

## INTRODUZIONE

I. «*Libérons la créativité et l'énergie du terrain. C'est pourquoi je veux ouvrir pour notre pays une page nouvelle donnant des libertés et des responsabilités inédites à ceux qui agissent au plus près de nos vies*»<sup>1</sup>. Queste sono solo alcune delle parole recentemente pronunciate dal Presidente della Repubblica francese, Emmanuel Macron, con le quali si giustifica l'esigenza di favorire la nascita di «*une nouvelle donne territoriale*»<sup>2</sup>, fondata su una “chiarificazione”<sup>3</sup> del riparto fra le competenze di Stato e collettività locali, con il fine dichiarato di giungere a «*[...] simplifier le millefeuille de notre organisation selon le modèle adapté à chaque région*»<sup>4</sup>.

Si tratta dell'ennesimo<sup>5</sup> «*nouvel acte de décentralisation*»<sup>6</sup> annunciato dai

---

<sup>1</sup> Si richiamano testualmente le parole del Presidente E. MACRON, pronunciate durante il *Discorso televisivo del 14 giugno 2020*, come riportato da P. ROGER, *Comment Emmanuel Macron dessine sa future décentralisation*, in *Le Monde*, 25 giugno 2020.

<sup>2</sup> *Ibidem*.

<sup>3</sup> Si vedrà *infra*, Cap. III, *passim*, come questo tema della “chiarificazione delle competenze” rappresenti un *leitmotiv* dell'esperienza giuridica francese recente, specialmente nel dispiegarsi concreto del rapporto “verticale” sussistente tra Stato e *collectivités territoriales*, così come in quello intrinseco alle stesse collettività, sicché non stupisce il continuo ripetersi di richiami – così nel dibattito pubblico, come in quello dottrinale – all'esigenza di individuare quale sia effettivamente l'assetto funzionale degli Enti che partecipano di siffatto riparto, nonché il rimando alla correlativa tensione verso un'attività del legislatore intesa alla semplificazione nella distribuzione delle funzioni amministrative.

<sup>4</sup> In questo caso, si riprende il *Discorso televisivo del 15 aprile 2019* del Presidente E. MACRON, riportato da B. MENGUY, C. BOULLAND, D. GERBEAU, J.-B. FORRAY, *Ce que mijote Emmanuel Macron pour les collectivités et la fonction publique*, in *La Gazette des Communes*, 17 aprile 2019.

<sup>5</sup> Come si avrà modo di descrivere *infra*, più precisamente nei Cap. I, par. 2, Cap. II, par. 1 e 2, nonché Cap. III, infatti, la Francia ha promosso svariate iniziative similari, poi sfociate in uno specifico «*act de décentralisation*». Ci si riferisce, quantomeno, alla Legge 2 marzo 1982, c.d. “*loi Def-ferre*”, nonché al *corpus* di leggi emanate sino al 1985, nell'ambito delle quali si è svolto un ampio movimento di riforma delle collettività territoriali, meglio noto come «*Act I de la décentralisation*»; ci si richiama, inoltre, alla riforma delle istituzioni del governo territoriale approntata con la revisione della Costituzione francese del 28 marzo 2003, attraverso la quale – al di là degli altri motivi per i quali viene rammentata, e che si compendieranno nel corso del lavoro, specificamente *infra*,

vertici politici di Francia, in questo frangente occasionato sia dagli esiti in chiaroscuro delle riforme territoriali promosse a partire dal 2009, sia – *a fortiori*, alla luce di quanto emerso nel dibattito che ha condotto alla novella normativa del febbraio 2022<sup>7</sup> – dalla necessità di reagire alla pandemia che ha afflitto il mondo intero senza risparmiare, purtroppo, nemmeno i “cugini” d’Oltralpe<sup>8</sup>.

Per vero tali dichiarazioni, di per sé, non stupiscono.

Esse trovano antecedenti simili nei mesi, o meglio, negli anni<sup>9</sup> – si potreb-

Cap. II – è stata offerta copertura costituzionale alle Regioni, in seguito meglio definita con le leggi organiche, le leggi ed i regolamenti di attuazione della stessa, riconducili al c.d. «*Act II de la décentralisation*»; ed infine, il pensiero corre, più di recente, al riordino territoriale programmato già a partire dalla Presidenza SARKOZY ed, in seguito, effettivamente iniziato e portato a compimento sotto la Presidenza HOLLANDE, specialmente a partire dalle iniziative legislative successive all’anno 2013, denominato come c.d. «*Act III de la décentralisation*», che pur avendo avuto, secondo alcuni autori, una portata più limitata rispetto ai due precedenti interventi sopra menzionati, di fatto ha condotto a notevoli novità legislative per quanto attiene allo statuto giuridico delle *collectivités territoriales* ed all’allocazione o riallocazione delle competenze amministrative di queste ultime, nel quadro di politiche legislative informate alla riduzione della spesa pubblica legata ai livelli di governo.

<sup>6</sup> Ci si riferisce, ancora, al *Discorso televisivo del 15 aprile 2019* del Presidente, già citato *supra*, nt. 4.

<sup>7</sup> Su cui v. *infra*, Cap. III, par. 8.

<sup>8</sup> Per una ricognizione delle misure approntate nell’ordinamento transalpino al fine di contrastare l’emergenza pandemica, a sua volta raffrontata con altre realtà europee – ivi compresa quella italiana – cfr., se si vuole, G.C. RICCIARDI, *L’emergenza sanitaria in Europa nel prisma dei rapporti tra livelli di governo. Quale lezione, dall’estero, per l’ordinamento italiano?*, in *Federalismi.it*, 24, 2022, 269 ss., spec. 272 ss., ove si giunge alla conclusione secondo la quale la Francia abbia reagito al propagarsi della pandemia mediante una serie di misure ascrivibili all’*état d’urgence sanitaire* – tra le quali cfr., anzitutto, la *loi* 2020-290 ed il successivo decreto 2020-293, entrambi del 23 marzo 2020 – che certamente si situano in modo armonico nel contesto dell’organizzazione dei poteri francese, rivelando un’intrinseca coerenza tra politiche pubbliche, in tal caso preordinate a limitare gli effetti nefasti della pandemia, e svolgimento della trama istituzionale, ivi compreso l’alveo dei poteri locali.

