IL PIEMONTE DELLE AUTONOMIE
Rivista quadrimestrale di scienze dell'Amministrazione
ISSN 2385-085X Registrazione Tribunale di Torino n.4 del 18 febbraio 2014

Autonomie e differenziazione. La lezione francese e quella italiana. In margine a un recente volume di Giuseppe Carlo Ricciardi

FABIO RUGGE[1]

(ABSTRACT) ITA

La relazione analizza il concetto di differenziazione territoriale, mettendo in discussione la tradizionale associazione biunivoca di uniformità e centralismo. Attraverso riferimenti storici e comparativi, si mostra come la differenziazione possa essere compatibile con assetti centralistici e altresì funzionale all'evoluzione delle autonomie. La riflessione suggerisce che la differenziazione, se ben governata, non divide lo Stato, ma potrebbe accompagnarne l'adattamento alle trasformazioni della statualità contemporanea.

(ABSTRACT) EN

The paper examines the concept of territorial differentiation, questioning the traditional two-way association between uniformity and centralism. Through historical and comparative references, it demonstrates that differentiation can be compatible with centralised state structures and may also contribute to the development of regional autonomies. The analysis suggests that, if properly managed, differentiation does not divide the state, but could instead support its adaptation to the transformations of contemporary statehood.

Ringrazio come prima cosa dell'invito, anche perché mi rendo conto con piacere di essere l'unico storico delle istituzioni, l'unico non giurista in un *panel* di autorevoli studiosi del diritto, dai quali mi appresto dunque ad apprendere molte cose. In attesa di ascoltarle, comincio col dire cosa ho portato a casa dalla lettura del libro di Ricciardi[2].

Il mio più consistente ricavo è la convinzione che la tradizionale associazione biunivoca di uniformità e centralismo sia in qualche misura ingannevole, nasconda più di quanto non riveli, oscuri più di quanto non chiarisca. In particolare, la riflessione sul caso francese, alla quale il libro ci accompagna con puntualità, mi ha obbligato a ripensare alle molte modulazioni possibili del concetto e della pratica della differenziazione.

Per iniziare, accolgo la definizione datane da uno degli autori citati da Ricciardi[3]: Florence Crouzatier-Durand, una definizione forse non indiscutibile, ma tutto sommato plausibile. Dice la Durand: *"La differenziazione territoriale consiste nell'ammettere che le collettività di una stessa categoria esercitino competenze differenti /o.../ esercitino una stessa*

competenza in maniera differente"[4]. Letta a questo modo, la differenziazione si presenta senza dubbio come una protagonista delle evoluzioni recenti del sistema francese di amministrazione territoriale.

Nel libro viene spiegato bene come questa tendenza trovi il suo picco – si potrebbe dire anche 'retorico' – nella famosa legge delle tre d, una delle quali sta appunto per *differentiation*. Ma viene spiegato anche come una prima apertura alla differenziazione si possa registrare nella riforma costituzionale del 2003. Ricciardi, infatti, interpreta a questo modo le deroghe sperimentali previste dal comma 4 dell'art. 72 della Carta francese e la previsione di collettività a statuto particolare contenuta nel primo comma di quello stesso articolo[5].

Sarebbe molto interessante interrogarsi su quali sommovimenti profondi della statualità portino a una simile torsione del modello centralistico d'Oltralpe. E l'interrogativo acquisterebbe spessore se accostassimo la torsione francese a quella avvenuta in Italia, in un altro sistema cioè tradizionalmente accentrato. Da noi, per la verità, l'esigenza di differenziare il sistema di governo territoriale si era già manifestata all'indomani della Seconda Guerra Mondiale con l'introduzione delle regioni a statuto speciale[6]. Verrebbe allora da dire che il modello di stato a regime territoriale uniforme entra in crisi già nella seconda metà del Novecento. Ma questo ragionamento ci condurrebbe in una direzione nella quale non è il caso di avventurarsi adesso.

Piuttosto, a ragionare analiticamente sulla differenziazione potrebbero spingerci, o dovrebbero farlo, altre considerazioni di carattere storico. Penso al caso di un paese certo non minore come la Germania[7]. La quale comincia la sua vicenda unitaria nel 1871, a un decennio dunque dall'unificazione italiana, ma, a differenza di questa, sceglie una formula federale[8]. Si tratta inoltre – è questo il punto – di un federalismo con forti tratti di differenziazione. La Prussia conta molto di più degli altri stati membri nella compagine del Reich, la Baviera e il Würtemberg hanno regimi fiscali e ordinamenti militari speciali, ecc. ecc.

