



HAL
open science

Devoluzione addio! Lo Stato Francese riaccentra

Gérard-François Dumont

► **To cite this version:**

Gérard-François Dumont. Devoluzione addio! Lo Stato Francese riaccentra. Limes - rivista italiana di geopolitica, 2018, pp.217-228. halshs-01795094

HAL Id: halshs-01795094

<https://shs.hal.science/halshs-01795094>

Submitted on 10 Jul 2018


HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

DEVOLUZIONE ADDIO! LO STATO FRANCESE RIACCENTRA

di Gérard-François DUMONT

Nell'Esagono è in corso un conflitto per la distribuzione del potere territoriale. Da una parte gli enti locali, protagonisti a fine millennio di una breve parentesi di decentramento. Dall'altra Parigi o, meglio, la burocrazia statale.

1.  OTTO IL RE, L'IMPERATORE O LA REPUBBLICA, i rapporti di forza fra le varie regioni di Francia sono stati per secoli caratterizzati dal centralismo: da una parte Parigi, dove tutto si decideva; dall'altra la provincia, supina alle decisioni prese nella capitale. Si trova riscontro di questa dualità pure in *Le preziose ridicole* di Molière:

MAGDELON: Parigi è l'emporio delle meraviglie, il centro del buon gusto, della grazia, della raffinatezza.

MASCARILLE: A mio parere, al di fuori di Parigi non c'è nulla che si convenga alla gente onesta.

CATHOS: È una verità indiscutibile¹.

La Francia riconobbe l'esistenza dei Comuni solo nel 1884, tramite una legge municipale, con l'elezione a suffragio universale di un consiglio e l'instaurazione della clausola generale di competenza. Ciononostante, la tutela dello Stato – esercitata soprattutto dal suo rappresentante dipartimentale, il prefetto – continuò a interessare pesantemente sia il sindaco sia gli atti comunali. Anche i dipartimenti² rimasero a gestione statale, essendo i loro funzionari sottoposti alla sola autorità prefettizia.

Fu solo nel 1982 che venne dato inizio a quelli che ho definito i «quindici gloriosi» anni del decentramento, una serie di riforme attraverso le quali Comuni, dipartimenti e Regioni si videro riconoscere alcune prerogative e furono messi perlomeno parzialmente in condizione di esercitarle. Fare un bilancio di quel periodo è necessario. Anche perché a partire dalla fine degli anni Novanta diverse operazioni di riaccentramento hanno via via circoscritto la libera amministrazione delle

1. *Les précieuses ridicules*, scena X, 1659.

2. Suddivisioni amministrative comparabili alle Province in Italia e Spagna, ai Kreise in Germania o alle contee statunitensi.

collettività territoriali. Introducendo restrizioni di respiro giacobino che la Francia non conosceva da almeno cinquant'anni.

2. Prima della devoluzione del 1982, a guidare le politiche pubbliche era essenzialmente lo Stato, che da Parigi decideva quali fossero le questioni di pubblico interesse per il territorio nazionale e i programmi d'intervento. In alcune occasioni, ne negoziava l'attuazione locale, ma disponendo di due punti di forza: la regolamentazione e l'assegnazione di risorse finanziarie, la cui abbondanza negli anni Cinquanta e Sessanta gli permise di imporsi su collettività male in arnese offrendo sovvenzioni in cambio dell'accettazione dei progetti e delle procedure e normative. «Nonostante i loro rappresentanti partecipino alla vita parlamentare, le collettività locali non controllano le regole del gioco», scrivevano nel 1996 Jean-Claude Thoenig e Patrice Duran, «poiché sono prigioniere di una logica distributiva che si nutre dei loro bisogni. Tramite l'amministrazione pubblica, lo Stato pesa in maniera determinante sugli enti locali. L'attivismo imprenditoriale dei tecnocrati di Stato si traduce in una moltiplicazione di programmi settoriali nazionali, ognuno dei quali affidato a un servizio ministeriale specifico. La verticalizzazione delle politiche e la segmentazione privilegiano la realizzazione di progetti e infrastrutture distribuiti per il paese secondo i capricci di allocazioni decise dallo Stato, senza un criterio di integrazione reciproca»³.

A partire dalla metà degli anni Settanta – dunque dopo quelli che Jean Fourastié definì i «trenta gloriosi» – a causa della crisi economica e della fine del pieno impiego, lo Stato non fu più in grado di rispondere automaticamente alla disoccupazione e all'esclusione, venendogli a mancare le risorse per sobbarcarsi in prima persona il finanziamento dei bisogni sul territorio. Assunsero allora tutto un altro significato le idee del famoso libro di Jean-François Gravier, *Paris et le désert français*, la cui prima edizione fu pubblicata nel 1947. Come pure le parole di Goethe: «Sarebbe una grande fortuna per la bella Francia se invece di un centro solo ne avesse dieci, fonti di luce e vita», nonché le fini analisi del geografo Paul Vidal de la Blache (1845-1918), specie quando avvertiva nel 1910 che «non è più il tempo di cercare nella centralizzazione il segreto della forza»⁴. Alla medesima corrente di pensiero si era riallacciato Charles de Gaulle il 24 marzo 1968 a Lione; l'allora presidente della Repubblica si era dissociato dal centralismo di Stato, sottolineando che «non è più così vincolante il plurisecolare sforzo di centralizzazione a lungo necessario alla nazione per realizzare e mantenere la propria unità malgrado le divergenze delle province che le erano state progressivamente annesse. Al contrario, sono le attività regionali che si delineano come forza motrice della potenza economica di domani».

