

L'AMMINISTRAZIONE DIPARTIMENTALE FRANCESE E LA RIFORMA COSTITUZIONALE DEL 2003.

di Serena Pascucci

Sommario: 1. Premessa. 2. Il Dipartimento nell'organizzazione locale Francese. 3. La riforma costituzionale francese. 4. L'autonomia amministrativa dipartimentale. 5. Le competenze dipartimentali. 6. Conclusioni.

1. Premessa.

Il Dipartimento ha sempre rivestito un ruolo fondamentale nell'ambito dell'organizzazione amministrativa locale francese sin dal momento della sua istituzione in collettività territoriale.

Il presente elaborato ha come obiettivo quello di analizzare le principali caratteristiche di questo livello di amministrazione territoriale francese, soffermandosi in particolar modo sulle principali novità in materia di collettività locali, introdotte dalla recente riforma costituzionale operata dalla legge cost. del 28 marzo 2003.

Si vuole analizzare il significato attuale del termine "decentramento" in Francia, mettendo in evidenza il processo di emancipazione giuridica che ha caratterizzato in questi ultimi anni la storia del Dipartimento e delle altre collettività territoriali.

2. Il Dipartimento nell'organizzazione locale Francese

L'amministrazione locale francese è caratterizzata da tre livelli di organizzazione territoriale: il Comune, il Dipartimento e la Regione¹.

Il Dipartimento può considerarsi un'istituzione moderna, ma la sua struttura organizzativa è completamente ispirata a quella delle istituzioni amministrative dell'*ancien régime*².

¹ La Francia conta più di 36.700 Comuni, 100 Dipartimenti, 26 Regioni di cui 21 nel territorio del paese più la collettività Corsica. Annovera poi delle collettività locali a statuto particolare e 20.000 strutture di cooperazione intercomunali. In materia di collettività locali francesi e sulla loro strutturazione, cfr., LOÏC PHILIP, *La place des collectivités locales dans la Constitution de 1958*, documento disponibile sul sito internet www.conseil-constitutionnel.fr.

La sua costituzione si fa risalire ad una legge del periodo napoleonico, la legge 8 gennaio 1790³ e la sua organizzazione in “Collettività territoriale” alla legge 10 agosto 1871⁴.

Una tappa fondamentale nella storia del Dipartimento francese è rappresentata dalla legge che ha rivoluzionato il suo ruolo all’interno dell’ordinamento, quella che finalmente gli attribuisce lo status di collettività territoriale: la legge 2 Marzo 1982.

Nel 1982, il Dipartimento è configurato come una collettività territoriale ed è dotato di un organo deliberante eletto a suffragio universale diretto: il Consiglio Generale. Nessun eletto, però, è titolare del potere esecutivo, in quanto il suo esercizio è in mano ad un organo dell’amministrazione statale, il Prefetto, da più di due secoli (1800-1982) capo assoluto dell’esecutivo dipartimentale⁵.

La legge 2 marzo 1982 è intervenuta in questo contesto rinnovando la materia e introducendo delle sostanziali novità. Innanzitutto il Presidente del Consiglio generale diviene l’autorità esecutiva del Dipartimento, mentre il Consiglio generale l’organo deliberante⁶.

² Durante “l’ancien régime” in Francia esisteva la Provincia ma non costituiva un centro di governo o di amministrazione ed era, invece, assorbita nel territorio generale del regno, divisa in “gouvernements” e “généralités”, considerate vere sedi dell’amministrazione monarchica. I *gouvernements* abbracciavano più Province e il governatore al loro comando aveva importanti poteri per quanto concerne l’organizzazione, il reclutamento ed il comando delle forze armate. Le “*généralités*”, da Luigi XIV in poi, vennero considerate le vere circoscrizioni amministrative dell’*ancien régime*. Alla vigilia della rivoluzione francese le “*intendances des généralités*” e le “*provinces du royaume*” erano in totale 34 ed al loro comando era posto un intendente. Cfr., F. P. BENOIT, *Collectivités locales*, Jurisprudence générale Dalloz, Parigi 1987, pag. 1613-2.

³ Il testo della citata legge come tutti i principali testi legislativi cui si rimanda nel presente articolo sono disponibili on line sul sito internet www.legifrance.gouv.fr.

⁴ Attualmente la Francia conta 100 amministrazioni dipartimentali, di cui 96 collocabili nel territorio del Paese e 4 nell’oltre mare (Martinique, Guadaloupe, Réunion e Guyane).

⁵ Il Prefetto è stato istituito sotto il Consolato Napoleonico dalla legge 28 piovoso anno VIII (17 febbraio 1800). Rappresentante diretto del Primo ministro e dell’intero Governo, è depositario dell’autorità dello Stato, di cui assicura la rappresentanza territoriale nel Dipartimento. L’art. 72 della Costituzione francese gli attribuisce il compito di tutelare gli interessi nazionali, di garantire il controllo amministrativo e di assicurare il rispetto delle leggi. In questo contesto è chiamato ad assicurare il mantenimento della sicurezza e dell’ordine pubblico, a garantire un controllo di legalità sugli atti delle collettività locali ed a coordinare l’azione dei servizi dello Stato nel Dipartimento per la realizzazione delle politiche nazionali e comunitarie. Sulla nuova missione del Prefetto come rappresentante dello stato nel Dipartimento a seguito della legge 2 marzo 1982, cfr., J.C. SAVIGNAC, *Les administrations de la France : pouvoirs politiques et institutions administratives*, Masson, Parigi 1995, pp. 96 e ss.

⁶ Cfr., a proposito, art. 25, legge 2 marzo 1982: “ Il Presidente del Consiglio generale è l’organo esecutivo del dipartimento” e “...prepara ed esegue le deliberazioni del Consiglio generale”.

La legge riconosce al Dipartimento autonomia di gestione, che si concretizza nella possibilità di gestire dei servizi autonomamente, ed a conferma di questo riconoscimento cade la tutela amministrativa sull'attività dipartimentale da parte del Prefetto, ora circoscritta dalla legge ad un semplice controllo a posteriori rivolto alla verifica della regolarità e legalità delle decisioni prese⁷.

Così come avvenuto in Italia nei riguardi delle Province, anche il Dipartimento è stato protagonista di critiche e tentativi di soppressione, soprattutto negli anni che hanno seguito l'approvazione della predetta legge.

In particolare i Dipartimenti venivano considerati come centri "geograficamente" inadatti, poiché troppo numerosi e di difficile gestione e, per altro verso, delle creazioni troppo artificiali, al contrario, invece, dei Comuni.

A seguito della legge 16 marzo 1986, che ha attribuito per la prima volta alle Regioni lo Status di Collettività territoriali dello Stato, la questione è stata nuovamente riproposta, insieme alla sopravvenuta questione della concorrenza tra Regioni e Dipartimenti.

Senza voler entrare nel merito della discussione, si sottolinea comunque che le leggi intervenute in materia dopo il 1982, hanno fortificato la posizione di questa collettività territoriale, anziché dato adito al declino di cui si discuteva.

Nell'esame del Dipartimento quale livello di amministrazione territoriale in Francia, è fondamentale soffermarsi su tre importanti elementi che contribuiscono a dare una descrizione del ruolo di questa Amministrazione all'interno dell'ordinamento giuridico: l'intervento della recente riforma costituzionale e le principali novità introdotte; i livelli di autonomia amministrativa; le principali competenze dipartimentali.

3. La riforma costituzionale francese

La preponderanza del potere centrale su quello delle collettività locali è da sempre una caratteristica dell'ordinamento giuridico francese.

⁷ In materia di controllo a posteriori sugli atti delle collettività locali, cfr., Dossier d'attualità a cura di La Documentation française, *Collectivités locales et contrôle de l'Etat*, pubblicato nel giugno del 2004, disponibile sul sito internet www.vie-publique.fr.

La storia del decentramento amministrativo in Francia ha, infatti, avuto come interprete principale lo Stato, che più volte è intervenuto in materia di collettività territoriali attraverso l'emanazione di importanti testi di legge⁸.

Nonostante questo, però, anche in Francia, così come avvenuto in Italia con la riforma del Titolo V, il legislatore costituzionale ha sentito l'esigenza di intervenire in materia di organizzazione territoriale, allo scopo di innovare e fare luce e chiarezza relativamente a diversi ambiti di interesse locale. In particolare, il progetto di revisione costituzionale di cui si discute è stato adottato dal Congresso il 17 marzo 2003.

Il suo principale obiettivo era quello di fondere le basi costituzionali di una Repubblica unitaria e decentralizzata al fine di favorire lo sviluppo di una democrazia locale al servizio dei cittadini, nel rispetto dell'unità e dell'indivisibilità della Repubblica.

Prima di esaminare le principali novità introdotte dalla riforma costituzionale in materia di collettività locali, è necessario di sottolineare come le innovazioni contribuiscano a dare un'idea più chiara del posto che le stesse collettività occupano nell'apparato pubblico francese, della ripartizione delle competenze tra esse e lo Stato, della natura, dell'estensione e delle garanzie dell'autonomia nonché dell'organizzazione dell'apparato amministrativo e della configurazione istituzionale locale⁹.

Le sei principali novità introdotte dalla riforma costituzionale in materia locale che è importante analizzare sono: sussidiarietà, sperimentazione, collettività territoriali considerate "capofila", autonomia finanziaria, referendum locale, diritto di petizione.

