrenza con gli Stati nazionali, come punto ultimo dell'integrazione europea. Quattro fenomeni sarebbero fonti di conforto per il potere regionale: la strategia della Commissione Europea nella costruzione di uno spazio di azione politica per le regioni⁵; la messa in opera della politica regionale⁶; l'istituzionalizzazione di una rappresentanza territoriale a livello dell'UE; e lo sviluppo dell'attività transnazionale delle regioni (Pasquier 2012). Ma dietro il *leitmotiv* brandito di una Europa delle regioni, è d'obbligo constatare che la generale tendenza alla regionalizzazione contrasta con la diversità delle sue manifestazioni istituzionali (Marcou 1999).

Occorre anzitutto rilevare che i più forti movimenti di regionalizzazione (Stati federali, Stati unitari regionalizzati) sono prima di tutto debitori di particolari e complessi cambiamenti politici relativi ai Paesi stessi (Morel 2006). Se la Commissione Europea ha potuto sostenere l'affermazione del governo regionale, bisogna anche notare che tutto un insieme di settori di attività, sui quali intervengono le regioni dotate di poteri legislativi, sono stati trasferiti a Bruxelles. Le regioni si vedono come molto sostenute dall'UE (Jeffery 2005). Ma per numerosi Stati membri dell'Ue non esiste alcun livello regionale, se non sotto una forma attenuata di spazio funzionale.

³ Quelle relative alla Francia intesa come "Esagono" [N.d.T.].

⁴ Ricordiamo che il nuovo regime della V Repubblica faceva ormai del Presidente della Repubblica la chiave di volta delle istituzioni, a differenza di una Repubblica parlamentare classica.

⁵ Il progetto di inserire le collettività territoriali nella struttura istituzionale dell'Europa comunitaria fu messo in agenda dagli anni Sessanta con un rapporto parlamentare sui problemi della politica regionale che chiamava a creare un "comitato consultivo delle economie regionali" principalmente incaricato di una funzione di studio e analisi.

⁶ Tale politica regionale si è compiuta nel quadro del Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), creato nel 1975 e il cui peso finanziario è stato crescente (il 7,8% del bilancio comunitario nel 1980 contro il 36% nel 1999). Durante gli anni Ottanta, la Commissione ha cercato di svincolarsi fin quanto possibile dal controllo dello Stato sui fondi, ricercando l'appoggio delle collettività regionali e locali (Smith 1996).

Questa regionalizzazione come minimo può risultare da un fallimento di una riforma nazionale. In Portogallo, dove solo le Azzorre e Madeira hanno acquisito uno statuto speciale di regioni insulari autonome (disponendo di un esecutivo proprio e di un'assemblea legislativa regionale), i tentativi di “regionalizzazione amministrativa” iniziati alla fine degli anni '90 – per la parte continentale – sono sfociati in un fallimento referendario. Se il testo costituzionale riconosce le regioni amministrative, esistono nei fatti solo le *commissões regionais de coordenação e de desenvolvimento regional*. Tali servizi periferici dello Stato, dotati di autonomia amministrativa e finanziaria, assicurano il coordinamento e l'articolazione delle diverse politiche settoriali al livello regionale, mettendo in opera politiche ambientali e di pianificazione territoriale e urbana, apportando un sostegno tecnico alle collettività locali e ai loro sindacati (Alvès Correia 2015).

La regione può anche essere concepita come un prolungamento delle collettività esistenti e/o come un quadro di cooperazione tra queste ultime. Nei Paesi Bassi la parola regione viene così utilizzata per designare circoscrizioni amministrative intra-provinciali o per caratterizzare un quadro di cooperazione intercomunale in ambito urbano, o uno spazio di cooperazione più largo e che associa diversi livelli di amministrazione. In Svezia, paese che non conosce che un solo livello di collettività territoriale, esistono 8 regioni (NUTS 2), a fianco di 21 divisioni amministrative territoriali (NUTS 1), organismi che raggruppano i comuni nel quadro di un distretto al fine di guidare le politiche di sviluppo regionale.

Ma per un certo numero di Stati membri dell'UE la regionalizzazione funzionale si può analizzare a partire da una prospettiva *top down* dell'europeizzazione consistente nell'identificare gli effetti dell'UE, intendendo l'integrazione europea come un presupposto, sugli Stati e le politiche nazionali (Radaelli 2003). L'adesione all'UE e/o l'applicazione delle politiche comunitarie di sviluppo regionale hanno così suscitato la creazione di nuovi comprensori territoriali, più vasti che le istituzioni territoriali esistenti, che rispondono a finalità di sviluppo regionale e statistico. Ogni paese candidato ad entrare nell'UE deve così dotarsi di regioni, anche se l'Unione lascia ad ogni Stato candidato la cura di delimitarne le frontiere in conformità con le soglie statistiche di delimitazione dei NUTS (Nomenclatura delle Unità Territoriali Statistiche, tre livelli a seconda della taglia demografica).

I paesi dell'Europa centrale ed orientale sono stati quelli più fortemente interessati da tali dinamiche discendenti di regionalizzazione funzionale o amministrativa (Pasquier e Perron 2008). In Ungheria l'integrazione programmata nell'UE ha condotto lo Stato a definire, cinque anni prima della sua adesione ufficiale, sette regioni che raggruppano uno o diversi dipartimenti. Si tratta qui di semplici scale di azione e di coordinamento dei poteri pubblici in materia di pianificazione territoriale e di sviluppo economico. In Bulgaria la creazione di sei regioni di programmazione nello stesso periodo mirava ugualmente a conformarsi ai metodi dell'UE e a beneficiare della politica regionale. La Romania inaugurava una iniziativa simile definendo otto regioni di sviluppo, prive di assemblea deliberativa e di organo esecutivo, che dovevano servire a coordinare la politica di sviluppo regionale e a stabilire delle statistiche regionali. In Lettonia la gestione dei fondi strutturali, alla quale si aggiungono poche altre funzioni, ha indotto la creazione di regioni di pianificazione amministrative da rappresentanti delle collettività locali senza che queste possano essere paragonate né ad uni-

tà amministrative né a collettività territoriali. In Irlanda le otto collettività regionali create nel 1994 emergono come organi incaricati della pianificazione territoriale e dello sviluppo legati ai programmi regionali: coordinamento dei servizi pubblici su scala regionale; elaborazione di direttive per la pianificazione territoriale; comunicazione sui programmi e progetti del governo centrale; gestione dei programmi regionali; valutazione dei programmi delle altre Comunità su scala regionale, in particolare quelli concernenti i Fondi strutturali; programmazione regionale; supervisione e monitoraggio dell'implementazione dei Fondi strutturali dell'UE.

