



HAL
open science

Decentramento e revisione costituzionale in Francia

Julien Giudicelli

► **To cite this version:**

Julien Giudicelli. Decentramento e revisione costituzionale in Francia. *Le Autonomie*, 2004, 7 (4), pp.19-24. hal-01943967

HAL Id: hal-01943967

<https://hal.science/hal-01943967v1>

Submitted on 9 Nov 2023

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



Distributed under a Creative Commons Attribution - NonCommercial 4.0 International License

Una finestra sull'Europa

Presentiamo un contributo del compagno Julien Giudicelli, professore associato di diritto pubblico all'Università di Bordeaux

a cura di Aldo Rosano

Presentiamo un contributo del compagno Julien Giudicelli, professore associato di diritto pubblico all'Università di Bordeaux, in cui si esamina la riforma costituzionale che è stata approvata lo scorso anno in Francia e che va nella direzione del decentramento amministrativo dello Stato. I principi fondamentali di unità e uguaglianza vengono analizzati alla luce della nuova versione della Costituzione: la cautela con cui i francesi percorrono la strada del decentramento evidenzia per contrasto l'esasperata accelerazione federalista del nostro paese, impressa senza adeguate garanzie circa l'unitarietà dello Stato e l'uguaglianza tra i cittadini.

1. Decentramento e revisione costituzionale in Francia: una riforma senza convinzioni.

In Francia, il secondo atto della "decentralisation" non ha certo avuto grande seguito. Se la legge Defferre del 2 marzo 1982⁽¹⁾ corrispondeva ad una richiesta politica forte, oggetto di una delle 11 proposte di Mitterand nella sua candidatura alle presidenziali del 1981, la revisione costituzionale del 2003 è passata pressoché inosservata. Tanto da doversi domandare se questa legge non risponda più alla politica che alle esigenze dei cittadini. I costituzionalisti e gli amministrativisti si sono, naturalmente, interessati al dibattito, non fosse altro che per obbligo professionale. Una questione interessava partico-

larmente i costituzionalisti: la riforma in esame poteva ritenersi costituzionale? I senatori dell'opposizione sono ricorsi al Consiglio costituzionale ponendo tale quesito. I giudici costituzionali hanno ritenuto di non avere competenza sulla questione posta. In altri termini - e contrariamente alla Corte costituzionale italiana per cui "la Costituzione italiana comprende dei principi supremi che non sono modificabili nel loro contenuto essenziale se non attraverso una legge di revisione costituzionale o di altre leggi costituzionali" (sentenza N. 1146/1988) - il Consiglio costituzionale si è rifiutato di controllare la costituzionalità delle leggi di revisione costituzionale. La medesima posizione era stata affermata in una decisione precedente (la n. 92-312 DC 2 settembre 1992) secondo cui il "potere costituente è" certamente "sovrano", ma con la riserva "del rispetto della prescrizione del comma 5 dell'articolo 89, in virtù del quale la forma repubblicana non può essere oggetto di revisione". Un'occasione mancata di rispondere all'argomentazione, particolarmente interessante e articolata, dei ricorrenti. I senatori sostenevano in particolare che la "forma repubblicana del Governo" sarebbe stata minata dalla riforma costituzionale in quanto questa inserisce nell'articolo 1 della Costituzione il principio della organizzazione decentrata della Repubblica. Essi paventavano che l'organizzazione decentrata della Repubblica fosse di natura tale da attentare al principio di indivisibilità della Repubblica e di uguaglianza. Sembra, tuttavia, a prima vista difficile condividere il lo-

con delle sperimentazioni che comportino la deroga a disposizioni legislative vigenti. In effetti, tale decisione aveva considerato *"che aprendo al legislatore, pur a titolo sperimentale derogante e limitato nel tempo, la possibilità di autorizzare la collettività della Corsica a prendere delle misure normative, la legge promulgata è intervenuta in un dominio che attiene solo alla Costituzione"*. L'autorizzazione a derogare da una legge costituente è in realtà, per il Consiglio costituzionale, una vera delega del potere legislativo ad una collettività territoriale: una tale innovazione non poteva essere consentita al legislatore ordinario. Il Consiglio aveva di contro convalidato l'adattamento dei regolamenti nazionali, considerando che gli articoli 21 e 72 (prima della revisione) della Costituzione permettono *"al legislatore di conferire ad una categoria di collettività locali la cura di definire, entro i limiti delle competenze che le sono date, certe modalità di applicazione della legge"*.