⁸ Queste leggi sono state: a) la legge 10 Luglio 1982, relativa alle camere regionali dei conti ed allo statuto dei membri delle camere regionali dei conti; b) la legge 22 luglio 1982, relativa a "diritti e libertà" di Comuni, Dipartimenti, Regioni ed alle nuove condizioni d'esercizio del controllo amministrativo sugli atti delle autorità comunali, dipartimentali e regionali; c) la legge 7 gennaio 1983, relativa alla ripartizione delle competenze tra i Comuni, i Dipartimenti e le Regioni dello Stato; d) la legge 22 luglio 1983, relativa alla ripartizione delle competenze tra i Comuni, i Dipartimenti, le Regioni e lo Stato ed intervenuta a completare la legge del 7 gennaio 1983; e) la legge 29 dicembre 1983, che ha apportato modifiche alle disposizioni relative alle relazioni finanziarie ed ai trasferimenti di competenze tra lo Stato e le collettività locali; f) la legge 25 gennaio 1985, che ha modificato e completato la legge del 22 luglio 1983 e introdotto nuove disposizioni relative ai rapporti tra lo Stato e le Collettività territoriali; g) la legge del 6 gennaio 1986, relativa all'organizzazione delle Regioni e che ha apportato modifiche alle disposizioni in materia di funzionamento dei Consigli Regionali; h) la legge del 3 febbraio 1992, relativa alle condizioni di esercizio dei mandati locali; i) la legge 6 febbraio 1992, detta anche "legge d'orientamento", relativa all'amministrazione territoriale della repubblica. Cfr., F.P. BENOIT, *Collectivités locales*, cit., Parigi 1987, pag. 1613-8 e ss.

⁹ Riguardo le principali novità introdotte dalla l. Cost. 28 marzo 2003, cfr., *Une évolution importante du cadre constitutionnel des collectivités territoriales*, Dossier pubblicato in agosto 2004, disponibile sul sito internet www.ladocfrancaise.gouv.fr.

Il riconoscimento costituzionale del principio di sussidiarietà rappresenta la prima novità¹⁰.

La Costituzione francese riprende l'impianto utilizzato dal trattato di Maastricht nel descrivere i criteri di relazione e di intervento tra il livello istituzionale più ampio (l'Unione Europea) e quelli territorialmente più ristretti (gli stati membri)¹¹.

Nell'ordinamento italiano il principio di sussidiarietà è stato applicato ad un disegno di allocazione delle funzioni secondo il quale la generalità delle competenze amministrative è attribuita, innanzitutto, ai Comuni, in quanto enti più vicini ai cittadini, quindi alle Province ed alle Comunità Montane, poi alle Regioni ed infine allo Stato, seguendo un ordine gerarchico inverso¹².

In Francia, invece, la sussidiarietà assume un significato diverso. Ciò che questo principio vuole affermare è che le collettività territoriali hanno una sorta di predisposizione (“*vocation*”) a decidere per l'insieme delle competenze che “...*possono essere adottate al meglio al loro livello*”¹³.

La Costituzione francese nel definire questo concetto, utilizza un vocabolario piuttosto prudente, (lo stesso termine “*vocation*” introdotto all'art. 72, che tradotto sta per “predisposizione”, non rende l'idea di un vero e proprio potere).

¹⁰ Sul principio di sussidiarietà, cfr., P. BAUBY, *Sur la Subsidiarité*, Rapport présenté au séminaire de l'active citizenship network, le 19 décembre 2001 a Bruxelles, articolo disponibile sul sito internet www.europe-now.org.

¹¹ La comunità Europea interviene secondo il principio di sussidiarietà, soltanto se e nella misura in cui gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere sufficientemente realizzati dagli Stati membri e possono, dunque, in ragione delle dimensioni o degli effetti dell'azione in questione, essere realizzati meglio a livello comunitario (cfr., art. 3 B del Trattato sull'unione Europea).

¹² Enunciato per la prima volta nel trattato di Maastricht, in Italia il principio di sussidiarietà è stato ripreso come principio base dalla legge Bassanini n. 59/97. Secondo tale principio (come si afferma nel testo) a livello locale la generalità delle funzioni amministrative deve essere attribuita innanzitutto ai Comuni, in quanto enti più vicini ai cittadini, quindi alle Province ed alle Comunità Montane, poi alle Regioni ed infine allo Stato, seguendo un ordine gerarchico inverso. Al Comune vanno tutte le funzioni eccetto quelle che non può svolgere a causa delle sue ristrette dimensioni o che esulano dall'interesse locale. Queste funzioni amministrative vanno così attribuite alla Provincia (o se presente alla Comunità montana), con l'esclusione anche qui delle funzioni che non possono essere svolte in ambito provinciale. Qui entrano in scena le Regioni ma se tali competenze esulano dalle effettive possibilità gestionali regionali o dal loro ambito territoriale, vengono riservate allo Stato. Sul significato della sussidiarietà nell'unione europea, cfr., G. D'AGNOLO, *La sussidiarietà nell'Unione europea*, Cedam, Padova 1998; riguardo la sussidiarietà nell'ordinamento amministrativo italiano, fra tutti, cfr., E. DE MARCO, *Problemi attuali della sussidiarietà*, Giuffrè, Milano 2005. Per una comparazione giuridica Italia - Francia sul tema della sussidiarietà, cfr., V. PEPE, *La sussidiarietà nella comparazione giuridica: l'esperienza francese*, Jovene, Napoli 2002.

¹³ Cfr., art. 72, comma 2, Costituzione Francese: “*les collectivités territoriales ont vocation à prendre les décisions pour l'ensemble des compétences qui peuvent le mieux être mises en œuvre à leur échelon*”.

Il motivo di questa prudenza, o meglio, incertezza del costituente, può essere spiegato dal fatto che le collettività locali francesi non hanno mai ottenuto un vero e proprio riconoscimento costituzionale dei loro livelli di competenze, ma sono titolari soltanto delle funzioni che (sussidiarietà o meno), lo Stato decide di trasferirgli¹⁴.

Inoltre, c'è da dire che questa adesione al principio di sussidiarietà da parte del costituente francese non si può considerare completa¹⁵.

Non viene seguita, difatti, l'ottica (che risponde al criterio italiano) secondo la quale le competenze devono essere esercitate dal livello territoriale di più piccola estensione compatibilmente alle sue dimensioni organizzative, territoriali e associative, con esclusione delle sole funzioni incompatibili con le dimensioni stesse.

Nonostante tutto, però, l'introduzione di questo principio all'interno del nuovo testo costituzionale francese può comunque considerarsi di grande interesse sul piano della ripartizione delle competenze fra lo Stato e le collettività territoriali.

La sperimentazione rappresenta un'importante novità. La ripartizione delle competenze fra Stato e collettività territoriali oltre a realizzarsi attraverso i trasferimenti da parte dello Stato, può, a seguito delle innovazioni apportate dalla riforma del 2003, avvenire anche a titolo sperimentale. Alle collettività locali francesi viene riconosciuta, infatti, la possibilità di derogare a leggi e regolamenti nazionali in ambiti particolari, a titolo sperimentale e di beneficiare del trasferimento di competenze da parte dello Stato sempre a titolo sperimentale¹⁶.

L'introduzione di questa novità risponde alla logica secondo la quale, se si trasferiscono competenze alle collettività locali a titolo sperimentale, bisogna anche autorizzare le stesse a regolare le modalità di esercizio di queste competenze.

¹⁴ Cfr., J. B. AUBY, J. F. AUBY, R. NOGUELLOU, *Droit des Collectivités locales*, Puf editore, Parigi 2004, pag. 61.

¹⁵ Cfr., A. DELCAMP, *Principe de subsidiarité et décentralisation*, in *Revue Française de droit constitutionnel*, 1995, n. 23, pag. 609 e ss..

¹⁶ Cfr., articolo 72, comma 4 Cost. Francese: "dans les conditions prévues par la loi organique, et sauf lorsque sont en cause les conditions essentielles d'exercice d'une liberté publique ou d'un droit constitutionnellement garanti, les collectivités territoriales ou leurs groupements peuvent, lorsque, selon le cas, la loi ou le règlement l'a prévu, déroger, à titre expérimental et pour un objet et une durée limités, aux dispositions législatives ou réglementaires qui régissent l'exercice de leurs compétences". Cfr., poi art. 37-1 che afferma in termini generali la possibilità che le leggi e i regolamenti possano prevedere per un oggetto e durata limitata delle disposizioni a carattere sperimentale.

Va detto, comunque, che prima del 2003 non era di fatto impedita al legislatore, la previsione di disposizioni a carattere sperimentale, ma questo potere non era contemplato dalla Costituzione e doveva svolgersi nel rispetto di alcuni limiti posti dal Consiglio costituzionale¹⁷.

La sperimentazione introdotta dalla riforma costituzionale del 2003, attribuisce per la prima volta alle collettività locali, oltre al potere di beneficiare del trasferimento di alcune competenze da parte dello Stato (a titolo sperimentale), anche quello di orientare e regolare l'esercizio di queste competenze secondo le proprie esigenze, derogando a disposizioni legislative o regolamentari che inquadrano questo esercizio in via ordinaria. L'apertura da parte del costituente francese nei confronti della sperimentazione è comunque molto prudente. L'esercizio di questa facoltà deve, infatti, svolgersi nel rispetto dei principi fissati dalla legge statale, nonché essere previsto caso per caso dalla legge o dal regolamento, riferirsi a determinate disposizioni legislative o regolamentari che riguardano l'esercizio delle competenze degli enti territoriali e rivestire un carattere sperimentale e limitato sia nella durata che negli oggetti¹⁸.

La disposizione introdotta dall'art. 72 comma 4, della Costituzione, nel riconoscere alle collettività locali ed ai loro raggruppamenti la possibilità di derogare a leggi e regolamenti a titolo sperimentale, rinvia alla legge statale il compito di precisare le condizioni dell'esercizio di questa facoltà.

