

AperTO - Archivio Istituzionale Open Access dell'Università di Torino

**Decentrare "alla francese": la legge di riforma costituzionale n. 2003 - 276.**

**This is the author's manuscript**

*Original Citation:*

*Availability:*

This version is available <http://hdl.handle.net/2318/56058> since

*Terms of use:*

Open Access

Anyone can freely access the full text of works made available as "Open Access". Works made available under a Creative Commons license can be used according to the terms and conditions of said license. Use of all other works requires consent of the right holder (author or publisher) if not exempted from copyright protection by the applicable law.

(Article begins on next page)

# DECENTRARE «ALLA FRANCESE»: LA LEGGE DI RIFORMA COSTITUZIONALE N. 2003-276

di Anna Mastromarino

1. Come un evento atteso ed annunciato<sup>1</sup>, nella seduta del 17 marzo 2003, il Parlamento francese, riunito in Congresso dal Presidente della Repubblica<sup>2</sup> ha adottato la legge di riforma costituzionale n. 2003-276 per la riorganizzazione del territorio nazionale.

Già ad una prima lettura della legge appare chiaro che ogni tentativo di ricondurre le scelte compiute dalla Francia verso uno dei modelli di decentramento noti al diritto comparato è destinato a fallire. Al di là delle diverse denominazioni assunte, come avvenuto recentemente in Italia, nonché, in un passato ancora prossimo, in Belgio e Spagna, anche la nuova organizzazione territoriale francese costituisce, per alcuni aspetti, un *unicum*, rispetto ai più classici paradigmi della forma di stato<sup>3</sup>.

E ciò per volontà stessa del legislatore costituente. Già il Presidente Chirac, nel corso della propria campagna elettorale aveva richiamato l'attenzione degli elettori sulla necessità di avviare una stagione di riforme che conducessero la Francia verso nuove forme, del tutto autoctone, d'organizzazione del territorio, diverse, parafrasando le sue stesse dichiarazioni, tanto dallo statalismo di stampo giacobino, quanto dal federalismo d'importazione. Le stesse commissioni parlamentari che operano alla vigilia dell'approvazione della legge costituzionale n. 2003-276 insistono ancora sul punto, rimanendo saldamente ancorate al passato, seppur con lo sguardo rivolto al futuro: «Il ne s'agit pas de remettre en cause le caractère unitaire de l'Etat, mais d'affirmer l'originalité et la spécificité du modèle français par rapport à d'autres pays européens, en particulier les Etats fédéraux»<sup>4</sup>.

Il risultato è una riforma che per essere compresa fino in fondo

deve essere letta e calata nella realtà non solo istituzionale, ma anche filosofico-giuridico della Francia.

Le osservazioni che seguono, dunque, non pretendono di fornire un'analisi esaustiva della recente legge di revisione della Costituzione francese. Le riflessioni svolte tendono, piuttosto, a prendere in considerazione alcuni fra gli aspetti che più di altri paiono utili ed interessanti ad un inquadramento generale del modello d'organizzazione territoriale proposto.

Ora, premesso che i singoli interventi di modifica, pur se riconducibili ad un medesimo impianto coerentemente articolato, possono virtualmente essere distinti in due categorie comprendenti da una parte tutte le disposizioni che comportano una trasformazione dello *status* dei così detti territori, dipartimenti e regioni d'oltremare, dall'altra le modifiche che interessano più generalmente le collettività territoriali metropolitane, siano esse sottoposte ad un regime di specialità o meno, e premesso inoltre che sin dall'entrata in vigore della Costituzione del 1958 l'oltremare ha sempre goduto di un particolare Statuto di relativa autonomia non assimilabile alla posizione degli altri enti territoriali francesi<sup>5</sup>, solo l'analisi dei cambiamenti che riguardano i territori metropolitani può davvero costituire un punto di partenza per descrivere le caratteristiche del nascente sistema di decentramento *alla francese* e per valutarne la reale portata innovativa rispetto al passato.

2. Detto ciò, pur essendo preliminarmente opportuno chiarire che, come meglio verrà illustrato in seguito, almeno sul lato pratico, le novità più rilevanti sembrano riguardare quelle che ora la stessa Costituzione all'art. 72-3 definisce *popolazioni d'oltremare*, piuttosto che i territori metropolitani, d'altra parte, tenuto conto della storia e della tradizione delle istituzioni francesi, è innegabile che, almeno sul piano teorico-concettuale, il tentativo di rinnovamento in atto in Francia appare decisamente apprezzabile.

Da un punto di vista simbolico-evocativo, il più significativo fra gli interventi di riforma della legge n. 2003-276 è rappresentato forse proprio dalla consacrazione del processo di decentramento, già in atto da diversi anni in Francia, quale cammino irreversibile per la Repubblica. Come ricordato nell'esposizione dei motivi al progetto di legge di riforma presentato alle Camere «la République s'est construite sur les principes fondateurs de l'indivisibilité du

territoire et de l'égalité des citoyens devant la loi...l'idée selon laquelle ces principes exigeraient que l'on bride les initiatives locales appartient au passé».

È così che l'art. 1 della Costituzione, accanto all'esposizione dei principi fondamentali che informano l'intero ordinamento della Francia, prevede ora che «Son organisation est décentralisée»<sup>6</sup>.

Ma quale significato può essere attribuito a questa espressione nel sistema francese? Quali conseguenze è lecito attendersi dalla sua introduzione fra i principi fondamentali dello Stato?

Sicuramente tanto la lettura dei lavori preparatori, quanto quella delle relazioni che hanno accompagnato l'approvazione della legge in Parlamento evidenziano, comunque, una certa propensione a conservare l'impianto classico del sistema giuridico francese fondato sul carattere unitario dello Stato, sul principio dell'uguaglianza di tutti i cittadini sul territorio nazionale e sul concetto di sovranità popolare. Il richiamo al decentramento territoriale non sembra scalfire, dunque, i cardini su cui si fonda storicamente il principio di indivisibilità della Repubblica. Piuttosto è lo stesso concetto di decentramento a dover essere inquadrato alla luce dei presupposti ideologici cari alle teorie accentratrici di matrice francese.

Il decentramento di cui parla l'art. 1 C.F. non può essere, quindi, che di tipo organizzativo-amministrativo<sup>7</sup>. Il modello decentrato ora proposto dalla Costituzione francese, infatti, non rappresenta un fattore di disgregazione policentrica del momento decisionale<sup>8</sup>; non è riconoscimento di più soggetti abilitati a decidere; non comporta l'attività congiunta di più livelli istituzionali che agiscono nell'interesse delle comunità locali, ma soprattutto non comporta alcuna apertura verso la valorizzazione delle minoranze, del diverso<sup>9</sup>. L'interesse è sempre uno solo e coincide con quello nazionale; la volontà popolare si esprime sempre con un'unica voce, quella della nazione francese nel suo insieme.

Punto di riferimento nella comprensione del processo di decentralizzazione della Francia è e rimane lo Stato, unico e vero protagonista, punto di partenza e di arrivo dell'intero procedimento. In questo quadro gli enti decentrati non sono altro che espressioni organizzative dello Stato stesso.

Il decentramento francese non presuppone, infatti, la creazione di più centri politici, ma costituendo, piuttosto uno dei tanti possibili moduli di organizzazione, una fra le tante formule organizzatorie possibili, non può comunque prescindere dall'indi-

viduazione di un unico centro di potere decisionale, rappresentato dallo Stato<sup>10</sup>.

Pertanto, pur non sottovalutando l'impatto simbolico, cui già si accennava, che una simile riforma può determinare, sul piano teorico bisogna convenire che nella pratica la legge di revisione n. 2003-276 non sembra poter comportare, almeno nel breve e medio periodo, alcuna rilevante trasformazione del tipo di stato francese, tradizionalmente improntato al modello unitario. In particolare si deve convenire che, a tutt'oggi, la Francia non può, comunque, essere annoverata fra gli stati di tipo regionale<sup>11</sup>.