Il contesto era quindi propizio. E agli inizi degli anni Ottanta la Francia varò un'opera di decentramento senza precedenti. I principali obiettivi enunciati da

3. J.-C. THOENIG, P. DURAN, «L'État et la gestion publique territoriale», *Revue française de science politique*, n. 4, 1996.

4. P. VIDAL DE LA BLACHE, *La revue de Paris*, 15/12/1910.

Gaston Defferre, ministro dell'Interno incaricato della questione, erano tre. Primo, avvicinare i centri decisionali ai cittadini, in particolar modo per prendersi carico delle nuove aspirazioni sociali espresse a livello locale, fra cui il riconoscimento della specifica identità dei territori. I quali – secondo il rapporto del deputato Jean-Pierre Worms sulla legge del 7 gennaio 1983 – preferivano «l'unità nazionale liberamente scelta all'uniformità amministrativa imposta». Secondo, responsabilizzare gli eletti attraverso il conferimento di nuove competenze che rendessero l'amministrazione locale tanto più efficace quanto più vicina ai decisori. Terzo, sviluppare iniziative locali in una congiuntura economica il cui successo non dipendeva ormai più dalle sole direttive nazionali, ma anche dalle dinamiche territoriali.

Tre leggi fondamentali – datate 2 marzo 1982, 7 gennaio 1983 e 22 luglio dello stesso anno – gettarono le basi del decentramento, con la prima a fissare il quadro normativo generale e le altre due a ripartire delle competenze.

Le principali misure che modificarono l'assetto geopolitico interno all'Esagono riguardavano innanzitutto il trasferimento del potere esecutivo a livello dipartimentale dal prefetto al presidente del Consiglio generale⁵, il riconoscimento della capacità d'iniziativa economica da parte degli enti locali e il conferimento alle Regioni dello status di collettività territoriale a tutti gli effetti, con un ampliamento e un trasferimento delle competenze dal prefetto al presidente del Consiglio regionale.

Le leggi abolirono anche ogni forma di tutela a priori, instaurando un controllo di legalità a posteriori. In materia finanziaria, venne meno il controllo da parte dei servizi finanziari dello Stato sugli atti di bilancio, sostituito da una verifica successiva effettuata da un nuovo organo, la Corte regionale dei conti.

I principali trasferimenti di competenze ebbero come destinatari i Comuni per la pianificazione urbana; i dipartimenti per sanità, trasporti, iniziative di carattere sociale, ambiente, edilizia scolastica (più precisamente costruzione, equipaggiamento, manutenzione e gestione); e le Regioni per pianificazione e gestione del territorio, formazione professionale e licei (anche qui negli ambiti di costruzione, equipaggiamento, manutenzione e gestione).

Le competenze decentrate dovevano essere esercitate nel rispetto delle leggi nazionali. Il presidente del Consiglio generale, per esempio, era concepito come un esecutore coscienzioso delle politiche sociali dello Stato sul proprio territorio. Sulla base di questa riforma, insomma, gli enti locali francesi disponevano di una minore autonomia rispetto a paesi come la Germania e la Spagna, dotati di altrettanti livelli di amministrazione decentralizzata, ossia tre.

Così concepito, il decentramento scontava alcuni limiti, a partire da uno non trascurabile a livello simbolico. Le leggi del 1982-83 avevano infatti modificato il titolo di «prefetto» in quello di «commissario della Repubblica» al fine di sottolineare quanto questi non fosse più il capo degli esecutivi dipartimentali e regionali. Ma dal 1984 il titolo originale cominciò a tornare in auge, a simbolizzare il mantenimento di una forte presenza dello Stato. Un altro limite della riforma fu la resisten-

5. Denominazione invalsa dal 2015.

za dell'amministrazione statale a cedere alle collettività i locali il personale necessario a svolgere le competenze decentralizzate. Fece letteralmente scuola il ministero dell'Istruzione, il quale, nonostante la Regione avesse ricevuto la responsabilità della costruzione e della manutenzione dei licei, non trasferì proprio nulla, mantenendo al proprio interno i funzionari e le risorse destinate a queste funzioni. Lo Stato, dunque, mantenne un ruolo preponderante.

