

La pianificazione «contrattuale» in Francia, a quarant'anni dalle riforme sulla *décentralisation*

Marco Bevilacqua

Il quarantennale dalla legge 2 marzo 1982, n. 82, che istituisce in Francia il modello organizzativo decentralizzato, costituisce un'occasione importante per interrogarsi sull'effettività della riforma del federalismo francese, evolutosi in un contesto di diritto positivo frammentato e disorganico. Tale quadro normativo è stato recentemente arricchito dalla loi «3DS» in materia di differenziazione e semplificazione – due termini la cui portata non è stata chiarita dal legislatore, né dalla giurisprudenza costituzionale – che sembrerebbe contribuire in modo significativo alla déconcentration piuttosto che agli intenti originari di décentralisation. In tal senso, nel corso degli ultimi tre decenni si registra un rafforzamento del ruolo dei préfets regionali, veri e propri rappresentanti dello Stato, con poteri di indirizzo economico e strategico dello sviluppo territoriale mediante gli strumenti di programmazione negoziata. Pertanto, con specifico riguardo ai rapporti fra Stato e Regioni, l'analisi verterà sull'ordinamento d'Oltralpe, meritevole di attenzione sotto svariati profili a partire dall'attività di pianificazione contrattuale che risulta scarsamente praticata nel panorama giuridico italiano.

1. Introduzione

A partire dalla l. 2 marzo 1982, n. 82¹ il quadro organizzativo francese, sino a quel momento caratterizzato da un elevato grado di accentramen-

¹ Circa l'evoluzione storica occorre precisare che sin dalla Dichiarazione della notte del 4 agosto 1789 si diffuse l'idea di unificare e uniformare l'amministrazione locale con l'intento di

to, è mutato in modo significativo verso la cosiddetta *décentralisation*². Tuttavia, è ancora molto dibattuto quale sia il modello territoriale che garantisca il maggior grado di democraticità, in un contesto in cui il quadro di diritto positivo, frammentato e disorganico, sembrerebbe consolidare l'orientamento secondo cui «*la France est le pays le plus centralisé d'Europe. L'État central est omniprésent*»³.

I principali cambiamenti della riforma del 1982 hanno interessato, da un lato, il riconoscimento sul piano amministrativo delle *collectivités territoriales*⁴ già garantite dalla Costituzione del 1958 e, dall'altro, l'attribuzione al *préfet* del compito di eseguire sul territorio di sua competenza gli atti di indirizzo del Governo, finalizzati alla gestione dei servizi pubblici.

Nel 2003, la l. cost. del 28 marzo, n. 276 – comunemente denominata *acte I^{er} de la décentralisation* – ha riscritto integralmente il titolo XII dedicato

reagire contro l'estrema diversità e la complessità delle divisioni territoriali tipiche dell'*Ancien Régime*. La seconda fase della ristrutturazione degli enti territoriali si ebbe con la legge del 28 *pluviôse* an VIII (17 febbraio 1800), che mantenne essenzialmente la struttura rivoluzionaria alla luce dell'espressione di Emmanuel Joseph Sieyès «*délibérer est le fait de plusieurs, exécuter est le fait d'un seul*». Dalla Terza Repubblica si inaugurò il processo di decentramento – con le leggi del 10 agosto 1871, sull'organizzazione dei dipartimenti, e del 5 aprile 1884, *dite loi municipale* – che vide nelle Costituzioni, del 1946 prima e del 1958 dopo, il definitivo cambio di direzione verso l'incremento dell'autonomia agli enti locali.

² La questione del decentramento amministrativo si riferisce alle modalità di distribuzione delle varie competenze fra le autorità centrali, come i ministeri, e le amministrazioni locali. Non sorprende, ed è oramai provato, che il nuovo modello ordinamentale francese, inaugurato nel 1789, sia stato particolarmente ispirato dalla Costituzione americana, la quale a sua volta rappresenta una derivazione degli ordinamenti inglesi: in questo senso, cfr. S. ROMANO, *Decentramento amministrativo*, in *Enc. giur. it.*, Milano, Società Editrice Libreria, 1897, vol. IV, parte I. Dopo la Rivoluzione francese si parlò di un *pouvoir municipal* in luogo di un vero e proprio decentramento amministrativo fino a che Napoleone Bonaparte consegnò alla Francia quel sistema amministrativo, ancora parzialmente in vigore, connotato dall'istituto della gerarchia territoriale. Dunque, la sovranità viene distribuita ad altri centri minori che la esercitano sotto il controllo delle autorità statali, ed è per tale ragione che l'ordinamento d'Oltralpe fu designato col nome di «accentramento amministrativo».

³ L. STRAUCH-BONART, *La décentralisation introuvable*, in *Revue Commentaire SA*, 3, 2022, p. 549.

⁴ In letteratura si è tentato di fare chiarezza circa l'ingiustificata e rischiosa sovrapposizione tra le espressioni *collectivités territoriales* e *collectivités locales*. Si è affermato (G. MARCOU, *L'État, la décentralisation et les Régions*, in *Revue française d'administration publique*, 156, 2015, p. 897) che, da un punto di vista semantico, la nozione di territorio è inevitabilmente collegata allo Stato. Secondo la Costituzione del 1958 non c'è territorio, ma lo Stato nella sua unitarietà, di cui il Presidente della Repubblica è garante (artt. 5 e 16).

⁵ Esso consiste in una serie di interventi legislativi che hanno interessato sia la Costituzione che l'ordinamento giuridico in generale, e precisamente nella revisione costituzionale del 28

agli enti locali, accentuandone il decentramento avviato nel 1982. Ne è conseguito l'ampliamento dei poteri decisionali – e più in generale dell'autonomia – degli enti territoriali per consentirgli di “difendere” gli interessi di cui si fanno portavoce in modo più immediato e diretto in ragione dello stretto legame intessuto con la comunità locale.

Tuttavia, il decentramento non è esente da pericoli: all'ampliamento del raggio dell'autonomia territoriale corrisponde una compressione del potere d'intervento centrale, che inevitabilmente si traduce in attività più incisive di controllo e vigilanza. La capacità d'azione regionale dipenderà dall'interpretazione delle competenze attribuite alle realtà territoriali descritte dall'art. L.4221-1, par. 2, del *Code général des collectivités territoriales* (d'ora CGCT) secondo cui «[la Région] a compétence pour promouvoir le développement économique, social, sanitaire, culturel et scientifique de la région, le soutien à l'accès au logement et à l'amélioration de l'habitat, le soutien à la politique de la ville et à la rénovation urbaine et le soutien aux politiques d'éducation et l'aménagement et l'égalité de ses territoires».

L'esercizio di tali competenze risulta strettamente connesso con l'esigenza di contenimento della spesa pubblica – anche rispetto all'azione territoriale – in ossequio al Trattato europeo *Fiscal compact* del 2 marzo 2012. Sicché, dal 2014 la Francia ha avviato un processo di riforma della struttura territoriale del Paese in tre tappe: la prima è rappresentata dalla *Loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles* (detta anche MAPTAM) del 27 gennaio 2014, n. 58, che ha istituito le *métropoles*⁶ come prima forma dell'*intercommunalité*; in

marzo 2003 (organizzazione decentrata della Repubblica); nella l. organica 17 agosto 2004, n. 758 sull'autonomia finanziaria (in attuazione dell'articolo 72, par. 2, *Const.*); nelle l. organiche 1 agosto 2003, nn. 704 e 705, rispettivamente sul referendum locale e sull'*expérimentation législative locale*, per incoraggiare l'iniziativa locale; infine, nella l. 13 agosto 2004, n. 809 relativa all'autonomia e responsabilità locali.

⁶ Occorre precisare che le *métropole* sono state introdotte nell'organizzazione territoriale francese con l'art. 12 della l. 16 dicembre 2010, n. 1563 qualificata come *Acte III* della *décentralisation*. La norma, e le successive disposizioni, introducono un intero capitolo nel *Code général des collectivités territoriales* dedicato alle *métropoles* (*Chapitre VII: Métropole* des articles L5217-1 à L5217-19), qualificate come «un établissement public de coopération intercommunale regroupant plusieurs communes d'un seul tenant et sans enclave et qui s'associent au sein d'un espace de solidarité pour élaborer et conduire ensemble un projet d'aménagement et de développement économique, écologique, éducatif, culturel et social de leur territoire afin d'en améliorer la

seguito è stata adottata la *Loi relative à la délimitation des régions* del 16 gennaio 2015, n. 29 che riduce il numero delle Regioni e ne rafforza i poteri; infine, la *Loi portant nouvelle organisation territoriale de la République* (NOTRe) del 7 agosto 2015, n. 991 che limita le competenze esercitabili dagli enti locali a quelle espressamente attribuite dalla legge. Tale quadro normativo risulta coerente con le riforme del 2010 e del 2015 le quali, come si vedrà in seguito, hanno rispettivamente comportato il rafforzamento dei poteri dei prefetti e la compressione dei territori regionali, accentuando il fenomeno delle «*grandes régions*». In tal senso, a seguito della l. n. 58 del 2014 che istituisce la *métropole*⁷ si registra la parziale sostituzione⁸ del binomio *État-Régions*⁹ con quello di Stato-grandi intercomunalità urbane in ragione delle maggiori risorse finanziarie di cui queste ultime possono disporre.

