



## **I *contrats de plan* e il *débat public* in Francia: pianificazione negoziata e partecipazione delle comunità ai grandi progetti infrastrutturali**

di Giuseppe Beato

158

Sarebbe profondamente errato qualificare *sic et simpliciter* l'Ordinamento francese come "statale accentrato". E' vero, invece, che la Carta costituzionale d'oltralpe ha subito nel secondo dopoguerra profondi cambiamenti rispetto allo schema di partenza "giacobino-napoleonico" (si contano **22 revisioni costituzionali dal 1958**, anno in cui entrò in vigore la Costituzione della V Repubblica). Ciò si deve alle tradizioni incontestabilmente democratiche di quel popolo e alle riforme introdotte da *leader* storici del calibro di Jean Monnet, Francois Mitterand, Michel Rocard e dello stesso Charles De Gaulle. La sintetica esposizione che segue cerca di evidenziare come, pur in presenza di una forma repubblicana che fa centro sulle istituzioni dello Stato-persona, sono oggi presenti modalità democratiche di funzionamento che contemperano il principio di unità e indivisibilità della Repubblica con le istanze di autonomia delle popolazioni dei singoli territori francesi.

### **Le modifiche costituzionali intervenute nell'ordinamento francese**

L'Ordinamento francese presenta caratteri non fortemente dissimili da quello italiano, per motivi sia di origine storico-risorgimentale che di omogeneità dell'assetto economico-sociale di riferimento. Come noto, quel sistema istituzionale-amministrativo trae origine dalle riforme napoleoniche e dalla creazione nell'anno 1800 della figura del Prefetto (cui si sarebbe ispirata la riforma cavouriana dello Stato sabardo nel 1853), rappresentante dello Stato e dell'unità della nazione sul territorio<sup>47</sup>: "*il Prefetto occupava una posizione centrale all'interno del sistema locale: controllava i Comuni e i Dipartimenti ed era capo-coordinatore degli organi esecutivi ed anche capo dei servizi locali dello Stato*"<sup>48</sup>. Un ruolo di tale forza resse nella realtà francese per più di 150 anni, pur in presenza dei timidi passi in direzione dell'Autonomia rappresentati dalla riforma del 1881 che instaurò il suffragio universale per l'elezione dei consigli comunali e provinciali e della riforma del 1956 che creò 22 Regioni, con poteri e competenze limitate.

Fu a ridosso dell'anno 1968 che si imposero le prime rivendicazioni territoriali e la classe politica si rese consapevole che le varietà e le diversità dei territori rendevano obsoleto un sistema

<sup>47</sup> "Lo stato e le collettività locali: la tradizione francese" di Maurice Croizat e Jean Marcou, anno 2000, [https://www.circap.org/uploads/1/8/1/6/18163511/occ\\_8.pdf](https://www.circap.org/uploads/1/8/1/6/18163511/occ_8.pdf)

<sup>48</sup> Ivi, pag. 5.



centralizzato al limite della sclerosi<sup>49</sup>. Negli anni successivi la sinistra francese si fece portavoce delle istanze autonomiste sorte nella società<sup>50</sup> e, in occasione dell'elezione di Francois Mitterand a Presidente della Repubblica (1981), varò il ciclo riformatore che avrebbe modificato in profondità l'assetto costituzionale della Repubblica francese. Le principali tappe di quel processo furono le seguenti: **a)** la legge del 2 marzo 1982 sui Diritti e le Libertà dei Comuni, dei Dipartimenti e delle Regioni, che modificò l'ordinamento delle strutture comunali, dipartimentali e regionali; **b)** la legge speciale del 2 marzo 1982 che definì dettagliatamente lo statuto della Corsica; **c)** la legge del 31 dicembre 1982 su Parigi, Lione e Marsiglia per la decentralizzazione gestionale dei grandi agglomerati urbani; **d)** la legge del 7 gennaio 1983 e la legge del 22 luglio 1983 sulla ripartizione delle competenze nelle varie Collettività Territoriali; **e)** la legge del 26 gennaio 1984 sulla funzione pubblica territoriale. □ La carica innovativa di tali riforme è riassumibile in tre novità: **1)** Le Regioni francesi divennero vere e proprie "Collettività territoriali", cioè enti territoriali con un Consiglio eletto dai cittadini residenti e un esecutivo al cui vertice fu collocato il **Presidente del Consiglio regionale**; **2)** la figura del prefetto fu sollevata dalla carica di responsabile degli esecutivi di Regioni, Province e Comuni; con ciò tutti i livelli amministrativi territoriali disponevano di un consiglio e di un esecutivo eletti e separati dallo Stato; **3)** furono trasferite alle comunità territoriali una serie di competenze: ai comuni i "servizi di prossimità" (costruzione e manutenzione delle scuole, urbanistica, coordinamento delle forze di polizia municipale, etc.), ai dipartimenti le azioni sanitarie e sociali nonché la costruzione e manutenzione delle strade, alle Regioni la pianificazione economica e la gestione del territorio.