In attuazione di questo rinvio è stata emanata la legge 1 agosto 2003, che ha stabilito le condizioni secondo le quali le collettività locali o (i loro raggruppamenti¹⁹) possono

¹⁷ In una sentenza del 28 luglio 1993, avente ad oggetto il riconoscimento della possibilità a favore degli "istituti universitari" di derogare a titolo sperimentale ad alcune disposizioni legislative, il Consiglio costituzionale si espresse fissando dei limiti all'esercizio di questo potere. Uno di questi era quello di definire con precisione la natura e il valore di questa sperimentazione. In una decisione successiva riguardante la Corsica del 17 gennaio 2002, invece, il Consiglio stesso precisò che non era possibile consentire alle collettività locali di intervenire in materia legislativa, pur se a titolo sperimentale. Cfr., J. B. AUBY, J. F. AUBY, R. NOGUELLOU, *Droit des Collectivités locales*, cit., pp. 18 e ss.

¹⁸ Sui limiti e le riserve della facoltà di sperimentazione, cfr., L. VANDELLI, *Le collettività territoriali nella riforma costituzionale francese*, in *Amministrare*, n. 2, agosto 2003, pag. 304.

¹⁹ Con il termine "raggruppamenti" si intendono forme di cooperazione tra più collettività locali che si uniscono per uno scopo comune. Cfr., a tale proposito, J. B. AUBY, J. F. AUBY, R. NOGUELLOU, *Les territoires de coopération locale*, in *Droit des Collectivités locales*, cit., pp. 46 e ss.

beneficiare di questa facoltà, precisando altresì le modalità di valutazione delle sperimentazioni ed il regime degli atti derogatori esercitati a titolo sperimentale²⁰.

La legge organica in questione ha, poi, distinto la sperimentazione legislativa dalla sperimentazione regolamentare, identiche dal punto di vista del regime giuridico ma diverse per ciò che concerne l'autorità competente ad autorizzarne l'esercizio: la sperimentazione legislativa è autorizzata attraverso una legge statale, quella regolamentare attraverso un decreto del Consiglio di Stato.

Per quanto attiene al regime giuridico dei due tipi di sperimentazione (legislativa e regolamentare), va detto che l'autorizzazione all'esercizio deve prevedere l'oggetto della sperimentazione, la sua durata²¹, la natura e le caratteristiche delle collettività territoriali destinatarie dell'esercizio di questo potere²².

Per quanto attiene alla nozione di "collettività locale capo fila", il nuovo testo costituzionale si occupa di una problematica nata dal fatto che spesso le competenze delle differenti collettività locali si intersecano e tendono a sovrapporsi. Già negli anni ottanta in materia di azione sociale e di intervento economico si erano presentati problemi di questo tipo.

Le riforme intervenute in quegli anni avevano tentato di risolverli dividendo le competenze per blocchi, in maniera tale da evitare le sovrapposizioni, ma l'intervento sembrava difficile da realizzare perché troppo spesso l'azione pubblica locale si svolgeva in maniera congiunta, più che isolata. La legge di riforma costituzionale si è mossa nel risolvere definitivamente il problema, individuando due regole fondamentali.

La prima regola costituzionalizza il principio secondo il quale "nessuna collettività territoriale può esercitare una tutela su un'altra". Nonostante questo intervento, però, viene introdotta una seconda regola, secondo cui "la legge, laddove l'esercizio di una

²⁰ Riguardo l'intervento della legge sulla sperimentazione, cfr., *L'expérimentation par les collectivités territoriales*, Dossier d'actualité, disponibile sul sito internet www.ladocfrancaise.gouv.fr.

²¹ La durata della sperimentazione normalmente non può eccedere i 5 anni. Cfr., art. L.O. 1113-1, comma 1, Codice Generale delle Collettività Territoriali.

²² Sulla sperimentazione e la distinzione tra legislativa e regolamentare, cfr., Cfr., J. B. AUBY, J. F. AUBY, R. NOGUELLOU, *Droit des Collectivités locales*, cit., pp. 211 e ss.

competenza necessari del concorso di più collettività locali, può autorizzare una di esse, o un loro raggruppamento, ad organizzare le modalità della loro azione comune”²³.

La definizione di “collettività locale capo fila” nasce proprio da questo, ovvero dalla possibilità per una collettività locale di essere pilota di un progetto realizzato in comune con le altre.

L’apporto più sostanziale della riforma è quello che riguarda l’autonomia finanziaria delle collettività locali²⁴.

A riguardo, la riforma costituzionale del 2003 garantisce fondamento al principio di libera amministrazione sancito all’art. 72 della Costituzione francese, attribuendo all’autonomia finanziaria un riconoscimento costituzionale e descrivendone la sua disciplina all’art. 72-2²⁵.

I principi fondamentali dell’autonomia finanziaria introdotti dal costituente sono quattro. Il primo prevede la possibilità, riconosciuta alle collettività locali da parte della legge, di regolamentare i livelli di contribuzione fissando la base imponibile e l’aliquota di tasse, imposte e tributi locali di ogni tipo.

Il secondo mette in luce il fatto che le entrate fiscali e, complessivamente, le entrate proprie delle collettività territoriali rappresentano, secondo la riforma francese, una

²³ Cfr., art. 72, comma 5 Cost. francese : “*Aucune collectivité territoriale ne peut exercer une tutelle sur une autre. Cependant, lorsque l'exercice d'une compétence nécessite le concours de plusieurs collectivités territoriales, la loi peut autoriser l'une d'entre elles ou un de leurs groupements à organiser les modalités de leur action commune.*”

²⁴ In materia di autonomia finanziaria delle collettività locali, cfr., *L'autonomie financière des collectivités locales*, Dossier Politiques publiques, disponibile sul sito internet www.vie-publique.fr.

²⁵ L’art. 72-2 Cost. così recita : “*Les collectivités territoriales bénéficient de ressources dont elles peuvent disposer librement dans les conditions fixées par la loi. Elles peuvent recevoir tout ou partie du produit des impositions de toutes natures. La loi peut les autoriser à en fixer l'assiette et le taux dans les limites qu'elle détermine. Les recettes fiscales et les autres ressources propres des collectivités territoriales représentent, pour chaque catégorie de collectivités, une part déterminante de l'ensemble de leurs ressources. La loi organique fixe les conditions dans lesquelles cette règle est mise en oeuvre. Tout transfert de compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales s'accompagne de l'attribution de ressources équivalentes à celles qui étaient consacrées à leur exercice. Toute création ou extension de compétences ayant pour conséquence d'augmenter les dépenses des collectivités territoriales est accompagnée de ressources déterminées par la loi. La loi prévoit des dispositifs de péréquation destinés à favoriser l'égalité entre les collectivités territoriales.*”

parte determinante dell'insieme delle loro risorse, nei termini che dovranno essere stabiliti da una successiva legge organica²⁶.

Il terzo stabilisce che la finanza locale deve basarsi su risorse adeguate a sostenere il finanziamento delle funzioni trasferite. Ad ogni trasferimento di competenze fra Stato e collettività locali si accompagna, infatti, l'attribuzione di risorse equivalenti a quelle che sono necessarie al loro esercizio. A questo si aggiunge poi la previsione di un eventuale aumento di risorse in favore delle collettività, laddove si realizzi un'eventuale estensione degli ambiti di competenze verso le collettività stesse.

Il quarto ed ultimo principio introdotto dall'articolo 72-2 impone la previsione, da parte della legge, di dispositivi di perequazione destinati a compensare le ineguaglianze fra le collettività territoriali²⁷.

Nel riprendere il testo dell'art. 72-2, il comma terzo, rende esplicito il principio di autonomia finanziaria, disponendo che *“Le entrate fiscali e le altre risorse proprie delle collettività territoriali rappresentano, per ogni categoria di collettività, una parte determinante dell'insieme delle loro risorse. La legge organica fissa le condizioni nelle quali questa regola è attuata”*.

Il richiamo da parte dello stesso articolo alla legge ordinaria ha mosso il legislatore statale ad un intervento in materia di autonomia finanziaria locale, che ha portato alla legge del 29 luglio 2004.

Con la predetta norma, si sono precisate le modalità e si è definito il contenuto di ciascuno dei parametri utilizzati dall'articolo 72-2 della Costituzione per definire la nozione di autonomia finanziaria, ovvero:

- a) le categorie di collettività territoriali interessate;
- b) le risorse proprie;
- c) l'insieme delle risorse prese in considerazione;
- d) la parte determinante delle risorse²⁸.

²⁶ Vedi, pagina seguente, legge 29 luglio 2004, *“Lois organique relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales”*.

²⁷ Riguardo i principi introdotti dal nuovo articolo 72-2, cfr., J. B. AUBY, *La riforma dell'amministrazione territoriale in Francia*, in *Amministrare*, n. 2, agosto 2003, pag. 184.

²⁸ Cfr., a questo proposito, *Exposé des motifs de la loi organique du 29 juillet 2004 relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales (extrait)*, Dossier d'actualité, disponibile sul sito internet www.ladocfrancaise.gouv.fr. Cfr., poi, M.C. SPECCHIA, *“Un nuovo “regionalismo” in Europa, Il decentramento territoriale della repubblica francese”*, Giuffrè editore, Milano 2004, pp. 84, 85, 86.

L' introduzione nel Paese francese del referendum locale decisionale costituisce un apporto fondamentale della revisione costituzionale del marzo 2003²⁹ e può considerarsi allo stesso tempo la più importante novità introdotta in tema di partecipazione.³⁰ In Francia, il tema della partecipazione dei cittadini alla vita delle collettività locali, ma soprattutto quello relativo alla pratica referendaria, aveva, infatti, assunto sin dagli anni '70, un particolare rilievo³¹.

La nuova Costituzione, così come modificata a seguito della legge cost. del 28 marzo 2003, dedica, quindi, uno specifico articolo, il 72-1, al tema della partecipazione popolare.

Il referendum ammesso dal costituente francese ha effetti sia consultivi che decisori e la sua iniziativa è riservata agli organi della collettività locale stessa.