Non è irrilevante registrare altresì che la recente l. 21 febbraio 2022, n. 217 (cosiddetta legge «3DS») integra la *décentralisation* e la *déconcentration* con gli altri due fattori della *différenciation* e della *simplification*. In sostanza, il legislatore del 2022 riconosce con favore il rilievo per

compétitivité et la cohésion». In tema, cfr. M. DE DONNO, *Riordino delle competenze e nuovo regime delle métropoles: prime prove per l'acte III de la décentralisation*, in *federalismi.it*, 19 febbraio 2014, nonché N. KADA, *La réforme de L'État territorial*, in *Revue française d'administration publique*, 1, 2021, p. 109 ss. Occorre distinguere due categorie di *métropole*: una a Statuto ordinario (dette anche di *droit commun*); l'altra a Statuto speciale, con maggiori competenze e autonomia finanziaria. Nella prima le intercomunalità ammontano a dodici (Bordeaux Métropole, Brest Métropole, Grenoble-Alpes Métropole, l'Eurométropole de Lille, Montpellier Méditerranée Métropole, la métropole du Grand Nancy, Nantes Métropole, Nice-Côte d'Azur Métropole, Rennes Métropole, Rouen Normandie Métropole, la métropole européenne de Strasbourg, Toulouse Métropole); nella seconda, due (la métropole du Grand Paris e la métropole d'Aix-Marseille-Provence). A questo schema fa eccezione la *métropole* di Lione che si configura come una *collectivité territoriale* a Statuto particolare, le cui competenze sono il risultato della commistione delle figure della *métropole* e del dipartimento.

⁷ L'art. L.5217-1 CGCT definisce la *métropole* come un EPCI nel quale si raggruppano più Comuni al fine di elaborare congiuntamente un progetto di sviluppo economico, ecologico, educativo, culturale e sociale del loro territorio con lo scopo di migliorarne la competitività e la coesione.

⁸ In questo senso cfr. G. MARCOU, *L'État, la décentralisation et les régions*, in *Revue française d'administration publique*, 4, 2015, p. 887 ss. e spec. pp. 903-904.

⁹ Si parla di autonomie territoriali dalla decisione del 4 agosto 1789 con la quale l'*Assemblée nationale* consacrò l'unità amministrativa del regno, abolendo i privilegi delle Province e di altre realtà territoriali particolari, come le *communautés d'habitants*. Quanto all'istituzione delle Regioni, il decreto del 14 marzo 1964, n. 250 ne individuò ventuno, successivamente ridotte a dodici (esclusa la Corsica, *collectivité* a Statuto particolare) dalla l. 16 gennaio 2015, n. 29.

cui il sistema della pianificazione contrattuale contribuisce alla diversità territoriale verso un chiarimento della distribuzione delle competenze fra Stato ed enti territoriali.

Sul punto è intervenuto recentemente¹⁰ il *Conseil d'État* rammentando al legislatore l'impegno affinché tale normativa costituisca il primo passo verso un decentramento effettivo. Nondimeno, con la legge «3DS» questo obiettivo sembra essere stato disatteso in considerazione del rilievo¹¹ per cui l'insieme disordinato delle nuove disposizioni, finalizzate al rafforzamento del decentramento territoriale mediante l'attribuzione dell'autonomia fiscale agli enti territoriali e agli *établissements publics de coopération intercommunale* (EPCI)¹², non permette di rivoluzionare il modello decentrato attualmente in vigore. Difatti, tali agevolazioni rischiano di alimentare la confusione tra le competenze Stato-enti territoriali e di condurre così a un'azione locale inefficiente e inefficace.

Stante la complessità delle antinomie e del quadro di diritto positivo sopra illustrati ne deriva l'interesse di indagare il concetto di pianificazione economica contrattualizzata nel delicato ambito dell'autonomia territoriale con specifico riguardo al rapporto fra Stato e Regioni. Sotto il profilo metodologico saranno richiamati non solo i riferimenti della letteratura più rilevanti in materia bensì anche i principali *arrêt* e orientamenti della giurisprudenza francesi. Attraverso l'analisi del federalismo francese si dimostrerà inoltre come l'attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, in discontinuità con le modalità di gestione dei rapporti tra Governo centrale e quelli territoriali, sia indirizzato verso un consolidamento dell'assetto gerarchico accentrato, già sperimentato nel corso dell'emergenza epidemiologica da Covid-19. In definitiva, l'analisi verterà sull'ordinamento d'Oltralpe, meritevole di attenzione sotto sva-

¹⁰ Cfr. *Vers une action publique adaptée aux spécificités des territoires*, 7 luglio 2022, <https://www.conseil-etat.fr/publications-colloques/rapports-d-activite/bilan-d-activite-2021/vers-une-action-publique-adaptee-aux-specificites-des-territoires>.

¹¹ P. HERNU, *La loi 3DS, une occasion manquée de refonder la décentralisation territoriale*, in *Gestion & Finances Publiques*, 3, 2022, p. 49.

¹² La l. 16 dicembre 2010, n. 1563 che ha istituito tale nuova categoria di enti pubblici frutto dell'aggregazione degli enti locali per favorirne la cooperazione.

riati profili a partire dall'attività di pianificazione contrattuale che risulta scarsamente praticata nel panorama giuridico italiano¹³.

¹³ In tema si debbono richiamare gli accordi di programma di cui all'art. 15 della l. 7 agosto 1990, n. 241, per il livello nazionale, che all'art. 34 d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, per quello locale. Il tema è molto vasto e la letteratura è stata attenta alle problematiche che ne derivano: cfr. senza pretese di completezza, S. VALAGUZZA, *L'accordo di programma: peculiarità del modello, impiego dei principi del codice civile e applicazione del metodo tipologico*, in *Dir. amm.*, 2010, p. 395 ss.; F.P. PUGLIESE, *Azione e organizzazione nell'accordo di programma*, in *Atti del 42° Convegno di studi di scienza dell'amministrazione promosso da Amministrazione provinciale di Como [e] Amministrazione provinciale di Lecco, Tremezzo, 19-21 settembre 1996*, Milano, Giuffrè, 1997. Anche se gli strumenti di programmazione negoziata costituiscono un istituto differente dai *contrats de plan* – poiché presentano come controparte, da un lato, gli organi comunitari o nazionali (ad esempio, il Ministero dello sviluppo economico o il Comitato interministeriale per la programmazione economica) e, dall'altro, le imprese pubbliche o private come destinatarie delle misure di intervento pubblico nell'economia –, giova richiamare senza pretese di completezza la dottrina italiana che a partire dagli anni Novanta si è occupata di programmazione negoziata: sotto vari profili, cfr. L. CASSETTI, *La programmazione negoziata come strumento di politica economica e la tutela della concorrenza*, in *Giur. cost.*, 2, 2005, 1314 ss., secondo cui, nell'ambito dell'analisi della rilevante sentenza della Corte cost., 6 aprile 2005, n. 134, la centralizzazione degli strumenti di «promozione dello sviluppo economico- territoriale (art. 119, V c., Cost.) «finisce per produrre un effetto perverso» rispetto alla tutela della concorrenza (p. 1135); S.G. SELVAROLO, *I patti territoriali nella programmazione negoziata*, Bari, Cacucci, 2003; F. GRANATA, *Gli strumenti della programmazione negoziata*, Napoli, Liguori, 2000; R. CUONZO, *La programmazione negoziata nell'ordinamento giuridico*, Padova, Cedam, 2007. Il modello italiano della programmazione economica negoziata si distingue da quello francese poiché in quest'ultimo il «rapporto tra interventismo economico e politica economica si configura come una sorta di rapporto di *species* a *genus*, nel senso che il primo rappresenta uno dei modi (...) di realizzazione della seconda» (Id., *La programmazione negoziata*, cit., p. 136). Invero, il piano programmatico non si pone in una sorta di vincolo rispetto alle scelte generali di politica economica ma ne diviene, piuttosto, lo strumento principale d'attuazione. Di converso, è stato evidenziato da una parte della letteratura francese (cfr. F. BÉROUJON, *Le recul de l'établissement public comme procédé de gestion des services publics*, in *Revue française de droit administratif*, 1, 2008, p. 26 ss.) il declino dell'istituzione pubblica nella gestione dei servizi pubblici, consistendo in una sorta di ritirata del potere pubblico e lasciando che i servizi di interesse generale siano gestiti dai soggetti privati. In questo senso, dove il potere pubblico continua a essere esercitato si applicherà il regime speciale delle discipline pubblicistiche di settore; innanzi, invece, alla gestione privata l'applicazione del diritto amministrativo (o pubblico in generale) non è più assoluta e il regime che ne deriverà sarà il risultato di una combinazione con le regole che provengono da diversi assetti normativi. Ciò è condivisibile laddove il ritiro del potere pubblico dal mercato dei servizi di interesse generale non comporti disfunzioni amministrative e, in particolare, non alimenti un «*corps sans organes*», ovvero una disorganizzazione istituzionale. In tema, sotto vari profili di teoria generale, cfr. J.M. AUBY, R. DUCOS-ADER, *Grands services publics et entreprises nationales*, Parigi, Presses Universitaires de France, 1969, I, nonché D. LINOTTE, R. ROMI, *Services publics et droit public économique*, Parigi, Litec, Éditions du juris-classeur, 2003.

2. *I contrats de plan nell'ambito della democrazia decentrata*

Il modello organizzativo del territorio francese così delineato si completa alla luce dell'intensa attività di trattative fra lo Stato e le Regioni nell'ambito della cosiddetta pianificazione pubblica contrattuale¹⁴.

L'introduzione del modello di pianificazione economica accentrato risale all'istituzione, con decreto del 3 gennaio 1946, n. 2, del *Commissariat général du plan*¹⁵ diretto da Jean Monnet¹⁶ e istituito presso il *Cabinet du Premier ministre*. Invero, si rintracciano le origini di tale modello già nella Costituzione del 1946 il cui articolo 25 stabiliva l'obbligo di elaborare un piano economico nazionale per garantire l'impiego razionale delle risorse, rendendo la pianificazione *à la française* tra le più risalenti in Europa¹⁷. Nei primi anni della V^a Repubblica la consapevolezza dell'esigenza di integrare le politiche pubbliche nazionali con quelle territoriali non trovava ancora conforto nell'allora esiguo ordinamento comunitario. L'art. 6 del Trattato CEE del 1957, par. 1, stabiliva infatti che «gli Stati membri [...] coordinano le rispettive politiche economiche nella misura necessaria al raggiungimento degli obiettivi del presente Trattato», senza far cenno al contesto locale.