La presenza della Regione nelle dinamiche istituzionali risultò fortemente accresciuta e valorizzata; fu assegnato il ruolo di interlocutore privilegiato nella dialettica Stato-territori che si venne ad instaurare nella **pianificazione negoziata** dei contrats de plan che qui interessa. Rinviando al paragrafo successivo quanto all'esposizione delle caratteristiche di tali piani, mette qui conto di affermare che la struttura dello Stato persona cambiò molto negli anni '80, in virtù della "gerarchizzazione" del sistema delle Prefetture: conservarono forza e collegamento diretto con Parigi solo le Prefetture dei capoluoghi di Regione - sovra-ordinate rispetto alle Prefetture dei Dipartimenti, nonché uniche interlocutrici dirette delle autorità regionali. Le riforme di quegli anni, opportunamente implementate nelle legislature successive - si ricorda in particolare la legge

<sup>49</sup> Lo stesso generale De Gaulle affermò: "come si può pensare di governare un Paese dove esistono più di 400 tipi di formaggi diversi?"

<sup>50</sup> Va qui ricordato che in tempi precedenti, soprattutto nel XIX secolo, erano le destre a spingere in direzione dell'autonomia dei territori, riflettendo in tal modo una consonanza di valori con la provincia francese dell'epoca.



“Pasqua” detta ATR (Amministrazione territoriale della Repubblica) che rafforzò la sussidiarietà<sup>51</sup>- si possono considerare compiutamente realizzate nel sistema francese con la legge costituzionale n. 2003 -276 del 23 marzo 2003 che diede alle 22 Regioni esistenti il rango di Enti pubblici costituzionalmente previsti<sup>52</sup>. Ultime in ordine di tempo le riforme promosse sotto la presidenza Hollande nel 2015 che hanno inteso diminuire a 12 il numero delle Regioni<sup>53</sup>,razionalizzare l'azione pubblica sul territorio istituendo anche le tre grandi metropoli **“Metropole du Grand Paris”, “Metropole du Lyon” e “Metropole d’Aix-Marseille-Provence”**<sup>54</sup>. Sul senso e la validità di tali riforme ferve ancora in Francia il dibattito politico-istituzionale<sup>55</sup>.

Come si può osservare, negli ultimi 35 anni il modello istituzionale della Repubblica francese è stato modificato in senso autonomista-territoriale e presenta oggi precisi elementi di analogia con la struttura istituzionale italiana. Tuttavia è evidente anche la profonda diversità rappresentata soprattutto dalla circostanza secondo cui le Regioni francesi sono istituite e modificabili con legge dello Stato e non dispongono di competenze legislative (meno che mai esclusive, come previsto dall'articolo 117 della nostra Carta costituzionale).

Una sintetica disamina del rapporto Stato - territori in Francia dal punto di vista delle azioni comuni e del coinvolgimento delle comunità territoriali può essere condotta esaminando la tradizione programmatrice di quel Paese (che viene sistematizzata con la fine della seconda guerra mondiale), i **“contrats de plan Etat-Region”**, in vigore dal 1982 e il **“débat public”** introdotto nella legislazione francese nell'anno 1995.

### **Pianificazione negoziata: i *contrats de plan Etat-Region***

Non si può comprendere appieno il valore della **pianificazione negoziata Stato-Regioni** se non la si innesta nel solco di una tradizione dello Stato francese che trae spunto dagli scontri politico-

<sup>51</sup> vedi *“Lo stato e le collettività locali: la tradizione francese” – cit. , pag. 17*

<sup>52</sup> Vedi il testo dell'articolo 72 della Costituzione francese riformata nel 2003 *“ Le collettività territoriali della Repubblica sono i Comuni, i Dipartimenti, le Regioni, le collettività a statuto particolare e le collettività d'oltremare”*

<sup>53</sup> Vedi qui il [testo in italiano della legge n. 2015- 29](#)

<sup>54</sup> Vedi qui il [testo in italiano della legge n. 2015-991](#), che, oltre ad istituire le tre “metropole”, ha riservato le competenze economiche alle Regioni, ristretto le competenze dipartimentali alla solidarietà sociale e territoriale e definito le competenze spettanti ai diversi livelli di governo -

<sup>55</sup>Si veda il saggio di Martino Mazzoleni **“La riforma degli enti territoriali in Francia e Italia”**, anno 2017. [https://www.regione.emilia-romagna.it/affari\\_ist/Rivista\\_4\\_2016/Mazzoleni.pdf](https://www.regione.emilia-romagna.it/affari_ist/Rivista_4_2016/Mazzoleni.pdf)



ideologici risalenti agli anni '30 in ordine al concetto stesso di “**pianificazione**”<sup>56</sup>. Nell'immediato dopo-guerra, tuttavia, fu unanime il consenso delle diverse forze politiche intorno alla necessità di una **programmazione statale della politica economica** la quale, senza toccare la proprietà privata dei mezzi di produzione, fosse in grado di regolare e di orientare la libera intrapresa nella direzione della crescita economica complessiva della società e della salvaguardia dei diritti sociali ed economici delle persone. Fu il generale Charles De Gaulle a volere ed istituire nel 1946 il “**Commissariat general du Plan**”<sup>57</sup> e ad affidare a **Jean Monnet** la predisposizione del primo “**Plan de la Nation**” quinquennale di modernizzazione e di rilancio dell'economia francese<sup>58</sup>. Il CGP operava con risorse umane di altissimo valore e di numero cospicuo (160 dipendenti iniziali che raddoppiarono nei successivi 20 anni); il Commissariato ha continuato ad operare per 60 anni come organo di studio di elaborazione strategica a riporto del Presidente del Consiglio dei Ministri, fino al 2006, anno in cui fu varata sotto la presidenza Chirac una sua riforma<sup>59</sup> finalizzata, pur in ottica di continuità con la tradizione, a rendere più “flessibile” l'approccio con i piani economici mediato dalla predisposizione e lo studio di “scenari” futuri sui quali innestare la predisposizione delle politiche economiche nei vari settori sensibili della comunità.