Il fatto che l'iniziativa referendaria sia riservata in Francia solo agli organi delle collettività locali, differenzia l'ordinamento giuridico di questo paese da quello italiano, nel quale, invece, è prevista anche l'iniziativa su richiesta da parte di un gruppo di cittadini.³²

La previsione costituzionale del referendum può essere considerata una novità rispetto al passato perché, innanzitutto, si rivolge a tutte le collettività territoriali e non più

²⁹ Il referendum propositivo coincide con questa forma di referendum decisionale riconosciuta alle collettività locali francesi. Un progetto sottoposto a referendum propositivo può avere effetti vincolanti nei confronti degli organi governativi locali o, addirittura, può essere direttamente adottato. Cfr., L. VANDELLI, Il sistema delle autonomie locali, Il Mulino editore, Bologna 2004, pag. 151.

³⁰ L'art. 72-1, comma 2, Cost. francese, così recita in materia di referendum: " *Dans les conditions prévues par la loi organique, les projets de délibération ou d'acte relevant de la compétence d'une collectivité territoriale peuvent, à son initiative, être soumis, par la voie du référendum, à la décision des électeurs de cette collectivité* ".

³¹ Diverse leggi nella storia del diritto amministrativo francese hanno trattato il tema della partecipazione popolare e quello del referendum locale. Per citarne qualcuna, la legge del 16 luglio 1971, in materia di fusioni e raggruppamenti di comuni, rendeva obbligatoria una preventiva consultazione referendaria. La legge del 6 febbraio 1992, relativa all'amministrazione territoriale della Repubblica, prevedeva la possibilità per il Consiglio municipale di organizzare una consultazione su questioni di interesse comunale. La legge 4 febbraio 1995, offriva inoltre, la previsione di una consultazione su iniziativa popolare limitata alle competenze comunali in materia di gestione del territorio. Cfr., *Une évolution importante du cadre constitutionnel des collectivités territoriales, -Référendum local*, dossier d'actualité disponibile sul sito www.ladocfrancaise.gouv.fr.

³² Cfr., art. 8, comma 3, T.U.E.L.: " *Possono essere, altresì, previsti referendum anche su richiesta di un adeguato numero di cittadini* ".

soltanto al Comune come avveniva precedentemente, e, poi, perché assume carattere decisionale e non rappresenta più unicamente una semplice consultazione³³.

Il costituente francese ha, altresì, introdotto la previsione di referendum territoriali nel caso di istituzione (o modifica) di una collettività a statuto particolare e di modifica di un territorio circoscrizionale (art. 72-1 comma terzo).

Successivamente, una legge statale del 1 agosto del 2003 è intervenuta a completare la disciplina in materia di referendum ed a definire il suo campo d'azione.

Detta norma, si caratterizza per un unico articolo, il quale introduce nel Codice generale delle collettività territoriali³⁴ le disposizioni relative all'organizzazione delle procedure referendarie di Comuni, Dipartimenti, Regioni, collettività a statuto particolare e collettività d'oltremare³⁵.

La legge del 1 agosto 2003 riconosce all'assemblea deliberante di ciascuna collettività territoriale il diritto di sottoporre a referendum tutti i progetti di deliberazione che mirano a regolare gli affari riguardanti le competenze locali. Il referendum assume valore decisionale se il progetto sottoposto a votazione raggiunge la maggioranza dei voti espressi e se alle votazioni partecipa almeno la metà degli elettori iscritti nelle liste elettorali³⁶.

Viene contemplato per la prima volta in Costituzione il diritto di petizione, la previsione del quale è contenuta anch'essa nell' art. 72-1 dedicato al tema della partecipazione popolare³⁷.

Il diritto di petizione può essere definito come il potere riconosciuto agli elettori di ciascuna collettività territoriale, di richiedere l'iscrizione, all'ordine del giorno dell'assemblea, di una determinata questione rientrante nelle sue competenze.

³³ Cfr., J. B. AUBY, J. F. AUBY, R. NOGUELLOU, *Droit des Collectivités locales*, cit., pp. 347 e ss.

³⁴ Il Codice generale delle collettività territoriali dispone in materia di referendum locale agli articoli da L.O. 1112-1 a LO1112-14 e l'articolo L.O. 1112-21.

³⁵ Cfr., *Exposé des motifs de la loi organique du 1er août 2003 relative au référendum local*, dossier d'actualité disponibile sul sito www.ladocfrancaise.gouv.fr.

³⁶ Sul referendum locale decisionale e sulle principali novità introdotte dalla riforma sul tema della partecipazione locale, cfr., M. VERPEAUX, *Référendum local, consultations locales et Constitution*, in *Actualité Juridique Droit Administratif*, 2003, n. 11, pp. 540 e ss.

³⁷ L'art. 72-1 comma 1, così detta con riferimento al diritto di petizione: "La loi fixe les conditions dans lesquelles les électeurs de chaque collectivité territoriale peuvent, par l'exercice du droit de pétition, demander l'inscription à l'ordre du jour de l'assemblée délibérante de cette collectivité d'une question relevant de sa compétence".

Andando oltre il discorso che riguarda le principali novità introdotte dalla riforma costituzionale sul tema “collettività territoriali”, è importante aggiungere come la riforma stessa si sia espressa anche in relazione al più generale funzionamento dell’apparato statale, con altrettanti profili innovativi.

A questo proposito, importante è affermare come nel quadro della riforma costituzionale francese, il Senato della Repubblica veda la sua posizione sostanzialmente rinforzata. Nella Costituzione della V Repubblica, infatti, questo assume il ruolo di seconda camera ad “aspetto federalista”³⁸ in uno Stato, però, territorialmente e giuridicamente unitario³⁹.

Rileva, nello specifico, il fatto che in qualità di “camera di prima lettura”⁴⁰, al Senato viene attribuito il compito di rappresentare le collettività territoriali, durante i dibattiti parlamentari aventi ad oggetto progetti di legge che le riguardano⁴¹.

La costituzionalizzazione del “principio di decentramento” e il riconoscimento costituzionale delle Regioni⁴² rappresentano, poi, due ulteriori importanti novità relative alla nuova organizzazione dell’apparato statale su cui è importante soffermarsi.

In particolare, il principio del decentramento ottiene per la prima volta un riconoscimento costituzionale, l’articolo 1 della Costituzione definisce a questo proposito l’organizzazione della Repubblica francese “decentralizzata”⁴³.

Per quanto riguarda le Regioni, invece, il nuovo art. 72 definisce “collettività territoriali della Repubblica” i Comuni, i Dipartimenti, le Regioni, le collettività a statuto particolare e le collettività d’oltremare.

³⁸ L’aspetto federalista di questa camera deriva dal fatto che i suoi membri vengono eletti a scrutinio indiretto da rappresentanti delle collettività locali e regionali.

³⁹ Cfr., art. 24, comma 2, Costituzione francese, “*Le Sénat est élu au suffrage indirect. Il assure la représentation des collectivités territoriales de la République. Les Français établis hors de France sont représentés au Sénat.*”

⁴⁰ Per spiegare il concetto di “camera di prima lettura” bisogna sottolineare che, sulla base di quanto previsto dal nuovo articolo 39 della Costituzione Francese (così come modificato a seguito della riforma costituzionale), i progetti di legge in materia di collettività territoriali sono sottoposti in primo luogo al Senato.

⁴¹ Sul nuovo ruolo del Senato nella Costituzione repubblicana, cfr., L. VANDELLI, *Le collettività territoriali nella riforma costituzionale francese*, cit., pag. 314.

⁴² Riguardo il ruolo della regione nell’ordinamento locale francese prima della riforma costituzionale, cfr., L. AMMANATI, *L’amministrazione locale in Francia*, Cedam, Padova 1986, pag. 54 e ss.

⁴³ Cfr., art 1, Costituzione francese: “*La France est une République indivisible, laïque, démocratique et sociale. Elle assure l’égalité devant la loi de tous les citoyens sans distinction d’origine, de race ou de religion. Elle respecte toutes les croyances. Son organisation est décentralisée*”.

Per la prima volta nella storia del regionalismo francese le Regioni ottengono, quindi, un riconoscimento in Costituzione⁴⁴.

In passato, infatti, la loro copertura costituzionale poteva considerarsi indiretta, essendo stato possibile istituirle grazie al fatto che la Costituzione del 1958, dopo aver elencato tra le collettività territoriali soltanto Comuni, Dipartimenti e Territori d'oltremare, aveva lasciato aperto uno spazio prevedendo che *“toute autre collectivité territoriale est créée par la lois”*⁴⁵.

Veniva lasciato alla legge il compito di disciplinare la materia relativa a *“tutte le altre collettività territoriali”*, tra cui, quindi, le Regioni, considerate enti costituzionalmente “consentiti” ma solo indirettamente riconosciuti.

L'investitura della Regione tra le collettività territoriali costituenti la Repubblica si unisce al riconoscimento, da parte del nuovo testo costituzionale, della possibilità di creare delle collettività a statuto particolare al di fuori del territorio d'oltremare⁴⁶.

Il vecchio testo costituzionale distingueva, invero, i Dipartimenti d'oltremare dai Territori d'oltremare, cui si univa la Nuova Caledonia (sottoposta a regolamentazione specifica).

Il nuovo testo distingue, al contrario, i Dipartimenti e le Regioni d'oltremare (art. 73) da “le altre collettività d'oltremare” (art. 74), non includendo, però, fra queste la Nuova Caledonia, che mantiene uno statuto particolare⁴⁷.

Per quanto riguarda il Dipartimento, la riforma Costituzionale non si è espressa relativamente ad un dibattito che da sempre lo vede protagonista: il problema del suo avvenire.

