IL PIEMONTE DELLE AUTONOMIE
Rivista quadrimestrale di scienze dell'Amministrazione
ISSN 2385-085X Registrazione Tribunale di Torino n.4 del 18 febbraio 2014

Comuni e Dipartimenti in Francia: quali riforme?

JEAN-JACQUES PARDINI[1]

(ABSTRACT) ITA

Il processo di decentramento in Francia si è sviluppato attraverso fasi, che hanno dato luogo a una stratificazione normativa complessa e spesso contraddittoria. Nel contributo l'Autore istruisce le problematiche di natura costituzionale poste da recenti proposte di riforma, volte all'eventuale abolizione dei Dipartimenti o alla riduzione del numero di Comuni.

(ABSTRACT) EN

The process of decentralization in France has evolved through successive phases, resulting in a complex and often contradictory body of legislation. In this contribution, the Author examines the constitutional issues raised by recent reform proposals aimed at the possible abolition of Departments or the reduction in the number of Municipalities.

Sommario:

1. Introduzione – 2. La questione dell'abolizione del Dipartimento – 3. Il problema della riduzione del numero di Comuni

1. Introduzione

La storia del decentramento in Francia non è certamente lineare. È il risultato di stratificazioni successive prima di tradursi, in seguito, in atti (I, II e III, rispettivamente nel 1982, 2003 e 2010). A partire da Tocqueville, conosciamo le virtù di un'amministrazione "prodigiosamente decentrata"[2]: affidare poteri alle autorità locali e dare loro maggiore libertà di attuarli determina, *a priori*, un'azione più efficace e più adeguata. Per non parlare delle virtù democratiche che tale scelta comporta. Non sorprende dunque che, in un sondaggio d'opinione condotto nel 2020[3], il 75% degli intervistati abbia chiesto "ulteriori passi" verso "maggiori libertà locali". Ma c'è un ma! Il 65% degli intervistati ha anche deplorato la mancanza di "chiarezza" nella "distribuzione dei ruoli e delle competenze" tra i diversi livelli allo stato attuale della normativa.

Come sottolinea un recente rapporto informativo[4] , "l'atto II del decentramento (2004)[5], poi le leggi sulla modernizzazione dell'azione pubblica territoriale e l'affermazione delle metropoli (2014)[6] , sulla nuova organizzazione territoriale della Repubblica (2015)[7] e 3DS[8]

(2022) non hanno, a tutta evidenza, reso più comprensibile l'organizzazione dei poteri".

Dalla sua elezione nel 2017, il Presidente della Repubblica Emmanuel Macron ha espresso, tra gli altri progetti "di rottura", la volontà di riformare l'organizzazione territoriale francese. Così, nel 2023, ha incaricato il deputato Éric Woerth di una missione parlamentare di sei mesi per "chiarire l'azione pubblica territoriale e individuare nuove strade per il decentramento"[9] . Una delle aree da prendere in considerazione era quella della semplificazione dell'organizzazione territoriale "al fine di ridurre il numero dei livelli di decentramento, attualmente troppo numerosi, e di migliorare la loro interrelazione"[10].

La questione dell'abolizione di uno dei livelli esistenti è senza dubbio un "vecchio tormentone"[11] che interessa il dibattito su un'organizzazione territoriale che si conferma particolarmente complessa. In una conferenza stampa del 12 giugno 2024, il Presidente della Repubblica ha dichiarato che se il suo schieramento avesse vinto le elezioni legislative (cosa che, come sappiamo, non è avvenuta, dopo lo scioglimento del 9 giugno), avrebbe sostenuto l'abolizione di un livello di governo locale. In realtà, questo era l'opposto di quanto raccomandato nei due recenti rapporti (presentati nel maggio 2024) di Eric Woerth e Boris Ravignon[12] , entrambi da lui commissionati.

Per quanto riguarda il livello di governo locale da abolire, sembrerebbe – si tratta di un tema ricorrente – che il Dipartimento sia al centro dell'attenzione. Anche se non lo ha detto esplicitamente nella sua conferenza stampa, il Presidente l'aveva lasciato intendere nella lettera di conferimento della missione inviata a Eric Woerth. Se il quadro dipartimentale non è certo esente da critiche, la radicalità di tale soluzione è certamente in netto contrasto con l'attaccamento dei francesi ai loro Dipartimenti[13] , la cui mappa è rimasta pressoché la stessa dal 1790, anno della loro istituzione. Se a questo aggiungiamo che le fusioni delle regioni, nel 2015[14], non hanno ottenuto i risultati sperati – e le hanno rese "lontane"[15] agli occhi dei francesi – capiremo che dovremmo "tremare" prima di toccare un quadro la cui legittimità storica è indiscutibile.[16]

La questione dell'abolizione del Comune è anch'essa all'ordine del giorno della politica, in quanto l'elevato numero di Comuni in Francia ha portato il legislatore francese a incoraggiare un movimento volto a ridurne il numero secondo modalità variate nel tempo. Oggi, la Francia da sola conta quasi il 40% dei Comuni dell'Unione Europea, posto che, nel suo Rapporto annuale 2023, la Corte dei conti francese sottolinea "la persistenza di un numero eccessivo *di troppo piccoli* comuni"[17] . Tuttavia, la situazione è diversa per i due livelli di governo locale. Mentre, da un punto di vista politico, la domanda sull'abolizione pura e semplice dei *départements* si pone in modo chiaro (si v. *infra*, § 2), non è per nulla di attualità la soppressione dei Comuni, questi ultimi essendo sottoposti a procedure volte a ridurne il numero (si v. *infra*, § 3).