Il 1982¹⁸ rappresenta, invero, un momento decisivo non solo per l'attività di pianificazione, che sin dalla Seconda guerra mondiale ha costituito per la Francia un elemento imprescindibile dell'attività di governo del

¹⁴ Per un confronto fra gli ordinamenti italiano e francese sul tema dei *contrats de plan* v. A. FIORITTO, *Accordi di programma e contrats de plan: somiglianze e divergenze*, in *Riv. giur. Mezzogiorno*, 3, 1989, p. 25 ss.

¹⁵ Il *Commissariat* è esistito sino al 2006; in seguito fu sostituito dapprima dal *Centre d'analyse stratégique* e poi nel 2013 dal *Commissariat général à la stratégie et à la prospective (France Stratégie)*, attualmente in vigore.

¹⁶ Nel 1947 fu attuato il cosiddetto piano Monnet – inizialmente previsto per l'intervallo temporale 1947-1950 e poi prorogato sino al 1953 – ma non fu approvato con legge a differenza dei piani successivi.

¹⁷ In tema e sotto altri profili, v. D. VILLEY, *La planification en France*, in *Il Politico*, 3, 1964, p. 616 ss.

¹⁸ Gli interventi legislativi del 1982 rappresentano il risultato dell'influenza anglo-americana degli anni Settanta affinché l'attività di pianificazione sia inserita nell'ambito di un contesto strategico preciso. Nell'opera di J.-B. OLSEN, D.-C. EADIE, *The Game Plan: Governance with foresight*, Washington D.C., The Council of States Planning Agency, 1982, si definisce la pianificazione strategica come lo sforzo di guidare i processi decisionali fondamentali degli enti e delle organizzazioni pubbliche.

Paese, bensì anche per l'integrazione del modello organizzativo istituzionale dello Stato con le realtà territoriali. Più precisamente, nel 1982 sono state contestualmente adottate due novelle legislative intrinsecamente connesse: la citata l. n. 82 sulla *décentralisation*¹⁹, nonché sulla riforma delle funzioni e dei poteri del *préfet* regionale²⁰; la l. 29 luglio 1982, n. 653 – ancora in vigore –, sul modello di *governance* contrattuale²¹.

All'indomani della riforma del 1982 il *contrat de plan* fu presentato come un vettore di pianificazione decentrata. L'art. 11, l. n. 653 introduce un nuovo modello di pianificazione nazionale volto a rafforzare il ruolo delle Regioni e dei relativi piani. Secondo quanto stabilito dalla norma richiamata lo Stato può concludere, con «*les collectivités territoriales*²², *les régions, les entreprises publiques ou privées et éventuellement d'autres personnes morales*²³», *contrats de plan* comportanti impegni reciproci del-

¹⁹ Per una ricostruzione e per gli sviluppi della materia nell'amministrazione territoriale francese sino all'inizio del nuovo secolo, cfr. J.-B. AUBY, *Il ruolo e l'identità delle istituzioni regionali in Francia: recenti sviluppi*, in *Le Regioni*, 2, 2001, p. 249 ss.

²⁰ È opportuno osservare che nell'ordinamento francese vi sono due categorie prefettizie: una regionale e una dipartimentale, in un modello di *collectivités territoriales* ripartito su tre livelli: *communes, départements e région*.

²¹ Cfr. J.-P. GAUDIN, *Gouverner par contrat*, Parigi, Presses de Sciences Po, 2007. In letteratura Jean Rivero (*Droit administratif*, Parigi, Dalloz, 1985, p. 119) usava parlare di amministrazione contrattuale ma non sembra condivisibile laddove il richiamo al concetto di "amministrazione" in generale rischierebbe di estendere un valore pattizio a tutta l'attività amministrativa nel suo complesso. Al contrario, i *contrats de plan* si riferiscono ai soli progetti in esso contrattati.

²² Nel linguaggio comune sono usate in modo equivalente le espressioni *collectivités territoriales* e *collectivités locales*, in quanto entrambe figurano sia nella Costituzione del 1946 che in quella del 1958 all'art. 34 e nel titolo XII. In verità, sembrerebbe che con la riforma del 2003 il termine *collectivités locales* sia definitivamente superato per lasciare il posto a quelle *territoriales* (suddivisi in *communes, départements, Régions*), anche se in letteratura l'espressione con l'aggettivo *locales* è ampiamente utilizzata. Per alcuni richiami di dottrina sul tema si rinvia alla nota 4.

²³ Sulla apparente dicotomia tra *personnes morales* e personalità giuridica, cfr. M. HAURIJOU, *La personalità giuridica*, a cura di A. SALVATORE, Macerata, Quodlibet, 2022. L'Autore ha dedicato al tema quattro saggi monografici: ID., *De la personnalité comme élément de la réalité sociale*, in *Revue générale du droit, de la législation et de la jurisprudence en France et à l'étranger*, 1898, p. 99; *Du fondement de la personnalité morale*, in ID., *Leçons sur le mouvement social (données à Toulouse en 1898)*, Parigi, Larose, 1899, p. 144-162; ID., *La personnalité juridique*, in ID., *Principes de droit public*, Parigi, Sirey, 1910, pp. 639-693; ID., *Deuxième appendice. La liberté politique et la personnalité morale de l'État*, in ID., *Précis de droit constitutionnel*, Parigi, Sirey, 1923, pp. 712-724.

le parti per l'esecuzione degli stessi e dei programmi in esso precisati²⁴. Il successivo par. 2 stabilisce che tali contratti sono anche finalizzati alla realizzazione degli obiettivi nazionali con portata territoriale e contengono le condizioni alle quali lo Stato partecipa alla loro realizzazione. Dunque, i *contrats de plan État-Région* (CPER)²⁵ si innestano nel contesto del cosiddetto *acte I* del decentramento e vengono tradizionalmente definiti²⁶ come accordi pluriennali di programmazione finanziaria delle azioni considerate prioritarie per la gestione e lo sviluppo del territorio regionale.

Sebbene il piano si limiti a stabilire in maniera programmatica i progetti (ovvero gli obiettivi) da realizzare, occorre chiedersi se esso costituisca uno strumento efficace di decentramento dell'attività pianificatrice dello Stato centrale.

Il legislatore francese del 1982 ha inquadrato l'ente regionale in una posizione strategica nel nuovo processo di pianificazione, poiché ritenuto l'attore istituzionale più adeguato – in virtù del suo carattere territoriale – alla gestione dei servizi pubblici essenziali. In particolare, le Regioni condividono con lo Stato la competenza in materia di pianificazione in quanto sono tenuti alla co-elaborazione dei piani regionali, nonché alla co-definizione degli obiettivi di breve-medio termine per lo sviluppo economico, sociale e culturale.

Nel corso dei decenni successivi al 1982 si sono susseguite ben sette generazioni²⁷ di contratti di piano Stato-Regioni a seconda dei diversi mutamenti politico-economici intercorsi a livello istituzionale. Ciò è stato possibile grazie anche alla duttilità e flessibilità dello strumento pianificatorio. Si è ritenuto che in occasione della quinta generazione (2007-

²⁴ Rinviano a future riflessioni, per quanto qui d'interesse giova precisare che «piano» e «programma» non sono concetti sovrapponibili, ove il primo, frutto dell'indirizzo politico, fissa l'obiettivo che deve essere realizzato, mentre il secondo, di natura giuridico-amministrativa, determina i passaggi fondamentali che debbono essere eseguiti a tal fine.

²⁵ Il periodo intercorso tra il 2006 e il 2014 corrisponde alla generazione dei *contrats de projets Etat-Région*.

²⁶ M. LEROY, *Les contrats de plan État-Régions en France: quelles leçons pour le développement des territoires*, *Gestion & Finances Publiques*, 6, 2017, p. 13 ss.

²⁷ Corrispondenti ai periodi 1984-1988, 1989-1993, 1994-1999, 2000-2006, 2007-2014, 2015-2020, 2021-2027.

2014) i *contrats de plan* furono sostituiti in modo definitivo dai *contrats des projets*²⁸ territoriali in ragione della carenza di un piano nazionale. In verità, tali affermazioni furono smentite dalla riforma²⁹ del bilancio statale³⁰ del 2001, entrata in vigore nel 2006, che corrobora la pianificazione finanziaria per progetti e missioni a livello nazionale.

Inoltre, ben possono individuarsi altre forme di pianificazione, come la *prévision*, sebbene questi strumenti siano orientati alla regolazione sociale piuttosto che economica³¹. Si pensi, ad esempio, allo sviluppo sostenibile dell'ambiente³², alle misure di contenimento del cambiamento climatico e di gestione più equilibrata delle risorse idriche, ecc. Più che di una pianificazione questi obiettivi³³ sembrerebbero tradursi in un'attività di orientamento dello sviluppo regionale.

La concentrazione dei servizi pubblici nelle zone urbane più densamente popolate si pone a scapito di quella che comunemente viene definita

²⁸ J.-M. PONTIER, *Collectivités territoriales: les contrats de projet État-Région 2007-2013*, *La Revue administrative*, 359, 2007, p. 523. La recente riforma della funzione pubblica avviata con la l. 6 agosto 2019, n. 828 rafforza il ricorso ai modelli privatistici fra cui il *contrat de projet*.

²⁹ Sul tema, la *Cour des comptes*, nel suo *Rapport d'information sur l'enquête de la Cour des comptes relative aux contrats de projets État-Régions* (CPER), 15 ottobre 2014, evidenziò l'eccessivo accentramento della procedura e la dispersione degli stanziamenti a causa di un sistema inefficace di monitoraggio e di valutazione delle politiche regionali.

³⁰ Cfr. la *loi organique aux lois de finances* (LOLF) del 1° agosto 2001, n. 692.

³¹ I. PEAUCELLE, *Les théories de la planification et la régulation des systèmes économiques*, Parigi, Jourdan Sciences Economiques, 2005.

