

**Marie-Ange Grégory**

**PROVINCE/DIPARTIMENTI VS. REGIONI:  
LA CONTROVERSIA SUL LIVELLO INTERMEDIO  
IN ITALIA E FRANCIA\***

I vari sistemi di amministrazione territoriale presenti in Europa si distinguono a un tempo per lo statuto e i poteri degli enti territoriali e per la posizione occupata dalle autorità locali subordinate all'amministrazione statale. Italia e Francia appartengono alle stesse tipologie di governi locali: quelle non-federaliste (Lijphart A., 1999) sorte dal modello napoleonico, il quale si differenzia dalle tradizioni scandinave o anglosassoni (Hesse J. J. – Sharpe L. J., 1991 ; Bennett R. J., 1993; Lidström A., 2003), marcate da un «localismo politico» (Page E., 1991) e da un sistema «patrono-cliente» (Goldsmith M., 1992).

Anche se differiscono tra loro nell'organizzazione istituzionale, gli Stati europei sembrano, da diversi decenni, trovarsi davanti alla stessa serie di difficoltà (Marcou G., 2012 ; Wollman H., 2012): forti limitazioni alla spesa pubblica, razionalizzazione dello schema territoriale, adattamento delle funzioni, gestione dell'espansione urbana e delle zone a scarsa densità abitativa, concorrenza fra territori... In questi sistemi di governo a più livelli le politiche di riduzione delle spese portate avanti a partire dalla crisi finanziaria del 2008 hanno funto da fattori scatenanti di tutta una serie di riforme (Cole A. *et alii*, 2015 ; Bolgherini S., 2015), e rimesso in cantiere delle riforme delle assemblee locali e una riforma dello Stato da esse indissociabile. Per quanto riguarda la riforma dei comuni, coesistono tendenze a fondere fra loro i comuni troppo piccoli (Germania, Belgio, Danimarca, Grecia...) e a ricercare delle modalità di cooperazione tra comuni oppure ad amministrare le grandi aree urbane con un riconoscimento variabile del fatto metropolitano (Italia e Francia, tra gli altri paesi). Riguardo invece alla riforma dei livelli intermedi o «mesogoverni» (Sharpe L. J., 1993), la comparsa di poteri regionali, e il loro successivo rafforzamento, ha posto la questione del livello «di troppo» e della sua eventuale soppressione. Di fatto, la regionalizzazione degli anni Settanta e Ottanta ha portato a una ridefinizione delle funzioni di questi livelli: intercessori tra il comune e lo Stato, divenuti intermediari tra la cellula di base del comune e un livello sub-nazionale. E tuttavia, la soppressione di questo livello è stata attuata solo in Grecia<sup>1</sup>. Se la ridefinizione dei sistemi locali si riscontra un po' dappertutto in

---

\* Titolo originale : «Provinces/départements versus régions : la controverse autour de l'échelon intermédiaire en Italie et en France». Traduzione dal francese di Fabio De Leonardis. Data di ricezione dell'articolo: 30-I-2016 / Data di accettazione dell'articolo: 27-V-2016.

<sup>1</sup> La riforma territoriale, detta riforma Kallikratis, adottata nel maggio 2010, ha ridotto il numero delle circoscrizioni elettorali, degli eletti e degli impiegati municipali. Essa ha soppresso le 57 circoscrizioni prefettizie

Europa, sia per ragioni di efficienza politica che per ragioni di economizzazione delle risorse pubbliche, la semplificazione dell'organizzazione territoriale si rivela sempre delicata, a maggior ragione quando si tratta di sbrogliare la matassa di questo «governo [o governi] della frammentazione» (Dente B., 1985) in cui si intrecciano diversi interessi.

In tale contesto, questo articolo si concentra sull'«esitazione riguardo all'avvenire della collettività 'intermedia'» (Delcamp A., 1990: p. 118) e sulla sua ridefinizione in due paesi vicini: l'Italia e la Francia. Se entrambi gli Stati si rivelano diversi sul piano regionale, la questione della struttura territoriale reticolare vi è posta in termini simili. In primo luogo, vi sono sostenitori dell'abolizione del livello intermedio sia al di qua che al di là delle Alpi. Rimessi in discussione in nome dell'efficacia dell'organizzazione territoriale, province e dipartimenti soffrono in particolare di una mancanza di visibilità, accresciuta dal groviglio delle competenze e dei livelli di intervento, legato ai processi di regionalizzazione e di sviluppo delle intercomunalità<sup>2</sup>. In secondo luogo, esiste un paradosso sostanzialmente simile in Italia e in Francia: fino agli ultimissimi anni, quando dipartimenti e province erano considerati dispendiosi ed arcaici, questi livelli intermedi si erano visti consolidare ulteriormente dalla concessione di nuove competenze (in particolare la legge dell'8-VI-1990 in Italia, gli atti I e II della decentralizzazione in Francia) e dall'aumento dei loro budget. In terzo luogo, in entrambi i paesi alcune iniziative legislative recenti e concomitanti (la legge Delrio dell'8-IV-2014 e il progetto di abolizione delle province in Italia; la legge NOTRe del 7-VIII-2015 e l'attacco iniziale contro i dipartimenti francesi dell'estate 2014) dimostrano ancora una volta come le due situazioni si echeggino l'un l'altra. Di fronte ai problemi della «millefoglie territoriale» francese o del «malgoverno» italiano, entrambi gli Stati sono alla «ricerca di un migliore adeguamento delle strutture istituzionali alle nuove sfide e limiti dell'azione pubblica locale» (Cremaschi M. *et alii*, 2015: p. 9).

Se la comparabilità dei casi francese e italiano esige delle precauzioni metodologiche, essa sembra ovvia a livello istituzionale. L'ambizione qui è quella di fare una comparazione allo stesso tempo diacronica e transnazionale dei livelli intermedi italiani e francesi e della controversia che li avvolge. Etimologicamente, *controversia* significa “choc”, “impatto che sconvolge”. In senso più largo, la questione dell'organizzazione territoriale corrisponde a una controversia (*disputing process*), vale a dire ad un confronto tra argomenti con una possibile chiusura, finanche quando essa è solo temporanea. Si tratta anche di mettere in evidenza le somiglianze e le differenze tra province italiane e dipartimenti francesi, al fine di spiegare gli argomenti della controversia e la natura dei blocchi politici che contribuiscono alla loro conservazione (perlomeno come circoscrizione di Stato). L'ipotesi principale è che questi livelli intermedi costituiscano un quadro all'interno del quale si sono formati storicamente interessi molteplici (reparti dello Stato, partiti politici, sindacati, ecc.), cosa che rende di fatto complessa la soppressione di questi livelli. Attraverso il prisma della questio-

---

(*nomos*), ormai raggruppate in 13 regioni. In compenso, nei Paesi Bassi l'abolizione delle province voluta dal governo è stata infine abbandonata alla fine del 2014 (Jansen O., 2015).

<sup>2</sup> La possibilità, prevista dalla legge in Francia, che più comuni esercitino insieme determinate competenze [N.d.T.].

ne del livello intermedio, questo studio interroga in sottofondo anche il fenomeno regionalista, che è diverso nei due paesi oggetto di analisi, così come il rapporto con le regioni e la nazione.

### Metodologia: virtù e limiti della comparazione

«Strumento particolarmente efficace di affinamento dell'analisi» (Nadal E. – Marty M. – Thiriot C., 2005: p. 11), la comparazione è intesa anzitutto come «verifica comparata», poiché essa offre la possibilità di controllare se le generalizzazioni fatte restano valide o meno in tutti i casi osservati. Tuttavia, non tutto è comparabile, donde l'insistenza sulla necessità di fare paragoni, vale a dire di «assimilare e differenziare in rapporto a un criterio» (Sartori G., 1994: p. 22) ben determinato che va stabilito a priori (Hassenteufel P., 2000). Certo, una comparazione fra nazioni non è cosa facile, data la varietà di numero, di forza e di autonomia dei livelli locali; tanto più che l'importanza di questi ultimi si misura più per la capacità politica di mobilitare le risorse di cui sono provvisti che tramite i soli meccanismi istituzionali. Pertanto, la categoria dei «paesi con tre livelli di amministrazione locale» in cui rientrano l'Italia e la Francia comprende Stati che sono per lo meno variegati (ne fa parte anche la Germania, con i suoi *Land*, *Kreis* e *Gemeinde*), ma essa permette una distinzione rispetto a quelli con due livelli amministrativi (Regno Unito, Irlanda, Danimarca, Paesi Bassi) e a forte dominante anglosassone. Ciò nonostante, la comparazione presenta il vantaggio di evitare uno sguardo autocentrato.