Le innovazioni costituzionali permettono d'ora in avanti non solo di adattare le leggi alle realtà locali, ma anche di andare più lontano nell'adattamento dei regolamenti nazionali. Relativamente a questi ultimi, la nuova versione dell'articolo 72 deroga al principio dell'unità territoriale del potere regolamentario. Ciò che era di fatto permesso, secondo la giurisprudenza costituzionale, per una categoria particolare di collettività territoriale (all'occorrenza la Corsica nel 2002), diventa possibile per l'insieme delle collettività locali. D'altra parte, l'articolo 72 permette una deroga a disposizioni regolamentarie per decreto e non più solamente (in conformità con le prescrizioni della giurisprudenza costituzionale), do-

po una abilitazione legislativa. Ciò fa presagire una delega della competenza regolamentaria da parte del Primo ministro a vantaggio delle collettività locali.

L'innovazione maggiore risiede pertanto nell'adattamento della legge alle collettività territoriali. Questa riforma permette di andare oltre il veto della giurisprudenza costituzionale espresso nel 2002 per la Corsica. Il potere costituente ha pertanto allargato e superato i limiti posti a questo diritto di chiedere una sperimentazione: restrizioni che provenivano, in larga parte, dalla giurisprudenza del Consiglio costituzionale. La sperimentazione deve tuttavia essere limitata nel tempo, riguardare un oggetto preciso e non alterare le condizioni essenziali dell'esercizio di una libertà pubblica o di un diritto costituzionalmente garantito.

Tante precauzioni permettono di pensare che il principio di uguaglianza davanti alla legge sia salvaguardato. D'altra parte, l'oggetto della sperimentazione deve essere limitato e non riguardare che le "disposizioni che amministrano l'esercizio delle competenze" locali. Si deve qui comprendere che il potere di adattamento riguarderà prioritariamente i testi normativi delle ripartizioni delle competenze. Si può allora andare più lontano e pensare che questa formula permetterà l'attribuzione alle collettività di un potere di auto-organizzazione. Il potere di differenziazione statutaria che sarà introdotto, pur se largamente ammesso in Europa, sarà per la Francia una novità. Fino a questa revisione costituzionale, il principio di libera amministrazione delle collettività atteneva al dominio della legge. L'articolo 72 comma 2 (vecchia versione) disponeva che le "collettività si amministrano libe-



ramente attraverso consigli eletti e all'interno delle condizioni previste dalla legge". Questa riserva legislativa permetteva che fosse garantita una uniformità degli statuti, questa stessa che ora è suscettibile di essere compromessa dalla riforma costituzionale. I giuristi si sono divisi sulle conseguenze probabili della sperimentazione. Alcuni, con i quali ci troviamo d'accordo, pensano che "l'unità del potere normativo e l'identità istituzionale rischia di vacillare"⁽⁶⁾. Altri considerano al contrario che il mantenimento del controllo normativo esercitato dallo Stato e assicurato dal sesto comma dell'articolo 72, permette di garantire l'unità perenne del potere normativo.⁽⁷⁾ È vero in effetti che le collettività territoriali rimangono delle entità amministrative e che le norme che esse producono attengono

sempre a dei contenuti amministrativi. L'evoluzione istituzionale francese non avvicina in alcun modo la Costituzione del 1958 (*NDT così detta della quinta repubblica, quella attualmente vigente in Francia*), anche se rivista, alle Costituzioni della Spagna o dell'Italia. Lo Stato non è di fatto regionalizzato e il nuovo decentramento si iscrive all'interno della continuazione dell'opera del 1982 (*NDT la prima legge francese sul decentramento*), vale a dire la promozione di un decentramento amministrativo e non politico⁽⁸⁾. D'altra parte, le collettività territoriali sono giuridicamente uguali tra loro, e la regione non è in alcun modo privilegiata. Il diritto alla sperimentazione non le è riservato. Il principio di sussidiarietà non giocherà necessariamente a suo vantaggio e la nozione di collettività capofila, che



andiamo ora ad esplicitare, non la privilegia.