³² V. decreto dell'8 aprile 2020, n. 412. Inoltre, con la decisione del 21 marzo 2022, il *Conseil d'État* ha respinto il ricorso proposto da quattro associazioni ambientaliste contro il decreto dell'8 aprile 2020, in quanto paventavano un'applicazione ineguale fra territori del diritto ambientale. Il Supremo Consesso francese ha respinto tutti i motivi dedotti dai ricorrenti, in particolare quello fondato sulla violazione del principio di uguaglianza. In particolare, il giudice amministrativo ha precisato che «*dans ces conditions, eu égard au champ du décret attaqué et à ses conditions de mise en œuvre, dont le respect est placé sous le contrôle du juge administratif, la possibilité reconnue aux préfets [...] n'est pas contraire au principe d'égalité*».

³³ La dottrina ha affermato che la pianificazione della cultura sarebbe del tutto ingiustificata e non può trovare applicazione in quanto «*elle est en même temps négation de la liberté de l'esprit et stérilisation de l'esprit créateur*» (J.-M. PONTIER, *Culture et planification*, in *La Revue administrative*, 274, 1993, p. 304 ss.). Tuttavia, non è auspicabile lasciare il settore della cultura privo di una visione strategica. Perciò gli enti che sarebbero direttamente interessati dalla negoziazione di un *contrat de plan* in siffatto ambito sarebbero certamente i Comuni e i Dipartimenti, e non solo le Regioni.

«*France périphérique*»³⁴ corrispondente alle piccole e medie città e alle zone rurali. La l. 6 febbraio 1992, n. 125 (*Administration territoriale de la République*, ATR) ha tentato di porvi rimedio ponendo sullo stesso piano i servizi dello Stato e quelli degli enti locali. Sicché, in ossequio del principio di sussidiarietà – sino a quel momento impiegato soprattutto a livello comunitario e formalizzato dal combinato disposto del decreto del 1 luglio 1992, n. 604, recante la *Charte de la déconcentration*, e della legge ATR – i servizi “decentrati” dovrebbero sostituirsi ai servizi “esterni”, ancorché i compiti di progettazione, di orientamento, di valutazione e di controllo restano affidati solamente alle amministrazioni centrali.

L'intervento legislativo del 1992 è stato parzialmente disatteso con il decreto del 7 maggio 2015, n. 510, il quale reca una nuova *Charte de la déconcentration* che sostituisce quella del 1992 ed esorta le amministrazioni centrali ad adeguare il proprio funzionamento alle sfide dell'amministrazione decentrata. Le implicazioni derivanti da tale normativa sull'attività di pianificazione, soprattutto a livello locale, si sono espresse in una limitazione dell'autonomia e della capacità strategica degli attori coinvolti. Ciò in quanto le parti contrattuali dovrebbero ritrovarsi su alcuni punti di compromesso, sacrificando degli interessi a favore di altri. Tuttavia, il fattore principale per la determinazione dei contenuti del piano risulta fortemente condizionato dall'ammontare delle risorse finanziarie previamente stanziato dal legislatore a favore di un determinato territorio regionale. Anche per queste ragioni si è sviluppata la tendenza a dotare alcuni territori, come l'*Île-de-France* e la Corsica, di schemi di pianificazione e di sviluppo *ad hoc*³⁵.

³⁴ P. HERNU, *La décentralisation territoriale: une réforme inaboutie*, in *Gestion & Finance publiques*, 6, 2017, p. 44.

³⁵ Per l'*Île-de-France* v. gli artt. da L.4411-1 a L.4414-8 CGCT, e specialmente l'art. L.4413-3 che attribuisce alla Regione la competenza alla predisposizione del piano regionale sulla mobilità; per la Corsica, cfr. gli artt. L. 4422-34 e L.4422-36 CGCT secondo i quali il consiglio esecutivo e l'Assemblea della Corsica sono assistiti da un consiglio economico, sociale e culturale che ha il compito di produrre relazioni, in taluni casi obbligatorie, per la predisposizione dei contenuti della pianificazione economica. La specificità di tale modello deriva dall'ampiezza delle competenze dell'Ente, modificate dalla l. 22 gennaio 2002, n. 92, in materia culturale, educativa ed ambientale. Con il *Rapport sur l'évolution institutionnelle de la Corse* dell'11 ottobre 2021 si è proposto di integrare la Costituzione, che già riconosce la Corsica come una *collectivité* a Statuto “particolare” (art. 75-2), con un nuovo titolo XII-bis per attribuire direttamente all'Assem-

Nell'ambito dei CPER è evidente che la disuguaglianza preliminare dei *partner* e in particolare la disparità di risorse a disposizione degli enti territoriali favorisce e giustifica il riaccentramento; ma è sulla ripartizione delle competenze che fa perno l'efficacia dello strumento della pianificazione per contratto³⁶. In questi termini, il ricorso ai *contrats de plan* costituisce il fulcro della *déconcentration* e non già della *décentralisation*³⁷: lo Stato non può abbandonare funzioni che gli sono proprie e dunque, in determinati ambiti, deve mantenere un certo grado di incisività nel verificare che le *policies* territoriali siano coerenti e conformi al piano. Il controllo statale si manifesta quando l'attore amministrativo centrale si rifiuta di sottoscrivere le proposte dell'ente regionale, talvolta col pretesto delle restrizioni finanziarie rispetto ai progetti territoriali: si pensi, a titolo esemplificativo, alle richieste regionali di realizzazione di infrastrutture nei settori idrico, scolastico, dei trasporti, energetico.

Se si garantisse una maggiore autonomia agli enti locali, affinché siano considerati *«partenaires du développement à part entière»*³⁸, si rischierebbe di consentirgli di disattendere l'indirizzo centrale fornito dal Governo. Dunque, occorre chiedersi se una maggiore autonomia degli enti locali corrisponda necessariamente a un modello più democratico. Se così

blea della Corsica la potestà legislativa di adottare il proprio Statuto al fine di determinare in modo chiaro le competenze dell'Ente.

³⁶ Il problema dell'articolazione delle competenze è ancora molto discusso: in tema, cfr. J.-M. PONTIER, *Compétences locales et politiques publiques*, in *Revue française d'administration publique*, 141, 2012, p. 156, secondo cui gli enti territoriali devono disporre di competenze reali ed estese, poiché è l'unico modo per garantire il decentramento. Secondo l'Autore occorre altresì che le politiche pubbliche siano sviluppate in concertazione e cooperazione tra lo Stato e gli enti territoriali.

³⁷ È opportuno precisare che l'attuale organizzazione territoriale francese non può dirsi effettivamente rappresentativa di un fattore policentrico di disgregazione del momento decisionale accentrato. A differenza dell'art. 5 della Costituzione italiana nel quale si riconoscono espressamente le autonomie territoriali, in combinato disposto con gli artt. 114 e seguenti, il sistema organizzativo-amministrativo francese decentrato non riconosce «di più» soggetti abilitati a decidere (A. MASTROMARINO, *Decentrare «alla francese»: la legge di riforma costituzionale n. 2003-276*, in *Politica del diritto*, 2, 2004, p. 349). I poteri di revisione e di indirizzo, nonché di controllo e di direzione, comprimono l'obiettivo della piena e assoluta *décentralisation* in ragione della ricerca massima dell'efficienza amministrativa. In tale contesto, lo Stato «resta il vero protagonista della legge di revisione del 2003, n. 276» (Id., *Decentrare «alla francese», cit.*, p. 356).

³⁸ S. LOUIS, E. MERLE, *L'expérience des contrats de plan*, in *Annuaire des collectivités locales*, tomo VII, Parigi, CNRS Éditions, 1987, p. 63.

fosse, il termine “democrazia” si tradurrebbe nel costante conflitto di posizioni politico-ideologiche fra i diversi livelli di governo, bloccando o rallentando la macchina dello Stato. In tal senso, il modello organizzativo istituzionale rappresenta uno strumento nevralgico di indirizzo politico con ricadute sull’efficacia e sull’incisività della *governance* non solo a livello nazionale bensì soprattutto a livello locale. In particolare, nel dare attuazione al principio di prossimità fissato nell’art. 10 TUE³⁹ il modello decentrato francese si presenta come un *multilevel governance* mitigato. La scelta di adottare la formula contrattuale in luogo del piano regionale, adottato in maggiore autonomia, è dipesa dall’esigenza di conciliare il decentramento territoriale con la pianificazione al livello nazionale. Infatti, i legami tra la politica contrattuale e quella di decentramento si rafforzano man mano che vengono attuati i trasferimenti di competenze dallo Stato alle Regioni. Alla luce del complesso intreccio di poteri e competenze fra lo Stato e gli enti territoriali il modello di *déconcentration*⁴⁰ sembrerebbe contrapporsi alla *décentralisation*.

In tal senso si parla di «pianificazione decentrata», fondata sull’esigenza di democratizzare il processo di elaborazione ed esecuzione del piano⁴¹. Attraverso i *contrats de plan* nulla viene imposto alla Regione, poiché è essa stessa attrice protagonista degli impegni che vorrà assumersi. Ne discende la qualificazione del decentramento quale strumento di pianificazione che deve tener conto sia delle strategie nazionali generali che dei progetti locali in materia di sviluppo economico e sociale.

2.1 I CPER e il potere contrattuale delle Regioni

Il “lato” regionale della pianificazione contrattuale deve conformarsi a due ulteriori esigenze: quella di rendere le attività territoriali conformi al piano nazionale (ossia ai *programmes prioritaires d’exécution*, PPE); quella di contribuire alla realizzazione degli obiettivi territoriali compatibili con quelli del piano nazionale. Dunque, nelle more della procedura

³⁹ Art. 10, par. 3, TUE: «[...] Le decisioni sono prese nella maniera il più possibile aperta e vicina ai cittadini».

⁴⁰ Giova chiarire che, a differenza del *préfet*, la figura del Sindaco è l’unica autorità a essere decentrata e deconcentrata al tempo stesso (cosiddetto *double casquette*).