L'ingresso tardivo delle Regioni nella storia francese della decentralizzazione

Questo tipo di regionalizzazione funzionale non è scomparso in Francia⁷. Ma in seguito ad essa si è affiancata un'autentica decentralizzazione regionale. Prima di tutto la riforma è stata ritardata dal fallimento referendario del progetto di Charles De Gaulle (1969) di creare una collettività regionale. Articolando una visione al contempo moderna dello sviluppo economico (adattarsi al quadro regionale e allentare la centralizzazione) e di una visione tradizionale del radicamento in un territorio (persistenza delle tradizioni provinciali) (Denquin 2003), De Gaulle auspicava la creazione di assemblee deliberative regionali dotate di un potere decisionale e di bilanci propri per realizzare, mantenere e gestire dei servizi collettivi (ambito stradale, insegnamento superiore, ospedali, infrastrutture industriali, ecc.). Invece queste nuove regioni non avrebbero disposto di loro propri servizi e di funzionari esecutivi analogamente ai consigli dipartimentali dell'epoca. Se il fallimento del referendum è inseparabile dal suo carattere plebiscitario visto che gli elettori si pronunciarono più sull'autore che sulla domanda posta, ricordiamo la forte resistenza che gli eletti locali hanno posto all'idea di far sedere insieme, nelle future assemblee, politici eletti (deputati e consiglieri "territoriali" designati dalle collettività comunali e dipartimentali) e consiglieri provenienti dalle categorie socio-professionali (designati dalle organizzazioni datoriali e sindacali).

Il nuovo presidente della Repubblica, Georges Pompidou (1969-1974), ebbe la preoccupazione di resistere alle tendenze centrifughe evitando alla Francia un destino all'italiana (Grémion 1981). Egli si oppose al suo primo ministro Jacques Chaban-Delmas (1969-1972), fautore della creazione di un polo regionale che potesse sostituire, a lungo termine, il livello dipartimentale. Pompidou si assunse le sole riforme che gli eletti locali erano pronti ad accettare, garantendosi il sostegno di quelli che erano ostili alla posizione riformatrice del primo ministro (Bezès 2009). Fu trovato un compromesso con la legge del 5 luglio 1972 che disponeva la creazione di «enti pubblici regionali» (EPR). Ovviamente un potere deliberativo ritornava agli eletti e si dispiegava attraverso i consigli regionali, cioè organi decentralizzati dotati di personalità giuridica. Le sue decisioni, prese da un'assemblea di eletti, erano

⁷ Le regioni continuano così ad apparire come spazi di programmazione e contrattualizzazione tra consigli regionali (a cui si associano le collettività infra-regionali), Stato francese e Unione Europea (programmi operativi).

rese esecutive da queste stesse. Per il resto, tutte le indicazioni concordavano a fare di questo ente una istituzione dominata. Qualificati alternativamente con l'epiteto di «pseudo-regioni» o «quasi-regioni» (Le Galès 2006: 306-310), questi EPR non si vedevano riconoscere alcuna fiscalità propria né competenza specifica (anche se alcune politiche pubbliche saranno iniziate nonostante l'opposizione dei rappresentanti dello Stato). Le loro decisioni sono implementate dai servizi statali. Inoltre i consiglieri regionali non erano direttamente eletti, ma lo divenivano a titolo di altri mandati elettivi cumulati in altre elezioni: per metà dei parlamentari della regione (deputati e senatori) e per metà dei membri designati dai consigli dipartimentali e comunali di più di 30.000 abitanti o dai consigli delle comunità urbane (una istituzione di cooperazione intercomunale).

La morte del presidente Pompidou ebbe ragione del progetto, affidato nell'aprile del 1973 al ministro Alain Peyrefitte per studiare una riforma decentralizzatrice d'insieme. Il suo successore Valéry Giscard d'Estaing (1974-1981), che aveva contribuito personalmente all'insuccesso del referendum del 1969, non auspicava che la Regione si dotasse di un'amministrazione propria né che gestisse autonomamente le proprie politiche pubbliche. Infine è nel quadro dell'alternanza politica di sinistra del 1981 – con l'elezione alla presidenza del socialista François Mitterrand – che la legge del 2 marzo 1982 creò i consigli regionali. Questa legge-locomotiva creò quello che in seguito verrà definito l'Atto I della decentralizzazione. Essa rifonda i poteri locali. Oltre ai nuovi consigli regionali, che attendevano le prime elezioni regionali del 1986 per diventare effettivi, veniva soppressa la tutela dello Stato sulle collettività (sostituita da un limitato controllo di legalità). I consigli dipartimentali invece conobbero una seconda vita: il fatto che il loro presidente divenisse capo dell'esecutivo dipartimentale (in sostituzione del prefetto) significava che la collettività andava ormai a dotarsi di servizi e funzionari propri senza dover più dipendere dallo Stato. Quest'ultimo elemento è significativo nel momento in cui la creazione dei consigli regionali era lungi dal provocare l'indebolimento – e *a fortiori* la scomparsa – dei consigli dipartimentali, quando molti promotori della Regione avevano in passato auspicato di ripensare il sistema di governo locale e di sopprimere il livello dipartimentale. Ci fu all'inizio degli anni Ottanta una «non scelta» (Grémion 1983) tra dipartimento e regione. Non solo i due livelli di collettività coesistevano, ma il consiglio dipartimentale rientrava anche come «l'elemento cardine della decentralizzazione» secondo le parole di André Laignel, presidente del consiglio dipartimentale dell'Indre, deputato e responsabile nazionale della decentralizzazione del partito socialista⁸. La difesa della collettività dipartimentale, permessa dai gruppi di interesse (ruolo dell'Associazione dei Dipartimenti di Francia), il cumulo dei mandati per i parlamentari (col Senato a fare le veci di postazione avanzata dei dipartimenti) come i sostegni all'apice dello Stato (François Mitterrand era per esempio a favore dei dipartimenti), ha rappresentato e sempre rappresenta un dato essenziale per capire il modo in cui il potere regionale si vedeva circoscritto.

Ciò non toglie che creando una collettività regionale a pieno titolo, il legislatore ponesse termine a una lunga parentesi storica. Come le municipalità e i consigli dipartimentali, i nuovi consigli regionali beneficiavano nello stesso tempo di competenze materiali esclusive

⁸ Laignel André, « Le pivot du département », *Le Monde*, 29-VII-1981.

e specificamente attribuite (sviluppo economico, costruzione di licei pubblici, ecc.) e di una clausola generale di competenza. Quest'ultima, in Europa spesso riservata ai soli Comuni, gli permetteva di agire al di là delle competenze attribuite dal legislatore, impadronendosi di tutto ciò che è di interesse locale e non è vietato o espressamente attribuito ad un altro livello. Il presidente del consiglio regionale è immediatamente designato capo dell'esecutivo. Anche i nuovi consigli regionali beneficiavano di ciò che i consigli dipartimentali⁹ andavano appena ottenendo malgrado esistessero da tempo: disporre di propri servizi e funzionari per rendere esecutive le decisioni regionali senza dipendere dai servizi dello Stato. Dopo essere stata per lungo tempo un'assente di rilievo riguardo ad altri paesi europei (Casella 2005), la regione diventava così pienamente politica.