3. A distanza di oltre tre decenni dalle riforme, è necessario tracciarne un bilancio. L'impatto del decentramento sulla popolazione non è stato ancora oggetto di una valutazione vera e propria. Le principali indagini esistenti riguardano piuttosto aspetti meramente tecnici, che si concentrano spesso sulla ripartizione delle competenze e sulla compensazione finanziaria dei trasferimenti. La prima, peraltro, è giudicata «confusa» da un rapporto⁶ della Corte dei conti, secondo cui «diversi casi mostrano un'effettiva difficoltà da parte dell'amministrazione statale a fare un bilancio delle conseguenze relative al processo di decentramento»⁷. E la seconda, oltre a essere insoddisfacente dal punto di vista delle collettività territoriali, ha effetti inflazionistici sulla spesa pubblica evidenziati in numerosi rapporti.

In realtà, sono tre le ragioni per cui non è stata ancora effettuata una valutazione.

In primo luogo, lo Stato – che disporrebbe di numerosi mezzi per condurla – non ha alcun interesse in tal senso, visto che la maggioranza dei suoi alti funzionari è sfavorevole al decentramento. Uno studio serio farebbe emergere l'ostruzionismo sviluppato da Parigi, che ha trattenuto mezzi e personale che avrebbe dovuto decentrare e ha continuato a imporsi sugli enti locali in ambiti in cui questi godrebbero in teoria di una certa autonomia⁸.

In secondo luogo, una valutazione complessiva avrebbe costretto gli organismi territoriali a evidenziare differenze considerevoli nei risultati. Molti sindaci hanno messo in atto politiche territoriali di forte impatto⁹ e capaci di migliorare l'attrattività e la qualità della vita all'interno della loro giurisdizione. Altre zone, invece, hanno conosciuto risultati meno favorevoli, a causa sia di governi locali meno efficaci o usi a pratiche clientelistiche sia dei continui ricambi al vertice a ogni elezione municipale. È empiricamente dimostrato che un sindaco che voglia sviluppare il proprio Comune non possa raggiungere il proprio obiettivo se non in almeno tre mandati, ossia rimanendo al potere per un minimo di 18 anni.

In terzo luogo, i ricercatori universitari hanno potuto effettuare indagini solo parziali dato che lo Stato – unico detentore dei mezzi necessari a finanziare ricer-

6. Rapporto informativo compiuto a nome della commissione legislativa sulla determinazione delle competenze degli enti locali a conclusione dei lavori della missione presieduta da Jean-Luc Warsmann, membro dell'Assemblea nazionale, nell'ottobre 2008.

7. «La conduite par l'Etat de la décentralisation», Cour des comptes, ottobre 2009.

8. Cfr. G.-F. DUMONT, «Favoriser une meilleure gouvernance des territoires», in J. ALLAIN, P. GOLDMAN, J.-P. SAULNIER, *De la prospective à l'action, Quand un territoire se prend en main*, Bourges 2016, Apors Éditions.

9. G.-F. DUMONT, *Les territoires français: diagnostic et gouvernance*, Paris 2018, Armand Colin.

che che necessiterebbero di numerosi spostamenti sul territorio – non ha alcun interesse ad aiutarli.

Malgrado queste lacune, è comunque possibile tirare un bilancio sommario.

Partiamo dagli aspetti negativi, quelli più spesso evidenziati. A livello organizzativo, basti citare l'appesantimento di alcune procedure decisionali, la moltiplicazione delle istanze di concertazione – per esempio fra i presidenti dei Consigli regionali e i prefetti – e la scarsa chiarezza in termini di responsabilità e competenze agli occhi del cittadino. In ambito fiscale, «il decentramento non ha finora prodotto né la riduzione della spesa pubblica né una maggiore efficacia della fiscalità locale», scriveva la Corte dei conti in un rapporto del 2009. In effetti, il processo di devoluzione non si è tradotto in una diminuzione né delle tasse statali – benché lo Stato eserciti meno competenze – né di quelle locali, anche se alcuni sindaci ce l'hanno fatta, come nel caso di Chartres¹⁰.

Conviene soffermarsi sulle numerose ragioni alla base dell'affermazione della Corte dei conti. Innanzitutto, Parigi ha spesso trasferito competenze senza i relativi funzionari, costringendo le collettività territoriali a nuove assunzioni. Inoltre, gli enti locali non godono di alcuna libertà nella gestione del proprio personale, poiché lo Stato impone continue decisioni che incrementano la spesa salariale, per esempio la legge sull'età di pensionamento o quella sulle 35 ore. Per non parlare del fatto che gli enti locali hanno dovuto e devono spesso sostituirsi a un'autorità centrale carente. Per esempio, se trovate un commissariato di polizia o un'unità della gendarmeria con uffici in buone condizioni, ciò è solitamente dovuto al contributo finanziario degli enti locali a un servizio di esclusiva competenza statale. In generale, lo Stato ha cominciato a garantire la sicurezza dei cittadini in misura ridotta, costringendo i Comuni a sopperirvi tramite la creazione di polizie municipali diurne e notturne che ovviamente gravano sui loro budget. Infine, lo Stato ha fatto approvare leggi territoriali¹¹ come quelle del 2015 che, come vedremo più avanti, hanno fuso Regioni o unito Comuni non legati da alcuna logica storica o geografica. Il risultato è stato un big bang territoriale¹² nel 2015-16 senza equivalenti storici¹³, tradottosi in esborsi supplementari per gli enti locali.