<sup>9</sup> Cfr., infatti, quanto affermato dallo stesso E. MACRON nel *Discorso del 25 aprile 2019*, nel quale il Presidente ha avuto modo di esprimersi nei termini che seguono: «*Je souhaite que nous puissions ouvrir un nouvel acte de décentralisation adapté à chaque territoire. Les Français ont confiance dans leurs élus locaux. Et ce nouvel acte de décentralisation doit porter sur des politiques de la vie quotidienne*»; oppure, si ricordi ancora, in che modo il Presidente si fosse sbilanciato nel *Discorso del 18 luglio 2017*, nei passaggi riferibili al tema delle sperimentazioni e delle differenziazioni su base territoriale, allorché è giunto ad asserire che: «*Le droit à l’expérimentation sera simplifié [...]. La différenciation de l’action publique dans les territoires doit être désormais acceptée, parce que c’est le prix de cette égalité des chances*»; del resto, sempre con specifico riferimento alla ricerca di una maggiore flessibilità ed adattabilità espressamente attagliata alle caratteristiche dei territori ed alle prerogative dei loro rappresentanti, si consideri quanto affermato nel *Discorso del 23 novembre 2017*, in occasione del quale il Presidente ha dichiarato che: «*Nous devons redonner davantage de responsabilités aux fonctionnaires de terrain, aux préfets, aux services déconcentrés,*

be persino dire, nei decenni<sup>10</sup> – precedenti, dal momento che il tema del riassetto del sistema di governo locale e, in particolare, della declinazione e ripartizione delle competenze tra Stato e collettività locali assume, nel contesto territoriale transalpino, le caratteristiche di un “classico giuridico ed istituzionale”<sup>11</sup>, attorno al quale ruota buona parte dei programmi degli attori politici nazionali e locali.

Riesce prevedibile, quindi, che nel momento di dover ricercare soluzioni di innovazione istituzionale propedeutiche, da un lato, al rilancio dell’economia e, dall’altro, a rinsaldare il Paese, il pensiero del Presidente della Repubblica francese si sia immediatamente soffermato sull’opportunità di corrispondere alle molteplici istanze provenienti dagli amministratori locali<sup>12</sup> e, quindi, di richiamare il “rilancio” della *décentralisation*.

Del resto, si tratta di un tema che ha trovato prontamente asilo nel *projet de loi* «3D» – *décentralisation, différenciation, déconcentration* – in seguito corroborato, nelle sue ragioni di fondo, dai tragici accadimenti legati all’emergenza sanitaria<sup>13</sup> ed, infine, giunto ad approvazione con la *loi* 2022-217, promulgata dal

---

*pour que dans un dialogue intelligent et constructif avec leurs élus, ils puissent adapter les choses, apporter de manière rapide une réponse pragmatique».*

<sup>10</sup> Fermo restando quanto si è avuto modo di anticipare *supra*, nt. 5, infatti, quello che è stato denominato «*Act I de la décentralisation*», risale alla c.d. “*loi Defferre*” del 2 marzo 1982, cioè a quarant’anni fa ed anch’esso era stato anticipato da un dibattito pubblico di non poco momento. Sul punto cfr. *infra*, Cap. I, par. 2.

<sup>11</sup> Che si tratti di un “classico” giuridico è riconfermato, anche solo ad una verifica empirica, dallo spazio riconosciuto al tema dell’organizzazione delle collettività locali e, in generale, all’articolazione dello Stato nell’ambito delle trattazioni manualistiche di diritto amministrativo e, più in generale, di diritto pubblico francese. Il tema attraversa anche le trattazioni dottrinali non direttamente dedicate ai poteri locali e costituisce oggetto privilegiato degli studi ripresi nelle maggiori riviste specialistiche giuridiche.

<sup>12</sup> Infatti è bene sottolineare come la *loi* 2022-217, di cui si dirà meglio *infra*, Cap. III, par. 8, faccia seguito al *Grand débat national* iniziato del gennaio 2019 ed, infine, conclusosi nel marzo dello stesso anno, occasionato dall’esigenza di reagire alla c.d. crisi «*des gilets jaunes*». Nell’ambito del *Grand débat national* gli *élus locaux* hanno espresso in modo compatto la necessità di disporre di strumenti in grado di adattare maggiormente l’azione pubblica alle specificità dei territori rappresentati. Per tale ragione, a partire dall’anno 2020 si sono svolte molte consultazioni locali preordinate alla concertazione del testo di legge, che è venuto a corroborarsi attorno ai quattro “pilastri” della *differenziazione*, del *decentramento*, della *deconcentrazione* e della *semplificazione* dell’azione pubblica locale, che pure si evincono dalla rubrica della legge infine adottata dall’Assemblea nazionale e dal Senato.

<sup>13</sup> Riesce comprensibile, a primo acchito, quanto le esigenze di flessibilità e differenziazione siano state rilevanti nelle azioni esercitate dalle amministrazioni di prossimità. Al di là delle soluzioni accolte in Costituzione e nelle leggi statali, infatti, non può negarsi che l’emergenza sia stata fronteggiata con grande abnegazione anzitutto dai Comuni, con i Sindaci in prima linea in molte delle funzioni amministrative implicate nella gestione dell’emergenza, fermo restando il rilievo

Presidente Macron lo scorso 21 febbraio 2022<sup>14</sup>, altrimenti nota come *loi «3Ds»* giuste le modifiche e le integrazioni occorse durante i lavori assembleari. Una legge, segnatamente, che se da un lato si contraddistingue per la tecnicità delle soluzioni introdotte e per la proverbiale robustezza d'impianto<sup>15</sup> che assiste i testi di legge francesi intesi a disciplinare le collettività locali, dall'altro, soprattutto, si caratterizza per il fatto di voler conferire un più ampio margine di flessibilità agli amministratori locali sul fronte delle valutazioni sottese alle decisioni pubbliche incardinate sulla matrice territoriale: obiettivo quest'ultimo, infine perseguito dal legislatore d'Oltralpe attraverso la previsione di misure informate al principio di differenziazione, la valorizzazione di *compétences à la carte* e, ancora una volta, la promozione di interventi intesi ad agevolare la semplificazione dell'azione pubblica locale e la disciplina di istituti ascrivibili al binomio fondato sui concetti di *decentramento* e *deconcentrazione*, che da decenni attraversano molti degli interventi normativi sulla materia del governo locale pur senza giungere – come pare di capire in ragione della continua interpolazione delle fonti e della sovrabbondanza normativa che contraddistingue la materia – ad una soddisfacente stabilità di assetto<sup>16</sup>.

Ciò che sorprende, infatti, consta di un diverso aspetto.

