Milano, Éupolis Lombardia 11 maggio 2015

Grandi regioni: per che fare?

Gérard Marcou
Ordinario di diritto pubblico dell'Università Parigi 1 Panthéon-Sorbonne
Direttore del GRALE

Quadro normativo

- Legge del 27 gennaio 2014
  sono stabilite 14 città metropolitane, di cui 13 al 1 gennaio 2015, quella della Grande Parigi al 1 gennaio 2016

- Legge del 16 gennaio 2015
  nuova carta delle regioni francesi europee – 12 (invece di 21) + Corsica

- Decreto del 7 maggio 2015:
  nuova carta del decentramento

- Disegno di legge sul “nuovo assetto territoriale della Repubblica”(NOTRe):
  dovrebbe essere adottato prima dell’estate

- Dicembre 2015
  elezione dei consigli regionali

Indice

I. La nuova carta delle regioni francesi
II. Contesto politico e obiettivi della riforma
III. L'incertezza relativa alle competenze e alla capacità finanziaria delle regioni
IV. Il riassetto dell'amministrazione periferica dello Stato
V. Conclusione: una riforma inutile e pericolosa

I. La nuova carta delle regioni francese

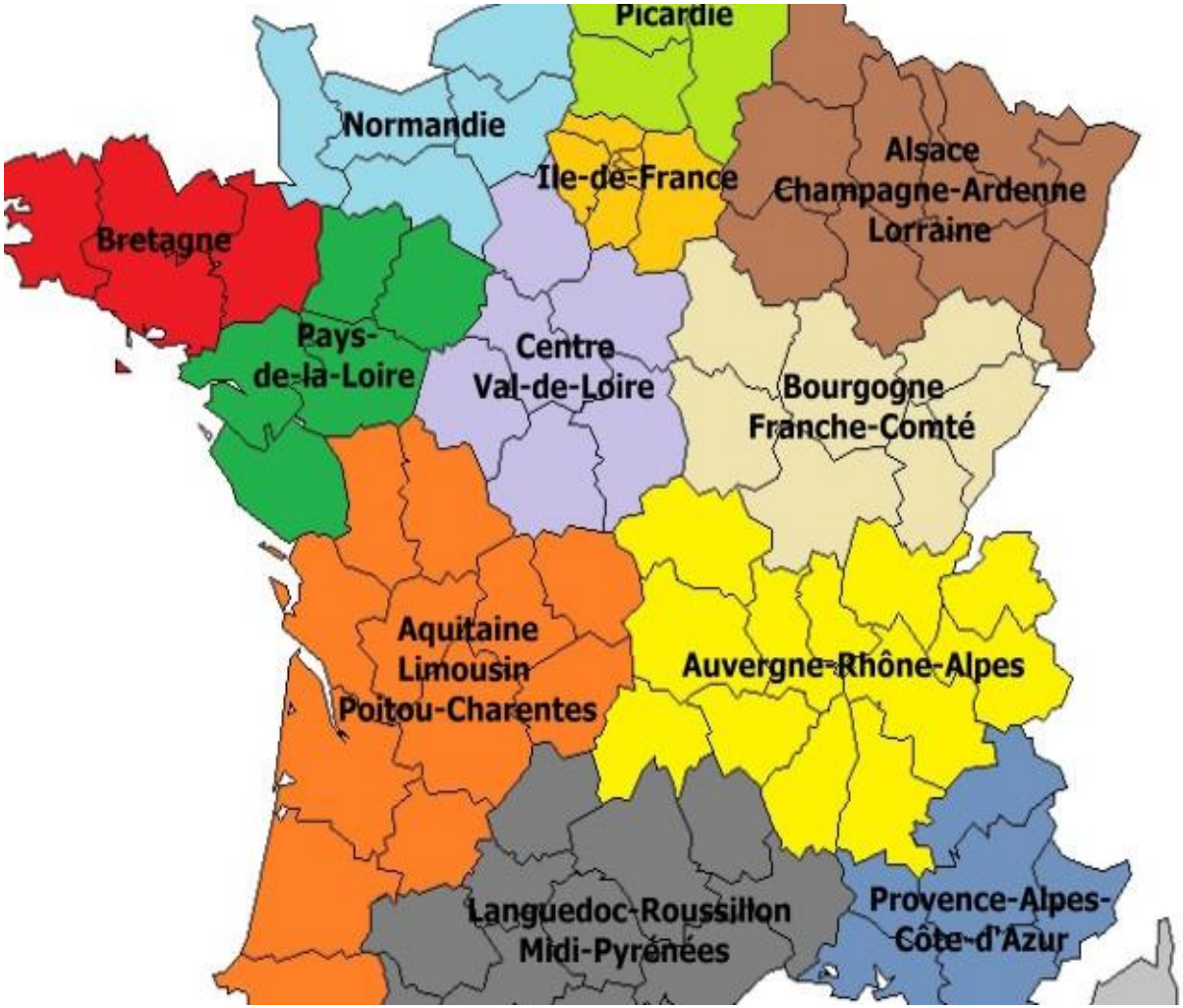
- Oggi: 21 regioni metropolitane + Corsica + 4 regioni d'oltremare
- Regioni metropolitane:
  sono stabilite come autonomie locali dalla legge del 1982 nelle circoscrizioni dell'azione regionale dello Stato del 1955, diventate circoscrizioni amministrative nel 1960
- Prime elezioni regionali: marzo 1986
- Un sistema con tre livelli dell'autonomia locale:

  comune – département (provincia) – regione
- Sviluppo del livello sovracomunale dalle "intercomunalità"
  (dopo la legge del 1999)
- Legge 16 dicembre 2010 e legge 27 gennaio 2014:

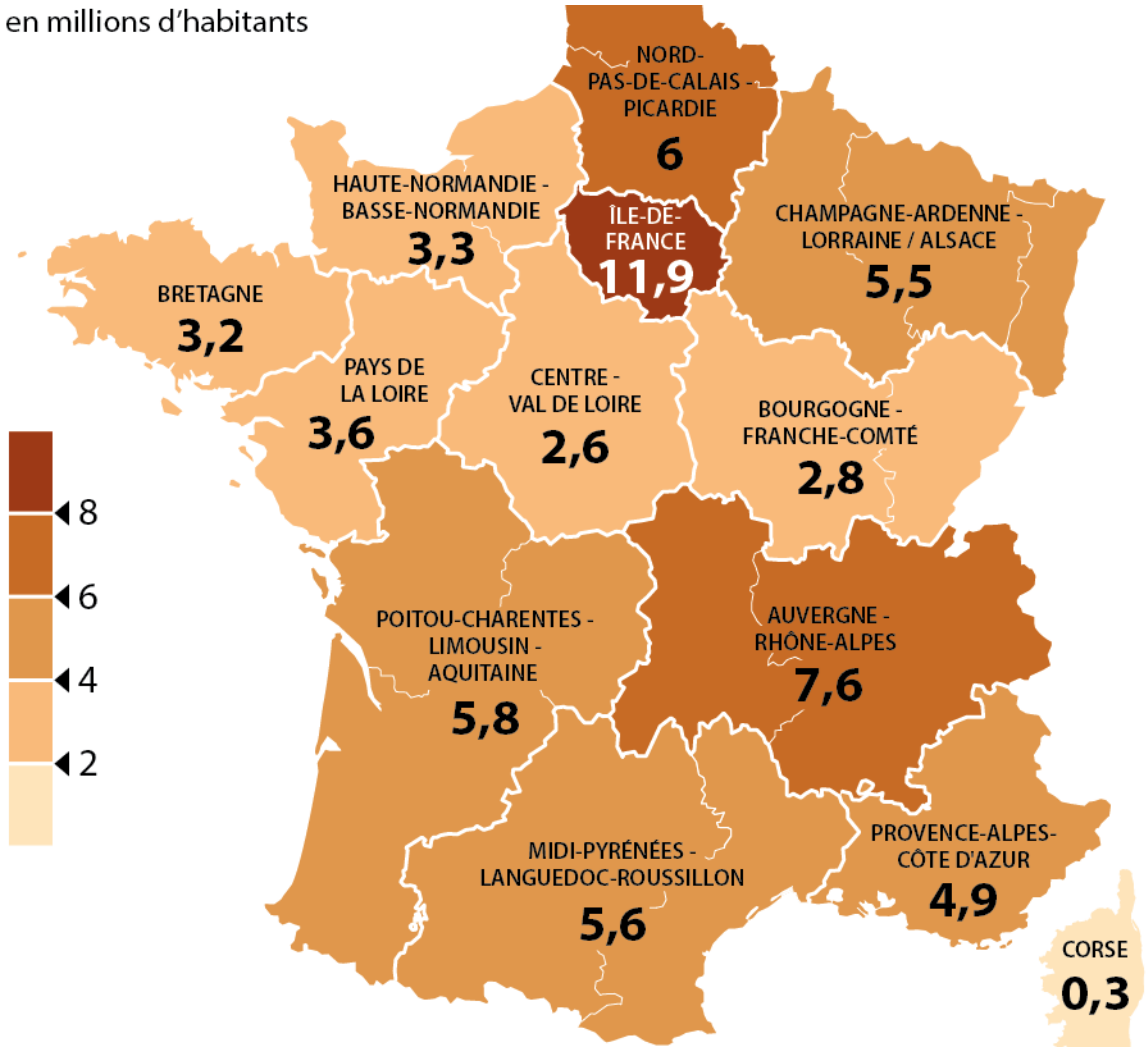
  generalizzazione delle intercomunalità,
  oggi 2145 per 36.600 comuni, tra cui 14 città metropolitane
- Legge 16 gennaio 2015:
  12 regioni + Corsica;
  5 regioni rimangono senza cambio di confini:
  Ile-de-France, Bretagne, Pays de Loire, Centre, PACA