Se a livello fiscale il bilancio non è positivo, lo stesso non si può dire della gestione del territorio e dei servizi alla cittadinanza. Ambiti in cui il dinamismo degli attori maggiormente coinvolti – sindaci e consiglieri generali più intraprendenti – ha generato diversi benefici.

10. J.-P. GORGES, «Chartres: une ville qui se développe en baissant les impôts», in M. GODET, A. LEBEAUBE, P. RATTE, *La France des bonnes nouvelles*, Paris 2012, Odile Jacob.

11. Legge di riforma delle collettività territoriali del 16 dicembre 2010; legge per la modernizzazione dell'azione pubblica territoriale e l'affermazione delle metropoli del 27 gennaio 2014; legge relativa alla delimitazione delle Regioni del 16 gennaio 2015; legge sulla nuova organizzazione territoriale della Repubblica del 7 agosto 2015 e legge relativa allo statuto di Parigi e all'amministrazione metropolitana del 28 febbraio 2017. Cfr. G.-F. DUMONT, «Les réformes territoriales en France, quel diagnostic?», Fondation Res Publica, n. 93, 28/9/2015.

12. A. TORRE, S. BOURDIN (a cura di), *Big-bang territorial*, Paris 2015, Armand Colin.

13. G.-F. DUMONT, «Territoires: face à une révolution inédite, quelles identités, quelle gouvernance?», *Parole publique*, marzo 2018.

Facciamo alcuni esempi. I dipartimenti e le Regioni si sono sobbarcati la responsabilità materiale di scuole medie inferiori e licei al posto dello Stato. Nel 1982, i suddetti istituti non solo erano numericamente scarsi, ma molti versavano in condizioni deplorable, con equipaggiamenti insufficienti alle necessità pedagogiche (biblioteche, laboratori, palestre eccetera). Le collettività locali hanno dato alla Francia edifici scolastici di alta qualità, aumentandone il numero e curandone la manutenzione. Le Regioni hanno poi investito considerevolmente nelle ferrovie, sostituendo, Île-de-France a parte, i vagoni più obsoleti. Quanto alle politiche per le famiglie, i Comuni hanno moltiplicato le iniziative dedicate allo sviluppo di asili nido e scuole materne per permettere ai genitori di conciliare carriera e vita privata¹⁴. I dipartimenti sono stati attivi anche in campo sociale, gestendo in modo soddisfacente i sussidi ai cittadini in difficoltà, introducendo rapidamente la cosiddetta *allocation personnalisée d'autonomie* (Apa) destinata agli ultrasessantenni, una misura varata dalla legge del 20 luglio 2001 senza concertazione e finanziamenti statali. Il tutto al netto dell'aumento degli oneri dipartimentali imposti dallo Stato, che ha obbligato ad aumentare le imposte locali e devoluto il mantenimento dei minori non accompagnati. Il cui aumento peraltro è frutto dell'incapacità dell'autorità centrale di mettere un freno all'immigrazione illegale.

Per illustrare un altro tipo di effetto positivo, citiamo ancora qualche risultato emblematico che senza il decentramento probabilmente non avrebbe mai visto la luce. Nel dipartimento della Vienne, René Monrooy, presidente del Consiglio generale, immaginò negli anni Ottanta una città del futuro per «creare le condizioni più favorevoli allo sviluppo di un dipartimento rurale in declino». Nessuno ci credeva, ma il progetto si è concretizzato con la creazione del Futuroscope, il cui parco ha già accolto oltre 50 milioni di visitatori. Nel 1989, il dipartimento della Vandea creò la Vendée Globe Challenge, regata di vela su monoscafo intorno al mondo in solitaria, senza soste né assistenza. In Bretagna, a Carhaix-Plouguer, si tiene ogni anno il Festival des Vieilles Charrues (letteralmente, festa dei vecchi aratri, *n.d.r.*), la prima manifestazione musicale in Francia per numero di presenze, che debuttò nel 1992 come festa di fine anno scolastico. Sempre nel 1992 e sempre in Bretagna, a Ker Lann, il dipartimento dell'Ille-et-Vilaine creò un campus universitario senza eguali che riunisce 17 scuole ed enti di formazione. Dal 2012, il dipartimento del Puy-de-Dôme ha dato una spinta al turismo nel parco naturale dei vulcani dell'Alvernia con un trenino a cremagliera che si inerpicava lungo un cratere inattivo, eliminando così l'inquinamento automobilistico. Infine, ispirato dal lancio del film *Microcosmos* nel 1996, il dipartimento dell'Aveyron ha creato Micropolis, la cittadella dell'entomologia, che permette ai visitatori di esplorare ogni aspetto della vita degli insetti.