Ci si riferisce al fatto che tali dichiarazioni si pongano a valle di una congerie di interventi normativi – promossi, dapprima, sotto la presidenza Sarkozy e, in seguito, continuati in quella di François Hollande – che nell'ultimo decennio hanno modificato sensibilmente l'organizzazione e l'assetto funzionale di pressoché tutti i livelli del governo territoriale transalpino ed all'esito dei quali ci si attendeva che la riforma francese fosse pervenuta ad un approdo tale da conse-

---

assunto anche rispetto alle esigenze di comunicazione a favore della cittadinanza, in special modo nelle settimane nelle quali i pubblici poteri hanno approntato una prima reazione al propagarsi dell'epidemia. Sul punto, cfr. J.-C. NÉMERY, *Le rôle du maire en temps de crise*, in *RFAP*, 4, 2020, 937 ss.; molto interessante anche la nota di B. FAURE, *État d'urgence sanitaire et pouvoir municipal*, in *AJDA*, 18, 2020, 1013 ss.

<sup>14</sup> Cfr., in particolare, la *loi 2022-217 du 21 février 2022 «relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale»*, pubblicata nel *JORF (Journal officiel "Lois et Décrets")* 0044 du 22 février 2022.

<sup>15</sup> Si consideri, del resto, che la legge è costituita di ben 271 articoli. Tuttavia, giova sottolineare come il testo non sia poi così ampio, se raffrontato, ad es., alla vastità del *CGCT*, vale a dire del *Code général des collectivités territoriales*, che è stato naturalmente confermato come riferimento normativo della materia.

<sup>16</sup> Per vero, si avrà modo di descrivere *infra*, Cap. I, par. 2, come la dicotomia richiamata nel testo – tra *decentramento* e *deconcentrazione*, s'intende – venga ad affermarsi nella legislazione preordinata a disciplinare le collettività territoriali già a partire dall'Ottocento, realizzando un rapporto quasi circolare, a tratti biunivoco, tra le politiche legislative di volta in volta intese a plasmare l'organizzazione dei poteri locali, rispettivamente, sulla base di una maggiore valorizzazione dell'uno o dell'altro concetto giuridico.

gnare agli interpreti un assetto appunto più equilibrato, in quanto allineato con i principali punti del c.d. *Rapport Balladur*<sup>17</sup>, che di tale riforma rappresenta il documento programmatico “ispiratore”.

Come si evince dalla ricerca che segue, nella quale si è inteso ricostruire *ratio* e caratteri della riforma territoriale d’Oltralpe dell’ultimo decennio, i provvedimenti ivi descritti riposano sul presupposto di promuovere la tanto auspicata razionalizzazione e “chiarificazione” delle competenze<sup>18</sup> sia tra le *collectivités territoriales*, sia nelle relazioni tra queste ultime e lo Stato centrale, sull’onda di una spinta in parte sostenuta a partire da ragioni di contrasto alla crisi finanziaria deflagrata alla fine degli anni Duemila, nonché dai correlativi richiami – provenienti dalle Istituzioni sovranazionali<sup>19</sup> – affinché venissero ridotti i centri di spesa legati agli Enti sub-statali e, contestualmente, semplificato il sistema territoriale di molti Stati membri<sup>20</sup>.

Si è trattato di interventi molto incisivi, rilevanti a tal punto da modificare la mappa amministrativa locale e da riconfigurare, almeno parzialmente, il bilanciamento tra il principio di uniformità delle soluzioni praticate rispetto al territorio<sup>21</sup> della *nation* – cardine di un sistema tradizionalmente ritenuto emblematico di un’amministrazione centralizzata, prototipica dello Stato unitario<sup>22</sup> – e

<sup>17</sup> Sul quale v. meglio *infra*, Cap. III, par. 1.

<sup>18</sup> Anche il tema della ricognizione delle competenze intestate ai livelli di governo resta, nel diritto amministrativo francese, un argomento particolarmente praticato e, allo stesso tempo, sovente non abbastanza definito o stabilizzato. L’intervento periodico operato dal legislatore francese nel mantenere, rivedere se non, talvolta, riformare l’assetto delle competenze e dei rapporti tra Enti locali inseriti nell’architettura amministrativa dello Stato, infatti, rende anche questo tema un “classico giuridico” dello studio del diritto amministrativo d’Oltralpe.

<sup>19</sup> Ci si riferisce in questa sede, anzitutto, per quanto di interesse per la Francia, all’*Évaluation du programme national de réforme et du programme de stabilité 2013 du 29 mai 2013*. Per quanto, invece, riguarda l’Italia, il pensiero corre alla lettera della Banca Centrale Europea del 5 agosto 2011, in seguito accompagnata da una raccomandazione del Consiglio (Council – Recommendation 2014/C 247/11 *on the National Reform Programme 2014 of Italy and delivering a Council opinion on the Stability Programme of Italy*, 2014, 8 July 2014).

<sup>20</sup> Cfr., per alcuni Paesi a tradizione amministrativa napoleonica, ad es., il *Memorando de Entendimiento sobre as condicionalidades de Política Económica de 17 de maio de 2011*, destinato al Portogallo, oppure, per quanto attiene alla Spagna, il *Memorando de Entendimiento sobre condiciones de Política Sectorial Financiera de 23 de julio de 2012*, nonché l’*Acuerdo Marco de Asistencia Financiera, de julio de 2012*. Allo stesso modo, veniva rivolto alla Grecia il *Memorandum of Understanding on Specific Economic Policy Conditionality of 9 February 2012*. Sul rapporto tra riforme territoriali ed istanze di derivazione europea cfr., ad es., E. ONGARO, *L’influence de la nouvelle gouvernance européenne sur la réforme de l’administration publique dans les États de tradition administrative napoléonienne – Plaidoyer pour l’adoption d’un nouvel agenda de recherche*, in *RFAP*, 1, 2012, 239 ss.

<sup>21</sup> Cfr. E. GROSSO, *La Francia*, in P. CARROZZA, A. DI GIOVINE, G.F. FERRARI (a cura di), *Diritto costituzionale comparato*, I, Laterza, Roma-Bari 2019, 108 ss., spec. 131 ss.

<sup>22</sup> Cfr. ancora E. GROSSO, *op. cit.*, *passim*.

l'aspirazione alla differenziazione su scala locale che riecheggia nelle dichiarazioni del Presidente Macron menzionate in apertura, nonché nelle disposizioni normative della citata *loi «3Ds»*, 2022-217 del 21 febbraio 2022.