Infatti, ciò che distingue essenzialmente uno stato unitario a struttura decentrata da uno stato regionale è anzitutto la ragione del decentrare. Vi sono sostanzialmente almeno due modi di concepire la regione: quale strumento di ottimizzazione dell'efficienza amministrativa statale, oppure quale centro autonomo di formazione della volontà locale, che concorre a definire l'interesse generale dello Stato. In entrambi i casi l'idea di regione è funzionale all'idea di unità dello Stato. Ma mentre nel primo caso la regione è solo il mezzo per il perseguimento di una politica unitaria già stabilita, nel secondo, le regioni stesse concorrono alla determinazione di questa politica<sup>12</sup>.

L'analisi sostanziale delle singole modifiche che interessano lo *status* giuridico delle collettività territoriali metropolitane pare poter avvalorare queste affermazioni.

3. Il decentramento francese si fonda sul principio della libera amministrazione della collettività territoriali: in ciò si concreta l'esperienza regionale della Francia.

Eppure, nonostante il principio della libera amministrazione locale sancito in Costituzione sia da sempre riconosciuto tanto dalla giurisprudenza costituzionale, quanto dalla dottrina come la chiave di lettura del ruolo e delle competenze delle collettività territoriali, la povertà del dettato costituzionale, accompagnata dalla tradizionale tendenza all'accentramento propria delle istituzioni francesi hanno condotto ad una progressiva atrofia del principio stesso, le cui potenzialità sono state piuttosto compresse che sviluppate<sup>13</sup>.

Allo luce dello scarso coinvolgimento della dottrina, è il *Conseil constitutionnel* che ha contribuito a dar forma e contenuto al principio della libera amministrazione delle collettività. Di conseguenza, il peso della tradizione statale francese, di cui spesso il

Consiglio si è ritenuto custode, ha determinato la progressiva erosione del principio, a tutto vantaggio di altri principi costituzionalmente previsti, quali l'indivisibilità della Repubblica, l'integrità del territorio, la supremazia delle regole in tema di pubblici poteri, l'uguaglianza di tutti i cittadini<sup>14</sup>.

Quali che ne siano state le cause, quel che è certo è che la libertà amministrativa territoriale si è sin da subito rilevata una nozione più promettente che precisa<sup>15</sup>. Le occasioni in cui il *Conseil constitutionnel* si è pronunciato a favore di una collettività, in virtù del principio della libera amministrazione, sono state, infatti, rarissime e poco significative<sup>16</sup>. È così che negli anni si è assistito ad una continua erosione dell'autonomia amministrativa di cui le collettività avrebbero dovuto potenzialmente godere, soprattutto in campo finanziario<sup>17</sup>.

Il legislatore costituzionale interviene oggi in tema di libertà amministrativa locale con risultati forse deludenti rispetto alle aspettative ed all'insofferenza locale già manifestata in passato.

Con la legge di revisione n. 2003-276, infatti, il principio della libera amministrazione delle collettività viene sì ripreso, ma non per questo rafforzato. Il legislatore costituzionale non ne precisa ancora né il significato, né tanto meno il contenuto, la cui definizione è ancora oggi completamente e paradossalmente demandata allo Stato stesso.

La previsione secondo cui «Dans les conditions prévues par la loi, ces collectivités s'administrent librement par des conseils élus et disposent d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs compétences»<sup>18</sup> deve, infatti, essere letta in combinato disposto con quanto prescritto all'art. 34 C.F.: «La loi fixe également les règles concernant... le régime électoral des assemblées parlementaires et des assemblées locales; ...La loi détermine les principes fondamentaux... de la libre administration des collectivités territoriales, de leurs compétences et de leurs ressources»<sup>19</sup>. Tanto le procedure di elezione degli organi delegati all'amministrazione della collettività, quanto la definizione dei confini, e, dunque, della sostanza del principio di libera amministrazione stessa sono di competenza statale: alla collettività residua un limitato potere più attuativo che decisionale, esercitato, pertanto, nelle forme del *regolamento*.

Delle speranze di autonomia locale legate al rispetto del principio della libera amministrazione rimane ben poco. Se in passato l'idea della libera amministrazione delle collettività terri-

toriali venne sempre sacrificata in nome di altri storici ed irrinunciabili principi, cari alla tradizione francese, con un'evidente lesione del dettato costituzionale, comunque avallato dal Consiglio costituzionale, le nuove previsioni intervengono oggi a ridurre al minimo, *a priori*, eventuali occasioni di bilanciamento, riconducendo il principio della libera amministrazione nella sfera di controllo esclusivo dello Stato.

Sembra pertanto possibile concludere che tanto il contenuto, quanto l'analisi dell'ambito stesso di applicazione del principio della libera amministrazione locale vale non solo a confermare la natura puramente amministrativa del decentramento francese, così come supposto inizialmente, ma anche a ridimensionarne la portata. Il riconoscimento di cui all'art. 1 C.F. deve infatti essere riletto, comunque, anche alla luce di un più generale appiattimento delle prerogative territoriali in tema di amministrazione autonoma locale.

4. Il primo comma dell'art. 72 C.F., aggiornando, da una parte, la lista delle collettività territoriali costituzionalmente previste, dall'altra permettendo la creazione di collettività a statuto speciale tende ad un progressivo adattamento delle disposizioni costituzionali alla realtà istituzionale francese. Accanto ai comuni, ai dipartimenti ed ai territori d'oltremare fra le collettività territoriali della Repubblica sono menzionate oggi tanto le regioni, quanto le collettività a regime speciale, già entrate a far parte del panorama amministrativo francese nei primi anni '70, ma solo a livello legislativo<sup>20</sup>.

Orbene, la disciplina delle collettività territoriali francesi, la cui esistenza è costituzionalmente garantita dal Titolo XII della Carta fondamentale del 1958, prima della riforma, era laconicamente raccolta in solo quattro articoli di cui tre dedicati alla ultramarinità.

Il legislatore ha voluto porre rimedio a questa carenza di disposizioni ampliando il Titolo XII della Costituzione e portando a dieci il numero degli articoli in tema di collettività territoriali. Di questi dieci articoli, quattro si occupano ora della decentralizzazione più in generale; gli altri sono destinati esclusivamente alle regioni, dipartimenti e collettività d'oltremare.

Poiché il presente lavoro si è proposto non tanto di trattare nel dettaglio ogni singolo aspetto della legge di riforma del territorio francese, quanto piuttosto di valutare quale impatto possa aver avuto la revisione costituzionale sulla forma di stato della Francia,

tentando una prima classificazione del modello di decentramento territoriale proposto, pare ora opportuno dedicare attenzione a quegli elementi che, almeno a prima vista, sembrerebbero caratterizzare in senso politico-autonomico gli enti territoriali francesi, e dunque in senso regionale, secondo l'accezione già richiamata, il sistema territoriale francese.

Ed in quest'ottica merita particolare attenzione il IV comma dell'art. 72 C.F. laddove prevede, in capo alle collettività territoriali, un potere di deroga, in via sperimentale, alle disposizioni legislative e regolamentari dello Stato<sup>21</sup>.

La riforma costituzionale ha riconosciuto in capo alle collettività locali un diritto alla cosiddetta sperimentazione normativa, il cui esercizio è stato saldamente inquadrato dal legislatore costituzionale. Le condizioni generali alla sperimentazione devono essere definite da una legge organica<sup>22</sup>; il diritto di esercizio è subordinato all'approvazione di una legge di abilitazione statale e non potrà comunque essere concesso allorché siano in gioco le condizioni essenziali di esercizio di una libertà pubblica o di un diritto costituzionalmente protetto. La deroga sarà consentita solo rispetto ad oggetti ben determinati, relativamente a materie già di competenza della collettività e per un tempo determinato. La sperimentazione potrà essere condotta da una o più collettività che operano anche congiuntamente<sup>23</sup>.

