



## **DALL' « UNITÉ-UNIFORMITÉ » ALLA « DIVERSITÉ-UNITÉ » : L'EVOLUZIONE DEL POTERE DI SPERIMENTAZIONE LOCALE IN FRANCIA NELLA PROSPETTIVA DELLA DIFFERENZIAZIONE TERRITORIALE\***

di Paola Piciacchia\*\*

SOMMARIO: 1. Introduzione – 2. Le collettività territoriali nel progetto di riforma costituzionale: il diritto di sperimentazione locale nel solco tracciato dalla revisione del 2003 – 3. segue: Il potere di sperimentazione legislativa e regolamentare tra diritto e prassi – 4. Le prospettive del progetto di riforma costituzionale – 5. Conclusioni

### **1. Introduzione**

La presentazione del progetto di legge costituzionale « *pour une démocratie plus représentative, responsable et efficace* »<sup>1</sup> – fortemente voluto da Macron e annunciato nel discorso del 3 luglio 2017 di fronte al Congresso in seduta comune<sup>2</sup> - ha contribuito a rilanciare in Francia il dibattito, in realtà mai del tutto chiuso, sul ruolo e i poteri delle collettività territoriali.

Sebbene, come è noto, l'esame del progetto avviato all'Assemblea Nazionale sia stato interrotto, e rinviato<sup>3</sup>, per la mancanza delle condizioni politiche necessarie alla sua approvazione, nondimeno ha posto l'accento su un profilo, quello delle differenziazione territoriale, rinnovando ancora una volta l'interesse verso più attente riflessioni sui caratteri del decentramento francese e sulla necessità di introdurre opportuni meccanismi di adeguamento dei poteri delle collettività

\* Contributo sottoposto a *double blind peer review*.

\*\* Professore aggregato di Diritto pubblico comparato – “Sapienza” Università di Roma

<sup>1</sup> Cfr. A.N., *Projet de loi constitutionnelle n. 911* del 9 maggio 2018.

<sup>2</sup> Il Presidente Macron aveva manifestato davanti ai parlamentari riuniti in seduta comune la sua volontà di garantire una maggiore libertà ai territori. Cfr. Congrès du Parlement, 9 luglio 2018, *Déclaration de M. le Président de la République: « La réforme à venir – aveva dichiarato Macron – c'est celle d'une décentralisation de projet, par la différenciation »*.

<sup>3</sup> Prima a causa dell'*affaire Benalla* poi a causa della rivolta dei *gilets jaunes*, rivolta quest'ultima che ha indotto il Presidente a lanciare, con il preciso intento di apertura alla democrazia partecipativa, un *Grand Débat National* sulle riforme. V. P. Piciacchia, *La riforma costituzionale all'ombra dell' «affaire Benalla»*, in *Nomos-Le attualità nel diritto*, n. 2, 2018, 1 ss.; Id., *Il vento della lotta alle élite soffia sui sessant'anni della V Repubblica tra tensioni sociali e tendenze alla disintermediazione*, in *Nomos-Le attualità nel diritto*, n. 3, 2018, 1 ss.

territoriali alle mutate realtà nella prospettiva della differenziazione territoriale. Una riflessione che non è venuta meno nonostante il clima di tensione che da mesi attraversa la Francia e che ha fatto registrare una battuta di arresto dell'*iter* di approvazione del progetto di legge costituzionale inducendo il Presidente Macron ad avviare un *Grand Débat National* nel tentativo, forse, di creare le condizioni per una sorta di rinnovata pace sociale; obiettivo che, al momento, non sembra tuttavia raggiunto.

In Parlamento, infatti, si continua a dibattere sul tema come testimoniano i due *Rapports d'information* redatti dalla *Délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation* dell'Assemblea Nazionale del 14 febbraio e del 13 marzo scorso<sup>4</sup> sul potere di sperimentazione e sulla possibilità di introdurre in Costituzione un diritto alla differenziazione che riassumono il senso e l'importanza della riforma sul decentramento e i suoi contenuti divenuti di stringente attualità ed urgenza.

Dei quindici articoli del progetto di legge costituzionale - riguardanti quasi interamente il parlamento e il procedimento legislativo<sup>5</sup> – tre sono gli articoli (15, 16 e 17) consacrati alle collettività territoriali il cui intento principale è proprio quello di costituzionalizzare il principio di differenziazione territoriale attraverso, da un lato, la modifica degli artt. 72 e 73 Cost. (relativi alle collettività di diritto comune e ai Dipartimenti e Regioni d'Oltremare) e la ridefinizione del potere di sperimentazione introdotto nel 2003 e, dall'altro, attraverso l'introduzione dell'art. 72-5 Cost. relativo al riconoscimento della Corsica quale collettività a statuto particolare<sup>6</sup>.

Una riflessione sulla sua natura e sulla portata del potere di sperimentazione locale nell'ottica della differenziazione territoriale appare quindi oggi imporsi in un contesto in cui, a partire dalla revisione costituzionale operata dalla legge costituzionale n. 2003-276 del 28 marzo 2003 sull'organizzazione decentrata della Repubblica<sup>7</sup>, le collettività territoriali francesi non hanno

<sup>4</sup> Cfr. A.N., *Rapport d'information au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation en conclusion des travaux du groupe de travail sur les possibilités ouvertes par l'inscription dans la constitution d'un droit à la différenciation*, n. 1687, 14 febbraio 2019 (Relatori, J.-R. Cazeneuve, A. Viala); A.N., *Rapport d'information sur les possibilités ouvertes par l'inscription dans la constitution d'un droit à la différenciation, à la suite du colloque organisé le 13 mars 2019*, n. 1816, 27 marzo 2019 (Relatore J.-R. Cazeneuve).

<sup>5</sup> In argomento v. R. Casella, *Il progetto di riforme istituzionali del Presidente Macron e il ridimensionamento del ruolo del Parlamento francese*, in *Nomos-Le attualità nel diritto*, n.3/2018, pp.1-30.

<sup>6</sup> Merita ricordare che oltre ai tre articoli previsti del progetto di legge costituzionale il 12 luglio 2018 all'Assemblea Nazionale era stato comunque compiuto un passo importante con l'adozione di un emendamento presentato da Marc Fesneau, relatore della commissione delle leggi costituzionali, della legislazione e dell'amministrazione generale della Repubblica (Mo.dem) che ha previsto il completamento dell'art. 1 della Costituzione con l'espressione « *reconnait la diversité de ses territoires par son organisation décentralisée* ».

<sup>7</sup> Merita ricordare che la riforma del 2003 oltre ad introdurre all'art. 1 Cost. il principio dell' "organisation décentralisée de la République", ha costituzionalizzato le Regioni, ha riconosciuto il principio di sussidiarietà, ha introdotto il referendum locale, il potere di sperimentazione legislativa e regolamentare, l'autonomia finanziaria delle collettività territoriali e ha ridefinito il diritto delle collettività d'Oltremare. La bibliografia sulla riforma del 2003 è molto ampia. Si vedano, tra gli altri, per la dottrina francese: P. Bernard, *La décentralisation à la française*, in *Revue administrative*, n. 334, luglio 2003, 376-412; J.-F. Brisson, *Les nouvelles clefs constitutionnelles de répartition matérielle de compétences entre l'Etat et les collectivités locales*, in *Actualité juridique, droit administratif*, n. 11, 24 marzo 2003, 529-539; J.-F. Brisson, *La France est une République indivisible... son organisation est décentralisée* in *Revue du Droit Public*, n.1, 2003, 111-114; C. Geslot, *La loi constitutionnelle relative à l'organisation décentralisée de la République devant le Conseil constitutionnel*, in *Revue du Droit Public*, n.3, 2003, 793-807; B. Flamand-Lévy, *Nouvelle décentralisation et forme unitaire de l'Etat*, in *Revue française de droit administratif*, n. 1, 2004, 59-68; J. Fourquet, *Qui a peur de la décentralisation ? L'opinion face à la réforme*, in *Revue politique et parlementaire*, n. 105, 2003, 58-62; O. Gohin, *La nouvelle décentralisation et la réforme de l'Etat en France*, in *Actualité juridique, droit administratif*, n. 11, 24 marzo 2003,

comunque mai cessato di costituire oggetto di intervento da parte del legislatore<sup>8</sup> e sempre aperto è rimasto il dibattito sull'evoluzione dei loro poteri.

Occorre infatti sottolineare che se si eccettua la legge n. 2010-1563 del 16 dicembre 2010 sui consiglieri territoriali<sup>9</sup>, poi quasi interamente abrogata dalla legge n° 2013-403 del 17 maggio 2013<sup>10</sup>, numerose sono state le leggi che negli ultimi dieci anni hanno interessato il decentramento francese e che hanno contribuito alla sua evoluzione. Dalla legge n. 2014-58 sulla «modernizzazione dell'azione pubblica territoriale e l'affermazione delle metropoli» (MAPTAM) del 27 gennaio 2014, alla legge n. 2015-29 del 16 gennaio 2015 relativa «alla delimitazione delle regioni» e alla legge n° 2015-991 del 7 agosto 2015 relativa alla nuova organizzazione territoriale della Repubblica (loi NOTRe) – entrambe fortemente volute da Hollande - passando per la legge n. 2015-292 del 16 marzo 2015 relativa al regime dei nuovi comuni e alla legge n. 2017-257 del 28 febbraio 2017 relativa allo «Statuto di Parigi e alla pianificazione metropolitana».

Gli interventi normativi che si sono succeduti in pochi anni hanno determinato la progressiva trasformazione dell'ambiente istituzionale locale esprimendo la volontà, che da oltre trent'anni accompagna l'azione dei poteri pubblici francesi, di rilanciare il ruolo delle collettività territoriali<sup>11</sup>. Essi si sono posti in linea di continuità rispetto alle riforme che sin dagli anni Ottanta hanno investito le collettività territoriali, le quali hanno potuto anche beneficiare di una «giurisdizionalizzazione crescente del diritto costituzionale francese»<sup>12</sup> determinata dall'evoluzione della giurisprudenza del Consiglio Costituzionale, il quale postosi quale regolatore

522-528; B. Perrin, *Décentralisation acte II : contribution à un bilan d'étape*, in *Revue administrative*, n. 335, settembre 2003, 526-535; J.-M. Pontier, *La République décentralisée de J.P. Raffarin*, in *Revue administrative*, n.332, marzo 2003, 187-195; M. Verpeaux, *Referendum local, consultation locales et Constitution*, in *Actualité juridique, droit administratif*, n. 11, 24 marzo 2003, 540-547; F. Chaltiel Terral, *Actualité de la notion de décentralisation*, in *Petites affiches*, n. 113, 6 giugno 2012, 6-10.

Sulla riforma francese del 2003 si veda anche il n. 2, 2003 della rivista *Amministrare* con i contributi di J.-B. Auby, *La riforma dell'amministrazione territoriale in Francia*, 173-189; A. Delcamp – M.-J. Tulard, *La decentralizzazione francese : alla ricerca di un secondo impulso*, 191-224 ; J.-F. Brisson, « *La Francia è una Repubblica indivisibile...la sua organizzazione è decentralizzata* » !, 225-229; M. Doat, *Verso una concezione a-centralizzata dell'organizzazione della Francia*, pp. 231-233; B. Faure, *Riforma costituzionale e decentralizzazione: degli slogan fanno legge*, in *Amministrare*, n. 2, 2003, 235-239; T. Groppi, *Verso un diritto comune europeo*, 241-25; S. Gambino, *Continuità (molte) e discontinuità (poche) nel recente decentramento francese*, 253-284; L. Pegoraro, *Il decentramento territoriale nella novella costituzionale francese*, 283-300; L. Vandelli, *Le collettività territoriali nella riforma costituzionale francese : verso un superamento dell'uniformità*, 301-316 ; E. Balboni, *Il principio di eguaglianza nella Repubblica décentralisée francese*, 317-324. Si v. altresì P. Piciacchia, *Decentramento francese ad una svolta? La riforma costituzionale su "L'organisation décentralisée de la République" tra vecchie e nuove tendenze* in *Nomos-Le attualità nel diritto*, n. 3, 2003, 37-72.

<sup>8</sup> Seguita, per l'attuazione, dalla legge organica n. 2004-758 del 29 luglio 2004 sull'autonomia finanziaria delle collettività territoriali, dalla legge n. 2004-809 del 13 agosto 2004 relativa alle libertà e responsabilità locali che ha proceduto ai trasferimenti di competenze.