La costituzionalizzazione delle Regioni a seguito della riforma del 2003 ha riproposto il problema dell'avvenire del Dipartimento, considerata collettività territoriale troppo vicina come dimensioni territoriali a quella regionale. Essendo però difficile prendere

⁴⁴ Sul processo di “regionalizzazione” in Francia, cfr., Comitato delle regioni, *Il Rafforzamento della democrazia regionale e locale nell'unione europea*, Volume I, Bruxelles 2004, pp. 303-304.

⁴⁵ La disposizione *“toute autre collectivité territoriale est créée par la lois”* è contenuta all'interno dell'art. 72 prima delle modifiche apportate al suo testo dalla riforma costituzionale. Il vecchio art. 72 così recitava al primo comma: *“Les collectivités territoriales de la République sont les communes, les départements, les territoires d'autre-mer. Toute autre collectivité territoriale est créée par la loi”*.

⁴⁶ Cfr., J. B. AUBY, J. F. AUBY, R. NOGUELLOU, *Droit des Collectivités locales*, cit., pag. 24.

⁴⁷ Sulla nuova classificazione costituzionale delle collettività territoriali operata dalla riforma, cfr., J. B. AUBY, *La riforma dell'amministrazione territoriale in Francia*, cit., pag. 185.

misure nel senso di una soppressione della collettività dipartimentale, il costituente ha preferito non affrontare la questione⁴⁸.

4. L'autonomia amministrativa dipartimentale.

Dopo aver esaminato le principali novità introdotte dal Costituente francese nel 2003 è ora possibile soffermarsi "sull'autonomia amministrativa locale".

Eseguire l'analisi dei principali livelli di autonomia garantiti e riconosciuti al Dipartimento ed alle altre collettività francesi sarebbe stata un'impresa ardua da realizzare prima dell'intervento della riforma costituzionale del 2003, perché, di fatto, di autonomia normativa a favore degli enti francesi si comincia a discutere a seguito di questo evento.

Tre importanti novità introdotte dalla riforma del 2003 ci aiutano ad analizzare questa importante tematica:

- la possibilità (seppur non troppo marcata) di attuare una sorta di differenziazione tra gli enti territoriali;
- l'introduzione nel dettato costituzionale della potestà regolamentare locale;
- la previsione costituzionale del principio di sussidiarietà (rilevante in materia di ripartizione delle competenze amministrative locali).

Esaminando il primo punto, ovvero la possibilità di attuare un certo tipo di differenziazione tra gli enti territoriali, è importante sottolineare come a seguito della riforma costituzionale si diffonda un nuovo concetto, che sembra allontanarsi concretamente dal principio di uguaglianza che in Francia, soprattutto negli anni '80 e '90, si era cercato di imporre per affermare, invece, l'imprescindibile uniformità di tutte le collettività territoriali metropolitane dal punto di vista giuridico e amministrativo.

La nuova Costituzione francese, infatti, annovera tra gli enti territoriali costituenti la Repubblica anche le Collettività a statuto particolare ed i Dipartimenti d'oltremare (art.

⁴⁸ Cfr., J. B. AUBY, J. F. AUBY, R. NOGUELLOU, *Droit des Collectivités locales*, cit., pag. 19.

72) ed opera, poi, per la prima volta, un'importante distinzione tra i Dipartimenti e le Regioni d'oltremare (art. 73) e "le altre collettività d'oltremare" (art. 74)⁴⁹.

Anche l'intervento della legge organica sul diritto di sperimentazione si inserisce in questo discorso in materia di differenziazione.

Il potere di sperimentazione riconosciuto alle collettività territoriali ha come obiettivo quello di permettere l'adattamento del loro diritto alle specificità dei diversi territori⁵⁰. E' poi un'innovazione notevole perché dà spazio ad una forma di potere normativo locale che va ad aggiungersi alla previsione di un potere regolamentare locale (art. 72, comma 2)⁵¹.

In questo contesto si inserisce la seconda questione, ovvero l'introduzione della potestà regolamentare locale.

Il potere regolamentare riconosciuto alle collettività locali francesi non può essere considerato un potere originario, ma, mancando questa caratteristica, viene definito come derivato, residuale e subordinato alla potestà normativa statale⁵².

Va comunque evidenziato che, malgrado tutto, l'attribuzione di questa potestà alle collettività francesi rappresenta una grande innovazione, in quanto, prima dell'intervento della riforma costituzionale del 2003, le collettività territoriali in Francia erano prive di una forma di autonomia normativa quale quella regolamentare, così come di una forma di autonomia statutaria (espressione di un potere di autodeterminazione), di cui però continuano a non disporre.

⁴⁹ Prima della revisione costituzionale bisogna dire che una sorta di apertura verso la differenziazione tra le collettività locali era stata accennata grazie alla previsione di regimi speciali per tre diverse città, Parigi, Lione e Marsiglia operata dalla legge 31 dicembre 1982. Per le collettività territoriali d'oltre mare la Costituzione francese prima della revisione del 2003, aveva già previsto dei regimi particolari (art. 73 e 74), ma le nuove disposizioni introdotte agli art. 72-3, 72-4, 73-3 e 74 ne hanno ampliato la disciplina. Cfr., LOÏC PHILIP, *La place des collectivités locales dans la Constitution de 1958*, Dossier disponibile sul sito internet www.conseil-constitutionnel.fr.

⁵⁰ Cfr. J. F. BRISSON, *Les nouvelles clefs constitutionnelles de répartition matérielle des compétences entre l'Etat et les collectivités locales*, in *Rivista Actualité Juridique Droit Administrative*, n. 11, 24 Mars 2003, pp. 534 e ss.

⁵¹ La previsione di un potere regolamentare locale è disciplinata all'art. 72 comma 3: "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 compétence".

⁵² Cfr., J. B. AUBY, J. F. AUBY, R. NOGUELLOU, *Droit des Collectivités locales*, Puf editore, Parigi 2004, pag. 68.

Accennando al tema che riguarda la riforma costituzionale intervenuta in Italia nel 2001⁵³, attraverso la legge Costituzionale n. 3, che ha ridisegnato l'intero Titolo V della Costituzione va sottolineato, come la questione relativa all'autonomia normativa di Comuni e Province sia stata messa in primo piano ed ampiamente trattata.⁵⁴

Riguardo il potere regolamentare va aggiunto, poi, che in Italia l'esercizio di questa potestà ha origini antiche⁵⁵.

Detto questo si può aprire un confronto per quanto riguarda la materia regolamentare.

L'art. 72, comma 3, Cost. francese e l'art. 117 comma 6 della Costituzione italiana dedicano entrambi uno specifico spazio alla definizione di questo potere. Le due previsioni risultano avere una simile formulazione, ma differiscono nel riferimento specifico alla "disciplina dell'organizzazione", cui solo il costituente italiano rimanda.

La funzione del regolamento in Italia è, infatti, oltre che quella di disciplinare lo svolgimento delle funzioni (capacità analoga ha il regolamento francese), anche quella di dettare le regole relative all'organizzazione ed al funzionamento delle istituzioni, degli organismi di partecipazione, degli organi e degli uffici.

⁵³ La riforma del titolo V della Costituzione Italiana è stata approvata a maggioranza assoluta dalle due Camere del Parlamento e poi sottoposta a referendum il 7 ottobre del 2001. La sua pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale è del 24 ottobre 2001 e l'entrata in vigore del successivo 9 novembre. Per un'analisi dettagliata delle vicende che hanno portato all'approvazione della riforma del Titolo V della Costituzione, cfr., F. PIZZETTI, *Legge costituzionale n. 1 del 1999 e riforma del Titolo V della parte seconda della Costituzione: qualche riflessione fra cronaca già scritta e cronaca ancora da scrivere*, in AA.VV., *Problemi del federalismo*, pp. 88 e ss.

⁵⁴ La Costituzione Italiana riconosce a Comuni, Province, Regioni e Città metropolitane, sia un potere statutario (emblema del riconoscimento di una forte autonomia degli enti territoriali), sia un potere regolamentare, diretto specificamente alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni attribuite a ciascun ente. Per quanto riguarda la potestà statutaria, cfr., art. 114, comma 2, Costituzione: "*I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni sono enti autonomi con propri statuti, poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla Costituzione*". Per quanto riguarda la potestà regolamentare, cfr., art. 117 comma 6: "*...I Comuni, le Province e le Città metropolitane hanno potestà regolamentare in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite*".

⁵⁵ Al regolamento come fonte legislativa si può risalire già prima dell'introduzione della Costituzione Repubblicana del 1948. Il testo unico degli enti locali del 1934 ad esempio, aveva già contemplato la materia regolamentare, riordinando inoltre, previsioni legislative del periodo unitario che accennavano all'esercizio di questo potere. Il potere regolamentare ha ricevuto per la prima volta un'espressa disciplina a seguito dell'intervento della legge 142/90. Il Testo Unico degli enti locali d.lgs. 267/2000 prevede questa forma di potere all'art. 7: "*Nel rispetto dei principi fissati dalla legge e dallo statuto, il Comune e la Provincia adottano regolamenti nelle materie di propria competenza ed in particolare per l'organizzazione e il funzionamento delle istituzioni e degli organismi di partecipazione, per il funzionamento degli organi e degli uffici e per l'esercizio delle funzioni*".

In Francia tutto ciò che concerne con l'organizzazione delle collettività territoriali è, invece, materia demandata al legislatore statale.

Gli enti locali italiani a differenza di quelli francesi hanno ottenuto anche il riconoscimento della potestà statutaria, contemplata sia dalla legge statale che dalla Costituzione a seguito dell'intervento della riforma costituzionale del 2001⁵⁶.

Riguardo la terza questione ovvero il principio di sussidiarietà, notevoli sono i punti di raffronto tra gli ordinamenti locali italiano e francese.

Una delle principali novità introdotte dalla riforma del 2003 in Francia è stata proprio la previsione di questo principio da parte della Costituzione.