2. La questione dell'abolizione del Dipartimento

Conosciamo tutti le critiche ricorrenti rivolte al decentramento alla francese, caratterizzato da complessità istituzionale, sovrapposizione di competenze e costo eccessivo del "millefoglie" territoriale[18] . In un momento in cui la Francia è sottoposta alla procedura europea per deficit eccessivo, si riaccende il dibattito – talvolta aspro[19] – su quegli enti locali accusati di aver causato la deriva dei conti pubblici. Il Dipartimento non è stato ovviamente risparmiato dalle critiche: poco innovativo, sarebbe insufficientemente adatto

alle nuove esigenze dell'azione pubblica locale a causa delle sue dimensioni ridotte, della mancanza di dinamismo dovuta a risorse finanziarie insufficienti e a competenze principalmente sociali, che rappresentano, allo stato, più della metà del suo bilancio operativo. Avrebbe poco spazio d'azione e, soprattutto, sarebbe costoso e in concorrenza con altri enti locali o forme di cooperazione.

Non sorprende quindi che il rapporto Attali[20] , presentato il 23 gennaio 2008, ne abbia proposto l'abolizione, che il rapporto Balladur[21] , presentato il 5 marzo 2009, ne abbia previsto l'accorpamento e che un altro ex primo ministro, Manuel Valls, si sia espresso nel 2014 a favore dell'abolizione dei consigli dipartimentali entro il 2021[22] . Ne prendiamo atto! Tuttavia, l'abolizione del Dipartimento, o di altro ente locale territoriale, si scontra immediatamente con un ostacolo di non poco conto, cioè il contrasto con la Costituzione. Poiché il Dipartimento è uno degli enti territoriali elencati nell'articolo 72, comma 1, della Costituzione[23] , la sua abolizione pura e semplice non potrebbe avvenire senza ricorrere a una revisione costituzionale ai sensi dell'articolo 89 della Costituzione. Va detto che una tale revisione – soprattutto nel clima attuale – è difficile da immaginare e che, come minimo, richiederebbe una certa dose di coraggio politico.

Un'altra soluzione, come si legge in dottrina, sarebbe quella di "sottrarre competenze al Dipartimento per svuotarlo gradualmente della sua sostanza"[24] . Sebbene un'ipotesi del genere possa forse essere presa in considerazione, anche in questo caso si scontrerebbe con un ostacolo significativo, in quanto il Consiglio costituzionale, nella sua costante giurisprudenza, richiede che un ente locale abbia "attribuzioni effettive"[25] . Questa esigenza deriva dal principio della libera amministrazione degli enti locali sancito dall'articolo 72 della Costituzione[26] , un principio che è ovviamente inscindibile dal concetto stesso di decentramento e che presuppone l'esistenza di garanzie[27] senza le quali l'esistenza degli enti locali sarebbe messa in discussione. Una soglia minima di competenze è quindi richiesta dal giudice delle leggi, anche se, ad oggi, il Consiglio costituzionale non ha dato indicazioni precise sulla fissazione di tale soglia. Dalla decisione n. 84-174 DC del 25 luglio 1984 si può solo dedurre che il Consiglio costituzionale non adotta un approccio esclusivamente quantitativo, poiché in questo caso prevede l'esistenza di un legame tra le competenze e gli ambiti territoriali dell'ente locale.[28]

A questo proposito, l'abolizione della clausola di competenza generale[29] per il Dipartimento (e le regioni) da parte della legge NOTRe del 7 agosto 2015 è stata (ed è) ancora oggetto di dibattito. Se da un lato attribuire loro competenze precise e definite è un modo lodevole di chiarire i poteri delle autorità territoriali, ponendo fine a duplicazioni e sovrapposizioni di competenze, dall'altro alcuni, come Michel Verpeaux, ritengono che sia la nozione stessa di libera amministrazione a essere minata[30] . Il suo ragionamento si basa sul principio di sussidiarietà, sancito dall'articolo 72, comma 2, della Costituzione, secondo il *quale* "gli enti locali e regionali sono competenti a prendere decisioni su tutte le questioni che possono essere attuate al loro livello nel modo migliore". Va detto, tuttavia, come sottolinea la relazione informativa presentata al Senato nel 2009, che un tale approccio rimane controverso all'interno della dottrina giuridica, che sottolinea come sia in parte in contrasto con la logica dei blocchi di competenze adottata dalle prime leggi sul decentramento, che implica una certa specializzazione degli enti locali[31].