<sup>9</sup> Completata dalla legge n. 2011-871 del 26 luglio 2011 che aveva fissato il numero di consiglieri territoriali di ogni dipartimento e di ogni regione, abrogata dalla legge dalla legge n° 2013-403 del 17 maggio 2013. Sui consiglieri territoriali cfr. R. CHIROU, *Une profonde réforme de notre organisation territoriale*, in *Revue administrative*, n. 380, marzo-aprile 2011, 209.

<sup>10</sup> Si tratta della legge relativa all'elezione dei consiglieri dipartimentali, dei consiglieri municipali e dei consiglieri dei comuni, nonché di modifica del calendario elettorale che ha abrogato, come peraltro promesso dallo stesso Hollande nel 2012 durante la campagna elettorale, i consiglieri territoriali.

<sup>11</sup> V. inoltre M. Verpeaux, *Droit des collectivités territoriales*, Paris, Puf, 2008; B. Mathieu, M.B. Verpeaux (sous la direction de), *Les mutations constitutionnelles des collectivités territoriales*, Paris, Dalloz, 2014.

<sup>12</sup> A. Delcamp (a cura di), *Les collectivités décentralisées de l' Union européenne*, 1995, Paris, La Documentation française, 1995, 155; V. anche B. Faure, *Droit des collectivités territoriales*, Paris, Dalloz, 2014; V. Donier, *Droit des collectivités territoriales*, Paris, Dalloz, 2014.

dei rapporti tra Stato e collettività territoriali a partire dalla decisione del 1979<sup>13</sup> aveva riconosciuto il principio di *libre administration* fra i principi di rango costituzionale ancorando il legislatore al rispetto del principio di libera amministrazione, di indivisibilità della Repubblica<sup>14</sup> e di uguaglianza<sup>15</sup> davanti alla legge.

A partire dalla legge n. 82-213 del 2 marzo 1982 - la cosiddetta “loi Defferre”<sup>16</sup> - relativa ai diritti e alle libertà di comuni, dipartimenti e regioni, esse sono state oggetto di numerose riforme ma è soprattutto grazie alla spinta realizzatasi con la revisione costituzionale del 2003 che tale cammino ha comportato la parziale rimessa in discussione dei rapporti centro/periferia, ovvero del modello francese di Stato unitario basato sul principio dell’unità e dell’indivisibilità della Repubblica, di matrice rivoluzionaria e giacobina<sup>17</sup>, sviluppatosi poi nel solco della tradizione napoleonica di accentramento amministrativo.

Negli anni, tale percorso è stato senz’altro favorito da un certo grado di elasticità e di creatività del «droit de la décentralisation» che ha contribuito “à percevoir la décentralisation dans une logique différente, qui ne peut se limiter à la seule gestion d’affaires administratives »<sup>18</sup> ma anche ad alimentare un certo paradosso a tal punto da poter affermare che «dans ce système, et malgré

<sup>13</sup> Cfr. Décision n. 79-104 DC del 23 maggio 1979. Sulla decisione del 1979 v. P. Avril, J. Gicquel, Nota alla decisione n. 79-104 DC, in *Pouvoirs*, n. 11, novembre 1979, 186 ss.; L. Hamon, Nota alla decisione n. 79-104 DC, in *La Gazette du Palais*, 1981, 12 ss.; L. Favoreu, Nota alla decisione n. 79-104 DC, in *Revue du droit public*, n. 1, 1979, p. 1694-1704; L. Favoreu, Ph. Loïc, *Territoire de Nouvelle-Calédonie. Statut des collectivités territoriales au sein de la République. Droit de suffrage et partis politiques. Principe de la séparation des pouvoirs, Les grandes décisions du Conseil constitutionnel*, Sirey, 1979, 447-469.

<sup>14</sup> G. Marcou, *Le principe d’indivisibilité de la République*, in *Pouvoirs*, n. 100, 2002, 45 ss.

<sup>15</sup> Sul principio di uguaglianza e collettività territoriali cfr. A.-S. Gorge, *Le principe d’égalité entre les collectivités territoriales*, in *Droit et gestion des collectivités territoriales*, t. 31, 2011, numero monografico *L’enjeu de la dépense locale*, 691-700; F. Melin-Soucramanien, *Le principe d’égalité dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel*, Paris, Economica, PUAM, 1997; Id., *Le principe d’égalité entre collectivités locales*, in *Cab. Cons. const.*, n. 12, 2002, 93 ss.; F. Melin-Soucramanien, H. Moutouh, *Les deux faces du principe d’égalité* in B. Mathieu (sous la direction de), *1958-2008: Cinquantième anniversaire de la Constitution française*, Paris, Dalloz, 2008, 204 ss.

<sup>16</sup> La “Loi Defferre”, fortemente voluta dall’allora Presidente François Mitterrand, oltre a sancire il principio della libera amministrazione dei comuni, dipartimenti e regioni attraverso consigli eletti direttamente dai cittadini, ad introdurre la ripartizione di competenze tra Stato e collettività locali - operata successivamente con le leggi del 1983 (del 7 gennaio, 22 luglio e 9 dicembre) e del 1986 - e a porre fine alla tutela a priori dello Stato sugli atti delle collettività territoriali sostituendola con un controllo a posteriori esercitato dal rappresentante dello Stato, ebbe il merito principale di avviare il processo di trasformazione della Regione, fino ad allora solo mero ente pubblico territoriale, in vera e propria collettività territoriale. V. i contributi su *Les Cahiers français* 318, 2004: S. Regourd, *L’organisation territoriale issue de la décentralisation de 1982: un bilan critique*, pp. 3-7; G. Marcou, *Décentralisation: approfondissement ou nouveau cycle?*, 8-14; F. Déperée, *Organisation territoriale et “exception française”*, 15-18; H. Portelli, *Union européenne: des systèmes fédéraux ou régionalisés*, pp. 19-21; S. Fonrojet, *L’organisation territoriale: quelle répartition des compétences?*, 22-26.

<sup>17</sup> La prima Costituzione francese aveva proclamato nel 1791 l’unità e l’indivisibilità dello Stato nell’ambito della monarchia costituzionale. La prima Costituzione repubblicana del 1793 affermava che la “Repubblica è una e indivisibile”, formula poi ripresa dalle Costituzioni della III e IV Repubblica. Nella V Repubblica la logica del decentramento ha convissuto con i principi repubblicani risalenti al periodo rivoluzionario, e pertanto il carattere unitario dello Stato ha convissuto con la “République décentralisée”. L’indivisibilità e l’unità della Repubblica non hanno tuttavia mai costituito barriere insormontabili per le riforme sul decentramento e neanche per l’adattamento dello Stato al processo di integrazione europea. L’unità e l’indivisibilità della Repubblica e l’unicità del popolo francese è stata ribadita con la riforma del 2003 che ha riconosciuto però ad alcune collettività territoriali una più grande autonomia locale riconoscendo nella Costituzione una coabitazione tra popolo francese e popoli d’Oltremare.

Sul principio di unità e indivisibilità della Repubblica v. R. Debbash, *Le principe révolutionnaire d’unité et d’indivisibilité de la République: essai d’histoire politique*, Paris, Economica, 1988; M. Verpeaux, *L’unité et la diversité dans la République*, in *Les Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel*, n. 42, 1/2014, 7-16.

<sup>18</sup> Cfr. M. Verpeaux, *Droit des collectivités territoriales*, Paris, Puf, 2008, XVII.

le cliché autoentretenuto de la centralisation française, les collectivités territoriales française ont atteint un degré de liberté qui place la France, non pas parmi les États les plus centralisés, mais parmi les États les plus décentralisés d'Europe, notamment au niveau communal et intercommunal.»<sup>19</sup>.

Cosicché oggi il modello di decentramento “a geometria variabile”<sup>20</sup> delineato dalla Costituzione<sup>21</sup> in cui convivono collettività di diritto comune (comuni, dipartimenti, regioni<sup>22</sup>), collettività a statuto derogatorio come Parigi e l'Alsazia-Mosella, collettività a statuto particolare rette dall'art. 72 Cost. (come la Corsica e la metropoli di Lione), le Regioni e i Dipartimenti d'Oltremare e le collettività d'Oltremare<sup>23</sup> disciplinati rispettivamente dagli artt. 73 e 74 Cost., restituisce un quadro<sup>24</sup> nel quale « Les inégalités sont partout, le droit le reconnaît, les consacre et les renforce. Elles sont aussi un élément de la décentralisation »<sup>25</sup>, quale « conséquence de la liberté des collectivités territoriales »<sup>26</sup>.

È quindi di fronte a tale panorama istituzionale locale in cui “le principe d'unité s'est toujours accompagné, non seulement de disparités, mais aussi de compétitions et de concurrences, que la décentralisation, si elle a constitué une étape importante dans la prise en compte des diversités, a

<sup>19</sup> Cfr. G. Marcou, *Décentralisation : approfondissement ou nouveau cycle ?*, in *Le Cahiers français*, n. 318, 2004, 9 ss.

<sup>20</sup> M. Calamo Specchia, *Il regionalismo atipico in Francia ovvero una décentralisation a géométrie variable*, in A. Benazzo (a cura di), *Federalismi a confronto. Dalle esperienze straniere al caso veneto*, Padova, Cedam, 2010, 91-123.

<sup>21</sup> R. Degron, *Vers un nouvel ordre territorial français en Europe*, Paris, LGDJ., 2014 ; D. Guignard-S. Regourd- J. Carles, *La décentralisation. 30 ans après*, Paris, LGDJ., 2014.

<sup>22</sup> Il riconoscimento della Regione nella Costituzione operato con la revisione costituzionale del 2003 rappresenta l'epilogo di un lungo cammino di questa collettività territoriale a lungo penalizzata da un quadro di riferimento spesso oscillante tra “déconcentration” e “décentralisation” in un'ambiguità di fondo in cui sono andati sovrapponendosi il carattere di circoscrizione amministrativa fino al 1972, successivamente quello di “établissement public regional”, e quello, infine, di collettività territoriale dal 1982. Con competenze spesso confuse tra quelle trasferite e quelle deconcentrate, le Regioni hanno beneficiato solo marginalmente del processo avviato dalla serie di riforme che si sono succedute nel corso degli anni '80 ed è solo a partire dalla revisione del 2003 e con le recenti riforme (in particolare la riforma introdotta dalla legge n. 2015-29 del 16 gennaio 2015 relativa « alla delimitazione delle regioni » e quella introdotta dalla legge n° 2015-991 del 7 agosto 2015 relativa alla nuova organizzazione territoriale della Repubblica - loi NOTRe) che esse hanno ricevuto un nuovo impulso.

Sulla proposte di revisione riguardanti la Corsica, v. J.-P. Derosier, *Révision en revue (vol. 3)*, in *La Constitution décodée*, 7 maggio 2018, <http://constitutiondecodee.blog.lemonde.fr/2018/05/07/revision-en-revue-vol-3/>; Id., *Corser la Constitution*, in *La Constitution décodée*, 5 febbraio 2018, <http://constitutiondecodee.blog.lemonde.fr/2018/02/05/corser-la-constitution/>.

<sup>23</sup> Proprio i territori d'Oltremare hanno costituito un vero e proprio “laboratorio normativo” (E. Aubin-C. Roche, *Droit de la Nouvelle Décentralisation*, Paris, Gualino éditeur, 2005, 54) tale da far ipotizzare l'esistenza in Francia di una “fédération qui s'ignore” (T. Michalon, *La République française, une fédération qui s'ignore*, in *Revue du Droit Public*, 1982, p. 623). I Territori d'Oltremare hanno infatti visto negli ultimi anni modificare di più il loro statuto a favore di formule giuridiche adattate ai loro particolarismi (si pensi alle *lois du pays* che in Nuova Caledonia e nella Polinesia francese possono essere adottate dalle assemblee legislative nelle materie di rispettiva competenza) ed è questo il motivo sono stati spesso richiamati nel dibattito sul decentramento francese dalla dottrina che si è interrogata sulla possibilità che lo statuto giuridico particolare dei Territori d'Oltremare potesse costituire la base per una futura evoluzione del decentramento francese metropolitano. Cfr. in argomento il volume P.-Y. Chicot, R. Etien, P. Teisserenc, *L'influence des régimes juridiques des collectivités territoriales d'outre-mer sur l'évolution de l'État français*, Paris, Éditions Cujas, 2013. Cfr. altresì P. Piciacchia, *La Nuova Caledonia e le autorità amministrative indipendenti territoriali: quali prospettive per il decentramento francese nel contesto europeo?* in *Federalismi.it*, n. 1, 2015, 1-26.