Le difficoltà che vengono subito in mente quando si intraprende una comparazione tra paesi sono quelle in cui può imbattersi ciascun ricercatore quando decide di fare uno studio che travalichi le frontiere nazionali: padronanza della lingua, differenze culturali (comprese quelle universitarie), accesso ai documenti (letteratura, archivi), ecc. Ma ad esse si aggiungono alcune difficoltà specifiche dell'oggetto di indagine, così come le differenze tra scienze politiche in Italia e Francia. Gli studiosi di scienze politiche francesi mettono in evidenza il fatto che gli attori indotti a gettarsi nell'arena locale la creano essi stessi. Si tratta dunque di osservare i processi di istituzionalizzazione «a partire dai fenomeni di strutturazione dei legami sociali» e di dinamiche relazionali che contribuiscono alla costruzione di nuove strutture di funzionamento proprie dell'istituzione» (Nay O., 1997 : p. 22). Inoltre, la sociologia delle istituzioni permette allo stesso tempo di analizzare il consiglio dipartimentale come struttura di governo (*polity*) e istituzione decisionale in cui vengono elaborate delle politiche pubbliche (*policy*), e di interrogare il livello intermedio in quanto luogo di incontro ed interazioni tra attori differenti animati da strategie proprie suscettibili di entrare in conflitto tra loro (*politics*). Un tale approccio fornisce dunque la possibilità di apprezzare la ridefinizione delle risorse che tengono insieme un'istituzione e di studiare i rapporti tra quest'ultima e il suo ambiente. In Italia, i lavori della scuola della microstoria mettono allo stesso modo in evidenza il fatto che gli attori utilizzino le regole sociali in maniera strategica, che giochino secondo le regole e se ne facciano beffe, sull'esempio degli studi di Gio-

vanni Levi (1985, 1992). Tuttavia, la corrente francese di sociologia delle istituzioni non si ritrova in forma identica in Italia, a maggior ragione nel caso delle collettività territoriali. Ciò va però relativizzato, perché gli odierni manuali di scienze politiche importano comunque diversi concetti dall'estero, sul modello del paradigma neoistituzionale (Sola G., 2005: pp. 225-257).

Più in generale, gli studi italiani e francesi sulle autorità locali non rispondono alle stesse domande. In effetti, i modi di produzione politica dei territori differiscono da un paese all'altro: luogo delle sfide territoriali, influenza sulla definizione delle sfide politiche nazionali, logiche spaziali (opposizione tra centro e periferie in Francia; tra Nord e Sud in Italia). «Il modo in cui sono pensate le divisioni territoriali dipende [...] dalle modalità di esercizio del potere e, più precisamente, dalle categorie a partire dalle quali si elabora e si legittima l'azione dello Stato» (Briquet J.-L., 2001: p. 392). Poiché le differenziazioni territoriali sono basate anche sui modi in cui è da intendere il ruolo dello Stato, è indispensabile tener conto dei contesti e delle sfide politiche di ciascun paese, in altre parole di una «geografia differenziale del territorio» (*ibidem*: p. 395).

#### Dipartimenti e province, livelli meno studiati rispetto alle regioni

Un appunto sullo studio del livello intermedio in entrambi i paesi permette di mettere in evidenza le analisi già effettuate e i campi ancora inesplorati. In Francia è giocoforza constatare che il radicamento e l'importanza dell'istituzione dipartimentale nell'organizzazione territoriale francese e dei suoi membri eletti nella vita politica non si misurano col numero di ricerche che li riguardano. Lo sviluppo delle scienze sociali (Favre P., 1989) – posteriore all'istituzione dipartimentale – spiega in parte questo deficit di studi sul livello intermedio. Oggetto di numerosi lavori giuridici e storici, i dipartimenti e i consigli di dipartimento non sono stati al centro delle indagini degli studiosi di scienze politiche. Ciò è ancora più sorprendente in quanto le ricerche del *Centre de Sociologie des Organisations* (CSO), diretto da Michel Crozier, e in particolare quelle di Pierre Grémion sul sistema politico-amministrativo locale (1969, 1976; Crozier M. – Thoenig J.-C., 1975) spesso si sono inserite nell'ambito dipartimentale. Ma se questo livello a volte è servito da quadro di riferimento per teorie generali o monografie, non ha attirato attenzione in quanto tale. Inoltre, l'attrattiva per istituzioni nuove come la regione, l'intercomunalità o il Parlamento Europeo non ha fatto che accentuare questa mancanza di letteratura sull'istituzione dipartimentale nel campo delle scienze politiche. Mentre l'analisi degli enti recenti mette spesso in evidenza come questi ultimi siano limitati dall'esistente, all'opposto la longevità delle istituzioni laiche locali si rivela poco studiata.

Allo stesso modo, e per ragioni simili, le province in Italia si rivelano essere assai meno studiate delle regioni e le opere e gli articoli di consultazione sulle province sono essenzialmente giuridici e storici (Amorth A., 1968; Corpac A., 1986; Pastori G., 1997). L'Istituto di Studi sulle Regioni (ISR) – dal 2003 ormai Istituto di Studi sui Sistemi Regio-

nali, Federali e sulle Autonomie Locali (ISSIRFA) – istituito nel 1971, nel momento in cui le regioni italiane a statuto ordinario muovono i loro primi passi, illustra l'interesse delle scienze sociali contemporanee per lo studio dei nuovi luoghi di potere. Se i ricercatori del centro si sono essenzialmente concentrati sul regionalismo e il federalismo (fra gli altri, Mangiameli S., 2014 ; Desideri C., 2015), alcuni contributi tuttavia rivolgono la loro attenzione al livello intermedio, concentrandosi sulla storia delle province (Mangiameli S., 2012b), la riforma territoriale (Sperandii C., 2013) o ancora il ruolo del presidente del consiglio provinciale<sup>3</sup>. Inoltre, due studi recenti di scienze politiche sono consacrati alle province e ne illuminano lo sviluppo a seconda dei differenti periodi della loro storia Spalla F. – Dossena A., 2009 ; Agostini F., 2011). Analizzando le recenti riforme dei governi locali in Europa a partire da una comparazione tra Italia, Spagna e Germania, Silvia Bolgherini (2015) mostra dal canto suo la trasformazione dei rapporti tra centro e periferia, descritti seguendo la metafora di un pendolo che oscilla da un'estremità all'altra. L'autrice mette così in evidenza il ruolo degli enti intermedi tradizionali (province) e moderni (le unioni dei comuni).

Per quanto riguarda i lavori 'incrociati' che inferiscono comparazioni tra i due paesi o uno sguardo decentrato, sul livello intermedio quasi non ve ne sono. Con l'eccezione di un articolo di Christian Lefèvre (1993), non siamo a conoscenza di studi francesi sulle province italiane, né di studi italiani sui dipartimenti francesi. L'oggetto "provincia", e più in generale le riforme territoriali, non sembrano studiati in seno al Gruppo di Studi Multidisciplinari sull'Italia Contemporanea (*Groupe d'Etudes Pluridisciplinaires sur l'Italie Contemporaine*, GREPIC) diretto da Marc Lazar. In compenso, esistono due comparazioni franco-italiane a livello regionale: quelle di Sydney Tarrow (1977, 1979) e quella più recente, a quattro mani, di Alberto Lucarelli e Michel Verpeaux (2012). Nei lineamenti del suo studio sulla «politica di base» in Italia e in Francia, basato su colloqui tenutisi fra il 1969 e il 1972 con quasi 250 sindaci in quattro regioni di ciascuno dei due paesi, Sydney Tarrow argomenta d'altronde sulla comparabilità tra i due paesi per quanto riguarda le autorità locali. Sono altresì da citare i lavori di Évelyne Ritaine sulle autorità locali in Italia (1989, 1994 e 1997), così come la comparazione tra democrazie occidentali di Yves Mény e Yves Surel, un capitolo della quale è consacrato ai rapporti tra Stati e autorità locali (2009: p. 441-472). Più di recente, alcuni studi hanno tracciato un paragone tra regionalismi in diversi Stati europei, fra cui l'Italia e la Francia (Wollmann H. *et alii*, 2010 ; Keating M. – Wilson A., 2014). E così il simposio internazionale *Métropoles et régions, entre concurrences et complémentarités. Regards croisés France/Italie* (Cremaschi M. *et alii*, 2015), organizzato dalla scuola francese di Roma e che ha riunito geografi, arredatori urbani, storici e sociologi, ha contribuito in una prospettiva comparata tra Italia e Francia alla riflessione contemporanea sui rapporti tra il livello regionale e quello metropolitano.