Il quadro legislativo favorevole al decentramento ha inoltre permesso ai politici locali di immettere nuova linfa in numerose città come Bordeaux, Le Havre,

14. Questo è uno dei fattori alla base di una fecondità mediamente più alta in Francia rispetto alla media europea. Cfr. G.-F. DUMONT, «Quelle géographie de la fécondité en Europe?», *Population & Avenir*, n. 736, gennaio-febbraio 2018.

Nantes, Nizza o Tolone, i cui centri avevano talvolta perso ogni forma di dinamismo e trasporti urbani di qualità, tram in particolar modo. Anche Comuni molto più piccoli hanno colto l'occasione per rendere il proprio territorio più attraente: tra questi Vitré¹⁵ in Bretagna (che conta meno di 20 mila abitanti), la basca Espelette¹⁶ (meno di 2 mila anime) o Saint-Bonnet-le-Froid nel Massiccio Centrale (meno di 200 residenti)¹⁷.

Quanto alle Regioni – al di là delle inconcludenti discussioni tipicamente francesi sulla dimensione¹⁸ – i loro effetti positivi si concentrano soprattutto nei due primi decenni. Prima del 2004, questi enti godevano di notevole libertà d'azione grazie a un budget sì limitato, ma dedicato essenzialmente agli investimenti¹⁹. Tenuto conto delle responsabilità affidatele, la Regione non poteva rischiare di invischinarsi in spese di funzionamento e gestione, consacrando in compenso la maggior parte dei propri sforzi a progetti infrastrutturali.

4. Questo cambiamento nei rapporti tra Parigi e la provincia resta tuttavia difficile da digerire per gli alti gradi dell'amministrazione centrale, lanciatisi con decisione nel recupero delle competenze perdute. Dopo qualche debole segnale lanciato ai primi anni Novanta in sporadici articoli di alcune leggi²⁰, dalla fine del millennio siamo entrati in un periodo di netto riaccentramento, per nulla interrotto dalla riforma costituzionale del 2003. Gli anni gloriosi della devoluzione sono terminati senza che i cittadini e spesso neppure i loro rappresentanti ne avessero contezza.

Ad aprire le danze fu un gruppo di decisioni prese a fine anni Novanta che ha accresciuto i limiti dell'autonomia fiscale degli enti locali attraverso le seguenti misure: soppressione del gettito fiscale delle collettività territoriali corrispondente alla parte salariale della tassa professionale; abolizione del gettito fiscale relativo alla quota regionale dell'imposta sull'abitazione; eliminazione del bollo per le autovetture private, i cui proventi erano, fino al 1984, destinati ai dipartimenti. Un vero e proprio attacco al principio di libera amministrazione degli enti locali. Lo Stato diveniva così il loro primo contribuente e, al contempo, la loro autonomia di spesa si riduceva notevolmente sotto l'effetto di leggi nazionali non finanziate dal bilancio statale.

Il riaccentramento è riconducibile anche a una seconda serie di testi legislativi, come certe disposizioni sulla cooperazione intercomunale, sulla solidarietà e sul rinnovo urbano, tutte risalenti al 1999. In particolare la prima rafforzò la figura del prefetto conferendole il potere di fondere i Comuni.

15. L'esempio è discusso in G.-F. DUMONT, *Les territoires français*, cit.

16. La cui produzione di peperoncino, che sembrava al collasso, ha acquisito notorietà internazionale. Cfr. A. DARRAIDOU, «Espelette», une histoire qui ne manque pas de piment, *Impertinences 2011*, Paris 2012, *La Documentation française*.

17. L'esempio è discusso in G.-F. DUMONT, «La France des marges et l'indispensable attractivité des territoires», in R. WOESSNER, *La France des marges*, Paris 2016, Atlande.

18. G.-F. DUMONT, «L'optimum régional ou le sexe des anges», *Pouvoirs locaux*, n. 70, 2006.

19. G.-F. DUMONT, *Les régions et la régionalisation en France*, Paris 2004, Éditions Ellipses.

20. Come la legge sull'amministrazione territoriale della Repubblica del 6 febbraio 1992 o la legge del 1995 sull'organizzazione e lo sviluppo territoriale.

Nel 2003 andò in scena il secondo atto della regionalizzazione che sembrò sulla carta far progredire concretamente il decentramento, almeno sul piano giuridico. La legge costituzionale del 28 marzo «relativa all'organizzazione decentrata della Repubblica» modificò come segue la carta fondamentale della nazione. «La sua organizzazione (quella della Francia, *n.d.t.*) è decentrata» (art. 1). «La legge e il regolamento possono comportare, per un oggetto e una durata limitati, disposizioni a carattere sperimentale» (art. 37). Le collettività territoriali «per vocazione prendono decisioni per l'insieme delle competenze che al loro livello possono essere esercitate al meglio» (art. 72). In altre parole, la riforma riconobbe implicitamente che il funzionamento del paese si dovesse reggere sul principio di sussidiarietà, termine non impiegato ufficialmente a causa della cautela di giacobina memoria.