Se questa è la disciplina costituzionale entro cui devono muoversi le collettività per l'esercizio delle loro prerogative nella sperimentazione normativa, sono più d'una le considerazioni per cui è possibile concludere che anche a seguito della riforma dell'art. 72, agli enti territoriali francesi non è comunque stato riconosciuto alcun potere legislativo.

Anzitutto, l'intero procedimento di delega avviene per impulso e per volontà dello Stato, secondo modalità che solo lo Stato ha unilateralmente determinato.

Alle collettività non viene riconosciuto un potere normativo autonomo, ma viene concessa la possibilità, in determinate circostanze, di intervenire attivamente nella definizione del diritto loro applicabile. Nulla assicura, però, che si realizzino, o meglio che lo Stato consideri realizzate, le circostanze che presuppongono l'approvazione di una normativa in via sperimentale. E la natura «ottriata» del potere di deroga si desume anche solo prestando attenzione al fatto che alle collettività, in pratica, non residua alcun



diritto di opposizione rispetto alla discrezionalità dello Stato in merito.

La Costituzione, infatti, non individua un organo cui sia possibile ricorrere in caso di conflitto, né del resto indica un pacchetto di materie rispetto alle quali le collettività possano dirsi davvero competenti, né dei limiti entro i quali lo stato deve muoversi nel definire l'*an* e il *modus* delle deroghe in via sperimentale. In sostanza non possono quindi dirsi costituzionalmente definiti neppure dei diritti rispetto ai quali potrebbe essere considerato necessario l'intervento di un'autorità terza a tutela delle prerogative istituzionali di una parte sull'altra<sup>24</sup>.

Mentre per quanto riguarda i poteri normativi concessi alle popolazioni d'oltremare la Costituzione riconosce esplicitamente nelle specificità e nelle caratteristiche peculiari dei luoghi le ragioni che possono condurre ad una sperimentazione in deroga alle previsioni statali, per quanto riguarda le collettività metropolitane nulla è detto in proposito, sì da lasciare intendere che a guidare le scelte dello Stato possa essere la sua piena discrezionalità e la valutazione dell'interesse generale, che potrebbe non coincidere con quello dell'ente territoriale. Così anche rispetto alla definizione dei tempi entro cui dovrà avvenire la sperimentazione, dal momento che il testo costituzionale non prevede alcun onere di consultazione delle collettività interessate.

Anche la lettura sistematica delle nuove previsioni in relazione all'intero impianto costituzionale francese sembra svilire l'ipotesi che il potere di deroga di cui al IV comma dell'art. 72 possa davvero concretarsi, nei fatti, nel riconoscimento di un qualche funzione legislativa in capo alle collettività. Ciò, infatti, apparirebbe ancora meno plausibile laddove si prestasse attenzione al fatto che, mancando in Costituzione un qualunque criterio distintivo in base al quale distinguere fra loro gli enti substatali, sarebbero chiamati ad assumere la potestà normativa primaria tanto i dipartimenti e le regioni quanto gli stessi comuni con il verificarsi di un evidente assurdo giuridico per cui in Francia si passerebbe da un sistema monoliticamente accentrato ad un modello di decentramento politico unico nel suo genere e del tutto avulso dalla tradizione legislativa francese<sup>25</sup>.

In assenza di un chiaro segnale di cambiamento da parte del legislatore costituzionale, in ogni caso, non è possibile concludere circa una modifica dei principi fondamentali del sistema delle fonti

nell'ordinamento francese. Nel silenzio della Costituzione non può dirsi, infatti, superato il principio, confermato più volte dallo stesso *Conseil constitutionnel*, per cui le deliberazioni delle assemblee locali hanno natura regolamentare<sup>26</sup>.

La Costituzione, inoltre, nulla dice circa la sorte delle disposizioni introdotte sperimentalmente trascorso il termine concesso, di modo che la disciplina in tal senso prevista con legge organica non può che apparire priva di quelle garanzie che solo la previsione costituzionale può assicurare alle collettività territoriali<sup>27</sup>.

Ma vi è almeno un altro elemento, oltre alla natura meramente regolamentare della potestà normativa introdotta *ex novo* in capo alle collettività metropolitane dalla riforma, che, nonostante le apparenze, può confermare la struttura unitaria dello stato francese.

Ci si riferisce alla previsione, riveduta e corretta, per cui «dans les collectivités territoriales de la République, le représentant de l'Etat, représentant de chacun de membres du Gouvernement, a la charge des intérêts nationaux, du contrôle administratif et du respect des lois» (art. 72, u.c.). Il richiamo alla figura del *rappresentante dello Stato* e degli *interessi nazionali* a livello locale per interpretazione costante ha sempre rappresentato uno dei momenti di consacrazione dell'unità dello Stato ribadito non a caso proprio dove il testo costituzionale introduce l'idea del decentramento, nonché il principio della libera amministrazione.

Con la riforma l'ultimo comma dell'art. 72 non è stato sostanzialmente modificato. Si tratta semmai di piccoli cambiamenti che hanno interessato la disposizione solo in termini di coerenza terminologica e concettuale con il resto del Titolo.

È possibile dunque dedurre *a contrario* che se il legislatore costituzionale avesse voluto trasformare il ruolo delle collettività da soggetti di diritto amministrativo in enti di natura politica, incidendo così sulla forma di stato della Francia, sarebbe anzitutto intervenuto sullo stesso ultimo comma dell'art. 72, non solo con mere operazioni di armonizzazione del testo, ma con drastici provvedimenti che rendessero del tutto inadatte le interpretazioni precedentemente già date alla norma.

5. Poiché dunque appare chiaro che allo stato dei fatti non ricorrono le condizioni per ritenere che alle collettività metropolitane francesi sia stata riconosciuta alcuna autonomia sul piano politico e poiché il regime di specialità cui sono sottoposte da

sempre le comunità d'oltremare costituisce semmai l'eccezione che può, per ovvie ragioni storiche, confermare la regola, paiono potersi dire confermate le ipotesi inizialmente formulate circa la natura puramente amministrativa del procedimento di decentramento in atto in Francia.

Uno degli aspetti della riforma su cui maggiormente si è insistito è rappresentato dall'irreversibilità del procedimento di decentralizzazione del territorio. Ormai costituzionalizzato, il decentramento rappresenta oggi uno dei pilastri su cui deve fondarsi l'ordinamento francese.

Chiarita, però, la natura e l'obiettivo cui tende il processo di riorganizzazione della Francia sarà facile individuare quale sia davvero l'ente che dalla riforma e dalla irreversibilità del cammino intrapreso potrà trarre i maggiori benefici. Poteri di supervisione e direzione, nonché ricerca della massima efficienza amministrativa fanno dello Stato il vero protagonista della legge di revisione n. 2003-276.

Alle collettività che da sempre rivendicano la propria autonomia, prima fra tutte la Regione Corsica, residuano solo ruoli di secondo piano.

Se questa legge di revisione costituzionale costituisce davvero un'evoluzione di quanto già preannunciato nella già citata legge n. 2001-751 sulla revisione del Codice generale della collettività territoriali, che aveva interessato in particolar modo l'ordinamento corso, allora l'irreversibilità del modello di decentramento scelto può rappresentare per alcune comunità locali più una condanna che una conquista.