Soprattutto, secondo lo stesso rapporto, tale approccio non ha per ora trovato nessun eco nella giurisprudenza costituzionale**.** La decisione n. 2010-618 DC del 9 dicembre 2010[32]

nega valore a tale argomento. In questo caso, i ricorrenti sostenevano che l'abolizione della clausola sui poteri generali dei Dipartimenti (e delle regioni) violava il principio della libera amministrazione degli enti locali e un principio fondamentale riconosciuto dalle leggi della Repubblica che, a loro avviso, garantivano tale competenza generale. Il Consiglio costituzionale non è d'accordo. In primo luogo, ha fatto riferimento all'articolo 48 della legge del 10 agosto 1871 sui Consigli generali, che stabilisce che il Consiglio generale delibera "su tutte le questioni di interesse dipartimentale che gli vengono sottoposte, su proposta del Prefetto o per iniziativa di uno dei suoi membri". A suo avviso, "*queste disposizioni non avevano né lo scopo né l'effetto di creare una «clausola generale» che rendesse il dipartimento competente a trattare qualsiasi questione relativa al suo territorio* ", cosicché "*non avrebbero potuto dar luogo a un principio fondamentale riconosciuto dalle leggi della Repubblica che garantisse tale competenza*"[33] . Inoltre, ha reputato che "*le disposizioni criticate consentono al Consiglio generale o al Consiglio regionale, con deliberazione appositamente motivata, di trattare qualsiasi questione rispettivamente di interesse dipartimentale o regionale per la quale la legge non abbia attribuito la competenza a nessun altro organo pubblico*"[34] . Inoltre, non viene violato nemmeno il secondo comma dell'articolo 72 della Costituzione, che sancisce il principio di sussidiarietà, del quale è nota la scarsa forza normativa[35].

Inoltre, nella decisione n. 2016-565 QPC del 16 settembre 2016[36] , il Consiglio costituzionale ha confermato la sua decisione del 9 dicembre 2010 e, in risposta alle argomentazioni dei ricorrenti, ne ha chiarito la portata. Infatti, l'associazione ricorrente aveva interpretato frettolosamente la decisione, ritenendo che la possibilità per il Dipartimento di autoinvestirsi di qualsiasi competenza "orfana", cioè non assegnata dalla legge a un altro ente pubblico, che era stata menzionata dal giudice nel 2010, fosse una *condicio sine qua non* per il rispetto del principio costituzionale della libera amministrazione. Secondo il Consiglio costituzionale, non era questo il caso, poiché la decisione del 9 dicembre 2010 non aveva pregiudicato questo punto, come sottolinea il commento ufficiale alla decisione. Si deve quindi intendere che il Consiglio non ha ritenuto che questa facoltà di autoinvestirsi sia una garanzia giuridica essenziale del requisito costituzionale della libertà di amministrazione del Dipartimento[37].

Nella sua decisione del 16 settembre 2016, il Consiglio costituzionale ha quindi stabilito che "*il terzo comma dell'articolo 72 della Costituzione non implica, di per sé, che gli enti locali e regionali debbano poter intervenire nelle aree per le quali nessun'altra autorità pubblica ha competenza conferita dalla legge*"[38] . I requisiti costituzionali risiedono quindi nell'esistenza di uno "zoccolo di poteri effettivi", indipendentemente dal fatto che tale zoccolo derivi da un'enumerazione restrittiva da parte del legislatore o da una disposizione generale. Di conseguenza, secondo il Consiglio, "*è nella facoltà del legislatore definire tali poteri in senso limitativo*"[39].

In definitiva e nella sostanza, i poteri generali delle autorità territoriali non sono una conseguenza necessaria della loro libera amministrazione; per il Consiglio costituzionale conta solo che queste autorità abbiano poteri effettivi per garantire il rispetto del principio, ciò che appunto avviene a proposito dei Dipartimenti[40].

3. Il problema della riduzione del numero di Comuni

Il problema dei Comuni si pone in termini diversi, in quanto non si riferisce all'abolizione di

questo livello di governo – che sarebbe inimmaginabile – ma alla sfida di ridurne il numero.

Gettatosi alle spalle il cupo episodio del regime di Vichy[41] , l'elevato numero di piccoli Comuni, che tradizionalmente viene chiamato "sbriciolamento comunale" – uno sbriciolamento che deriva dalla storia[42] e che porta a una perdita di efficienza dovuta alla frammentazione delle risorse – non ha lasciato indifferenti le autorità pubbliche, che si sono sforzate di adottare misure il cui scopo era, ed è tuttora, quello di autorizzare il raggruppamento di Comuni contigui, in modo a volte perplesso, autorizzare l'accorpamento di Comuni contigui, anche se il concetto di contiguità non è stato definito dal legislatore[43].