Si è già detto, però, di come questa definizione di sussidiarietà in Francia non possa considerarsi di fatto completa, soprattutto se paragonata al significato che l'ordinamento italiano attribuisce allo stesso principio.

L'art. 72, comma 2 così recita a proposito della *subsidiarité* : *“Le collettività locali hanno la vocazione a prendere le decisioni per l'insieme delle competenze che possono essere adottate al meglio al loro livello”*.

Come è facile notare non emerge da questa definizione un esplicito riferimento, da parte del Costituente francese, ad un disegno di allocazione delle funzioni delle collettività locali. Questo fatto può essere spiegato perché tra le collettività territoriali stesse esiste una totale equiparazione legislativa che è una cosa ben diversa rispetto a qualsiasi differenziazione di tipo funzionale che, come sopra accennato, si vorrebbe realizzare grazie all'introduzione della sperimentazione⁵⁷.

E' infatti difficile, a causa di questa equiparazione, riuscire ad individuare la collettività chiamata all'esecuzione delle competenze amministrative in via residuale, seguendo una

⁵⁶ Di potestà statutaria a favore degli enti locali si comincia a parlare già negli anni novanta, a seguito dell'intervento della legge n. 142 che riconosce a Comuni e Province un potere di auto-organizzazione e autodeterminazione. Il Testo unico enti locali recepisce quanto previsto dalla legge 142/90, recitando all'art. 6, comma 2: *“I Comuni e le Province adottano il proprio statuto....”*. La riforma costituzionale del 2001 ha riconosciuto questa forma di potere locale, prevedendone la disciplina all' art. 114, comma 2: *“I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni sono enti autonomi con propri statuti, poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla Costituzione.”* Attraverso l'esercizio della potestà statutaria, come si è già detto, ciascun ente locale italiano fissa le norme fondamentali della sua organizzazione, insieme alla definizione delle attribuzioni degli organi, alle forme di garanzia e di partecipazione delle minoranze, ai modi di esercizio della rappresentanza legale dell'ente, alle forme di decentramento e di accesso dei cittadini alle informazioni ed ai procedimenti amministrativi. Riguardo lo statuto e la potestà statutaria, cfr., L. VANDELLI, *Il sistema delle autonomie locali*, Il Mulino editore, Bologna 2004, pp. 81 e ss.

⁵⁷ Sulla sussidiarietà nell'ordinamento locale francese, cfr., A. DELCAMP, *Principe de subsidiarité et décentralisation*, in *Revue française de droit constitutionnel*, n. 23, pp. 609 e ss..

logica di allocazione delle funzioni secondo la quale le competenze devono essere attribuite al livello locale più basso (quello territorialmente più vicino al cittadino), compatibilmente però con la garanzia di un loro efficace esercizio.

Le collettività territoriali francesi non hanno sfere di competenze costituzionalmente protette da parte della Costituzione e non esiste in Francia una disposizione sul riparto delle competenze paragonabile all'art. 117 della Costituzione Italiana per ciò che attiene ai rapporti fra Stato, Regioni e Dipartimenti. L'attribuzione delle competenze amministrative è un potere statale, ciascun riconoscimento di competenze nei confronti di una collettività piuttosto che di un'altra può essere definito soltanto da una legge dello Stato⁵⁸.

In Italia il significato della sussidiarietà assume senza alcun dubbio un valore più ampio. E' la stessa Costituzione che, recependo le innovazioni introdotte dalle riforme Bassanini degli anni '90, riconosce il principio di sussidiarietà affermando che: *“Le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza.”* (art. 118, comma 1)⁵⁹.

E' la Costituzione stessa, poi, che, oltre ad individuare nel Comune l'ente cui attribuire lo svolgimento delle funzioni in via residuale, sancisce una sostanziale parità fra gli enti locali e lo Stato⁶⁰.

Tale garanzia di parità non è, invece, riconosciuta alle collettività territoriali francesi, che sono poste in una posizione diversa a livello istituzionale rispetto allo Stato⁶¹.

⁵⁸ Cfr., J. B. AUBY, J. F. AUBY, R. NOGUELLOU, *Droit des Collectivités locales*, cit., pag. 60-61.

⁵⁹ Il principio di sussidiarietà prima di ricevere un esplicito riconoscimento costituzionale era già stato previsto da leggi statali. In particolare la legge Bassanini n. 59 del 1997 definisce ed introduce questo principio all'art. 4, comma tre, lettera a). La legge quadro n. 328 del 2000 intervenuta in materia di assistenza sociale rimanda anch'essa al principio di sussidiarietà agli articoli 1, comma 3 e 5 comma 1. Sul principio di sussidiarietà, tra gli altri, cfr., F. PIZZOLATO, *Il Principio di sussidiarietà*, in T. GROPPi e M. OLIVETTI (a cura di), *La Repubblica delle Autonomie*, Regioni ed enti locali nel nuovo titolo V, Giappichelli editore, Torino 2001, pp. 151 e ss.

⁶⁰ Questa sostanziale parità oltre ad essere evidente nella definizione fornita dallo stesso articolo 118 Costituzione, è anche confermata dalla previsione dell'art 114, comma 1, che così definisce la Repubblica Italiana: *“La Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Regioni e dallo Stato.”*

⁶¹ La Costituzione Francese garantisce all'art. 1 un'organizzazione di tipo decentralizzata della Repubblica ma non effettua un esplicito riferimento alle singole collettività territoriali quali parti costituenti la Repubblica poste sullo stesso piano dello Stato. Alle collettività territoriali è dedicato il XII titolo della Costituzione francese e l'art. 72, comma 1, provvede a fornire un elenco: *“Le collettività territoriali della Repubblica sono i comuni, i dipartimenti, le regioni, le collettività a statuto particolare e le collettività d'oltremare di cui all'articolo 74”*.

Dal punto di vista dell'autonomia locale nei rispettivi ordinamenti italiano e francese è interessante fare ulteriori considerazioni.

Tralasciando il discorso sull'autonomia normativa, precedentemente affrontato, in Francia a seguito della riforma costituzionale del 2003, si può parlare di un parziale riconoscimento di altri livelli di autonomia locale.

La "libera amministrazione" introdotta all'articolo 72 della Costituzione, comma 3⁶², può essere considerata come una forma di autonomia locale in quanto grazie a questo riconoscimento, è dato il potere alle collettività territoriali di adottare autonomamente qualsiasi atto avente valore giuridico senza il bisogno di sottoporlo a tutela di autorità superiori⁶³.

Il costituente francese riconosce e garantisce allo stesso tempo una forma di autonomia finanziaria, considerata in Francia espressione fondamentale di una più generale autonomia di gestione (si intende la capacità di disporre di mezzi e risorse autonome, sia economiche che umane).

L'autonomia finanziaria risponde nell'ordinamento francese al principio secondo il quale l'insieme delle entrate fiscali ed il complesso delle risorse proprie, rappresentano una parte determinante delle risorse complessive di ciascuna categoria di collettività territoriale.⁶⁴

L'intervento della legge organica del 29 luglio 2004 relativa "All'autonomia finanziaria delle collettività locali" oltre ad aver contribuito a fornire la definizione di questa forma di autonomia, ha confermato a ciascuna collettività territoriale, secondo quanto previsto all'art. 72-2 Costituzione, il potere di:

- fissare la base imponibile e le tasse locali;

⁶² L'art. 72, comma 3 così definisce la libera amministrazione: "*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.*"

⁶³ Quando ci si riferisce alla tutela da parte di autorità superiori non si intende il controllo amministrativo statale che, invece, è previsto per le Collettività territoriali della Repubblica. Questa forma di controllo è garantita dalla Costituzione Francese ed è volta ad assicurare il rispetto delle leggi e la salvaguardia degli interessi nazionali ed internazionali. Cfr., art. 72, comma 6, Cost. francese "*Dans les collectivités territoriales de la République, le représentant de l'Etat, représentant de chacun des membres du Gouvernement, a la charge des intérêts nationaux, du contrôle administratif et du respect des lois.*"

⁶⁴ Sull'autonomia finanziaria delle collettività territoriali, cfr., art. 72-2, comma 3. Per approfondirne il significato, i limiti e le caratteristiche cfr., poi, l'articolo di R. HERTZOG, *La loi organique relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales: précisions et complications*, in *Revue Actualité juridique droit administrative (AJDA)*, ottobre 2004.

- ricevere tutto o parte del prodotto delle imposte locali;
- ottenere trasferimenti finanziari da parte dello Stato necessari a sostenere le competenze trasferite (equivalenti alle stesse).

In Francia non c'è alcun riferimento legislativo e costituzionale ad una forma di autonomia organizzativa nel senso di potere riconosciuto ad una determinata collettività locale di adottare un proprio Statuto e di fissare autonomamente le regole relative all'organizzazione e alle competenze degli organi.⁶⁵

Tale garanzia di autonomia locale è, invece, espressamente prevista all'art. 114, comma 2, della Costituzione Italiana dove si afferma che “ *I Comuni, le Province, Le Città metropolitane e le Regioni sono enti autonomi con propri statuti....* ”. Oltre alla garanzia costituzionale di una forma di autonomia statutaria e regolamentare (il termine autonomia normativa è spesso utilizzato per identificare entrambe le forme) agli enti locali italiani è riconosciuta anche autonomia organizzativa⁶⁶ ed impositiva/finanziaria⁶⁷.

5. Le competenze dipartimentali

In Francia nessun testo legislativo offre un elenco completo dell'insieme delle competenze di ciascuna collettività territoriale. Lo stesso Codice delle collettività territoriali, sebbene fornisca delle indicazioni sulle principali questioni di interesse locale e sui principali poteri di queste collettività, offre in realtà soltanto delle indicazioni incomplete. Le vere competenze delle collettività territoriali sono elencate e

⁶⁵ Cfr., J. B. AUBY, J. F. AUBY, R. NOGUELLOU, *L'étendue actuelle de l'autonomie locale*, in *Droit des Collectivités locales*, cit., pag. 58 e ss..