Per gli enti locali, tuttavia, questo secondo atto implicò vincoli regolamentari crescenti, tali da far sospettare la messa in opera di un «decentramento centralizzato». In teoria, gli eletti presso le collettività territoriali potevano assumere un numero sempre maggiore di decisioni riguardanti i trasferimenti di personale nell'istruzione, i servizi antincendio e di soccorso o i finanziamenti alle università. In pratica, però, i vincoli legislativi nazionali su queste decisioni contraddicevano il principio di sussidiarietà. Per esempio limitando la gestione effettiva del personale d'insegnamento da parte delle Regioni. Oppure facendo stabilire dal prefetto i bisogni dei servizi antincendio e di soccorso. O infine lasciando le università nell'ambito della competenza esclusiva dello Stato.

In virtù di quanto affermato, il secondo atto della devoluzione confermò l'analisi fatta nel 1999 da Michel Delebarre, allora presidente (socialista) del Consiglio regionale del Nord-Pas-de-Calais, secondo cui lo Stato «fa i propri affari con il portafoglio delle Regioni», sottolineando «un dietrofront storico del processo di decentramento»²¹. Calzante anche il titolo scelto nel 2001 da *Le Monde*: «Lo Stato annuncia, le collettività pagano»²².

5. A partire dal 2010, lo Stato ha sfruttato il quadro normativo dell'Unione Europea per giustificare il riaccentramento. Anche in virtù dei parametri di Maastricht²³, che presuppongono che gli Stati della Eurozona abbiano un deficit pubblico annuo inferiore al 3% del pil. Nel 2014, l'indebitamento francese si attestava intorno al 4%, ma quello originato dagli enti locali non rappresentava che il 9,5% del totale.

Peraltro, le modalità di calcolo adottate da Bruxelles destano numerose perplessità: la Commissione europea somma all'indebitamento statale quello delle collettività territoriali, una logica che può essere giustificata in paesi d'impronta federale come Spagna o Germania, non certo in Francia. Dove gli enti locali possono ricorrere a prestiti solo per investimenti, non per coprire le spese di gestione né tantomeno per saldare debiti preesistenti, come invece fa lo Stato. I due tipi di

21. *Le Monde*, 15/9/1999.

22. *Ivi*, 12/7/2001.

23. G.-F. DUMONT, P. VERLUISE, *Géopolitique de l'Europe: de l'Atlantique à l'Oural*, Paris 2016, Puf, 2016.

indebitamento sono dunque completamente diversi fra loro. Tuttavia, Parigi ha ottenuto che Bruxelles li trattasse alla stessa maniera. Lo Stato francese, nell'incapacità di gestire i conti pubblici, ha elaborato una duplice soluzione: da un lato, rimborsa le collettività territoriali in maniera non commisurata alle competenze loro trasferite e alla nazionalizzazione di alcune tasse locali; dall'altro, le obbliga a limitare il proprio indebitamento – pienamente «virtuoso» – a occasioni eccezionali.

Le manovre del ministero delle Finanze – uno Stato nello Stato, con sede nel quartiere parigino di Bercy – si sono tuttavia rivelate insufficienti a soddisfare la Commissione europea, inquieta di fronte a una Francia ancora fortemente indebitata e restia alle riforme. Così, nel 2014, il governo ha presentato a Bruxelles una nuova operazione di riaccentramento non inserita in alcun programma politico né oggetto di alcuna proposta parlamentare²⁴: la diminuzione del numero delle Regioni come modo di ridurre la spesa pubblica. Bersaglio sbagliato, se è vero che il budget destinato alla gestione delle Regioni ammonta solo a 19 miliardi, quello dei dipartimenti a 58, quello di Comuni e unioni comunali a 91²⁵, contro i 480 miliardi di quello statale.

Ciononostante, il governo è andato avanti. E ha fatto sparire nove Regioni con una legge del gennaio 2015 elaborata senza un'analisi comparativa con altri paesi e approvata da parlamentari poco convinti ma fedeli al potere. La norma, avente effetto dal 1° gennaio 2016, ha raggruppato Regioni la cui condizione geopolitica, economica e storico-culturale è oltremodo differenziata²⁶. Basti prendere a esempio la Regione dall'insensata denominazione di Grand Est. È composta, oltre che da Champagne-Ardenne, dall'Alsazia, che ha una storia e un'economia rivolte al vicino tedesco Baden-Württemberg e alla svizzera Basilea, e dalla Lorena, invece gravitante da sempre verso nord, ossia verso Lussemburgo, Saarland, Renania-Palatinato e Vallonia. Questa legge ha fatto della Francia l'unico paese democratico dotato solo di grandi regioni geografiche sul territorio continentale²⁷. Come se la Germania avesse imposto a Baden-Württemberg e Baviera la fusione in un «Grande Sud» o l'Italia avesse accorpato Trentino, Alto-Adige, Friuli-Venezia Giulia e Veneto per ottenere un «Grande Nord-Est» o ancora se la Spagna avesse fatto lo stesso con Catalogna, Aragona e Navarra.