Ad esempio, la legge *Marcellin* del 16 luglio 1971[44] ha organizzato un assetto basato sulla volontarietà, preferendo il consenso alla costrizione, con l'obiettivo di incoraggiare i piccoli Comuni a fondersi con i Comuni vicini con un maggiore potenziale, in particolare in termini di infrastrutture e strutture. Bisogna ammettere – e questo è ampiamente riconosciuto – che questa legge è stata un fallimento, in quanto i rappresentanti eletti locali sono stati particolarmente frustrati dal sistema messo in atto, in particolare a causa dell'ambiguità del sistema di assegnazioni finanziarie ai Comuni fusi[45]. In effetti, tra il 1971 e il 1977, il numero di fusioni ammonta a poco più di 2.000 Comuni, ossia circa 800 nuovi Comuni creati, il che rappresenta solo una riduzione del 4% del numero di Comuni. Inoltre, molte rotture della fusione sono seguite[46].

Va detto che questo fallimento piuttosto cocente ha generato parecchia delusione, e si è dovuto attendere la legge del 16 dicembre 2010 sulla riforma dei poteri locali e regionali (RCT) per introdurre un nuovo sistema[47]. Incoraggiando la creazione di "nuovi Comuni", procedura destinata a sostituire la fusione di Comuni (cfr. art. L.2113-1 e segg. del Codice generale degli enti locali), la legge del 2010 riprende la logica basata sulla partecipazione volontaria e persegue l'obiettivo imperativo di ridurre il "millefoglie" territoriale, il cui risultato atteso – ed eterno! – è quello di ottenere risparmi di gestione. Secondo la legge, è possibile creare nuovi Comuni[48] al posto di Comuni contigui o trasformando un ente pubblico di cooperazione intercomunale[49] . Nonostante la volontà del legislatore di rendere più flessibili le procedure per la creazione di nuovi Comuni, in particolare abolendo il precedente requisito dell'unanimità tra i Comuni membri, il successo, ancora una volta, non è arrivato! In tre anni, dal 2012 al 2015, sono stati creati solo una ventina di nuovi Comuni, e al 31 dicembre 2013 erano solo una decina. Le ragioni di questo ennesimo fallimento sono molteplici: la mancanza di negoziati preliminari e l'opposizione dell'*Association des maires de France*, unita all'assenza di un incentivo finanziario che, se fosse stato previsto, avrebbe potuto indurre gli eletti a essere più proattivi[50].

Di fronte a questa situazione, il legislatore ha deciso di riformare il sistema allora in vigore adottando la legge del 16 marzo 2015[51] che, facendo tesoro delle lezioni del passato, ha posto fine alla mancanza di incentivi finanziari e ha introdotto un sistema di stabilità per la sovvenzione globale di funzionamento – in un contesto di riduzione per gli altri Comuni – prevedendo al contempo un bonus per la loro sovvenzione fissa per i primi tre anni di esistenza. Tra il 2015 e il 2017, 1.760 Comuni si sono fusi per formare 514 nuovi Comuni[52].

Al 1° gennaio 2024, sono stati 804 i nuovi Comuni nella Francia continentale, che riuniranno 2.575 Comuni con una popolazione di circa 2,5 milioni di abitanti. Tuttavia, ciò rappresenta una riduzione di solo circa il 5% del numero totale di Comuni, che attualmente (1° gennaio 2025; in un anno sono sorte 46 *communes nouvelles*) è di 34.875, rispetto ai 36.682 del 1°

gennaio 2010.

Attualmente in fase di studio, il sistema dei nuovi Comuni è stato oggetto di una relazione della Delegazione del Senato per gli enti locali e regionali pubblicata nel giugno 2023[53] , che mira a rilanciare il processo di creazione di nuovi Comuni sviluppando veri e propri progetti territoriali. Il rapporto afferma che "va detto che la nascita di nuovi Comuni ha subito un forte rallentamento dal 2020, probabilmente anche a causa della crisi sanitaria" e che "in ogni caso, la riduzione del numero di Comuni non è fine a sé stessa. La rilevanza del nuovo Comune si misura rispetto all'unico obiettivo che conta: l'efficacia dell'azione pubblica locale fino all'ultimo chilometro e all'ultimo abitante". Da questa prospettiva – certo ambiziosa – la missione formula cinque raccomandazioni per dare nuovo impulso al nuovo Comune, che considera "un'organizzazione che rafforza il potere d'azione dei comuni"[54]: Ma si sa che l'efficacia dell'azione pubblica è sempre una sfida delicata da affrontare e non può essere riassunta solo in termini quantitativi!

Al termine di questa breve panoramica, va detto che, nonostante alcuni progressi, i risultati delle riforme intraprese in Francia sui temi che stiamo trattando sono indubbiamente contrastanti. Per concludere questo discorso, sono stato molto restio a usare una frase trita e ritrita che tuttavia mi sembra riassumere abbastanza bene la situazione francese. È una frase che conoscete bene, cari amici italiani, del *Gattopardo*: "Se vogliamo che tutto rimanga com'è, bisogna che tutto cambi". Sappiamo tutti che la questione del cambiamento, come quella dell'efficacia dell'azione pubblica, è un'eterna questione!