I **contrats de plan** declinano sul territorio, in forma contrattualizzata, le idee della pianificazione nazionale. Essi nascono nei primi anni '80 sotto la Presidenza Mitterand, con la legge n. 1982-653 presentata in Parlamento del Primo ministro Michel Rocard<sup>60</sup>. Con i *contrats de plan Etat – Region* vengono a maturazione le istanze di rinnovamento e di partecipazione per una maggiore e incisiva presenza delle comunità territoriali nelle decisioni politiche di impiego dei fondi pubblici.

<sup>56</sup>Prevalleva in molti settori della sinistra le “reminiscenza” dei piani economici sovietici, basati sulla nazionalizzazione integrale delle industrie e delle imprese agricole.

<sup>57</sup>Vedi qui in italiano:

[https://translate.googleusercontent.com/translate\\_c?depth=1&hl=it&prev=search&rurl=translate.google.it&sl=fr&sp=nmt4&u=https://fr.wikipedia.org/wiki/Commissariat\\_g%25C3%25A9n%25C3%25A9ral\\_du\\_Plan&xid=25657.15700022.15700124.15700149.15700186.15700191.15700201.15700237.15700242&usg=ALkJrhj5btR-xwbCOIzFgnFXj22YqURXpg](https://translate.googleusercontent.com/translate_c?depth=1&hl=it&prev=search&rurl=translate.google.it&sl=fr&sp=nmt4&u=https://fr.wikipedia.org/wiki/Commissariat_g%25C3%25A9n%25C3%25A9ral_du_Plan&xid=25657.15700022.15700124.15700149.15700186.15700191.15700201.15700237.15700242&usg=ALkJrhj5btR-xwbCOIzFgnFXj22YqURXpg)

<sup>58</sup> Non appaia di scarso rilievo il riferimento alla pianificazione francese: è sommamente indicativo il confronto con l'Italia, dove il tentativo di introdurre la programmazione economica quinquennale, nei primi anni '60 (a cura di un trust di cervelli che facevano capo all'allora Ministro del Bilancio **Antonio Giolitti** e al Segretario generale della programmazione economica **Giorgio Ruffolo**) fallì miseramente a causa delle convergenti ostilità politiche della Democrazia Cristiana che sospettava e temeva l'intrusione nel nostro sistema economico di concetti e prassi “pianificatorie sovietiche” e dello stesso Partito Comunista Italiano che, al contrario, vedeva nella programmazione una forma di acquiescenza al modo di produzione capitalistico, da rigettare nell'ottica di un suo superamento storico. Si veda di **M. Carabba**: *Un ventennio di programmazione (1954-1974)* – Laterza, 1977.

<sup>59</sup> Fu creato il “**Commissariat general a la strategie et a la prospective**”, successivamente riordinato sotto la presidenza Hollande nel 2013 e oggi qualificato come “**France Strategie**” – [vedi qui](#).

<sup>60</sup>[Vedi qui il testo in italiano della legge n. 82- 653 del 29 luglio 1982](#) sulla riforma della pianificazione e la creazione dei *contrats de plan*.



Collegate alla creazione dei *contrats de plan*, furono istituite le Regioni come “Collettività territoriali” con il Presidente del Consiglio regionale eletto a suffragio universale e titolare degli interessi dei territori locali. In particolare l’articolo 11 della legge citata prevedeva al primo comma che “*Lo Stato può concludere con le autorità locali, le Regioni, le imprese pubbliche o private ed eventualmente altre persone giuridiche, i contratti di piano che comportano reciproci impegni delle parti per l’esecuzione del piano e i suoi programmi prioritari*”. Specificamente per le Regioni l’articolo così disponeva: “**Il contratto di piano concluso tra lo Stato e la Regione definisce le azioni che lo Stato e la Regione si impegnano a svolgere congiuntamente attraverso il contratto durante la vita del piano. Specifica le condizioni per la successiva conclusione di questi contratti**”, “**i contratti conclusi tra lo Stato, da un lato, e le autorità locali, le società o altre persone giuridiche, dall’altro, devono essere comunicati alle Regioni interessate**” (quinto comma)<sup>61</sup>.

Era uno spostamento deciso dell’asse delle decisioni, dal solo potere statale/nazionale alle autonomie territoriali. Il Presidente della Regione assumeva un ruolo politico decisivo in quanto, nella fase negoziale, si confrontava con il Prefetto della Regione che, a propria volta, ha il compito di sottoscrivere il progetto dopo l’approvazione del *Comitato interministeriale per la pianificazione e lo sviluppo regionale (CIADT)* <sup>62</sup>, dopo il nulla osta del Governo<sup>63</sup>.

Secondo il Consiglio di Stato francese, questo atto è un “**contratto di natura amministrativa**”<sup>64</sup>. Ogni anno il Governo deve sottoporre al Parlamento un rapporto concernente lo stato di attuazione del piano contrattuale, mentre un secondo rapporto deve essere rimesso al Parlamento come allegato della legge finanziaria, in modo da precisare i mezzi finanziari destinati all’attuazione dei *contrats de plan* siglati con le Regioni (art. 14 della legge sopra citata).