II. È in questo contesto di “fermento istituzionale”, quindi, che occorre posizionare il presente lavoro.

Evidentemente il contesto dell'indagine presuppone una certa consapevolezza anche dell'esperienza giuridica nell'ambito della quale la dinamica sopra rappresentata ha avuto modo di svolgersi concretamente: una dialettica che presenta radici profonde, come dimostrano le notazioni afferenti all'evoluzione storica<sup>23</sup> che ha condotto all'attuale quadro istituzionale, organizzativo e funzionale accolto nel sistema amministrativo francese; forse, si potrebbe dire, un'“inquietudine” che è stata recentemente acuita, oltre che dai richiamati fattori sovranazionali riconducibili alla crisi economica e finanziaria, anche dalle pressioni riscontrate dalle amministrazioni francesi<sup>24</sup> – per vero, pare di potersi asserire, non solo da quelle – nel tentativo di gestire la pandemia da Covid-19.

Si tratta, tuttavia – come si avrà modo di constatare dalle implicazioni delle recenti riforme e da una vista delle tendenze storicamente sedimentate che sovente si ripresentano nelle riforme territoriali francesi – di moti che affondano le proprie ragioni in un'endemica “incapacità” di stabilizzare il sistema delle relazioni multilivello ascrivibile al policentrismo amministrativo francese, nel quadro della perdurante ricerca di un equilibrio che presenta come sfondo dogmatico-giuridico il principio di *uniformità* dell'organizzazione amministrativa, il quale ha avuto modo di affermarsi in Francia già a partire dall'Assemblea nazionale costituente e di consolidarsi sino ai giorni nostri.

Senonché, adottando un diverso approccio nell'analisi giuridica, ci si potrebbe agevolmente rendere conto di come siffatta “incapacità”, laddove osservata da un diverso angolo visuale, possa allo stesso tempo rappresentare con

---

<sup>23</sup> Sulla quale v. *infra*, Cap. I.

Del resto, come aveva già avuto modo di avvertire B. MIRKINE GUETZÉVITCH, *Le costituzioni europee*, trad. it., Edizioni di Comunità, Milano 1954, 6, in effetti la dimensione storica del fenomeno giuridico, che si rivolga a singoli istituti oppure a macro-categorie, se non addirittura ordinamenti o sistemi giuridici, rappresenta «[...] parte integrante dell'oggetto stesso dell'osservazione giuridica», ragion per cui non può mancare – anche nello studio del diritto positivo – una chiara coscienza della genesi storica e della concreta evoluzione normativo-ordinamentale di ciò che lo studioso ha assunto ad oggetto della propria indagine.

<sup>24</sup> Cfr. ampiamente, sul punto, ad es. H. PULIAT, S. NADAUD (dir.), *La crise de la Covid-19. Comment maintenir l'action publique?*, Lexis Nexis, Paris 2020; O. RENAUDIE, *Collectivités territoriales et compétences en santé publique: sortir de l'ambiguïté?*, in *RFAP*, 4, 2020, 901 ss. Per il sistema belga, che presenta quale punto di contatto, cfr. S. PARSA, M. UYTENDAELE (coord.), *La pandémie de Covid-19 face au droit*, Anthemis, Limal 2020, spec., L. RIGAUX, M. UYTENDAELE, *L'impact du Covid-19 sur le gouvernement fédéral et les parlements*, ivi, 43 ss.

buona probabilità anche la vera forza dell'ordinamento locale transalpino, per sua natura estremamente complesso – sia sul fronte dell'organizzazione amministrativa, sia rispetto alla concreta articolazione delle competenze intestate ai livelli di governo che ne costituiscono l'architettura istituzionale – ed, al contempo, altrettanto affascinante agli occhi dello studioso: sicché essa pare disvelare, per converso, un'incredibile vivacità delle collettività locali benché inserita – e, forse, per tale motivo anche paradossalmente alimentata<sup>25</sup> – nel contesto di uno Stato fortemente accentrato.

III. La descrizione dei fenomeni richiamati e l'analisi giuridica che ne deriva si collocano a pieno titolo, dunque, nella parabola evolutiva del *decentramento* francese, che, in fondo, presenta qualche interessante punto di contatto anche con l'ordinamento italiano, nel quale il principio di unità ed indivisibilità della Repubblica consacrato nell'art. 5 Cost. conforma – a sua volta venendone corroborato<sup>26</sup> – il principio fondamentale del pluralismo autonomistico ed informa, plasmandone l'attuazione concreta nel diritto vivente, i principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione accolti nell'art. 118 della Costituzione repubblicana<sup>27</sup>. Anche questo non stupisce del tutto, specialmente se si considera l'originaria provenienza del nostro sistema amministrativo direttamente da quello transalpino, come per vero è dato registrare in riferimento ad un'intera famiglia di ordinamenti europei, corrispondenti ad altrettanti Paesi, ove il modello

---

<sup>25</sup>Non lascia indifferenti, anche solo ad una vista sommaria, l'apparente contraddizione insita nel rapporto intercorrente tra Stato e collettività territoriali nell'ordinamento francese, in ragione della quale pur costituendo queste ultime Enti amministrativi privi di autonomia – almeno nei termini e secondo l'accezione invalsa nel sistema italiano – in verità esse traducono siffatto regime giuridico in una notevole vitalità e in un dibattito pubblico che le vede perennemente al centro dell'attenzione dei commentatori e della politica nazionale. In sostanza, ciò che traspare – e che trova riscontro anche nell'interesse costantemente manifestato dagli studiosi del diritto amministrativo in conseguenza di quello del legislatore transalpino – è un'indiscussa consapevolezza circa il rilievo che assume l'architettura del governo locale per l'attuazione delle politiche pubbliche che coinvolgono direttamente, o non direttamente, lo Stato; quasi si trattasse di un legame a doppio filo. Di questa consapevolezza si dirà in modo più approfondito *infra*, nelle *Riflessioni conclusive* del presente lavoro.

<sup>26</sup>Questo è l'insegnamento di G. BERTI, *Art. 5*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, I, Zanichelli, Bologna-Roma 1975, 277 ss., spec. 293, ove si afferma che il principio di unità ed indivisibilità si pone spesso in una sorta di apparente contrapposizione con quello autonomistico, in quanto i due principi opererebbero su piani differenti ma, al contempo, esigerebbero entrambi piena attuazione, con la conseguenza che quanto più i due livelli dovessero essere confusi – soprattutto dagli interpreti, ma probabilmente anche dallo stesso legislatore – tanto maggiormente acuita risulterebbe la dialettica tra le esigenze da essi promananti.