1. Professore di Diritto pubblico presso l'Université du Sud – Toulon et Var. Il contributo costituisce la versione rielaborata della relazione al Seminario di studi nel decennale della legge 7 aprile 2014, n. 56 "Province e comuni: attualità e prospettive in Europa meridionale", tenutosi il 23 novembre 2024 ad Alessandria nell'ambito della "Settimana delle Autonomie locali. Fare di più o fare meglio? Ciclo di lezioni per amministratori, dirigenti e funzionari degli Enti locali della Provincia di Alessandria", a cura di R. Balduzzi. ↑
2. A. de Tocqueville, *La democrazia in America*, vol. 1, pag. 98. ↑
3. "*I francesi e il decentramento*" (marzo 2020). ↑
4. Rapporto informativo n. 2463 su un nuovo atto di decentramento presentato alla Presidenza dell'Assemblea nazionale il 10 aprile 2024. ↑
5. L'atto II del decentramento si riferisce alla legge costituzionale n. 2003-276 del 28 marzo 2003 sull'organizzazione decentrata della Repubblica. ↑
6. Legge n. 2014-58 del 27 gennaio 2014 sulla modernizzazione dell'azione pubblica territoriale e sul consolidamento delle metropoli. ↑
7. Legge n. 2015-991 del 7 agosto 2015 sulla nuova organizzazione territoriale della Repubblica. ↑
8. Legge n. 2022-217 del 21 febbraio 2022 sulla differenziazione, il decentramento, la deconcentrazione e varie misure di semplificazione dell'azione pubblica locale. ↑
9. Decreto del 6 novembre 2023 che affida a un deputato una missione temporanea, Relazione presentata il 30 maggio 2024. ↑
10. Lettera di missione del Presidente della Repubblica al deputato Eric Woerth, 3 novembre 2023. ↑
11. Secondo l'espressione (*vieux seroent de* mer) usata dal *gruppo Les Républicains, cfr. Rapport d'information n° 2463 sur un nouvel acte de décentralisation*, presentato mercoledì 10 aprile 2024 alla Presidenza dell'Assemblea Nazionale, *op. cit.* ↑
12. Rapporto Ravignon sul costo della burocrazia amministrativa, pubblicato il 29 maggio 2024. ↑
13. Come si legge nella relazione informativa del Senato n. 706 (2029-2020) del 15 settembre 2020, "Radunare i cittadini, radunare i territori: il ruolo essenziale dei dipartimenti". ↑
14. Legge n. 2015-29 del 16 gennaio 2015 sulla delimitazione delle regioni, le elezioni regionali e dipartimentali e le modifiche al calendario elettorale. ↑
15. Rapporto informativo n. 2463, *op. cit.* ↑
16. Un rapporto informativo, il n. 264 (2008-2009), presentato al Senato l'11 marzo 2009, "*Rapport d'étape sur la réorganisation territoriale*" (Rapporto sullo stato di avanzamento della

riorganizzazione territoriale), sottolinea a questo proposito che "i dibattiti relativi all'abolizione del riferimento dipartimentale sulle targhe di immatricolazione dei veicoli hanno permesso di misurare la portata dell'attaccamento dei francesi a questo livello, anche se questo legame è più o meno forte da un dipartimento all'altro". ↑