La decentralizzazione prevista all'art. 1 C.F. così come definita in Costituzione disattende, infatti, molte delle richieste e delle speranze di autonomia avanzate non solo violentemente dai corsi, ma anche pacificamente da altri gruppi, come i bretoni, i baschi, gli occitani, ecc., che, seppur più in sordina, non hanno mai rinunciato a rivendicare la propria identità linguistico culturale.

Irreversibilità significa non soltanto che il cammino della Francia verso il decentramento rappresenta ormai un'opzione irrinunciabile. L'irreversibilità si riferisce, infatti, non solo all'*an* ma anche al *quomodo*. Ad essere incontrovertibile è, dunque, anche il tipo di cammino intrapreso; sono gli obiettivi perseguiti; è il modello adottato, l'unico ad essere compatibile con il prototipo dello stato unitario cui la Francia non è disposta a rinunciare.

La speranza di alcune collettività di ottenere per sé prerogative autonomistiche più ampie rispetto a quelle che derivano dalla lettura del testo costituzionale e dalla sua interpretazione sistematica si scontra, dunque con l'idea di irreversibilità, che trova le sue ragioni non tanto su vere preclusioni di tipo costituzionale quanto nella stessa cultura giuridica francese.

Al di là del dettato costituzionale, allo stato dei fatti non sembra plausibile attendersi un'inversione di tendenza tale da indurre la Francia a modificare la propria tipologia di stato. Più verosimile è ipotizzare che davanti all'insistenza delle rivendicazioni locali di alcune collettività, con puntuali modifiche del Titolo XII, in futuro l'ordinamento francese voglia aprirsi alla previsione di alcune eccezioni che concedano davvero autonomia ad alcune singole comunità territorialmente circoscritte, pur con ciò non rinunciando alla sua unità.

Residua, infatti, forse un timido spazio per una lettura un po' più lungimirante delle scelte compiute con la recente riforma costituzionale in Francia. Questa rinuncia alla determinazione a livello costituzionale degli aspetti più pratici del neonato sistema decentrato «alla francese», che devono essere definiti per intervento di successive leggi organiche, infatti, se da una parte può lasciare un po' disorientati, dall'altra induce a pensare che, forse, il legislatore costituzionale abbia preferito rivolgere il suo interesse più che ai singoli casi concreti, ad un'analisi nel medio e lungo periodo, valutando ed accertando l'esistenza dei presupposti necessari per la tenuta del sistema anche laddove si adottino, in futuro, soluzioni di organizzazione politica e territoriale più vicine a quelle di altri stati regionali<sup>28</sup>.

## Note

<sup>1</sup> La riforma dell'organizzazione territoriale della Repubblica francese, deliberata con la legge n. 2003-276, rappresenta la seconda tappa di un processo di decentramento avviato dal Governo Jospin con il progetto di legge n. 751, adottato dall'Assemblea nazionale, secondo la procedura di cui all'art. 45 della Costituzione francese (da ora C.F.), il 18 dicembre 2001 e volto alla revisione del *Code général des collectivités territoriales* nella parte dedicata alla Regione Corsica. Ad una prima fase di natura sostanzialmente sperimentale e di transazione – che mirava a concedere all'isola, a Costituzione invariata, la più ampia competenza possibile non solo sul piano amministrativo ma anche su quello legislativo e regolamentare – ne è seguita una seconda caratterizzata, sul piano generale, dall'attuale ripensamento dell'intera organizzazione territoriale della Francia, a partire da una indispensabile riforma costituzionale, e, nello specifico, da una modifica dell'assetto istituzionale della Corsica, con la previsione

dell'unificazione dei due dipartimenti, la Corse du Sud e la Haute Corse, cui sarebbe seguita la creazione di un unico governo dipartimentale, le cui istituzioni, seppur formalmente separate, avrebbero coinciso con quelle regionali. L'uso del condizionale è d'obbligo dal momento che, con il referendum regionale del 13 luglio 2003, i corsi hanno manifestato il loro disaccordo alla soppressione dei due dipartimenti insulari. Più in generale, sul processo di decentramento che ha condotto, infine, all'elaborazione della legge di riforma n. 2003-276 si vedano, da ultimo, fra gli altri: M. Mazza, *Lo Statuto speciale d'autonomia della Corsica e la consultazione locale del 6 luglio 2003*, in «Diritto Pubblico Comparato ed Europeo», 2003, pp. 1325 ss.; M. Verpeaux, *La loi constitutionnelle du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République: libre propos*, in «Revue Française de droit administratif», 2003, pp. 661 ss.; A. Delcamp, M.J. Tulard, *La decentralizzazione francese: alla ricerca di un secondo impulso*, in «Amministrazione», 2003, pp. 191 ss.; S. Gambino, *Continuità (molte) e discontinuità (poche) nel recente decentramento francese*, ivi, pp. 253 ss.; L. Vandelli, *Le collettività territoriali nella riforma costituzionale francese: verso un superamento dell'uniformità*, ivi, pp. 301 ss.; C. Murgia, *Prime Osservazioni sul progetto di legge dell'Assemblea nazionale francese di modifica dell'ordinamento regionale della Corsica*, «Diritto Pubblico Comparato ed Europeo», 2000, pp. 1153 ss.; L. Sciannella, *Il processo di devolution in Corsica*, ivi, 2000, pp. 1452 ss.; J.Y. Faberon, G. Agniel, *La souveraineté partagée en Nouvelle Calédonie et en droit comparé*, Paris, La documentation française, 2000, pp. 19 ss.; F. D'Arcy, M. Baena del Alcazar, *Décentralisation en France et en Espagne*, Paris, Economica, 1986; sia inoltre consentito il rinvio ad A. Mastromarino, *Il «Conseil Constitutionnel» francese frena la Corsica. Brevi note a proposito della decisione n. 2001-454 DC*, in «Le Regioni», 2002, pp. 625 ss.

<sup>2</sup> L'art. 89 C.F. prevede la possibilità in capo al Presidente della Repubblica francese di richiedere, per l'approvazione definitiva di un progetto di revisione costituzionale, la pronuncia del Parlamento riunito in Congresso in sostituzione della convocazione referendaria prescritta in via ordinaria al II comma. Contrariamente a quanto lasciato intendere nel corso della sua campagna elettorale, il Presidente Chirac ha preferito aderire alla prassi ormai costante di affidare alle Camere e non al popolo l'ultima parola in tema di riforma costituzionale. Infatti come ricorda M. Jacometti, *La V Repubblica francese verso un'effettiva décentralisation?*, in «Diritto Pubblico Comparato ed Europeo», 2003, p. 144, «Dopo la prima utilizzazione a scopo costituente nel periodo rivoluzionario, la consultazione popolare, delegittimata e bollata dalla storia per il suo uso plebiscitario, nel regime dei due Bonaparte, ritornata in auge per ratificare la nuova Costituzione della IV e della V Repubblica, non pare più "di moda" in Francia, almeno per la revisione di singole parti della Carta fondamentale... Infatti, come si è già ricordato, la scelta dei Presidenti si è prevalentemente orientata a privilegiare i meccanismi rappresentativi...». Nel caso specifico, è comunque possibile supporre una quasi perfetta coincidenza fra la volontà popolare e la volontà politica parlamentare. Come ricordato dal rapporto presentato il 18 novembre 2002 all'Assemblea nazionale francese a nome della *Commission de lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République*, il crescente attaccamento mostrato dai francesi rispetto alle organizzazioni locali lascia intendere una loro sicura adesione al processo di decentramento e di valorizzazione di una così detta *République de proximités*: «Les français sont profondément attachés à la richesse de cette organisation démocratique; les élections locales, si elles ne mobilisent plus les électeurs autant que par le passé, sont cependant perçues comme des enjeux politiques, au même titre que les élections nationales... Cette approche «politique» de la décentralisation, par opposition à une conception administrative qui n'y verrait qu'une forme d'organisation territoriale, correspond à une véritable attente en matière de proximité du pouvoir: pour 67% des français, la coexistence de trois échelons locaux, régions, départements, communes, est une bonne chose, car elle permet de gérer les dossiers au plus près des citoyens, et de manière satisfaisante; 57% souhaitent aller plus loin au amplifier largement cette évolution décentralisatrice». Il documento può essere reperito in [www.assemblee-nationale.fr/12/rapports/r0376.asp](http://www.assemblee-nationale.fr/12/rapports/r0376.asp).