Vent'anni più tardi, l'Atto II della decentralizzazione (2003-2004) non si è mostrato così favorevole nei confronti dei consigli regionali come aveva lasciato intendere il primo ministro Jean-Pierre Raffarin (lui stesso ex presidente del consiglio regionale del Poitou-Charentes). La riforma è stata modificata in un senso più favorevole ai consigli dipartimentali, al punto che essi sembravano uscirne come i primi beneficiari dei trasferimenti di competenze e di compensazioni finanziarie¹⁰. Tuttavia, la Regione eredita delle competenze nuove (autorità organizzativa del trasporto ferroviario regionale, gestione degli impiegati tecnici dei licei pubblici).

Dal mandato presidenziale di Nicolas Sarkozy (2007-2012) a quello di François Hollande (2012-2017), la politica decentralizzatrice ha ceduto il passo ad una riforma territoriale. Lo scivolamento semantico traduce un cambiamento d'obiettivo: non si tratta tanto di continuare a trasferire nuove responsabilità dallo Stato verso la Periferia, quanto di razionalizzare il "millefoglie territoriale" francese giudicato troppo complesso, inadatto e costoso. Una delle idee forza consiste nel

ridisegnare il paesaggio istituzionale locale, sostituendo alla coppia fondatrice della Repubblica comune/dipartimento un binomio giudicato più adatto alle realtà contemporanee: un livello regionale allargato centrato sulle relazioni intercomunali, con una declinazione particolare per le grandi città attorno alle metropoli. (Béhar 2015: 37).

Nel corso di questi due mandati presidenziali, le diverse leggi costitutive della riforma territoriale comportano relativamente poche misure decentralizzatrici, a rilevante eccezione dei fondi europei di pertinenza regionale¹¹: i consigli regionali diventano autorità di gestione del FESR in luogo e al posto dello Stato. In compenso, essi ereditano vecchie competenze dipartimentali (porti, trasporti interurbani), anche se i finanziamenti appaiono molto indietro rispetto a quelli inizialmente previsti dal governo di Manuel Valls (2014-2016) in mancanza di un sufficiente consenso parlamentare: le scuole medie e la viabilità, due competen-

⁹ Riprendiamo qui l'attuale terminologia di "consigli dipartimentali" che ha sostituito dal 2015 quella di "consigli generali".

¹⁰ Questa realtà deve comunque essere sfumata, nel senso che i consigli dipartimentali andavano ad ereditare delle competenze pesanti, in particolare nel campo delle politiche sociali sulle quali sono stranamente privati di autonomia decisionale.

¹¹ Decisione iscritta della legge MAPTAM [Modernizzazione dell'Azione Pubblica Territoriale e di Affermazione delle Metropoli, *N.d.T.*] del 27-I-2014 e definita da un decreto del 3-VI-2014.

ze ingenti, restano di ambito dipartimentale. Alla fine, la *leadership* regionale in materia di sviluppo economico ne esce rafforzata.

L'edificazione del potere regionale in Francia allo specchio degli Stati regionalizzati: un'istituzionalizzazione tratteggiata

Esaminandole da una prospettiva comparata, il potere delle giovani Regioni francesi resta circoscritto. Studiare questo potere, che agisce del quadro di una Repubblica una e indivisibile, comparandolo alla minoranza degli Stati europei nei quali si sovrappongono federalizzazione e regionalizzazione (Germania, Austria, Belgio), presenta una pertinenza limitata. Gli spazi regionali in questi ultimi sono altrettanti Stati federali dotati di attribuzioni di potere incomparabili. È comunque possibile cogliere i limiti del potere regionale francese alla luce degli Stati che sono unitari da un punto di vista costituzionale, ma fortemente regionalizzati da un punto di vista politico ed istituzionale. In Italia e in Spagna¹² la regionalizzazione risponde a vicende propriamente nazionali, analogamente agli Stati federali, con il problema di erigere un modello centrifugo di potere, la volontà di riconoscere la diversità nazionale sul piano istituzionale e l'obiettivo di placare i conflitti interni.

Un potere normativo residuale delle Regioni francesi

È comune opporre la capacità finanziaria delle collettività francesi – nel senso delle spese locali – alla potenza normativa dello Stato. Ebbene, una decentralizzazione senza trasferimento di potere normativo non è una forma mascherata di deconcentrazione (Caillosse 2013)? Se la concentrazione di un tale potere tra le mani dello Stato francese rappresenta un serio limite all'esercizio dei poteri locali in generale, la questione si rivela particolarmente più forte per le Regioni. Al contrario di certi Stati dove le Regioni si vedono riconoscere degli attributi che gli sono propri, la Francia conosce una forma di indifferenziazione. Non esiste un'autonomia regionale specifica in relazione ad un'autonomia locale inquadrata dal diritto e dalle autorità statali. È frequente opporre alla Francia gli esempi stranieri di Stati formalmente unitari e tuttavia “pluri-legislativi” come l'Italia (Stato regionalizzato)¹³, la

¹² Lasciamo da parte il caso particolare del Regno Unito che occupa una posizione specifica e complessa di regionalizzazione asimmetrica (Cole 2015): l'Inghilterra non possiede in suo seno alcuna suddivisione regionale sul piano istituzionale, mentre una politica cosiddetta di “devoluzione” (1997) ha concesso un'autonomia forte e inedita alle tre “regioni” periferiche (Scozia, Galles, Irlanda del Nord) con istituzioni nuovamente elette e dotate di mezzi politici, amministrativi e finanziari, un potere decisionale in materia economica, sociale e di politica culturale. Il progetto di *devolution* destinato ad allargarsi all'Inghilterra è stato insabbiato in seguito al ritorno dei Conservatori (*Tories*) al governo (2011).

¹³ In Italia l'art. 117 della Costituzione disciplina la questione come segue: «La potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali».

Spagna (Stato autonomico)¹⁴ o il Regno Unito (Stato unitario ma plurinazionale)¹⁵. Nel caso italiano esiste in un certo senso un principio di sussidiarietà. Tranne l'ambito legislativo riservato allo Stato (politica estera, funzioni pubbliche interne, definizione dei livelli minimi e uniformi in materia di diritti civili e sociali e così via), il potere legislativo spetta alle Regioni (Elie 2002). Ma esiste d'altronde una legislazione concorrente in certe materie, introdotta dalla riforma costituzionale del 2001, che il governo di Matteo Renzi ha tentato di cancellare senza successo (fallimento del referendum del 4 dicembre 2016): lo Stato fissa dei principi di carattere generale e le Regioni regolano i dettagli. Nel caso spagnolo è stato ugualmente sostenuto che le comunità autonome beneficiano di prerogative legislative più estese dei *Länder* tedeschi in tutta una serie di ambiti (Fialaire 2005). Ricordiamo comunque che le Regioni italiane non emanano che delle «regole legislative» e che le comunità autonome spagnole prendono delle «disposizioni normative». Ci sarebbero così degli «atti legislativi» distinti dalle leggi (Gohin 2003).