Attenzione, però: la differenziazione registrata nel caso tedesco non riguarda solo il diverso rango degli stati federati, non si limita all'adozione di un modello di federalismo asimmetrico. Essa incide anche sulla posizione fatta agli enti territoriali 'interni'. La Prussia, ossia la componente principale del Reich conosce, allo scoccare del secolo ventesimo, ben nove diversi ordinamenti del proprio governo locale. Con questa differenziazione territoriale convive poi una differenziazione tipologica, che prevede cioè distinti regimi per il governo rispettivamente delle città e dei comuni rurali. Insomma, il pluralismo degli ordinamenti territoriali intride tutto il corpo costituzionale del Reich.

Eppure, la Germania guglielmina non rappresenta certo un caso di *failed state*. Lo osservo soprattutto a beneficio di chi rappresenta in senso catastrofico la spinta attuale alla differenziazione. La nervatura così variegata non impedì al neonato Reich di conoscere un percorso di crescita economica straordinaria e soprattutto il varo di una legislazione sociale che è considerata oggi la più estesa, capillare e avanzata di quei tempi. Ed è un fatto cui converrebbe dare peso nell'attuale dibattito pubblico italiano. Qui sono molti a sostenere che l'ulteriore differenziazione degli ordinamenti regionali debba necessariamente ritenersi foriera di diseguaglianze e di un precario godimento dei diritti sociali nelle regioni più povere.

Ora, se è vero che la storiografia non è scienza che proceda per esperimenti, è pur vero che registra esperienze e che da queste può trarre lezioni. Quella che mi pare si possa cavare dall'episodio tedesco è che la differenziazione, accolta senza patemi, adeguatamente circoscritta, equilibratamente governata, ispirata a un senso robusto della comunità nazionale non la divide, ma la unisce, non la spacca, ma la compone. Una verifica in questo senso, del resto, qui in Italia l'abbiamo già avuta. L'adozione di regimi di speciale autonomia per alcune regioni della Repubblica ha probabilmente contribuito a evitare al nostro Paese tragedie come quelle avvenute nell'Ulster e nei Paesi baschi, e conflitti come quelli pure registrati in Corsica.

Tuttavia, per la nostra riflessione sulla differenziazione altre considerazioni storiografiche possono rivelarsi ancora più utili. Va ricordato, infatti, che istanze di differenziazione si sono affermate nel nostro Paese già nella sua stagione integralmente centralistica, prima cioè del 1948. A esempio: già solo tra l'unità e la prima guerra mondiale furono adottate ventinove leggi riguardanti la città di Napoli. Molte di queste mettevano capo a forme di differenziazione intesa alla maniera della Crouzatier-Durand, cioè autorizzavano il comune partenopeo a esercitare le proprie competenze in maniera diversa dagli altri comuni. Non dovrebbe essere difficile, peraltro, rinvenire ulteriori e numerose forme di differenziazione nella legislazione speciale adottata in quegli stessi decenni per la Sardegna, la Sicilia o il Tavoliere di Puglia[9].

Perché ci interessano questi precedenti di differenziazione nel contesto di uno stato centralistico? Perché, assieme alle molte pagine del libro di Ricciardi dedicate alla differenziazione alla francese, ci inducono a riflettere sul nesso, a volte troppo rapidamente e superficialmente stabilito, tra autonomia e differenziazione. Se è vero cioè che questa si presenta come un naturale complemento dell'autonomia, non è vero che le sia necessaria compagna. In altri termini, se la differenziazione può essere un modo per rendere più compiuta l'autonomia, non serve però a instaurarla ed è anzi compatibile col centralismo.

Il caso francese lo fa comprendere con chiarezza; il prezioso allegato sinottico che conclude il libro di Ricciardi lo rende poi visibile a colpo d'occhio[10]. Le entità territoriali francesi possono ben vedere differenziate le loro competenze, tanto nel loro novero che nel loro esercizio, senza che ne risulti intaccato il controllo centrale sull'indirizzo politico da esse dato al governo delle loro comunità e dei loro territori. Assai facilmente abbiamo, in passato, associato il centralismo francese alla caratterizzazione uniforme del governo territoriale di quel paese. Osserviamo oggi che l'introduzione di elementi, anche cospicui, di differenziazione non comporta di necessità una maggiore autonomia dei suoi enti territoriali.