21 Regioni francesi fino a dicembre 2015

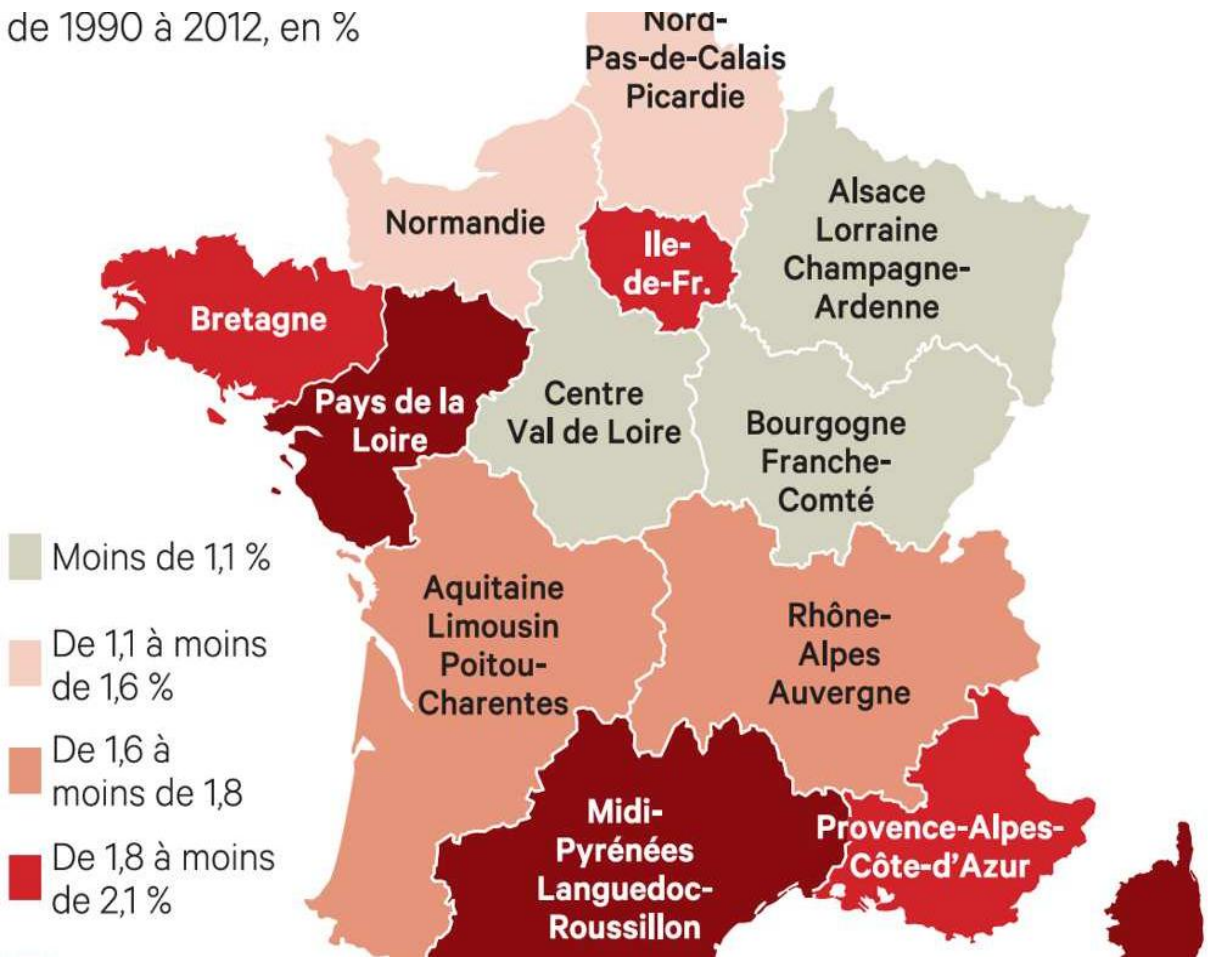
Francia con 13 regioni europee