<sup>27</sup>Su cui v. *ex multis*, ad es., per la profondità di analisi, V. CERULLI IRELLI, voce *Sussidiarietà (dir. amm.)*, in *Enc. giur.*, XXX, s.d., 2003, nonché ID., *Sussidiarietà (dir. amm.)*, in *Enc. giur.*, XII (agg.), 2004.

francese ha avuto modo di circolare influenzandone le istituzioni territoriali e non solo<sup>28</sup>.

Tuttavia, sono parecchi anche gli elementi differenziali, non solo dal punto di vista dell'architettura del governo locale – e prima ancora della forma di Stato<sup>29</sup> entro la quale essa si articola – quanto, soprattutto, della prospettiva valoriale e della cornice di principio a partire dalla quale il legislatore osserva e, consequenzialmente, disciplina il sistema amministrativo di pertinenza. Un approccio dal quale, forse, potremo in futuro trarre insegnamento al fine di migliorare la coerenza intrinseca del sistema domestico delle autonomie, atteso il diverso approccio adottato nei due Stati, pur a fonte di sollecitazioni ed esigenze tra loro non distanti, se non, in alcuni casi, addirittura comuni<sup>30</sup>.

Benché questo aspetto di comparazione per singoli argomenti tra i sistemi francese e italiano non venga puntualmente affrontato nel presente lavoro, essendo al contrario scientemente lasciato sullo sfondo del medesimo e rimandato ad una futura ulteriore ricerca adeguatamente approfondita<sup>31</sup>, riesce invece im-

<sup>28</sup> Sul punto, rappresenta ancora oggi un riferimento l'opera di L. VANDELLI, *Poteri locali. Le origini nella Francia rivoluzionaria. Le prospettive nell'Europa delle regioni*, Il Mulino, Bologna 1990, spec. 95 ss., ove l'Autore prende in considerazione, a partire dall'ordinamento francese, il sistema italiano, spagnolo, portoghese, belga, olandese e lussemburghese operando una magistrale comparazione in riferimento a molti degli aspetti caratterizzanti il sistema territoriale transalpino, con il fine di comprendere la trama delle prospettive evolutive promananti dalla diffusione del sistema amministrativo francese in altri ordinamenti. Quanto agli ordinamenti dell'Europa centrale e dell'Est, cfr. anzitutto G. MARCOU, *Structures territoriales et finances locales dans les pays du Centre-Est européen*, in *Politiques et management public*, 1, 1996, 109 ss.; ID., *L'adaptation des structures territoriales face à la politique régionale communautaire*, in *Revue d'études comparatives Est-Ouest*, 3, 2002, 131 ss., nonché, nella dottrina italiana più recente, specialmente con riferimento a Polonia, Repubblica Ceca e Slovacchia, pur con tutt'altro profilo metodologico, cfr. A. ANGELI, *La circolazione del sistema francese di decentramento regionale nell'Europa centro-orientale*, Franco Angeli, Milano 2018, spec. 79 ss.

<sup>29</sup> Infatti i rapporti tra Stato e autonomie nell'ordinamento italiano, a differenza di quanto accade in quello francese, si situano nell'alveo della forma di stato regionale, dal momento che mentre le nostre autonomie regionali risultano titolari, sulla base della Costituzione, di una potestà legislativa "piena" del tutto simile a quella sperimentata dallo Stato attraverso il Parlamento, nell'ordinamento francese le regioni – ancorché disciplinate in Costituzione – vengono qualificate come regioni "amministrative".

<sup>30</sup> Ci si riferisce, ancora, al fatto che sia la riforma territoriale francese, sia l'omologa riforma italiana, presentano similitudini nella genesi occasionata dalle esigenze del razionalismo economico e nei correlativi approdi, pur con alcune differenze di cui si dirà *infra*, nelle *Riflessioni conclusive* del presente lavoro. Sul tema, cfr. anche L. VANDELLI, M. DE DONNO, *Évolutions de la décentralisation en France et en Italie: un regard comparé*, in *Ist. Federalismo*, 4, 2016, 867 ss.

<sup>31</sup> Si ritiene, infatti, che le suggestioni offerte da una comparazione per opposti e per affinità tra sistema francese e sistema italiano, nella logica di considerare alcuni elementi sui quali si ritiene possa essere utile soffermare l'attenzione ai fini di comprendere se e come, eventualmente, in-

mediatamente interessante comprendere – cosa che si è tentato di fare nel contributo<sup>32</sup> – da un lato, come l’impulso recato dal razionalismo economico abbia modificato l’assetto del governo locale francese e l’allocazione delle funzioni amministrative intestate a Comuni, Dipartimenti e Regioni e, dall’altro, come gli istituti espressione delle esigenze di differenziazione accolte nella c.d. *loi «3Ds»* si atteggiino rispetto al principio di *uniformità* ed alle prospettive del *decentramento* e della *deconcentrazione*.

Quanto sopra, nella consapevolezza di come la conoscenza dell’ordinamento straniero – anche rispetto a tematiche che ineriscono il diritto amministrativo – rappresenti già, di per sé, esplicitazione dell’approccio e dell’esercizio comparatistico<sup>33</sup> ed avvii alla piena comprensione di quegli elementi che, a buon titolo,

---

tervenire sulla disciplina nazionale interna – anche alla luce delle comuni ragioni che hanno indotto Francia e Italia ad avviare, nell’ultimo decennio, una riforma territoriale dagli effetti ancora da valutare, che a loro volta dovranno essere filtrati alla luce della recente pandemia – costituisca un lavoro sul quale ancora occorra attendere un’opportuna sedimentazione degli svolgimenti attualmente in corso, specialmente per quanto concerne l’ordinamento italiano. Si pensi alle prospettive di possibile attuazione del regionalismo differenziato, ai tentativi (al momento mai condotti a conclusione) di riforma del TUEL, alle dinamiche innescate dall’emergenza sanitaria ancora non del tutto sopita, nonché ad alcuni recenti *revirement* della Corte costituzionale che paiono spingere nel senso di una possibile, ma ancora tutta da delineare, riforma della stessa Legge 56/2014 (ci si riferisce, anzitutto, alle sentenze Corte cost. n. 33/2019 e Corte cost. n. 240/2021). Attraverso la comparazione si opera, infatti, nella consapevolezza che la gestazione di un ri-ordinamento domestico delle istituzioni locali, laddove ispirata ad altre realtà, come quella francese, necessiterebbe di una certa chiarezza quantomeno con riferimento a due aspetti: sia in ordine a quali possano essere gli elementi effettivamente importabili da altri ordinamenti, nonché a quali diversi elementi, invece – derivando dalle peculiarità intrinseche al sistema nel quale si inseriscono – risultino poco accorto operare con tale metodo senza opportuni accorgimenti; sia in ordine al contesto giuridico-istituzionale di recepimento, che dovendo essersi stabilizzato, tuttavia nel nostro caso pare ancora in una fase di transizione. Per le ragioni suesposte, ci si ripropone di tornare sul tema in un secondo momento, una volta che molti degli elementi richiamati avranno assunto una direzione più chiara, rispetto all’attuale incertezza complessiva che, purtroppo, domina le dinamiche di riassetto sia del governo locale, sia dell’assetto regionale italiani. Su quest’ultimo punto, cfr. ad es. L. VIOLINI, *Una forma di stato a regionalismo differenziato? Percorsi e argomenti per l’attuazione dell’art. 116, III comma, Cost.*, Giappichelli, Torino 2021.