⁴¹ Id., p. 49.

di negoziazione dei relativi contenuti vi sarà una fase di trattativa in cui gli interessi regionali dovranno essere bilanciati con quelli nazionali. Alla luce della recente circolare del *Premier ministre* del 13 giugno 2019, n. 6092-SG, vengono individuate quattro aree in cui è richiesto l'intervento diretto dello Stato: sviluppo economico; urbanistica; famiglia e infanzia; cultura. In tali ambiti alle Regioni residua il ruolo di coordinamento, di impulso e di valutazione delle politiche pubbliche, senza la possibilità di contribuire alla determinazione di queste ultime. In verità, giova evidenziare che molte delle originarie *grandes priorités*, come le politiche in materia di tecnologia, aiuti alle imprese, formazione e ricerca – che prima del 1982 si sarebbero imposte *de plano* sugli interessi locali –, rientrano ora nelle nuove attribuzioni delle Regioni da concretizzarsi attraverso i *contrats de plan*.

In aggiunta, la circolare richiamata accentua le attribuzioni del prefetto per il coordinamento territoriale degli indirizzi del Governo, in attuazione di una politica di deconcentrazione, al fine di evitare un'eccessiva dispersione di potere a livello territoriale. Pertanto, la *déconcentration* non costituisce un corollario⁴² della *décentralisation*, in quanto l'“azione pubblica negoziata” – strumento d'attuazione della prima – consente già di intavolare un rapporto collaborativo con tutti i soggetti titolari di poteri periferici. Inoltre, la citata *Charte de la déconcentration* del 2015 attribuisce ai livelli territoriali non già il potere di determinare le politiche pubbliche quanto piuttosto «*le pouvoir [de] mettre en œuvre les politiques publiques [définies] au niveau national*»⁴³. Ne discende che il modello organizzativo così delineato non corrisponde a una forma di *décentralisation-participation*, ove il contratto rappresenta l'anello principale di un sistema d'attuazione di politiche pubbliche determinate prevalentemente dalle amministrazioni centrali.

La tecnica contrattuale improntata sul modello francese comporta uno spostamento del baricentro nella bilateralità del potere pubblico – centrale e locale – verso lo Stato e precisamente nella figura del *préfet* il quale, in occasione dei *contrats de plan*, può stabilire quali siano le politiche

⁴² Cfr. *La déconcentration, corollaire de la décentralisation*, pubblicato dal sito di informazione *Vie-publique.fr.*, 20 gennaio 2022.

⁴³ Art. 1.

pubbliche territoriali meritevoli di finanziamento. Ciò non deve necessariamente essere interpretato in termini negativi in quanto alcuni servizi pubblici, ad esempio quello sanitario, dei trasporti, ovvero anche quello energetico, richiedono una presenza non minima dello Stato (centrale) ai fini del monitoraggio, nonché della determinazione dei contenuti, dell'attività gestoria⁴⁴.

Un modello organizzativo di *décentralisation* assoluto alimenterebbe un sistema di «auto-sviluppo»⁴⁵, secondo un modello *bottom-up*, che si porrebbe in contraddizione con la portata nazionale di taluni interessi pubblici⁴⁶.

Lo strumento di programmazione negoziata afferma un principio di partenariato sociale, in cui l'intervento pubblico nell'economia non si manifesta come l'ingerenza del centro nelle autonomie territoriali, bensì in termini funzionali rispetto all'esigenza di coordinamento tra azione accentrata e azione decentrata. Pertanto, la *decéntralisation* francese appare fondata non solamente su una precisa collocazione organizzativa delle competenze⁴⁷, bensì sulla capacità dello strumento di pianificazione contrattuale di «assorbire» l'elemento della territorialità. Ne deriva un modello organizzativo territoriale con una natura ibrida: *strumentale*, in quanto «macchina» perché il decisore politico usa il modello organizza-

⁴⁴ Un'impostazione non dissimile è stata adottata dal recente Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza in Italia, ove la relativa *governance* risulta fortemente accentrata nella neo-istituita Cabina di regia (di cui all'art. 2, d.l. 31 maggio 2021, n. 77, conv. con modif. dalla l. 29 luglio 2021, n. 108), che ha il compito di poteri di indirizzo, impulso e coordinamento generale sull'attuazione degli interventi del PNRR, e alla quale vi partecipano il Presidente del Consiglio dei Ministri – che la presiede –, i Ministri e i Sottosegretari di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri competenti in ragione delle tematiche affrontate in ciascuna seduta, ma non i rappresentanti delle Regioni.

⁴⁵ Con riguardo all'ordinamento italiano, cfr. G.M. ESPOSITO, *Amministrazione per accordi e programmazione negoziata*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 1999, p. 20.

⁴⁶ Nell'ordinamento italiano ciò è particolarmente evidente specie alla luce di alcune fondamentali competenze del Cipe che restano indipendenti dal livello amministrativo di attività. In tali casi sarebbe preferibile un sistema *top-down*, come avviene in verità nel modello francese attraverso la forte presenza del *préfet* regionale.

⁴⁷ In tale contesto trova applicazione il cosiddetto principio di articolazione, in base al quale si garantisce «una qualche misura di tutela alle posizioni giuridiche toccate dall'azione dell'apparto centrale»: così, L. TORCHIA, *Le amministrazioni nazionali*, Padova, Cedam, 1988, p. 212. Con riguardo al modello della pianificazione contrattuale francese può invece richiamarsi il principio di «integrazione».

tivo più rispondente all'indirizzo e alle finalità che intende perseguire; *plurisoggettivo*, in quanto si registra una molteplicità di soggetti che insistono sull'organizzazione⁴⁸. Se quest'ultimo elemento è facilmente riscontrabile, occorre chiedersi in cosa consista la strumentalità del modello organizzativo: si tratta di un dispositivo congegnato per perseguire i diversi scopi dei soggetti coinvolti. In ciò non si ravvisa un elemento funzionale dell'organizzazione che si esaurisce di converso nell'indirizzo e nelle direttive fornite dall'ente di riferimento.

L'esigenza principale che ha spinto il legislatore del 1982 a introdurre un modello pressoché opposto al precedente⁴⁹ è stata quella di favorire l'efficacia dei progetti locali di sviluppo mediante il coinvolgimento dei soggetti che direttamente esprimono gli interessi delle comunità locali. Ben si comprendono le ragioni per cui il legislatore dovette chiarire nei mesi immediatamente successivi⁵⁰ alla riforma che il vero obiettivo della pianificazione decentrata era quello di elaborare un metodo originale di regolazione dell'economia per la predisposizione di un progetto collettivo, ove la Regione si sarebbe posta tra la fase ascendente – di elaborazione del piano – e quella discendente – dell'attuazione dello stesso. Se, da un lato, è auspicabile una maggior presenza del Governo per taluni servizi, dall'altro, mediante tale (ri)orientamento economico a livello territoriale si rischia di rendere eccessivamente eterogenei i programmi contrattuali regionali, depotenziando la scelta originaria di attribuire maggiori poteri decisionali agli enti territoriali. La questione ruota attorno alla gestione finanziaria: le Regioni che hanno un maggior impatto (politico) a livello istituzionale saranno anche quelle meno limitate nelle more della pianificazione contrattuale.

⁴⁸ Sui rapporti tra la soggettività e l'organizzazione, cfr. Id., *Le amministrazioni nazionali*, cit., spec. p. 198 ss.

⁴⁹ Secondo S. LOUIS, E. MERLE, cit., p. 55, con la formalizzazione dei *contrats de plan* si accentua la tendenza all'uniformità, legata essenzialmente alla «*difficulté éprouvée par les différents partenaires d'effectuer de véritables choix d'objectifs prioritaires*». L'esigenza di uniformare i programmi regionali si manifesta nel conseguente incremento dei poteri centrali di controllo, divenuti più incisivi, sui segmenti periferici «*au point de décider de l'avenir à leur place*».

⁵⁰ Rapporto della Sottocommissione «*Décentralisation et planification*», Commissione per la riforma della pianificazione, 5 luglio 1982, p. 12.

Secondo parte della dottrina⁵¹, non si può tuttavia negare che tali strumenti negoziali abbiano portato con sé effetti largamente positivi, sebbene essi dipendano prevalentemente dal peso politico del rapporto fra l'ente regionale e lo Stato – dunque, da elementi congiunturali – piuttosto che dalle nuove modalità negoziali. Occorre, pertanto, aver riguardo sia al contesto economico che a quello politico. Ciò non costituisce necessariamente un elemento negativo, in considerazione del rilievo per cui fra l'amministrazione centrale e le articolazioni territoriali dovrà esserci sempre un rapporto di compromesso. Non è, del resto, immaginabile un contesto in cui o la Regione o l'ente ministeriale ripongano reciprocamente totale fiducia nell'operato altrui, né può dirsi democratico un modello organizzativo in cui l'ente territoriale prevalga su quello centrale e viceversa. Dunque, è del tutto fisiologico il rilevamento della *méfiance* da parte delle direzioni ministeriali nei confronti di taluni progetti regionali in settori come quello sanitario.

Ciò che invece sembra opinabile nell'ambito dei rapporti fra *contrats de plan* e *décentralisation* è, anzitutto, il duplice ruolo contestualmente assunto dallo Stato, ovvero quello di arbitro e di contraente. La tecnica contrattuale, che di fatto deroga al principio di parità di trattamento degli enti territoriali – di cui anche lo Stato ne fa parte –, favorisce, da un lato, la concorrenza tra le Regioni ma, dall'altro, alimenta a una vera e propria “messa all'asta” dei fondi statali. Le Regioni possono, dunque, trovarsi innanzi a un'alternativa complessa circa il grado della propria autonomia di pianificazione: mantenerla, resistendo alle sollecitazioni dello Stato, col rischio di dover rinunciare a una buona parte degli aiuti finanziari; ovvero impegnarsi nella trattativa contrattuale per raggiungere una soluzione di compromesso, a scapito di taluni interessi locali.

