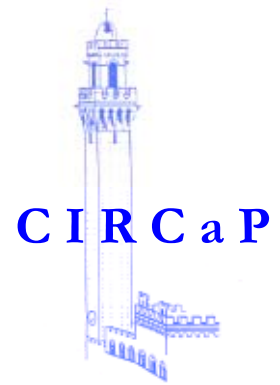


Centro Interdipartimentale di Ricerca
sul Cambiamento Politico
*Centre for the Study
of Political Change*



LO STATO E LE COLLETTIVITÀ LOCALI: LA TRADIZIONE FRANCESE

Maurice Croisat e Jean Marcou

N. 8/2000

Università degli Studi di Siena
Dipartimento di Scienze Storiche Giuridiche Politiche e Sociali
Via Mattioli, 10 53100 SIENA
CIRCaP Tel. +39 0577 235299 Fax: +39 0577 235292
e-mail: circap@unisi.it <http://www.gips.unisi.it/circap>

Maurice Croisat e Jean Marcou sono Docenti presso l'“ Institut d'Etudes Politiques ” di Grenoble, Francia.

Traduzione: Elena Tea, insegnante di Italiano alla Maison des Langues et des Cultures, Università Stendhal, Grenoble3.

LO STATO E LE COLLETTIVITÀ LOCALI: LA TRADIZIONE FRANCESE*

di Maurice Croisat e Jean Marcou

Introduzione

Oramai non ci sono più dubbi sul fatto che nell'Europa contemporanea, la Regione sia diventata una Collettività Territoriale importante. In Spagna, per esempio, lo sviluppo dell'autonomia regionale si è fatta in direzione di un quasi federalismo, si può dire altrettanto del Belgio dove le tre Regioni e le tre comunità linguistiche hanno prodotto un nuovo tipo di federalismo.

Anche in Italia la questione regionale fa parte delle riforme della seconda Repubblica.

All'interno del contesto europeo, però la Francia si trova in una situazione particolare: il modello giacobino-bonapartista fondato sull'unità, l'uniformità, la centralizzazione dello Stato è sempre vivo nella coscienza politica e nell'organizzazione statale; eppure un'importante riforma, cominciata nel 1981, ha modificato le relazioni tra il centro e la periferia, tra lo Stato e le Regioni: oggi, in Francia, la Regione rappresenta, accanto al Comune e al Dipartimento un terzo livello di governo locale.

Essa sta trovando, poco a poco la sua identità ma il processo di decentralizzazione¹ è ancora lontano dai modelli federalisti o autonomisti vista la pesantezza del vecchio modello centralista ancora fortemente influente.

* Questo saggio è nato nell'ambito del programma Socrates « Sistemi politici e pluralismo territoriale » organizzato dalla Università di Barcellona, dalla Università Libera di Bruxelles, dall'Institut d'Etudes Politiques di Grenoble e dall'Università di Siena.

¹ NdT: La decentralizzazione francese può essere definita come quel processo che ha determinato il trasferimento delle competenze dal governo centrale alle autorità locali attraverso una legge varata nel 1981.

1. il modello francese: il modello giacobino-bonapartista

La Francia è il paese di Proudhon, teorico moderno del federalismo, ma è anche il paese di Jean Monnet e di Robert Schuman, due dei padri fondatori della costruzione europea; eppure, possiamo affermare che in genere, i francesi sono giacobini cioè educati in una cultura giuridica e politica che rappresenta la tradizione centralista dei giacobini (Robespierre, St. Just e gli altri...) prima e dei bonapartisti poi e che è stata in seguito esportata in gran parte dell'Europa: Belgio, Spagna, Italia, Paesi Bassi e persino in Svizzera con la Repubblica di Ginevra.

1.1. Le norme

Il modello francese giacobino è fondato su quattro principi:

- 1° *L'Unità.* Per la Monarchia come per la Repubblica, la Francia "é una e indivisibile", principio sempre affermato e costantemente confermato. Il Consiglio Costituzionale Francese per esempio, ha dichiarato non conforme alla Costituzione l'espressione "popolo corso parte del popolo francese..." in quanto l'affermazione "popolo corso" implica il riconoscimento di una diversità territoriale, culturale, linguistica incompatibile con il principio di Stato Francese unico ed indivisibile. Eppure l'Esagono è il risultato delle aggregazioni di paesi diversi, aggregazioni avvenute o con la forza militare o per matrimonio o per eredità... l'ultima delle quali - l'annessione alla Francia di Nizza e della Savoia - avvenne a discapito dell'Italia.

- 2° *La supremazia dello Stato.* Lo Stato nel senso moderno del termine è nato in Francia e in Inghilterra dove, a partire dal trecento, trova le sue fondamenta nella società feudale². Si tratta di una costruzione che si fonda su due poteri "regi": la Giustizia del Re (i tribunali del Re sono i tribunali d'appello dei tribunali feudali), e il Tesoro (incaricato della riscossione dei tributi).

Lo Stato - di cui il francese Jean Bodin fu uno dei primi teorici - è il solo titolare della sovranità e l'unica fonte del diritto cioè del potere normativo che definisce diritti e doveri sia dei singoli cittadini che lo abitano, sia delle Collettività Territoriali che lo compongono.

- 3° *La centralizzazione.* Fenomeno che, come è stato indicato da Alexandre de Tocqueville, comincia sotto "l'Ancien Régime". Solo il centro sovrano può decentralizzare o deconcentrare le proprie competenze o, al contrario, ricentralizzarle o riconcentrarle verso di sé, come diceva il re Luigi XIV "selon mon bon plaisir"³.

² J. ; Strayer; "Les origines médiévales de l'Etat moderne", Paris, Payot, 1979.

³ NdT: *a mia propria discrezione.*

Nel 1851, per esempio, alla domanda di un deputato “c’è forse una differenza tra decentralizzazione e deconcentrazione ?”⁴ l’allora ministro O. Barrot rispose: “è lo stesso martello, abbiamo solamente accorciato il manico”, frase in cui il martello simboleggia lo Stato accentratore e il manico le sue modalità di controllo sul paese.

- 4° *L’Uniformità del Diritto.* Quest’ultima è una specialità tutta francese: in qualunque parte dell’Esagono, noi francesi siamo tutti in contatto con gli stessi funzionari, andiamo tutti nelle stesse scuole pubbliche per studiare gli stessi programmi e superare gli stessi esami che si chiamano per l’appunto Diplômes Nationaux, andiamo in vacanza nei giorni e nelle ore determinati dal Ministro della Pubblica Istruzione senza alcuna consultazione a livello locale.

In questa prospettiva, le Collettività Locali risultano essere creazioni “razionali” del centro. In Francia, infatti, dopo la Rivoluzione del 1789, si sono creati più di 35.000 Comuni (un vero record!), costruiti a partire dalle vecchie parrocchie e ben 89 Dipartimenti, ritagliati sulla carta nazionale a partire da una legge del gennaio 1790. Per definire la grandezza di questi ultimi si considerava la distanza geografica coperta, a piedi o a cavallo, nell’arco di un giorno. Il Dipartimento è dunque un “ritaglio” territoriale nato secondo un principio “di uguaglianza” e “di parità” e il cui statuto, senza asimmetrie o deroghe, è equivalente a quello di tutti gli altri Dipartimenti.

Napoleone Bonaparte ha dato, a sua volta, un’interpretazione quasi militare della centralizzazione. La legge del 28 pluvioso anno VIII, portò alla creazione della figura del Prefetto, rappresentante dello Stato e dell’unità della nazione sul territorio ma anche agente politico del potere nazionale.

Tale istituzione ha attraversato tutti i regimi: due Imperi, due Restaurazioni, quattro Repubbliche e addirittura il Regime di Vichy e, nonostante le molteplici riforme, gli anni che passano e le Repubbliche che si susseguono, i Prefetti sono a tutt’oggi presenti e attivi nella realtà locale francese.