<sup>32</sup> Cfr. *infra*, in particolare, le *Riflessioni conclusive*.

<sup>33</sup> Sul punto, ci si richiama alla lezione di GINO GORLA secondo il quale lo studio del diritto straniero rappresenta già, in sé e per sé, esercizio di comparazione, in quanto è da tale osservazione e ricognizione, nonché da siffatta analisi, che si possono comprendere i principi di regime giuridico – ed, infine, le più profonde evoluzioni di dettaglio – degli istituti oggetto di studio. Richiama espressamente tale approccio del Maestro, altrettanto autorevolmente, ad es. M. LUPOI, *La lezione di Gino Gorla per il comparatista oggi*, in *Foro it.*, 1994, V, 451-452, laddove l’Autore afferma quanto segue: «[...] Sono i comparatisti che debbono porre a nudo i *nomina* e spiegare le *regulae*. Dei *nomina* occorre mostrarne il terreno di coltura e la connessione con le strutture culturali e con le visioni assiologiche dell’ordinamento di provenienza [...]. Delle *regulae* occorre in primo luogo fornire una corretta descrizione; è come anche Gorla ha insegnato, la prima fra le

possono certamente ritenersi caratterizzanti dell'ordinamento giuridico d'origine – in questo caso, quello francese – benché precludano, allo stesso tempo, anche ad una più profonda conoscenza dell'organizzazione domestica delle autonomie territoriali<sup>34</sup>, la quale molto deve al sistema amministrativo d'Oltralpe.

IV. Se da una parte le dinamiche aggregative hanno mutato i rapporti di potere ed il legame tra istituzioni e territori, dall'altra parte, il riconoscimento di un rilievo puntuale alla *differenziazione* nello Stato unitario francese rappresenta un elemento di rottura rispetto alla tradizione amministrativa originaria, che sinora si era spinta, ad esempio, ad interpretare il principio di *libera amministrazione*, tutt'al più come qualcosa di quasi sovrapponibile alla potestà regolamentare degli Enti locali italiani<sup>35</sup>, cioè ad un carattere intrinseco – potremmo dire, connotato – al concetto stesso di autonomia locale<sup>36</sup>.

---

attività comparatistiche: spiegare il diritto altrui. Una spiegazione che (torniamo così al discorso iniziale) va condotta principalmente sulle fonti e non certo sui manuali di diritto straniero. In secondo luogo, occorre collocare le regole nel contesto sistematico dell'ordinamento di provenienza, senza arrestarsi al tecnicismo del singolo e specifico campo; anzi, se se ne è capaci, riportandole nel contesto dei *principia* – i modelli risolutivi dei principali temi di vita associata – e spostando su questo piano ulteriore il rapporto e la riflessione». Questo è il metodo adottato nel presente lavoro, che pur volendo scientemente rappresentare un contributo allo studio di una branca del diritto amministrativo straniero considerato, allo stesso tempo intende riportare l'attenzione dal dettaglio degli istituti descritti alla dimensione di principio, con la finalità di assecondare – seppur indirettamente e per il tramite del richiamo all'esperienza giuridica fondativa delle strutture domestiche del governo locale – una più profonda conoscenza anche dell'ordinamento italiano; e con essa, in definitiva, precludere ad una più compiuta riflessione anche rispetto all'ordinamento interno ed all'evoluzione che il diritto delle autonomie territoriali ha assunto e può ancora assumere alla luce delle recenti sollecitazioni della Consulta e della mancata compiutezza della riforma territoriale italiana, sulla base di quanto si è potuto apprendere con riferimento all'ordinamento straniero.

<sup>34</sup> Anche per tali ragioni, nella presente ricerca, si è deciso di menzionare espressamente l'ordinamento giuridico italiano e porlo in raffronto con le soluzioni adottate in quello francese. A tal proposito, cfr. *infra* quantomeno Cap. I, par. 2 e le *Riflessioni conclusive*, par. 1.

<sup>35</sup> Cfr. M. BOURJOL, *Libre administration et statut de la fonction publique locale*, Actes du colloque d'Angers, Cahiers du C.F.P.C., 13, octobre 1983, V ss., ove si afferma che «[...] *la libre administration implique en effet, pouvoir de prendre des actes administratifs et parmi ces actes, des règlements*».

<sup>36</sup> Si consideri, infatti, che secondo M.S. GIANNINI, voce *Autonomia pubblica (Teoria generale e diritto pubblico)*, in *Enc. dir.*, IV, Giuffrè, Milano 1959, 356 ss., spec. 357 e 364, fermo restando che l'unica accezione oggi ammissibile di autonomia attiene al «[...] potere normativo che dall'ordinamento sovrano è riconosciuto o attribuito a soggetti derivati: per intenderci [...] quello dei comuni o delle province», allora occorre sottolineare che l'«[...] autonomia normativa è quindi, oggi, per definizione, propria di soggetti non sovrani. Essa si definisce come il potere attribuito ad enti non sovrani di emanare norme giuridiche equiparate alle norme dell'ente sovrano». Tuttavia, precisa lo stesso autore che nel diverso campo dell'autonomia locale, il vocabolo assume un ulte-

Proprio al fine di cogliere le sfumature accennate e tracciare un percorso ricostruttivo delle possibili prospettive future, nel presente volume la descrizione dei principali interventi normativi francesi in materia di governo locale approntati nella stagione della crisi viene anticipata in prima battuta da un profilo storico-giuridico (capitolo primo), che pare indefettibile onde verificare le radici giuridiche di alcune soluzioni ancora oggi adottate a livello normativo<sup>37</sup>, nonché il loro innervarsi concreto e tangibile nei tratti caratteristici del sistema francese<sup>38</sup>.