2.2 Il ruolo del préfet nella pianificazione contrattualizzata

Alla luce del contesto poc'anzi delineato giova soffermarsi, seppure nei limiti di quanto qui interessa, su alcuni aspetti che riguardano la figura del prefetto in Francia in correlazione alla pianificazione socio-economica territoriale.

⁵¹ S. LOUIS, E. MERLE, cit., p. 57.

La legge del 28 *pluviôse an VIII* (17 febbraio 1800) stabiliva che il prefetto era il solo responsabile dell'amministrazione locale e con ciò non si attuò un vero e proprio decentramento quanto piuttosto una deconcentrazione dei poteri dell'autorità centrale a livello locale. Il paradosso generato dalla compresenza della deconcentrazione e del decentramento è perpetrato anche in epoca repubblicana, nelle sue diverse versioni, ove il *préfet* acquisisce rilevanza costituzionale e trova riscontro positivo nell'art. 72⁵² della Costituzione secondo cui tale figura è, negli enti territoriali della Repubblica, il rappresentante dello Stato e di ciascuno dei membri del Governo; è altresì responsabile degli interessi nazionali, del controllo amministrativo e del rispetto delle leggi. In quest'ottica, il prefetto impedisce la concreta attuazione di un decentramento più solido, poiché esso costituisce l'emblema della deconcentrazione nell'ambito della quale il potere di indirizzo socio-economico resta accentrato.

Nell'ambito della pianificazione contrattuale il prefetto regionale francese ha, fra gli altri, il compito di negoziare⁵³ il contenuto del *contrat* fra la Regione e lo Stato per conto di quest'ultimo. Diviene, in sostanza, una vera e propria parte contrattuale della trattativa in qualità di depositario dell'autorità statale.

Il trasferimento di maggiori poteri e competenze al prefetto regionale è il risultato di un lungo processo legislativo che ha avuto inizio con il decreto del 10 maggio 1982, n. 390. La normativa ha ribattezzato il *préfet* «*commissaire de la République de région*», ovvero come rappresentante diretto del Primo ministro e di ciascuno dei Ministri nella Regione. Successivamente fu introdotto il decreto del 29 aprile 2004, n. 374 che abroga il decreto 1982 e delinea i poteri dei prefetti in relazione all'organizzazione dei servizi dello Stato nelle Regioni e nei dipartimenti. La norma si innesta nel contesto del rinnovamento programmatico avviato

⁵² «*Dans les collectivités territoriales de la République, le représentant de l'État, représentant chacun des membres du Gouvernement, a la charge des intérêts nationaux, du contrôle administratif et du respect des lois*». Per un maggior approfondimento sul ruolo del *préfet* nell'ambito della Costituzione, cfr. R. BONNAUD-DELMARE, *Le préfet dans la Constitution française de 1958*, R.I.S.A., 1961, pp. 5-15.

⁵³ Sul punto cfr., senza pretesa di completezza: B. LARVON, *Le préfet face au XXI^e siècle*, Parigi, Economica, 2001, p. 73; É. KERROUCHE, *Corps préfectoral et représentations de l'État*, Bordeaux, Université Montesquieu-Bordeaux IV, 1997; P. BERNARD, *Le préfet de la République. Le chêné et l'olivier*, Parigi, Economica, 1999.

nel 2001 con la *loi organique aux lois de finances* (LOLF), della quale ne diviene un complemento. In sostanza, all'accrescimento dei poteri del prefetto corrisponde una compressione dell'autonomia territoriale, specie in campo finanziario. Si tratta della costante contrapposizione tra l'accentramento giacobino e il decentramento girondino, la quale non ha ancora trovato una soluzione convincente e univoca ma si è concretizzata in una situazione di compromesso.

Così, mentre al prefetto spettano due ruoli fondamentali – la predeterminazione “negoziata” dei contenuti del piano⁵⁴ e la vigilanza sulle modalità esecutive dello stesso – la Regione è incaricata dell'esecuzione della programmazione finanziaria territoriale risultante dalla contrattazione con il rappresentante dello Stato. In aggiunta, l'art. 5 del decreto n. 374 del 2004 stabilisce che il prefetto adotta il progetto di azione strategica dello Stato nella Regione. Difatti, l'unico incaricato di guidare le politiche di sviluppo economico e di pianificazione del territorio resta il *préfet*⁵⁵. L'incremento dei poteri del prefetto regionale mostra la diversa configurazione attribuita dal legislatore francese a questa peculiare istituzione, la quale da autorità di vigilanza sull'esecuzione della programmazione economica assume il ruolo decisionale tipico delle autorità territoriali di *droit commun*⁵⁶.

Diversamente dal decreto del 2004, che attribuisce alle Regioni⁵⁷ il ruolo di promozione e di coordinamento delle politiche pubbliche, l'introduzione del decreto del 16 febbraio 2010, n. 146 ha comportato, oltre ad alcune modifiche alla ripartizione delle competenze tra Stato e *collectivités territoriales*, un rafforzamento del ruolo del prefetto francese

⁵⁴ Qui il termine è impiegato come sinonimo di piano, in considerazione del fatto che nel decreto n. 374 non v'è alcun richiamo al concetto di *plan*.

⁵⁵ In questo senso, cfr. Y. OUEDRAOGO, *La place du préfet de région dans l'organisation administrative française*, in *Les Annales de droit*, 13, 2019, pp. 163-166.

⁵⁶ Giova precisare che la categoria degli enti territoriali di *droit commun* sono i Comuni, i Dipartimenti e le Regioni, così come stabilito dall'art. 72, par. 1, *Const.*

⁵⁷ Così M. LEROY, E. PORTAL, *Contrats, finances, territoires*, Parigi, L'Harmattan, 2006, e J.-M. PONTIER, *Les contrats de plan entre l'État et les Régions*, Parigi, Presses Universitaires de France, 1998, p. 121 secondo cui i *contrats de plan*, almeno nelle prime tre generazioni, hanno rafforzato il ruolo delle Regioni poiché, secondo l'Autore, sono divenute dei *partner* privilegiati dello Stato.

in ragione dell'attribuzione della "nuova" funzione di *pilotage*⁵⁸ delle politiche pubbliche a livello territoriale.

Dunque, dall'evoluzione della funzione prefettizia, in origine connotata dalla sola gerarchia a livello territoriale e di recente integrata con le competenze di progettista, negoziatore e *manager*⁵⁹, si evince che la decontrazione non si sostituisce al decentramento: piuttosto, è lo Stato-amministratore(-interventore) che subentra allo Stato-legislatore. In altri termini, il *préfet d'après la décentralisation* non vede scomparire totalmente la sua autorità sugli enti decentrati poiché rappresentando lo Stato nei territori è dotato di poteri autoritativi per assicurare la preminenza degli interessi nazionali su quelli locali⁶⁰, esercitando ad esempio il controllo di legittimità sugli atti emessi dagli enti territoriali. Tale funzione gli consente di adire il giudice amministrativo ai fini dell'annullamento *ex post* di un atto di una *collectivité*. Ne deriva che, sebbene il decentramento abbia ampiamente rivisitato i contenuti del rapporto tra lo Stato e i territori, esso non ha disatteso i principi affermati dalla *loi de pluriôse*. Questa qualificazione giuridica non sembrerebbe essere mutata a fronte del profondo percorso di riforma dell'alta burocrazia avviato recentemente in Francia.

Anzitutto, il *décret* del 6 aprile 2022, n. 491 istituisce il *corps des administrateurs de l'Etat* in seguito alla contestuale estinzione del corpo dei prefetti e dei sottoprefetti. In verità, non si tratta di una vera e propria soppressione, poiché sia le funzioni che la nomenclatura sono state conservate. Le novità di questo recente intervento normativo, in vigore dal 1 gennaio 2023, si debbono ravvisare nella logica di funzionalizzare l'alta dirigenza amministrativa e nel tentativo di interrompere le eccessive interdipendenze politico-amministrative dei prefetti francesi con l'amministrazione centrale, nonché di avviare un nuovo processo di reclutamento assicurando la diversificazione dei profili professionali.

⁵⁸ N. KADA, *La réforme de l'État territorial*, in *Revue française d'administration publique*, 1, 2012, p. 117.

⁵⁹ G. MARCOU, *Bilan et avenir de la déconcentration*, in *Annuaire des Collectivités Locales*, tomo 22, *L'organisation territoriale de la France*, CNRS Éditions, Parigi, 2002.

⁶⁰ In tal senso cfr. il richiamato art. 72 *Const.*, nonché il *décret* del 10 maggio 1982, n. 389 relativo ai poteri del prefetto in qualità di depositario dell'autorità dello Stato.

Con riguardo alla prima finalità il *décret* n. 491 stabilisce all'art. 2 una durata massima di nove anni per l'esercizio continuo delle funzioni di prefetto, indipendentemente dal numero degli incarichi⁶¹ assegnati durante tale periodo. Inoltre, i decreti delle prime nomine dei prefetti sono adottati su proposta del Primo ministro, del Ministro dell'interno ma condizionati al parere positivo di un comitato consultivo⁶².

In questa nuova ottica si innesta altresì la riforma dell'istituzione nazionale di formazione dell'alta dirigenza che ha comportato la soppressione dell'*École nationale d'administration* (ENA) con l'ordinanza del 2 giugno 2021, n. 702 per lasciar spazio all'*Institut national du service public* (INSP)⁶³.

Le riforme poc'anzi ricordate, piuttosto che apportare un vero e proprio cambiamento, sembrerebbero consistere in una *mossa gattopardiana* secondo cui «tutto deve cambiare perché tutto resti come prima», ancorché l'elemento di discontinuità rispetto al passato consiste nell'esigenza di assicurare la stessa base di formazione a tutti gli alunni-amministratori dello Stato, siano essi prefetti, ambasciatori, rettori o direttori delle amministrazioni.