---

<sup>3</sup> Picalarga V., «Autonomia statutaria degli enti locali e 'ruolo' del presidente del consiglio provinciale. Nota a sentenza TAR Lombardia», sez. I, n. 3150, Milano, 2011.

## Un modello provinciale italiano ispirato dalla suddivisione francese

Ritornare sulla creazione delle circoscrizioni dipartimentali e provinciali permette di cogliere alcune somiglianze istituzionali. In Francia il 22 dicembre 1789 l'Assemblea Nazionale Costituente vota il decreto sulle assemblee rappresentative e amministrative (Ozouf-Marignier M.-V., 1989). Il 4 marzo 1790, con delle lettere patenti, il re sanziona i decreti dell'Assemblea. Se la legge del 22 dicembre 1789 fissa il regime dei dipartimenti e ne affida l'amministrazione a degli organi elettivi, i dipartimenti non costituiscono all'epoca delle collettività decentralizzate. Si tratta di semplici circoscrizioni amministrative, di suddivisioni dello Stato chiamate a gestire degli affari nazionali all'interno di una quadro definito. Al suo arrivo al potere, Napoleone mantiene la divisione in dipartimenti (legge del 28 piovoso dell'anno VIII / 17 febbraio 1800), luoghi di controllo del territorio da parte della politica del centro. Tre organi amministrano all'epoca queste circoscrizioni: il prefetto, il consiglio generale e il consiglio di prefettura. Il modello dipartimentale viene esportato durante i periodi di espansione del territorio nazionale, in particolare sotto l'Impero: otto dipartimenti si sostituiscono alle province del regno in Belgio, quattro vengono creati sulla riva sinistra del Reno in Germania, ai quali si aggiungono i dipartimenti sorti dagli Stati svizzeri e italiani<sup>4</sup>. Mentre la mappa amministrativa è continuamente rimessa in cantiere, il disegno iniziale della divisione in dipartimenti è stato ritoccato poco. La Francia conta oggi 96 dipartimenti metropolitani e 6 d'oltremare.

Ispirata dal modello dipartimentale napoleonico, la provincia italiana risale all'Ottocento. Questa origine funge a volte da elemento spregiativo nel dibattito sull'abolizione delle province: «un'invenzione legislativa di importazione, che ha fatto il suo ingresso nell'ordinamento italiano sulle punte delle baionette napoleoniche» (Ceffalo L., 2008: p. 16). Come che sia, la riorganizzazione amministrativa si vede confermata il 10 novembre 1818 (il regio editto n. 859 di Vittorio Emanuele I), e poi al momento della costruzione dell'unità d'Italia (legge 7 ottobre 1848, n. 807; decreto 23 ottobre 1859, n. 3702, «decreto Rattazzi») al fine di uniformare il territorio del Regno di Sardegna e di migliorarne l'amministrazione (Antonelli P. – Palombelli G., 1995). Con la legge sull'amministrazione provinciale e comunale del 20 marzo 1865, la circoscrizione di Stato, con alla testa un prefetto, si sdoppia in un ente locale amministrato da un'assemblea elettiva con potere decisionale (il *consiglio provinciale*), con a capo un presidente e in seno ad essa un'istituzione esecutiva (la *delegazione*, poi la *giunta provinciale*). Le competenze obbligatorie sono sostanzialmente la rete viaria e i trasporti. Nel 1861, ai tempi della creazione del Regno d'Italia, vi erano 59 province. Questo numero è progressivamente cresciuto: 69 con la liberazione di diverse province occupate dall'Austria-Ungheria (1866, 1868) e l'annessione di Roma (1870), 76 dopo la conclusione dei trattati che seguirono alla fine della Prima Guerra Mondiale (1924), 93 in ragione delle modifiche territoriali dovute alla Seconda Guerra Mondiale.

---

<sup>4</sup> Si tratta dei territori italiani: Montenotte (Savona), Marengo, Stura, Po (Torino), Sesia, Genova, Taro (Parma), Appennini (La Spezia), Arno (Firenze), Mediterraneo (Livorno), Piombino, Ombrone (Siena), Trasimeno (Spoleto), Roma, Lucca.

Dal 1945, e soprattutto dagli anni Settanta, il loro numero è ulteriormente aumentato per via della creazione di diverse province tramite scissione, fino ad arrivare alle 110 del 2009. L'aumento del numero delle province è stato anch'esso utilizzato come argomento contro di esse nel dibattito sull'abolizione di questo livello.

In entrambi i paesi nei periodi di turbolenza scompaiono le assemblee elettive, ma le circoscrizioni non vengono soppresse e fungono da cornice per le azioni del potere centrale. Così in Italia, nel periodo fascista, tutte le cariche elettive provinciali furono sostituite da nomine governative e controllate dal potere centrale. La legge del 27 dicembre 1928, n. 2744, pone le prerogative della provincia nelle mani del direttore (*preside di Provincia*), nominato dal Governo. Le disposizioni precedenti tornano in vigore dopo la caduta del fascismo (R. D. L. 4 aprile 1944, n. 111). Allo stesso modo in Francia il regime di Vichy, autoritario e repressivo, costituisce una dura prova per le assemblee dipartimentali, giacché mette in sordina i poteri locali e in particolare i consigli generali (legge del 18 agosto 1940, legge del 12 ottobre 1940). Tuttavia, introducendo delle misure raccomandate dal movimento regionalista, il regime di Vichy discredita per qualche tempo il regionalismo politico.

**Tabella comparata dei livelli intermedi italiani e francesi prima della legge Delrio**

	<b>Italia</b>	<b>Francia</b>
<b>Numero</b>	110	102
<b>Competenze principali</b>	Pianificazione territoriale; Ambiente; Trasporti; Scuole; Sviluppo economico	Azione sociale; Arredi urbani (rete viaria, infrastrutture rurali); Collegi
<b>Modalità di scrutinio dei consiglieri</b>	Scrutinio proporzionale con premio di maggioranza (fino al 2014)	Maggioritario binominale a doppio turno nell'ambito del cantone
<b>Modalità di scrutinio del presidente</b>	Scrutinio diretto (fino al 2014)	Scrutinio indiretto da parte e fra i consiglieri
<b>Circoscrizione</b>	Quadro di poteri allo stesso tempo decentrati e decentralizzati	

#### La variabile regionale: sistema regionale / sistema unitario

A differenza delle province o dipartimenti e dei comuni, la regione è una creazione recente. In Italia le regioni compaiono per la prima volta nella Costituzione del 27 dicembre 1947, benché ci siano voluti quasi vent'anni affinché le disposizioni costituzionali venissero applicate. Le prime elezioni regionali si tennero solo nel giugno 1970 (in applicazione della legge del 17 febbraio 1968). A partire da questa data vi sono 15 regioni a statuto ordinario e 5 dette «a statuto speciale». Le regioni italiane hanno un'autonomia statutaria limitata e dispongono di un'autonomia normativa di tipo legislativo; esse quindi promulgano leggi che hanno lo stesso valore delle leggi nazionali. Il potere di regolamentazione dello Stato si limita agli ambiti nei quali esso detiene l'esclusività legislativa, mentre le regioni godono del

potere di regolamentazione per l'insieme degli altri settori. Esse sono autonome anche sul piano finanziario e organizzativo. Detto questo, le loro finanze sono essenzialmente il frutto di sovvenzioni versate dallo Stato nel quadro dei fondi di perequazione.