Prima della riforma del 1981 il Prefetto occupava una posizione centrale all’interno del sistema locale: controllava i Comuni e i Dipartimenti, era capo-coordinatore degli organi esecutivi ed anche capo dei servizi locali dello Stato.

Ma chi sono oggi i Prefetti? Come vengono nominati?

I prefetti possono ottenere il loro incarico in 3 modi:

⁴ NdT: La *Deconcentrazione* è un processo amministrativo che consente il trasferimento dalle competenze dal centro alle autorità subordinate della stessa gerarchia (es.: passaggio di competenze dal Ministero dell’Agricoltura al Servizio Dipartimentale e Municipale dell’Agricoltura).

1. Attraverso una nomina governativa al termine di studi altamente professionalizzanti presso la Scuola Nazionale d'Amministrazione (E.N.A.), prestigiosa "Grande Scuola" per la formazione dell'élite politico-amministrativa francese.
2. Attraverso la vincita di un concorso specialmente indetto.
3. Attraverso nomina per ragioni puramente politiche.

Tutti i Prefetti dipendono dal governo centrale per nomina, avanzamento o allontanamento. Un cambiamento di governo implica anche un cambiamento di Prefetti (messi in "riserva della Repubblica" in attesa di eventuali spostamenti).

Di conseguenza, nella Repubblica una e indivisibile, non può esistere un "local-government" nel senso anglo-americano del termine. Le Collettività Territoriali sono, al contempo, strumenti di dominazione del centro sulla periferia e simbolo dell'identità francese.

Sotto la terza Repubblica (1875-1939) la decentralizzazione diviene una priorità per la destra contro-rivoluzionaria a tal punto che Georges Clémenceau, padre della vittoria nel 1918 e repubblicano fervente, denunciava i rappresentanti di questo orientamento politico come "quegli uomini che vogliono decentralizzare non la libertà ma le forze reazionarie per mantenere delle enclavi romane contro il diritto liberatore della Repubblica !"

Possiamo quindi affermare che unità e centralizzazione sono anch'esse eredità della Grande Rivoluzione !

Eppure esisteva contemporaneamente una corrente di sinistra (quella dei discepoli di Proudhon) favorevole alla decentralizzazione e al federalismo ma, nell'ottocento, il radicamento della Repubblica fu associato ai valori dei giacobini: la centralizzazione causa prima della modernità, la laicità, la cittadinanza (nel senso di conquista rivoluzionaria così come era avvenuta nel 1789) e la legge, espressione della volontà generale.

La perpetuità del modello giacobino-bonapartista pone le seguenti problematiche:

- Come si può spiegare la contraddizione tra un sistema centralizzato, uniforme, caratterizzato da una gerarchia "quasi militare" da un lato e una società civile tra le più diversificate nel mondo (certamente più varia della società tedesca o austriaca che sono federazioni) dall'altro?
- Come mai il paese di Vercingetorige (o di Asterix) subisce una tale dominazione da parte del centro senza né dibattito politico né statuto della differenza ? Eppure la storia francese è piena di periodi rivoluzionari e di contestazione contro l'ordine pubblico basti pensare alla Comune di Parigi (1871), al Fronte popolare (1936), alla Liberazione (1944), al sessantotto (1968).

Fu soltanto dopo il 1968 che in Francia fecero capolino le prime rivendicazioni territoriali: in Corsica, in Bretagna, nei Paesi Baschi, in Alsazia ma, eccezion fatta per la Corsica, esse godettero di scarso sostegno popolare. La classe politica, comunque è sempre stata consapevole che le

difficoltà nel gestire della vita politico-amministrativa del paese dipendevano molto spesso, da queste varietà e diversità interne all'Esagono ; De Gaulle stesso diceva: “come si può pensare di governare un paese dove esistono più di 400 tipi di formaggi diversi ?!”.

Possiamo affermare senza ombra di dubbio, che la pluralità francese si estende ai paesi (nel senso antropologico del termine) a livello infra-locale (villaggio, valle) e possiamo anche dire, riaffermando la posizione della scuola di Antropologia e sulla base di 100 indicatori che “ognuno dei paesi rappresenta una cultura in senso antropologico, cioè una maniera di vivere e di morire, un complesso di regole sui rapporti umani fondamentali tra genitori e figli, uomini e donne, amici e vicini...”. Per la scuola antropologica, dunque, la Repubblica una e indivisibile contempla 100 tipi distinti di strutture familiari, 100 modelli di comportamento distinti gli uni dagli altri ma rimane comunque una sola realtà politica⁵. Il modello centralizzato non ha cioè prodotto una massa di cittadini, omogenea e senza differenze.

1. 2. Le passerelle

La coesistenza dell'unità e della diversità è stata resa possibile grazie alla presenza di elementi che definiremo come *passerelle*, elementi di transito tra lo stato unitario e le diverse realtà locali.

Questi elementi sono il risultato di pratiche diverse:

1 La democratizzazione delle istituzioni locali. La legge del 1871 per i Dipartimenti prima, la legge del 1884 per i Comuni poi, instaurano il suffragio universale per l'elezione dei consigli dipartimentali e comunali. Queste leggi implicano nuove competenze, uno sviluppo dei servizi pubblici e una sorta di socialismo municipale nei comuni di sinistra.

2 Il cumulo dei mandati elettorali. (Un'altra specialità francese assieme ai formaggi !) Si tratta della possibilità, quasi unica al mondo, di cumulare mandati locali e nazionali (un politico francese può coprire contemporaneamente diverse cariche: può essere sindaco, consigliere, deputato o senatore, ministro, capo di governo e anche deputato europeo). Un cumulo che, almeno fino al 1985, non aveva alcuna restrizione.

In teoria, i deputati erano rappresentanti della nazione o del popolo (*théorie de la souveraineté nationale, théorie de la souveraineté populaire*) ma, in pratica, erano anche sindaci, consiglieri municipali, consiglieri dipartimentali, consiglieri regionali. con la possibilità di cumulare fino a 5 mandati. L'attuale presidente francese Jacques Chirac è stato, in questo senso, un esempio eclatante, infatti tra il 1986 e il 1988, fu sindaco di Parigi, deputato e capo del governo.

⁵ H. Le Bras, O. Todd; “L'invention de la France”, Parigi, L. G. Francaud, 1981.

Per gli eletti, il cumulo delle cariche, conseguenza del giacobinismo, è una modalità di comunicazione tra le istituzioni locali e quelle nazionali, tra la periferia e il centro in cui gli stessi rappresentanti fanno da tramite tra base e vertici; ma per la classe politica francese esso rappresenta anche un'ancora di sicurezza anti-disoccupazione in quanto i mandati locali sono un buon ripiego in caso di sconfitta a livello nazionale. Sempre Chirac, ad esempio, dopo la sconfitta alle presidenziali del 1988 ha mantenuto la carica di sindaco di Parigi in attesa della vittoria ottenuta nel 1995.

Questa pratica secolare ha rinforzato il modello giacobino: infatti, i notabili francesi in situazione di quasi monopolio, hanno preso in considerazione una qualsiasi riforma più per le sue eventuali prospettive elettorali che per la sua reale efficacia amministrativa o politica.

3 Il Senato. Il senato francese è, per il suo modo di rappresentazione, più federale del senato italiano, spagnolo o belga. Il senato rappresenta le Collettività Territoriali, elette a suffragio indiretto in ambito dipartimentale, con una sovra-rappresentanza dei Comuni, in particolare dei comuni rurali. Il 95 % degli elettori dei senatori sono consiglieri municipali. “Una Camera degli agricoltori” diceva Georges Clémenceau e di sicuro una camera conservatrice.