---

riore e più ampio significato, in quanto essa «[...] non è però solamente un'autonomia organizzativa: è anche [...] un'autonomia normativa avente tratti caratteristici, per la collocazione nella gerarchia delle fonti assunta dagli atti normativi con cui si manifesta. Essa è quindi, per il suo contenuto giuridico, un'autonomia composita». Ne consegue che, accanto al fondativo carattere organizzatorio, le autonomie locali – potendosi dare un indirizzo politico-amministrativo anche in funzione del diretto legame con le comunità di riferimento – si giovano della capacità di autodefinire la propria azione anche attraverso la sperimentazione dell'autonomia *latu sensu* normativa.

<sup>37</sup> Sul punto, è possibile richiamare G. GORLA, *Diritto comparato e diritto comune europeo*, Giuffrè, Milano 1981, 8, spec. nt. 9, laddove l'Autore riporta il testo della prolusione al corso di diritto comparato dedicata alla memoria di TULLIO ASCARELLI, tenuta presso l'Università "La Sapienza" di Roma il 31 gennaio 1961, allorché ebbe a precisare che la «[...] comparazione nel diritto, essendo questo un fatto umano e quindi storico, vuol essere un processo graduale di conoscenza storica di due ordinamenti giuridici mediante il raffronto fra essi. Processo graduale di conoscenza storica che, partendo dal gradino più basso di una specie di cronaca comparata, culmina nella storia comparata degli ordinamenti giuridici messi a raffronto. [...] Lo studio storico-comparativo può servire anche ad evitare i difetti di una teoria generale [...] storicamente agnostica». Lo stesso Autore rammenta, tuttavia, in G. GORLA, *Ricordi della carriera di un comparatista. Dal diritto comparato al diritto comune europeo*, in *Foro it.*, 1980, V, 1, che l'«[...] apertura verso una concezione storicistica del diritto (base della comparazione)» è da far risalire, quanto alla sua vicenda scientifica personale, alla prolusione pavese del 6 dicembre 1946 dal titolo «*Il sentimento del diritto soggettivo in A. de Tocqueville*», nella quale Egli ebbe ad affermare, nell'esordio della stessa che rappresenta «[...] canone di interpretazione storica, ben noto se non sempre osservato, che il diritto, come espressione di una determinata civiltà, non si trova sempre e soltanto nelle leggi, nei codici, nelle opere dei giuristi, e che l'intimo significato delle leggi non va ricercato soltanto nella formula di esse, spesso statica e immobile nel volgere dei tempi, ma anche nel costume, nello spirito di quella data civiltà e nelle personalità eminenti che la rappresentano». A tal proposito, cfr. anche il richiamo già svolto in precedenza a B. MIRKINE GUETZÉVITCH, *op. ult. cit.*, 6.

<sup>38</sup> Infatti, da siffatta ricostruzione si deriverà un assetto assai chiaro degli elementi strutturali attorno ai quali è venuta evolvendo la disciplina delle collettività territoriali sino ai giorni nostri, ragion per cui tali principi verranno evidenziati nel testo anche nei capitoli dedicati alle recenti riforme territoriali ed alle soluzioni di continuità che, almeno presuntivamente, pare abbia talora tentato di operare il legislatore francese rispetto alla tradizione amministrativa precedente, almeno negli ultimi anni, nella logica di conservare una vista d'insieme che sia tributaria del passato per comprendere l'esistente giuridico e valutare, eventualmente, quali possano essere le prospettive future.

Ad esempio, emergerà che proprio a partire dalle vicende storiche tali da influenzare le diverse opzioni adottate dal legislatore d'Oltralpe, in ragione del fatto che «[...] *les régions n'ont qu'un peu plus de trente ans, tandis que les départements ont deux siècles et les communes des siècles*

Ne deriva per conseguenza che, alla necessitata brevità della ricostruzione storica, segua – quasi in un *continuum* descrittivo – una ricognizione degli elementi ricorrenti e caratterizzanti la disciplina dei livelli amministrativi del governo territoriale francese, seguita da un'analisi avente ad oggetto come tali tratti peculiari siano stati accolti e declinati nella Costituzione vigente<sup>39</sup>, nonché nelle principali fonti normative e legislazioni di settore della Repubblica (capitolo secondo).

Ampio spazio viene poi riservato alla ricognizione e al commento dei recenti interventi normativi di riforma del sistema delle collettività locali (capitolo terzo) – che hanno segnato in profondità la fisionomia della mappa locale e la distribuzione delle *compétences* tra i livelli amministrativi in cui si articola l'organizzazione territoriale francese<sup>40</sup> – assumendo come base di tale descrizione la

---

*d'existence*», un'analisi circa quali debbano essere effettivamente le competenze da intestarsi correttamente alle Regioni francesi richiederebbe pregiudizialmente di comprendere quale debba essere la loro vocazione istituzionale nel quadro delle collettività locali e del loro rapporto con lo Stato, sicché autorevole dottrina francese è giunta a configurare tale possibile ruolo, terminando tuttavia la propria analisi non già con osservazioni da considerarsi definitive, bensì rimandando ad un quesito ed esprimendosi in questi termini: «[...] *ce qui manque vraiment aux régions pour avoir un rôle incontesté, c'est une identité. Pour l'instant, elles ne l'ont pas. L'auront-elles un jour?*». Il riferimento è a J.-M. PONTIER, *Le rôle de la région aujourd'hui*, in A. GRANERO (dir.), *La France des 13 régions, une réforme aboutie?*, L'Harmattan, Paris 2020, 13 ss., spec. 37. Come può evincersi anche solo da tale opinione, l'evoluzione delle soluzioni di politica legislativa – se ben inquadrata a partire dalle ragioni sottese alle scelte del legislatore – consente di svolgere un'analisi di diritto positivo consapevole a tal punto da doversi arrestare laddove il terreno di indagine non sia sufficientemente stabilizzato alla luce della prassi amministrativa e del diritto vivente.