In Francia le 22 *régions programmes* sono create nel 1956. La riforma del 1964 pone alla loro testa un prefetto (di regione), assistito da un organo consultivo composto da rappresentanti delle forze economiche e sociali e da rappresentanti elettivi: la Commissione di Sviluppo Economico Regionale (*Commission de Développement Economique Régional*, CODER). Nel 1972 la regione si vede attribuita una personalità morale sottoforma di ente pubblico, prima di accedere allo statuto di collettività territoriale nel 1986 con l'elezione dei primi consigli regionali (in applicazione della legge). Con la legge del 2 marzo 1982 (Atto I), la regione si vede concedere responsabilità in materia di pianificazione economica, formazione professionale, programmazione delle infrastrutture rurali e degli arredi urbani e sviluppo territoriale. La legge del 13 agosto 2004 (atto II) conferma alle regioni il ruolo di "capofila" in materia di sviluppo economico; questo concetto tuttavia non implica alcun potere di costrizione. L'obiettivo è quello di fare della regione un livello dello sviluppo economico. A partire dalla legge del 16 gennaio 2015, il numero delle regioni è ridotto da 22 a 13, affinché le nuove regioni possano avere, secondo i propositi ministeriali, «una dimensione adatta alle sfide economiche e di mobilità che permetta loro di esercitare su scala adeguata le loro competenze strategiche, di rivaleggiare in Europa con collettività ad esse paragonabili e di guadagnare qualcosa in efficienza».

In modo quanto mai evidente, l'Italia accentua la dimensione regionale in misura maggiore della Francia (Lucarelli A. – Verpeaux M., 2012) e «in essa la scala regionale sembra dover essere al centro di ogni dibattito sulla suddivisione territoriale» (Rivière D., 2006: p. 219). Mentre la Francia è uno Stato unitario (la cui organizzazione è decentralizzata), l'Italia si è allontanata da questo modello, senza però optare per un sistema federale. Infatti l'Italia concede un potere legislativo alle sue regioni, ma è un potere che non assicura loro una rappresentanza istituzionale a livello nazionale (non si può essere al tempo stesso deputato o senatore e membro dell'assemblea decisionale di una regione), per cui essa non è considerata uno Stato federale (modello tedesco). L'Italia rientra piuttosto nella categoria di «Stato regionale o regionalizzato», creata per tenere conto dell'emergere della Spagna post-franchista e delle sue strutture istituzionali. Al di là dell'assenza di «regionalizzazione» della rappresentanza nazionale (Moschella G., 1992: pp. 41 e sgg.), la differenza con uno Stato federale si legge anche nelle funzioni esercitate o no dalle regioni, in particolare per quanto riguarda funzioni sovrane come la polizia e la giustizia. Inoltre, la Repubblica Italiana presenta la particolarità di dichiararsi «una e indivisibile» come il modello unitario francese, ma anche Stato regionalizzato alla maniera della Costituzione spagnola del 1978. Ora, l'ambiguità di questo modello costituzionale alimenta due sistemi di relazioni tra centro e periferia:

una cultura regionalista, tutta protesa alla rivendicazione di poteri dal centro e al mantenimento a livello regionale delle funzioni amministrative che la Costituzione voleva attribuire alle collettività locali; una cultura «localista» che tiene a conservare rapporti diretti con il centro (e dunque a mantenere fra le competenze legislative dello Stato la de-

terminazione del regime giuridico, delle funzioni e delle finanze delle collettività locali) per tutelarsi contro l'«espansionismo» regionale. (Merloni F., 1994: p. 233)

Inoltre, mentre una serie di elementi hanno dato dell'Italia l'immagine di una società molto regionalizzata sul piano economico, sociale e istituzionale, le forti disparità territoriali dello sviluppo economico, collegate a tipi di società locali che sono esse stesse assai differenziate, hanno portato a una falsa apparenza, un «*trompe l'œil*» (Bagnasco A. – Oberti M., 1997) sul ruolo effettivo delle istituzioni regionali italiane. Ciò illustra «un paradosso delle regioni» italiane (Triglia C., 1989; Bagnasco A., 1994) o, in altri termini, un «regionalismo senza regione» (Carnieri C., 1992). Inoltre, la riforma delle regioni non ha avuto dappertutto gli esiti attesi, ossia essa non ha permesso sull'insieme del territorio di rimediare ai blocchi amministrativi e di migliorare l'efficacia delle politiche pubbliche (Putnam R. D., 1997).

Se le regioni non fanno lobby in senso stretto per l'abolizione delle province e dei dipartimenti, per la loro creazione e il loro rafforzamento rilanciano e partecipano di fatto alla controversia sul livello intermedio. Rafforzate dalle riforme decentralizzatrici, le collettività territoriali hanno ormai l'onere di avviare e condurre politiche in tutta una serie di ambiti. Decentralizzandosi, il potere si è disperso in una moltitudine di centri decisionali e di arbitrato, complicando di fatto la gestione. Questa evoluzione pone gli enti locali di fronte a un doppio limite: quello della competizione per trovare una posizione in arene policentriche e quella della cooperazione per mettere in comune delle risorse. Ora, a seconda dei contesti, la competizione si svolge a un livello più orizzontale (fra metropoli, per esempio), mentre la cooperazione si attua verticalmente, associando diversi livelli di collettività su uno stesso territorio. Eppure, in Italia le autorità regionali hanno fatto proprie certe funzioni delle province, in particolare in materia di pianificazione dello spazio, entrando in concorrenza con le province e i loro capofila. D'altronde, se in entrambi i paesi le regioni non costituiscono di per sé un ostacolo in rapporto alle ipotesi di riforma/conservazione/eliminazione del livello intermedio di governo, i loro rappresentanti o sostenitori nei dibattiti parlamentari si pongono in modo tale da favorire il proprio livello d'azione (in termini di competenze, ad esempio). Per di più, i *think tank* sono in genere a favore dei livelli «a venire», sull'esempio dell'Istituto Bruno Leoni (IBL) in Italia o della Fondazione per la Ricerca sulle Amministrazioni e le Politiche Pubbliche (*Fondation pour la Recherche sur les Administrations et les Politiques Publiques*, iFRAP) in Francia.

### I blocchi politici che spiegano la resilienza istituzionale

Due fasi si succedono nella critica delle province e dei dipartimenti. In un primo tempo la contestazione si esercita nel paragone con i comuni. Il principale rimprovero che si fa a questi livelli è di essere una costruzione artificiale, mentre il comune sarebbe una comunità naturale (Auby J.-F. – Pontier J.-M., 1988: p. 23; Amendola G., 1935: p. 99). Ora, l'artificialità si rivela condannata di fatto ad indebolirsi col passare degli anni. In un secondo tempo, i rimproveri formulati contro i dipartimenti e le province cambiano terreno e si

cristallizzano sull'inadattabilità della collettività ai bisogni e alle esigenze dello Stato moderno. Le riflessioni vertono quindi sulla definizione di nuove circoscrizioni. La creazione delle regioni e l'elezione dei rappresentanti a questo livello (1970 in Italia, 1986 in Francia) aggiunge una nuova intensità alla critica. Se le ragioni economiche di riduzione della spesa pubblica non sono nuove, in questi ultimi anni esse vengono invocate con una particolare intensità dai detrattori del livello intermedio (Giuricin A., 2008). La legge Delrieu è un'illustrazione: il governo italiano si aspetta un risparmio di circa 110 milioni per il personale politico e di 700 milioni dalla riorganizzazione delle funzioni<sup>5</sup>. L'accento viene posto in particolare sulla diminuzione del numero dei rappresentanti elettivi. Il presidente del Consiglio ha scritto sul suo profilo Twitter alla vigilia del voto: «Se domani passa la nostra proposta sulle province, tremila politici smetteranno di ricevere un'indennità dagli italiani #lavoltabuona».

Una prospettiva storica mette in luce una struttura ripetitiva delle controversie e, allo stesso tempo, degli argomenti volta per volta un po' diversi. E così, attraverso epoche diverse, si attualizzano dei grandi luoghi comuni argomentativi (Grégory M.-A., 2014). Agli argomenti, utilizzati dagli attori in misure differenti, si sovrappongono delle antinomie<sup>6</sup>. Ora, questi argomenti e antinomie sembrano essere all'opera sia nel caso francese che in quello italiano. Vi si aggiunge la questione della riorganizzazione funzionale, ossia delle competenze.