Nella Francia metropolitana le Regioni non dispongono di un qualche «potere legislativo di prossimità» superiore alle altre collettività territoriali (Maillard Desgrées du Loû 2002). La legge è emanata dal detentore del potere legislativo in seno allo Stato nelle condizioni previste dalla Costituzione, cioè dal Parlamento (art. 34 della Costituzione). La delega del potere legislativo è permessa solo eccezionalmente dalla Costituzione: decisioni prese dal presidente della Repubblica in circostanze eccezionali (art. 16) assimilate a vere e proprie leggi¹⁶; delega temporanea e circoscritta del potere legislativo al governo (ordinanze prese sulla base dell'art. 38); ricorso al referendum legislativo (art. 11). La delega del potere legislativo a favore delle collettività territoriali è in compenso rigettata ed è ricorrente il rifiuto del Consiglio Costituzionale di attribuire competenze d'ordine legislativo alle collettività territoriali. Nella decisione del 17 gennaio 2002 sullo Statuto della Corsica, il giudice costituzionale aveva considerato che «a parte casi previsti dalla Costituzione, non spetta che al Parlamento prendere misure rilevanti nell'ambito della legge [...] di cui il legislatore non saprebbe delegare la competenza in un caso non previsto dalla Costituzione». Considerare l'ipotesi del suo esercizio per mezzo delle collettività territoriali porterebbe quindi ad una forma di antinomia dal momento che essi possono avere soltanto una volontà o un oggetto particolari, cioè un'azione detta «particolare» (Gohin 2003).

Il carattere unitario dello Stato francese suppone che il potere legislativo non sia diviso, anche se esistono eccezioni alla regola. Bisogna così uscire dal territorio metropolitano per vedere collettività «autonomizzate» beneficiare di deroghe al principio d'unità della legge. Così, i vecchi Territori d'Oltremare conoscono il «vecchio principio coloniale» di specialità secondo cui l'applicabilità dei testi legislativi, più conosciuti dalla dottrina col vocabolo «leggi di sovranità», è subordinata all'adozione di un'espressa disposizione di estensione. *A contrario*, questo principio implicava per questi territori il riconoscimento di com-

¹⁴ L'art. 150 della Costituzione autorizza lo Stato spagnolo ad attribuire all'insieme delle Comunità Autonome, o a certe di queste, la possibilità di emanare, per la loro sola giurisdizione, norme legislative nel rispetto di principi fissati per via legislativa dallo Stato.

¹⁵ I parlamenti galles e scozzese dispongono di vero e proprio potere legislativo per esercitare le loro numerose competenze, così come di un pieno potere di rendere esecutive le leggi nel caso del Galles.

¹⁶ Sentenza del Consiglio di Stato del 2-III-1962, Rubin de Servens *et alii*.

petenze nell'ambito legislativo per regolare tutti i casi nei quali nessuna menzione permette di applicare una legge nazionale al suo territorio (Brosset 2004). Alla fine degli anni Novanta, sono apparse le leggi di paese¹⁷ in Nuova Caledonia, che consacravano una condivisione del potere legislativo tra le autorità nazionali e le autorità neocaledoniane riconoscendo al Congresso della Nuova Caledonia la qualità di «legislatore territoriale» in una dozzina di ambiti. Queste fanno oggetto di un controllo esercitato dal Consiglio Costituzionale, laddove le leggi di paese nella Polinesia Francese – introdotte dalla legge costituzionale del marzo 2003 – sono state qualificate dal Consiglio Costituzionale come atti amministrativi (e a questo titolo sono sottoposte al controllo di legittimità del Consiglio di Stato). Ricordiamo infine che la revisione costituzionale del 2003 autorizza le nuove Collettività d'Oltremare (COM) a fissare regole applicabili sul loro territorio in un limitato numero di materie appartenenti anche all'ambito della legge (Aubin – Roche 2006). In definitiva, solo la situazione d'oltremare di alcuni territori francesi giustifica certe modifiche al principio di unità e di indivisibilità della legge.

L'Istituto della Decentralizzazione, *think tank* che intraprende azioni di formazione e pubblicazione (in particolare con la rivista *Pouvoirs locaux*) ha tentato di aprire questo dibattito. In seguito ad una conferenza stampa organizzata sul tema «Che farebbero le Regioni se disponessero dell'attribuzione di un potere legislativo?» (1 aprile 2009), in presenza del Presidente (Adrien Zeller) e del Vicepresidente (Jean-Pierre Balligand), fu istituito un gruppo di studi e le sue attività si conclusero con la redazione di un rapporto affidato alla giurista Jacqueline Montain-Domenach. Rapporto concepito come un appello per dotare le Regioni francesi di attribuzioni di una vera e propria autorità pubblica, tra cui il riconoscimento del potere normativo (Domenach 2010), si trattava qui di immaginare l'attribuzione di un potere normativo disciplinato dalla legge e suscettibile di promuovere una gestione differenziale in certi ambiti (sviluppo economico, formazione professionale). Ma questa iniziativa resterà un buco nell'acqua. Anche l'Associazione delle Regioni di Francia (ARF) appariva indietro su tale tema. L'ipotesi di un potere legislativo regionale è paragonata ad una costruzione intellettuale minoritaria, laddove il consolidarsi di un potere regolatorio regionale è potuto diventare oggetto di rivendicazioni. È nell'«esercizio di un potere regolatorio locale di applicazione della legge che risiedono le principali potenzialità di territorializzazione del potere normativo» (Zarca 2015: 68).

I progressi permessi dalla legge NOTRe del 7 agosto 2015 furono evidentemente piuttosto modesti. Il testo offre la possibilità specificamente ai consigli regionali di proporre delle modifiche o degli adattamenti alle leggi e ai regolamenti che li riguardano, sia in vigore che in corso di elaborazione. Il che rappresenta un'estensione del modello corso di associazione delle collettività locali al processo normativo. Ma questo “nuovo potere” riconosciuto alle Regioni sembra in definitiva abbastanza vicino alla pratica che consiste, per le associazioni degli eletti locali, nel formulare le loro proposte e controprogetti, o nell'introdurre degli emendamenti. D'altro canto la legge ha soppresso l'emendamento inizialmente votato

¹⁷ Con l'espressione francese «*lois de pays*»», in relazione alla Nuova Caledonia, ci si riferisce ad atti aventi forza di legge deliberati dal Congresso della Nuova Caledonia, in seguito ai famosi “accordi di Nouméa” del maggio 1998 tra la Francia e la Nuova Caledonia [N.d.T.].

dai deputati e depositato da Alain Rousset, deputato socialista e presidente dell'Associazione delle Regioni di Francia: l'emendamento prevedeva un meccanismo di accettazione implicita per le sole norme di regolamentazione. Ogni silenzio dello Stato, oltre i dodici mesi, sarebbe valso come assenso. Alla fine, occorre sempre il consenso dello Stato perché un consiglio regionale possa derogare al regolamento e «il solo modo, per un primo ministro, di affidare realmente, con la Costituzione vigente, un potere normativo alle Regioni è di scriverne il meno possibile quando si emanano dei decreti. È un lavoro di lungo respiro, di vigilanza permanente, di *lobbying*, stavolta per le Regioni di Francia»¹⁸.