<sup>3</sup> Il panorama costituzionale del secondo dopoguerra è stato caratterizzato dallo sviluppo di esperienze istituzionali che possono dirsi *sui generis* rispetto alle categorie

più classiche nello studio dei tipi di stato. Tanto i nuovi processi di regionalizzazione, come nel caso dello Stato autonomico spagnolo o dell'Italia dopo la stagione di riforme 1999-2001, quanto le recenti esperienze di federalismo disaggregativo, di cui il Belgio costituisce l'esempio più significativo, inducono, infatti, ad un ripensamento delle classificazioni sinora adottate, non certo in vista di un loro superamento, quanto piuttosto di un loro adattamento che possa tener conto dei nuovi modelli proposti. Infatti «alle incertezze dottrinali in materia di qualificazione...si sono aggiunte, a complicare il quadro, pure alcune autoqualificazioni operate in sede costituzionale, che danno da pensare persino circa la loro aderenza ai (pochi) schemi dottrinali consolidati» (Cfr. L. Pegoraro, A. Rinella, *Introduzione al diritto pubblico comparato. Metodologie di ricerca*, Padova, Cedam, 2002, pp. 156-157). Se dunque gli strumenti di analisi e i test di controllo possono dirsi in parte ancora validi per lo studio delle nuove forme di decentramento recentemente sperimentate in Europa, occorre, comunque, sin da ora prospettare l'eventualità che possano essere delineate altre soluzioni di organizzazione territoriale, che tengano conto delle nuove esigenze ora di autogoverno, ora di efficienza amministrativa via via manifestate. Così anche L. Pegoraro, G. Pavani, *Il decentramento territoriale nella novella costituzionale francese*, in «Amministrare», 2003, p. 285: «Quasi a confortare la notissima tesi di Carl Friedrich sul federalismo (e in genere il decentramento) quale processo, anziché come fenomeno apprezzabile solo staticamente, gli eventi costituzionali degli ultimi anni sono stati marcati, in svariati paesi d'Europa e del mondo, da profondi cambiamenti proprio sul piano della distribuzione territoriale del potere, nel quale il *trend* in direzione dell'autonomia (se non verso la dissoluzione) pare nettamente prevalere» e R. Louvin, *Legami federativi e declino della Sovranità. Quattro percorsi costituzionali emblematici*, Torino, Giappichelli, 2001, in particolare pp. 5 ss.

<sup>4</sup> Così nel rapporto presentato il 18 novembre 2002 dalla *Commission de lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République*, all'Assemblea nazionale francese, reperibile in [www.assemblee-nationale.fr/12/rapports/r0376.asp](http://www.assemblee-nationale.fr/12/rapports/r0376.asp).

<sup>5</sup> Prescindendo dalle disposizioni che interessano la Nuova Caledonia, interamente raccolte, a seguito della riforma del 20 luglio 1998, nel Titolo XIII della Costituzione, che ha recepito l'Accordo di Numea, lo *status* delle collettività d'oltremare è disciplinato al Titolo XII della Carta francese del 1958. Prima della riforma, però, il quadro costituzionale di riferimento appariva ormai inadatto a descrivere la realtà. In particolare la distinzione proposta dagli artt. 73 e 74 C.F. fra dipartimenti d'oltremare (DOM) e territori d'oltremare (TOM) non poteva più dirsi sufficiente a dare ragione dell'esperienza istituzionale ultramarina, caratterizzata, altresì, da collettività, come Mayotte e Saint-Pierre-et-Miquelon, del tutto *sui generis*, con statuti giuridici ibridi, creati dalla legge in virtù delle prerogative di cui all'art. 72 C.F. Criterio determinante della distinzione fra DOM (art. 73 C.F.) e TOM (art. 74 C.F.) è la natura del regime legislativo applicato. I primi, infatti, rispondono al così detto principio della assimilazione legislativa, mentre i secondi a quello della specialità. Da ciò consegue che mentre per i dipartimenti d'oltremare la legge votata dal Parlamento costituisce diritto immediatamente applicabile, soggetto tutt'al più a possibili misure di adattamento tenuto conto delle particolari condizioni d'esecuzione, per quanto riguarda i TOM l'applicazione della legge è sempre subordinata all'approvazione di una espressa disposizione d'estensione, eccezion fatta per le così dette «leggi di sovranità», ovvero sia per quella categoria dottrinale dai contorni imprecisi di cui sicuramente fan parte le leggi costituzionali, ed anche quelle relative ad organi istituzionali comuni tanto ai territori metropolitani quanto a quelli d'oltremare (sul punto si veda fra gli altri F. Luchaire, *Le statut constitutionnel de la France d'outre-mer*, Paris, ed. Economica, 1992, pp. 66 ss). Il diverso regime cui vennero sottoposte le due categorie è riconducibile alla diversa filosofia con cui già la Costituzione del 1946 affrontò il problema della indipendenza giuridica delle ultime colonie francesi. Mentre rispetto alla categoria dei dipartimenti non venne riconosciuta alcuna distinzione che tenesse conto delle diverse condizioni socio-ambientali delle realtà d'oltremare, progressivamente, ma inesorabilmente assimilate alla madre patria, per quanto riguarda i TOM la volontà dei costituenti potrebbe essere riassunta in tre idee: integrare il più possibile i territori d'oltremare all'ordinamento giuridico metropolitano; rispettare il più possibile

i particolarismi locali dotando le popolazioni di una certa autonomia amministrativa; preparare il terreno per una futura totale assimilazione dei territori d'oltremare alla Francia o per una loro completa indipendenza. La riforma, pur senza rinunciare nella sostanza a questa distinzione di fondo, arricchisce il quadro rendendo conto anche delle eccezioni, che ormai, quantitativamente, hanno superato la regola, determinando una disgregazione del sistema iniziale. L'art. 73, così come modificato prevede oggi la possibilità per i dipartimenti e le regioni d'oltremare di decentralizzare il procedimento di adattamento legislativo, precedentemente affidato interamente alle autorità nazionali, con il coinvolgimento delle assemblee locali. Accanto ad un ampliamento delle possibilità d'adattamento che tenga conto delle *caractéristiques et contraintes particulières* delle collettività, il II comma dell'art. 73 introduce, in capo alle assemblee rappresentative, un potere regolamentare per l'adattamento di regolamenti e leggi che rientrino nelle materie già affidate alla loro competenza, purché sia precedentemente intervenuta una legge nazionale di abilitazione. Infine il III comma in deroga al principio di assimilazione, tenuto conto delle loro specificità, riconosce ai DOM e alle ROM la possibilità di definire essi stessi disposizioni di immediata applicazione sul loro territorio. Ciò potrà avvenire solo ed esclusivamente su domanda stessa delle collettività e secondo le modalità precisate da legge organica nazionale, relativamente ad ambiti già dettagliatamente individuati. Dal momento che la Costituzione nulla dice circa la natura giuridica di questi interventi normativi locali, né tanto meno sulla loro posizione gerarchica nel sistema delle fonti francese, in virtù del principio generale secondo il quale le deliberazioni di un'assemblea territoriale hanno valore puramente regolamentare, resta da definire se davvero è possibile supporre la concessione di un qualche potere legislativo in capo alle collettività di cui all'art. 73, o non sia piuttosto più corretto parlare di un ulteriore rafforzamento del principio della *libera amministrazione*, già riconosciuto dal testo costituzionale. Per quanto riguarda l'art. 74, la riforma, modificando la precedente nomenclatura, abbandona la denominazione di «territori d'oltremare», a favore di quella più generale di «collettività d'oltremare», capace di ricomprendere esperienze diverse, comunque organizzate secondo uno Statuto definito con legge organica e adottato su parere dell'assemblea territoriale locale, secondo quelli che sono gli specifici interessi di ciascuna collettività. È la Costituzione stessa a delineare quale dovrà essere il contenuto obbligatorio di ogni Statuto e quali potranno essere, altresì, i contenuti facoltativi, ferme restando le prerogative normative già riconosciute ai TOM secondo il principio della specialità legislativa. Per un approfondimento circa la posizione delle collettività d'oltre mare a seguito della riforma costituzionale 2003-276 si vedano, da ultimo, fra gli altri: O. Gohin, *L'outremer dans la réforme constitutionnelle de la décentralisation*, in «Revue française de droit administratif», 2003, pp. 678 ss.; A. Oraison, *Quelques réflexions générales sur l'article 73 de la Constitution de la Ve République, corrigé et complété par la loi constitutionnelle du 28 mars 2003*, ivi, pp. 684 ss.; K. Blairon, *La Repubblica decentralizzata fra sperimentazione, democrazia locale e collettività d'oltremare: a proposito della riforma costituzionale francese (del 28 marzo 2003)*, in «Diritto Pubblico Comparato ed Europeo», pp. 1629 ss., 2003.