Dopo la sconfitta di De Gaulle al referendum del 1969 finalizzato a riformare il Senato, i senatori sono rimasti i guardiani dello status-quo, della perennità del modello nazionale in più di 36.000 Comuni e di 90 Dipartimenti.

4 Il potere periferico. Il Prefetto e i notabili locali formano quello che viene definito come il potere periferico cioè quel potere locale che, pur in seno alle diverse entità geografiche territoriali, ha la capacità di influenzare il centro. A questo proposito ci pare importante la teoria di P. Gremion⁶, ricercatore al Centro di Sociologia delle Organizzazioni di M. Crozier. Per Gremion il Prefetto, prima della Riforma del 1981, era il rappresentante del proprio Dipartimento a Parigi e, con l'aiuto dei notabili, si batteva per ottenere arbitraggi favorevoli, sovvenzioni o licenze a favore del Dipartimento da lui presieduto.

Prima della riforma del 1981 il Prefetto, agente dello Stato, era anche il difensore degli interessi locali soprattutto in favore delle collettività più povere.

Alcuni studiosi affermano che, grazie a queste quattro *passerelle*, le Province attuano un controllo su Parigi proprio come avviene nella favola di Lafontaine dove un corvo (lo Stato, Parigi) viene manipolato dalla furbizia di una volpe (la Francia delle pluralità).

La realtà è certamente più complessa ma questo non toglie che ancor oggi le relazioni tra Centro e Periferia siano alquanto difficili.

⁶ P. Gremion, « Le pouvoir périphérique », Parigi, Le Seuil, 1976

1. 3. Un giacobinismo « addomesticato »

Abbiamo affermato che dietro l'uniformità degli statuti c'è una sola Repubblica, unica ma frammentata⁷. Certo le Collettività hanno a loro disposizione risorse identiche ma l'uso di queste risorse non è lo stesso.

In primo luogo perché le risorse sono molte: ogni Collettività ha la possibilità di costituire consorzi a vocazione economica, unica o multipla, di costituire distretti urbani, comunità urbane, uffici pubblici ecc...

In secondo luogo, l'utilizzo di queste risorse avviene a discrezione degli eletti. A questo proposito si sono potute identificare 3 diverse tipologie di utilizzo delle risorse:

- a. quella degli eletti locali *conservatori*, che attuano una gestione « prudente », simile a quella dei padri di famiglia.
- b. quella degli eletti locali *imprenditori* che sfruttano al massimo le risorse offerte, moltiplicando le possibilità d'intervento sul territorio.
- c. quella degli eletti locali *avventurieri* che sovente vanno aldilà del diritto e qualche volta direttamente in prigione !

Risulta dunque molto difficile fare una planimetria precisa della reale autonomia degli enti locali, in quanto centralizzazione e uniformità non vanno a braccetto ma il modello giacobino presenta il vantaggio di poter essere adattato alle varie particolarità regionali, in questo senso possiamo definirlo come « addomesticato ».

Lo stato rimane comunque l'unica fonte degli statuti locali come dimostrato dalla creazione delle Regioni ; creazione che, non fu una risposta alle domande delle popolazioni locali poiché nessuno, nel 1950, né gli eletti né il popolo diversificato (le mille France...) aveva questa rivendicazione.

La Regione fu una creazione dello Stato di tradizione colbertista che avvenne nel 1956. Questa tradizione ha fatto sì che lo Stato Francese, fin dall'epoca di Luigi XIV, sia stato, al contempo, incaricato e garante dello sviluppo economico e della modernità del paese.

Il dopoguerra è stato il tempo della pianificazione alla francese, dell'economia orientata, degli investimenti pubblici; ma anche il tempo dell'"assetto territoriale" (*aménagement du territoire*, per dirla alla francese) e di azioni volontarie per ridurre eventuali differenze tra Parigi e il così detto deserto francese.

In questa prospettiva vengono create 22 Regioni.

⁷ Y. Meny, « Le système politique français », Parigi, Montchrestian, 1999, 4° ediz.

Ci sono Regioni storiche come la Bretagna, con l'eccezione di Nantes e dei suoi dintorni legati alla Regione della Loira, l'Alsazia ed altre ancora.

Ci sono anche Regioni che non sono prioritariamente storiche o culturali ma sono creazioni arbitrarie (secondo una logica puramente economica): come, per es. la regione Rhône-Alpes o il P.A.C.A. (Province Alpes Côte d'Azur). La Regione, inizialmente puro strumento della pianificazione nazionale, diventa con la legge del 5 luglio 1972 una semplice istituzione pubblica dalle competenze limitate in cui il Prefetto della Regione personifica il potere esecutivo statale. Si tratta dunque di una replica attenuata del sistema a « doppio incarico » che già prevaleva a livello dipartimentale. Sarà necessario arrivare all'alternanza del 1981, con la vittoria di François Mitterrand e della Sinistra alle elezioni presidenziali e parlamentari, affinché la Regione possa finalmente diventare una vera e propria Collettività Territoriale così come già era avvenuto per il Comune e il Dipartimento. Fu proprio questo uno degli obiettivi principali della Riforma del 1982.

2. la riforma del 1982 e le regioni francesi attuali

Negli anni '60 e '70 le elezioni locali (soprattutto municipali) assumono notevole rilievo. La sinistra, rimasta fino ad allora fuori dal governo nazionale, assume progressivamente importanza ed acquisisce potere a livello locale. La decentralizzazione diventa infatti uno dei cavalli di battaglia della sua campagna elettorale. Durante il settennato del Presidente Valéry Giscard d'Estaing (1974 - 1981) viene intrapresa un'importante riflessione politica per riformare le Collettività Locali che accompagna e segue numerose riforme amministrativo-finanziarie. Ma tutti questi tentativi seppur ottimistici, non porteranno purtroppo ad un reale progetto di grande portata, per il quale bisognerà attendere fino al 1982.

L'importante Riforma del 1982 viene attuata dalla sinistra da poco arrivata al potere ; tale riforma è svolta secondo una precisa procedura e raggiunge solo in parte i suoi obiettivi iniziali.

Qual è questa strategia ? Quali sono le novità apportate da questa riforma ?

2. 1. La strategia e i principali contributi della Riforma

Quando la sinistra, con l'elezione a Presidente della Repubblica di François Mitterand, arriva al potere nel 1981, la decentralizzazione sembra essere uno degli elementi principali del suo progetto politico ; infatti, il neopresidente in persona la definisce « la grande questione del settennato ».

Il « caso » viene subito affidato a Gaston Defferre, Ministro degli Interni del nuovo governo guidato da Pierre Mauroy. Gaston Defferre si rivela essere, per varie ragioni, l'uomo giusto per la gestione e la realizzazione di questo importante punto programmatico: in primo luogo, egli è una delle figure di punta del partito socialista, inoltre ricopre da diversi decenni la carica di sindaco di Marsiglia, seconda città di Francia e di conseguenza possiede, a giusto titolo, una notevole esperienza di gestione locale infine è il solo dei ministri del governo Mauroy ad avere una provata esperienza ministeriale in quanto già ministro nel corso della IV Repubblica.

Forte di questa sua esperienza ministeriale Gaston Defferre sa che per riformare bisogna procedere velocemente e approfittare dello stato di grazia in cui versa la sinistra dopo la doppia vittoria delle elezioni presidenziali e legislative del 1981. Perciò nell'estate dello stesso 1981 (quando il governo si era insediato solo da poche settimane) convoca una sessione straordinaria del Parlamento per far esaminare il suo progetto di legge « sui diritti e le libertà dei Comuni, dei Dipartimenti e delle Regioni ». La decentralizzazione diviene così la prima riforma che vede impegnata la sinistra al potere. Ma questa strategia “della celerità” si tinge anche di pragmatismo. In effetti il ministro rinuncia a procedere ad una riforma costituzionale che rischierebbe di bloccare il processo. Egli

decide di cominciare con « una legge locomotiva »⁸ che realizza nell'immediato qualche riforma chiave annunciando contemporaneamente le riforme che seguiranno.