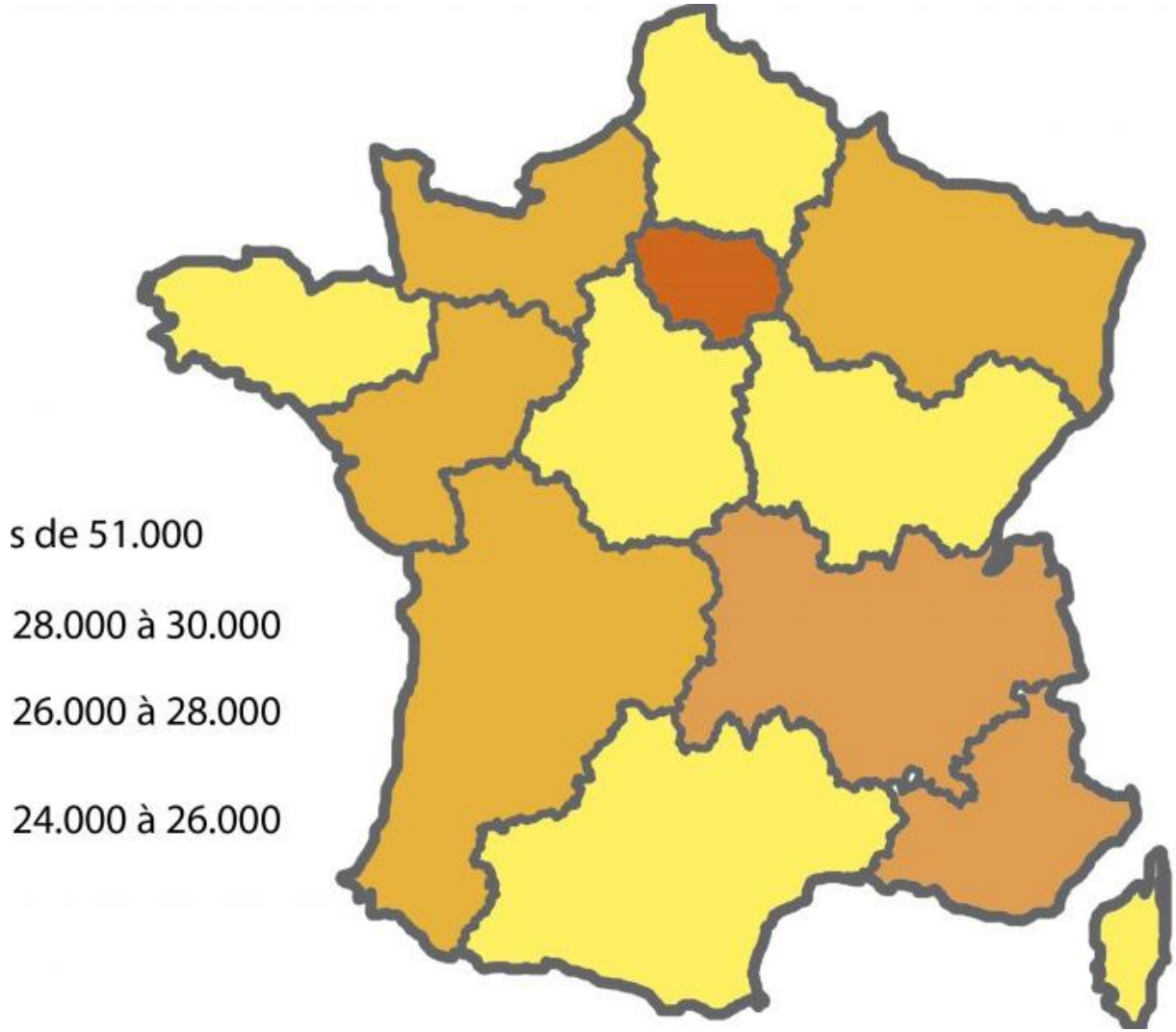
Le regioni della legge del 16 gennaio 2015



