

GABRIELLA SAPUTELLI*

Editoriale

Le autonomie territoriali e i processi di decentramento in Italia e in Francia: spunti di riflessione e prospettive dopo il Trattato del Quirinale

L'idea di dedicare un numero della rivista *Italian Papers on Federalism* alle autonomie territoriali e ai processi di decentramento in Italia e in Francia nasce dall'osservazione del contesto storico attuale, in cui si registrano importanti novità.

In primo luogo, il 26 novembre 2021 è stato approvato il Trattato del Quirinale che segna una tappa storica sia per le relazioni tra Italia e Francia sia per il processo di integrazione europea (come sottolineato dagli studiosi di relazioni tra i due Paesi e di Unione europea¹).

Il trattato del Quirinale avrà dirette ripercussioni sugli enti territoriali italiani e francesi, ed in particolare su quelli posti al confine, poiché uno specifico articolo del Trattato – l'art. 10 – è dedicato alla cooperazione transfrontaliera e offre una nuova cornice alle numerose iniziative di cooperazione che da oltre trent'anni si sono sviluppate nella frontiera franco-italiana, grazie al sostegno finanziario della politica di coesione e ai programmi di Cooperazione Territoriale Europea. Il Trattato chiede ai due Paesi di adattare i rispettivi ordinamenti nazionali al fine di agevolare la cooperazione transfrontaliera (più precisamente, sarà necessario individuare e rimuovere gli ostacoli giuridico-amministrativi che impediscono la collaborazione). A questo proposito, gli studi comparati sulle autonomie territoriali possono svolgere un ruolo fondamentale di accompagnamento e di supporto, soprattutto per quanto concerne la conoscenza reciproca dei contesti normativi e istituzionali. I due sistemi decentrati, infatti, sono molto simili per taluni aspetti e molto diversi per altri e, negli ultimi anni, sono stati interessati da processi di riforma che hanno inciso significativamente sul loro funzionamento.

In secondo luogo nel 2022 ricorrono gli anniversari dei processi di decentramento amministrativo avviati in Italia nel 1972 e in Francia nel 1982. Tali ricorrenze danno nuovo stimolo alla comparazione dei risultati e dei limiti delle riforme realizzate e possono aiutare a valutare le riforme attualmente in discussione.

In terzo luogo la crisi sanitaria ha in entrambi i Paesi coinvolto in prima linea le autonomie territoriali e messo a dura prova le relazioni tra i livelli di governo. Il confronto sulla gestione

* Ricercatrice di diritto pubblico presso l'Istituto di Studi sui Sistemi Regionali Federali e sulle Autonomie "Massimo Severo Giannini" (ISSiRFA-CNR).

¹ Si vedano, in proposito, le riflessioni di J. P. DARNIS, *Il Trattato del Quirinale può rilanciare l'Italia in Europa*, Luiss School of Government Policy Brief n. 39/2021 e S. FABBRINI, *L'Europa, oltre il Trattato del Quirinale*, su *Il Sole 24 Ore* del 28 novembre 2021.

dell'emergenza può aiutare a capire meglio le caratteristiche e il funzionamento dei due sistemi decentrati, al fine di predisporre meccanismi per la risoluzione delle future crisi. Le risorse del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza rappresentano, a questo proposito, una occasione preziosa da non perdere.

Partendo dal contesto sinteticamente richiamato, questo numero si propone di avviare una riflessione di carattere comparato sugli enti territoriali in Italia e in Francia, affrontando alcuni aspetti ritenuti particolarmente significativi. Il numero ospita i contributi di tre studiosi italiani e di tre studiosi d'Oltralpe che offrono numerosi spunti per comprendere la situazione attuale per quanto attiene alle autonomie territoriali nei due paesi.

Il percorso inizia da una panoramica del "più che bicentenario" processo di influenza e convergenza dei modelli di decentramento in Francia e in Italia (di Francesco Bonini)². Partendo dall'"imprinting" napoleonico, che definisce il sistema multilivello messo in opera in Italia e passando per l'"apparente divaricazione" avvenuta con la costituzione italiana del 1947, l'autore mostra il progressivo "riallineamento" (in termini pratici) dei percorsi di regionalizzazione avviati dagli anni Settanta nel quadro della partecipazione al processo di integrazione europea.

Segue il confronto tra i sistemi territoriali dei due Paesi nel contesto contemporaneo e l'analisi delle prospettive di collaborazione tra enti territoriali italiani e francesi (di Gabriella Saputelli)³. In particolare, dopo aver esaminato le simmetrie e le asimmetrie tra le autonomie territoriali, il contributo ricostruisce il quadro giuridico di riferimento per la cooperazione transfrontaliera, le possibilità riconosciute agli enti territoriali a livello internazionale dall'ordinamento italiano e da quello francese, fino alle novità previste nell'art. 10 del Trattato del Quirinale.

Vi sono poi due contributi dedicati ai processi di decentramento in atto in Francia che aiutano a comprendere meglio le aspettative, i contenuti, ma anche i limiti delle riforme adottate, in cui si manifesta la tensione tra la richiesta di adattare la normazione e l'amministrazione ai territori e i principi di uguaglianza, unità, indivisibilità della Repubblica francese.

Il contributo di Florence Crouzatier-Durand⁴ esamina la recente Loi "3DS", adottata il 21 febbraio 2022, che avrebbe dovuto ampliare il diritto di sperimentazione normativa locale e riconoscere un reale diritto alla differenziazione. L'autrice mostra, in realtà, che la legge ha deluso le aspettative e che in Francia il decentramento continua a scontrarsi con l'unità del potere normativo e l'uguaglianza delle politiche pubbliche.

