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

Tra uniformità e differenziazione: Regioni ed Enti locali in Francia e Italia nel contesto istituzionale comparato

GIUSEPPE FRANCO FERRARI[1]

(ABSTRACT) ITA

La relazione offre una riflessione critica sul processo di decentramento e riforma degli enti locali in Francia, mettendo in evidenza l'apparente instabilità normativa contrapposta a una profonda coerenza sistemica, in grado di "fare sistema" anche attraverso continue trasformazioni legislative. A partire dal confronto con l'esperienza italiana, si sottolinea la difficoltà del nostro ordinamento nel mantenere una coesione istituzionale analoga, nonostante le dichiarate aspirazioni alla continuità normativa.

(ABSTRACT) EN

The paper offers a critical reflection on the decentralisation process and the reform of local authorities in France. It highlights apparent regulatory instability, as opposed to deeper systemic coherence capable of 'building a system', even through continuous legislative changes. Beginning with a comparison to the Italian experience, it emphasises the difficulty of the Italian legal system in achieving a comparable level of institutional cohesion despite its stated aspirations towards normative continuity.

Ringrazio il Presidente Cerulli Irelli e Fondazione IFEL per il gradito invito.

È un piacere tornare a rivedere persone con cui abbiamo lavorato in una stagione, quella degli anni 2008-2013, nella quale ho ricoperto la carica di Presidente e che è stata particolarmente intensa. Credo che ce la ricordiamo soprattutto per il tema dei *costi standard* e per la fatica profusa in quegli anni, peraltro in grande parte vanificata dall'arrivo del Governo Monti.

Si è trattato di un lavoro[2] di cui in Europa credo potessimo andare abbastanza fieri, visto che non abbiamo trovato niente di equivalente, ma che di fatto è rimasto in parte inutilizzato e che torna di attualità oggi con il dibattito sui Lea e sui LEP ed i discorsi concernenti le autonomie differenziate regionali.

Dunque, venendo all'ottimo lavoro di Giuseppe Carlo Ricciardi, inizio dicendo che l'ho letto con grande interesse e l'ho annotato debitamente: molte cose già si conoscono, ma trovarle chiaramente esposte in una versione organica e sistematizzata è tutt'altro, anzi posso dire

che si tratta di uno strumento molto importante di lavoro per chiunque si occupi di enti locali su scala comparata[3].

Rileverei alcune considerazioni sulla base di quello che è stato detto sin qui.

Prima di tutto appare chiaro che la Francia dal punto di vista normativo, su questo versante e anche su molti altri, non è affatto un monolite.

Chi legga il lavoro di Ricciardi vede che di fatto la Francia su questo versante è stata un laboratorio incessante di produzione normativa. A partire dal '71 praticamente non c'è stato un periodo superiore ai cinque anni senza che una nuova legge intervenisse: 1971, 1975, 1982 e poi gli anni '90. In seguito, il passo di produzione legislativa addirittura risulta accelerato dopo il 2010[4]: di fatto viene pubblicata una legge quasi ogni anno, spesso con vere e proprie svolte a zig-zag cagionate dalla successione dei presidenti e dalle maggioranze di cui disponevano o non disponevano nei periodi di coabitazione[5].

Questa specie di laboratorio istituzionale senza soste, insomma, insegna che la fondamentale compattezza del sistema evidentemente risiede altrove, cioè non si rinviene nella stabilità normativa ma è da ravvisare nel fatto che – e chiunque frequenta convegni internazionali con colleghi francesi lo sa – il Paese "fa sistema": in altre parole, quando ci sono scelte di questo tipo in ballo, probabilmente nelle sedi ministeriali, si tiene qualche riunione tra vertici della magistratura, Consiglieri di Corte dei conti, Consiglieri di Stato e naturalmente un gran numero di magistrati amministrativi di primo e di secondo livello, ove si discute l'oggetto delle riforme e si assume un atteggiamento unitario e coerente.

Per cui sul piano internazionale – quale che sia il lavorìo interno – il sistema rimane fedele a sé stesso, si aggrega sempre e non si disgrega mai, a differenza di quel che accade in Italia, dove predichiamo la continuità legislativa ma siamo totalmente incapaci di "fare sistema".

Questo credo che sia dimostrato anche con riguardo alla politica economica, rispetto alla quale i francesi tengono una linea che è consolidata al di là dei vincoli europei e ne abbiamo di continuo vari esempi: mentre le nostre posizioni sono poi smentite da un TAR che rimette alla Corte di Giustizia, da un Consiglio di Stato che si fa contraddire dalla Corte di Strasburgo – sicché il quadro nostrano è apparentemente stabile ma in realtà completamente in divenire e fluttuante – quello francese è, al contrario, apparentemente mutevole ma sistematicamente stabile.