Inoltre, in più interventi il Governo francese⁶⁴ ha evidenziato l'impellenza di interrompere il cosiddetto fenomeno del «determinismo» nella graduatoria degli alunni a conclusione del ciclo di studi presso l'ENA. Tale fenomeno ha consentito negli ultimi 25 anni ai migliori posizionatisi nella graduatoria di scegliere i *grands corps* (*Conseil d'État, Cour des*

⁶¹ Il termine *emplois* si riferisce ai quattro gruppi in cui è suddiviso il corpo prefettizio (cfr. l'art. 5 del *décret* n. 491 del 2022): I) *les emplois de préfet de la région d'Ile-de-France, préfet de Paris et de préfet de police de Paris*; II) *les emplois de préfet de région, à l'exception de l'emploi de préfet de la région d'Ile-de-France, préfet de Paris et des emplois de préfet de région outre-mer*; III) *les emplois de préfet de département et les emplois de préfet de région outre-mer. Les emplois de haut-commissaire de la République en Nouvelle-Calédonie, de haut-commissaire de la République en Polynésie française, de préfet, administrateur supérieur des îles Wallis et Futuna et de préfet, administrateur supérieur des Terres australes et antarctiques françaises sont assimilés aux emplois de préfet du groupe III*; IV) *les autres emplois de préfet et de préfet délégué*. Si evince chiaramente la distinzione funzionale fra le varie figure di prefetto.

⁶² L'art. 3 del *décret* n. 491 del 2022 stabilisce che il comitato è incaricato altresì del compito di formulare un parere sull'idoneità professionale delle persone che possono essere nominate per la prima volta per l'impiego di prefetto.

⁶³ Istituito con decreto del 1 dicembre 2021, n. 1556 ed entrato in vigore il 1 gennaio 2022.

⁶⁴ Cfr. il *Rapport Thiriez "Mission Haute Fonction Publique"* del 18 febbraio 2020.

comptes, Inspection générale des finances). Per correggere questa disfunzione di sistema, a tutti gli alunni dell'ENA saranno attribuite anzitutto funzioni operative, ovvero prefettizie, nelle amministrazioni decentrate⁶⁵. Di conseguenza, per poter entrare a far parte dei *grands corps* occorrerà distinguersi per i risultati concretamente ottenuti, ossia a seguito di un processo di selezione meritocratico a cui sarà possibile accedere solo dopo aver maturato un certo numero prestabilito di anni d'esperienza. In ciò si comprende il limite temporale di nove anni assegnato alla funzione prefettizia con la riforma del 2022. Invero, tali riforme sembrerebbero tese a potenziare ancor di più la presenza dello Stato nei territori, incardinandosi in un modello di *déconcentration* piuttosto che di *décentralisation*.

3. Il fattore finanziario dei *contrats de plan*

I *contrats de plan* devono fissare con precisione e in anticipo gli impegni finanziari che si assumeranno i contraenti, le modalità di controllo e di vigilanza, nonché l'attuazione concreta dei programmi delineati. Più precisamente, ogni piano contiene tre elementi essenziali: la precisazione della dimensione spaziale di applicazione del piano; l'illustrazione degli obiettivi della Regione a seconda delle proprie competenze; la conformità e continuità ai preesistenti progetti locali.

La riflessione secondo cui le Regioni, per poter perseguire le proprie strategie di sviluppo, debbano raggiungere compromessi talvolta non soddisfacenti e integrare i propri programmi con gli obiettivi nazionali, recependoli nel piano regionale, potrebbe essere contraddetta laddove la normativa di riferimento sia dotata di un sufficiente grado di chiarezza circa il riparto di competenze fra Stato e le Regioni. Ne deriva tuttavia il rischio di contribuire alla realizzazione di un'organizzazione amministrativa statica, con evidenti ripercussioni sull'efficienza dell'azione amministrativa.

Vero è che il fattore finanziario gioca un ruolo assai rilevante nel riorientamento delle politiche regionali, e in tal senso i *contrats de plan* rischiano di divenire mere appendici degli atti di programmazione nazionale. La

⁶⁵ Attualmente solo il 10% degli studenti che si diplomano presso l'*École* sono assegnati a servizi decentrati. Fonte: <https://www.vie-publique.fr/en-bref/279359-suppression-de-lena-reforme-de-la-formation-des-cadres-de-letat>.

ripartizione delle risorse, comprensive di quelle europee, costituisce il solo elemento fondante il *contrat de plan*: pertanto, alla base dei contratti di piano sembrerebbe esservi prevalentemente una *logique financière*⁶⁶. Se si volesse indulgere a tale impostazione, dall'elemento finanziario deriverebbero due differenti attribuzioni: da un lato, quella statale in cui il ministero competente, attraverso il *préfet* collocato sul territorio, deve vigilare sulla conforme esecuzione del piano da parte della Regione. Dall'altro, quella regionale la cui natura finanziaria è legata essenzialmente al corretto impiego delle risorse pubbliche.

La definizione a monte dei limiti di spesa da parte dello Stato comporta una rilevante incidenza sulla capacità di negoziazione della Regione. Nondimeno, non appare così rischiosa la prassi di calcolare preventivamente il contributo da destinare alle Regioni a seconda dei progetti che queste intendono realizzare e *consacrer* nel *contrat de plan*.

Ebbene, non è stata disattesa l'esigenza di perfezionare la scelta degli obiettivi da realizzare mediante la contrattazione, affinché i finanziamenti destinati a un numero più limitato di progetti possano garantire una maggiore perequazione delle risorse e rendere omogenea la qualità dei servizi pubblici offerta nei territori regionali. Si consideri a titolo esemplificativo il contratto di piano stipulato con la *Région* dell'*Île-de-France*⁶⁷ per il periodo 2021-2027 e caratterizzato dall'esigenza di fornire una risposta (anche) territoriale alle situazioni di crisi emerse a fronte dell'emergenza epidemiologica da Covid-19. Tale negozio si innesta nella nuova generazione dei *contrats de plan* che debbono rispettare tre principi: le aspettative e i bisogni dei territori sono individuati mediante un approccio «dal basso»; l'ampliamento del perimetro di contrattualizzazione con nuove tematiche per coadiuvare i territori nelle transizioni ecologiche, digitali, produttive e demografiche (salute, agricoltura, sport,

⁶⁶ M. LEROY, *La logique financière de l'action publique conventionnelle dans le contrat de plan État-Régions*, Parigi, L'Harmattan, 2000, oltre a ID., *Les contrats de plan État-Régions en France*, cit., p. 17 ss.

⁶⁷ Tra le differenze rispetto alla generazione precedente (2015-2020) rileva l'impatto che l'emergenza pandemica da Covid-19 ha prodotto sulla gestione dei servizi pubblici essenziali. Al riguardo, la pandemia ha fatto sì che il servizio sanitario e quelli adesso correlati catalizzassero la distribuzione di ingenti risorse pubbliche: nel 2021 il Governo, tramite il *Ségure de la santé*, ha stanziato 19 miliardi di euro per rilanciare gli investimenti nella sanità pubblica.

istruzione, parità di genere, beni demaniali marittimi); assicurare lo stretto collegamento con i fondi europei derivanti dal *Recovery fund* e dal relativo *Next generation Ue*.

Si potrebbe obiettare che il *contrat* stipulato dall'*Île-de-France* costituisce un esempio non replicabile poiché riguarda la Regione francese più importante per la presenza al suo interno della capitale. Vero è che il limite in concreto della configurazione del *contrat de plan*, come strumento di pianificazione economica territoriale attraverso la distribuzione delle risorse, potrebbe consistere in un'eccessiva disparità di trattamento fra enti regionali.

La programmazione finanziaria è, del resto, una prerogativa statale: basti pensare alla riforma del 2001⁶⁸ in materia di bilancio dello Stato attra-

⁶⁸ I fondamenti della finanza pubblica francese si debbono rinvenire, prima ancora che nella Costituzione del 1958, in alcune norme della Dichiarazione dei diritti dell'uomo del 1789. In particolare, secondo gli artt. 13, 14 e 15 l'adozione del bilancio presuppone l'esistenza di un'istituzione rappresentativa dei cittadini. Inoltre, coloro che debbono amministrare e quindi impiegare i fondi pubblici rispondono della relativa gestione nei confronti della «*société*». Con la promulgazione della quinta Costituzione francese del 4 ottobre 1958, i principi della finanza pubblica hanno trovato il proprio fondamento direttamente nella Carta costituzionale, in relazione alla gestione delle finanze di tutte le amministrazioni pubbliche. Nel 1959 fu approvata la prima legge organica in materia finanziaria, l'*ordonnance* del 2 gennaio 1959, n. 59. Il rilievo per cui la legge organica in materia di finanza pubblica sia stata adottata a pochi mesi dall'entrata in vigore della Costituzione denota l'importanza che il legislatore francese attribuiva – e attribuisce – alla gestione delle risorse dello Stato, inteso come canale privilegiato per l'attuazione delle politiche pubbliche. L'*ordonnance* poggia sull'art. 34, par. 5, della Costituzione del 1958 che stabilisce che «*les lois des finances déterminent les ressources et les charges de l'État dans les conditions et sous les réserves prévues par une loi organique*», da leggersi in combinato disposto all'articolo 47, il cui primo comma prevede che «*le Parlement vote les projets de loi de finances dans les conditions prévues par une loi organique*». Nella sua struttura l'*ordonnance* del 1959 era più breve del precedente *decret* del 1956, il quale stabiliva all'art. 1 che «*les lois des finances déterminent la nature, le montant et l'affectation des ressources et des charges de l'État, compte tenu d'un équilibre économique et financier qu'elles définissent*», mentre alla disposizione successiva indicava le due leggi che hanno il carattere di leggi finanziarie: «*la loi des finances de l'année et les lois rectificatives; la loi de règlement*», ossia il rendiconto. In sostanza, il *décret-loi* del 19 giugno 1956 ha posto il bilancio dello Stato al servizio della crescita e dell'equilibrio economico, finalità che fu conservata dall'*ordonnance* del 1959 agli artt. 1 e 32. Fino al 2001 la legge di bilancio era retta da due funzioni dominanti: la prima, risalente all'*ordonnance* del 1959, consiste nell'instaurazione di un ordine finanziario volto a rendere chiari e significativi i bilanci degli enti pubblici. Ciò ha indubbiamente favorito l'esercizio da parte del Parlamento dei suoi poteri in materia finanziaria, ma in particolar modo ha assicurato un miglior controllo del sistema finanziario da parte del Ministero delle Finanze. La seconda funzione concerne la regolazione del mercato. Il 1° agosto 2001 fu approvata una importante riforma del sistema di finanza pubblica francese contenuta nella *loi organique aux lois des finances* (LOLF) la quale, come detto, attribuisce una nuova finalità alla legge di bilancio dello Stato.

verso la quale lo Stato definisce innanzitutto le missioni e gli obiettivi; in secondo luogo, procede allo stanziamento e all'assegnazione dei fondi – amministrazioni ministeriali comprese –, secondo una visione complessiva delle sue missioni e degli obiettivi.