Le principali tappe di questo processo sono state:

- La legge del 2 marzo 1982 sui Diritti e le Libertà dei Comuni, dei Dipartimenti e delle Regioni, questa legge impone delle riforme alle strutture comunali, dipartimentali e regionali. Ad essa si affianca la Legge speciale del 2 marzo 1982 che definisce dettagliatamente lo statuto della Corsica.
- La Legge del 31 dicembre 1982 su Parigi, Lione e Marsiglia per la decentralizzazione gestionale dei grandi agglomerati urbani.
- La Legge del 31 dicembre 1982 sulle Regioni e sui Dipartimenti d'Oltremare, completata successivamente dalla Legge del 2 agosto 1984 sulle competenze di tali regioni.
- La Legge del 7 gennaio 1983 e la Legge del 22 luglio 1983 sulla ripartizione delle competenze nelle varie Collettività Territoriali.
- La Legge del 26 gennaio 1984 sulla funzione pubblica territoriale.
- La legge del 30 dicembre 1985 sul cumulo dei mandati dei rappresentanti politici che stabilisce a due il numero delle cariche cumulabili da uno stesso eletto

Tutte queste leggi verranno adottate senza che ci sia bisogno di procedere a delle modifiche della Costituzione francese però, la maggior parte di esse costituirà motivo di ricorso presso il Consiglio Costituzionale da parte dell'opposizione. In questo modo il Consiglio Costituzionale sarà spinto a sviluppare un'abbondante giurisprudenza volta a precisare le numerose disposizioni della Costituzione in materia di Collettività Territoriali ed a costituire un vero e proprio "diritto costituzionale della decentralizzazione".

I maggiori contributi della Riforma possono essere elencati come segue:

1. la legittimazione di tre livelli d'amministrazione territoriale decentralizzata (il Comune, il Dipartimento, la Regione); il Prefetto di Dipartimento perde l'incarico di capo dell'esecutivo del Consiglio Generale a favore di un consigliere eletto localmente detto Presidente del Consiglio Generale. La Regione diviene una Collettività Territoriale dotata di un consiglio eletto a suffragio universale e di un esecutivo che prende il nome di Presidente del Consiglio Regionale, anch'esso eletto con le stesse modalità. La tutela amministrativa esercitata dal Prefetto diventa un controllo della legalità esercitato dalle giurisdizioni amministrative. La tutela finanziaria viene soppressa e sostituita dalle Camere Regionali dei Conti (che dipendono direttamente dalla

⁸ Cioè un procedimento improvvisato dal ministro nel 1981 che ricorda la procedura della legge-quadro in uso nella IV Repubblica.

Corte dei Conti) il cui compito è di controllare le finanze locali se non addirittura aiutare le Collettività Territoriali a risolvere i loro problemi finanziari locali.

2. l'accentuazione della democrazia locale; oramai ad ogni livello amministrativo vi sono un consiglio e un esecutivo eletti e separati dallo Stato, ciò comporta la scomparsa del doppio incarico del Prefetto. Se le elezioni municipali e dipartimentali già esistevano prima di questa legge, la riforma ha generato le elezioni regionali (sebbene le prime si siano svolte soltanto nel 1986).
3. la deconcentrazione; Gaston Defferre afferma che “la deconcentrazione deve essere accompagnata dalla decentralizzazione”. Questo significa che rinforzare le autorità locali significa anche attuare una redistribuzione dei mezzi d'azione di cui lo Stato dispone sul territorio. A questo scopo il Ministro dell'Interno desidera restituire al Prefetto, con la deconcentrazione, quello che gli era stato tolto attraverso la decentralizzazione (cioè l'esecutivo del consiglio generale e le tutele sulle comunità territoriali); in questo caso la deconcentrazione consiste essenzialmente nel fare del Prefetto non solo il portavoce del Ministro dell'Interno, ma anche il rappresentante di tutti gli altri ministeri, cioè del governo nel suo insieme.
4. la riorganizzazione delle competenze tra Stato e Collettività Locali; tutte queste collettività (Comuni, Dipartimenti, Regioni ma anche lo Stato) possiedono una competenza generale e quindi possono occuparsi di tutte le questioni che li riguardano a meno che questi casi non siano per legge di competenza di un'altra collettività. Le leggi di decentralizzazione di cui sopra, confermeranno alcune competenze già esercitate dalle Collettività Territoriali e ne attribuiranno loro delle altre semplicemente trasferendole dallo Stato alle collettività stesse.

La logica di questa ripartizione delle competenze si articola nei tre punti seguenti:

- a. il Comune è la collettività incaricata dei cosiddetti “servizi di prossimità”, quali la costruzione e la manutenzione di scuole materne ed elementari, l'urbanistica, il coordinamento delle forze di polizia municipale ecc...
- b. il Dipartimento è la collettività che assicura la solidarietà locale attraverso il sostegno che offre ai comuni e ai cittadini, attraverso le azioni sanitarie e sociali (aiuto alle persone anziane, ai minori ecc...), la costruzione e la manutenzione di strade dipartimentali, la costruzione e la manutenzione delle scuole medie ecc...
- c. la Regione è la collettività dei grandi progetti, come per esempio la pianificazione economica e la gestione del territorio (in particolare dei piani Stato / Regione), la costruzione e la manutenzione delle scuole superiori e dei licei, la formazione professionale, le strategie di azione economica ecc..

5. il reimpiego dei mezzi d'azione amministrativi e finanziari; la decentralizzazione si è infatti concretizzata nella creazione delle nuove amministrazioni dipartimentali e regionali. Se i Comuni avevano già mezzi amministrativi ingenti e corrispondenti alla loro funzione non si può dire altrettanto per i Consigli Generali o per i Consigli Regionali. Appaiono così, accanto ai municipi, le sedi di Dipartimento o le sedi delle Regioni. Sono soprattutto i Dipartimenti che godranno di questo incremento dei mezzi amministrativi predisposto essenzialmente grazie a una politica di riduzione del numero delle prefetture e di certe direzioni decentrate del ministero. E' per questa ragione che abbiamo parlato del Dipartimento come del "primo beneficiario della decentralizzazione". I funzionari delle tre collettività sopra citate godono tutti dello stesso statuto e questo permette loro il passaggio da una collettività all'altra. Per quel che concerne invece le misure finanziarie, esse hanno mirato soprattutto ad accompagnare il trasferimento delle competenze dal centro alla periferia dell'esagono.

2. 2. La stabilizzazione del processo di riforma negli anni '80

Qual è il bilancio della Riforma del 1982 ? Si può affermare che essa sia stata una riforma ideata dalla sinistra e attuata dalla destra. Il progetto di decentralizzazione è stato il frutto di una serie di disposizioni legislative regolamentari, prese nel corso della prima legislatura socialista (1981 - 1985). Ma a partire dal 1982, in occasione delle elezioni locali, la sinistra ha cominciato a perdere terreno ed è stata quindi la destra a far spesso attuare nell'ambito delle Collettività Locali le riforme precedentemente promosse dalla sinistra. Tutto questo ha provocato chiaramente il placarsi dell'ardore decentralizzatore della sinistra.