Il secondo profilo che mi viene di notare è che, traducendo questo concetto a livello di pluralismo organizzativo, anche qui, da sempre, presentiamo storicamente[6] – si pensi alle ricerche degli anni '60, agli atti di unificazione amministrativa[7] e alla collana pubblicata a Vicenza e così poi negli scritti di decenni a seguire[8] – il sistema francese come un sistema centralistico.

Ora, il centralismo non è incompatibile con questo quadro: diceva anche Fabio Rugge che la differenziazione non va in parallelo con l'autonomia[9], ma anche la centralizzazione non esclude necessariamente la frammentazione, nel senso che rimane una frammentazione governabile.

Ricciardi giustamente afferma che questi interventi legislativi a stratificazione successiva hanno flessibilizzato la frammentazione[10].

Quindi ormai abbiamo di fatto almeno cinque livelli stabili che si aggiungono ad altri livelli mobili: siamo dinanzi a unificazioni funzionali, forme di unione variamente articolate, che oltretutto sono venute cambiando progressivamente, secondo le esigenze. Però il sistema ha mantenuto la sua struttura solidamente centralistica: vedete la prudenza con cui le Regioni sono state istituite e poi rafforzate funzionalmente e come i dipartimenti – che erano nati come articolazione prefettizia del potere centrale – un po' alla volta sono diventati di fatto enti locali con un ruolo ancora forte del centro. Questo perché, come giustamente spiega l'autore, ogni volta che si prevede di delegare funzioni, di introdurre deroghe – e tra l'altro il centralismo non è nemmeno incompatibile con norme derogatorie, perché è anche vero che le deroghe sono circondate di cautele e da una certa prudenza – l'intervento prefettizio mantiene un'autorevolezza particolare, sicché magari il decreto del Prefetto conta più del parere degli enti locali che vorrebbero associarsi o delegare funzioni o derogare; però, alla fine la catena prefettizia tiene e quindi conserva la natura di elemento base che continua a "fare sistema".

Sul punto sarebbe interessante seguire Fabio Rugge sul terreno storico, cioè capire come si è arrivati, su questo percorso, sino ad oggi. Evidentemente credo che l'origine napoleonica – e quindi il fatto di essere soli contro tutte le teste coronate d'Europa – abbia indubbiamente introdotto un'attitudine militare difensiva che si traduce in un principio di gerarchia molto solido[11].

Come diceva giustamente lo stesso Rugge, gli italiani hanno costruito l'unità più tardi e in un altro modo, cioè estendendo le norme piemontesi – forse discutibilmente –, ma c'era indubbiamente scarso senso civico, una carenza di cultura politica, un analfabetismo diffuso: ne deriva che il centralismo italico è stata cosa completamente coniugata con l'uniformità, magari modellata sul sistema francese, però in seguito, di fatto, estremamente diversa dal sistema francese.

C'è una considerazione che mi sovveniva leggendo le pagine 185 ss. del volume di Ricciardi e – l'autore lo racconta ma, siccome è riportato in una descrizione di prospettiva storica, non dedica al punto grande enfasi. Quindi lo sottolineo io: riguarda la legge del 2010 che abolisce per le regioni e i dipartimenti francesi la clausola di competenza generale. A mio avviso, questo approdo equivale a dire che si sta "uscendo" dal principio autonomistico.

Ora, la cosa che mi colpisce è che negli stessi anni, in particolare nel 2011, gli inglesi approvano, al contrario, una legge di modifica del *self-government* con cui introducono la clausola di competenza generale.

Quindi occorre domandarsi: ma siamo sicuri che la modellistica che abbiamo studiato[12] e che abbiamo in mente sia sempre valida, oppure c'è forse da pensare a qualche fenomeno – tanto queste leggi inglesi che anche scozzesi – del decennio che inizia dal 2010, in poi, di grandissimo interesse anche per altre ragioni? Me lo chiedo perché, apparentemente, sembra che il *self-government* nasca come uno strumento che gli autori tedeschi che andavano a studiarlo pensavano fosse autonomistico[13] e, in realtà, si rivela oggi fortemente centralistico, tant'è vero che fino a dieci anni fa i piani regolatori di distretto e di contea li approvava il segretario di Stato.

Gli inglesi, ad esempio, hanno introdotto anche una serie di meccanismi di referendum locale.

Chiedo scusa se divago, ma mi serve per valutare i sistemi di referendum locale, di partecipazione dei cittadini all'amministrazione: c'è addirittura una norma – direi forse dei tempi di Johnson – in cui si prevede che qualunque proposta il cittadino faccia in relazione all'urbanistica o ai servizi sociali debba essere necessariamente esaminata ed evasa.