<sup>24</sup> E. Aubin-C. Roche, *Droit de la Nouvelle Décentralisation*, Paris, Gualino éditeur, 2005.

<sup>25</sup> M. Verpeaux, *Rapport Introductif* in J. Benetti (sous la direction de), *Les collectivités territoriales et le principe d'égalité*, Paris, L'Harmattan, 2016, 20.

<sup>26</sup> *Ibidem*, 16.

plutôt accentuées»<sup>27</sup> che il dibattito si è da tempo spostato sulla necessità di introdurre poteri che permettano di passare dall' *unité-uniformité* alla *diversité-unité* in modo da garantire l'uguaglianza reale dei territori riconoscendo loro un potere di adattamento delle regole nazionali alle realtà regionali e locali nella prospettiva « de l'unité de l'Etat, dans la diversité de sa décentralisation »<sup>28</sup>.

## 2. Le collettività territoriali nel progetto di riforma costituzionale: il diritto di sperimentazione locale nel solco tracciato dalla revisione del 2003

Sebbene il riconoscimento a livello costituzionale dello Statuto particolare della Corsica<sup>29</sup> prevista dall'art. 16 del progetto di legge costituzionale<sup>30</sup> rivesta un importante valore – anche se soprattutto simbolico e politico dal momento che già l'art. 72 Cost, c.1 riconosce le collettività a statuto particolare tra il novero delle collettività territoriali francesi - la parte più innovativa del progetto sembra senz'altro essere quella relativa alla ridefinizione del potere di adattamento e sperimentazione locale che comunque viene specificatamente riconosciuto anche per la Corsica<sup>31</sup>.

Il tema in verità non è nuovo perché si ricollega al potere di sperimentazione locale introdotto in Costituzione già nel 2003 ma viene rilanciato, approfondendolo, allo scopo di dotare le

<sup>27</sup> N. Bouillant, E. Duru, *Réformer le droit à l'expérimentation locale, un enjeu public majeur*, <https://jean-jaures.org/nos-productions/reformer-le-droit-a-l-expérimentation-locale-un-enjeu-public-majeur>, 14 febbraio 2018.

<sup>28</sup> O. Gohin, *Les différenciations statutaires entre collectivités territoriales*, in J. Benetti (a cura di), *Les collectivités territoriales et le principe d'égalité*, cit., 91.

<sup>29</sup> Il riconoscimento della Corsica a livello costituzionale nasce dall'intento di dare una base costituzionale al potere di adattamento dei testi legislativi alla specificità corsa e rappresenta la risposta a una delle due proposte votate il 19 dicembre 2014 dall'Assemblea Corsa a conclusione di una lunga concertazione suo statuto avviato nel 2010 tra tutte le forze politiche e i rappresentanti degli ambienti socio-professionali. La seconda proposta riguardava la fusione della Collettività territoriale corsa e dei due Dipartimenti, quello della Corsica del Sud e quello dell'Alta Corsica e su questo è intervenuta la legge n. 2015-99, cosiddetta «doi NOTRe», del 7 agosto 2015. Gli artt. 30 e seguenti della legge hanno trasformato la Corsica da Collettività Territoriale della Corsica (CTC) a Collettività della Corsica (CC); l'attuazione è stata operata da tre ordinanze (sugli aspetti istituzionali, finanziari e elettorali) adottate nel 2016 e ratificate dalla legge n. 2017-289 del 21 febbraio 2017 che hanno determinato la nascita, a partire dal 1° gennaio 2018 come previsto dalla legge del 2015, della Collettività a statuto particolare della Corsica retta dall'art. 72 Cost.

<sup>30</sup> Con conseguente attribuzione ad essa non solo di un potere di adattamento delle leggi e dei regolamenti alla specificità dell'isola ma anche un potere di adattamento nelle materie di propria competenza.

<sup>31</sup> Il percorso che ha portato all'inserimento nel progetto di revisione costituzionale del riconoscimento dello statuto particolare della Corsica è di natura essenzialmente politica e affonda le proprie radici nelle rivendicazioni corse all'indomani delle elezioni del dicembre 2017 da cui era scaturita all'Assemblea corsa una maggioranza schiacciante di autonomisti che rivendicavano la costituzionalizzazione dello statuto speciale della Corsica su lo stesso Macron il 7 febbraio 2018 aveva preso un impegno.

L'articolo 16 del progetto è consacrato alla costituzionalizzazione della Corsica quale collettività a statuto particolare ai sensi dell'art. 72 Cost. Tale costituzionalizzazione viene operata con l'aggiunta dopo l'art. 72-4 Cost. dell'art. 72-5 Cost. che oltre a riconoscere la Corsica come collettività a statuto speciale al secondo comma specifica che le leggi e i regolamenti possono comportare regole adattate alle specificità legate alla sua insularità e alle caratteristiche geografiche economiche e sociali mentre al terzo comma stabilisce che, salvo il caso in cui siano in causa le condizioni essenziali di esercizio di una libertà pubblica o di un diritto costituzionalmente garantito, tali adattamenti possono essere decisi dalla collettività della Corsica nelle materie in cui si esercitano le proprie competenze e se essa vi è abilitata, secondo i casi dalla legge o dal regolamento, adattamenti decisi alle condizioni previste da una legge organica.

Il diritto di adattamento si gioca su un doppio binario: da un lato, il legislatore potrà intervenire con un potere di adattamento della legislazione nazionale alla specificità corsa, ad esempio nel campo della fiscalità; dall'altro sarà la stessa collettività a poter decidere tali adattamenti previa abilitazione legislativa o regolamentare quando le regole in oggetto si applicano alle materie che ricadono nelle sue competenze. In entrambi i casi sarà comunque lo stato a decidere dal

collettività territoriali di poteri tali da consentire, di fronte della diversità delle situazioni e dei territori, risposte differenziate.

Come sopra accennato, l'obiettivo dichiarato della modifica degli artt. 72 e 73<sup>32</sup> Cost. è quello di introdurre, due forme di differenziazione, da un lato, una differenziazione di competenze, attraverso l'enunciazione di un principio che apre alla possibilità per alcune collettività territoriali di esercitare competenze, in numero limitato di materie, di cui non dispongono le altre collettività della medesima categoria; dall'altro, una differenziazione delle norme, che mira essenzialmente a «pérenniser» il potere di sperimentazione legislativa e regolamentare introdotto nel 2003.

L'idea di fondo è dunque quella - come d'altronde si legge nell' *Exposé des motifs* del progetto di legge costituzionale n. 911 - una più solida base costituzionale al principio di differenziazione, già in parte presente nella costituzione in particolare a partire dalla riforma del 2003. In tal senso non si tratta di un superamento del decentramento di tipo amministrativo delle regioni e delle altre collettività territoriali - che continuerebbero a godere di un potere regolamentare locale derivato, come verrà meglio illustrato più avanti - bensì di un approfondimento del diritto di sperimentazione introdotto già dalla riforma del 2003 sull' "Organizzazione decentrata della Repubblica".

Nello specifico, l'art. 15 del progetto va a modificare l'art. 72 Cost. che come noto rappresenta il cuore del titolo XII della Costituzione dedicato alle collettività locali, in cui vengono elencate le collettività territoriali francesi che comprendono oltre alle Regioni (costituzionalizzate solo nel 2003), i Dipartimenti e i Comuni anche le collettività a Statuto particolare (di cui fa parte anche la Corsica), e le collettività d'oltremare. Il secondo comma dell'art. 72 ai sensi del quale le collettività territoriali hanno vocazione a prendere le decisioni per tutte le competenze che possono essere meglio prese a loro livello viene completato con l'introduzione della previsione secondo la quale "alle condizioni stabilite alla legge organica e salvo il caso in cui siano poste in causa le condizioni essenziali di esercizio di una libertà pubblica o di un diritto costituzionalmente garantito, la legge prevede che certe collettività territoriali esercitino competenze, in numero limitato, di cui non dispongono tutte le altre collettività della stessa categoria". In tal modo la

---

momento che anche nel secondo caso permane la necessità di un'autorizzazione del parlamento o del governo a seconda dei casi. Permane, dunque, anche in questo caso la logica dell'adattamento piuttosto che quella di attribuzione di maggiore autonomia. Occorre, infatti, precisare che le rivendicazioni dei corsi riguardavano anche l'autonomia legislativa mentre il contenuto dell'articolo va nella direzione della costituzionalizzazione di potere di adattamento delle leggi nazionali alle specificità dell'isola entro precisi limiti posti dallo stato.

<sup>32</sup> Sebbene non costituisca oggetto specifico di questo contributo, merita ricordare che l'art. 17 del progetto va a modificare l'art. 73 della Costituzione prevedendo anche per le regioni e i dipartimenti d'oltremare uno specifico regime di differenziazione delle norme. Vengono in particolare sostituiti il 2° e 3° comma dell'art. 73 e viene previsto che salvo quando siano in discussione le condizioni essenziali di esercizio di una libertà pubblica o di un diritto costituzionalmente garantito, le collettività rette dal presente articolo possono, su loro richiesta, essere abilitate per decreto in Consiglio dei ministri previo parere del Consiglio di Stato, a fissare esse stesse le regole applicabili sul loro territorio in un numero limitato di materie che possono ricadere nel dominio della legge o del regolamento. Queste abilitazioni sono conferite alle condizioni fissate dalla legge organica. La seconda modifica riguarda la sostituzione del 5° e 6° comma con le disposizioni seguenti: « Per il dipartimento e la regione di Reunion, le abilitazioni previste al secondo comma si applicano unicamente nelle materie che ricadono nelle loro competenze. A ogni sessione ordinaria il Governo deposita in Parlamento un progetto di legge di ratifica degli atti delle collettività prese in applicazione del 2° comma nel campo della legge. Questi atti decadono senza la ratifica da parte del Parlamento nel termine di 24 mesi successivi all'abilitazione ».

modifica introduce una prima forma di differenziazione, quella di competenze tra collettività territoriali nel senso di aprire la possibilità ad una regione (anche a statuto particolare), ad un dipartimento, o ad un comune di intervenire in settori specifici non comuni alle altre collettività<sup>33</sup>.

Il vero fulcro della riforma è poi rappresentato dal 2° comma dell'art. 15 del progetto che va interamente a sostituire il 4° comma dell'art. 72 Cost. che già nel 2003 aveva invece introdotto il diritto alle sperimentazione legislativa e regolamentare secondo una procedura fortemente inquadrata che prevede oggi – come si ricorderà più avanti - per le collettività territoriali o loro raggruppamenti il potere di derogare, a titolo sperimentale e per una durata limitata, secondo condizioni dettate da una legge organica e sempre che non sia posta in causa una libertà pubblica o un diritto costituzionalmente garantito, a disposizioni legislative o regolamentari che disciplinano le loro competenze.

Il nuovo comma 4 dell'art. 72 nel progetto di riforma prevede che, sempre alle condizioni fissate da una legge organica e sempre che non siano messe in discussione le condizioni essenziali d'esercizio di una libertà pubblica o di un diritto costituzionalmente garantito, le collettività territoriale o loro raggruppamenti possono, sempre che a seconda dei casi la legge o il regolamento l'abbiano previsto, derogare per un oggetto limitato alle disposizioni legislative o regolamentari che reggono le loro competenze, eventualmente dopo una sperimentazione autorizzata alla stesse condizioni.

Per comprendere la portata di questa innovazione è necessario preliminarmente tornare sul potere di sperimentazione introdotto con la revisione costituzionale del 2003<sup>34</sup>.

Proprio nel 2003<sup>35</sup> il riconoscimento di un diritto di sperimentazione fu considerato tra le previsioni più innovative introdotte dalla revisione per i riflessi che avrebbe potuto avere sui poteri normativi<sup>36</sup> delle collettività territoriali, assicurando ad esse, in mancanza del riconoscimento di un vero e proprio potere legislativo e di un potere regolamentare autonomo<sup>37</sup>

<sup>33</sup> Come sottolineato anche nel parere del Consiglio di Stato del 7 dicembre 2017 sul progetto di riforma costituzionale la differenziazione delle competenze non è una novità dal momento che l'ordinamento francese contempla già una differenziazione per i territori d'oltremare, per le collettività a statuto particolare, per tutti gli enti pubblici di cooperazione intercomunale, nel rispetto del principio di uguaglianza secondo precisi limiti. La novità del progetto di legge costituzionale risiede nella possibilità di aprire per le collettività territoriali di diritto comune la differenziazione rendendo meno stringente il principio di eguaglianza. Cfr. A.N., *Rapport d'information au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation en conclusion des travaux du groupe de travail sur les possibilités ouvertes par l'inscription dans la constitution d'un droit à la différenciation*, cit., 16.