<sup>61</sup> Il principio della pianificazione negoziata assunse nell’anno 1995 una sorta di formazione “a grappolo”, allorché la **loi n. 95-115 del 5 febbraio** di quell’anno prevede la possibilità di stipulazione di contratti di piano fra la Regione e le collettività del territorio e fra le collettività. Vedi il testo in italiano della legge in questione: [https://translate.googleusercontent.com/translate\\_c?depth=1&hl=it&prev=search&rurl=translate.google.it&sl=fr&sp=nmt4&u=https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexteArticle.do%3FcidTexte%3DJORFTEXT000000531809%26idArticle%3DLEGIARTI000006340106%26dateTexte%3D%26categorieLien%3Dcid&xid=25657.15700022.15700124.15700186.15700191.15700201.15700237.15700242.15700248&usg=ALkJrhj0eJoiFxaU0qJkQIKo8zgcgedYqA](https://translate.googleusercontent.com/translate_c?depth=1&hl=it&prev=search&rurl=translate.google.it&sl=fr&sp=nmt4&u=https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexteArticle.do%3FcidTexte%3DJORFTEXT000000531809%26idArticle%3DLEGIARTI000006340106%26dateTexte%3D%26categorieLien%3Dcid&xid=25657.15700022.15700124.15700186.15700191.15700201.15700237.15700242.15700248&usg=ALkJrhj0eJoiFxaU0qJkQIKo8zgcgedYqA)

<sup>62</sup> Vedi il *Comité interministériel d’aménagement et de compétitivité des territoires*

<sup>63</sup> Un articolato approfondimento della natura e delle caratteristiche dei *contrats de plan Etat-Region* è contenuto ne “I quaderni del FORMEZ” n. 30 dell’anno 2004 – vedi qui <https://www.eticapa.it/eticapa/wp-content/uploads/2015/12/Francia.pdf>. Tale studio, evidentemente, non dà conto degli sviluppi successivi della legislazione francese.

<sup>64</sup> La decisione comporta, quale conseguenza immediata, la possibilità per una delle parti negoziali di avanzare richiesta di risarcimento nell’ipotesi di un eventuale mancato rispetto delle disposizioni contrattuali ad opera dell’altra parte, qualora ovviamente la dialettica politica non intervenga tempestivamente a risolvere il conflitto. – *Ibidem*, pag. 5



Il polmone di studi, elaborazioni e supporto dei Contrats è collocato a Parigi e, dopo lo scioglimento nel 2013 del “DATAR”<sup>65</sup>, è oggi gestito dal **CGET - Commissariat General à l'égalité des territoires**<sup>66</sup>, a riporto del *Ministro della Pianificazione territoriale e delle città*.

La cadenza dei *contrats de plan* fin dall'inizio fu uniforme per tutte le Regioni francesi e coincidente con il *plan de la Nation*. Successivamente, in armonia con le logiche dei regolamenti comunitari, si è verificata, insieme alla coincidenza con l'erogazione dei finanziamenti a cura dei **Fondi strutturali Europei**<sup>67</sup>, un'identica fissazione di scadenze in ordine alla gestione dei *contrats*. Abbiamo pertanto 6 successive “generazioni” dei *contrats de plan*.

1a generazione	1984-1988
2a generazione	1989-1993
3a generazione	1994-1999
4a generazione	2000-2006
5a generazione	2007-2013
6a generazione	2015-2020

L'ossatura fondamentale delle norme del 1982 permane ancora oggi, seppure molta acqua è passata sotto i ponti. Soprattutto il concetto (e la sua traduzione legislativa) di “piano per la nazione” ha subito una profonda evoluzione<sup>68</sup>: la “pianificazione nazionale” ha ceduto il passo a un sistema basato su “**politiche pubbliche**” originate dalle più importanti *mission* della Repubblica, con alla

<sup>65</sup> *Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale*

Vedi qui <https://translate.google.it/translate?hl=it&sl=fr&u=http://www.cohesion-territoires.gouv.fr/la-datar-50-ans-au-service-de-l-amenagement-du-territoire&prev=search>

<sup>66</sup> Vedi qui in italiano il funzionamento e la storia del CGET:

[https://translate.googleusercontent.com/translate\\_c?depth=1&hl=it&prev=search&rurl=translate.google.it&sl=fr&sp=nmt4&u=https://fr.wikipedia.org/wiki/Commissariat\\_g%25C3%25A9n%25C3%25A9ral\\_%25C3%25A0\\_l%2527%25C3%2589g\\_alit%25C3%25A9\\_des\\_territoires&xid=25657,1570022,15700124,15700149,15700186,15700191,15700201,15700237,15700242&usg=ALkJrhgKboWVsXJ2R4w7GvEYwkCm33bj8A#mw-head](https://translate.googleusercontent.com/translate_c?depth=1&hl=it&prev=search&rurl=translate.google.it&sl=fr&sp=nmt4&u=https://fr.wikipedia.org/wiki/Commissariat_g%25C3%25A9n%25C3%25A9ral_%25C3%25A0_l%2527%25C3%2589g_alit%25C3%25A9_des_territoires&xid=25657,1570022,15700124,15700149,15700186,15700191,15700201,15700237,15700242&usg=ALkJrhgKboWVsXJ2R4w7GvEYwkCm33bj8A#mw-head)

<sup>67</sup> Vedi qui <https://www.eticapa.it/eticapa/wp-content/uploads/2018/11/Presentazione-standard1-2.pdf>