Argomenti	Antinomie
Storico	Artificiale / Entrato a far parte delle abitudini
Dimensionale (optimum)	Dipartimenti-Province / Regioni
Territoriale	Capitale / Enti locali
Politico	Potere / Opposizione
Democratico	Decentramento / Decentralizzazione
Economico	Collettività di gestione / Dispendiose

Un primo ostacolo alla soppressione di questi livelli intermedi risiede nel fatto che le province e i dipartimenti sono degli ambiti utilizzati da una pluralità di attori e che essi per ciò stesso strutturano interessi molteplici. Innanzitutto, in entrambi i paesi questa circoscrizione è al servizio dello Stato (per decentrare e centralizzare) e, a seconda dei periodi, di un'assemblea territoriale elettiva (per decentralizzare). Questa doppia natura – questa ambiguità, direbbero i critici – è un dato importante per spiegare il permanere di queste istituzioni (si veda quanto detto sopra sui periodi turbolenti). Questa istituzione, sovente giudicata arcaica, è in realtà iperistituzionalizzata e ubicata al centro del sistema, non fosse altro che come intelaiatura dell'amministrazione e della competizione elettorale. «Se il territorio

<sup>5</sup> «Province svuotate, ok alla legge: Ecco cosa cambia in otto punti», *Corriere della Sera*, 4-IV-2014.

<sup>6</sup> Certi argomenti ricalcano i registri ideologici identificati da Romain Pasquier (2012: pp. 170-175) e riguardanti il potere regionale: registro di «legittimazione della decentralizzazione», registro «delle identità culturali» e registro «della buona gestione pubblica».

eredita una legge, ossia una struttura di opportunità per la sua ricomposizione, non è meno vero che la legge eredita dei territori politici che marcano in modo piuttosto forte l'universo del possibile (Baraize F. – Négrier E., 2001; p. 17).

Il proliferare di enti in una cornice dipartimentale costituisce una chiave di lettura poiché essi naturalizzano detta cornice: direzioni dipartimentali (dell'agricoltura, delle infrastrutture, ecc.), camere dell'agricoltura, piani (piani di riassetto rurale, per esempio), enti autonomi (ente intercomunale per le infrastrutture delle collettività locali; cartello politico), istituzioni para-amministrative, federazioni sportive, partiti politici, ecc. Nella stessa prospettiva, in Italia, a livello provinciale, si esercitano le funzioni prefettizie, il decentramento dei servizi legati ai ministeri centrali (le amministrazioni cosiddette funzionali), la gestione delle politiche di area vasta, l'organizzazione dei partiti politici oppure dei sindacati. Da questa constatazione deriva una conseguenza importante: province e dipartimenti sono la struttura di base del sistema partitico, in altre parole costituiscono dei luoghi in cui si formano le élite politiche: «Per questa sua natura mista, in cui l'elemento burocratico era unito a quello politico elettivo, la Provincia costituiva [in età liberale] un luogo privilegiato di incontro tra le élite amministrative e i rappresentanti del potere centrale» (Nicolosi G., 2011: p. 98).

Secondo ostacolo: in Italia e in Francia esiste una lobby a sostegno dei dipartimenti o delle province. A Roma nel 1908, ossia poco tempo dopo l'Associazione Nazionale Comuni Italiani, viene creata l'Unione delle Province d'Italia (UPI) (Gaspari O., 2002 e 2004). Quest'ultima rappresenta le province italiane, ad eccezione delle province autonome di Trento e Bolzano e della Regione Valle d'Aosta, che esercita le prerogative della provincia. Essa ha per fine la «valorizzazione, promozione, [il] supporto tecnico e politico» a favore delle province e promuove «la realizzazione di un ordinamento amministrativo che valorizzi le Province»<sup>7</sup>. Fin dai suoi inizi, l'associazione mette in campo un bollettino intitolato dal 1916 *Rivista delle province* e dal 1975 *Le autonomie: rivista dell'Unione delle Province d'Italia*. Intorno a questo tipo di rivista e tramite la produzione di saperi si strutturano delle reti riformatrici (Payre R., 2007). Più in generale, il gruppo di interesse ottiene rapidamente i suoi primi successi.

L'opera di lenta penetrazione della Unione delle Province non si manifesta solo nell'ambiente parlamentare, nella stampa politica, nei pubblici uffici governativi, ma anche nella dottrina e nella stampa scientifica [...]. L'anno 1910 – e il presente fascicolo che inizia il quarto anno di vita dell'Unione stessa; vari progetti di legge in discussione sono ispirati a soddisfarne i voti, quasi tutti i giornali politici richiamano l'attenzione del pubblico sulle riforme delle Province.<sup>8</sup>

L'UPI fa parte della Conferenza Unificata (legge decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281) e della Conferenza Stato-Città e Autonomie Locali. Più in generale, essa rappresenta le

---

<sup>7</sup> Unione delle Province d'Italia, <[www.upinet.it/about](http://www.upinet.it/about)>.

<sup>8</sup> «Le riforme dell'Amministrazione provinciale e la stampa scientifica», *Bollettino dell'Unione delle province d'Italia*, gennaio 1911, pp. 2-5, in Agostini F., 2011: p. 121.

province presso il Parlamento, il governo e gli organismi europei. Essa si occupa altresì delle attività di collegamento con gli altri organismi rappresentativi delle collettività territoriali. Esistono altresì delle unioni di province a livello regionale (per esempio l'UPI Veneto), cosa che non si ritrova in Francia.

In Francia, mentre l'Associazione dei Sindaci di Francia (*Association des Maires de France*, AMF) nasce nel 1907 su iniziativa del primo cittadino di Nantes per ottenere il mantenimento degli *octrois* (un'imposta indiretta sui beni di consumo locale che alcune municipalità erano autorizzate a percepire), l'Associazione dei Presidenti dei Consigli Generali (*Association des Présidents de Conseils Généraux*, APCG) si costituisce solo dopo la Liberazione, nel 1946. Probabilmente, il fatto che i consiglieri generali occupassero più di una posizione per il cumulo delle cariche rendeva meno pressante una struttura ufficiale e permetteva all'AMF di portare avanti allo stesso modo gli interessi dei vari dipartimenti. Nel dopoguerra, poiché la riforma delle collettività locali figurava all'ordine del giorno dei lavori dell'Assemblea Nazionale Costituente, si avvertiva il bisogno di creare una struttura che permettesse ai rinati consigli generali di far valere i loro interessi presso le autorità pubbliche. Quindi, l'APCG si dà come obiettivi:

Lo studio dai punti di vista economico, amministrativo, tecnico e finanziario di tutte le questioni che interessano l'amministrazione dei dipartimenti e delle istituzioni pubbliche che vi si ricollegano e i loro rapporti con le Autorità pubbliche; [e] la creazione di legami di solidarietà tra tutti i Consigli Generali della Francia (art. 1 e 2 degli statuti).

Se gli assi di strutturazione restano gli stessi, i mezzi della struttura sono oggi ben più rilevanti. Indotta dalle leggi decentralizzatrici degli anni Ottanta e volendo partecipare a una nuova ondata di decentralizzazione, l'APCG, divenuta nel 1999 l'Assemblea dei Dipartimenti di Francia (*Assemblée des Départements de France*, ADF) si è profondamente sviluppata. Oggi ha uno staff permanente di quaranta persone (erano solo tre o quattro all'inizio degli anni Novanta) con una funzione di analisi e di consulenza presso i dipartimenti, e assicura la promozione e la difesa dell'istituzione dipartimentale (Grégory M.-A., 2016).

In tal modo, l'UPI e l'ADF si rivelano essere degli efficaci gruppi di interesse. Queste associazioni svolgono in particolare un lavoro a monte dei dibattiti parlamentari quando una legge riguarda il loro livello. Ad esempio, mentre i detrattori delle province e dei dipartimenti fanno affidamento sul risparmio indotto/atteso dalla soppressione di questo livello – argomento che mira a rendere la riforma popolare tra la cittadinanza – l'UPI in Italia si appoggia a uno studio dell'Università Bocconi di Milano (Senn L. – Zucchetti R., 2011) per neutralizzare gli attacchi. Allo stesso modo, in Francia, il presidente dell'ADF moltiplica le interviste e i contro-studi per spiegare che la «sparizione [dei consigli di dipartimento] non genererà alcun risparmio rilevante per la spesa pubblica»<sup>9</sup> (Grégory M.-A., 2014: p. 450-451).

---

<sup>9</sup> Comunicato stampa di Claudy Lebreton, presidente dell'ADF, Parigi, 8-IV-2014.