<sup>6</sup> Si rimanda fra gli altri alle brevi considerazioni di J.F. Brisson, *La France est une République indivisible... son organisation est décentralisée*, in «Revue du droit public», 2003, pp. 111-114; B. Faure, *Réforme constitutionnelle et décentralisation: des slogans font loi*, ivi, pp. 119 ss. (entrambi i lavori sono reperibili nella versione italiana, in «Amministrare», 2003, rispettivamente alle pagine 225-230, e 235-240).

<sup>7</sup> Così anche J.F. Brisson, *La France est une République indivisible*, cit., p. 112: «Sans doute aurait-il mieux écrire: "La France est une République indivisible...son organisation administrative est décentralisée", formule plus restrictive qui aurait permis de rappeler – mais était-ce vraiment nécessaire dans notre Etat jacobine? – la primauté des institutions politiques nationales, seules en charge de représenter le peuple français, d'exprimer de ce fait la souveraineté nationale et garantes tout aussi exclusives de l'indivisibilité de la République».

<sup>8</sup> In questo senso lo spirito del decentramento proposto dalla legge di riforma non è diverso da quello del sistema precedente, ben descritto da G. Koubi, *La République française face aux minorités: silences et réticences*, in AA.VV., *Minorités et organisation*

de l'état, Bruxelles, Bruyeatt, 1998, p. 260. Sul concetto di sistema policentrico e sulla complessità, con particolare riferimento al caso italiano, delle relative esigenze di *governance* si vedano in particolare le riflessioni F. Pizzetti, *L'attuazione del nuovo ordinamento costituzionale in un sistema policentrico «esplosivo»*. Le nuove esigenze di *governance*, nella sua raccolta di saggi *Il nuovo ordinamento italiano fra riforme amministrative e riforme costituzionali*, Torino, Giappichelli, 2002, pp. 51-98.

<sup>9</sup> Gli ideali rivoluzionari hanno proposto un modello di centralizzazione del potere che passa attraverso il superamento di ogni divisione e differenziazione fra i cittadini. L'indivisibilità del popolo francese, che costituisce da secoli uno dei pilastri incrollabili della cultura giuspubblicistica della Francia, ha portato, in particolare, alla negazione del riconoscimento di qualsivoglia minoranza, comunque fondata. Più volte chiamato a pronunciarsi in merito (decisione n. 84-177 DC del 30 agosto 1984; n. 84-178 DC del 30 agosto 1984; n. 91-290 DC del 9 maggio 1991) il *Conseil constitutionnel* ha sempre sottolineato che la Repubblica non potrà che essere costituita da un solo popolo, il popolo francese, inteso come un tutto indivisibile e non come espressione di più realtà sociali, di giustapposizioni fra diverse comunità linguistiche, religiose, etniche e culturali.

<sup>10</sup> In questo senso il tipo di decentramento proposto dalla recente riforma costituzionale in Francia sembrerebbe riconducibile alle più classiche teorie sul decentramento amministrativo (e si veda fra tutti M.S. Giannini, *Il decentramento nel sistema amministrativo*, in AA.VV., *Problemi della pubblica amministrazione*, I, Bologna, Il Mulino, 1958, 155-183) o quantomeno vicino all'idea di *decentramento burocratico* introdotta da Santi Romano nella sua voce *Decentramento amministrativo*, in «Enciclopedia Giuridica Italiana», vol. IV, Milano, Giuffrè, 1897, avendo ben poco in comune con le dottrine in tema di decentramento politico-costituzionale e autonomia. Perseguendo prima di tutto l'implementazione dell'efficienza della macchina statale, la riforma dell'organizzazione territoriale francese, infatti, non mira affatto alla valorizzazione dell'autogoverno locale, quanto piuttosto alla mera dislocazione del momento esecutivo. Se come sosteneva M. Hauriou la decentralizzazione non è altro che una «*manière d'être de l'Etat*», l'introduzione a livello costituzionale della formula decentralizzata dell'organizzazione territoriale può davvero costituire «*une manière habile de rappeler a contrario le caractère unitaire de l'Etat*» (così M. Doat, *Vers une conception a-centralisée de l'organisation de la France*, in «*Revue de droit public*», 2003, p. 115 e nella sua versione in italiano in «*Amministrare*», 2003, pp. 231-234).

<sup>11</sup> Così anche O. Gohin, *La nouvelle décentralisation et la réforme de l'Etat en France*, in «*Actualité juridique. Droit administratif*», 2003, pp. 513 ss.; K. Blairon, *La Repubblica decentralizzata*, cit. Contra si vedano le riflessioni di T. Groppi, *Verso un diritto comune europeo delle autonomie locali*, in «*Amministrare*», 2003, pp. 241 ss.

<sup>12</sup> Esclusa a priori l'idea secondo cui la Francia potrebbe aderire ad un qualsivoglia progetto di federalizzazione del proprio ordinamento, allo stato attuale può essere parimenti accantonata l'ipotesi di una regionalizzazione del suo territorio sul modello italiano, anche pre-riforma, o spagnolo. Nonostante la legge n. 2003-276 abbia condotto ad una costituzionalizzazione delle regioni a statuto per così dire ordinario e speciale, un simile riconoscimento non è stato seguito dall'introduzione di quelle prerogative che, concedendo autonomia politica alle regioni, contribuiscono a definire lo stato regionale. Le collettività territoriali della Francia metropolitana, nei fatti, non sono titolari di alcuna piena ed autonoma competenza legislativa, né partecipano in alcun modo alla determinazione dell'indirizzo politico dello Stato. Non spetta loro alcuna competenza capace di incidere sull'ordinamento degli enti locali e sul loro funzionamento, né tanto meno alcun efficace potere di impugnazione, a tutela della propria sfera di competenze, nei confronti di atti statali. In ciò si concreta la distanza che separa l'esperienza del decentramento francese da quella degli stati regionali come l'Italia, che, pur confermando l'indivisibilità del popolo e della rappresentanza politica su tutto il territorio nazionale, riconosce nell'autonomia regionale una delle possibili modalità di esercizio della sovranità popolare, una sua specificazione attuativa. Sul punto si veda l'opportuno richiamo alla realtà francese compiuto da F. Palermo nel suo commento alla Sentenza n. 106/2002 della Corte costituzionale italiana, «*Nomina sunt consequentia rerum*». Ovvero il *federalismo nella costituzione materiale*, in «*Le Regioni*», 2002, 1198-1209, ed in



particolare 1204; ma soprattutto L. Favoreu, *La notion constitutionnelle de collectivité territoriale*, e O. Gohin, *Pouvoir législatif et collectivités locales*, entrambe in AA.VV., *Les collectivités locales. Mélanges en l'honneur de Jacques Moreau*, Paris, Economica, 2003, rispettivamente alle pagine 154-163 e 178-193.