Nel 2021, nel quadro del progetto di legge relativo alla differenziazione, alla decentrazione, e alla deconcentrazione, recante diverse misure di semplificazione dell'azione pubblica locale (detto "4D") è emerso il tema dell'estensione del potere normativo locale per l'insieme indifferenziato delle collettività territoriali, che dispongono di capacità accresciute di adattamento nei loro rispettivi ambiti di competenza.

Una capacità finanziaria circoscritta e subordinata

Le Regioni francesi non godono realmente della competenza nelle loro attribuzioni nel senso che decidono e mettono in opera delle politiche all'interno di un quadro giuridico delimitato dallo Stato. Come apprezzarne la loro capacità di intervento finanziario? A livello della storia francese, la comparazione diacronica comincia svelando un'impressionante crescita dei bilanci regionali. Si sono infatti praticamente triplicati nel periodo 1993-2010, passando dai 9,36 miliardi di Euro a circa 28,5 miliardi nel 2010. Tale forte crescita percentuale non è sufficiente pertanto a stabilire degli importanti bilanci regionali, tanto il loro punto di partenza era basso. Nel 2013 l'insieme dei bilanci regionali arrivava a 28 miliardi di euro (ovvero il 12,3% del bilancio totale delle collettività locali, contro il 31% per i dipartimenti e il 56,7% per i comuni e le inter-comunalità).

La modestia emerge ancor più dalla comparazione europea. Dallo studio pubblicato nel settembre 2015 dall'agenzia *Standard & Poor's*, emergeva che il bilancio del consiglio regionale dell'Île-de-France (la regione di Parigi), primo bilancio regionale francese, si classificava solo al 45° posto europeo. Nel 2014, il totale dei bilanci delle Regioni francesi si attestava a 25,5 miliardi di Euro (tra i quali 4,4 per il consiglio regionale d'Île-de-France), contro i 23,3 miliardi per la sola Catalogna e 23,1 miliardi per la sola Lombardia. Senza contare i bilanci regionali ancora più considerevoli negli Stati federali (49,9 miliardi per il *Land* della Baviera). Se le fusioni regionali francesi del 2015 conseguenti alla legge del 16 gennaio 2015 – riducendo il numero di regioni metropolitane da 22 a 13 – hanno meccanicamente aumentato il bilancio regionale medio, la spesa regionale per abitante resta d'altro canto invariata. Alain Rousset, allora presidente dell'ARF, ebbe l'occasione di denunciare la falsità del problema, ricordando che la comunità autonoma spagnola di Navarra, tre volte meno popolata della regione di Aquitania che egli presiedeva, disponeva di un bilancio sei volte inferiore al suo. La magra consolazione viene dal fatto che una parte consistente dei bilanci re-

¹⁸ Intervista con Jonathan Morice, ex consigliere del Gabinetto Lebranchu (2013-2016), 13-III-2017.

gionali è consacrata a spese di investimento per le quali esiste un'autonomia decisionale relativamente forte.

Al di là della modestia delle spese regionali francesi si pone la questione essenziale della autonomia finanziaria, visto che l'ipotesi di un'autentica autonomia fiscale consentita alle collettività territoriali doveva essere scartata, seguendo la giurisprudenza del Consiglio Costituzionale¹⁹: nessuna disposizione costituzionale riconosce alle collettività territoriali francesi la capacità di decidere da sole di creare una nuova imposta. In mancanza, esse possono modulare la base imponibile e il tasso di un certo numero di imposte. È intorno all'autonomia finanziaria che il dibattito si è sempre più organizzato, con la questione di sapere fin dove le collettività territoriali siano padrone delle loro entrate. Patrick Le Galès (2006) ha messo in evidenza una situazione francese vantaggiosa se comparata ai casi degli Stati unitari e britannico, caratterizzati da una «decentralizzazione della penuria» e da una strategia di riduzione delle spese pubbliche. Qui i poteri delegati non sono accompagnati da un trasferimento comparabile in termini di mezzi e prerogative fiscali, quando la decentrazione delle responsabilità in Francia è congiunta ad un aumento dei loro mezzi sotto forma di entrate fiscali o di contributi finanziari dello Stato (generalmente entrambi). È d'obbligo tuttavia constatare che l'autonomia finanziaria delle Regioni francesi è limitata.

Fino alla revisione costituzionale della primavera del 2003, la giurisprudenza del Consiglio Costituzionale concludeva che la valutazione del danno arrecato alle risorse globali della collettività fosse soggettiva, effettuata caso per caso. Tuttavia un rapporto della Commissione Finanze del Senato (14 maggio 2003) doveva indicare una diminuzione delle entrate fiscali (eccetto compensazioni) nelle entrate totali tra il 1997 e il 2002 (dal 49,3% al 42,5% nel 2001 per le Regioni). In seguito alla revisione costituzionale della primavera 2003, la Costituzione esplicita ormai che le risorse proprie delle collettività territoriali devono rappresentare «una parte determinante dell'insieme delle loro risorse». Precisando la materia costituzionale, la legge organica del 29 luglio 2004 adottava una definizione estensiva delle «risorse proprie», comprendenti le imposte di cui la legge «determina per ogni collettività, il tasso o una parte locale della base imponibile» (questa ingloba quindi le entrate fiscali sulle quali le collettività non hanno alcuno strumento proprio di modulazione). Quanto al senso dell'espressione «una parte determinante», fu precisato e confermato dal giudice costituzionale²⁰ come segue: i coefficienti rilevati nel 2003 per ogni categoria di collettività territoriali (l'insieme comunale, il dipartimento, la regione) sono delle soglie minime al di sotto delle quali sarà impossibile scendere.

I coefficienti del 2003 rivelavano un'autonomia finanziaria delle Regioni (il 41,7%) incomparabilmente più debole di quella dell'insieme comunale (comuni e inter-comunalità) (il 60,8%) e dei consigli dipartimentali (il 58,6%). I dati del 2011 indicavano un apparente incremento dell'autonomia finanziaria delle Regioni con risorse proprie passate dal 41,7% (2003) al 54,3% (2011). Ma oltre al fatto che l'autonomia restasse sempre al di sotto di quella osservata per l'insieme comunale (il 64,9%) e per i consigli dipartimentali (il 67,4%), tale cifra appariva sempre più come un'illusione. Mentre il modello dominante dal 2004 risiede-

¹⁹ Decisione n. 2009-599 DC del 29-XII-2009.

²⁰ Decisione n. 2004-500 del 29-VII-2004.

va in una suddivisione dell'imposta nazionale di cui lo Stato fissa il tasso e definisce largamente la base imponibile, la legge finanziaria per il 2010 ha avuto come effetto il riservare al solo insieme comunale il potere di modulare il tasso e la base imponibile delle imposte locali. Benché i consigli dipartimentali fossero privati di ogni margine decisionale sulla tassa di proprietà e su quella sugli immobili non edificati, essi conservano il potere di votare il tasso dell'imposta fondiaria sulle proprietà costruite. Le Regioni furono le grandi perdenti. Già private dalla tassa di proprietà dal 2001, esse sono ormai sprossessate del potere di modulazione del tasso delle due imposte fondiarie. Il loro ultimo potere di modulazione si limita a qualche euro sui libretti di circolazione (la tassa di circolazione) e a qualche centesimo di euro sul prezzo del litro di benzina. Le decisioni adottate in seguito sotto il mandato del presidente Hollande hanno certamente contribuito a stimolare le entrate fiscali regionali²¹ non concedendo alcun potere supplementare di modulazione.