Un terzo ostacolo risiede nelle staffette politiche. In Francia il cumulo dei mandati – verticale e nel tempo – caratterizza gli eletti agli organi dipartimentali. Al di là della loro stabilità in seno alle assemblee dipartimentali, i consiglieri generali dispongono di risorse che permettono ad alcuni di loro di accedere alle camere. Inoltre il consiglio generale può essere considerato come un livello strategico nella costruzione di una carriera politica. Attualmente, circa un centinaio di deputati (il 16,6%) e altrettanti senatori (il 26,7%) esercitano anche un mandato dipartimentale. Per questo gli eletti locali si ritrovano particolarmente ben rappresentati nei luoghi decisionali centrali. Inoltre, il Senato si vuole camera delle collettività locali (Delcamp A., 1991), poiché qualsiasi governo desideri riformare le collettività territoriali «vede i suoi margini di manovra fortemente limitati dalle capacità di ritorsione di cui il Senato dispone nei suoi confronti» (Le Lidec P., 2005: p. 83).

In Italia, per via del suo duplice ruolo amministrativo e politico, la provincia è anche un luogo di formazione delle élite politiche e di un notabilato (Menichini P., 2005). Storicamente, essa costituisce altresì una tappa fondamentale del *cursus honorum* (Nicolosi G., 2011: p. 98). Sebbene il fenomeno del cumulo dei mandati vi sia meno diffuso che in Francia (nel 2012 il 13% dei parlamentari italiani contro l'80% dei loro omologhi francesi), vi sono dei legami tra personale delle province e Parlamento. Così, in occasione del centenario dell'UPI, i presidenti delle province e dei consigli provinciali sono stati invitati al Senato. Nel suo discorso il presidente del Senato, Franco Marini, ha preso posizione sul dibattito sull'avvenire delle province, dichiarandosi «convinto che le Province, tutte quelle che hanno realmente un'identità storica e locale, debbano essere mantenute e valorizzate».

#### La svolta del 2014: rivelatrice di percezioni regionali differenti?

In Italia il governo di Mario Monti, composto di tecnici non eletti, aveva adottato il 31 ottobre 2012 un decreto legge che ridisegnava la mappa delle province al fine di economizzare sulle spese. Il decreto prevedeva di ridurre le 96 province delle regioni a statuto ordinario a sole 51, comprese 10 *città metropolitane*. I governi delle province sarebbero dovuti anch'essi scomparire a partire dal 1° gennaio 2013 (i presidenti delle province potendo essere coadiuvati da tre consiglieri per un anno) e le province interessate a partire dal 1° gennaio 2014. Solo che questo decreto legge sarebbe dovuto diventare legge ordinaria con il voto delle due camere del Parlamento, unico detentore del potere legislativo, entro un termine di 60 giorni. Successe però che il Popolo della Libertà (PdL), partito italiano fondato nel 2009 da Silvio Berlusconi e che nell'anno 2012 aveva sostenuto il governo Monti, cadde in preda a una crisi di *leadership* e a dicembre tolse al governo il proprio sostegno. Ciò comportò le dimissioni di Mario Monti (ufficializzate il 21 dicembre 2012), la dissoluzione del Parlamento e la caduta del decreto legge (decaduto per mancata conversione). Inoltre, prima della caduta del governo Monti, otto regioni si erano rivolte alla Corte Costituzionale mettendo in discussione la legittimità della riforma. Il 3 luglio

2013 la Corte dichiarò l'incostituzionalità della riforma a causa del ricorso al un decreto legge.

Meno di un anno dopo, il 3 aprile 2014, il *Corriere della sera* titola: «Addio Province». Quel mattino stesso il progetto di legge Delrio è adottato dalla Camera in terza lettura con 260 voti a favore, 158 contro e 7 astensioni. Mentre il governo aveva posto la fiducia sul testo, i partiti della coalizione (Partito Democratico, Nuovo Centrodestra, Scelta Civica) e Popolari per l'Italia si sono pronunciati a favore. Forza Italia, Movimento 5 Stelle (M5S), Lega, SEL e Fratelli d'Italia hanno invece espresso il loro disaccordo. Al momento del voto, il capogruppo di Forza Italia alla Camera, Renato Brunetta, grida al colpo di stato («*Golpe! Questo è un golpe!*»). Come che sia, i poteri delle province sono stati trasferiti alle regioni e alle municipalità, così come i loro 60.000 dipendenti. Tramite questa legge Matteo Renzi, nuovo capo del governo, è riuscito a svuotare le province italiane del loro contenuto al fine di poterle stralciare dalla Costituzione in un secondo momento. Questa seconda tappa, più delicata, è tuttora in corso. Inoltre, il cambiamento in pratica non è così radicale, giacché la legge 56/2014 non prevede la sparizione pura e semplice delle province, bensì la loro conversione in un ente solo indirettamente elettivo, in altri termini in una circoscrizione amministrativa per i servizi decentrati dello Stato. La provincia diventerà una città metropolitana nelle province dei capoluoghi importanti (Bologna, Firenze, Genova, Milano, Napoli, Reggio Calabria, Bari, Torino e Venezia), mentre Roma godrà di uno statuto particolare. La soppressione totale della provincia come collettività locale dipenderà dunque dall'adozione o meno del progetto di revisione costituzionale, votato dal Parlamento a gennaio, ma ancora soggetto all'esito di un referendum previsto per l'ottobre 2016 (l'oggetto principale della revisione è l'abolizione del bicameralismo perfetto).

In Francia, come un'eco<sup>10</sup>, l'8 aprile 2014 il nuovo primo ministro Manuel Valls riprende in mano la riforma della «millefoglie territoriale». Al momento della sua dichiarazione di politica generale egli afferma di augurarsi «l'apertura di un dibattito sull'avvenire dei consigli di dipartimento». I dipartimenti – come circoscrizioni amministrative dei servizi decentrati dello Stato – restano, ma i consigli generali verranno soppressi «in prospettiva entro il 2021». La riforma si vuole regionalista. Tuttavia, a partire dalla riapertura politica del settembre 2014 e dalla nuova dichiarazione di politica generale, la soppressione dei consigli di dipartimento non è più d'attualità. Dal punto di vista giuridico sopprimere il dipartimento come collettività territoriale, così come in Italia, esige una revisione della Costituzione. Conservare il consiglio generale pur trasferendo l'essenziale delle sue competenze ad altri livelli di collettività per farne un guscio vuoto non sarebbe più realizzabile in Francia, perché le collettività e i loro organi deliberativi devono avere delle «competenze effettive» (decisione del Consiglio Costituzionale dell'8 agosto 1985). Ora, il contesto politico è poco propizio a una riforma costituzionale, e a maggior ragione a questa. Dal punto di vista politico, cinque partiti intendono conservare i

---

<sup>10</sup> I contatti politici bilaterali tra i due paesi sono molto frequenti. La sua prima visita in Europa da presidente del Consiglio Matteo Renzi l'ha riservata alla Francia, dove ha incontrato il presidente della Repubblica il 15-III-2014.

dipartimenti (il Partito Comunista, il Partito della Sinistra, il Partito Radicale di Sinistra, il *Front National* e il Movimento per la Francia), ma l'Unione per un Movimento Popolare (ormai noti come I Repubblicani) e il Partito Socialista, divisi al loro interno tra regionalisti e dipartimentalisti, affettano prudenza e non si pronunciano esplicitamente sulla sorte dei dipartimenti.

Mentre i senatori hanno svuotato il testo della sua sostanza e l'hanno rinviato all'Assemblea Nazionale, a costo di dichiararsi incompetenti in una materia che è al cuore delle loro prerogative, la telenovela dell'estate sui territori si è chiusa alla fine dell'agosto 2014, quando il governo Valls ha presentato le sue dimissioni al presidente della Repubblica. Per questa ragione le riforme che si sono succedute a partire dal 2012 sono le meno favorevoli ai dipartimenti. La legge «NOTRe» (Nuova Organizzazione Territoriale della Repubblica, *Nouvelle Organisation Territoriale de la République*) sopprime anche la clausola di competenza generale – secondo la quale ciascuna collettività gestisce e tratta gli affari relativi al proprio territorio – per i dipartimenti (art. 94) e le regioni (art. 1). In tal modo, questi ultimi sono ormai limitati alle competenze attribuite loro dalla legge NOTRe. Ora, questa legge consacra anche una ridefinizione delle competenze dei dipartimenti e delle regioni. Col passar dei mesi e a seconda dell'andamento del dibattito parlamentare, la ripartizione delle competenze tra queste due collettività non ha cessato di evolversi. Alla fine i trasferimenti sono meno numerosi di quelli previsti dal progetto di legge. L'arretramento sul trasferimento dei collegi alle regioni è probabilmente il più emblematico. La legge ha quindi notevolmente accresciuto le prerogative delle regioni, e sono stati effettuati diversi trasferimenti di competenze fra dipartimenti e regioni (trasporto scolastico, servizi non urbani, di linea o a richiesta, o ancora i collegamenti con le isole francesi).