<sup>34</sup> Sul potere di sperimentazione cfr.: E. Mella, *La loi technique de la Ve République : the one best law ?*, in *Petites affiches*, n. 134, 2007, 8 ss.; F. Hamon, M. Troper, *Droit constitutionnel*, Paris, LGDJ., 2018; N. Kada, *L'Acte II de la décentralisation et le principe d'égalité*, in *Revue du droit public*, n. 5, 2005, 1273 ss.; 06/06/2012; L. Baghestani-Perrey, *Le pouvoir d'expérimentation normative locale, une nouvelle conception partagée de la réalisation de l'intérêt général*, in *Petites affiches*, n. 55, 2004, 6 ss.; J.-E. Schoettl, *La loi organique relative à l'expérimentation par les collectivités territoriales devant le Conseil constitutionnel*, in *Petites affiches*, n. 195, 2003, 5 ss.; N. Finck, *Les expérimentations constitutionnelles*, in *Petites affiches*, n. 3, 2014, 6 ss.

<sup>35</sup> E. Brosset, *L'impossibilité pour les collectivités territoriales françaises d'exercer le pouvoir législatif à l'épreuve de la révision constitutionnelle sur l'Organisation décentralisée de la République*, in *Revue française de droit constitutionnel*, n. 60, 4, 2004, 695-739.

<sup>36</sup> A. Sayede Hussein, *Le pouvoir normatif des collectivités territoriales métropolitaines*, in *Petites affiches*, n. 123, 2017, 21 giugno 2017, 4 ss.

<sup>37</sup> La proposta di legge di costituzionale n. 269 di P. Girod presentata al Senato il 14 marzo 2002 relativa all'introduzione di una nuova tipologia di leggi, "a vocazione territoriali" (il cui procedimento di approvazione avrebbe seguito quello dell'art. 46 Cost. per le leggi organiche) e che comportava il riconoscimento di un potere di esecuzione da parte dei consigli

(di cui si dirà più avanti), la possibilità di ricorrere a meccanismi di adattamento della normativa nazionale, legislativa e regolamentare, relativa alle collettività territoriali (omogenea per ogni categoria di collettività territoriali riconosciuta dall'art. 72, 1° c. Cost.) ad esigenze locali specifiche.

Così già nel 2003 era stato introdotto l'art. 37-1 Cost. in base al quale la legge e il regolamento possono comportare, per un oggetto e una durata limitata, disposizioni a carattere sperimentale, disposizioni cioè particolari che derogano alla norma generale da applicare ad alcune specifiche realtà. Questo articolo era stato poi completato dall'art. 72, 4° c. Cost. il quale - introducendo, come si è già detto, la facoltà per le collettività territoriali, di derogare, alle condizioni stabilite da una legge organica, a titolo sperimentale, per un oggetto e una durata limitata, alle disposizioni legislative (ad esclusione delle norme che definiscono le condizioni essenziali di esercizio di una libertà pubblica o di un diritto costituzionalmente garantito) o regolamentari relative all'esercizio delle loro competenze, riconosceva sostanzialmente un vero e proprio potere di sperimentazione per le collettività locali rispondente alla medesima logica del precitato art. 37-1 Cost.<sup>38</sup>; ovvero il diritto di essere autorizzate ad adottare disposizioni a carattere sperimentale, in applicazione del principio di sussidiarietà riconosciuto dall'art. 72, c. 2 Cost. che consente alle collettività territoriali di prendere le decisioni su tutte quelle competenze che possono essere meglio attuate ad un determinato livello. Il potere di sperimentazione è divenuto così lo strumento giuridico che permette di determinare "l'échelon territorial le plus pertinent pour gérer une politique publique"<sup>39</sup>.

Il quadro costituzionale così delineato si è andato poi ad intrecciare con quello relativo al potere regolamentare delle collettività territoriali<sup>40</sup>. Le collettività territoriali francesi, oltre naturalmente a non disporre di alcun potere legislativo, non dispongono di un potere regolamentare autonomo e il riconoscimento "d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs compétences" operato dall'art. 72, c. 3 Cost. con la riforma del 2003 non ha modificato in alcun modo la natura "derivata" del potere regolamentare locale anche se la sua costituzionalizzazione

---

regionali, abbinata all'esame del progetto di legge costituzionale sull'organizzazione decentrata della Repubblica, non fu poi presa in considerazione.

<sup>38</sup> La cui differenza sostanziale risiede nel non attribuire alla legge o al regolamento l'iniziativa di applicazione differenziata del diritto sul territorio nazionale ma si estende questa facoltà alle collettività territoriali o ai loro raggruppamenti a richiesta su base volontaria. Le sperimentazioni previste dall'art. 37-1 Cost. - che il Governo può anche decidere con *décret*, *arrêté* o circolare sufficientemente precise secondo quanto ammesso dal Consiglio di Stato (CE, sect., 15 giugno 2007, n. 284773) - consentono di prendere misure o di realizzare una politica pubblica in una parte del territorio o su un campione di popolazione. Destinatari delle sperimentazioni, decise per legge o regolamento, possono essere le collettività territoriali stesse, un ente pubblico locale, lo Stato, un'autorità amministrativa indipendente o qualsiasi altra persona competente ad applicare una politica pubblica. Le sperimentazioni dell'art. 72, 4° c. riguardano invece solo le collettività territoriali o i loro enti pubblici che vengono abilitati a produrre norme derogatorie e adeguate ai loro bisogni. Le collettività territoriali sono quindi nel secondo caso autorizzate a derogare a una norma legislativa o regolamentare mentre ai sensi dell'art. 37-1 Cost. sono legge o regolamento a derogare direttamente a una norma. Un'altra differenza tra le due disposizioni costituzionali dell'articolo 37-1 Cost. e dell'art. 72, 4° c. Cost. si sostanzia inoltre nel derogare nel primo caso anche ad una politica pubblica mentre nel secondo caso all'esercizio di una competenza. Cfr. Precisamente sul punto N. Finck, *Les expérimentations constitutionnelles*, cit., 1 ss.

<sup>39</sup> E. Aubin-C. Roche, *Droit de la Nouvelle Décentralisation*, cit., 75.

<sup>40</sup> Cfr. G. Chavier, *Le répartition du pouvoir normatif entre l'Etat et les collectivités territoriales*, in B. Mathieu, M.B. Verpeaux (sous la direction de), *Les mutations constitutionnelles des collectivités territoriales*, cit., 11-21.

all'epoca aveva contribuito ad alimentare un dibattito dottrinario risalente<sup>41</sup> sulla portata del potere regolamentare locale. Già in passato la dottrina si era infatti chiesta se fosse possibile riconoscere alle collettività territoriali un potere regolamentare “iniziale ed autonomo” come corollario del principio di libera amministrazione delle collettività locali<sup>42</sup>, oppure se il potere regolamentare locale dovesse invece essere inquadrato come potere regolamentare di esecuzione delle leggi concernenti la libera amministrazione delle collettività locali, da condividere con il Primo Ministro, titolare come è noto ai sensi dell'art. 21, 1° c. Cost. del potere regolamentare. “La victoire du pragmatisme sur le dogmatisme”<sup>43</sup>, nel 2003 nulla però aveva potuto contro il rispetto dei valori essenziali di indivisibilità e unità della Repubblica, e la riforma del 2003 non era andata in nessuna delle due direzioni prospettate in dottrina, non avendo né introdotto un potere regolamentare autonomo né avendo riconosciuto un potere regolamentare locale concorrente con quello del Primo Ministro, cosicché il potere regolamentare locale ha continuato a svilupparsi nel solco tracciato già dalla giurisprudenza del Consiglio di Stato<sup>44</sup> e del Consiglio costituzionale con la decisione del 2002 sulla Corsica<sup>45</sup>, subordinato quindi a quello del Primo Ministro, di tipo residuale rispetto al primo, circoscritto e fortemente inquadrato; impostazione, questa, peraltro confermata proprio dall'art. 72, 3° c. Cost. che riconoscendo il potere di sperimentazione legislativa e regolamentare ha confermato il carattere subordinato del potere regolamentare locale dal momento che le collettività territoriali possono solo a titolo sperimentale, per un oggetto e una durata limitati, essere autorizzate a derogare provvisoriamente ad alcune disposizioni del potere regolamentare nazionale.

Il principio posto dalla decisione del Consiglio costituzionale nel 2002 è stato poi definito da un parere del Consiglio di Stato del 15 novembre 2012<sup>46</sup> che è andato nella direzione di

<sup>41</sup>P.-L. Frier, *Le pouvoir réglementaire local: force de frappe ou puissance symbolique ?* In *Actualité Juridique, Droit Administratif*, n. 11, 24 Marzo 2003, 559 ss.

<sup>42</sup>In un dibattito ultratrentennale la cui origine viene rintracciata nella *querelle* sorta in occasione di un Convegno organizzato nel 1983 ad Angers tra Maurice Bourjol, che riteneva che il potere regolamentare autonomo delle collettività territoriali dovesse discendere dal principio di libera amministrazione delle collettività territoriali, e Louis Favoreu che invece lo negava. Cfr. sul punto E. Aubin-C. Roche, *Droit de la Nouvelle Décentralisation*, cit., 70. V. altresì in argomento J.-M. Auby, *Le pouvoir réglementaire des autorités des collectivités locales. A propos de controverses récentes*, in A.J.D.A., 1984, 468 ss.; B. Faure, *Le pouvoir réglementaire des collectivités locales*, Paris, LGDJ, 1998; M. Verpeaux, *Le pouvoir réglementaire locale entre unicité et diversité* in *Droit constitutionnel local. Egalité et liberté locale dans la Constitution. Actes du Colloque de Fort-de-France* 18, 19, 20 décembre 1999, Paris, Puam-Economica, 1999; L. Favoreu, A. Roux, *La libre administration des collectivités territoriales est-elle une liberté fondamentale?* in *Cahiers du Conseil constitutionnel*, n. 12, 2002, Dossier, *Le droit constitutionnel des collectivités territoriales*.

<sup>43</sup>G. Chavrier, *Le pouvoir réglementaire des collectivités territoriales*, in J. Benetti (sous la direction de), *Les collectivités territoriales et le principe d'égalité*, Paris, L'Harmattan, 2016, 146.

<sup>44</sup>CE, 13 febbraio 1985, Synd. Communautaire d'aménagement de l'agglomération nouvelle de Cergy-Pontoise.

<sup>45</sup>Cfr. CC, *Décision n. 2001-454 DC* del 17 gennaio 2002 relativa alla legge di modifica dello Statuto della Corsica, il quale negando all'assemblea corsa un potere di adattamento di norme legislative aveva invece riconosciuto un potere di adattamento delle disposizioni regolamentari nazionali alla specificità dell'isola tale però da non mettere in discussione il potere regolamentare di applicazione delle leggi che l'art. 21 attribuisce al Primo Ministro.

<sup>46</sup>CE, Avis n° 387.095, 15 novembre 2012, cfr. alcuni passaggi chiave: «1- *Fondement du pouvoir réglementaire des collectivités territoriales*. Sous réserve de l'intervention du Président de la République, le pouvoir réglementaire est confié au Premier ministre par l'article 21 de la Constitution. Ce pouvoir réglementaire de droit commun est exercé par le Premier ministre soit à titre autonome, soit pour assurer l'application des lois. La jurisprudence constitutionnelle (n° 86-417 DC du 18 septembre 1986, cons. 55 à 60), comme la jurisprudence administrative (*Jamart*, 7 février 1936), admettent toutefois, dans un cadre limité, l'exercice du pouvoir réglementaire par une autorité de l'Etat autre que le Premier ministre...a) Pour

ammettere, ferma restando la competenza generale di diritto comune del Primo Ministro di esecuzione delle leggi ai sensi dell'art. 21 Cost., che possa essere lo stesso legislatore a prevedere un potere regolamentare locale di attuazione delle leggi per le collettività locali per i settori di loro competenza, comportando sia l'ipotesi che la legge fissi un quadro comune sul quale la collettività può intervenire senza lo stato centrale, sia che il Primo Ministro, se necessario al mantenimento dell'uguaglianza e dell'unità, fissi un quadro armonico supplementare prima dell'esecuzione delle leggi da parte delle collettività territoriali<sup>47</sup>.