2.3. Collettività « capofila ».

Questa nozione, come il concetto di sussidiarietà, è introdotta dall'articolo 72 comma 5 di cui richiamiamo i termini: *«quando l'esercizio di una competenza necessita il concorso di più collettività territoriali, la legge può autorizzare una tra loro o un loro raggruppamento ad organizzare le modalità della loro azione comune»*. Il legislatore ordinario aveva già nel 1995⁽⁹⁾, provato ad introdurre questa nozione, all'epoca invalidata dal Consiglio costituzionale⁽¹⁰⁾. Essa non consacra alcuna supremazia delle regioni sulle altre collettività poiché il costituente si è premurato di precisare, proprio nello stesso comma, che *«nessuna collettività locale può*

esercitare una tutela sulle altre».

La coniugazione della nozione di collettività capofila e della proibizione di ogni tutela da parte di una collettività sulle altre implica necessariamente che l'articolazione delle competenze locali risulterà da un contratto, il solo in grado di concretizzare un accordo tra le differenti collettività. Ma la possibilità di una contrattazione dei rapporti deve essa stessa essere oggetto di una previsione legislativa, che opererà sia per il coordinamento dell'insieme delle politiche locali a profitto di una collettività (questa sarà allora la regione, che contravverrà sostanzialmente alla proibizione di tutela, anche se, formalmente, la presenza di un contratto assicurerà il consenso delle altre collettività), sia per la determinazione settoriale, vale a dire per campo di atti-

vità, delle collettività capofila.

3. L'inserimento di procedura di democrazia semi-diretta a livello locale.

Se i concetti proposti per operare la ripartizione materiale delle competenze possono lasciare dei dubbi, la revisione costituzionale ha avuto di contro l'innegabile merito di introdurre, per la prima volta⁽¹¹⁾ su scala locale, degli strumenti di democrazia semi-diretta. Se si astrae dal diritto di petizione previsto dall'articolo 72-1 (al primo comma) della Costituzione⁽¹²⁾ - della cui efficacia si può dubitare poiché non è previsto alcun obbligo decisionale da parte dell'assemblea deliberante sulla questione⁽¹³⁾ - si deve distinguere, nella revisione costituzionale del 2003, due procedure di democrazia semi-diretta: un vero referendum locale, in quanto decisionale, e diverse possibilità di consultazioni collettive.

3.1 Il referendum locale

Uno studioso ha potuto osservare che *«il referendum decisionale è un'innovazione importante all'interno del diritto locale francese che è sempre stato restio ad introdurre questa forma di democrazia diretta, assimilata sovente ad una forma di demagogia»*⁽¹⁴⁾. La Costituzione prevede ormai, nel suo articolo 72-1 comma 2, che *«nelle condizioni previste dalla legge organica, i progetti di deliberazione o gli atti attinenti la competenza di una collettività territoriale possono essere sottomessi, attraverso il referendum, alla decisione degli elettori di queste collettività»*. L'oggetto del referendum locale è quindi strettamente delimitato: non può che riguardare i progetti che attengono alla sola com-

petenza della collettività territoriale. La legge costituzionale riprende di fatto qui una giurisprudenza tradizionale del Consiglio di Stato, che proibisce tutti i referendum concernenti progetti che esulano dai limiti territoriali delle collettività (come, per esempio, un progetto di autostrada o un linea del TGV). Si deve peraltro notare un arretramento in rapporto alla legge ordinaria, quanto a iniziativa referendaria. La legge del 4 febbraio 1995 prevedeva infatti che un quinto degli elettori iscritti alle liste elettorali potesse adire al consiglio municipale in previsione dell'organizzazione di una consultazione su un'opera di sistemazione. Questa frazione del corpo elettorale era quindi posta allo stesso livello di una frazione del consiglio municipale per proporre una consultazione. Il testo costituzionale non prevede propriamente un' *«iniziativa popolare»*, salvo coniugare la disposizione del primo comma (diritto di petizione) al secondo comma dell'articolo 72-1. Ma, ancora una volta, nulla obbliga il consiglio municipale a dare luogo ad una tale consultazione. L'assenza di iniziativa popolare evidenzia il pregiudizio che nutrono i parlamentari nei confronti dei referendum locali. Infine, il regime contenzioso dei referendum locali è di competenza del solo giudice amministrativo, come accadeva prima della riforma costituzionale per le consultazioni locali avviate dai sindaci su impulso dei comuni.