La prima fase del processo riformatore si conclude nel 1986 quando la sinistra perde le elezioni legislative alle quali sono state affiancate, per la prima volta, le elezioni regionali. Con questa doppia sconfitta, la sinistra "passa il testimone" alla destra che, ritornata al potere con il governo Chirac, in quella che fu definita come la prima "coabitazione"⁹, non si azzarda a rimettere in questione il processo di decentralizzazione che aveva aspramente criticato. La destra non farà altro che prendere qualche misura di aggiustamento necessaria al proseguimento del processo (come per es. il decreto del 1987 sulla spartizione delle direzioni dipartimentali degli impianti o la legge del 1988 sui miglioramenti da apportarsi al processo stesso).

La Riforma del 1982 provoca come una reale trasformazione delle strutture locali che ha interessato soprattutto le collettività intermedie, cioè quei Dipartimenti e quelle Regioni che non esistevano veramente come collettività territoriali prima dell'attuazione della riforma. Anche i

⁹ NdT: si parla di "coabitazione" quando il Presidente della Repubblica e il Governo non appartengono alla stessa corrente politica.

Comuni hanno tratto non pochi benefici da questo processo ma il cambiamento che li riguardava è stato meno spettacolare in quanto essi erano già, prima del 1982, delle collettività locali potenti.

La decentralizzazione ha generato a livello dei Dipartimenti e delle Regioni un fenomeno di presidenzializzazione: i presidenti dei consigli generali e locali, che prima del 1982 non avevano nessun potere o quasi, si sono ritrovati a dover spesso gestire budget di svariati miliardi di franchi e a coordinare amministrazioni con parecchie migliaia di persone. Sono così nati dei veri e propri personaggi politici dipartimentali e regionali.

Molte sono state le critiche, peraltro appropriate, formulate contro il processo iniziato nell'82 e del quale possiamo elencare, come segue, i limiti:

- L'atomizzazione delle strutture territoriali; la decentralizzazione ha voluto rinforzare uniformemente il potere dei Comuni, dei Dipartimenti e delle Regioni senza tenere conto delle diversità di queste tre entità (sul piano economico, fiscale, demografico...). È illusorio dare poteri a collettività che non sempre hanno le capacità di poterli esercitare; d'altro canto, è vero altresì che questi poteri hanno spesso incoraggiato una frammentazione delle strutture, tanto più che la riforma ha escluso l'idea di una qualsiasi gerarchia tra le collettività.
- L'assenza di una riforma della fiscalità locale; la decentralizzazione ha omesso di affrontare questo problema specifico e sia nel passato recente sia oggi, ci sono molte difficoltà ancora irrisolte quali per esempio la disegualianza della ripartizione delle riscossioni fiscali tra le diverse collettività.
- L'assenza di misure riguardanti la mappa dei comuni e l'intermunicipalità; la decentralizzazione non ha affrontato neppure il problema della carta comunale e della cooperazione intermunicipale. La Francia che, al 1 gennaio 1988 contava più di 36.763 Comuni, possiede la più alta densità comunale d'Europa ma, a differenza della maggioranza dei paesi europei, non ha ancora attuato delle riforme per ridurre il numero degli Enti Locali e adattare la propria carta amministrativa locale all'organizzazione territoriale corrispondente. Ciò pone un problema bidimensionale, cioè sia a livello rurale che a livello urbano.
- La complessità di una regionalizzazione timida; dopo il 1982 il governo francese ha rinviato con decisione il processo di regionalizzazione. In effetti, la sinistra in "stato di grazia" nel 1981, esitava ad organizzare le elezioni locali temendo la sconfitta, per questa ragione ma anche a causa di un conflitto interno al partito socialista che opponeva, oramai da anni, i "regionalisti" (principalmente rocardiani¹⁰) ai "dipartmentalisti (principalmente rappresentanti del SFIO¹¹,

¹⁰ Michel Rocard è stato il Capo del Governo Socialista dal 1988 al 1991.

soprattutto mitterandiani) si è dovuto attendere fino alle legislative del 1986 affinché si potesse davvero iniziare un vero processo di regionalizzazione.

La situazione della Francia in materia di regionalizzazione è dunque piuttosto particolare; mentre la maggioranza dei paesi europei con dimensioni paragonabili a quelle francesi ha saputo valorizzare l'amministrazione a livello regionale (i Länder in Germania, le Regioni in Italia o le Comunità Autonome in Spagna), la Francia ha mantenuto il ruolo leader al livello dipartimentale. Si deve comunque ricordare che alcune misure regionalizzatrici hanno riscosso un vero e proprio successo; è il caso dei famosi contratti del Piano Stato / Regione. Ciò significa che accanto allo Stato unico e centrale anche le Regioni sono ampiamente coinvolte nell'elaborazione del piano programmatico nazionale; anch'esse infatti, a loro volta, elaborano in collaborazione con i Comuni e i Dipartimenti un piano regionale. Si può dunque affermare che i documenti del Piano Stato / Regione definiscono le prospettive di sviluppo economico, sociale e culturale a medio termine e determinano altresì i programmi di azione precisando l'organizzazione e il funzionamento delle SP. In questo modo sia gli obiettivi del piano nazionale che quelli del piano regionale vengono messi in opera sotto forma di contratti del Piano Stato / Regione. Tali documenti definiscono le priorità e stabiliscono gli impegni finanziari di ogni partner (Stato, Regione e altre collettività...) e permettono l'attuazione di progetti concreti che riguardano l'agricoltura, lo sviluppo delle industrie regionali, la ricerca, le politiche culturali ecc...

Da circa un decennio e malgrado le sue vicissitudini, il livello regionale ha comunque acquisito importanza sempre maggiore sebbene risulti essere ancora penalizzato da svariati problemi, a cominciare, per esempio, dal problema delle modalità di nomina dei consiglieri regionali. Nonostante ciò il decentramento regionale si è affermato ed è divenuto una delle grandi novità politiche degli anni novanta.

L'ultima grossa critica emessa contro le innovazioni del 1982 riguarda la democrazia locale considerata fin troppo "prudente" a causa delle scarse e poco audaci misure prese in quest'ambito. Si sa che a livello locale sono sempre esistiti problemi sulle modalità di scrutinio e sebbene le modalità degli scrutini comunali (in particolare per i Comuni con più di 3.500 abitanti) siano state modificate, non si può dire lo stesso per quel che riguarda i Dipartimenti o le Regioni. Per i primi sono state mantenute le più che arcaiche elezioni cantonali, per quel che concerne le seconde, invece, l'adozione della proporzionale dipartimentale a livello regionale ha provocato non pochi scompensi come ad esempio il ricatto del Front National alle ultime elezioni.

¹¹ Sezione del Partito Socialista: Section Française de l'Internationale Ouvrière.

Ad ogni modo, malgrado le carenze di questo sistema di scrutinio, l'elezione dei consigli regionali a suffragio universale ha il merito di aver creato una dinamica che dovrebbe permettere alla Regione di guadagnare terreno negli anni a venire.

2. 3. Il rilancio e l'evoluzione del processo di riforma negli anni '90

La sinistra, ritornata al potere nel 1988, dopo le elezioni alla presidenza della Repubblica di François Mitterand, non riprende il processo interrotto dalla prima coabitazione, essa cerca piuttosto di “digerire” le riforme intraprese a partire dal 1982, correggendo le disfunzioni che abbiamo precedentemente elencate. Ma a circa dieci anni di distanza la mentalità è cambiata e ora la Riforma del 1982 appare come una delle punte di diamante del programma della sinistra appena ascesa al potere e vogliosa, attraverso questa riforma, di affermare e rafforzare i poteri locali rispetto alle istituzioni e ai servizi dello Stato. Le misure che saranno prese a partire dagli anni '90 mirano a ristrutturare un'organizzazione territoriale troppo frammentata e a favorire una cooperazione tra tutti gli attori territoriali e in particolare tra le istituzioni decentrate e le istituzioni decentralizzate. Tale riorganizzazione territoriale si inserisce, di fatto in un vasto movimento di riforma dello Stato che, da allora, non cessa di manifestarsi. Quali sono gli assi portanti di questo movimento, che è di tutt'altra natura e che ha fortemente inflesso e trasformato il processo di decentralizzazione a tal punto che ci si chiede se questo processo sia ancora all'ordine del giorno?