La convinzione che l'unità dello Stato implica anche l'unità del potere regolamentare, salvo un rinvio residuale alle collettività territoriali, ha comunque portato alla conclusione che debba essere lo Stato centrale stesso a promuovere l'uguaglianza reale. E il potere di sperimentazione locale introdotto dalla revisione del 2003 – poi specificato dalla legge organica di attuazione con una procedura fortemente inquadrata e diretta dallo Stato centrale – ha risposto a questa logica. Tale prospettiva è stata peraltro riconfermata anche dalla legge n. 2015-991 (cd. Loi NOTRe) del 7 agosto 2015 che ha previsto all'art. 1, 3°c. (di modifica dell'art. 4221-1 del Codice generale delle collettività territoriali) la possibilità per uno o più consigli regionali di presentare proposte – da trasmettere a cura dei Presidenti dei consigli al Primo Ministro o al rappresentante dello Stato – volte a modificare o adattare disposizioni legislative o regolamentari, in vigore o in corso di elaborazione concernente le competenze, l'organizzazione e il funzionamento di una, di più o di tutte le regioni.

Le regioni francesi possono ormai (almeno a teoricamente) incidere sulle norme che concernono la loro organizzazione e il loro funzionamento ma anche e soprattutto concernenti l'esercizio delle loro competenze. Di conseguenza esse possono sia proporre modifiche delle leggi sia recuperare un certo potere di influenza sul potere regolamentare statale in tutti i casi in

---

l'exercice des compétences que décide de leur confier le législateur, les collectivités territoriales peuvent fixer des règles dans les cas et conditions définis par celui-ci. *b)* Cependant, le pouvoir réglementaire des collectivités territoriales n'est pas de même nature que celui que tient le Premier ministre de l'article 21 de la Constitution, lequel ne s'exerce que sous la réserve des prérogatives réglementaires du Président de la République. Il n'y a rien en soi d'inconstitutionnel, ni même d'inhabituel, à ce que le législateur dote les collectivités territoriales d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice d'une compétence déterminée. Les compétences confiées par la loi aux autorités décentralisées ne se réduisent pas en effet à la capacité d'effectuer des opérations matérielles, de passer des contrats ou de prendre des décisions individuelles. L'exercice de la compétence transférée réside souvent dans le pouvoir de fixer des règles générales (il en est ainsi de la réglementation de l'urbanisme). La décision du 17 janvier 2002 fournit au demeurant plusieurs illustrations d'attribution du pouvoir réglementaire à une collectivité territoriale qui n'ont été jugées contraires ni au principe d'égalité, ni à l'indivisibilité de la République, ni à aucune autre exigence de valeur constitutionnelle (considérants 28 et 29). Le pouvoir réglementaire des collectivités territoriales n'est pas inconditionné. Il s'exerce dans les bornes d'une compétence définie par la loi et doit avoir un fondement législatif. Cette double limitation est imposée par l'article 34 de la Constitution aux termes duquel : « *La loi détermine les principes fondamentaux (...) de la libre administration des collectivités territoriales, de leurs compétences et de leurs ressources* ». *c)* Il serait contraire aux articles 21 et 72 de la Constitution de confier aux collectivités territoriales le soin de fixer des règles d'application d'une législation étrangère aux compétences locales, et ce, alors même que cette législation ne serait pas sans incidence sur leur fonctionnement, sur l'exercice de leurs compétences ou sur la vie locale. L'attribution par la loi d'un pouvoir réglementaire aux collectivités territoriales n'est pas, par elle-même, contraire au principe d'égalité.

2 - *Principe d'égalité*. Toute différence de traitement qui résulterait de la variation des règles locales, d'une collectivité territoriale à l'autre, n'est pas non plus constitutive d'une rupture d'égalité (n° 2012-238 QPC du 20 avril 2012, cons. 10 à 12)».

<sup>47</sup> Cfr. G. Chavrier, *Le pouvoir réglementaire des collectivités territoriales*, in J. Benetti (sous la direction de), *Les collectivités territoriales et le principe d'égalité*, cit., 149.

cui non sia direttamente la legge a prevedere l'ipotesi di un rinvio diretto al diritto regolamentare locale per l'applicazione di una legge<sup>48</sup>. Un passo in avanti molto importante, anche se tali facoltà riconosciute dalla legge rimangono subordinate alla volontà dello Stato di agire in un senso, favorendo così un'eguaglianza reale, oppure in un altro. Il dibattito sul potere regolamentare locale e sul grado della sua subordinazione a quello del Primo Ministro rimane tuttora aperto anche se si sta facendo strada la necessità di un riconoscimento pieno di un potere regolamentare locale autonomo per l'attuazione delle leggi in quanto esso, "loin de constituer une rupture d'égalité, pourrait au contraire permettre de rétablir l'égalité réelle en permettant aux collectivités d'adapter les lois aux circonstances locales d'application"<sup>49</sup>.

### 3. segue: Il potere di sperimentazione legislativa e regolamentare tra diritto e prassi

Per valutare la portata delle novità contenute nel progetto di riforma costituzionale, appare opportuno soffermarsi sulla natura e le caratteristiche del potere di sperimentazione locale. La pratica delle sperimentazioni in Francia infatti non nasce dal nulla<sup>50</sup> tantomeno nel 2003 con la sua costituzionalizzazione ma affonda le sue radici addirittura nel XVIII secolo<sup>51</sup> anche se la prassi è relativamente recente. La sperimentazione locale si sviluppa infatti nella seconda metà del XX secolo nell'ambito di alcune zone geografiche e consiste nel testare una riforma a livello molto circoscritto nella prospettiva di estendere la misura generalizzandola oppure abbandonandola.

Il diritto pubblico francese - condizionato dai principi giuridici sviluppati dopo la rivoluzione francese, quali il dogma della sovranità nazionale e dalla superiorità della legge, espressione della volontà generale, che ha sempre visto nel legislatore (e, dopo la Costituzione del 1958 e la riforma del sistema delle fonti nel governo) la fonte di ogni potere - ha a lungo trascurato le prospettive delle sperimentazioni. Tuttavia la necessità di dare risposte sul piano della riforma dello Stato e della coesione sociale ha indotto a cercare alternative a riforme provenienti dall'alto, talvolta dagli esiti incerti, e ha cominciato a far concepire la sperimentazione non solo come "un instrument

<sup>48</sup> *Ibidem*, 152.

<sup>49</sup> *Ibidem*, 153.

<sup>50</sup> J. Boulois, *Note sur l'utilisation de la méthode expérimentale en matière de réformes administratives*, in *Mélanges Trotabas*, Paris, LGDJ, 1970, 29 ss.; R. Drago, *Le droit à l'expérimentation*, in *Mélanges François Terré*, Paris, Dalloz, 1999, 249 ss.; V. Perrocheau, *Rationaliser le processus de création législative*, in *Revue française des affaires sociales*, gennaio-marzo, 2000, 11 ss.; J.-M. Pontier, *L'expérimentation et les collectivités locales*, in *La Revue administrative*, n. 320, 2001, 169-177; B. Nicolaïeff, *L'expérimentation, nouvelle frontière de la gouvernance?*, in *Pouvoirs locaux*, n. 49, 2001, 96-98; Id., *Expérience de l'expérimentation*, in *Regards sur l'actualité*, La Documentation française, n. 286, dicembre 2002, 21-28; J. Moreau, *De l'expérimentation*, in *JCP-La semaine juridique Administrations et collectivités territoriales*, n. 3, 28 ottobre 2002, 98-99; I. Domergue, *Pour ou contre le droit à l'expérimentation*, in *Regards sur l'actualité*, La Documentation française, n. 286, dicembre 2002, 17-20; cfr. altresì il numero monografico della rivista *Problèmes politiques et sociaux*, n.895, dicembre 2003, su *Décentralisation et expérimentation locales*; F. Crouzatier-Durand, *Réflexions sur le concept d'expérimentation législative (à propos de la loi constitutionnelle du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la république)*, in *Revue française de droit constitutionnel*, n. 4, 2003, 675-695; R. Allemand, *Le pouvoir d'expérimentation des collectivités territoriales et le principe d'égalité*, in J. Benetti (sous la direction de), *Les collectivités territoriales et le principe d'égalité*, cit., 157 ss.

<sup>51</sup> J.-L. Mestre, *L'expérimentation d'assemblée provinciales sous le règne de Louis XVI* in AA., *Les collectivités locales et expérimentation: perspectives nationales et européennes*, La documentation française, 2004, 119 ss.

essentiel de la réforme de l'État mais aussi comme un changement de conception"<sup>52</sup> in direzione di "une vision plus réaliste du droit"<sup>53</sup>. La sperimentazione si è sviluppata dunque come metodo fondato su un certo pragmatismo che ha permesso la valutazione di regolamenti, leggi e dispositivi attraverso un test preliminare con la possibilità per lo Stato di tornare sui propri passi, dando così ai cittadini l'assicurazione di una migliore coerenza dell'azione pubblica<sup>54</sup>. La ricerca delle condizioni più efficaci dell'azione pubblica attraverso un metodo pragmatico – tale da non mettere in discussione il principio di uguaglianza e quindi perfettamente compatibile con il quadro fissato dalla Costituzione - ha incentivato gradualmente il ricorso alla sperimentazione locale. La prassi delle sperimentazioni a livello istituzionale è stata così adottata già a partire dagli anni Sessanta e Settanta, inizialmente in maniera circoscritta e puntuale per alcune questioni specifiche – in particolare per favorire la valutazione delle misure per la deconcentrazione dei servizi pubblici<sup>55</sup> ma anche per l'adozione di riforme legislative in determinati settori delle politiche pubbliche<sup>56</sup> - per poi essere utilizzata maggiormente, ad iniziativa locale o dello Stato<sup>57</sup>, a partire dagli anni Ottanta e Novanta anche per l'adozione di importanti riforme come quella del 1988 sul reddito minimo di inserimento (RMI)<sup>58</sup>.

Giuridicamente la pratica delle sperimentazioni è stata in primo luogo ammessa dal Consiglio di Stato<sup>59</sup> che ha riconosciuto il ricorso alle sperimentazioni a condizione che la violazione del principio di uguaglianza fosse giustificata da motivi di interesse generale e che la durata fosse

<sup>52</sup> M. Piron, *Rapport n. 955 fait au nom de la Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République sur le projet de loi organique, (N° 855), relatif à l'expérimentation par les collectivités territoriales*, 18 giugno 2003, 5.

<sup>53</sup> *Ivi*.

<sup>54</sup> Su sperimentazione e valutazione delle leggi cfr. F. Crouzatier-Durand, *Réflexions sur le concept d'expérimentation législative (à propos de la loi constitutionnelle du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la république)*, cit., 680. Su valutazione e sperimentazione v. altresì P. Méhaignerie, *Décentralisation, expérimentation et évaluation*, in *Pouvoirs locaux*, n. 57, 2003, 115-116.

<sup>55</sup> Come successo ad es. in tema di deconcentrazione per il decreto del 14 marzo 1964 sulla nuova organizzazione dei servizi esterni dello stato e sul rafforzamento del potere dei prefetti che fu approvato dopo cinque anni di sperimentazione in cinque dipartimenti e due regioni sulla base di un decreto del 10 aprile 1962.

<sup>56</sup> Come ad esempio nel caso della legge n. 75-17 sull'interruzione volontaria della gravidanza (IVG) del 17 gennaio 1975, della legge n. 94-653 del 29 luglio 1994 sulla bioetica e della legge n. 95-115 di orientamento sulla pianificazione territoriale (LOADDT) del 4 febbraio 1995.

<sup>57</sup> Diverse le sperimentazioni avviate ad iniziativa dello Stato e previste dalle leggi: ad esempio quelle relative al trasporto ferroviario regionale previste dalla legge n. 95-115 di orientamento sulla pianificazione territoriale (LOADDT) del 4 febbraio 1995 e dalla legge n. 97-533 del 25 giugno 1997 sulla creazione degli enti pubblici "Réseau ferré de France" oppure ad esempio quelle relative al trasferimento alle regioni di competenze in materia culturale, portuale e aeroportuale previste dalla legge n. 2002-276 del 27 febbraio 2002 sulla democrazia di prossimità. Sulla *prestation dépendance*, cfr. M. Mercier, *Rapport d'information n. 447 fait au nom de la mission commune d'information (1) chargée de dresser le bilan de la décentralisation et de proposer les améliorations de nature à faciliter l'exercice des compétences locales*, 28 giugno 2000, 508.