Quindi si aprono praterie di studio e riflessione, anche ai folli che concepiscono idee stravaganti.

E poi, addirittura, in Scozia nella legge sul governo locale ho scoperto una norma in cui si dice che qualunque cittadino residente in Scozia – quindi anche di dubbia compatibilità, al tempo, con le norme europee – lo chieda, ha diritto di diventare azionista della società di calcio di cui è tifoso. Si tratta, chiaramente, di forme di partecipazione veramente aperte e ignote in precedenza – perché il referendum in Gran Bretagna è stato usato solo per *Brexit* e due volte per la Scozia – che lasciano da pensare e ci consegnano ulteriori spunti di riflessione.

Questo mi offre il destro per affermare che sulla modellistica occorre, forse, un ripensamento.

Qui mi taccio, anche se mi piacerebbe sapere che cosa pensa il nostro Presidente, Prof. Vincenzo Cerulli Irelli, del progetto Calderoli e dell'attuazione del 116, comma 3, Cost., visto che ne fu anche "padre", almeno al tempo della redazione.

Forse non è il tema di questo colloquio ma certamente completerebbe la riflessione scientifica in relazione alle nuove prospettive evolutive.

1. Professore Emerito di Diritto costituzionale nell'Università commerciale "Luigi Bocconi" di Milano. 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. Alcune ricerche di quegli anni sono, ad es.: G.F. Ferrari (a cura di), *Federalismo, Sistema fiscale, autonomie. Modelli giuridici comparati*, Roma, Donzelli Editore 2010; G.F. Ferrari-P. Galeone (a cura di), *Patto di stabilità e finanza locale. La governance multilivello dei Paesi dell'Unione Europea*, Venezia, Marsilio, 2012. Più di recente, v. anche G.F. Ferrari-P. Galeone (a cura di), *Contabilità e finanza locale in Europa. Esperienze a confronto*, Roma, Carocci, 2015. ↑
3. Sono moltissimi gli studi recenti, sovente collettanei, che hanno giustapposto allo studio della dimensione nazionale – anche italiana – quella di altre esperienze europee. Si veda, ad es., se si vuole, G.F. Ferrari (a cura di), *Nuove Province e Città metropolitane*, Atti del convegno dell'Associazione di Diritto Pubblico Comparato ed Europeo tenutosi a Milano il 15 aprile 2016, Torino, Giappichelli, 2016. ↑
4. V. G.C. Ricciardi, *op. ult. cit.*, 179 ss. ↑
5. Nel volume di Ricciardi, ad es., si riprende il percorso normativo che ha riguardato la clausola di competenza generale, rispetto alla quale l'approccio di politica legislativa è stato oggettivamente ondivago nel decennio successivo all'intervento del 2010. ↑
6. Cfr., ad es., U. Pototschnig (1967), *L'unificazione amministrativa delle provincie Venete*, Vicenza, Accademia olimpica. ↑
7. Cfr. Aa.Vv. (1967-1969), *Atti del congresso celebrativo del centenario delle leggi amministrative di unificazione*, Volumi I-VII, Vicenza, Neri Pozza. ↑
8. Cfr. a tal proposito, ad es., anche le collane cui afferiscono i seguenti volumi: Aa.Vv. (1955), *Atti del I Convegno di studi regionali*, Padova, Cedam; Aa.Vv. (1965), *Atti del quarto Convegno di studi*

giuridici sulla regione, Milano, Giuffrè; più di recente, cfr. altresì Aa.Vv. (1991), *Le Regioni. Bilancio di Venti Anni. IV Convegno Nazionale di Studi regionali,* Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane. ↑

9. Cfr. in particolare F. Rugge, *Autonomie e differenziazione. La lezione francese e quella italiana. In margine al volume "Territorio e governo locale. L'esperienza francese tra uniformità e differenziazione" di Giuseppe Carlo Ricciardi*, in questa *Rivista*. ↑
10. Cfr. il caso delle competenze delegate e condivise, descritte da G.C. Ricciardi, *op. ult. cit.*, 192 ss. ↑
11. Il volume di Ricciardi tratta la prospettiva storica nel primo capitolo e spiega come si sia arrivati a questa impostazione gerarchicamente stringente. A tal proposito, v. G.C. Ricciardi, *op. ult. cit.*, 31 ss. ↑
12. Sulla quale v., se si vuole, G.F. Ferrari (2006), *Federalismo, regionalismo e decentramento del potere in una prospettiva comparata*, in *Le Regioni*, 4, 589 ss. ↑
13. R. Gneist (1871), *Communalverfassung Und Verwaltungsgerichte in England*, Berlin, J. Springer. ↑