<sup>68</sup> Vedi qui la storia della pianificazione in Francia – [clicca qui](#). Il “*plan de la Nation*” come documento unico strutturato fu abbandonato nell'anno 1993 anche in seguito a una riflessione generale sul piano, affidata dal governo Balladour a Jean De Gaulle: vedi [“l'avenir du planet la place de la pianification dans la société française”](#);



base una visione di previsione del futuro e di conseguenti **strategie**<sup>69</sup>che non si esprimono più, tuttavia, attraverso un unico piano strutturato; in Francia, ma non solo, sono anche in crisi il concetto stesso di centralità dello Stato nelle società contemporanee, nel senso della contemporanea perdita di capacità di guidare l'economia, a scapito sia delle comunità sovra-nazionali che delle comunità locali. Ne deriva un panorama di iniziative pubbliche in cui **lo Stato francese** promuove e finanzia le **politiche pubbliche sulle grandi mission** inerenti a interessi comuni della collettività nazionale - soprattutto trasporti, grandi infrastrutture, acque e coste - e concentra sui *contrats de plan* le politiche connesse alla dimensione della territorialità:

*mobilità multimodale (trasferimento merci con modalità di trasporto combinate fra loro); transizione ecologica ed energetica; gestione digitale; innovazione e fabbriche del futuro; istruzione superiore, ricerca e innovazione; territori*<sup>70</sup>.

I *contrats de plan* sono stati oggetto nell'anno 2014 di un report generale, demandato alla Corte dei Conti dal Parlamento per approfondire lo stato dell'arte di questo istituto giuridico-economico. Ne è sortita una discussione con le parti sociali nella quale sono state dibattuti i vari aspetti delle criticità emerse nella relazione<sup>71</sup>, con conclusioni finali convergenti nella volontà comune di preservare questa forma di pianificazione decentrata, pur in un contesto generale, economico e giuridico, in rapida evoluzione.

Ciò che rende particolarmente attrattivo l'esempio francese dei *contrats de plan* risiede nel **concetto stesso di "contratto"**, atto non unilaterale firmato a più mani in cui le parti si assumono reciprocamente responsabilità di natura obbligatoria; momento in cui prevale la logica della negoziazione e regredisce il ragionare per "competenze". Nell'idea stessa dei contratti di piano è sottintesa una forma di rapporto fra Stato francese, Regioni e collettività territoriali in cui la dialettica democratica insita del "negozio giuridico bilaterale" supera gli steccati delle attribuzioni a ciascuno fissate da leggi, regolamenti o dalla Costituzione stessa. Le variegate realtà presenti in qualunque comunità territoriale rendono sempre problematico il tentativo di immaginare *ex ante* una "fissazione dei paletti" delle competenze reciproche: al contrario, il sempre conclamato **principio della sussidiarietà** trova il suo migliore compimento proprio nell'istituto contrattuale in

<sup>69</sup> In luogo del disciolto "Commissariato generale del Piano" è operativo dal 2013 il "France Strategie" ([clicca qui](#));

<sup>70</sup> Vedi qui in italiano: <https://translate.google.it/translate?hl=it&sl=fr&u=https://www.cget.gouv.fr/actualites/l-emploi-priorite-transversale-des-nouveaux-contrats-de-plan-etat-region-2015-2020&prev=search>

<sup>71</sup> Vedi qui una sintesi in italiano del rapporto e della conseguente discussione pubblica:

[https://translate.google.it/translate?hl=it&sl=fr&u=http://www.senat.fr/rap/r14-036/r14-036\\_mono.html&prev=search](https://translate.google.it/translate?hl=it&sl=fr&u=http://www.senat.fr/rap/r14-036/r14-036_mono.html&prev=search)



cui le parti fissano, con riferimento alle concrete realtà specifiche in campo, **CHI** sia il soggetto abilitato a intervenire in quel determinato ambito di azioni e/o di interessi.

Lo strumento contrattuale risulta in definitiva essere il più adatto a favorire un coordinamento fra i vari livelli di governance pubblica. La caratteristica peculiare dei soggetti pubblici che negoziano rende evidente il fatto che i *contrats de plan* non hanno un fondamento esclusivamente giuridico, ma piuttosto una valenza politica, i cui equilibri fungono da fulcro per una corretta attuazione di quanto definito nel singolo contratto<sup>72</sup>.

### **Il Débat public**

L'ordinamento francese ha affiancato, a decorrere dall'anno 1995, un altro interessante strumento di gestione democratica delle politiche pubbliche: **il débat public** -dibattito pubblico, criterio ormai sovrano in base al quale il progetto iniziale di qualunque opera infrastrutturale - pubblica o privata, di valore finanziario rilevante e di interesse collettivo, deve essere sottoposto a una procedura di informazione e ascolto delle idee delle rappresentanze e delle collettività interessate e/o coinvolte. Il motivo per il quale questo istituto viene trattato insieme ai *contrats de plan* è presto detto: ambedue gli istituti rappresentano strumenti istituzionali di **collegamento fra il principio democratico dell'autonomia e il principio dell'efficienza e del buon andamento della pubblica amministrazione**: sono pertanto finalizzati a coniugare l'efficienza e l'unitarietà delle politiche pubbliche con il principio dell'ascolto/analisi delle problematiche della gente.