Questa «riforma» geopolitica interna non trova giustificazione alcuna e non fa altro che rafforzare il processo di riaccentramento: non ha condotto né alla soppressione dei doppioni amministrativi creati dallo Stato né al trasferimento di effettive competenze e mezzi finanziari alle Regioni e neppure a un allentamento dei

24. Anche se nel passato la questione è stata oggetto di discussione, cfr. G.-F. DUMONT, «L'optimum régional ou le sexe des anges», *cit.* In compenso, nel 2014, numerosi giornalisti parigini si mostravano favorevoli al progetto di fusione delle Regioni, presentato dall'allora presidente della Repubblica François Hollande, dichiarando dietro le quinte: «Per una volta che il governo vara una riforma non saremo noi d'impiccio...».

25. Dati relativi al 2016, cfr. *Bis* n. 118, ottobre 2017.

26. G.-F. DUMONT, «Dix questions sur la nouvelle délimitation des régions», in A. TORRE, S. BOURDIN, *op. cit.*

27. G.-F. DUMONT, «Les nouvelles Régions françaises: des géants géographiques aux attributions minuscules», *Les analyses de Population & Avenir*, dicembre 2015.

vincoli dei governi locali. Complessivamente, i bilanci delle Regioni francesi – le quali non hanno quasi nessun potere fiscale – non rappresentano che poco più dell'1% del pil. Inoltre, come avevo preannunciato in audizioni al Senato e all'Assemblea nazionale²⁸, questa riforma ha generato costi aggiuntivi²⁹ dovuti alla rigidità delle spese (nello specifico quelle salariali) e non è capita dalla gente. Quanto a Bruxelles, i burocrati europei hanno di fatto riconosciuto che Parigi ha provato a illuderli senza che loro muovessero un dito: troppo difficile sanzionare uno dei grandi paesi dell'Ue per aver infranto le regole di Maastricht.

Le leggi territoriali del 2014-17 hanno rafforzato il processo di accentramento anche perché intralciano ogni eventuale progresso futuro nella regionalizzazione. Dopotutto, è difficile immaginare che uno Stato di tradizione giacobina conceda rilevanti prerogative a Regioni ormai oltremodo estese. A ciò si aggiunge un ulteriore rischio: che le stesse Regioni si dedichino a loro volta al giacobinismo entro i propri confini sulle materie di propria competenza.

6. Dopo circa vent'anni di resistenza al decentramento, la Francia si trova notevolmente ricentralizzata. Con la legge finanziaria per il 2018, lo Stato ha deciso di ridurre ulteriormente la libera amministrazione degli enti locali sopprimendo per l'80% dei nuclei familiari un'altra imposta locale, la tassa sull'abitazione, il cui importo era determinato annualmente dai Comuni. Questa misura demagogica reca con sé il grave inconveniente di indebolire il legame tra i cittadini e i rappresentanti eletti³⁰. Certo, lo Stato ha come al solito promesso di versare ai Comuni il gettito fiscale venuto meno. Ma la storia ha dimostrato quanto valgono le promesse finanziarie provenienti da Parigi³¹.

C'è da essere scettici quando il 4 luglio 2017 il presidente Emmanuel Macron evoca davanti all'Assemblea nazionale e al Senato riunitisi a Versailles l'idea di concludere «autentici patti girondini». Il rischio è di proseguire nel solco del riaccentramento inaugurato al termine degli anni Novanta. Da quel momento, Parigi ha acquisito un peso geopolitico interno sempre più predominante, benché esercitato più indirettamente e sottotraccia rispetto al periodo antecedente alle prime leggi di devoluzione del 1982-83. Se ciò si fosse tradotto in un miglioramento della condizione dei territori francesi e dei loro abitanti, ci sarebbe di che gioire. È però vero il contrario. Questo processo non ha stimolato l'attrattività di un paese i cui

28. Contenuta la prima in M. DELEBARRE, «Rapport fait au nom de la Commission spéciale sur le projet de loi relatif à la délimitation des régions», Sénat, n. 658, 26/6/2014; e la seconda in F. BOUDIE, «Avis fait au nom de la Commission du développement durable et de l'aménagement du territoire sur le projet de loi, adopté par le Sénat, après engagement de la procédure accélérée, relatif à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral (n. 2, 100)», Assemblée Nationale, n. 2106, 8/7/2014.

29. «Les coûts des fusions des régions dérapent», *Les Échos*, 6/2/2018.