3.2. Consultazioni locali.

L'articolo 72-1 comma 3 della Costituzione prevede due tipi di consultazione locale degli elettori, entrambe decise a livello nazionale (poiché è necessaria sempre una legge):

“Quando si ha in animo di creare una collettività territoriale dotata di uno statuto speciale o di modificare la sua organizzazione, si può decidere per legge di consultare gli elettori iscritti nelle collettività interessate. La modifica dei limiti delle collettività territoriali può ugualmente dare luogo alla consultazione degli elettori entro i limiti previsti dalla legge”.

Secondo questa disposizione, le consultazioni sono dunque possibili per la creazione o la modifica di un collettività a statuto speciale così come per delle eventuali modifiche territoriali dell'insieme delle collettività.

3.2.1. Creazione d'una collettività a statuto speciale

Bisogna in realtà collegare queste possibilità di consultazione al comma 1 dell'articolo 72, che prevede che “ogni altra collettività territoriale (comuni, dipartimenti, regioni o collettività d'oltremare) è creata per legge”. Il legislatore, e lui solo, è competente nel decidere di consultare gli elettori della collettività interessata. Egli interviene di fatto due volte: sul principio stesso della consultazione e sulla creazione o modifica dell'organizzazione della collettività a statuto speciale. Dal momento che la disposizione costituzionale punta, senza altra specificazione, alla legge e non alla legge organica, è il legislatore che organizzerà, di volta in volta, ogni consultazione. Formalmente, si tratta qui di una consultazione vera e propria, vale a dire che il legislatore nazionale non è teoricamente legato alla risposta data dalla popolazione interessata. Si può in realtà dubitare della possibilità di una forzatura a livello nazionale, qualora il corpo elettorale della collettività dovesse respingere

il progetto. La consultazione realizzata in base a questa disposizione per la modifica dello statuto della collettività territoriale della Corsica⁽¹⁵⁾ costituisce a questo riguardo un esempio emblematico. La risposta negativa degli elettori ha, com'era prevedibile, causato il ritiro del progetto governativo nell'estate del 2003. Va notato che questa disposizione, inizialmente introdotta per risolvere il problema istituzionale corso, troverà applicazione su tutto il territorio metropolitano o d'oltremare e sarà suscettibile di provocare una differenza statutaria dell'organizzazione amministrativa territoriale, cosa che legittimamente può suscitare una qualche preoccupazione.

3.2.2 Modifica dei limiti territoriali

La portata del comma 3 dell'articolo 72-1 è minore rispetto al primo tipo di consultazione introdotto nel testo costituzionale. Si noterà, qui ancora, che una tale consultazione non potrà essere organizzata che dal legislatore e si applicherà ugualmente in tutto il territorio, metropolitano e d'oltremare⁽¹⁶⁾.

4. Conclusioni

Le disposizioni che noi abbiamo analizzato succintamente evidenziano, oltre alla loro complessità, un cambiamento notevole del senso dello Stato in Francia: se, per un verso, il Costituente rifiuta ancora l'emergere di un regionalismo politico e continua quindi a salvaguardare il monopolio legislativo dello Stato, per altro verso egli ha operato, in occasione di questa ultima revisione, un *aggiornamento* della carta costituzionale francese che va verso l'ammissione di una differen-

ziamento territoriale⁽¹⁷⁾ che è temuta da alcuni ed è auspicabile per altri. Si assiste in realtà all'introduzione, nel diritto costituzionale locale, di una uguaglianza differenziata⁽¹⁸⁾ che, se impedisce di apportare danni al principio costituzionale di unità del popolo francese, permette tuttavia il riconoscimento di una differenziazione territoriale: “se l'organizzazione differenziata del territorio non mette in dubbio il principio di indivisibilità della Repubblica, ciò avviene perché l'indivisibilità è una qualità della sovranità e non del territorio”⁽¹⁹⁾. Allo stato dei fatti, la Francia non è, al contrario di Italia o Spagna, che all'alba della differenziazione territoriale. Sarà difficile credere che la revisione costituzionale del 2003 sia il cavallo di Troia delle rivendicazioni regionaliste. Lo Stato francese rimane unitario.