Nondimeno, piuttosto che imporre a livello nazionale degli obiettivi da perseguire a livello regionale, come accade nell'ordinamento italiano rispetto ai livelli essenziali di assistenza (LEA), i *contrats de plan* promuovono una regolazione flessibile e dinamica della pianificazione territoriale. Fintantoché sarà lo Stato a stanziare le risorse allora il contenuto dei CPER sarà fortemente orientato dalla controparte centrale, sebbene nella fase della negoziazione la proposizione dei progetti sia rimessa all'ente regionale.

Dunque, l'azione pubblica rimane centrale ma tende a essere territorializzata. Di converso, si è affermato che le politiche di sviluppo coordinato possono essere solo politiche di *déterritorialisation*⁶⁹. Ma quest'impostazione non spiega perché nei *contrats de plan* i fondi sono stanziati esclusivamente per una Regione in particolare: si riprenda l'esempio del *contrat* 2021-2027 stipulato con la Regione *Île-de-France* nel quale è stabilito che nell'ambito della missione ambientale sarà finanziata la realizzazione di quattro nuove riserve naturali⁷⁰. Ne discende che il territorio costituisce un ulteriore elemento condizionante l'intervento finanziario delle autorità pubbliche centrali, sollecitate dagli stimoli delle Regioni. Dal punto di vista della territorialità, le Regioni stanno assumendo sempre meno rilevanza ai fini della programmazione economica locale, poiché il legislatore francese sembrerebbe orientato a fornire maggior rilievo alla figura istituzionale delle *métropoles* e ai rapporti che ne derivano con il Governo. Nel 2017 sono stati stipulati due contratti, i cosiddetti *Contrats de coopération métropolitaine* (CCM)⁷¹ ispirati ai *Contrats de*

⁶⁹ Cfr. J.-M. PONTIER, *Territorialisation et déterritorialisation de l'action publique*, A.J.D.A., 1997, p. 726.

⁷⁰ *Contrat de Plan État-Région* 2021-2027, p. 49.

⁷¹ Il 27 gennaio 2017 il Primo ministro Bernard Cazeneuve ha firmato, in partenariato con le città di Rennes e di Brest, i cosiddetti *pactes métropolitains d'innovation* con l'obiettivo di intensificare i rapporti Stato-*métropoles*.

réciprocité lanciati nel 2015 e incentrati sui progetti di cooperazione tra le *métropoles* e le piccole aree urbane periferiche.

Di conseguenza, tali contratti si porrebbero su un piano parallelo rispetto alla contrattazione con le Regioni. Inoltre, le tematiche oggetto della contrattazione, ovvero transizione energetica e ambiente, *smart cities* e mobilità, sviluppo economico e internazionalizzazione delle realtà locali coincidono in parte con le missioni concordate con le Regioni.

Stando al quadro delineato di diritto positivo, la *métropole* potrebbe sostituirsi alla Regione come ente complementare allo Stato nel breve periodo, in virtù di una delega di poteri il cui esercizio è motivato dall'esigenza del Governo di assicurare un'azione pubblica maggiormente rispondente ai bisogni delle comunità locali. In quest'ottica, la *décentralisation* si configura come una tecnica legislativa per consentire alle realtà territoriali di partecipare all'esercizio del potere di pianificazione nazionale.

Nondimeno, le recenti crisi finanziarie – quella degli anni 2008-2013 (circa) e quella attualmente in corso – e sanitaria hanno richiesto il ritorno di una forte presenza dello Stato soprattutto in ambito economico, comportando un affievolimento del rilievo dei *contrats de plan* e riducendo il potere economico regionale a «*une fiction*»⁷².

4. Alcune osservazioni conclusive

Alla luce delle recenti tendenze normative richiamate può affermarsi che lo strumento della pianificazione contrattuale non favorisce la cooperazione fra enti territoriali, che invece dovrebbe essere il punto nevralgico del decentramento. Al contrario, esso alimenta il divario fra enti territoriali ove quelli che riescono a ottenere maggiori finanziamenti possono garantire maggiori e migliori servizi. In tal senso è stato affermato⁷³ che il decentramento amministrativo non solo può ridurre l'instabilità politica ma può anche migliorare la *governance* rendendo gli amministratori locali *accountable* del loro operato. Tuttavia, resta lo Stato a stabilire *in*

⁷² H. ISAÏA, *L'évaluation des nouveaux contrats de plan Etat-Région (2000-2006)*, Parigi, L.G.D.J., 1999, p. 38.

⁷³ Cfr. J.-P. FAGUET, (2011) *Decentralization and governance*, in *Economic Organisation and Public Policy Discussion Papers*, 27, Londra, London School of Economics and Political Science, 2011.

primis l'ammontare della spesa per l'esercizio contabile successivo⁷⁴, dal quale dipende il finanziamento dei piani locali.

Di recente si è introdotto un altro strumento di intervento dello Stato a sostegno delle politiche e dei progetti realizzati dai Comuni e dai loro raggruppamenti, ovvero i *contrats de cohésion territoriale* istituiti dalla l. 22 luglio 2019, n. 753⁷⁵. Al riguardo, il *Conseil d'État*⁷⁶ ha evidenziato l'eccessiva moltiplicazione degli strumenti contrattuali di pianificazione nel corso degli ultimi decenni, precisando che i *contrats de plan* costituiscono il quadro unificato di negoziazione fra lo Stato e gli enti territoriali. Per evitare una sovrapposizione fra gli strumenti di programmazione territoriale, la *loi* «3DS» pone il contratto di coesione territoriale a integrazione dell'insieme dei contratti di pianificazione ai quali non vi si sostituisce. Da ciò ne deriva che i *contrats de plan* costituiscono il *genus* e i *contrats de cohésion* la *species*.

In aggiunta, il sistema giuridico in tema di *décentralisation* si trova ad oggi in una condizione “sospesa”, nel senso che le *collectivités territoriales* appaiono le une separate dalle altre in un contesto in cui il legislatore sembrerebbe propendere per un rafforzamento ulteriore del ruolo del *préfet* attraverso la facoltà, fra le altre, di deroga al fine di fronteggiare le contingenze emergenziali.

Dunque, anche dopo quarant'anni dal «decentramento» territoriale il prefetto resta ancora titolare di un potere autoritativo sugli enti territoriali attraverso il cui esercizio mantiene e garantisce la preminenza degli interessi nazionali su quelli locali⁷⁷. In questo senso, il decentramento e la deconcentrazione finiscono per confondersi nella più ampia categoria della *différenciation* il cui vago contenuto contribuisce a generare maggior confusione nel trasferimento agli enti territoriali delle competenze sulla cura degli interessi pubblici di prossimità.

⁷⁴ Cfr. il sistema di programmazione finanziaria di cui alla LOLF.

⁷⁵ Contestualmente viene istituita anche l'*Agence nationale de la cohésion des territoires*.

⁷⁶ *Avis sur projet de loi*, 6 maggio 2021, p. 22.

⁷⁷ Così, cfr. L. BOUCHARD, *Le préfet: un instrument de domination devenu outil de dialogue?*, in *Gestion et management public*, 4, 2015, p. 42. A contrario, sull'importanza della professione prefettizia cfr. J.-M. EYMERI-DOUZANS, G. TANGUY, *Le métier préfectoral dans la France du XXI^e siècle*, in *Administration*, 3, 2021, p. 41 ss.

In un quadro istituzionale ove il riparto di competenze tra lo Stato e gli enti territoriali è determinato da una legislazione che non consente di superare il modello pre-riforma del 1982, i *contrat de plan* assumono un ruolo strategico nella perequazione delle risorse pubbliche in funzione della loro natura di strumento di intervento pubblico, ove la parte contrattualmente decisiva resta il *préfet*, e dunque lo Stato.

Il ruolo ancora determinante del Governo nell'indirizzare la politica economica (unitaria) del Paese trova conforto nella funzione prefettizia la quale ne costituisce l'esempio poiché, fin dalle sue origini, la missione affidata al prefetto poggia su valori permanenti del servizio dello Stato⁷⁸. Pertanto, sebbene siano stati numerosi i tentativi per ammodernare lo scenario istituzionale francese verso un sempre più marcato decentramento, lo Stato non sembra aver rinunciato al suo ruolo di guida dell'orientamento economico del Paese⁷⁹, ed è per tale ragione che la funzione prefettizia è rimasta immutata da oltre due secoli.

⁷⁸ P. BERNARD, *Le Préfet de la République*, Economica, Parigi, 1992, p. 29.

⁷⁹ Secondo una parte della dottrina il decentramento non ha costituito solo un fallimento, poiché non attuato pienamente in quanto mantiene riservato al Governo un eccessivo potere di indirizzo, soprattutto a livello economico, ma ha anche consentito lo sviluppo di villaggi, borghi e città che, prima del 1982, componevano il cosiddetto «*désert français*». In tema, cfr. P. FOUSSIER, *40 ans de décentralisation: le territoire de la confusion*, in *Humanisme*, 2022, 1, pp. 59-60.