

FRANCIA: Le nuove regioni. Un riassetto e alcuni interrogativi*

di Michaël Bardin **

(21 aprile 2015)

Il governo francese ha recentemente messo in campo una vasta riforma in materia di decentralizzazione. Tuttavia, la prima pietra posta con la legge n. 2015-29 del 16 gennaio 2015, relativa, tra l'altro, alla delimitazione delle regioni, è fonte di molteplici interrogativi.

Annunciato dal presidente della Repubblica François Hollande in occasione di una conferenza stampa, il 14 gennaio 2014, il piano di riforma territoriale approda in consiglio dei ministri nel maggio 2014 e affronta la questione delle regioni e del loro riassetto con l'affermata volontà di diminuirne il numero a 11 o 12. La revisione mira certamente a chiarificare l'organizzazione territoriale della Repubblica (come dice il titolo stesso del disegno di legge), ma ha anche delle evidenti finalità economiche: come dirà il capo dello Stato, "si tratta di semplificare la nostra vita pubblica, di rendere più efficienti i nostri enti territoriali e di ridurre il ricorso alle imposte".

A ben vedere, il calendario che l'esecutivo ha imposto per questa riforma è decisamente inusuale: sono passati infatti solo sette mesi tra il deposito del disegno di legge (il 18 giugno 2014) e la promulgazione della legge (il 16 gennaio 2015). Il progetto, inoltre, non prevede alcuna forma di negoziazione con le parti coinvolte, tant'è che fin dalle prime discussioni alcuni parlamentari non hanno esitato a parlare di "colpo di stato territoriale". L'affermazione è in parte vera, ma, come si vedrà, la volontà del governo risulta in larga misura condizionata da fattori e scadenze che solo in parte hanno a che fare con il ridisegno delle regioni. Deve comunque riconoscersi che con questa legge l'esecutivo e la maggioranza parlamentare si smarcano chiaramente, da una parte, dalla tradizionale logica di consultazione e, dall'altra, da alcuni strumenti giuridici (europei) recepiti dalla Francia. Il metodo utilizzato mette infatti a rischio gli impegni presi dal Paese con la sottoscrizione della Carta europea dell'autonomia locale, ratificata nel 2007. A tal proposito, giova ricordare che l'art. 5 della Carta prevede che "per ogni modifica dei limiti territoriali locali, le collettività locali interessate dovranno essere preliminarmente consultate, eventualmente mediante referendum, qualora ciò sia consentito dalla legge". È evidente che questo impegno è risultato recessivo di fronte al peso degli altri interessi in gioco. L'agenda della riforma sembra difatti chiaramente condizionata da alcuni fattori. L'intervento normativo non riguarda solamente la delimitazione delle regioni, ma anche le elezioni dipartimentali e regionali nonché il calendario elettorale: è quest'ultimo profilo, in particolare, ad avere senza dubbio inciso sulle tempistiche di approvazione della legge, con lo svolgimento delle prime elezioni "dipartimentali" il 21 e il 29 marzo, così come di quelle regionali (in programma il 6 e il 13 dicembre 2015). L'adozione della nuova mappa regionale e il "cammino forzato" imposto dal governo ai parlamentari avevano dunque come obiettivo di permettere all'esecutivo di valorizzare le riforme intraprese in vista delle elezioni dipartimentali. Un intento del tutto comprensibile, ma che rispetto ai risultati delle elezioni non è bastato a convincere l'elettorato, posto che l'attuale maggioranza si è trovata a perdere numerosi consigli dipartimentali.

Infine, una tra le principali critiche che possono essere mosse a questa prima parte della "grande" riforma territoriale concerne l'assunto che la nuova mappa regionale risponda ad imperativi di competitività economica, laddove le future competenze regionali non sono ancora state definite. Questa riorganizzazione, infatti, non è che una prima tappa, e la successiva è ancora in discussione. Il "cuore" dell'*Atto III* della decentralizzazione è il disegno di legge *NOTRe* (recante la *nuova organizzazione territoriale della Repubblica*), che ad oggi si trova ancora in prima lettura (è stato posto in votazione al Senato il 27 gennaio 2015 e all'Assemblea nazionale lo scorso 10 marzo). Tra

* Scritto sottoposto a *referee*. Traduzione a cura di Caterina Domenicali.

le altre cose, questo progetto prevede la riduzione delle competenze dei dipartimenti (primo passo verso la scomparsa degli stessi) e la modifica delle regole di associazionismo comunale; ma la legge dovrà anche, e soprattutto, stabilire le nuove competenze regionali e prevedere, con ogni probabilità, un rafforzamento del potere regolamentare di queste ultime.