## Conclusioni

Dipartimenti e province esistono come «oggetti di riforma» (Desage F. – Guéranger D., 2011: p. 17). Questo articolo propone di gettare luce sulla controversia che si svolge intorno a questi due livelli intermedi in una prospettiva comparata. Su un piano istituzionale, le basi della comparazione province/dipartimenti sono parecchie. La principale differenza è che l'Italia insiste maggiormente sulla dimensione regionale rispetto alla Francia. In entrambi i paesi la riforma territoriale ricorre spesso nell'agenda politica. Dalle fine degli anni Ottanta (almeno), gli obiettivi ostentati sono condivisi: soppressione delle province/dipartimenti, rafforzamento del potere delle regioni, creazione di uno status particolare per le metropoli, o ancora diminuzione del numero dei comuni (fusione, raggruppamento). Le motivazioni invocate si ricollegano anch'esse: una potatura istituzionale il cui obiettivo sarebbe ad un tempo una semplificazione ai fini della leggibilità del potere e un adattamento a obiettivi di efficacia; razionalizzazione che dovrebbe altresì portare ad economizzare sulle spese. Ciò nondimeno, tanto in Francia quanto in Italia

queste riforme non sono mai state portate sino in fondo a causa di molteplici blocchi politici e istituzionali (se non addirittura costituzionali). L'azione di lobby degli eletti a livello locale – esercitata tramite un'associazione (l'UPI e l'ADF) o no – costituisce una delle ragioni di questi blocchi. Ma se gli eletti sono legati a tali livelli intermedi, è perché questi ultimi costituiscono allo stesso tempo un luogo di formazione delle élite e un luogo di risorse politiche, ed entrambe servono essenzialmente alla costruzione di carriere. Inoltre, lo svilupparsi di enti all'interno di queste circoscrizioni territoriali fin dalla loro creazione le ha naturalizzate e ne ha fatto dei luoghi dagli interessi molteplici, il che spiega la capacità di resilienza di questi livelli. Pertanto, la probabilità che province e dipartimenti scompaiano in quanto 'cornici' istituzionali è scarsa. In compenso, mentre queste due istituzioni sono nate e si sono rafforzate specchiandosi nella politica centralizzatrice di Roma e Parigi in direzione dei territori, le ipotesi di ri-centralizzazione avanzate dai due governi attuali rispetto a questi due livelli di governo locali potrebbero sfociare, probabilmente più rapidamente in Italia che in Francia, in una soppressione di queste istituzioni come collettività locali.

#### Riferimenti bibliografici

- Agostini F. (a cura di) (2011), *Le amministrazioni provinciali in Italia. Prospettive generali e vicende venute in età contemporanea*, Franco Angeli, Milano.
- Amendola G. (1935), «La provincia nell'amministrazione dello Stato», in Orlando V. E. (a cura di), *Primo trattato complete di diritto amministrativo italiano*, Società Editrice Libreria, Milano, vol. 2.
- Amorth A. (a cura di) (1968), *Le Province*, Pozza, Vicenza.
- Antonelli P. – Palombelli G. (1995), «Le province: la storia, il territorio», in Gambi L. – Merloni F. (a cura di), *Amministrazioni pubbliche e territorio in Italia*, Il Mulino, Bologna, pp. 69-92.
- Auby J.-F. – Pontier J.-M. (1988), *Le département*, Economica, Paris.
- Bagnasco A. (1994), «Regioni, tradizione civica, modernizzazione italiana: un commento alla ricerca di Putnam», *Stato e Mercato*, n. 40, pp. 93-103.
- Bagnasco A. – Oberti M. (1997), «Le trompe-l'œil des régions en Italie», in Le Galès P. – Lequesne C. (éds.), *Les paradoxes des régions en Europe*, La Découverte, Paris, pp. 149-163.
- Baraize F. – Négrier E. (éd.) (2001), *L'invention politique de l'agglomération*, L'Harmattan, Paris.
- Bennett R. J. (1993), «European Local Government Systems», in Bennett R. J. (ed.), *Local Government in the New Europe*, Bellhaven Press, London-New York, pp. 28-47.
- Boccalattes S. (a cura di) (2008), *Abolire le Province*, Rubbettino-Facco, Soveria Mannelli-Treviglio.
- Bolgherini, S. (2015), *Navigando a vista. Governi locali in Europa tra crisi e riforme*, Il Mulino, Bologna.

- Bonini F. (2003), «L'orizzonte politico-istituzionale vicino: la nascita delle circoscrizioni provinciali in Italia», *Storia Amministrazione Costituzione*, pp. 268-304.
- Briquet J.-L. (2001), «Les territoires imaginaires de l'Europe du Sud. Constructions savantes et productions politiques», in Cefaï D. (éd.), *Cultures politiques*, PUF, Paris, pp. 385-401.
- Brunazzo M. – Roux C. (2007), «Les province italiennes : entre subsidiarité et remise en cause», *Pouvoirs locaux*, n. 75, pp. 128-134.
- Carnieri C. (1992), *Regionalismo senza regione. Considerazioni sull'Umbria negli anni cinquanta e sessanta*, Protagon, Perugia.
- Ceffalo L. (2008), «Una vita sul filo del rasoio: la storia delle Province italiane», in Boccalattes S., 2008, pp. 15-35.
- Cole A. – Hargundéguy J.-B. – Stafford Ian – Pasquier R. – de Visscher C. (2015), «States of convergence in territorial governance», *Publius: the Journal of Federalism*, vol. 45, n. 2, pp. 297-321.
- Corpac A. (1986), «Provincia», in *Nuovissimo digesto*, Utet, Torino.
- Cremaschi M. – Delpirou A. – Rivière D. – Salone C. (éds.) (2015), *Métropoles et Régions, entre concurrences et complémentarités. Regards croisés France/Italie*, Planum, Rome-Milan.
- Crozier M. – Thoenig J.-C. (1975), «La régulation des systèmes organisés complexes. Le cas du système de décision politico-administratif local en France», *Revue française de sociologie*, vol. 16, n. 1, pp. 3-32.
- Delcamp A. (1990), *Les institutions locales en Europe*, PUF, Paris.
- Delcamp A. (1991), *Le Sénat et la décentralisation*, Economica, Paris.
- Dente B. (1985), *Governare la frammentazione. Stato, Regioni ed enti locali in Italia*, Il Mulino, Bologna.
- Desage F. – Guéranger D. (2011), *La politique confisquée : sociologie des réformes et des institutions intercommunales*, Éd. du Croquant, Bellecombe-en-Bauges.
- Desideri C. (2015), *Regioni politiche e territori. Per una storia del regionalismo italiano*, Giuffrè Editore, Milano.
- Favre P. (1989), *Naissances de la science politique en France (1870-1914)*, Fayard, Paris.
- Gaspari O. (2002), «Primi anni dell'UPI. Tra storia delle istituzioni e storia familiare», *Le Province. Rivista dell'Unione delle province d'Italia*, n. 3, pp. 39-40.
- Gaspari O. (2004), *L'Italia delle Province: breve storia dell'Unione delle province d'Italia ad 1908 ad oggi*, UPI, Roma.
- Giuricin A. (2008), «Il costo delle Province», in Boccalattes S., 2012, pp. 73-107.
- Goldsmith M. (1992), «Local Government», *Urban Studies*, n. 29, voll. 3-4, pp. 393-410.
- Grégory M.-A. (2014), *La cause départementaliste. Genèses et réinventions d'une controverse politique française*, Tesi di dottorato, IEP d'Aix-en-Provence.
- Grégory M.-A. (2016), «La professionnalisation de la défense des intérêts départementaux» in Cadiou S. (éd.), *Gouverner sous pression ? La participation des groupes d'intérêt aux affaires territoriales*, LGDJ, Paris, pp. 185-199.
- Grémion P. (1969), *La structuration du pouvoir au niveau départemental*, Éd. du CNRS, Paris.