<sup>13</sup> Per quanto riguarda l'attività del *Conseil* si vedano, fra le altre, la decisione n. 83-168 DC del 20 gennaio 1984; la decisione n. 92-316 DC del 20 gennaio 1993 e la decisione n. 98-407 DC del 14 gennaio 1999. La dottrina, d'altra parte, non ha mostrato un vivo interesse per lo studio e per la definizione del concetto della libera amministrazione locale. La trattazione è per lo più demandata alla descrizione dei manuali di diritto amministrativo, anche se non mancano alcuni isolati interventi di tipo monografico. Fra gli altri ricordiamo: J. Caillosse, *Ce que la constitution française donne à voir de la démocratie locale*, in AA.VV., *Les collectivités locales. Mélanges...*, cit., pp. 43-57; G. Braibant, B. Stirn, *Le droit administratif*, Paris, Dalloz, 2002, pp. 93 ss.; C. Bacoyannis, *Le principe constitutionnel de la libre administration de collectivités locales*, Paris, Economica, 1993; A. Roux, *Le principe constitutionnel de la libre administration des collectivités territoriales*, in «Revue Française de Droit Administratif», 1992, p. 435.

<sup>14</sup> Il costituente del 1958, pur richiamando espressamente all'art. 72 il principio della libera amministrazione della collettività territoriali, non ha provveduto a specificarne il contenuto lasciando alla discrezionalità del legislatore, e non delle comunità locali, la sua definizione. Seppur vi è stata incertezza sulla qualificazione della natura giuridica del principio della libera amministrazione, unanimemente la dottrina e la giurisprudenza hanno sempre escluso che dal suo riconoscimento potesse derivare il riconoscimento di un qualsivoglia potere legislativo in capo ai singoli enti locali. La portata del principio si esaurisce dunque nell'ambito delle potestà amministrative.

<sup>15</sup> Così J. Boulois, *Actualité juridique du droit administratif*, Paris, 1982, p. 304.

<sup>16</sup> Ancora J.F. Brisson nel già citato *La France est une République indivisible*, cit., 114, ricorda che «les décisions du Conseil constitutionnel censurant des atteintes à la libre administration des collectivités territoriales sont restées extrêmement rares. Les potentialités du principe de libre administration se sont vite épuisées, le juge constitutionnel s'est montré hostile aux réformes législatives qui ont progressivement limité les marges de manoeuvre des collectivités locales accroissant leurs charges, limitant ou supprimant leurs ressources».

<sup>17</sup> Già nel 1976 nella relazione sullo stato del decentramento della Francia dal titolo *Vivre ensemble*, redatta dalla Commissione per lo sviluppo delle responsabilità locali, su richiesta dell'allora Presidente della Repubblica Giscard d'Estaing, Oliver Guichard denunciava una certa ipertrofia dello Stato che aveva assorbito in sé pressoché tutte le competenze amministrative locali, sostituendosi completamente al ruolo delle collettività territoriali. Il rapporto evidenziava almeno tre concause capaci di dare ragione alla crescente *centralizzazione* delle istituzioni francesi. Anzitutto un certo gusto per le strutture gerarchiche che spinge il cittadino francese a ricorrere sempre all'autorità superiore, una accentuata tendenza all'uguaglianza che si traduce ben presto in *uniformità* e, infine, una spiccata attenzione al principio della certezza nel diritto, che conduce a far appello continuamente allo Stato, oltretutto al soggetto che per la sua posizione meglio di chiunque altro può garantirlo. Il rapporto è stato integralmente pubblicato da La Documentation française, Paris, 1976.

<sup>18</sup> Così recita il terzo comma dell'art. 72 C.F., interamente modificato dalla legge n. 2003-276.

<sup>19</sup> Si sottolinea per inciso l'opera di pulizia terminologica intrapresa dallo stesso legislatore costituzionale che, al fine di superare eventuali ambiguità lessicali e nel tentativo di rendere omogeneo il dettato costituzionale, ha sostituito il termine generico di *collettività locale* precedentemente usato all'art. 34 C.F., con quello, comunemente utilizzato, di *collettività territoriale*. Così facendo la riforma aderisce a quello che già era l'orientamento giurisprudenziale del *Conseil constitutionnel*, il quale esprimendosi sul punto con le decisioni 137 DC e 138 DC del 25 febbraio 1982, nonché con la decisione 197 DC del 23 agosto 1985 aveva ritenuto assolutamente coincidenti i significati attribuibili all'espressione *collettività territoriale* e a quella *collettività locale*, in ciò disattendendo le teorie proposte da L. Favoreu, (*Décentralisation et constitution*, in *Revue de droit public*,

1982, pp. 1259 ss.), favorevole ad una distinzione delle due categorie, reputando distinta la natura del loro riconoscimento, di tipo costituzionale, in quanto alla prima, legislativo per l'altra. Sul punto si veda anche L. Favoreu, *La notion constitutionnelle*, cit., pp. 156-157.

<sup>20</sup> La creazione delle regioni, con la legge n. 72 del 5 luglio 1972, è considerata da molti la data di inizio del processo di decentramento territoriale intrapreso dalla Francia. Con le così dette leggi Defferre, adottate nel 1982 e nel 1986 è dato un nuovo impulso alla regionalizzazione del territorio francese: le regioni sono dichiarate collettività territoriali a tutti gli effetti; la tutela *a priori* del prefetto è sostituita da un controllo di tipo giurisdizionale *a posteriori*; alle neo nate collettività territoriali vengono trasferite nuove competenze, nonché il personale e le risorse corrispondenti per il loro esercizio. Alla categoria delle comunità a statuto speciale, invece, per quanto riguarda la metropoli, appartiene non solo la Corsica, ma anche la Ville de Paris. Per una ricostruzione dettagliata del decentramento francese si vedano fra gli altri: C. Debbasch, *Droit administratif*, Paris, Economica, 2002, pp. 189 ss.; G. Dupuis, M. J. Guédon, P. Chrétien, *Droit administratif*, Paris, Colin, 2000, pp. 212 ss.; J. Bourbon, J.M. Pontier, J.C. Ricci, *Droit des collectivités territoriales*, Paris, Presses Universitaires de France, 1987, pp. 5 ss.