Questa debole autonomia finanziaria regionale non è tuttavia unica. Anche in uno Stato regionalizzato come l'Italia, l'assenza di un autentico potere fiscale riconosciuto alle regioni, in nome di una «armonizzazione dei bilanci pubblici» e di un «coordinamento delle finanze pubbliche e del sistema fiscale», delinea i limiti della regionalizzazione. L'Italia conosce, come la Francia, delle finanze «derivate» a favore delle regioni, si tratti di risorse che provengono dal concorso dello Stato, di imposte statali di cui gli è attribuita una parte, o di imposte regionali strettamente organizzate dalla legislazione italiana (Falsitta 2003). Una regionalizzazione fiscale più spinta solleverebbe la questione del federalismo.

La timida bozza di un'ascendenza regionale?

In alcuni Paesi – federati o unitari – le Regioni svolgono nei confronti degli enti decentrati, e con riserva di garanzie costituzionali, il ruolo che lo Stato centrale esercita nei confronti di questi stessi enti negli Stati unitari (ovvero, fissare lo statuto dell'ente decentrato e inquadrare l'azione degli enti locali di rango inferiore). In Francia si impone in modo intangibile un principio di non gerarchia delle collettività territoriali tra loro medesime, in nome di un'eguaglianza e di un'autonomia reciproca. È ciò che esprime e garantisce l'interdizione costituzionale di una tutela esercitata da una collettività su un'altra, principio «dettato dalla protezione del principio di eguaglianza tra le collettività territoriali» (Gorge 2011: 207). La paura di una tutela delle collettività vicine e/o del livello superiore prolunga così la paura di una tutela dello Stato sulle collettività (Le Chatelier 2014).

Le collettività francesi sono così trattate in maniera uguale laddove la gerarchia, costitutiva degli Stati federali, è egualmente all'opera in seno agli Stati unitari regionalizzati. L'art. 137 della Costituzione spagnola (all'interno del Titolo VIII: «Dell'organizzazione territoriale dello Stato») mette *a priori* le entità locali sullo stesso piano: «Lo Stato organizza il suo territorio tra i comuni, le province, e le comunità autonome che si costituiscono. Tutte queste entità godono di autonomia per gestire i loro propri interessi». Ma la differenziazio-

²¹ Una parte crescente dei contributi sul valore aggiunto delle imprese (imposta economica) e una frazione dell'IVA sono concesse ai consigli regionali.

ne interviene tra le vere e proprie collettività locali che sono comuni e province, e dei poteri locali di statuto regionale. Il Capitolo II del Titolo VIII viene in effetti consacrato a «Dell'amministrazione locale» (artt. 140-142), mentre il Capitolo III è intitolato «Delle comunità autonome» (art. 143 e ss.). Accordando alle comunità uno statuto di autonomia, concedendo loro dei poteri legislativi e dandogli un relativo potere di tutela sulle collettività locali e la loro organizzazione, la Spagna conosce una forma di federalizzazione strisciante. Se il caso italiano risalta in maniera meno esplicita è perché le Regioni dispongono anche lì di un vero e proprio potere di tutela sulle municipalità.

In Francia, l'assenza di gerarchizzazione fu deplorata dal deputato Michel Piron (UDI, centrodestra) in occasione dell'elaborazione della futura legge del 16 dicembre 2010, reagendo ad un emendamento depositato dal deputato socialista Bernard Roman:

Infatti, voi non scegliete di assumere ciò che potrebbe essere un sistema totalmente decentralizzato. Oggi, le nostre collettività territoriali si abbandonano ad una concorrenza inevitabile in un panorama che non è gerarchizzato. In effetti, in nome del principio di non-tutela di una collettività su un'altra, queste ultime non sono gerarchizzate tra loro, che è ciò che ci differenzia da tutti gli altri Paesi che ci circondano, nei quali tutte le riforme di decentralizzazione, senza eccezione, giungono ad una gerarchizzazione tra le collettività. Dappertutto le Regioni detengono un vero e proprio potere di organizzazione infraregionale.²²

Senza mai mettere in causa questo principio quasi imprescrittibile di non gerarchizzazione – visto che il contrario presupporrebbe una revisione costituzionale –, il legislatore ha tuttavia immaginato una disposizione suscettibile di allentare modestamente questa serratura: il rinnovo dei modelli regionali. Diventata un marchio di fabbrica dei consigli regionali francesi, l'elaborazione di modelli era ritenuta in grado di permettere l'articolazione tra la visione regionale e le strategie definite ai diversi livelli infraregionali su una base puramente volontaria. Ma come assicurare un coordinamento efficace delle azioni se gli strumenti dedicati a tali effetti sono privati di ogni imperativo?²³ I vecchi modelli sono stati finalmente rinnovati dalla legge NOTRe del 7 agosto 2015 mediante due nuovi modelli:

1. Un nuovo «modello regionale di sviluppo economico di innovazione e di internazionalizzazione» (SRDEII), finalizzato alla complementarità delle azioni guidate dal consiglio regionale con quelle guidate da altre collettività territoriali e associazioni in materia di aiuti alle imprese, di sostegno all'internazionalizzazione e di aiuti all'investimento immobiliare e all'innovazione delle imprese da una parte, e in materia di attrattiva del territorio regionale e di sviluppo dell'economia solidale dall'altra parte.
2. Un nuovo «modello regionale di pianificazione territoriale, di sviluppo sostenibile e di eguaglianza dei territori» (SRADDET)²⁴ le cui modalità di elaborazione sono pre-

²² Estratto del resoconto integrale della dodicesima seduta di lunedì 31-V-2010, Assemblea Nazionale, XIII Legislatura, Sessione ordinaria 2009-10.

²³ Rapporto di Alain Lambert, *Les relations entre l'Etat et les collectivités locales*, Paris, La Documentation française, 2007.

²⁴ Lo SRADDET fonde i diversi schemi preesistenti di coerenza ambientale, energia eolica, infrastrutture e trasporti, di intermodalità, prevenzioni e gestione dei rifiuti, e così via.

viste dalla delibera del consiglio regionale al termine di un dibattito in seno alla *Conferenza territoriale dell'azione pubblica* (CTAP). Questa conferenza, voluta dalla Ministra Marylise Lebranchu e iscritta nella legge MAPTAM del 27 gennaio 2014, illustra sotto una nuova luce formalmente istituzionalizzata, l'idea di governo regionale (si veda l'introduzione). Si tratta di un palcoscenico istituzionale presieduto di diritto dal presidente del consiglio regionale e sovradimensionati dai capi di esecutivo – o loro rappresentanti – delle grandi collettività o EPCI della regione (con più di 30.000 abitanti), così come dai rappresentanti per strati²⁵.