Per un'analisi approfondita delle norme in vigore in Francia del *débat public*, si rimanda a quanto previsto dalla *loi* n. 95-101 del 2 febbraio 1995 (cosiddetta legge "Barnier", successivamente più volte modificata<sup>73</sup>) e a un pregevole studio dell'Ufficio Valutazione Impatto del Senato italiano<sup>74</sup>. Qui è utile rimarcare il senso complessivo dell'istituto di partecipazione, che consiste nella consuetudine ormai consolidata Oltralpe di avviare un dibattito pubblico ogni volta che lo Stato, la

<sup>72</sup> Per un approfondimento delle caratteristiche dei *contrats de plan* vedi ancora "I quaderni del FORMEZ" n. 30 dell'anno 2004 - vedi qui <https://www.eticapa.it/eticapa/wp-content/uploads/2015/12/Francia.pdf> pagg. 25-47

<sup>73</sup> Vedansi le leggi citate a pag. 7 dello studio di cui alla nota successiva (**Loi n. 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité**); dalla c.d. legge Grenelle II (**Loi n. 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement**); dalla **Loi n. 2012-1460 du 27 décembre 2012 relative à la mise en œuvre du principe de participation du public défini à l'article 7 de la Charte de l'environnement**; dalla **Loi n. 2018-148 du 2 mars 2018 ratifiant les ordonnances n. 2016-1058 du 3 août 2016 relative à la modification des règles applicables à l'évaluation environnementale des projets, plans et programmes** et n. 2016-1060 du 3 août 2016 portant réforme des procédures des tinées à assurer l'information et la participation du public à l'élaboration de certaines décisions susceptibles d'avoir une incidence sur l'environnement.

<sup>74</sup> Vedi qui dell'agosto 2018: "**Una nuova forma di partecipazione: il dibattito pubblico sulle grandi opere infrastrutturali**".

[https://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg18/file/repository/UVI/35\\_Dibattito\\_publico\\_sulle\\_opere\\_publiche.pdf](https://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg18/file/repository/UVI/35_Dibattito_publico_sulle_opere_publiche.pdf)



Regione, una collettività territoriale o un qualunque soggetto privato abbia elaborato un progetto di grande opera infrastrutturale: l'impegno del legislatore francese non è rivolto solo all'enunciazione di principi, quanto più utilmente e seriamente alla predisposizione di una serie di “**congegni di supporto**” che realizzino quel principio di effettività, sguarnito del quale una legge non è mai una vera legge. In questo senso, nel congegno di funzionamento del dibattito pubblico in Francia possiamo individuare una serie di meccanismi di garanzia democratica e di efficienza, che riepiloghiamo di seguito:

1. Il dibattito pubblico viene attivato **a monte** della realizzazione dell'opera, nella fase di realizzazione del progetto iniziale, onde garantire che il dibattito stesso non sia puramente fittizio e teorico, ma incida invece sulle premesse di fondo iniziali di chi (Stato, Comunità territoriali, privati) intende realizzare l'opera.

2. A presidio dell'imparzialità e dell'autonomia da qualsivoglia manovra politica viene posta come motore principale **un'Autorità amministrativa indipendente, la *Commission Nationale du débat public (CNDP)***<sup>75</sup>, composta da 25 membri di diversa provenienza (parlamentari, rappresentanti eletti locali, membri del Consiglio di Stato, Corte di cassazione, Corte dei conti, associazioni, datori di lavoro, sindacati, etc.) che assicurano la sua indipendenza. La Commissione ha il compito di presiedere alla regolarità di tutte le operazioni connesse ai dibattiti pubblici in corso e di adottare la scelta fondamentale dell'avvio della consultazione.

3. La Commissione esamina le comunicazioni (veri e propri dossier iniziali) che il “titolare dell'opera” è tenuto ad inviare in presenza di opere aventi caratteristiche tecniche e/o costi stimati che eccedano determinate soglie prestabilite. Anche al di sotto di tali soglie, il titolare dell'opera deve rendere pubbliche le stesse, gli obiettivi e le loro caratteristiche essenziali: il dibattito pubblico può essere, in questi casi, egualmente attivato ove ne facciano richiesta 10.000 cittadini maggiorenni, dieci parlamentari, un consiglio regionale, dipartimentale o comunale o un'associazione ambientalista operante a livello nazionale. La *Commission nationale* **decide l'avvio** del dibattito pubblico;

4. Il dibattito pubblico viene avviato dalla Commissione nazionale (CNDP) entro due mesi dalla ricezione del progetto con l'attribuzione della gestione **ad un organo collegiale istituito ad hoc**: la *Commission particulière du débat public (CPDP)*. La trasparenza dell'operazione viene assicurata dall'obbligo a carico del titolare del progetto di produrre entro i successivi 6 mesi il

<sup>75</sup> vedi qui in italiano:

[https://translate.google.it/translate?hl=it&sl=fr&u=https://fr.wikipedia.org/wiki/Commission\\_nationale\\_du\\_d%25C3%25A9bat\\_public&prev=search](https://translate.google.it/translate?hl=it&sl=fr&u=https://fr.wikipedia.org/wiki/Commission_nationale_du_d%25C3%25A9bat_public&prev=search)



cosiddetto **DMO** (*dossier du maître d'ouvrage*), che costituisce il principale strumento d'informazione del dibattito: oltre alle informazioni già contenute nelle comunicazioni precedenti, il DMO deve contenere gli studi di impatto, i documenti tecnici, le cartografie necessarie a visualizzare l'inserimento del progetto nel contesto ambientale e tutto ciò che sia utile a rendere il progetto comprensibile al pubblico;