17. Relazione annuale della *Cour des comptes* intitolata "Il decentramento 40 anni dopo", marzo 2023 (corsivo dell'A.). A differenza della Francia, Germania, Spagna e Italia sono riuscite a ridurre drasticamente (e d'autorità) il numero dei loro Comuni. Oggi ne hanno rispettivamente 10.795 per 84 milioni di abitanti, 8.112 per 48 milioni di abitanti e 7.904 per 60 milioni di abitanti. ↑
18. Il rapporto Ravignon del maggio 2024, già citato, afferma che il costo del "millefoglie" amministrativo legato alle competenze condivise tra Stato ed enti locali può essere stimato in 7,5 miliardi di euro. Aggiunge che questo costo ricade principalmente sugli enti locali, per un ammontare di 6 miliardi di euro. Il costo per lo Stato sarebbe quattro volte inferiore (1,5 miliardi di euro). ↑
19. Il 3 settembre 2024, *Le Monde* ha pubblicato un articolo intitolato "Scorrimento della spesa pubblica: presi di mira da Bercy, gli enti locali denunciano cifre 'spurie'". ↑
20. Comitato Attali, "Rapporto della Commissione per la liberazione della crescita francese", *La Documentation française*, 2008. La decisione 260 del rapporto afferma che "l'obiettivo è quello di stabilire tra dieci anni che il Dipartimento non è più necessario, al fine di chiarire le competenze e ridurre i costi dell'amministrazione territoriale". ↑
21. *Comité pour la réforme des collectivités locales*, "È tempo di decidere". La proposta n. 2 di questo rapporto è di "incoraggiare i raggruppamenti volontari di Dipartimenti attraverso disposizioni legislative della stessa natura di quelle previste per le regioni". ↑
22. Discorso di politica generale pronunciato l'8 aprile 2014 all'Assemblea nazionale. ↑
23. "Le collettività territoriali della Repubblica sono i comuni, i Dipartimenti, le regioni, le collettività a statuto speciale e le collettività d'oltremare disciplinate dall'articolo 74. Ogni altra collettività territoriale è creata per legge, se necessario, in sostituzione di una o più collettività menzionate nel presente paragrafo". ↑
24. D. Manier (2015), *La réforme territoriale en France: l'avenir du Département en tant que collectivité territoriale*, *Allemagne d'aujourd'hui,* 2, n. 212, p. 87. Si veda anche K. Blairon (2015), *La suppression d'un territoire: le département français et la province italienne en question*, *Civitas Europa*, 2, n. 35, p. 189. ↑
25. Cons. cost., dec. n. 85-196 DC dell'8 agosto 1985, *Loi sur l'évolution de la Nouvelle Calédonie*. Nel *considerando* n. 10, si afferma che "*dall'articolo 72 si evince che, per amministrarsi liberamente, il territorio deve, alle condizioni che spetta alla legge stabilire, avere un consiglio eletto dotato di competenze effettive*". Si vedano anche le decisioni n. 91-290 DC del 9 maggio 1991, *Statut de la Corse*: l'articolo 72 della Costituzione "*implica che per amministrarsi liberamente, ogni ente territoriale deve avere un'assemblea deliberativa eletta dotata di competenze effettive*; (…) *la definizione da parte del legislatore delle competenze dell'ente territoriale Corsica non ha come conseguenza quella di incidere sostanzialmente sulle competenze dei due dipartimenti della Corsica*" (cons. n. 32 e 34); dec. n. 2001-447 DC del 18 luglio 2001, *Loi relative à la prise en charge de la perte d'autonomie des personnes âgées et à l'allocation personnalisée d'autonomie*: il Consiglio costituzionale ha stabilito che il legislatore può stabilire le condizioni per la concessione dell'*allocation personnalisée d'autonomie* (APA), posta a carico dei Dipartimenti, a condizione che "*non disconosca le competenze proprie dei dipartimenti, né privi alcun organo dipartimentale di poteri effettivi*" (cons. n. 6). ↑
26. Il principio della libera amministrazione degli enti locali, che deriva dagli articoli 34 e 72 della Costituzione, è stato sancito dal Consiglio costituzionale nella decisione n. 79-104 DC del 23 maggio 1979, *Loi modifiant les modes d'élection de l'Assemblée territoriale et du Conseil de gouvernement du territoire de Nouvelle-Calédonie et dépendances et définissant les règles générales de l'aide technique et financière contractuelle de l'Etat* (Cons. n. 9). Questo principio rientra nella categoria dei diritti e delle libertà garantiti dalla Costituzione, la cui inosservanza può essere sanzionata nell'ambito di una questione prioritaria di costituzionalità (cfr., in particolare, Cons. cost., dec. n. 2010-12 QPC del 2 luglio 2010, *Commune de Dunkerque [Fusione di comuni]*, cons. n. 4). ↑
27. La giurisprudenza costituzionale francese elenca tra queste garanzie, oltre all'esistenza di poteri effettivi, quella di un consiglio eletto, l'autonomia finanziaria e la libertà contrattuale. ↑
28. Cons. cost. dec. n. 84-174 DC del 25 luglio 1984, *Loi relative aux compétences des régions de Guadeloupe, de Guyane, de Martinique et de la Réunion*. In questo caso, l'articolo 15 della legge

impugnata trasferiva alle regioni le competenze dei Dipartimenti d'oltremare in materia di trasporti interni. Nel *considerando* n. 21, il Consiglio ha affermato che: "*Considerando che, se gli articoli 72 e 73 della Costituzione non vietano che l'estensione di un dipartimento d'oltremare coincida con quella di una regione, la legge che sancisce questa scelta e organizza le competenze di conseguenza non può, in una materia come quella dei trasporti che riguarda i diversi ambiti territoriali di cui il dipartimento è rappresentativo, arrivare a spogliarlo della maggior parte delle sue competenze e di tutte le forme di associazione con la regione previste dai suddetti articoli della legge del 30 dicembre 1982 per l'intero territorio nazionale; che tale dismissione supera le misure di adattamento richieste dalla situazione particolare di questi dipartimenti; che, di conseguenza, l'articolo 15 della legge non è conforme agli articoli 72 e 73 della Costituzione*". ↑