L'innovazione più visibile qui è consistita nel dotare questi modelli di un'inedita efficacia. Così, i documenti urbanistici locali, i piani territoriali per il clima e l'energia, i piani della mobilità urbana, e le carte dei parchi naturali regionali «tengono conto» degli obiettivi e sono «compatibili» con le regole generali dello SRADDET. Analogamente, le strategie economiche delle inter-comunalità devono considerare ed essere compatibili con le SRDEII. L'ARF si è occupata dell'elaborazione della legge NOTRe per promuovere questa nuova opponibilità, permessa dal fatto che il modello regionale e, eventualmente, il documento di orientamento strategico sono approvati con decreto del prefetto di regione²⁶ che ha l'incarico di vigilare sulla conformità della procedura di elaborazione e sulla preservazione degli interessi nazionali. Il che è soprattutto un paravento giustificativo, come lascia intendere il parere – riservato – del Consiglio di Stato sul disegno di legge: la firma del prefetto non fa affatto perdere al modello il suo statuto di atto della regione.

Se la prescrizione regolamentare di un modello regionale esisteva già in certi ambiti precisi che intraprendevano una gestione congiunta con lo Stato, la novità consiste nell'estendere a dei modelli che si accontentano di raccogliere un semplice consenso dello Stato senza essere copilotati²⁷. Ancora, occorre che la “benedizione” richiesta dallo Stato non si trasformasse in un controllo di opportunità (nel merito) ma si limitasse a controllare il rispetto formale delle norme e delle procedure secondo il direttore dell'ARF²⁸. La prescrizione considerata illustra il crinale esistente tra il problema di dare forza ai modelli regionali e la necessità di venire a patti con l'interdizione costituzionale di una tutela. Ciò spiega la rinuncia al progetto governativo iniziale di obbligare le collettività infraregionali e le loro istituzioni ad agire «in conformità» col suddetto modello. Considerando il rischio di incostituzionalità del testo – il principio di non tutela -, il governo ha dunque abbassato di un gra-

²⁵In ogni dipartimento della regione, una persona è eletta per rappresentare gli EPCI con meno di 30.000 abitanti, un'altra per i comuni tra i 3.500 e i 30.000 abitanti e un'ultima per i comuni con meno di 3.500 abitanti. In seguito all'ingrandimento delle inter-comunalità, e al superamento della soglia dei 30.000 abitanti, un maggior numero di EPCI ha potuto disporre di un proprio seggio in seno alla Conferenza.

²⁶ In caso di rifiuto di approvazione, i Consigli Regionali dispongono di una scadenza di tre mesi, ad iniziare dalla notifica, per considerare le modifiche richieste.

²⁷ Intervista con Jonathan Morice, ex consigliere tecnico alle «collettività territoriali» nel Gabinetto Lebranchu (2013-2016), Vicedirettore della Pianificazione e della Parità alla Regione Bretagna, 13-III-2017.

²⁸ Intervista con Gilles Mergy, direttore generale dell'ARF dal 2012, 2-VI-2016.

do la prescrizione, sostituendo la «conformità» con la «compatibilità», nozione in realtà già ammessa dal Consiglio Costituzionale²⁹.

Se il legislatore ha saputo trovare il buon livello di prescrizione degli schemi, secondo il delegato generale dell'ARF, conferendogli un'effettiva portata senza sconfinare in maniera eccessiva sulle libertà locali³⁰, l'Associazione delle Comunità di Francia (AdCF), ovvero la rappresentanza istituzionale e nazionale delle intercomunalità, ha rivendicato che queste ultime fossero strettamente associate – e non semplicemente consultate – all'elaborazione dei modelli e che i suddetti modelli non entrassero in infiniti dettagli suscettibili di ostacolare l'autonomia delle istituzioni intercomunali³¹. Questi timori esprimono una diffidenza più generale in Franciadi fronte a tutto ciò che parteciperebbe a delineare un nuovo – e in questa fase improbabile – giacobinismo regionale.

Conclusioni

Alla lenta erosione, all'adattamento ma anche alla resistenza dell'antico sistema «comuni/dipartimenti/Senato», risponderrebbe l'ascesa parallela dei governi metropolitani e regionali, scriveva Patrick Le Galès (2006). Mentre queste due istituzioni “vincitrici” sono anche concorrenti sotto molti aspetti, l'affermazione del potere metropolitano ci sembra più manifesta. Nonostante i vantaggi in termini di responsabilità e di bilanci, gli strumenti giuridici e finanziari di cui dispongono le Regioni francesi restano sempre estremamente modesti. Specializzate in certi ambiti di competenze, queste dispongono solo marginalmente di vere e proprie attribuzioni specifiche e di una capacità di organizzazione delle istituzioni infraregionali. In definitiva, la decentralizzazione francese non riconosce tanto vocazioni di natura diversa ai ranghi di enti territoriali, quanto organizza una specializzazione funzionale di ciascuno di essi basata sull'attribuzione di competenze.

La relativa debolezza del potere regionale francese non è stata in alcun modo trasformata dalla politica di fusioni regionali voluta dal presidente François Hollande (2012-2017). Il processo di riforma propriamente detto presenta un carattere irregolare, con una successione di documenti elaborati in modo sotterraneo, tenuto conto del relativo fallimento delle discussioni con le associazioni nazionali degli eletti, ciascuna delle quali difende in modo reattivo posizioni particolaristiche (Aubelle 2014). La suddivisione stessa appare un po' artificiale, concepita senza criterio obiettivo, né riflessione generale (Brennetot – de Ruffray 2015). Per di più, il postulato presidenziale di partenza di un effetto-sfrondata convince poco: «Esse saranno così di dimensioni europee e capaci di costruire delle strategie territo-

²⁹ Il giudice costituzionale aveva considerato che il semplice obbligo di compatibilità dei documenti urbanistici con lo schema di coerenza territoriale non pregiudicasse la libera amministrazione delle collettività interessate (Decisione n. 2000-436 DC del 7-XII-2000).

³⁰ Intervista con Gilles Mergy, direttore generale dell'ARF dal 2012, 2-VI-2016.

³¹ Intervista con Emmanuel Duru, Vicedirettore del Gabinetto di Estelle Grelier, Segretario di Stato alle collettività territoriali, 9-XII-2016.

riali»³². I guadagni statistici dei nuovi spazi regionali (superficie, popolazione, PB regionale) non sono accompagnati assolutamente da guadagni di tipo istituzionale. Martin Malvy, presidente socialista della Regione Midi-Pyrénées, evocava una forma di mistificazione molto stentata per dissimulare la ristrettezza delle responsabilità regionali. Non si dovrebbe confondere dimensione e potenza. Il rapporto senatoriale informativo di Jean-Pierre Raffarin e Krattinger (ottobre 2013)³³, un appello per la costituzione di vaste regioni, aveva precedentemente ricordato che la nuova geografia regionale non bastava a se stessa:

[...] la comparazione delle regioni francesi con le loro omologhe europee dimostra che la potenza economica di una regione non è legata alla sua demografia o alla sua superficie ma poggia sulle competenze esercitate e i mezzi di cui essa dispone [...] Perciò, la ricerca di regioni più forti non passa unicamente da un raggruppamento di queste ultime. (ivi: 21-22)

Paradossalmente, la vastissima estensione dei nuovi spazi regionali non fa che esacerbare la ristrettezza dei mezzi della Regione per governarle.