Un ulteriore approfondimento del decentramento non potrà cambiare nulla.

NOTE

- (1) È considerato il primo atto del decentramento in Francia, la legge prende il nome del primo o ministro dell'Interno di F. Mitterand, sotto il governo Mauroy
- (2) La domanda, proveniente principalmente dagli eletti locali, era nondimeno pressante. A testimonianza ci sono i numerosi rapporti che sono emersi nella metà degli anni 90. Si veda in particolare: Rapport IGA, RF *décentralisation*, 1996, p. 13; *Rapport de la Commission Mauroy, Refonder l'action publique*, la Documentation française, Paris, 2000, pp. 55 et s.; *Conseil d'Etat, Rapport public*, ECDE, n° 45, pp. 15-105; *Cour des comptes, La décentralisation en matière d'aide sociale*, 1995.
- (3) J.F. BRISSON, “Les nouvelles clefs constitutionnelles de répartition matérielle des compétences entre l'Etat et les collectivités locales”, in *A.J.D.A.*, 2003, p. 530.
- (4) Impregna, d'ora in avanti, tutti i livelli dell'organizzazione istituzionale:

- comunitaria (si vedano gli ultimi trattati e il progetto del trattato portante della Costituzione dell'Unione europea) e nazionale (per esempio la Costituzione francese e italiana)
- (5) Doc. AN, Rapport n° 376, p. 81. Quello che noi sottolineiamo.
 - (6) Si confronti ad esempio J.F. Brisson, “Les nouvelles clefs constitutionnelles de répartition matérielle des compétences”, *cit.*, p. 537.
 - (7) Si veda in particolare O. Gohn, “La nouvelle décentralisation et la réforme de l'Etat en France”, in *A.J.D.A.*, 2003, pp. 522 et s.
 - (8) Ad eccezione, non trascurabile, della Nuova Caledonia, la cui evoluzione istituzionale è anteriore alla revisione del 2003, e risponde alle rivendicazioni indipendentiste di una delle ultime reliquie del vecchio impero coloniale francese.
 - (9) Legge n° 95-115 du 4 février 1995.
 - (10) Decisione n° 94-358 DC del 26 gennaio 1995.
 - (11) Se si eccettua le consultazioni previste per impulso dei comuni dalla legge 4 febbraio 1995.
 - (12) “La legge fissa le condizioni entro le quali gli elettori di ciascuna collettività territoriale possono, nell'esercizio del diritto di petizione, chiedere l'iscrizione all'ordine del giorno dell'assemblea deliberante della collettività di una questione rilevante di sua competenza”
 - (13) Si veda, a livello nazionale, il disuso del diritto di petizione previsto dall'articolo 71 comma 2 della costituzione italiana.
 - (14) M. Verpeaux, “Référendum local, consultations locales et Constitution”, in *A.J.D.A.*, 2003, p. 541.
 - (15) Si trattava di pronunciarsi sul mantenimento dei due dipartimenti o la creazione di una collettività territoriale unica.
 - (16) Non si tratterà qui di un terzo tipo di consultazione, previsto dall'articolo 72-4 della Costituzione, perché si applicherà alle sole collettività d'oltremare, con la loro specificità di ex colonie che mirano all'indipendenza.
 - (17) A testimonianza di ciò, l'introduzione di una sperimentazione che da un lato mira ad adattare i testi nazionali, legislativi o regolamentari alle specificità locali e, dall'altro, mira a creare delle collettività a statuto speciale.
 - (18) Come enunciato dal Consiglio costituzionale nella decisione n. 78-101 DC del 17 gennaio 1979: “Se il principio di uguaglianza davanti alla legge non si oppone a che una legge stabilisca delle regole non identiche riguardanti categorie di persone che si trovano in situazioni differenti, non è che quando questa non-identità è giustificata dalla differenza di situazioni essa è compatibile con la finalità di questa legge”.
 - (19) S. Pierre-Caps, in *Droit constitutionnel local*, op. cit., p. 112.