1. Il rilancio della deconcentrazione e la valorizzazione della figura del Prefetto della Regione

La legge del 6 marzo 1992 detta anche ATR (Amministrazione Territoriale della Repubblica) ha come oggetto principale il rilancio della deconcentrazione nonché la valorizzazione del ruolo del Prefetto. Si tratta probabilmente dell'obiettivo più significativo e importante adottato in materia di organizzazione territoriale dopo la decentralizzazione. A questi testi di legge si aggiunge una cosiddetta “carta della deconcentrazione” adottata col decreto del 1 luglio 1992. Questi testi, continuando il processo avviato nel 1964 e rilanciato nel 1982, rafforzano nuovamente l'autorità dei Prefetti sui servizi decentrati dello Stato; essi organizzano soprattutto e per la prima volta l'azione dei servizi “deconcentrati” dello Stato sul territorio. Questa riorganizzazione è dominata dal principio di sussidiarietà: per avvicinare lo Stato al cittadino e rompere l'eccessiva centralizzazione, i testi riaffermano che il livello normale dell'azione statale è quello “deconcentrato” e più vicino al cittadino. Le amministrazioni centrali devono fare solo ciò che non può essere fatto a livello territoriale nelle strutture “deconcentrate”.

Nel quadro di questi principi, questi testi di legge cercano quindi di chiarire le competenze dei diversi livelli dell'amministrazione "deconcentrata": Regione, Dipartimento, Arrondissement¹². La Regione si vede incaricata dell'attuazione delle politiche nazionali e comunitarie riguardanti lo sviluppo economico e sociale, l'organizzazione del territorio, l'ambiente, la cultura, la politica cittadina e quella dello spazio rurale. Il Dipartimento diviene così il livello di diritto comune dell'azione dello Stato sul territorio. Infine l'Arrondissement è definito come "il quadro territoriale dell'animazione, dello sviluppo, locale e dell'azione amministrativa dello Stato".

In particolare il Prefetto della regione si vede riconoscere un ruolo di direzione delle politiche pubbliche dello Stato e gli orientamenti da lui definiti vengono successivamente imposti ai Prefetti di Dipartimento. Risulta così chiaro e la pratica lo ha più volte confermato che la riforma del 1992 ha creato una forma di gerarchizzazione in favore dei Prefetti della Regione. Ci si allontana dunque, in quest'ambito dallo schema napoleonico in cui ogni Prefetto di Dipartimento era essenzialmente il rappresentante del Ministro dell'Interno sul territorio. Di fatto i Prefetti si sono modernizzati, si sono adattati al loro nuovo ruolo e duecento anni dopo la loro creazione godono di ottima "salute politica". Essi, infatti permettono allo Stato francese di portare avanti il processo di regionalizzazione quando ancora la vera e propria regionalizzazione decentralizzata trova difficoltà ad imporsi.

2. Il rilancio dell'intermunicipalità

L'intermunicipalità, grande lacuna del processo di decentralizzazione, è diventata l'evento chiave degli anni '90 perché non solo nella maggior parte delle grandi e medie città il concetto di agglomerazione si sviluppa assieme allo sviluppo delle esigenze degli agglomerati urbani in termini di servizi per il cittadino (metrò, tram, trasporti pubblici in genere, alloggi, pianificazione degli spazi), ma anche si è andata accentuando la desertificazione delle aree rurali. Fortunatamente anche qui si è potuto registrare un apporto fondamentale della legge ATR del 1992. La legge permette infatti due nuove procedure di raggruppamento comunale: la "comunità di comuni" e la "comunità di città".

Questo nuovo sforzo in materia di intermunicipalità appare oggi insufficiente soprattutto per quel che riguarda la gestione delle città (dove vive attualmente l'80 % della popolazione francese). È la ragione per la quale recentemente è stata varata la "Legge Chevenement", legge del 12 luglio 1999 relativa all'organizzazione urbana che prolunga la legge ATER per trasformare l'intermunicipalità in livello amministrativo francese. Questo processo non ancora chiuso, ha permesso la creazione di comunità di agglomerazioni destinate a gestire le città con più di 50.000 abitanti.

¹² Ndt: per **Arrondissement** si intende qui la circoscrizione elettorale locale della provincia francese.

3. Il rilancio del piano di gestione del territorio

In principio il rilancio del piano di gestione del territorio fu opera del governo guidato da Edouard Balladur (1993 - 1995) e del suo Ministro dell'Interno Charles Pasqua ma, in seguito la politica di gestione del territorio è divenuta uno dei principali punti programmatici dei governi francesi successivi, sebbene i punti di vista siano spesso divergenti in proposito.

Per il momento, il rilancio di questo piano di sviluppo si è manifestato soprattutto attraverso il testo della legge del 4 febbraio 1995 detta appunto “legge d’orientamento per il piano di gestione e sviluppo del territorio”, più comunemente definita come “Legge Pasqua”. Questo testo di legge si situa bene nel movimento di stabilizzazione e di ricomposizione del territorio della Repubblica che abbiamo già precedentemente analizzato. In realtà, per assicurare l’eguaglianza tra i cittadini (diritto di accesso per tutti a tutti i servizi e a prestazioni pubbliche comparabili) il testo riconosce allo Stato una legittimità e un potere di intervento sull’insieme del territorio¹³.

Oggi, il processo di decentralizzazione è oggetto di numerose riflessioni e proprio con questo fine è stata nominata la Commissione Mauroy, ma accanto alle riflessioni ufficiali di giuristi e uomini politici c’è uno spirito regionalista e identitario che, qualche volta può sfociare nella violenza, come è avvenuto in Corsica con l’assassinio del Prefetto Erignae nel maggio 1998 o in Bretagna con l’attentato omicida in un fast-food della McDonald lo scorso aprile 2000. È vero che l’identità politico-regionale è oramai divenuta una realtà che rinforza il processo di decentralizzazione malgrado la timidezza delle attuali riforme.

¹³ Una nuova legge del 25 giugno 1999, parallela alla “Legge Chevenement” sull’intermunicipalità contiene nuovi apporti come la nozione di sviluppo durevole per progetti futuri sulla gestione del territorio.

3. la regione in cerca d'identità¹⁴

Creazione arbitraria e qualche volta artefatta dello Stato, la Regione mira alla costruzione di una società civile o di supporti al nuovo sistema politico regionale. Si può dire che, la politica volontarista della Regione prima, l'azione del presidente della Regione poi e infine i processi elettorali siano quasi riusciti a portare a termine questo processo di ricerca.

3.1. La politica regionale volontarista

Questo particolare tipo di politica regionale consiste in una politica di comunicazione sia verso l'esterno, per favorire il turismo e gli investimenti industriali, sia e soprattutto verso l'interno per istruire civicamente i cittadini e per far loro comprendere che cos'è la Regione, che cosa si può fare a livello regionale e con quali modalità.