Riferimenti bibliografici

- Alvés Correia F. (2015), «Le Portugal, une régionalisation sans régions administratives ?», *Revue française d'administration publique*, n° 156, pp. 959-972.
- Aubelle V. (2014), *Osons la décentralisation*, Berger-Levrault, Paris.
- Badie B. – Birnbaum P. (1982), *Sociologie de l'Etat*, Hachette, Paris.
- Béhar D. (2015), «Réforme territoriale : la fin d'un cycle ?», *L'Économie politique*, n° 68, pp. 36-46.
- Bezès P. (2009), *Réinventer l'État: Les réformes de l'administration française (1962-2008)*, PUF, Paris.
- Brennetot A. – De Ruffray S. (2014), « Découper la France en régions », *Cybe.geo:European Journal of Geography*, <<http://journals.openedition.org/cybergeogeo/26376>>.
- Brosset E. (2004), «L'impossibilité pour les collectivités territoriales françaises d'exercer le pouvoir législatif à l'épreuve de la révision constitutionnelle sur l'organisation décentralisée de la République», *Revue française de droit constitutionnel*, n°60, pp. 695-739.
- Caillosse J. (2012), «Oui, encore la différenciation ! mais de quoi s'agit-il donc ?», *Pouvoirs locaux*, n°93, pp. 44-52.
- Cole A. (2015), «Le régionalisme au Royaume-Uni», in Némery J.-C. (ed.), *Quelle organisation pour les grandes régions en France et en Europe ?*, L'Harmattan, Paris, pp. 351-361.

³² François Hollande, presidente della Repubblica, *Réformer les territoires pour réformer la France*, comunicato stampa del 2-VI-2014.

³³ Rapporto informativo *Des territoires responsables pour une République efficace*, n. 49 (2013-2014) di Yves Krattinger, fatto a nome della missione comune di informazione sul futuro dell'organizzazione decentralizzata della Repubblica, depositato l'8-X-2013.

- Denquin J.-M. (2003), «Gaullisme et décentralisation», in Boutin C. – Rouvillois F. (eds.), *Décentraliser en France. Idéologies, histoire et prospective*, Ed. François-Xavier de Guibert, Paris, pp. 237-247.
- Falsitta G. (2003), *Manuale di diritto tributario*, CEDAM, Padova.
- Faure A., (2006), «Action publique locale et consensus politique. Les accords trompeurs de la petite musique territoriale», in Arnaud L. et alii(eds.), *Idéologies et action publique territoriales*, PUR, Rennes, pp. 143-158.
- Fialaire J. (ed.) (2005), *Subsidiarité infranationale et territorialisation des normes*, PUR, Rennes.
- Gohin O. (2003), «Pouvoir législatif et collectivités locales», in Petit J. (ed.), *Les collectivités locales. Mélanges en l'honneur de Jacques Moreau*, Economica, Paris, pp. 177-193.
- Goldsmith M. – Page E. (1987), *Central and local Government Relations: A comparative Analysis of Western European Unitary States*, Sage, London.
- Gorge A. (2011), *Le principe d'égalité entre les collectivités territoriales*, Dalloz, Paris.
- Grégory M.-A. (2017), *Les départements, une controverse française*, Berger-Levrault, Paris.
- Grémion P. (1981), «Régionalisation, régionalisme, municipalisation sous la V^e République», *Le Débat*, n° 16, pp. 3-15.
- Grémion P. (1983), «Le non-choix département-région», *Intervention*, n° 3, mars, p. 18-25.
- Hooghe L. – Marks G. (2001), *Multi-Level Governance and European Integration*, Rowman & Littlefield, Boulder CO.
- Jeffery C. (2005), «Regions and the European Union: Letting Them In and Leaving Them Alone», in Weatherill S. – Bernitz U.(eds.), *The Role of the Regions and Sub-National Actors in Europe*, Hart Publishing, Oxford, pp. 33-46.
- Le Chatelier G. (2014), «La Constitution et les relations entre les collectivités», *Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel*, n° 42, pp. 53-62.
- Le Galès P. (2006), «Les deux moteurs de la décentralisation : Concurrences politiques et restructuration de l'Etat jacobin», in Culpepper P. D. et alii (eds.), *La France en mutation. 1980-2005*, Presses de Science Po, Paris, pp. 303-341.
- Maillard Desgrées du Loû D. (2002), «Proximité et décision», *Revue générale des collectivités territoriales*, numéro spécial Territoires et Etat, 26-27 avril 2002, p. 92.
- Marcou G. (1999), *La régionalisation en Europe*, Parlement européen, Luxembourg.
- Miossec J.-F. (2008), *Géohistoire de la régionalisation en France, L'horizon régional*, PUF, Paris.
- Morel B. (2006), «Les reconstructions territoriales en France», *Rives nord-méditerranéennes*, n°25, pp. 43-52.
- Ohnet J.-M. (1996), *Histoire de la décentralisation française*, Librairie générale française, Paris.
- Pasquier R. (2003), «La régionalisation française revisitée : fédéralisme, mouvement régional et élites modernisatrices (1950-1964)», *Revue française de science politique*, 53 (1), pp. 101-125.
- Pasquier R. (2012), *Le pouvoir régional. Mobilisations, décentralisation et gouvernance en France*, Presses de Sciences Po, Paris.
- Pasquier R. – Perron C. (2008), «Régionalisations et régionalismes dans une Europe élargies : les enjeux d'une comparaison Est-Ouest», *Revue d'études comparatives Est-Ouest*, 39 (3), pp. 5-18.

- Quermonne J.-L. (1963), «Vers un régionalisme ‘fonctionnel’ ?», *Revue française de science politique*, 13 (4), pp. 849-876.
- Radaelli C. (2003), «The Europeanization of Public Policy», in Featherstone K.– Radaelli C.(eds.), *The Politics of Europeanization*, Oxford University Press, Oxford, pp. 27-5.
- Regourd S. (2015), «La génétique de la décentralisation. Tabous, métaphores et autres occultations», in Kada N. (eds.), *Les tabous de la décentralisation*, Berger-Levrault, Paris, pp. 15-29.
- Sadran P. (2015), *La République territoriale. Une singularité française en question*, La Documentation française, Paris.
- Smith A. (1996), *L'Europe au miroir du local. Les fonds structurels et les zones rurales en France, en Espagne et au Royaume-Uni*, L'Harmattan, Paris.
- Stone A. et alii (eds.) (2001), *The Institutionalization of Europe*, Oxford University Press, Oxford.
- Zarca A. (2015), «Egalité et territorialisation du pouvoir normatif», *Civitas Europa*, 35 (2), pp. 55-76.