La popolazione delle nuove regioni



Crescita del PIL delle nuove regioni



PIL pro capite (euros)

II. Contesto politico e obiettivi della riforma

A) Contesto politico

B) Obiettivi della riforma

A) Contesto politico *1/3*

La prima fase della presidenza Hollande: il momento localista

- "Fiducia ai consiglieri" (Il discorso della Sorbona del 5 ottobre 2012)
- Una politica del decentramento concertata con associazioni degli enti locali: legge abrogativa della riforma di 2010 (il consigliere territoriale; soppressione della clausola generale di competenza);
  3 disegni di legge (democrazia, competenze, sviluppo economico) ma solo uno poteva raggiungere la fase parlamentare ed essere adottato
  (Legge del 27 gennaio 2014)
- Elezioni dirette dei consiglieri delle intercomunalità (Legge 17 maggio 2013)
- Riforma delle province: nuovo sistema elettorale nella cornice di cantoni estesi: circa 2000 invece di 4000, elezione di un uomo + una donna
- Soppressione della possibilità di cumulare un mandato parlamentare con un mandato esecutivo locale (Legge organica 14 febbraio 2014)

A) Contesto politico *2/3*

Lo scopo della legge del 27 gennaio 2014
Le 14 città metropolitane sono un tipo nuovo dell'intercomunalità, ma non un tipo di autonomia locale.

Ci sono quattro situazioni distinte:

1. ***Lyon***: stabilita dalla legge invece della CU; nei suoi confini si sostituisce alla provincia con assunzione delle competenze di questa.
2. ***Parigi***: ente nuovo stabilito dalla legge, per il cuore dell'area urbana, integra intercomunalità esistente
3. ***Marseille***: stabilite dalla legge al luogo della CU e altre intercomunalità, ma competenze di diritto comune
4. ***città metropolitane*** che nascono dalla trasformazione
   - obbligatoria delle intercomunalità > 400.000 nell'area > 650.000
   - volontaria di quelle > 400.000, ivi incluso il capoluogo della regione, nel centro della zona di occupazione > 400.000, se furono dapprima delegate competenze equivalenti a quelle delle città metropolitane.

A) Contesto politico *3/3*

La negoziazione sulle competenze secondo la legge del 27 gennaio 2014

- “Conferenze territoriali dell’azione pubblica”
- Organizzazione della funzione “capofila”, introdotta dalla revisione costituzionale dal 2003: l’ente capofila dovrebbe organizzare l’azione comune di diversi enti locali nello stesso ambito di competenza
- “Accordi territoriali dell’esercizio concertato” delle competenze

Fino all’inizio dell’anno 2014 non si parla del riassetto regionale.

La crisi economica, il deficit del bilancio, la sorveglianza della Commissione europea.