<sup>21</sup> La sperimentazione di cui all'art. 72 C.F. è cosa diversa da quella disciplinata all'art. 37.1 C.F., introdotto con la legge di riforma n. 2003-276. Secondo quanto sancito al nuovo articolo 37.1 C.F., su iniziativa del Parlamento o del Governo potranno essere autorizzati interventi normativi di tipo sperimentale su una parte del territorio nazionale. La sperimentazione rappresenta una pratica frequente al servizio della modernizzazione dello Stato. Permette di testare le conseguenze dell'entrata in vigore di una disposizione, prima ancora che sia stata adottata uniformemente dall'ordinamento e consente di modificarla, semmai, prima della sua applicazione. Questa potrà essere solo temporale, e, in alcuni casi, oltre che definita nel tempo, anche circoscritta nel territorio. Il ricorso alla sperimentazione, come già accade nei casi previsti all'art. 72 C.F., dovrà essere conciliato con una serie di altri principi costituzionali, primi fra tutti l'indivisibilità del territorio e l'uguaglianza dei cittadini di fronte alla legge. È per questo che sono stati definiti dei limiti ben precisi alla sperimentazione normativa dovendo il legislatore indicare sempre precisamente la natura e la portata della sperimentazione stessa, i casi entro i quali potranno essere approvati provvedimenti in via sperimentale, la procedura per l'adozione delle norme in deroga. Le novità normative introdotte in via sperimentale danno origine a condizioni giuridiche per loro natura reversibili. Solo il parere favorevole dello Stato potrà, tenuto conto dei vantaggi in termini di efficienza amministrativa e consenso politico, condurre ad una stabilizzazione normativa di quanto già previsto in deroga.

<sup>22</sup> È così che il 1 agosto 2003 è stata approvata la legge organica n. 2003-704 relativa alla sperimentazione normativa delle collettività territoriali, composta da due articoli tesi a modificare il *Code général des collectivités territoriales*.

<sup>23</sup> Pur vietando ogni forma di tutela di una collettività su altre, la Costituzione prevede che la legge «lorsque l'exercice d'une compétence nécessite le concours de plusieurs collectivités territoriales» possa autorizzare «l'une d'entre elles ou un de leurs groupements à organiser les modalités de leur action commune». Compete dunque al legislatore, nei casi di necessità, di conferire il ruolo di *chef de file* ad una regione, piuttosto che ad un dipartimento, o ad un comune o un gruppo di essi. Alla collettività *capo fila* sono attribuiti più che altro, però, poteri organizzativi, di iniziativa e di coordinamento, dal momento che l'ordinamento francese rifiuta il riconoscimento di un qualsivoglia ordine gerarchico fra le collettività locali.

<sup>24</sup> Il secondo comma dell'art. 72 C.F. precisando che «les collectivités territoriales ont vocation à exercer l'ensemble des compétences qui peuvent le mieux être mises en oeuvre à l'échelle de leur ressort», nel tentativo di dare nuovo slancio alla decentrazione ed un nuovo fondamento alla ripartizione delle competenze su più livelli istituzionali, introduce fra i principi chiamati a regolare l'organizzazione territoriale francese anche quello della sussidiarietà verticale. La sussidiarietà quasi non appartiene alla tradizione politica francese. Apparsa nel diritto nazionale solo dopo l'adesione della Francia al Trattato di Maastricht, la sua applicazione rischia di rivelarsi assai delicata.

Non solo appare difficile un possibile bilanciamento del principio di sussidiarietà con gli altri principi costituzionalmente protetti, ma ancora più complicato sembra di volta in volta l'identificazione di quella che pare essere in pratica la collettività più adatta ad assumere le competenze trasferite dallo Stato. Questa complessità di apprezzamento rispetto al livello più idoneo rischia di condurre a soluzioni assai precarie e scarsamente definite. In Francia, dove la ripartizione delle competenze non è espressamente prevista in Costituzione, è la legge a determinare la competenza per materia alle collettività. È per questo che in più di un'occasione potrebbe essere lo stesso Giudice costituzionale a dover intervenire precisando la portata ed il valore istituzionale del principio di sussidiarietà, pur senza sostituire la propria volontà alla discrezionalità politica del Parlamento. Del resto il *Conseil constitutionnel* francese ha più volte ribadito di non possedere un potere generale d'apprezzamento e di decisione identico a quello del Parlamento, ma di essersi comunque già trovato in condizione di dover censurare manifesti errori di valutazione da parte dello Stato.

<sup>25</sup> La legge organica n. 2003-704 a tal proposito si limita a precisare che spetta allo Stato determinare «*en fonction de leur nature juridique et de leurs caractéristiques, les catégories de collectivités territoriales*» cui demandare il potere alla sperimentazione.

<sup>26</sup> Così anche J.B. Auby, che nel suo *La riforma dell'amministrazione territoriale in Francia*, in «*Amministrare*», 2003, p. 182, riferisce che «il regime degli atti emessi è un'altra questione e tutto lascia pensare che sarà quello delle altre deliberazioni delle relative collettività, non quello della legge, né quello dei regolamenti nazionali». Del resto sembra che gli stessi rapporti parlamentari, che accompagnano l'approvazione della legge organica n. 2003-704 sulla sperimentazione normativa delle collettività, propendano per questa interpretazione, allorché riconoscono in capo al rappresentante governativo statale di ricorrere avverso agli atti emanati dalle singole collettività direttamente rivolgendosi alle autorità amministrative competenti, in ciò confermando quanto dichiarato dal ministro Patrick Devedjian (*Journal officiel des débats de l'Assemblée nationale*, seconda seduta del 22 novembre 2002, p. 5621): «...les actes pris dans ce cadre par une collectivité territoriale auront un caractère réglementaire. La philosophie du Gouvernement sur cette question est profondément différente de celle du gouvernement précédent».

<sup>27</sup> La legge organica n. 2003-704 individua tre diverse strade che il legislatore statale potrà intraprendere al termine della sperimentazione normativa: 1) prolungare o modificare la sperimentazione, per un tempo che non potrà eccedere, comunque, i tre anni; 2) generalizzare l'uso delle misure prese da una singola comunità locale a titolo sperimentale o, nel caso di plurime sperimentazioni, elaborare una disciplina di sintesi valida su tutto il territorio nazionale; 3) abbandonare la sperimentazione. Alle tre soluzioni ora indicate, se ne potrà aggiungere in pratica una quarta, cui lo stesso rapporto che accompagna l'approvazione del Senato fa riferimento. Qualora, infatti, la sperimentazione abbia avuto esito positivo, ma le misure adottate non siano suscettibili di un'applicazione generalizzata sull'intero territorio nazionale, il legislatore potrà, in forza di quanto previsto all'art. 72 della Costituzione, dotare la collettività di uno statuto particolare, pur sempre tenendo presente, come ricorda Patrick Devedjian, ministro delegato alle libertà locali, che «néanmoins, cette solution devra demeurer l'exception parce qu'il n'est pas question de construire une France disparate». La legge organica in questione, in ogni caso lascia aperti diversi interrogativi nulla dicendo, di fatto, circa i parametri per la valutazione della riuscita della sperimentazione, né prevedendo un possibile il ruolo attivo delle collettività al termine del procedimento di sperimentazione o un eventuale limite alla discrezionalità decisionale statale allorché la sperimentazione sia volta al termine.

<sup>28</sup> Del medesimo avviso J.B. Auby, *La riforma dell'amministrazione*, cit., p. 188. In tal senso può essere significativa la partecipazione di diversi rappresentanti delle assemblee locali francesi alla firma della Carta delle Regioni d'Europa, avvenuta a Firenze, lo scorso 19 settembre 2003.

## NOTIZIE SUI COLLABORATORI DI QUESTO NUMERO

FABRIZIO CAFAGGI, professore straordinario di Diritto privato nell'Università di Trento; ANGELO DONDI, professore straordinario di Procedura civile nell'Università di Genova; MICHELE GIOVANNINI, ricercatore di Diritto amministrativo nell'Università della Valle d'Aosta; ANNA MASTROMARINO, dottoranda in Diritto costituzionale nell'Università Statale di Milano; VICENTE A. SANJURJO RIVO, professore a contratto di Diritto costituzionale nell'Università di Santiago de Compostela; ALESSANDRO SOMMA, professore straordinario di Diritto comparato nell'Università di Ferrara.

# POLITICA DEL DIRITTO

ESTRATTO

VOLUME XXXV, N. 2, GIUGNO 2004

**il Mulino**