⁶⁶ Autonomia organizzativa in Italia è sinonimo di autodeterminazione da parte dell'ente nel definire il funzionamento dei suoi organi politico/rappresentativi e delle sue strutture operative per i fini che l'ente intende perseguire. Si concretizza attraverso l'adozione, da parte della Giunta del regolamento sull'ordinamento degli uffici e dei servizi, contenente la dotazione organica dell'ente e l'organigramma.

⁶⁷ L'autonomia finanziaria è riconosciuta dalla Costituzione Italiana, che all'articolo 119, comma 1, così dispone: “I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno autonomia finanziaria di entrata e di spesa. Lo stesso articolo 119 in materia di autonomia impositiva e finanziaria locale aggiunge che gli enti dispongono di risorse autonome identificabili con: a) tributi ed entrate proprie; b) compartecipazioni al gettito dei tributi erariali; c) esistenza di un fondo perequativo. Cfr., L. VANDELLI, *Il sistema delle autonomie locali*, cit., pp. 195 e ss..

riconosciute in più testi di legge sparsi ed intervenuti in diversi periodi, ma soprattutto durante le riforme in materia di decentramento degli anni ottanta⁶⁸.

La Costituzione fino alla riforma del 28 marzo 2003 non può essere considerata una fonte in materia di competenze, in quanto un solo articolo, il 34, vi si riferisce direttamente, sostenendo che *“la legge determina i principi fondamentali ...dell'autonomia degli enti territoriali, delle loro competenze e risorse”*.

La fonte di disciplina delle competenze dipartimentali deve, quindi, essere rintracciata in numerosi testi legislativi, tra cui la legge del 10 agosto 1871, la legge del 2 marzo 1982, la legge del 7 gennaio 1983 (completata dalla legge del 22 luglio 1983 relativa alla ripartizione delle competenze) e numerosi testi legislativi settoriali successivamente adottati. Le competenze vengono, inoltre, considerate una diretta derivazione di una clausola generale iscritta all'art 23 della legge del 2 marzo 1982, successivamente confluita all'art. L. 3211-1 del Codice generale delle collettività territoriali.

L'articolo in questione detta, infatti, al primo comma quanto segue: *“Il consiglio generale regola attraverso le proprie deliberazioni gli affari del dipartimento”*.⁶⁹

Il legislatore, indipendentemente da questa clausola generale, ha comunque voluto attribuire a ciascun livello territoriale un ruolo specifico corrispondente alle rispettive tradizionali vocazioni. E' proprio per questo che il Dipartimento in Francia viene considerato una struttura territoriale intermedia, livello di solidarietà sociale e territoriale.

Le principali materie di competenza dipartimentale possono essere così raggruppate:

- a) azione sanitaria e sociale;
- b) formazione scolastica, tutela della cultura e del patrimonio culturale;
- c) gestione e allocazione degli spazi;
- d) interventi economici⁷⁰.

⁶⁸ Cfr., J. B. AUBY, J. F. AUBY, R. NOGUELLOU, *Droit des Collectivités locales*, cit., pag. 196.

⁶⁹ Sul significato della clausola generale di competenza, Cfr., J. B. AUBY, J. F. AUBY, R. NOGUELLOU, *Droit des Collectivités locales*, cit., pag. 197 e ss..

⁷⁰ Riguardo i principali settori di intervento dipartimentale, cfr., AA. VV., M. BONNARD (a cura di), *Les compétences du département*, cap. 9, *Les collectivités locales en France*, editore La documentation française, II edizione, Parigi 2002, pp. 56 e ss.

In quanto fondamento stesso del ruolo di questa collettività territoriale, di tradizionale vocazione sociale, nell'esame delle singole funzioni è importante prima di tutto soffermarsi: sull'azione sanitaria e sociale.

L'art 32 della legge 22 luglio 1983 attribuisce al Dipartimento rilevanti compiti di intervento in materia sociale in diversi settori, ad esclusione, però, di quelli in cui è chiamato ad intervenire lo Stato.

Esempi di intervento dipartimentale in ambito sociale sono:

- gli aiuti all'infanzia;
- gli interventi a favore delle persone anziane;
- gli aiuti ai portatori di handicap;
- la tutela giudiziaria della gioventù;
- le politiche in materia di alloggi⁷¹;
- l'inserimento sociale e professionale.

Il complesso delle prestazioni dipartimentali in materia sociale è disciplinato da un "regolamento dipartimentale d'aiuto sociale" che, adottato dal Consiglio generale, provvede a dettare le regole secondo le quali vengono ad essere organizzate e gestite le principali prestazioni. Il Consiglio adotta inoltre uno "schema dipartimentale degli istituti e servizi sociali e medico sociali" utile per supportare l'autorizzazione alla creazione di istituti di questo tipo, rilasciata, di norma, dal Presidente del Consiglio generale. Il Dipartimento, inoltre, collabora con i Comuni nel fornire assistenza e tutela a tutte quelle che vengono considerate situazioni sociali che meritano una protezione particolare. Queste missioni sono assicurate dai "servizi sociali Dipartimentali", in cui opera un cospicuo numero di assistenti sociali⁷².

⁷¹ La legge del 31 marzo 1990 sul diritto agli alloggi ha previsto dei "piani dipartimentali" di azione per gli alloggi. I piani sono elaborati dallo Stato e dal Dipartimento. Il piano dipartimentale istituisce un fondo di solidarietà per gli alloggi (FSL) al quale il Dipartimento deve obbligatoriamente contribuire. La legge del 29 luglio 1988 ha confermato la previsione di questo fondo, mantenendo anche il principio di cogestione.

⁷² Sugli interventi sociali cfr., J. B. AUBY, J. F. AUBY, R. NOGUELLOU, *Droit des Collectivités locales*, cit., pp. 218 e ss..

Nell'ambito sanitario, il Dipartimento è responsabile della protezione della famiglia e dell'infanzia⁷³. In materia di prevenzione sono i Dipartimenti che assicurano i principali interventi, secondo quanto previsto dalla legge 22 luglio 1983. Queste collettività sono competenti nell'offrire tutte quelle prestazioni che hanno a che fare con: vaccinazioni, prevenzione del cancro, protezione materna e protezione dell'infanzia. Lo Stato interviene, invece, per la cura della salute mentale, nella prevenzione medica contro l'A.I.D.S., nella lotta contro la tossicodipendenza e l'alcolismo.

In materia di formazione scolastica, il Dipartimento è responsabile dell'amministrazione dei "collèges" (scuole di secondo livello) mentre lo Stato rimane il responsabile dell'organizzazione della didattica e dell'amministrazione del personale docente.

Per quanto riguarda i "collèges", il Dipartimento assicura tutto ciò che attiene alla costruzione, manutenzione, equipaggiamento e funzionamento degli edifici scolastici.

A seguito di un accordo con i Comuni interessati, il Dipartimento redige altresì un programma preventivo degli investimenti necessari per l'amministrazione dei *collèges* ed è a questo titolo che il Consiglio generale definisce la localizzazione degli edifici e quantifica la capacità delle strutture per l'accoglienza degli alunni.

L'azione culturale e la tutela del patrimonio rappresentano un ambito nel quale gli interventi dipartimentali sono molteplici. Ad esempio il Dipartimento ha la responsabilità dei servizi bibliotecari, della tenuta degli archivi, della gestione dei musei dipartimentali e della promozione dell'arte. Insieme alle Regioni il Dipartimento contribuisce finanziariamente a tutte le azioni di promozione culturale, siano esse assicurate da strutture pubbliche, o private.

"La gestione e allocazione degli spazi" intesa come competenza, coinvolge numerose attività dipartimentali.

Il Dipartimento in questo settore è coinvolto nell'attività di programmazione regionale e nella più ampia attività di pianificazione statale. Viene obbligatoriamente consultato in

⁷³ Il Dipartimento fino al 1 gennaio 1992 era responsabile anche dell'assistenza medica. A seguito di questa data la competenza è stata trasferita sia agli organismi di assicurazione medica, sia allo Stato, nel quadro della legge 27 luglio 1999 relativa alla copertura medica universale.

fase di elaborazione del piano regionale e può concludere con la regione dei contratti per la messa in opera del suddetto piano⁷⁴.

Riguardo la gestione degli spazi e delle risorse agricole, il Dipartimento è chiamato ad intervenire nel territorio con un programma di aiuti, tenendo sempre in considerazione le priorità definite dai Comuni o, nel caso, dalle carte intercomunali⁷⁵.

L'insieme delle operazioni necessarie alla gestione dei fondi agricoli sono condotte, sotto la responsabilità dello Stato, da commissioni di gestione fondiaria.

Il Dipartimento, in questo contesto, si limita a predisporre su proposta della commissione comunale o intercomunale, tutti i documenti necessari alla determinazione delle modalità di gestione, regolando anche il regime delle spese necessarie all'amministrazione fondiaria⁷⁶.

Il Dipartimento è, altresì, responsabile della manutenzione stradale, della viabilità e trasporti e della tutela dei porti e corsi d'acqua.

Gran parte della rete stradale nazionale secondaria (circa 55.000 km di strade) è infatti, di competenza dipartimentale e al Dipartimento spetta, inoltre, la gestione di una rete stradale di circa 356.000 km, a cui destina gran parte delle sue spese di investimento.

In materia di viabilità e trasporti, al Dipartimento compete la gestione dei trasporti interni (compresi nel proprio territorio) e l'organizzazione ed il finanziamento dei servizi di trasporto scolastico a livello dipartimentale.