5. La *Commission particulière*, a questo punto, pubblica un **calendario del dibattito**, che comunque deve svolgersi entro il termine dei successivi quattro mesi. Le modalità di svolgimento **non** sono prestabilite ma vengono individuate dalla commissione stessa, circostanza questa molto opportuna per evitare scontri, contenziosi e appesantimenti burocratici intorno alla procedura di dibattito pubblico;

6. L'andamento del dibattito consente ai cittadini di discutere l'**opportunità di realizzare un certo progetto**, gli **obiettivi** e le **caratteristiche principali** dello stesso o gli obiettivi di piani e programmi, le **implicazioni socio-economiche** e i principali **impatti sull'ambiente e sulla gestione del territorio**. Consente altresì di discutere delle **varie soluzioni** alternative - ivi compresa la possibilità che il progetto non venga realizzato (la cosiddetta "**opzione zero**");

7. La decisione finale dare seguito al progetto o meno, precisando le principali modifiche apportate e indicando le misure che ritenga necessarie a seguito del dibattito è a carico del titolare del progetto. La *Commission nationale* designa comunque un garante - al termine del dibattito pubblico - incaricato di controllare l'avvenuta corretta informazione e partecipazione del pubblico.

L'importanza assunta nel sistema istituzionale francese dal *Débat public* e dalla Commissione nazionale indipendente - oggi presieduta dalla **signora Chantal Jouanno**<sup>76</sup> - è testimoniato da un evento verificatosi in occasione delle recenti manifestazioni popolari denominate dei "Giubbotti gialli": il Governo francese ha deciso di affidare al CNDP un dibattito pubblico nazionale sulla tematica delle tariffe pubbliche.<sup>77</sup> Di rilievo anche le conseguenti dichiarazioni della Commissione, che ha tenuto a precisare pubblicamente che detto dibattito pubblico "*non dovrà essere pilotato politicamente*", né dovrà ingenerarsi nell'opinione pubblica l'impressione che gli incontri che si terranno siano "*incontri politici del governo e della maggioranza*"<sup>78</sup>: una orgogliosa rivendicazione di indipendenza e di imparzialità, sconosciuta nel nostro Paese.

<sup>76</sup> Vedi [https://www.francetvinfo.fr/replay-radio/le-brief-politique/le-brief-politique-l-avis-de-chantal-jouanno-presidente-de-la-commission-nationale-du-debat-public-au-gouvernement\\_3083435.html](https://www.francetvinfo.fr/replay-radio/le-brief-politique/le-brief-politique-l-avis-de-chantal-jouanno-presidente-de-la-commission-nationale-du-debat-public-au-gouvernement_3083435.html)

<sup>77</sup> Vedi qui in italiano <https://translate.google.it/translate?hl=it&sl=fr&u=https://www.sudouest.fr/2018/12/19/gilets-jaunes-la-commission-nationale-du-debat-public-c-est-quoi-5669569-10530.php&prev=search>



## **E l'Italia? Disinteresse o copia pedissequa.**

Uno dei segni del provincialismo intellettuale del nostro Paese è costituito dall'atteggiamento falso-snob di disinteresse allo studio critico del funzionamento delle istituzioni amministrative degli altri Paesi democratici occidentali. Atteggiamento, a parere di chi scrive, figlio di un'idea di "originalità" e/o di "progressività" degli esperimenti politici concepiti nella nostra breve storia di Stato nazionale, che pretende di "inventare" nuove forme di buon funzionamento delle istituzioni, ritenute "migliori" di quelle già sperimentate da decenni in altri Paesi consimili.

Affianca tale atteggiamento altezzoso anche una filosofia dello Stato-amministrazione che considera la "burocrazia", non come imprescindibile motore di efficienza del sistema economico, ma come un impaccio "strutturale" all'efficienza delle imprese, da ridurre, pertanto, al minimo indispensabile di presenza e di operatività. Invece, lo studio, anche poco approfondito, delle pubbliche amministrazioni dei Paesi occidentali avanzati rinvia a metodi di *governance* nei quali il versante amministrativo e gestionale delle politiche pubbliche assurge a volano fondamentale di successo di qualunque politica socio-economica; altrove la pubblica amministrazione viene sentita e regolata **non** come "peso", ma come fattore di crescita economica/sociale e di stabilità<sup>79</sup>. Qualunque sia la forza politica al governo, la pubblica amministrazione viene "costruita" come "**sistema**", cioè meccanismo complesso le cui forme e modalità di funzionamento devono garantire, simultaneamente, **democraticità, legalità ed efficienza**<sup>80</sup>.

Lo snobismo autolesionista sopra richiamato si esprime anche in un altro "modo operativo", figlio anch'esso di diletterantismo e superficialità: l'estrazione di un singolo pezzo di riforma varata in un altro Paese occidentale e il tentativo, quasi sempre fallimentare, di inserirlo nel corpo delle leggi amministrative italiane; da segnalare infine, la prassi furbesca di enunciare nelle leggi in forma roboante i principi regolatori, curando poi assai poco la coerenza interna e l'efficienza dei congegni che tali principi dovrebbero presidiare.