29. Questa clausola significa che le autorità locali possono, senza eccedere le loro competenze, agire in qualsiasi ambito di interesse locale (comunale, dipartimentale o regionale a seconda dei casi), anche se nessun testo specifico ha affidato loro questo ambito. Tuttavia, come ha stabilito il Consiglio di Stato, queste autorità non devono invadere le competenze assegnate allo Stato o ad altri enti pubblici (CE, 29 giugno 2001, *Comune di Mons-en-Baroeul*, n. 193716). La legge del 16 dicembre 2010 sulla riforma del governo locale e regionale (legge RCT) ha abolito la clausola di competenza generale per i Dipartimenti e le Regioni, prima che il legislatore la ripristinasse nella legge del 27 gennaio 2014 sulla modernizzazione dell'azione pubblica territoriale e l'affermazione delle aree metropolitane (legge MAPTAM). Infine, è stata la legge del 7 agosto 2015 sulla nuova organizzazione territoriale della Repubblica (legge NOTRe) ad abolire la clausola di competenza generale per i Dipartimenti (e le Regioni), specificando che potevano intervenire solo nelle aree di competenza assegnate loro dalla legge. Lo studio d'impatto del progetto di legge NOTRe giustificava questa abolizione con due motivazioni: in primo luogo, "chiarire che i poteri dei Dipartimenti sono limitati alle aree definite dalla legge, per porre fine alla duplicazione e alla sovrapposizione di competenze tra gli enti territoriali"; in secondo luogo, "controllare la spesa pubblica locale limitando la pratica del finanziamento incrociato, in base al quale diversi livelli di autorità potrebbero partecipare al finanziamento di progetti pubblici". Attualmente solo il Comune ha la clausola di competenza generale, ai sensi dell'articolo L.2121-29 del Codice generale degli enti territoriali, che recita: "Il Consiglio comunale regola gli affari del Comune attraverso le sue deliberazioni". Va notato che questa formulazione era già presente nella legge comunale del 5 aprile 1884 sull'organizzazione comunale, nota anche come *Grande Charte Municipale.* ↑
30. M. Verpeaux (2009), *La clause générale des compétences, consécration ou remise en cause*, *Revue Lamy des collectivités territoriales*, n. 42, 2009. ↑
31. Rapporto informativo n. 264 (2008-2009), *op. cit.* L'articolo L. 1111-4 del Codice generale delle collettività territoriali (*Code général des collectivités territoriales*) francese dà espressione legislativa al concetto di blocco di competenze, affermando che: "*La ripartizione delle competenze tra le collettività territoriali e lo Stato si effettua, per quanto possibile, distinguendo tra quelle di competenza dello Stato e quelle devolute ai comuni, ai dipartimenti o alle regioni, in modo tale che ogni ambito di competenza e le risorse corrispondenti siano attribuite integralmente allo Stato, ai comuni, ai dipartimenti o alle regioni*". ↑
32. Cons. cost., dec. n. 2010-618 DC del 9 dicembre 2010, *Loi de réforme des collectivités territoriales*. Nella stessa decisione, il Consiglio costituzionale si è pronunciato sull'introduzione della figura del consigliere territoriale, che siede sia nel Consiglio dipartimentale (all'epoca il Consiglio generale) sia nel Consiglio regionale, ritenendola coerente con il principio della libera amministrazione degli enti territoriali. Per contro, la tabella che mostrava la distribuzione dei consiglieri territoriali per Regione e Dipartimento fu censurata perché minava il principio dell'uguaglianza del suffragio. Tuttavia, questa riforma è stata abrogata dalla legge n. 2013-403 del 17 maggio 2013, che ha ristabilito la distinzione tra consiglieri regionali e dipartimentali. ↑
33. Cons. n. 54. ↑
34. Cons. n. 55. ↑
35. A questo proposito, si veda il decreto cons. cost. n. 2005-516 DC del 7 luglio 2005, *Loi de programme fixant les orientations de la politique énergétique*, che al *considerando* 12, fa riferimento alla "*genericità dei termini utilizzati dal costituente*". ↑
36. Dec. Cons. cost. n. 2016-565 QPC del 16 settembre 2016, *Assemblée des départements de France [Clause de compétence générale des départements]*. Questa decisione nasce dal ricorso per ultra vires presentato il 26 febbraio 2016 dall'*Assemblée des départements de France* (ADF) contro la circolare emanata dal Ministro dell'Interno, dal Ministro del Decentramento e della Funzione

Pubblica e dal Segretario di Stato per le Riforme Territoriali il 22 dicembre 2015 sull'impatto dell'abolizione della clausola di competenza generale dei *départements* e delle regioni sull'esercizio dell'autorità territoriale. A sostegno di questo ricorso, il 29 marzo 2016 l'ADF ha presentato una questione prioritaria di costituzionalità relativa all'articolo L. 3211-1 del CGCT, in quanto violerebbe l'articolo 72 della Costituzione, non consentendo più ai *départements* di intervenire in ambiti non assegnati per legge ad altri enti pubblici. ↑