30. J.-M. CALLOIS, «Le citoyen, grand oublié des réformes territoriales», *Population & Avenir*, n. 732, marzo-aprile 2017. Si noti che questa misura non era neppure giustificata socialmente, visto che circa la metà della cittadinanza ne era già esonerata sulla base del reddito.

31. Tra il 2010 e il 2016, lo Stato ha ridotto la dotazione globale di gestione per le collettività territoriali da 40 miliardi a poco meno di 30. Le commesse pubbliche sono passate da 100 miliardi nel 2012 a meno di 70 nel 2016, costringendo gli enti locali a limitare i propri investimenti.

indebitamento pubblico e deficit nella bilancia commerciale restano elevati. Lo Stato centrale non ha presentato un solo budget in parità dal 1979, caso unico all'interno dell'Ocse. Le leggi del 2014-17 stabiliscono inoltre rigidità geopolitiche nell'organizzazione territoriale che i prefetti applicano alla lettera e che subentrano alla flessibilità precedente. I Comuni avevano la possibilità, a seconda del progetto che intendevano sviluppare, di creare partenariati con altri enti municipali, mentre ora sono spesso imprigionati nelle strette maglie di unioni imposte da uno Stato incurante delle realtà storico-geografiche.

Che spiegazione dare, quindi, agli ultimi quarant'anni di geopolitica territoriale nell'Esagono, caratterizzati dall'alternanza fra devoluzione e riaccentramento? Si tratta di una divergenza dottrinale tra chi ritiene che lo Stato centrale sia il miglior attore per determinare il bene comune dei territori e chi crede nella chiave di volta della sussidiarietà? Oppure siamo di fronte a una divergenza pratica tra chi pensa che l'attrattività dei territori dipenda in maniera esclusiva dalle decisioni dello Stato centrale e chi conferisce agli attori locali un ruolo fondamentale? L'analisi conduce a una conclusione molto più prosaica, soprattutto se ricorriamo al termine «microcosmo» impiegato nel 1978 dall'allora primo ministro Raymond Barre (1924-2007) per definire con spregio le élite della capitale. Di fronte alla volontà decentralizzatrice concretizzata nelle leggi del 1982-83, il potere centrale parigino, dominato da qualche centinaio di alti funzionari formati nella stessa scuola, non accetta di ridimensionare le proprie prerogative. Cosciente di non essere in grado di far approvare leggi che si oppongano alla devoluzione, la tattica di questo gotha consiste nell'erosione progressiva del decentramento tramite un numero crescente di regolamenti caratterizzati da una farraginosità incomprensibile agli elettori (e spesso anche agli eletti) e latori di spese maggiori e tempistiche dilatate a carico delle collettività territoriali. Trattasi dunque di un duello geopolitico interno tra i detentori del potere centrale nella pubblica amministrazione – ansiosi di imporre la propria visione a tutto il paese – e i rappresentanti locali che generalmente conoscono molto meglio i territori da cui sono stati eletti.

Il processo di riaccentramento accentuatosi a partire dal 2010 rischia di tradursi in una diminuzione del numero di cittadini disposti a partecipare alla vita pubblica sul proprio territorio, scoraggiati dalla soffocante tutela parigina, e nell'aumento dell'astensionismo in occasione delle elezioni. Senza dimenticare poi le velleità autonomiste. Le specificità storico-culturali della Corsica, in effetti, potrebbero giustificare una parziale autonomia, ma lo Stato centrale impone un modello e dei limiti alla gestione della cosa pubblica tali da rendere impossibile qualunque spiraglio. Il potere centrale è arrivato a violare un trattato internazionale, la Carta europea dell'autonomia locale, per fondere le Regioni³².

32. L'articolo 5 del trattato specifica che «per ogni modifica dei confini territoriali locali, gli enti locali interessati devono essere preventivamente interpellati, eventualmente per mezzo di un referendum laddove la legge lo permetta». Il Congresso dei poteri locali e regionali presso il Consiglio d'Europa ha denunciato questa violazione nel rapporto «La democrazia locale e regionale in Francia», pubblicato nel marzo 2016.

La reviviscenza di un giacobinismo esasperato non sembra avere scatenato tra la popolazione francese manifestazioni di massa per l'autonomia locale. Si corre il rischio opposto, ossia generare un'indifferenza democratica e civile di fronte a rappresentanti locali sì eletti ma fortemente limitati dall'imperante riaccentramento. Questa passività potrebbe però prendere forme eruttive con forti conseguenze per la geopolitica interna. Solo il tempo ce lo dirà.

(traduzione di Alessandro Balduzzi)

Limes

RIVISTA ITALIANA DI GEOPOLITICA

Parigi ripensa il mondo
per salvarsi dal declino
Macron, Giove all'Eliseo

LA FRANCIA MONDIALE

LIMES È IN EBOOK E SU iPad • WWW.LIMESONLINE.COM



€ 15,00



3/2018 • MENSILE