<sup>58</sup> Degne di attenzione le sperimentazioni avviate in materia sociale. Si ricorda in particolare la legge n. 88-1088 del 1° dicembre 1988 sul reddito minimo di inserimento che ha, prima dell'entrata in vigore della legge, costituito oggetto di numerose sperimentazioni su iniziativa delle collettività locali. Cfr. diffusamente sul punto M. Mercier, *Rapport d'information n. 447 fait au nom de la mission commune d'information (1) chargée de dresser le bilan de la décentralisation et de proposer les améliorations de nature à faciliter l'exercice des compétences locales*, cit., 509. In tema di prestazioni assistenziali, da ricordare è anche la legge n. 94-637 del 25 luglio 1994 relativa alla previdenza sociale che all'art. 38 autorizzava «dispositifs expérimentaux d'aide aux personnes âgées dépendantes». Cfr. C. Martin, *Atouts et limites de l'expérimentation: l'exemple de la prestation dépendance*, in *Revue française des affaires sociales*, gennaio-marzo, 2000, 49 ss.

<sup>59</sup> CE, 13 ottobre 1967, affaire Peny; Conseil d'Etat, 21 febbraio 1968, Ordre des avocats près la cour d'appel de Paris; Conseil d'Etat, 12 marzo 1983, n. 32240; 5 febbraio 1986, n. 41198.

limitata, riconfermando tale orientamento in un parere consultivo del 24 giugno 1993<sup>60</sup> sulla tariffa dei trasporti SNCF.

Anche il Conseil Constitutionnel ha limitatamente ammesso la pratica delle sperimentazioni in due decisioni<sup>61</sup>, nel 1993 sugli istituti universitari e nel 2002 sulla Corsica, le quali a distanza di quasi dieci anni hanno contribuito a chiarire la portata di tale strumento, oggetto di discussione in dottrina in quanto tendenzialmente contrario al principio di legalità anche se – come abbiamo visto - applicato dall'amministrazione generale al servizio della modernizzazione dello Stato<sup>62</sup>.

Nel 1993 il *Conseil* fu chiamato a decidere sulla costituzionalità di una legge relativa agli istituti universitari che, in vista di un rafforzamento della loro autonomia e specificità, autorizzava il potere regolamentare o gli stessi istituti a derogare alle regole costitutive previste dalla legge e ad optare per statuti derogatori a quelli di diritto comune. Tale legge fu dichiarata incostituzionale dal Consiglio Costituzionale che censurò il legislatore per *incompetenza negativa*<sup>63</sup>. Questa decisione fornì al giudice costituzionale l'occasione per precisare i contorni del potere di deroga che veniva attribuito ma in un quadro di riferimento ben determinato dal legislatore stesso. Il giudice costituzionale, infatti, ammise la possibilità di esperienze comportanti deroghe alle regole di diritto comune ma impose al legislatore di definire la durata, la natura e la portata di tali esperimenti, i casi specifici ai quali si riferivano, le condizioni e le procedure secondo le quali avrebbero dovuto formare oggetto di una valutazione (successiva) da parte del legislatore; valutazione che avrebbe potuto comportare il loro mantenimento, la loro modifica, la loro generalizzazione o il loro abbandono<sup>64</sup>.

Proprio a tale decisione il Governo Jospin si era ispirato per la presentazione del progetto di legge sulla Corsica ritenendo di poter introdurre un potere di adattamento legislativo per l'assemblea corsa. La legge approvata il 20 dicembre 2001 fu tuttavia parzialmente censurata dal *Conseil* con la decisione n. 2002-454 DC del 17 gennaio 2002<sup>65</sup>. Il *Conseil* nel 2002 negò<sup>66</sup>, infatti, la possibilità di autorizzare una collettività territoriale a prendere misure nel campo della legge,

<sup>60</sup> CE, Section des travaux publics, 24 giugno 1993, n. 353605, *Avis "Tarification de la SNCF"*.

<sup>61</sup> Cfr. *Décision n. 93-322 DC* del 28 luglio 1993, J.O. 30 luglio 1993, relativa agli enti pubblici a carattere scientifico, culturale e professionale e *Décision n. 2001-454 DC* del 17 gennaio 2002 relativa alla legge sulla Corsica.

<sup>62</sup> J. Boulois, *Note sur l'utilisation de la "méthode expérimental" in matière de réformes*, in *Mélanges L. Trotabas*, LGDJ 1970, p.29 ss. Sul punto cfr. I. Domergue, *Pour ou contre le droit à l'expérimentation*, in *Regards sur l'actualité*, La Documentation française, n. 286, dicembre 2002, 19.

<sup>63</sup> Il giudice delle leggi rimproverò infatti al legislatore di aver ignorato la propria competenza ai sensi dell'art. 34 Cost. in materia di creazione di istituti pubblici e di non aver fornito di garanzie legali i principi di rango costituzionale relativi alla libertà e indipendenza degli insegnanti-ricercatori.

<sup>64</sup> Nel caso delle deroghe alle regole comuni degli statuti universitari, il Consiglio ne ammetteva la costituzionalità ma in un quadro predeterminato dal legislatore che avrebbe dovuto fissare chiaramente e precisamente gli statuti entro i quali gli istituti universitari avrebbero potuto liberamente scegliere. Cfr. sul punto, P. Xavier, *Nota alla sentenza n.93-322 del 28 luglio 1993*, in *Revue française de droit constitutionnel*, 1993, 830 ss.

<sup>65</sup> Cfr. CC, *Décision n. 2001-454 DC* del 17 gennaio 2002.

<sup>66</sup> Cfr. R. Allemand, *Le pouvoir d'expérimentation des collectivités territoriales et le principe d'égalité*, in J. Benetti (sous la direction de), *Les collectivités territoriales et le principe d'égalité*, cit., 161, la quale sottolinea che "le refus du juge constitutionnel s'expliquait moins par la rupture du principe d'égalité que par la violation de l'art. 34 de la Constitution". Cfr. altresì B. Faure, *La décentralisation normative à l'épreuve du Conseil constitutionnel*, in *Revue française de droit administratif*, maggio-giugno 2002.

sia pure a titolo sperimentale<sup>67</sup> mentre riconobbe il potere di adattamento nell'ambito regolamentare potendo la Corsica adattare le disposizioni regolamentari nazionali<sup>68</sup> alla specificità dell'isola a condizione che tale potere non mettesse in discussione il potere regolamentare di applicazione del Primo Ministro riconosciuto dell'art. 21 Cost.<sup>69</sup>

La costituzionalizzazione del potere di sperimentazione operato dagli artt. 37-1 Cost. e 72, 4° c. della legge costituzionale del 2003 ha permesso di superare la giurisprudenza restrittiva del Consiglio costituzionale sulla Corsica aprendo così nuove prospettive volte ad armonizzare le esigenze di autonomia normativa a livello locale con quelle di un quadro giuridico difficilmente permeabile all'introduzione di un vero e proprio potere legislativo per le collettività territoriali, corollario di una tradizionale concezione giuridica che in Francia ha sempre negato la delegabilità del potere legislativo a entità territoriali autonome.

Andando oltre le difficoltà e i limiti di natura ordinamentale che, nel 2002, avevano fatto arretrare il giudice costituzionale di fronte al riconoscimento all'assemblea corsa di un potere di adattamento legislativo, la riforma ha abilitato, in un quadro di maggiore "sécurité juridique", il legislatore e il governo, quest'ultimo nell'ambito del potere regolamentare, a procedervi in settori più ampi (art. 37-1 Cost.) introducendo anche per le collettività un diritto derogare a titolo sperimentale a disposizioni legislative e regolamentari (art. 72, 4° c. Cost.). Ma se nel primo caso (art. 37-1 Cost.), la costituzionalizzazione del potere per lo Stato di decidere le sperimentazioni ha permesso di procedere al trasferimento alle collettività territoriali di nuove competenze ridenominate dalla dottrina "d'expérimentation-transfert"<sup>70</sup>, nel secondo caso (art. 72, 4° c.) il diritto a domandare le sperimentazioni legislative e regolamentari da parte delle collettività territoriali è stato fortemente limitato, da un lato, dalla Costituzione che vieta le sperimentazioni che possano mettere in discussione le condizioni essenziali di una libertà pubblica e di un diritto costituzionale garantito (divieto, invece non previsto per l'art. 37-1 Cost.) e, dall'altro, dalla legge

<sup>67</sup> Sulla giurisprudenza del Conseil constitutionnel in materia di sperimentazioni v. anche la sentenza 96-383 DC del 6 novembre 1996 relativa alla legge sullo sviluppo delle contrattazioni collettive.

<sup>68</sup> Art. L. 4422-16 del Codice generale delle collettività territoriali.

<sup>69</sup> CC, Décision n. 2001-454 DC del 17 gennaio 2002, cons. 10.

<sup>70</sup> R. Allemand, *Le pouvoir d'expérimentation des collectivités territoriales et le principe d'égalité*, in J. Benetti (sous la direction de), *Les collectivités territoriales et le principe d'égalité*, cit., 161.

organica di attuazione. I due regimi appaiono infatti squilibrati a favore dell'art. 37-1 Cost. che non ha avuto bisogno di una legge organica di attuazione a differenza dell'art. 72, 4° c. Cost.

In parte, la portata innovativa della riforma è stata infatti ridimensionata dalla legge organica n. 2003-704<sup>71</sup> del 1° agosto 2003 che ha chiarito il dettato costituzionale<sup>72</sup>.

L'art. 1 della legge organica (che ha inserito un Capitolo III nel titolo unico del I libro I parte del Codice generale delle collettività territoriali, artt. da LO 1113-1 a LO 1113-7) ha operato una distinzione tra le sperimentazioni nell'ambito della legge da quelle nell'ambito del regolamento.

Nella prima ipotesi, la legge organica ha previsto che sia il legislatore ad autorizzare le collettività territoriali, ai sensi dell'art. 72 4° c., a derogare a titolo sperimentale alle disposizioni legislative relative all'esercizio delle loro competenze, a definire l'oggetto e la durata della sperimentazione, che non potrà eccedere cinque anni e ad indicare le disposizioni alle quali si potrà derogare. La legge organica ha anche stabilito che sia sempre il legislatore a precisare la natura giuridica e le caratteristiche delle collettività territoriali autorizzate a partecipare alla sperimentazione oltre che, eventualmente, i casi nei quali la sperimentazione possa essere intrapresa e che sempre al legislatore compete fissare il termine entro il quale le collettività territoriali, che si trovano nelle condizioni stabilite dalla legge, possono domandare di partecipare alla sperimentazione. L'art. LO 1113-2 del Codice generale delle collettività territoriali ha statuito inoltre che ogni collettività che rientra nel campo di applicazione definito dalla legge possa chiedere, entro il termine fissato, attraverso una deliberazione motivata della propria assemblea, di beneficiare della sperimentazione e trasmettere la sua domanda al rappresentante dello Stato che l'invia, accompagnata dalle sue osservazioni, al ministro incaricato per le collettività territoriali. Spetta poi al Governo la verifica della sussistenza delle condizioni e la pubblicazione tramite decreto della lista delle collettività territoriali autorizzate a partecipare alla sperimentazione (art. LO 1113-2)<sup>73</sup>.

Uno degli obiettivi principali è la valutazione della riuscita della sperimentazione. Pertanto l'art. LO 1113-5 prevede altresì che, prima del termine della durata fissato per la sperimentazione, il Governo trasmetta al Parlamento, ai fini della valutazione, un rapporto con le osservazioni delle collettività territoriali che hanno partecipato alla sperimentazione. Questo rapporto riporta gli effetti delle misure prese. Inoltre, prima dello scadere del termine della sperimentazione e in vista di una sua valutazione sarà la legge a determinare a seconda dei casi: le condizioni del prolungamento o della modifica della sperimentazione per una durata che non può superare i tre anni; il mantenimento e la generalizzazione delle misure prese a titolo sperimentale; l'abbandono della sperimentazione. Il deposito di una proposta o di un progetto di legge che abbia ad oggetto una delle tre ipotesi menzionate ha per effetto di prorogare la sperimentazione fino

<sup>71</sup> Cfr. B. Perrin, *Décentralisation acte II : contribution à un bilan d'étape*, in *Revue administrative*, n. 335, settembre 2003, 529-530 ; J.M.Pontier, *La loi organique relative à l'expérimentation par les collectivités territoriales*, in *Actualité juridique, droit administratif*, n. 32, 29 settembre 2003, 1715-1723; J.-E. Schoetti, *La loi organique relative à l'expérimentation par les collectivités territoriales devant le Conseil Constitutionnel*, in *Les petites affiches*, 30 septembre 2003 (195), 5-8 ; M. Verpeaux, *Les premières lois organiques : expérimentation par les collectivités territoriales et référendum local*, in *Semaine Juridique*, (J.C.P.), 2003 (47), 2017-2018.