37. Va notato che il Consiglio costituzionale ha adottato un ragionamento simile nel 1991 per quanto riguarda la collettività territoriale corsa (Cons. cost., dec. n. 91-290 DC del 9 maggio 1991, cons. n. 20). ↑
38. Cons. n. 5. ↑
39. Cons. n. 4. Il Consiglio costituzionale ha quindi osservato che "*data l'ampiezza delle competenze devolute ai dipartimenti dalle disposizioni legislative in vigore, che si tratti in particolare di competenze esclusive, di competenze condivise con altre categorie di enti territoriali o di competenze delegabili da altri enti territoriali*", l'abolizione della clausola di competenza generale da parte della legge del 7 agosto 2015 non ha privato il Dipartimento di competenze effettive (Cons. n. 6). Ha quindi respinto il reclamo secondo cui il principio della libera amministrazione degli enti territoriali sarebbe stato disatteso (par. 7) e, osservando che le disposizioni contestate "*non disattendono nessun altro diritto o libertà che la Costituzione garantisce*", ha dichiarato conformi alla Costituzione i termini "negli ambiti di competenza che la legge gli assegna" nel primo comma dell'articolo L. 3211-1 del CGCT. ↑
40. Va notato che una proposta di legge (n. 698 – 2019-2020 – di André Reichardt, presentata al Senato il 7 dicembre 2020) mirava a ristabilire la clausola di competenza generale del Dipartimento. In questo testo, si legge "In quanto costituiscono un livello intermedio tra le regioni e i Comuni, i consigli dipartimentali devono avere poteri di prossimità e solidarietà, in particolare dopo la creazione di regioni di dimensioni XXL a opera della legge n. 2015-29 del 16 gennaio 2015 relativa alla delimitazione delle regioni". ↑
41. Il regime di Vichy abolì l'elezione dei consigli comunali a suffragio universale e successivamente avviò un dibattito sul posto del Comune nella futura organizzazione del Paese. Nessuna delle riforme scaturite da questo dibattito si concretizzò. ↑
42. Il decreto del 14 ottobre 1789 istituì 44.000 comuni sul territorio delle ex parrocchie dell'*Ancien Régime*. Furono battezzati "Comuni" nel 1793. ↑
43. V. *Ambiguità del concetto di «contiguità territoriale»*, Interrogazione scritta n. 03619 di Max Brisson (*Pyrénées-Atlantiques – Les Républicains*), pubblicata il 03/11/2022. ↑
44. Legge n. 71-588 del 16 luglio 1971 sulle fusioni e i raggruppamenti di Comuni. Si veda T. Tellier (2017), *La constitution d'un nouveau modèle d'action territoriale: la loi Marcellin de 1971 et la fusion des communes*, in *RFAP*, 2, n. 162, pag. 253 e segg. ↑
45. T. Tellier, *La constitution d'un nouveau modèle d'action territoriale*, *op. cit.* p. 261. ↑
46. Rapporto dell'*Inspection générale d'administration*, "*Les communes nouvelles: un bilan décevant, des perspectives incertaines*", luglio 2022. ↑
47. Legge n. 2010-1563 del 16 dicembre 2010 sulla riforma degli enti locali e regionali. ↑
48. Chiamato a pronunciarsi sulla questione dei nuovi Comuni, il Consiglio costituzionale ha ritenuto "*che la decisione di fondere i comuni non costituisce un atto che viola la libera amministrazione degli enti territoriali*" (Cons. cost. dec. n. 2010-12 QPC del 2 luglio 2010, *Commune de Dunkerque [Fusion de communes]*. ↑
49. Nella relazione della legge del 2010 si legge: "Gli articoli 8 e 9 sostituiscono il vecchio sistema (…), che si è rivelato inefficace, con un nuovo sistema di fusione dei comuni più semplice, più flessibile e più incentivante. Si tratta del sistema dei nuovi comuni, che può riguardare, su base volontaria, sia comuni contigui (…) sia la trasformazione di un EPCI in un nuovo comune". Nel suo rapporto, la Commissione giuridica del Senato ha approvato questo obiettivo, sottolineando che al 1° gennaio 2009 la Francia contava 36.686 comuni e che questa "frammentazione dei comuni (…) è al tempo stesso un vantaggio in termini di prossimità e di copertura territoriale, ma anche un freno all'efficienza attraverso la frammentazione delle risorse: molti piccoli comuni non hanno la capacità di gestire la comunità". ↑
50. Senza contare che le imminenti elezioni presidenziali e legislative (nel 2012) hanno indubbiamente smorzato gli entusiasmi! ↑
51. Legge n. 2015-592 del 16 marzo 2015 *sull'amélioration du régime de la commune nouvelle, pour des communes fortes et vivantes*. ↑

52. Rapporto dell'Ispettorato generale dell'amministrazione, "*Les communes nouvelles: un bilan décevant, des perspectives incertaines*", *op. cit.* p. 18. Si noti inoltre che la legge n. 2019-809 del 1° agosto 2019, volta ad adattare l'organizzazione dei nuovi Comuni alla diversità dei territori, ha ulteriormente alleggerito il quadro giuridico dei nuovi Comuni. ↑
53. Relazione informativa n. 798 (2022-2023) "*Commune nouvelle: soutenir le projet d'un destin commun*" presentata il 28 giugno 2023. ↑
54. Nell'aprile 2023 i relatori hanno inoltre avviato una consultazione online con tutti i nuovi Comuni, integrata dall'organizzazione di tre tavole rotonde (nel periodo maggio-giugno 2023) per fornire input alle riflessioni dei relatori. Il suddetto rapporto n. 798 sottolinea la visione positiva del nuovo sistema comunale da parte dei sindaci e rileva una grande diversità di situazioni da due punti di vista: il numero di Comuni raggruppati all'interno dei nuovi Comuni e il numero di abitanti. La missione rileva che gli obiettivi di aggregazione e di economie di scala sono stati molto spesso raggiunti: il 72% degli intervistati ritiene che il nuovo Comune abbia portato a economie di scala e l'88% a un'effettiva aggregazione, sia in termini di servizi che di personale. ↑