Perciò, quando ragioniamo di differenziazione in rapporto all'autonomia, non possiamo – io credo – contentarci di quel che suggerisce la contrapposizione all'uniformità. Dobbiamo porci sempre qualche domanda in più. Chi stabilisce le regole per differenziare e che copertura hanno quelle regole: amministrativa, legislativa, costituzionale? Cosa esattamente viene differenziato: risorse potestative, finanziarie, simboliche? Che latitudine ha questa differenziazione? E infine, ma non da ultimo, ha carattere di eccezionalità o di normalità?

Alla luce di queste domande emerge pienamente la diversità del sentiero italiano rispetto a quello francese[11]. La differenziazione all'italiana, quella radicata negli articoli 118 e 116 e ricavabile dal complesso della nostra Costituzione, rappresenta – a mio avviso – una forma

particolarmente evoluta di differenziazione e complementa positivamente le autonomie fondanti la nostra Repubblica[12]. Prescindo qui dalla controversia generata dall'adozione della legge attuativa 86/2024 e mi tengo al dettato costituzionale.

Il principio della differenziazione vi viene incontestabilmente stabilito; trova forte espressione nell'attribuzione di competenze legislative e amministrative riguardanti numerose, importanti materie (non cambierebbe ove si tratti di specifiche competenze all'interno di quelle materie); la facoltà di iniziare il processo per l'attribuzione di quelle competenze viene riconosciuto alle regioni; il negoziato che ne scaturisce deve sì concludersi con legge dello stato, ma vede quelle regioni parte attiva.

Il dibattito che su questa tematica è in corso spesso tracima al di là dei profili tecnici della legge 86/2024. Emergono allora ripensamenti e dubbi radicali in ordine alla riforma costituzionale del 2001 e si colgono in queste posizioni i riverberi di una mai estinta cultura centralistica, in contrasto con le scelte ideali espresse dai costituenti[13]. Riemerge insomma quella che Roberto Ruffilli, discutendo, mezzo secolo fa di regionalismo, ebbe a definire una "ossessione per l'uniformità"[14]. Ed è un peccato.

Azzardo allora l'inizio di una risposta all'interrogativo che ponevo all'inizio circa il significato da dare a questa rinnovata tendenza alla differenziazione, manifestantesi in due paesi a tradizione accentrata come la Francia e l'Italia[15]. Penso che la tendenza alla differenziazione come la andiamo conoscendo appartenga a una stagione della statualità che la vede in intima mutazione.

Per limitarci al territorio – che però è, secondo risalente dottrina, una delle tre essenziali componenti dello stato – esso è ovunque sottoposto a tensioni e ristrutturazioni. La sua mappa si articola in soggetti contesi tra spinte al localismo e tendenze globalizzatrici, mentre mega-città divengono il luogo di poteri inediti e influenti. Lo sviluppo nuovo di forme di trasporto tradizionali (con i treni veloci e la crescita esponenziale della mobilità aerea) e la rete di comunicazione internettiana ridisegnano lo spazio o addirittura ne prescindono.

La statualità viene oggi profondamente interpellata e messa in discussione da questi processi. Come anche la repubblica francese, architettata *more geometrico*, si adatti a questa stagione, avvicendando differenziazione a uniformità, mi pare bene raccontato dal libro di Ricciardi. Penso anche che la via italiana sia più *smart*. Ma, ovviamente, questo è ancora da dimostrare.

1. Professore Emerito di Storia delle Istituzioni politiche e Storia delle amministrazioni pubbliche, già Magnifico Rettore nell'Università degli Studi di Pavia. Il presente scritto rappresenta il testo della relazione tenuta a Roma il 15 ottobre 2024, in occasione dell'evento organizzato da Fondazione Ifel e La Sapienza Università di Roma dal titolo "*Tra uniformità e differenziazione: Regioni ed Enti locali in Francia e Italia nel contesto istituzionale in evoluzione*", nel corso del quale è stato presentato il volume n. XV della Collana "*Costituzione e amministrazione. Studi raccolti da Vincenzo Cerulli Irelli*", dal titolo "*Territorio e governo locale. L'esperienza francese tra uniformità e differenziazione*", Giappichelli, Torino 2022, alla presenza dell'autore Giuseppe Carlo Ricciardi. ↑
2. Cfr. G.C. Ricciardi (2022), *Territorio e governo locale. L'esperienza francese tra uniformità e differenziazione*, Torino, Giappichelli. ↑
3. Cfr., G.C. Ricciardi, *op. ult. cit.*, 273, nt. 413. ↑
4. Così, con traduzione dal francese, F. Crouzatier-Durand (2022), *La loi 3DS et la différenciation territoriale, de l'espoir à la déception*, in *IPOF-Italian Papers on Federalism*, 1, 35. L'autrice è menzionata anche altrove nel volume di Ricciardi: ad es., F. Crouzatier-Durand (2004), *L'expérimentation locale*, in *RFDA-Revue Française de Droit Administratif*, 1, 21 ss.. ↑