Al di là delle critiche di contesto e di quelle metodologiche, la 'filosofia' sottesa al riassetto regionale e il contenuto stesso della legge promulgata il 16 gennaio scorso lasciano spazio a molteplici interrogativi. Anzitutto, come dimostrano i diversi interventi del Capo dello Stato e del Primo ministro, con questa riforma il tema della semplificazione (antico quanto quello della decentralizzazione) ha passato il testimone al tema della competitività economica. Quanto al primo argomento, occorre ricordare che a partire dal "trittico" portato a compimento nel 1982 (fondato sull'articolazione territoriale in comuni, dipartimenti e regioni), le varie riforme non hanno smesso di arricchire il cd. 'millefoglie amministrativo' francese, con lo sviluppo in particolare dell'associazionismo tra comuni, che dovrebbe condurre alla riduzione del numero degli stessi (per la verità, senza grandi risultati finora). L'argomento della competitività, per parte sua, sembra ancor più rischioso. Si fonda infatti su una volontà 'mimetica' con le regioni degli altri Paesi europei: la volontà, insomma, di configurare delle regioni "di dimensione europea". Più precisamente, il governo fa poggiare il proprio progetto su alcune idee semplici, se non semplicistiche: meno regioni significa meno spese, regioni più grandi (non solo geograficamente, ma anche in termini di popolazione) significa regioni più performanti economicamente.

Quella della dimensione delle regioni è una problematica più volte affrontata, basti pensare al *Rapporto Ballardur* del 2009 e, più recentemente, a *Il futuro dell'organizzazione decentralizzata della Repubblica* del 2013 (entrambi hanno concluso per un necessario irrobustimento delle stesse). L'imitazione di altri modelli territoriali, tuttavia, non può costituire una sorta di soluzione "miracolosa", poiché prende in considerazione solamente i due elementi sopra ricordati: la dimensione e la popolazione. Assumere come punto di riferimento i *länder* tedeschi, le comunità autonome spagnole o le regioni italiane, rischia di far dimenticare che queste strutture, assimilabili alle regioni, hanno sì molti caratteri comuni evidenti, ma presentano anche fondamentali differenze. La decentralizzazione amministrativa delle regioni francesi, infatti, non può essere utilmente comparata con stati federati o con enti territoriali che, siano essi chiamati "regioni" o meno, riguardano realtà politiche e culturali (e dunque competenze) molto differenti. Il tema della "dimensione europea" delle regioni, poi, rimane una preoccupazione tipicamente francese, o quantomeno non deriva da un incoraggiamento delle istituzioni europee. A partire infatti dal regolamento di Parlamento e Consiglio n. 1059/2003 del 26 maggio 2003, la popolazione delle unità statistiche di livello 2 (quello che, semplificando, corrisponde al livello regionale) è fissata tra 800.000 e 3 milioni di abitanti: una tale densità demografica corrisponde non solo alle regioni francesi (nell'assetto precedente), ma anche ad alcune delle loro affini spagnole, transalpine o tedesche. È chiaro, dunque, che la competitività delle regioni dipende più dal loro dinamismo economico che non dalla loro dimensione o popolazione. Infine, nemmeno l'argomento a favore di una riduzione del numero delle amministrazioni regionali o degli eletti sembra convincente. Quanto al primo profilo, la riduzione *strictu sensu* del numero delle regioni non necessariamente sarà in grado di trascinare le relative economie: ciò dipenderà piuttosto "dalle decisioni delle collettività stesse e dalla messa in comune di risorse e servizi che esse sapranno realizzare" (secondo quanto sostenuto dal senatore M. Delebarre). Per quanto riguarda invece il secondo profilo, in base ad un emendamento parlamentare al disegno di legge, i membri del futuro consiglio regionale dovranno essere comunque pari alla somma dei membri dei consigli delle regioni accorpate.

In definitiva, questa nuova delimitazione regionale appare una riforma *a priori* quantomeno avventata. Il governo ha certamente il merito di dare risposta al risalente

dibattito circa il numero e le dimensioni delle regioni francesi. Per il resto, però, in un calendario verosimilmente condizionato dalle scadenze elettorali, per giunta del tutto incerte negli esiti, gli elementi positivi sono per il momento modesti. Senza contare che queste grandi regioni non conoscono ancora le proprie future competenze: cosa che i parlamentari non hanno mancato di rilevare, in sede di dibattito, condannando al tempo stesso la logica invertita che ha condotto il governo “a decidere del perimento prima di discutere delle competenze” (secondo le parole del senatore, ed ex Primo ministro, J.-P. Raffarin). Speriamo che la legge a venire saprà chiarire il futuro delle regioni francesi.

** Dottore di ricerca in Diritto pubblico, Centre de Droit et de Politique Comparés Jean-Claude Escarras de Toulon, direttore della rivista La Lettre d'Italie