L'articolo di Jack Hebrard⁵ approfondisce l'esperienza francese in materia di sperimentazione territoriale che si inserisce in un ampio processo di differenziazione. La possibilità di sperimentazione territoriale, introdotta nell'ordinamento francese dalla riforma

² F. BONINI, *Imprinting e riallineamento. Percorsi di reciprocità franco-italiana*.

³ G. SAPUTELLI, *"Si lointaines, si proche": le autonomie territoriales in Italia e in Francia e le prospettive di collaborazione alla luce delle più recenti evoluzioni normative*.

⁴ F. CROUZATIER-DURAND, *La loi 3DS et la différenciation territoriale, de l'espoir à la déception*.

⁵ J. HEBRARD, *De l'expérimentation à la différenciation territoriale: l'expérience française*.



costituzionale del 2003, è stata recentemente adattata e semplificata dalla legge organica n° 2021-467 del 19 aprile 2021.

Il contributo di Anna Maria Lecis Cocco Ortu e Anna Neyrat⁶ offre una panoramica della gestione dell'emergenza sanitaria in Francia e del rapporto tra lo Stato centrale e le autonomie territoriali che si è tradotto in una ri-centralizzazione del processo decisionale e in una riduzione delle prerogative delle amministrazioni territoriali. L'analisi consente un confronto con l'esperienza italiana - sulla quale sono già state svolte riflessioni in questa rivista⁷. In Francia, così come in Italia, la crisi sanitaria è sopraggiunta in un contesto in cui erano stati avviati significativi processi di decentramento; tale circostanza, se in un primo momento ha sospeso i processi di riforma in *itinere*, in un secondo momento ha contribuito a riavviare e arricchire il dibattito sulla relazione tra centro e periferia, che esprime la tensione tra il principio di uguaglianza e quello di differenziazione.

Chiude il fascicolo il contributo di Diego Baldoni dedicato all'esame di un tema particolarmente sentito nei due Paesi: la partecipazione dei cittadini ai processi decisionali. Attraverso l'analisi delle modalità pratiche di coinvolgimento dei cittadini, predisposte sia a livello statale che a livello decentrato, e la comparazione delle soluzioni pensate e delle esperienze realizzate, l'articolo aiuta a comprendere le tendenze della democrazia partecipativa in Francia e in Italia.

Il numero della rivista si colloca nell'alveo di un insieme di iniziative di ricerca avviate dall'Issirfa nel 2021 in collaborazione con Université Côte d'Azur con cui è stato siglato un accordo bilaterale di cooperazione; la riflessione ha poi coinvolto studiosi dell'università Lumsa di Roma, dell'università di Genova e dell'Université di Bordeaux⁸.

Il numero della rivista dedicato alla comparazione tra i processi di decentramento in Italia e in Francia intende valorizzare il contributo che le istituzioni di ricerca possono offrire nella particolare congiuntura storica delle relazioni tra i due Paesi.

Per quanto sinora realizzato è d'obbligo ringraziare, oltre agli autori, la dott.ssa Raffaella Coletti e il prof. Robert Botteghi, per tutte le iniziative di riflessione sinora organizzate e i preziosi consigli; il direttore della rivista, il prof. Giulio Salerno, per la supervisione

⁶ A. M. LECIS COCCO ORTU, A. NEYRAT, *Les relations entre l'Administration centrale et les administrations territoriales en France à l'épreuve de la crise sanitaire*.

⁷ Si vedano, in particolare: A. D'ATENA, *L'impatto dell'emergenza sanitaria sul riparto di competenze tra Stato e Regioni*, nel numero 1 del 2021; E. ALBER, E. ARBAN, P. COLASANTE, A. DIRRI, F. PALERMO, *Affrontare la pandemia. Il "federalismo sanitario" funzionale dell'Italia e la cooperazione disfunzionale*, nel numero 2 del 2021. Nei numeri precedenti della rivista sono invece presenti numerosi articoli dedicati al regionalismo italiano.

⁸ In questa sede possono essere richiamati: il seminario "*Coopération Sanitaire Transfrontalière dans l'espace Italo-Franco-Monégasque. Enjeux et Perspectives*", organizzato dall'Università della Costa Azzurra online il 17 maggio 2021; il seminario "*Verso nuovi strumenti giuridici e programmatici per la cooperazione territoriale italo - francese*", organizzato dall'Issirfa a Roma, il 29 Settembre 2021; la giornata di studi "*Repenser la relation centre-périphérie après l'urgence du Coronavirus, entre besoins unitaires et garanties d'autonomie territoriale Une comparaison entre la France et l'Italie*", organizzata dai colleghi dell'Università di Genova, il 2 novembre 2021; il recente seminario "*Le opportunità per la cooperazione transfrontaliera franco-italiana*", organizzato il 5 maggio 2022 in collaborazione con il CeSPI - Centro Studi di Politica Internazionale e l'Ambasciata di Francia in Italia, inserito in un ciclo di incontri dedicati al "Trattato del Quirinale"; la giornata di studi "*Les journées de l'actualité de l'action publique locale*", organizzata a Nizza il 2 giugno 2022 dai centri di ricerca CERDACCFF (Centre d'études et de recherche en droit administratif, constitutionnel, financier et fiscal) e GRALE (Groupement de recherche sur l'administration locale). Per l'elenco delle iniziative si rinvia al sito dell'Issirfa-CNR, sezione Ricerca- Attività in corso, Cooperazione territoriale (a cura di R. Coletti).



Consiglio Nazionale
delle Ricerche

scientifica e per la disponibilità a dedicare un numero di IPOF al tema; il dott. Paolo Colasante e la signora Filomena Guglielmi per l'attività di supporto.