<sup>72</sup> Cfr. J.-E. Schoetti, *La loi organique relative à l'expérimentation par les collectivités territoriales devant le Conseil constitutionnel*, cit.,

<sup>73</sup> La legge ha precisato inoltre che gli atti di una collettività comportanti deroghe alle disposizioni legislative debbano menzionare la durata della loro validità. Essi inoltre sono soggette al controllo del rappresentante dello Stato - al quale vengono trasmessi - che può opporre ricorso contro di essi (artt. LO 1113-3/1113-4).

all'approvazione definitiva della legge nel limite di un anno a partire dal termine previsto nella legge di autorizzazione della sperimentazione.

Nella seconda ipotesi prevista dalla legge sarà invece il Governo (art. LO1113-7), attraverso decreto in Consiglio di Stato, ad autorizzare le collettività territoriali a derogare, a titolo sperimentale, alle disposizioni regolamentari che regolano l'esercizio delle loro competenze secondo i criteri previsti nel precitato art. LO 1113-1. Anche in questo caso le collettività territoriali possono domandare di beneficiare delle sperimentazioni consentite alle condizioni e secondo le procedure previste per l'adattamento legislativo e con il medesimo regime degli atti. È lo stesso decreto del Governo a stabilire le modalità di valutazione delle misure prese. Merita infine ricordare che secondo la legge organica in oggetto le disposizioni sopramenzionate si applicano anche agli "établissement publics regroupant exclusivement des collectivités territoriales".

Nel complesso si tratta di un quadro normativo che ha sollevato qualche perplessità in riferimento ad una procedura che ha, nell'insieme, regolamentato un potere risultato fortemente inquadrato<sup>74</sup> e interamente controllato dal legislatore (per la sperimentazione legislativa) e dal governo (per la sperimentazione regolamentare). Tali perplessità si sono inoltre estese anche al regime giuridico degli atti derivanti dalla sperimentazione locale, giudicato dalla dottrina incoerente<sup>75</sup>.

Di questo sembra, infatti, aver risentito la prassi successiva alla riforma del 2003. Scarso, infatti, negli ultimi quindici anni è stato il ricorso alla sperimentazione da parte delle collettività territoriali. Lo Stato e le collettività territoriali non si sono mostrate particolarmente interessate dalle possibilità aperte dalla riforma.

Immediatamente dopo la riforma fu lo Stato a fare uso degli strumenti introdotti con la riforma, ricorrendovi nel quadro dei trasferimenti di competenze previsti dalla legge n. 2004-809 del 13 agosto 2004 *relative aux libertés et responsabilités locales*. In base all'art. 37-1 Cost. la legge del 2004 autorizzò la sperimentazione in materia di fondi europei di gestione strutturale e di lotta all'ambiente insalubre. Fu proprio in occasione di tali trasferimenti di competenze che il Consiglio costituzionale ebbe modo di pronunciarsi sulla conciliabilità tra principio uguaglianza e

<sup>74</sup> D. Blanc, *Expérimentation par les collectivités: reconnaissance limitée d'un droit encadré*, Localtis, 11 juillet 2003, [www.localtis.fr](http://www.localtis.fr).

<sup>75</sup> In tal senso A. Sayede Hussein, *Le pouvoir normatif des collectivités territoriales métropolitaines*, cit., 14. Merita infatti ricordare che questi atti restano formalmente amministrativi anche se devono essere pubblicati sul Journal Officiel. Inoltre base all'art. LO 1113-4 il rappresentante dello Stato può fare ricorso contro un atto derogatorio. Il giudice amministrativo sarà tenuto ad un stretto controllo delle condizioni previste dalla legge di abilitazione. Lo stesso articolo stabilisce inoltre che il prefetto possa anche proporre una domanda di sospensione di un mese dell'atto impugnato in attesa della decisione del giudice amministrativo. Sul profilo delle fonti v. anche le osservazioni di S. Gambino, *Continuità (molte) e discontinuità (poche) nel recente decentramento francese*, cit., 253-284; L. Pegoraro, *Il decentramento territoriale nella novella costituzionale francese*, cit., 274.

sperimentazioni locali<sup>76</sup> ammettendo la possibilità per il legislatore di autorizzare sperimentazioni in deroga al principio di uguaglianza nella prospettiva di una loro eventuale generalizzazione<sup>77</sup>.

Dal canto loro, le collettività territoriali hanno fatto scarso uso dell'art. 72, 4° c. Cost. e la pratica delle sperimentazioni è rimasta sostanzialmente inutilizzata anche se occorre dire che le poche esperienze positive si sono rivelate importanti. È infatti, ad esempio, grazie alle sperimentazioni sul reddito di solidarietà attiva (RSA) - avviate a livello locale in trenta dipartimenti volontari tra il 2007-2008 con la legge n. 2007-1223 del 21 agosto del 2007 - che il dispositivo del RSA<sup>78</sup> è stato poi generalizzato, dopo un periodo di valutazione, dalla legge n. 2008-1249 del 1° dicembre 2008. Lo stesso dicasi per la legge n. 2013-312 del 18 aprile 2013, cosiddetta "loi Brottes" che ha autorizzato la pratica sperimentale sulle tariffe modulate dell'acqua secondo il reddito per la quale si erano candidate cinquanta collettività territoriali. E per la legge n. 2016-1088 dell' 8 agosto 2016 relativa al lavoro, alla modernizzazione del dialogo sociale e alla sicurezza del percorso professionale che ha autorizzato le sperimentazioni relative alla deroga delle modalità di ripartizione dei fondi della tassa di apprendistato non toccati dalle imprese.

Non esistono statistiche ufficiali sull'utilizzo del potere di sperimentazione locale. Tuttavia secondo i dati riportati in uno studio<sup>79</sup> condotto attraverso l'erogazione di questionari inviati alle associazioni di eletti e ai ministeri da una delle due *missions d'information* create il 7 febbraio 2018 dall'Ufficio di Presidenza della *Délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation* dell'Assemble Nazionale su sperimentazione e differenziazione territoriale e sull'autonomia finanziaria delle collettività territoriali, le sperimentazioni portate avanti dopo la riforma del 2003

<sup>76</sup> Cfr. CC. Décision n° 2004-503 DC del 12 agosto 2004 sulla *Loi relative aux libertés et responsabilités locales*. Cfr. M. Verpeaux, *Chronique de jurisprudence constitutionnelle* n° 35 (2e partie) », in *Les Petites Affiches*, n. 247, 13 dicembre 2005, 8-15 ; B. Faure, *Les relations paradoxales de l'expérimentation et du principe d'égalité (à propos de la décision n° 2004-503 DC du 12 août 2004, loi relative aux libertés et responsabilités locales)* », in *Revue française de droit administratif*, novembre-dicembre 2004, n. 6, 1150-1156 ; J.-E. Schoettl, *La loi relative aux libertés et responsabilités locales devant le Conseil constitutionnel* », in *Les Petites Affiches*, 2004, 3-13; G. Schmitter, L. Gay, E. Carpentier; E. Bruce, *Chronique annuelle de jurisprudence, Annuaire international de justice constitutionnelle*, 2004, n. XX-2004, 663-664, 668-670, 699-701 ; M. Verpeaux, Michel, *La loi du 13 août 2004 : le demi-succès de l'acte II de la décentralisation*, in, *Actualité juridique. Droit administratif*, n. 36, 25 octobre 2004, 1960-1968.

<sup>77</sup> Cfr. Décision n° 2004-503 DC del 12 agosto 2004 sulla *Loi relative aux libertés et responsabilités locales*, 9° cons.: «Considérant que rien ne s'oppose, sous réserve des prescriptions des articles 7, 16 et 89 de la Constitution, à ce que le pouvoir constituant introduise dans le texte de la Constitution des dispositions nouvelles qui, dans les cas qu'elles visent, dérogent à des règles ou principes de valeur constitutionnelle ; que tel est le cas de l'article 37-1 de la Constitution, issu de la révision constitutionnelle du 28 mars 2003 susvisée, qui permet au Parlement d'autoriser, dans la perspective de leur éventuelle généralisation, des expérimentations dérogeant, pour un objet et une durée limités, au principe d'égalité devant la loi ; que, toutefois, le législateur doit en définir de façon suffisamment précise l'objet et les conditions et ne pas méconnaître les autres exigences de valeur constitutionnelles».

<sup>78</sup> Sul RSA e le sperimentazioni cfr. B. Gomel, E. Serverin, *Expérimenter pour décider ? Le RSA en débat*, giugno 2009, Centre d'études de l'emploi, Document de travail, 119.

<sup>79</sup> Cfr., A.N., *Rapport n. 912, Missions flash sur la réforme des institutions: expérimentation et différenciation territoriale - autonomie financière des collectivités territoriales*, presentato da Jean-René Cazeneuve, presidente della *Délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation*, relatori: Charles de Courson, Christophe Jerretie et Arnaud Viala. Le due *missions d'information* flash erano state istituite dalla *Délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation*, creata nel dicembre 2017, che aveva scelto di dedicare i suoi primi lavori ai due temi della differenziazione territoriale e dell'autonomia finanziaria delle collettività territoriali nella prospettiva delle riforme istituzionali annunciate da Macron il 3 luglio 2017 nel discorso davanti al Parlamento in seduta comune. Le due *missions* avevano presentato il loro Rapporto congiunto il 9 maggio 2018.

sono state 36<sup>80</sup> di cui 16 ancora in corso. Di queste, 28 sono state avviate ai sensi dell'art. 37-1 Cost. e si sono collocate nel quadro dei trasferimenti di competenze alle collettività territoriali compiuti per legge; 4 sono state avviate ai sensi dell'art. 72, 4° c. Cost. mentre per le restanti 4 sperimentazioni la base giuridica rimane incerta.

I dati dimostrano anche che dopo un avvio promettente nel periodo 2004-2006 – in cui sono state avviate 9 sperimentazioni –, seguito da un periodo di maggiore disinteresse tra il 2007 e il 2014 in cui sono state avviate, in otto anni, solo 10 sperimentazioni, tale potere è tornato a rivestire recentemente una discreta importanza se si considera che in soli tre anni, tra il 2015 e il 2018, si è ricorsi a ben 17 sperimentazioni, con un buon incremento rispetto agli anni precedenti. Il dato relativo al numero delle sperimentazioni generalizzate non è tuttavia del tutto confortante: su 36 solo 14 sono state generalizzate (la maggior parte delle quali derivanti da sperimentazioni dell'art. 37-1 Cost. mentre solo una ai sensi dell'art. 72, 4° c. Cost.), 4 sono state abbandonate e 17, alla data dello studio, erano ancora in corso. È mancato infine un sistematico ricorso alla valutazione *ex post* delle sperimentazioni e questo anche in considerazione del fatto che mentre la legge organica di attuazione dell'art. 72, 4° c. Cost. ha reso obbligatoria tale valutazione per le sperimentazioni avviate su richiesta delle collettività territoriali, altrettanto non vale per quelle avviate ad iniziativa del legislatore o del governo ai sensi dell'art. 37-1 Cost. che, come si è già sottolineato, non ha previsto una legge organica di attuazione del disposto costituzionale e dunque tale obbligo non è stato introdotto.

Comunque, sebbene resti “difficile d'établir un bilan qualitatif global des expérimentations en raison de l'insuffisance d'évaluation” i ministeri competenti delle sperimentazioni si mostrano soddisfatti delle sperimentazioni portate avanti in quanto – come si legge nello studio<sup>81</sup> – “l'expérimentation permet d'affiner certains dispositifs au plus près des besoins des personnes concernées, ainsi que de simplifier les procédures applicables.”<sup>82</sup>

#### 4. Le prospettive del progetto di riforma costituzionale

Alla luce di quanto suesposto il progetto di riforma non sembra rivoluzionario dal momento che non mira ad introdurre una radicale riforma in merito all'attribuzione di poteri normativi alle collettività territoriali quanto piuttosto ad una razionalizzazione del potere di sperimentazione con l'obiettivo di stabilizzare lo stesso, prevedendo che le deroghe legislative e regolamentari non siano più limitate nel tempo, piuttosto solo nell'oggetto. La nuova formulazione dell'art. 72, 4° c. Cost. prevedendo che le collettività territoriali o loro raggruppamenti possano derogare per un oggetto limitato alle disposizioni legislative o regolamentari che reggono le loro competenze, sempre che a seconda dei casi la legge o il regolamento l'abbiano previsto, eventualmente dopo una sperimentazione autorizzata alle stesse condizioni, - e in ogni caso alle condizioni fissate da una legge organica e sempre che non siano messe in discussione le condizioni essenziali d'esercizio

<sup>80</sup> Di queste 19 sono state autorizzate con legge, 15 con *décret* o *arrêté*, e 2 tramite ordinanze *ex art.* 38 Cost.