La crisi politica: la rovina della fiducia del paese.

B) Obiettivi della riforma: il momento regionalista 1/2

- 14 gennaio: il presidente Hollande dichiara che occorre una riforma mirando a rafforzare le regioni
- Pochi giorni dopo quest'intervento: il Primo Ministro annuncia la soppressione delle province e la riduzione del numero delle regioni

➔ Un colpo politico allo scopo di:

- prendere una iniziativa politica mentre tutti sapevano che i risultati delle elezioni locali di marzo e delle elezioni europee sarebbero stati negativi per il governo;

- mobilizzare la classe politica con un oggetto altro che la politica economica (molto criticata) che il Presidente non voleva cambiare;

- rispondere alle critiche della Commissione europea, dimostrando che il governo inizia "riforme strutturali" che vanno a ridurre le spese pubbliche.

B) Obiettivi della riforma: il momento regionalista 2/2

➔ **Una riforma improvvisata:**

- lasciare regioni raggrupparsi o determinare confini solo dalla legge; no concetto del nuovo assetto territoriale, un gioco di negoziazione politica
- mantenere o sopprimere le province: finalmente si mantengono; grandi regioni sono un'assicurazione sulla vita delle province!
- raggruppare o separare elezioni provinciali e regionali
- nessun concetto del finanziamento delle nuove regioni, ancora oggi

B2) Obiettivi della riforma

1) “Economizzare spese di strutture allo scopo di ridurre spese pubbliche”: nessuna valutazione dello studio d’impatto del disegno di legge; solo l’argomento che costi pro capite dell’amministrazione regionale sono due volte più alti nelle regioni con meno di 1 milione di abitanti, ma questa media include Corsica e regioni dell’oltremare... Poi, il governo abbandonò già in agosto 2014 la soppressione delle province allo scopo di garantirsi l’appoggio del partito dei Radicali di Sinistra.
2) “Regioni di taglia europea”: argomento infondato; disuguaglianze più importanti dalla Francia in paesi vicini; il regolamento della EU del 26 maggio 2003 (NUTS) definisce il livello NUTS 2 tra 800.000 e 3 milioni di abitanti.
3) “Stabilire regioni più coerenti”: anche infondato. Le regioni precedenti furono delineate sulla base della geografia economica delle anni 50; questa del nostro tempo è molto differente, ma è possibile delineare regioni che potrebbero corrispondere a questa solo dal gioco di costruzione!
   Nuove regioni sono immense senza nessuna unità del punto di vista dell’economia, della demografia o delle reti di trasporto: la regione Aquitaine – Limousin-Poitou-Charente (84.000 km²); Midi-Pyrénées-Languedoc-Roussillon (74.000km²) a comparare con la Belgica (30.000 km²), i Paesi Bassi (41.000km²), Austria appena 84.000 km².

Rang	Nouvelles régions	Superficie (en kn
1	Aquitaine, Limousin et Poitou-Charentes	84 096
2	Languedoc-Roussillon et Midi-Pyrénées	72 724
3	Auvergne et Rhône-Alpes	69 814
4	Alsace, Champagne-Ardenne et Lorraine	57 443
5	Bourgogne et Franche-Comté	47 785
6	Centre	39 151
7	Pays de la Loire	32 086
8	Nord-Pas-de-Calais et Picardie	31 815
9	Provence-Alpes-Côte d'Azur	31 485
10	Basse-Normandie et Haute-Normandie	29 911
11	Bretagne	27 213
12	Île-de-France	12 013
13	Corse	8 680
	Total	544 216

: Collectivités locales

La superficie delle nuove regioni

III. L'incertezza relativa alle competenze e alla capacità finanziaria delle regioni

(disegno di legge NOTRe adottato in prima lettura dalla Assemblea Nazionale il 10 marzo 2015; seconda lettura nel Senato a fine maggio)