⁷⁴ Il Dipartimento ha la possibilità, così come tutte le collettività locali, di concludere dei contratti di pianificazione con lo Stato nell'ambito della complessiva definizione del Piano di programmazione nazionale. Per quanto riguarda invece la programmazione regionale e l'elaborazione del relativo piano, questa fase è rappresentata dalla redazione di un importante documento, lo "Schema regionale di gestione e di sviluppo del territorio" (legge 25 giugno 1999). Cfr., a riguardo, opera coordinata da M. BONNARD, *Les collectivités locales en France*, cit., pag. 58.

⁷⁵ Cfr., art. L. 3232-1, Codice generale delle collettività territoriali, "*Le département établit un programme d'aide à l'équipement rural au vu, notamment, des propositions qui lui sont adressées par les communes. En aucun cas ce programme ne peut avoir pour effet de permettre aux départements d'attribuer un prêt, une subvention ou une aide dans des conditions prosrites par les dispositions de l'article L. 1111-5. Lors de l'élaboration de son programme d'aide, le département prend en compte les priorités définies par les communes, ou le cas échéant par les chartes intercommunales*". Il Consiglio generale dipartimentale è consultato in fase di definizione delle carte intercomunali, sulla base delle quali possono essere stabilite convenzioni tra Comuni e Dipartimenti per la realizzazione di programmi e progetti comuni.

⁷⁶ Cfr., a tale proposito, art. L. 121-13 e 121-15 del Codice rurale francese.

I porti sono, invece, gestiti in collaborazione con lo Stato, i Comuni, e le Regioni, ma il Dipartimento ha una competenza particolare nel favorirne lo sfruttamento, sia per finalità commerciali che di pesca marittima⁷⁷.

Il Dipartimento, come accennato, interviene anche in materia di alloggi, predisponendo insieme allo Stato i “piani dipartimentali d’azione per il diritto agli alloggi delle persone meno abbienti” e può essere coinvolto in fase di elaborazione dei “programmi locali dell’*habitat* (PLH)”⁷⁸.

Come ultimo raggruppamento di competenze è importante soffermarsi, sugli interventi economici dipartimentali.

La legge del 2 marzo 1982 si è espressa a proposito di interventi economici dipartimentali, accrescendone il dominio.

Si specifica, in particolare, che è rimessa allo Stato la responsabilità della politica economica e sociale, così come quella della difesa dell’impiego.

Il Dipartimento può, tuttavia, intervenire in materia economica, fermo restando il rispetto di alcuni fondamentali principi. Tra questi, primo tra tutti, è il rispetto del libero commercio e della libera attività industriale, ma anche il principio di uguaglianza dei cittadini di fronte alla legge.

Entrando nello specifico degli interventi economici, si segnalano soprattutto quelli indicati come “sostegni allo sviluppo”.

Il Dipartimento, può, infatti sostenere lo sviluppo economico in maniera diretta o indiretta: direttamente intervenendo a completare gli aiuti economici forniti dalle Regioni, laddove l’ammontare dei sostegni da parte delle stesse non raggiunga il limite

⁷⁷ Il Presidente del Consiglio generale è il responsabile delle operazioni di polizia nei porti marittimi dipartimentali e provvede a redigere un regolamento per ciascun porto dipartimentale direttamente ispirato al regolamento generale di polizia pubblicato con decreto statale. Sulla competenza dipartimentale in materia di porti marittimi e di commercio, cfr., art. L 3551-29, Codice generale delle collettività territoriali. La legge 13 agosto 2004 sulle “responsabilità locali” ha riorganizzato le competenze in materia di porti marittimi. Alle Regioni è stata attribuita la competenza per la gestione dei porti commerciali, ai Dipartimenti quella dei porti marittimi adibiti a pesca, ai Comuni quella dei porti turistici. Sulle principali novità introdotte dalla legge sulle responsabilità locali, cfr., cap. IV, par. 4.3. D’altro canto si segnala che la legge del 2 febbraio 1995 ha attribuito unicamente ai Dipartimenti la competenza per la gestione dei corsi d’acqua.

⁷⁸ La legge 7 febbraio 1983 ha previsto la possibilità per le collettività territoriali di adottare dei “programmi locali dell’*habitat*”. Questi programmi possono prevedere forme specifiche di sostegno agli alloggi.

dell'ammontare fissato dalla legge, indirettamente contribuendo agli aiuti anche insieme ad altre collettività locali.

Inoltre, a seguito dell'approvazione della legge del 27 febbraio 2002 può, così come i Comuni ed i gruppi di Comuni, partecipare al finanziamento delle imprese con aiuti diretti, secondo quanto previsto e definito dal Consiglio regionale e nel quadro di un accordo stipulato con la Regione⁷⁹.

Il Dipartimento interviene anche in materia di telecomunicazioni. A seguito della legge del 17 luglio 2001 le collettività locali, come gli istituti pubblici di cooperazione intercomunale, sono stati, chiamati ad intervenire nella creazione di infrastrutture idonee a supportare reti di telecomunicazione⁸⁰.

Una nuova legge del 13 agosto 2004 sulle "libertà e responsabilità locali" ha innovato sostanzialmente la "materia" relativa al decentramento amministrativo prevedendo importanti trasferimenti di funzioni a favore delle collettività territoriali francesi⁸¹ e soprattutto a favore del Dipartimento, che oggi vede i suoi tradizionali ambiti di intervento (sociale/sanitario, istruzione, economico, gestione e allocazione degli spazi) sostanzialmente potenziati⁸².

⁷⁹ Come detto la legge del 5 gennaio 1988 aveva ridotto sostanzialmente le possibilità di intervento del Dipartimento a sostegno delle imprese operanti nel territorio dipartimentale (vedi nota 107). La legge 27 febbraio 2002 ha poi dato nuovo fondamento a questa possibilità di intervento. Oggi, quindi, il Dipartimento può aiutare le imprese in difficoltà al fine di favorirne la ricrescita economica e può intervenire nel mercato anche al fine di assicurare lo svolgimento di tutti quei servizi necessari alla soddisfazione dei bisogni della popolazione, in caso di assenza di iniziativa privata. In materia di intervento economico dipartimentale, cfr., *Quel sont les pouvoirs du département?*, tratto dalla rubrica, *Découverte des institutions*, documento disponibile sul sito www.vie-publique.fr.

⁸⁰ Cfr., art. L. 1425-1, Codice generale delle collettività territoriali: *"Les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent...établir et exploiter sur leur territoire des infrastructures et des réseaux communications électroniques au sens du 3° et du 15° de l'article L. 32 du code des postes et télécommunications, acquérir des droits d'usage à cette fin ou acheter des infrastructures ou réseaux existants..."*

⁸¹ Ad ogni trasferimento di competenze corrisponde un adeguato trasferimento di mezzi finanziari da parte dello Stato. L'ammontare dei trasferimenti statali complessivi è stato individuato nell'anno in corso nella cifra di 13 miliardi di euro circa, di cui 3 a favore delle Regioni e 8 a favore del Dipartimento. Sulle garanzie finanziarie previste dalla legge, cfr., Direction de l'administration générale, *Bulletin d'informations juridiques, Regard sur la lois n. 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales*, n.8, ottobre 2004, disponibile sul sito internet <http://infos-mairies.planet-allier.com>.

⁸² Sulle principali competenze trasferite, cfr., *Les principales compétences transférées, Extrait du compte rendu du Conseil des ministres du 1^{er} octobre 2003*, dossier d'actualité, disponibile sul sito internet www.ladocfrancaise.gouv.fr. Cfr., inoltre, J. B. AUBY, J. F. AUBY, R. NOGUELLOU, *Droit des Collectivités locales*, cit., pp. 208-209.

6. Conclusioni

La recente riforma Costituzionale intervenuta in Francia, ha senza dubbio attribuito un nuovo significato al termine “decentramento”, permettendo di superare la forte tradizione centralizzatrice del potere statale, da sempre emblema dell’organizzazione amministrativa francese.

Il riconoscimento tra gli enti territoriali costituenti la Repubblica delle Regioni, dei Dipartimenti d’Oltremare, delle Regioni d’oltremare (ora distinte dai Dipartimenti) e delle Collettività d’oltremare sono il principale esempio di questa nuova tendenza decentralizzatrice.

Il Dipartimento ha ottenuto a seguito della legge costituzionale del 28 marzo 2003, la ridefinizione delle sue principali competenze e la riconferma del suo tradizionale ruolo di struttura territoriale intermedia, livello di solidarietà sociale e territoriale.

Molti tuttavia rimangono i nodi da risolvere relativamente a determinate questioni di interesse delle collettività locali.

La sperimentazione normativa introdotta dalla riforma, pur permettendo l’adattamento del diritto delle Collettività locali alle specificità dei diversi territori e pur dando spazio ad una nuova forma di potere normativo locale (che va ad aggiungersi al potere regolamentare), resta di fatto un potere sostanzialmente limitato in quanto di sottoposto a numerosi vincoli posti dalla legge statale, soprattutto di natura temporale.

Anche per quanto riguarda la stessa potestà normativa riconosciuta dalla Costituzione alle collettività territoriali, sono rilevanti alcune notazioni.

Si è accennato alla revisione costituzionale italiana intervenuta nel 2001. Evidente è stata la volontà da parte del Costituente Italiano di mettere in primo piano la questione relativa all’autonomia normativa di Comuni e Province (regolamentare e statutaria), cui si è voluta garantire maggiore tutela costituzionale.

Le collettività territoriali francesi non hanno ottenuto un analogo riconoscimento: l’autonomia regolamentare, introdotta dalla riforma costituzionale, rimane subordinata ai limiti posti dalla legge statale e non è garantita dal Costituente alcuna forma di autonomia statutaria.

Tutto ciò ci dà la conferma di come il bagaglio storico francese, l'eredità napoleonica e l'impostazione unitaria di un stato a struttura tradizionalmente accentrata continuino a far sentire il loro peso.