- Grémion P. (1976), *Le pouvoir périphérique. Bureaucrates et notables dans le système politique français*, Seuil, Paris.
- Hassenteufel P. (2000), « Deux ou trois choses que je sais d'elle. Remarques à propos d'expériences de comparaisons européennes », in CURAPP, *Les méthodes au concret. Démarches, formes de l'expérience et terrains d'investigation en science politique*, PUF, Paris, pp. 105-124.
- Hesse J. J. – Sharpe L. J. (1991), « Conclusions », in Hesse J.J. (ed.), *Local Government and Urban Affairs in International Perspective*, Nomos, Baden-Baden, pp. 603-621.
- Jansen O. (2015), « Le niveau intermédiaire de l'administration territoriale aux Pays-Bas : bilan provisoire de réformes controversées », *Revue française d'administration publique*, n. 156, pp. 945-958.
- Keating M. – Wilson A. (2014), « Regions with Regionalism? The Rescaling of Interest Groups in Six European States », *European Journal of Political Research*, n. 53, pp. 840-857.
- Le Lidec P. (2005), « Pouvoir de blocage et blocage du pouvoir : Le Sénat de la V<sup>e</sup> République », *Pouvoirs Locaux*, IV, pp. 81-86.
- Lefèvre C. (1993), « Italie : l'échelon intermédiaire introuvable », *Revue Politique et Parlementaire*, n. 965, pp. 25-42.
- Levi G. (1985), *L'eredità immateriale: carriera di un esorcista nel Piemonte del Seicento*, Einaudi, Torino.
- Levi G. (1992), « On *microstoria* », in Burke P. (ed.), *New perspectives on Historical Writing*, Pennsylvania University Press, Philadelphia.
- Lidström A. (2003), *Kommunsystem i Europa*, Liber, Malmö.
- Lijphart A. (1999), *Patterns of Democracy*, Yale University Press, New Haven.
- Lucarelli A. – Verpeaux M. (2012), *Régionalisme italien et régionalisme français. Aspects constitutionnels, administratifs et fiscaux*, L'Harmattan, Paris.
- Mangiameli S. (2012), « La provincia, l'area vasta e il governo delle funzioni nel territorio. Dal processo storico di formazione alla ristrutturazione istituzionale », ISSiRFA <[www2.issirfa.cnr.it/6782,6239.html](http://www2.issirfa.cnr.it/6782,6239.html)>.
- Mangiameli S. (ed.) (2014), *Italian Regionalism: Between Unitary Traditions and Federal Processes. Investigating Italy's Form of State*, Springer / ISSiRFA, Cham-Heidelberg.
- Marcou G. (2012), « Les réformes des collectivités territoriales en Europe : Problématiques communes et idiosyncrasies », *Revue française d'administration publique*, n. 141, pp. 183-205.
- Menichini P. (2005), « I presidenti delle province dall'Unità alla Grande Guerra », *Storia, amministrazione, costituzione*, n. 13, pp. 217-223.
- Mény Y. – Surel Y. (2009), *Politique comparée. Les démocraties : Allemagne, États-Unis, France, Grande-Bretagne, Italie*, Montchrestien, Paris [1987].
- Merloni F. (1994), « L'État régional contre la centralisation ? », in Delcamp A. (éd.), *Les collectivités décentralisées de l'Union européenne*, Documentation Française, Paris, pp. 233-254.

- Moschella G. (1992), «Legislazione elettorale e sistema dei partiti nella forma di governo regionale e locale in Italia», in Gambino S. (a cura di), *Sistemi elettorali e governo locale. Modelli europei a confronto: Italia, Germania, Spagna, Regno Unito, Francia, Stati Uniti*, Edizioni delle Autonomie, Roma, pp. 29-69.
- Nadal E. – Marty M. – Thiriot C. (éd.) (2005), *Faire de la politique comparée. Les terrains du comparatisme*, Karthala, Paris.
- Nay O. (1997), *La région, une institution. La représentation, le pouvoir et la règle dans l'espace régional*, L'Harmattan, Paris.
- Nicolosi G. (2011), «La Provincia come 'luogo' del notabilato in età liberale. Considerazioni storiche e storiografiche», in Agostini F., 2011, pp. 93-101.
- Ozouf-Marignier M.-V. (1989), *La formation des départements. La représentation du territoire français à la fin du XVIII<sup>e</sup> siècle*, Éd. de l'EHÉSS, Paris.
- Page E. (1991), *Localism and centralism in Europe*, Oxford University Press, Oxford.
- Pasquier R. (2012), *Le pouvoir régional. Mobilisations, décentralisation et gouvernance en France*, Les Presses de Sciences Po, Paris.
- Pastori G. (1997), «Provincia», in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, vol. XII, Utet, Torino, pp. 201 et sgg.
- Paterlini S. (2014), *Goodbye Province. Mito e retorica dell'abolizione in 100 luoghi comuni*, Guerini e Associati, Milano.
- Payre R. (2007), *Une science communale ? Réseaux réformateurs et municipalité providence*, CNRS Editions, Paris.
- Putnam R. D. (1997), *La tradizione civica nelle regioni italiane*, con R. Leonardi e R. Y. Nanetti, trad. it. di N. Messori, A. Mondadori, Milano [1993].
- Ritaine É. (1989), « La modernité localisée ? Leçons sur le développement régional en Italie », *Revue française de science politique*, vol. 39, n. 1, pp. 154-177.
- Ritaine É. (1994), « Italie : territoires au bord de la crise politique », in Balme R. – Garraud P. – Hoffmann-Martinot – Ritaine É. (éds.), *Le territoire pour politiques. Variations européennes*, L'Harmattan, Paris, pp. 115-159.
- Ritaine É. (1997), « La capacité politique des régions d'Europe du Sud », in Le Galès P. – Lequesne C. (éds.), *Les paradoxes des régions en Europe*, La Découverte, Paris, pp. 73-92.
- Rivière D. (2006), « Le maillage local et régional en Italie : les enjeux du débat sur le découpage territorial et la réforme 'fédérale' » in Bleton-Rugé A. – Commerçon N. – Gonnod P. (éds.), *Territoires institutionnels, territoires fonctionnels*, Institut de recherche du Val de Saône-Mâconnais, Mâcon, pp. 219-226.
- Sartori G. (1994), « Bien comparer, mal comparer », *Revue internationale de politique comparée*, vol. 1, n. 1, pp. 19-36.
- Senn L. – Zucchetti R. (a cura di) (2011), *Una proposta per il riassetto delle Province*, Assemblea Unione Province Italiane, Roma, 6-XII,  
<http://www.upinet.it/docs/contenuti/2011/12/11-12-06%20-%20UPI%20-%20Proposta%20riassetto%20province.pdf> >.

- Sharpe L. J. (1993), *The Rise of the Meso Government in Europe*, SAGE, London.
- Sola G. (2005), *I paradigmi della scienza politica*, Il Mulino, Bologna.
- Spalla F. – Dossena A. (2009), *La provincia in Italia: il percorso di un'identità*, Aracne, Roma.
- Sperandii C. (2013), «La ristrutturazione territoriale e istituzionale delle province italiane», ISSIRFA, <[www.issirfa.cnr.it/download/CLAUDIA%20SPERANDII\\_WEB.pdf](http://www.issirfa.cnr.it/download/CLAUDIA%20SPERANDII_WEB.pdf)>.
- Tarrow S. (1977), *Between Center and Periphery. Grassroots Politicians in Italy and France*, Yale University Press, New Haven-London.
- Tarrow S. (1979), «Decentramento incompiuto o centralismo restaurato? L'esperienza regionalistica in Italia e in Francia», *Rivista Italiana di Scienza Politica*, vol. 9, n. 2, pp. 229-261.
- Triglia C. (1989), «Il paradosso delle regione? Regolazione economica e rappresentanza degli interessi», *Meridiana*, n. 6, pp. 173-198.
- Wollmann H. – Balboni E. – Gaudin J. P. – Marcou G. (2010), «The Multi-level Institutional Setting of Germany, Italy, France and of the UK in a Comparative Overview», *The provision of Public Services in Europe: Between State, Local Government and Market*, Edward Elgar, Cheltenham, pp. 15-48.
- Wollman H. (2012), «Local Government Reforms in (Seven) European Countries: Between Convergent and Divergent, Conflicting and Complementary Developments», *Local Government Studies*, vol. 38, n. 1, pp. 41-70.