- **Competenze materiali:**
  il disegno di legge prevedeva di trasferire alle regioni diverse competenze delle province, il Senato ha ristabilito le competenze delle province; l'AN votò il trasferimento dei trasporti viari non urbani e dei porti alla regione, ma la provincia conserva le sue competenze educative e sociali.
- Nuove competenze alla regione nell'**ambito dello sviluppo economico**
- Nuove competenze di **pianificazione** con portata regolamentare rispetto a piani locali; ma piani regionali devono essere approvati dal prefetto della regione.
- **Poteri giuridici**: potere di iniziativa per adottare o adattare disposizioni legislative o regolamentari per una regione o diverse; possibità di sostituzione del potere regolamentare regionale al potere regolamentare statale allo scopo di eseguire disposizioni legislative riguardando le competenze delle regioni.
- **Soppressione della clausola generale di competenza** per le province e le regioni, ma estensione dell'oggetto della competenza regionale nell'ambito dello sviluppo economico e sociale all'alloggiamento.
- Silenzio del disegno di legge sulle **risorse** delle regioni (probabilmente dobbiamo aspettare il disegno della legge di bilancio).

IV. Il riassetto dell'amministrazione periferica dello Stato

- Il governo adatta l'organizzazione dell'amministrazione periferica statale al nuovo assetto territoriale e annuncia il rafforzamento della "deconcentrazione".
- Decreto del 7 maggio 2015: nuova carta della "decentramento":

  - la regione diventa il livello clave dell'ammistrazione periferica dello Stato, dell'attuazione delle politiche statali ed europee e di programmazione (contratti Stato-regioni); la provincia rimane il livello di esecuzione di queste; il distretto (*arrondissement*) viene mantenuto.

  - coordinare il decentramento con l'esecuzione dei bilanci operazionali di programma (LOLF); rafforzare i poteri dei prefetti allo scopo di mutualizzare mezzi tra diverse amministrazioni e di adattare loro organizzazione, e rispetto a uffici locali delle agenzie nazionali.
- Il prefetto di provincia rimane responsabile dell'azione statale nell'ambito della sicurezza e della protezione delle popolazioni, cosi come della polizia degli stranieri

V. Conclusione: una riforma inutile e pericolosa

Una riforma inutile:

- La riforma dell'assetto regionale non corrisponde a nessun obiettivo della politica economica statale e non serve a ridurre disuguaglianze di capacità fiscali, poiché le regioni hanno perso ogni potere fiscale
- Le nuove regioni non hanno senso economico e le riforme impongono loro di ridefinire politiche esistenti, mentre le regioni precedenti avevano passato anni per determinare l'indirizzo delle loro politiche di sviluppo
- Con la riforma, poco si è economizzato o nulla; spese correnti più alte già anticipate, dovute alla scala del territorio regionale, e come risultato della necessaria armonizzazione sul livello più favorevole
- Nuove regioni trascorreranno anni a riorganizzarsi, a redistribuire posti, invece di rivolgersi al suo territorio
- La riforma porta a conflitti istituzionali e politici tra regioni e città metropolitane; queste hanno un potenza superiore a ragione della globalità delle loro competenze riguardando lo sviluppo urbano e la strutturazione della città; hanno una capacità finanziaria più importante

V. Conclusione: una riforma inutile e pericolosa

Una riforma pericolosa:

- **Rischio di sovraregolazione dei nuovi poteri da parte delle Regioni** (dove in Francia tutti, in particolare nel medio economico, criticano la sovrabbondanza della regolamentazione).
- **Risorgimento dei nazionalismi regionali**, che possono indebolire lo Stato e l'unità nazionale: si basano sull'argomento mistificato dell'identità regionale, di lingue che nessuno parla più; i partiti rispondono allo scopo di guadagnare alcuni voti e chiedono sempre più poteri senza considerare le conseguenze; esempi del Regno Unito e della Spagna dovrebbero fare pensare.
- **Cambio maggiore dell'ordine costituzionale (al minimo).** Dalla Rivoluzione francese, la Repubblica si basa sullo Stato e il Comune (il département e poi la Regione sono divisioni del territorio nazionale, e sono diventati enti intermediari). Con la riforma del 2015, il sistema istituzionale potrebbe basarsi sullo Stato e la Regione, invece del Comune. È questo che intende il presidente dell'Associazione delle Regioni di Francia con l'espressione: "la regionalizzazione è il decentramento".