Per raggiungere questo suo doppio obiettivo, la regione attua diverse strategie:

1. vengono fatte molte pubblicazioni di qualità.
 - a. riviste trimestrali come "Region" in PACA, "Tribune" in Languedoc Roussillon, "Lettre" in Bretagna ecc...
 - b. pubblicazioni nella stampa locale o nazionale ;
 - c. volantini, brochures e pubblicità sui lavori pubblici e le attività regionali ;
2. vengono creati dei « simboli regionali », per esempio delle sedi regionali simboliche e rappresentative ; così come il Comune nel municipio, e il Dipartimento in prefettura, la Regione sceglie di installare la propria sede operativa in antichi palazzi di indubbio valore artistico o in nuove costruzioni come l'Opéra di Boffil (grande architetto catalano) a Montpellier.
3. vengono avviati progetti regionali d'avanguardia come Vulcania in Auvergne (parco scientifico sui vulcani e la scienza della terra) o Futuroscope a Poitiers (centro sullo spazio e le scienze aero-spaziali).
4. vengono sponsorizzate attività artistico-culturali; per es. nella regione Rhône-Alpes ci sono state co-produzioni cinematografiche di ben 53 film, i più conosciuti dei quali sono "Le hussard sur le toit" tratto dal romanzo omonimo di Jean Giono e "Lucie Aubrac".
5. vengono stimulate attività sportive e vengono sponsorizzati avvenimenti sportivi di alto livello, come è accaduto in Aquitania per il Trimarano di Y. Parlier, finanziato direttamente dalla Regione o, come sta tuttora avvenendo per la candidatura della Regione Nord all'organizzazione delle prossime Olimpiadi.

Senza dimenticare che i mass-media nazionali si sono spesso interessati alle Regioni e ai personaggi politici e pubblici che le animano ; per es. qualche anno fa nella regione PACA la lotta

¹⁴ Pubblicazione più recente sull'argomento: E. ; Dupoirier (dir.) « Les Régions, la croisée des chemins », Parigi,

elettorale tra B. Tapie e J.M. Le Pen ha goduto di una copertura mediatica nazionale, inoltre giornali come “Le Monde” dedicano regolarmente alle regioni delle pagine settimanali tematiche.

3. 2. La presidenzializzazione della Regione

Se il presidente rappresenta la Regione, si può parlare di una « personalizzazione » della Regione in quanto istituzione, tanto più che le competenze regionali riguardano la vita quotidiana: educazione, formazione professionale, trasporti collettivi, piani regolatori del territorio...

L’atteggiamento dei francesi è cambiato in poco tempo: la Regione ha acquistato legittimità politica e sociale. Nella relazione sugli ultimi Sondaggi dell’Osservatore Interregionale della Politica (Centro di ricerca parigino) si legge “a capodanno 1997, l’opinione francese è cupa “imbronciata” per l’avvenire nazionale (solo il 34 % della popolazione si dice ottimista)... ma i cittadini sono più ottimisti sull’avvenire delle Regioni (50 %). Una differenza registrata in quasi tutte le Regioni francesi”¹⁵.

Anche i risultati del sondaggio sulla personalità più importante della decentralizzazione confermano tale tendenza:

- Presidente della Regione	24 %
- Presidente del Dipartimento	16 %
- Deputato nazionale eletto nella Regione	14 %
- Ministro eletto dalla nella Regione	14 %
- Prefetto	11 %
- Sindaco della capitale regionale	10 %

Guardando più da vicino questi risultati ci si può chiedere se la bassa percentuale ottenuta dal Prefetto e dal Sindaco non voglia significare la fine di un certo potere periferico. Inoltre, un ultimo sondaggio del 22 aprile 1999, indica che il 67 % dei francesi auspica la scomparsa del Dipartimento in favore della Regione.

In questa ricerca d’identità i processi elettorali hanno svolto un ruolo molto importante.

3. 3. Elezioni regionali: elezioni in via d’emancipazione

Dal 1986, i Consigli Regionali sono eletti a suffragio universale, con sistema proporzionale nell’ambito del Dipartimento; aspetto piuttosto curioso che ci può far credere che la Regione non sia altro che la semplice rappresentanza di una somma di Dipartimenti.

Presses de Science PO, 1998.

Ancora una volta la legge elettorale è il prodotto di un compromesso tra socialisti giacobini (favorevoli al Dipartimento, creazione della grande Rivoluzione) e socialisti girondini e modernisti più favorevoli alle Regione, soprattutto in contesto europeo.

Tale quadro istituzionale solleva vari interrogativi:

1. Qual è il grado d'autonomia delle elezioni regionali rispetto alle elezioni nazionali (del Parlamento o del Presidente), visto che entrambe coinvolgono gli stessi partiti e implicano le stesse strategie e gli stessi comportamenti ?
2. Come si può misurare l'autonomia della Regione?

Per rispondere a queste che consideriamo come le principali domande, prendiamo tre variabili:

- a. Alle elezioni si possono presentare partiti politici unicamente regionali, come la C.I.U. in Catalogna o il P.N.B. nei Paesi Baschi o il Partito Quebécois nella provincia del Quebec (partito per la sovranità della nazione del Quebec).
- b. Nell'offerta elettorale ci possono essere differenze tra alleanze elettorali nelle strategie a livello nazionale e a livello regionale.
- c. Nelle risposte degli elettori ci possono essere comportamenti diversi a livello nazionale e a livello regionale.

All'inizio del suo percorso l'autonomia sembra essere difficilmente realizzabile tant'è che negli anni settanta si parla di una nazionalizzazione di tutte le elezioni locali. Per esempio nel 1977 Lancelot dichiara: "ogni elezione, nazionale o locale, è occasione di lotta tra le due grandi coalizioni nazionali (destra / sinistra). Non c'è alternativa alla bi-polarizzazione della vita politica nazionale..."¹⁶.

In realtà la bipolarizzazione è il prodotto di un processo a tre fasi:

1. Elezione Presidenziale in cui due candidati sono faccia a faccia al secondo turno e generalmente la destra si oppone alla sinistra (tranne che per l'elezione del 1969).
2. Elezione Legislativo-Parlamentare in cui due coalizioni, la maggioranza parlamentare e l'opposizione, si affrontano.
3. Elezione Locale, che è un terreno di prova per le future elezioni nazionali senza autonomia programmatica o strategica.

Ma questa « nazionalizzazione » non ha potuto resistere ai processi elettorali regionali che sono seguiti.

¹⁵ E. ; Dupoirier, « Les identités regionales » in E. Dupoirier (dir.), op. cit., pp.185-201.

3.3.1. Elezione del 1986¹⁷

Queste elezioni avvengono sotto l'influsso nazionale; tanto più che esse si svolgono lo stesso giorno dell'elezione legislativa e con le stesse modalità (Rappresentazione proporzionale in ambito dipartimentale).

Ogni partito presenta, in ogni Dipartimento, due liste, una per le elezioni nazionali, l'altra per le elezioni regionali. I comportamenti degli elettori come può essere verificato attraverso i dati seguenti, risultano essere quasi identici:

	Elezioni Nazionali	Elezioni Regionali
Sinistra	44 %	42,9 %
Destra	54,7 %	54,3 %

La minima differenza registrata tra i risultati delle due elezioni è giustificata dalla presenza dei partiti locali esterni alle due coalizioni quali *A cuncolta* in Corsica, M.L.B., in Bretagna e La Lega di Savoia.

Nel 1986 la destra ha vinto in 20 Regioni ma in cinque Regioni non ha ottenuto la maggioranza assoluta. Per la prima volta la destra stringe degli accordi con il Fronte Nazionale attuando una rottura con la strategia nazionale che non permette alcun accordo con un partito fascista e xenofobo. I 5 accordi firmati sono presentati agli elettori come accordi tecnici e occasionali. Ma, in realtà si tratterà di un precedente per il futuro...

3.3.2. Le seconde elezioni regionali del 1992

Quelle del 1992 furono elezioni relativamente emancipate, per due motivi principali.

In primo luogo l'offerta risulta frammentata perchè alle elezioni si presentano due partiti di ecologisti (i verdi e generazione ecologia) e a destra come a sinistra ci sono liste autonome (per esempio la lista *Energie Sud* di Bernard Tapie è vicino alla sinistra ufficiale nella regione PACA).

In secondo luogo per quel che riguarda le risposte degli elettori, si può dire che l'elettorato ha dimostrato di conoscere la dimensione regionale di questa elezione.