5. Cfr. in particolare G.C. Ricciardi*, op. ult. cit.*, 101 ss. e 109 ss. L'opinione espressa dall'autore muove dal richiamo alla dottrina che si è interessata alle inferenze della riforma costituzionale. Sul punto sembrano di particolare rilievo i richiami, ad es., a F. Crouzatier-Durand (2003), *Réflexions sur le concept d'expérimentation législative*, in *RFDC-Revue Française de Droit Constitutionnel*, 4, 675 ss. e J.-M. Pontier (2003), *La loi relative à l'expérimentation par les collectivités territoriales*, in *AJDA-L'Actualité Juridique Droit Administratif*, 1715 ss. ↑
6. Cfr. E. Rotelli (1967), *L'avvento della Regione in Italia. Dalla caduta del regime fascista alla Costituzione repubblicana (1943-1947)*, Milano, Giuffrè. ↑
7. Per molte delle considerazioni *infra* si veda F. Rugge (1989), *Il governo della città prussiane tra '800 e '900*, Milano, Giuffrè; Id. (a cura di), *I regimi della città. Il governo municipale in Europa tra '800 e '900*, Milano, Franco Angeli, 1992; Id. (1992), *Città e cittadinanza nella Prussia dell'800*, in *Amministrare*, 2, 273 ss.; Id. (2005)., *Die Gemeinde zwischen Bürger und Staat*, in C. Dipper (a cura di), *Deutschland und Italien 1860-1960*, Muenchen, Oldenbourg, 121 ss. ↑
8. Cfr. F. Rugge (2005), *Particolarismo, unitarismo e federalismo nel* Kaiserreich, in D. Preda, C. Rognoni Vercelli (a cura di), *Storia e percorsi del federalismo. L'eredità di Carlo Cattaneo,* Bologna, il Mulino, 241 ss. ↑
9. La storiografia ha da tempo osservato questo fenomeno. Si vedano i saggi di studiosi quali Gino Luzzatto, Giuseppe Talamo, Gaetano Arfè, Alberto Caracciolo elaborati per un convegno tenutosi addirittura nel 1961 e raccolti in Centro nazionale di difesa e prevenzione sociale (1961)*, Gli squilibri regionali e l'articolazione dell'intervento pubblico*, Milano, Lerici. Cfr. pure F. Rugge (1993), *Le nozioni di città e cittadino nel lungo Ottocento. Tra "pariforme sistema" e nuovo particolarismo*, in M. Meriggi, P. Schiera (a cura di), *Dalla città alla nazione. Borghesie ottocentesche in Italia e Germania*, Bologna, il Mulino, 47 ss. ↑
10. Cfr. G.C. Ricciardi*, op. ult. cit.*, 353 ss. ↑
11. Sul percorso italiano, l'autore del volume in discussione aveva presentato le proprie riflessioni in G.C. Ricciardi (2021), *Regionalismo della differenziazione e riordino delle autonomie infraregionali. Un gioco (istituzionale) "non a somma zero"*, in *Il Politico*, 1, 62 ss. ↑
12. Sul punto, anche in relazione alle precedenti riflessioni concernenti il rapporto sussistente tra unità e autonomia, cfr. G. Berti (1975), *Art. 5*, in G. Branca (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, I, Bologna-Roma, Zanichelli, 277 ss. ↑
13. A questo proposito, tra le altre, autorevoli riflessioni, si veda almeno quella di G. Pastori (1980), *Le regioni senza regionalismo*, in *Il Mulino*, 2, 204 ss. ↑
14. Si veda R. Ruffilli (1971), *Problemi dell'organizzazione amministrativa nell'Italia liberale*, in *Quaderni Storici*, 3, 699 ss., spec. 714. Lo spunto viene ripreso in F. Rugge (2024)*, L'errore del centralismo,* in E. Colombo, F. Rugge (a cura di) *Rappresentanza Territori Interessi. Omaggio a Piero Aimo*, Milano, Giuffrè, 42 ss. ↑
15. Sulle tradizioni amministrative in Europa, vedi F. Rugge (2003), *Administrative Traditions in Western Europe*, in B. Guy Peters-Jon Pierre (ed.), *Handbook of Public Administration*, London, Sage, 177 ss. ↑