<sup>81</sup> A.N., *Rapport n. 912 delle Missions flash sur la réforme des institutions: expérimentation et différenciation territoriale - autonomie financière des collectivités territoriales*, cit., 11.

<sup>82</sup> *Ivi*.

di una libertà pubblica o di un diritto costituzionalmente garantito – sembra cambiare l’orizzonte di riferimento che da temporale diventa materiale. Come infatti è stato sottolineato dalla dottrina<sup>83</sup>, con la riforma verrebbe a cadere la durata limitata della sperimentazione a favore di una delimitazione dell’oggetto e di una sostanziale stabilizzazione della sperimentazione.

Ciò significa che con la riforma il legislatore si troverebbe di fronte a due scelte: da un lato, potrebbe optare per un periodo di sperimentazione al termine del quale decidere di stabilizzare la deroga solo per una determinata collettività territoriale; oppure, dall’altro, potrebbe optare per il diritto alla differenziazione senza procedere ad alcuna sperimentazione preventiva<sup>84</sup>.

Al di là delle due opzioni, la nuova formulazione consentirebbe allo Stato di decidere di stabilizzare la deroga, con o senza sperimentazione preventiva, per una sola collettività territoriale riconoscendo così un vero e proprio diritto alla differenziazione che verrebbe così ad essere esercitato nel caso concreto.

Questa potrebbe dunque essere la risposta agli interrogativi già posti in passato dalla dottrina sul potere di sperimentazione introdotto nel 2003 laddove era sorto il problema del riconoscimento di un *droit à la différenciation* nel caso in cui una sperimentazione si fosse rivelata fruttuosa per parti del territorio e, al contrario, difficilmente importabile per altre. In assenza di un riconoscimento esplicito di tale diritto alla differenziazione, in via interpretativa la dottrina<sup>85</sup> si era già orientata in senso favorevole alla eventuale possibilità per il legislatore di riconoscere la diversità in casi concreti, basandosi sul presupposto che “le principe d’égalité n’est pas forcément synonyme d’uniformité abstraite”<sup>86</sup>. Secondo tale impostazione, il legislatore avrebbe sempre potuto modificare la legge alla quale le collettività erano state autorizzate a derogare limitando l’applicazione delle norme a una sola parte del territorio, senza, per questo, violare – così come ammesso dallo stesso Conseil constitutionnel<sup>87</sup> - in modo “excessive” il principio d’uguaglianza.

In tal senso è andato d’altronde il parere del Consiglio di Stato del 7 dicembre 2017 reso<sup>88</sup> pochi mesi prima della presentazione del progetto di riforma costituzionale. In quell’occasione il Consiglio di Stato rispondendo ai quesiti posti dal Governo in ordine alla possibilità di

<sup>83</sup> J.-P. Derosier, Dichiarazione riportata nell’articolo *Que changera le « droit à la différenciation »* (di B. Bouniol), *La Croix*, 13 luglio 2018.

<sup>84</sup> *Ibidem*.

<sup>85</sup> R. Allemand, *Le pouvoir d’expérimentation des collectivités territoriales et le principe d’égalité*, in J. Benetti (sous la direction de), *Les collectivités territoriales et le principe d’égalité*, cit., 169.

<sup>86</sup> *Ivi*.

<sup>87</sup> Cfr. CC, Décision n. 94-358 DC del 26 gennaio 1995, sulla legge di orientamento per la pianificazione e lo sviluppo del territorio, cons. 34: «Considérant en second lieu que le principe d’égalité ne fait pas obstacle à ce que le législateur édicte, par l’octroi d’avantages fiscaux, des mesures d’incitation au développement et à l’aménagement de certaines parties du territoire national dans un but d’intérêt général ; que de telles mesures ne constituent pas en elles-mêmes une atteinte à la libre administration des collectivités locales...». In questa decisione il Conseil ammise la possibilità, per esigenze imperative di pianificazione del territorio, di una diversificazione più pronunciata dei regimi giuridici. V. anche CC, Décision n. 91-291 DC del 6 maggio 1991 sulla creazione delle dotazioni di solidarietà urbana nella regione Ile-de-France, cons. 23, in cui viene riconosciuto la possibilità di introdurre legislazioni differenti a seconda delle regioni quale traduzione concreta del principio di uguaglianza: «Considérant que le principe constitutionnel d’égalité ne s’oppose ni à ce que le législateur règle de façon différente des situations différentes ni à ce qu’il déroge à l’égalité pour des raisons d’intérêt général pourvu que, dans l’un et l’autre cas, la différence de traitement qui en résulte soit en rapport avec l’objet de la loi qui l’établit...».

<sup>88</sup> CE, Assemblée générale, Section de l’intérieur, 7 dicembre 2017, n. 393651, *Avis sur la différenciation des compétences des collectivités territoriales relevant d’une même catégorie et des règles relatives à l’exercice de ces compétences*.

differenziare le regole applicabili all'esercizio delle competenze delle collettività territoriali si era espresso<sup>89</sup> in senso favorevole alla possibilità di introdurre in Costituzione un regime più evoluto del diritto di sperimentazione, entro determinati limiti che il legislatore avrebbe dovuto specificare. Anche questa è stata una risposta ai detrattori della riforma che invece hanno intravisto nella riforma il rischio di una messa in discussione dell'unità della Repubblica.

Permangono tuttavia nel progetto di riforma limiti alla differenziazione delle norme (che valgono anche per la differenziazione delle competenze dell'art. 72, 2° c.) che sollevano in dottrina alcuni interrogativi sulla reale portata di questo riconoscimento e sull'applicazione concreta del diritto alla differenziazione. Le due forme di differenziazione territoriali sono infatti comunque escluse « *lorsque sont en cause les conditions essentielles d'exercice d'une liberté publique ou d'un droit constitutionnellement garanti* ». Questo significa che la differenziazione delle norme (ma anche delle competenze) ovvero del potere di derogare alle norme legislative e regolamentari, previo l'avvio di un'eventuale sperimentazione, dovrà essere conforme ai principi costituzionali (il che comporterà la necessità di un bilanciamento tra i diversi principi costituzionali) oltre che al principio di eguaglianza il quale nel progetto di riforma appare il solo principio cui entro certi limiti è possibile derogare, con un divieto assoluto per qualsiasi differenziazione che possa mettere in discussione tali condizioni di esercizio di diritti costituzionalmente garantiti. E il tema non è di poco conto perché una volta individuato il diritto garantito occorre capire se una misura possa mettere in discussione le condizioni essenziali del suo esercizio. La giurisprudenza costituzionale non è mai intervenuta a definire la nozione relativa alle «*conditions essentielles de l'exercice*» di un diritto o di una libertà e pertanto ci si dovrebbe interrogare sul modo in cui la misura possa incidere su un aspetto determinante di un diritto costituzionalmente o di una libertà<sup>90</sup>. Come ha sottolineato Didier Maus « *L'idée est bonne mais les verrous sont si nombreux que les territoires ne s'en empareront pas forcément.* » ma « *Dans le domaine social par exemple, comment moduler le versement des prestations sans toucher au droit fondamental ?* »<sup>91</sup>. Un interrogativo non privo di rilievo pratico nell'applicazione della riforma.

Un altro profilo problematico relativo alla differenziazione delle norme è costituito, inoltre, dal rinvio alla legge organica per la definizione dei contenuti dell'art. 72, 4° c. È presumibile infatti che come nel 2003 la legge organica di attuazione della Costituzione ponga limiti tali da rendere poco agevole il ricorso al potere riconosciuto alle collettività territoriali. Già nel 2003 il Consiglio costituzionale in occasione della pronuncia n. 2003-478 DC du 30 juillet 2003 sulla legge organica

<sup>89</sup> CE, Assemblée générale, Section de l'intérieur, 7 dicembre 2017, n. 393651, cit., punti 12 e 32: «12. L'application de règles différentes à l'exercice des compétences de collectivités de la même catégorie est largement admise, sans qu'il soit pour autant porté atteinte au principe d'égalité. Dans le cadre des politiques publiques que mettent en oeuvre les collectivités territoriales, il est souvent possible de caractériser, au sein d'une même catégorie de collectivités territoriales, des différences de situation justifiant, dans le respect du principe d'égalité, des règles différentes d'exercice des compétences»...«32. Comme il a été rappelé au point 12, l'application de règles différentes à l'exercice des compétences de collectivités de droit commun de la même catégorie est admise largement sans que le respect du principe d'égalité en soit affecté».

<sup>90</sup> V. A.N., *Rapport d'information au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation en conclusion des travaux du groupe de travail sur les possibilités ouvertes par l'inscription dans la constitution d'un droit à la différenciation*, cit., 18 ss.

<sup>91</sup> D. Maus, Dichiarazione riportata nell'articolo *Que changera le « droit à la différenciation »* (di B. Bouniol), *La Croix*, 13 luglio 2018.

relativa alla sperimentazione delle collettività territoriali aveva individuato una serie di garanzie ben articolate sulle sperimentazioni richieste dalle collettività territoriali ed è quindi immaginabile che la legge organica di attuazione possa comportare garanzie che vadano nella stessa direzione, data l'affinità tra l'attuale regime previsto dall'art. 72, 4° Cost. e quello del progetto di riforma.

Infine, anche il profilo relativo all'oggetto costituisce un altro limite con il quale ci si dovrà eventualmente confrontare in sede di applicazione pratica. Il progetto di revisione prescrive infatti che il diritto alla differenziazione delle norme possa essere esercitato dalle collettività territoriali su un oggetto limitato, il che suggerisce che «le constituant n'entend pas permettre la mise en place d'une « législation » ou « réglementation » locale fondamentalement différentes de la législation ou réglementation nationales»<sup>92</sup>, riducendo quindi la possibilità per le collettività territoriali di introdurre deroghe contenenti una regolamentazione completamente differente, dai fini incompatibili o opposti alla normativa nazionale vigente.

Da questo quadro di riferimento appare dunque chiaro che, una volta approvata la riforma, molto dipenderà poi dai contenuti della legge organica di attuazione, che dovrà essere in grado di rendere il diritto alla differenziazione delle norme agevolmente applicabile e utilizzabile.

## 5. Conclusioni

I profili emersi dall'analisi sul potere di differenziazione normativa introdotto dal progetto di riforma costituzionale dimostrano che le novità si collocano entro una linea di continuità rispetto ai principi enunciati nella Costituzione francese del 1958 e dalla riforma costituzionale del 2003.

In tal senso i diritti alla differenziazione che vengono riconosciuti alle collettività territoriali non sembrano in alcun modo discostarsi dai principi fondamentali del costituzionalismo francese e confermano non solo il grado di pragmatismo<sup>93</sup> dei pubblici poteri francesi ma anche la volontà di far evolvere il decentramento mantenendo saldo l'ancoraggio a tali principi che, al massimo, – come nel caso del principio d'uguaglianza – vengono adattati alle esigenze da garantire.

Ne scaturisce un quadro improntato all'idea di produrre maggiore flessibilità senza, ancora una volta, andare al di là di un'evoluzione, anche se sicuramente degna di attenzione, di prerogative già riconosciute. Pertanto la parte più interessante riguarda l'introduzione stessa del diritto alla differenziazione, nelle diverse declinazioni, per le collettività territoriali riconosciute dall'art. 72. Infatti, il dato che sicuramente suscita più attenzione è legato alla progressiva apertura al concetto di differenziazione e al riconoscimento a livello costituzionale della conciliabilità dei principi di

<sup>92</sup> V. A.N., *Rapport d'information au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation en conclusion des travaux du groupe de travail sur les possibilités ouvertes par l'inscription dans la constitution d'un droit à la différenciation*, cit., 32.

<sup>93</sup> Cfr. J.O., Congrès du Parlement, 9 luglio 2018, *Débats parlementaires*, 27, intervento di François Patriat: «..Surtout qu'après des années de fausses réformes, parfois contradictoires, il s'agit pour nos territoires, non d'un énième grand soir institutionnel, mais d'une série d'adaptations pragmatiques qui permettront de corriger les éléments d'aberration qui remontent du terrain et qui ont été jusque-là négligées.»

unità indivisibilità della Repubblica e di uguaglianza di fronte alla legge, con l'idea di differenziare l'esercizio delle competenze e delle norme.

Le novità dunque non sono assolute ma nondimeno utili per un'evoluzione del decentramento francese.