<sup>78</sup> Vedi qui in italiano

<https://translate.google.it/translate?hl=it&sl=fr&u=https://www.francetvinfo.fr/economie/transports/gilets-jaunes/gilets-jaunes-la-commission-nationale-du-debat-public-chargee-de-la-grande-concertation-sermonne-lexecutif-3105949.html&prev=search>

<sup>79</sup> Si vedano [qui le teorie economiche di Mariana Mazzucato](#), nata a Roma ed oggi professoressa di Economia e Valutazione pubblica presso lo University College di Londra

<sup>80</sup> L'idea di Pubblica Amministrazione come "sistema" veniva sempre richiamata dal compianto **Paolo de Ioanna** (vedi qui fra l'altro la [videoregistrazione di un suo intervento nel marzo 2017](#))



I *contrats de plan* e il *débat public* rappresentano un'esplicitazione del doppio ordine di difetti qui segnalati.

Per quanto riguarda il *contrat de plan Etat-Region* non si ravvede nella legislazione italiana alcun tentativo, seppure fugace, di riproposizione regolativa. Un vero peccato, perché l'inestricabile groviglio di attribuzioni e competenze generato, come il classico vaso di Pandora, dalla stesura dell'anno 2001 del Titolo V della Carta costituzionale, rende praticamente impossibile concepire un quadro strategico condiviso fra lo Stato persona e le Autonomie territoriali in ordine alla gestione dei grandi progetti infrastrutturali del Paese. Il metodo negoziale sarebbe uno dei pochissimi strumenti capaci di creare un utile collante fra la salvaguardia delle Autonomie e la necessaria unitarietà e coerenza delle politiche pubbliche.

Per quanto riguarda, invece, il "dibattito pubblico", la natura di strumento di democrazia diretta di questo istituto ha fatto molti proseliti nel nostro Paese, ma le conseguenti iniziative legislative soffrono dell'ormai consolidato disordine istituzionale. Innanzitutto, sono state due leggi regionali delle volenterose Regioni Toscana e Liguria ad introdurre in Italia il Dibattito pubblico<sup>81 82</sup>. Una terza Regione, la Puglia, ha inteso introdurre la disciplina del dibattito pubblico con la legge regionale 13 luglio 2017, n. 28. In questo caso, tuttavia, il relativo testo si avventurava in un tipico percorso di "contesa istituzionale": infatti l'articolo 7 prevedeva l'attivazione del dibattito pubblico anche nei riguardi di "opere statali e di interesse nazionale"<sup>83</sup>. Non vi è chi non veda che tale codicillo andava a toccare direttamente la modalità di attuazione del progetto *Trans Atlantic Pipeline* (TAP), oggetto di polemiche annose mai composte. Ne è seguita la pronta replica del Consiglio dei Ministri che l'8 settembre 2017 ha sollevato eccezione di costituzionalità di tale disposizione, rinviandola alla Corte costituzionale per dirimere il conflitto di attribuzione: quest'ultima ha deciso nell'ottobre scorso in favore dello Stato ricorrente<sup>84</sup>.

<sup>81</sup>Vedi qui l'esauriente esposizione sulle caratteristiche di tali leggi presente nel già citato rapporto dell'agosto 2018: "**Una nuova forma di partecipazione: il dibattito pubblico sulle grandi opere infrastrutturali**".

[https://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg18/file/repository/UVI/35\\_Dibattito\\_publico\\_sulle\\_opere\\_publiche.pdf](https://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg18/file/repository/UVI/35_Dibattito_publico_sulle_opere_publiche.pdf)

<sup>82</sup> Uno dei dibattiti pubblici, svoltosi nell'anno 2007, ha riguardato la Gronda autostradale di Ponente di Genova (vedasi pagina 14 del rapporto sopra citato);

<sup>83</sup> si veda alla pagina 24 del rapporto del Senato sopra citato.

<sup>84</sup> Sentenza n. 235 del 9 ottobre 2018.

[https://www.federalismi.it/nv14/articolodocumento.cfm?Artid=37692&content=in%2Btema%2Bdi%2Bopere%2Bpubbliche%2C%2Bprocedimento%2Bamministrativo%2C%2Bnorme%2Bdella%2BRegione%2BPuglia%2E&content\\_author](https://www.federalismi.it/nv14/articolodocumento.cfm?Artid=37692&content=in%2Btema%2Bdi%2Bopere%2Bpubbliche%2C%2Bprocedimento%2Bamministrativo%2C%2Bnorme%2Bdella%2BRegione%2BPuglia%2E&content_author)



Stato ricorrente che, a propria volta, ha pensato bene di regolare anch'esso il dibattito pubblico alla francese: all'articolo 22 del Codice degli appalti<sup>85</sup> è previsto il dibattito pubblico demandando, ci mancherebbe altro, ad un decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri la fissazione delle modalità di svolgimento, le tipologie e le soglie dimensionali delle opere da sottoporre a dibattito pubblico: il DPCM è stato adottato il 10 maggio di quest'anno col numero 76<sup>86</sup>.

Non è lecito prevedere oggi quale sarà la sorte in Italia dell'istituto del *débat public*, ma si può fin d'ora affermare che il nostro stravagante sistema istituzionale ne consente la potestà regolatrice a più di 20 soggetti dotati di pari dignità istituzionale e legislativa; tali soggetti non potranno che partorire una miriade di regole del gioco, buone per alimentare quell'anarchia istituzionale della quale i cittadini di questo Paese sono oggi schiavi.

<sup>85</sup> D.lgs. 18 aprile 2016, n. 50

<sup>86</sup> Vedi le pagine 26 e seguenti del Rapporto citato.