Essa annuncia la sconfitta della sinistra alle successive elezioni nazionali con una perdita dell' 11% ma la sinistra ha conservato le due Regioni del 1986. Dunque esiste una *prime au sortant* ("premio

¹⁶ A. ; Lancelot ; « Le rouge et le vert, les élections municipales des 13 et 20 mars 1977 », Revue Projet, n°116, p. 715.

¹⁷ P. ; Martin, « Regionales: des élections sous influence en voie d'emancipation ? », E. ; Dupoirier, op.cit., pp.249-261.

a chi lascia il posto”) o ancora si può dire che l’esercizio del potere regionale protegge da una sconfitta nazionale. Si constata comunque, una spinta delle forze regionali come *Energie Sud* che ottiene risultati superiori a quelli della sinistra ufficiale in PACA.

Di conseguenza la destra ha potuto detenere la maggioranza assoluta in 20 Regioni senza accordi con il Front National.

3. 3. 3. Le terze elezioni del 1998

Si tratta delle elezioni che registrano il fallimento della destra.¹⁸

La strategia ufficiale della destra può essere riassunta con lo slogan “né, né”, né Fronte Repubblicano con la sinistra contro il Front National, né alleanza con il Front National contro la sinistra, cioè contro la coalizione socialcomunista.

In questa elezione, che si svolge un’anno dopo la sconfitta di Chirac e della destra alle elezioni parlamentari, si registrano due fatti importanti:

a. la moltiplicazione delle liste elettorali

- Accanto alla Sinistra e alla Destra, la sinistra estrema presenta 68 liste alle quali si aggiungono le 55 liste delle Lobby dei cacciatori, le 13 liste delle donne¹⁹, le 12 liste dei disoccupati e le 13 liste dei pensionati.

- La sinistra plurale: PCF, PS, Verdi hanno qualche volta liste comuni, altre, invece liste separate.

- La destra si presenta alle elezioni con il nome di *Alliance*, un’unione confederale tra UDF (partito di tradizione liberale), RPR (partito di tradizione Gaullista, bonapartista), DL (rappresentante del neo-liberalismo alla francese).

- Il Front National si presenta da solo.

b. Il dramma della destra.

Come ogni dramma si svolge in 3 atti e un epilogo.

Primo atto. - La domenica vengono dati i risultati in base ai quali si registra una sconfitta onorevole della destra: per la prima volta la sinistra estrema guadagna più del 5 % (vengono eletti 27 suoi rappresentanti), la sinistra plurale guadagna, rispetto all’elezione precedente, più dell’11 % e *Alliance* perde il 2.6 %. Il Front National conferma la sua posizione vicina al 15 %.

Secondo atto - Il venerdì è un venerdì nero per la destra.

È il giorno dell’elezione dei Presidenti delle Regioni. Ci sono tre Regioni con maggioranza assoluta: una per la sinistra e due per la destra.

Altrove ci sono solamente maggioranze relative:

¹⁸ P. ; Martin, « Les élections régionales et locales de mars 1998 », Regards sur l’actualité, n° 240, aprile 1998.

¹⁹ Le donne si presentano con liste proprie perché la Francia è, con la Grecia, l’ultimo paese d’Europa per la parità uomini-donne (a discapito delle donne) nei mandati di deputato, di Ministro, di Senatore, di Sindaco, di Consigliere.

in 10 Regioni c'è una maggioranza relativa della sinistra contro la destra e il FN.

in 6 Regioni c'è una maggioranza relativa della destra contro la sinistra e il FN.

in 2 Regioni c'è una parità stretta con lo stesso numero di consiglieri di destra e di sinistra.

Secondo la tradizione repubblicana, la sinistra deve ottenere la Presidenza di 10 Regioni ma il FN afferma di sostenere la destra contro la sinistra, quasi senza condizioni. È la strategia di Bruno Mégret della cosiddetta "penetrazione della destra" per partecipare in futuro al potere locale e nazionale affiancando la destra francese. In questa prospettiva tutte le Regioni presentano una maggioranza assoluta, la destra e il FN.

In 5 di queste 10 Regioni la destra regionale accetta l'offerta del FN mentre nelle altre 5 Regioni la destra regionale esita, la tentazione è grandissima ! Le elezioni in queste Regioni sono rimandate al lunedì successivo. Tutti i leader della destra nazionale: Chirac, Seguin, Bayrou, condannano senza ambiguità questa coalizione di rinnegati e 4 capolista sono esclusi dai rispettivi partiti (RPR - UDF).

Terzo atto - Lunedì

Domenica sera, Le Pen presenta la sua strategia e il "conto" alla destra. Il conto Lepenista è uno scambio: se la destra vota Le Pen capolista nella regione PACA, il FN voterà Balladur capolista della destra a Parigi. Un'offerta di scambio che è anche una chiara provocazione per Chirac e Seguin.

Alla fine, 4 Regioni accettano l'accordo del venerdì precedente con il FN, le altre Regioni rifiutano l'offerta del FN e la sinistra governa con una maggioranza relativa.

Epilogo - Passa un anno e l'elezione del Presidente della Regione Rhône-Alpes è annullata per "vizio di procedura". La neoeletta Comparini rappresentante dell'UDF, diventa Presidente con il sostegno della sinistra contro il candidato RPR, DL, suo avversario all'interno della stessa coalizione. Come conseguenza ci sarà la rottura provvisoria tra RPR e UDF e ci saranno due liste della destra all'elezione del Parlamento Europeo.

In definitiva possiamo tracciare un bilancio post-elettorale a tre dimensioni:

in primo luogo l'autonomia politica delle Regioni risulta essere talmente forte che non solo le organizzazioni locali hanno rifiutato le strategie degli stati maggiori dei partiti della destra ma anche il successo della sinistra estrema è sfociato nel matrimonio politico tra Krivine e Laguillier che si riuniscono in una lista unica in previsione delle future elezioni europee e il FN si spacca in due partiti (il FN di Le Pen e il MN di Mégret) ; senza contare che la destra si frammenta in RPR, DL, e UDF partito più centrista.

In secondo luogo l'importanza della carica di Presidente della Regione è tale da spingere alcuni politici di destra a compromettere la loro carriera a livello nazionale per conservare « la poltrona locale ».

In conclusione possiamo constatare che ci si trova di fronte a una situazione complessa che pone un'ultimo grande interrogativo: la ragione ha davvero trovato un'identità politica o sono piuttosto i partiti politici che hanno perduto la loro ?

Conclusione

Oggi la Regione francese è a metà del suo cammino di emancipazione. Il peso dello Stato è ancora troppo elevato e per i giacobini di destra, come per quelli di sinistra la Regione rimane soprattutto un mezzo di azione politica, una tipologia di amministrazione locale dello Stato centrale. In realtà, essa sta via via conquistando una sua legittimità politica che rende caduca la visione giacobina, particolarmente in un momento politico come quello attuale, in cui lo sviluppo della costruzione europea fa della Regione, quell'attore politico, economico e culturale che in tutti i paesi europei risulta essere oramai fondamentale nel contesto della mondializzazione e del declino dell'assolutezza dell'autorità statale.

Tra centralizzazione e decentralizzazione la Francia esita a rompere con la tradizione dello Stato unitario, della Repubblica una ed indivisibile.

Lo sviluppo della Regione riassume l'ambiguità attuale: da un lato il Prefetto della Regione ha rinforzato il suo potere gerarchico sulle amministrazioni locali dello Stato, dall'altro il Presidente della Regione è divenuto un capo politico legittimo e il simbolo di un nuovo spazio pubblico.

Poco a poco la Francia è sempre meno giacobina e sempre più « diversa » nella sua organizzazione amministrativo-politica.