Per inciso, è appena il caso di notare che, benché il regionalismo italiano abbia seguito percorsi ben diversi, anche nei tratti peculiari, rispetto al decentramento regionale francese, cionondimeno anche in Italia esso ha vissuto e vive tuttora stagioni altalenanti, nelle quali all'entusiasmo regionalista hanno talora fatto seguito aspre critiche sia all'attività normativa delle Regioni stesse, sia alla declinazione del loro rapporto rispetto allo Stato ed alle sue leggi: sul punto, sia sufficiente rimandare alle celebri considerazioni espresse, negli anni successivi al primo trasferimento di compiti alle Regioni ordinarie in attuazione della delega conferita con la Legge 281/1970, da un grande Maestro come M.S. GIANNINI, *Del lavare la testa all'asino*, in A. BARBERA, F. BASSANINI, *I nuovi poteri delle regioni e degli enti locali. Commentario al decreto n. 616 di attuazione della legge 382*, Il Mulino, Bologna 1978, 7 ss., nonché, di recente, pur sempre in chiave critica, al saggio di M. CAMMELLI, *Regioni e regionalismo 1948-2013*, Editoriale Scientifica, Napoli 2014, già pubblicato con il titolo ID., *Regioni e regionalismo: la doppia impasse*, in *Le Regioni*, 4, 2012, 673 ss., numero monografico dedicato proprio alla “crisi delle Regioni”.

<sup>39</sup> Quanto sopra, sul presupposto che, come autorevolmente rammentato da G. CORDINI, *Elementi per una teoria giuridica della cittadinanza. Profili di Diritto Pubblico Comparato*, Cedam, Padova 1998, 21, in effetti «[...] riesce importante osservare che tutte le situazioni di natura costituzionale hanno tendenza a irradiarsi nei diversi rami del diritto».

<sup>40</sup> L'analisi, come si vedrà *infra*, Cap. III, è stata condotta non solamente con riferimento all'articolazione tra livelli di governo ed alla ricognizione del riparto delle competenze precipuamente intestate a ciascuno di essi ma, al contrario, è stata estesa anche agli istituti ed alle diverse forme

necessaria compenetrazione tra i profili organizzativi e quelli funzionali – cioè relativi alle attività, o meglio, ai compiti amministrativi effettivamente intestati a ciascuna collettività – dell'amministrazione locale, sul presupposto che dalla comprensione degli uni sia possibile apprendere la *ratio* dell'assetto individuato dal legislatore per gli altri<sup>41</sup>, giusta la «continuità»<sup>42</sup> sussistente nella teoria generale del diritto pubblico tra le due dimensioni menzionate<sup>43</sup>.

---

nelle quali si esplicitano la cooperazione interlocale e le aggregazioni tra Enti, con finalità di semplificazione della geografia amministrativa. La scelta si fonda sia sul presupposto del portato storico-giuridico assunto, nel diritto francese delle collettività territoriali, dai profili menzionati, disciplinati dalle leggi di settore transalpine già parecchi anni fa, nonché sul rilievo concreto che tali istituti dispiegano concretamente nella prassi amministrativa francese.

<sup>41</sup> Cfr. sul punto G. SCIULLO, *L'organizzazione amministrativa. Principi*, Giappichelli, Torino 2013, 11-12, ad avviso del quale è possibile individuare una sequenza logica degli ambiti di articolazione in generale dei fatti di organizzazione, secondo una suddivisione comunemente accettata. Egli si riferisce, anzitutto, alla «[...] disciplina della funzione di organizzazione, contenuta nelle disposizioni di rango in genere primario che definiscono le fonti (normative e non) dell'organizzazione e con ciò i titolari del potere organizzativo. Si tratta di quella normativa sull'organizzazione rilevante anche in sede di teoria degli ordinamenti giuridici. In secondo luogo, la individuazione degli interessi sociali come interessi pubblici e la loro articolazione in termini di funzioni giuridiche (ossia di poteri/doveri di curarle). [...] Successiva sul piano logico è l'allocazione delle funzioni presso centri di interesse (o figure soggettive) destinate a farsene carico, operazione questa che comprende la individuazione di tali centri, il riparto delle attribuzioni (ovvero il complesso dei compiti) fra i centri individuati e il conferimento dei poteri idonei allo svolgimento delle attribuzioni assegnate. Un quarto ambito è rappresentato dalla istituzione [...] dei centri di interesse individuati e dalla conformazione del loro ordinamento [...]. Un quinto ambito è costituito dalla disciplina dell'attività dei centri di interesse [...]. Ambiti distinti sono rappresentati dalla disciplina dell'elemento personale e da quello materiale delle strutture».

<sup>42</sup> Sostiene che vi sia siffatta continuità, nel senso di individuare un collegamento assai stretto tra amministrazione e attività, in particolare, M. NIGRO, *Studi sulla funzione organizzatrice della pubblica amministrazione*, Giuffrè, Milano 1966, 124. Lo stesso autore, ha avuto modo di sostenere (M. NIGRO, *op. ult. cit.*, 126 ss., spec. 130), del resto, che l'organizzazione rappresenti un'astrazione della prefigurazione dell'attività amministrativa, cioè un momento iniziale della stessa, mentre quest'ultima si porrebbe in relazione all'organizzazione in termini di «[...] traduzione dell'organizzazione in atti». Questa posizione tradizionale del nesso sussistente tra organizzazione amministrativa e funzioni-attività è stata per certi versi «estremizzata» nell'autorevole impostazione alla tematica offerta da G. BERTI, *La pubblica amministrazione*, Cedam, Padova 1968, 529, laddove l'Autore ha affermato che «[...] l'organizzazione è, rispetto all'amministrazione pubblica, un momento che contiene in se stesso, potenzialmente o effettivamente, tutta la vicenda amministrativa»: pur essendo chiara la ragione che ha spinto l'Autore a sostenere tale impostazione, secondo la quale l'attività sarebbe un corollario dell'organizzazione, si concorda con G. SCIULLO, *op. cit.*, 13, secondo il quale «[...] pare persuasivo mantenere un'autonomia concettuale dell'una rispetto all'altra».

<sup>43</sup> Ci si riferisce al fatto, in definitiva, che nella ricerca si è cercato di svolgere un continuo raccordo tra il «[...] complesso dei soggetti e delle strutture che svolgono attività di pubblica amministrazione» – definizione mutuata da C. FRANCHINI, *L'organizzazione*, in S. CASSESE (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo. Tomo I. Diritto amministrativo generale*, Giuffrè, Milano 2003,

Quanto sopra per portare, infine, a compimento la trattazione con alcune *Riflessioni conclusive*, intese a comprendere, da un lato, quale sia il grado di *coerenza* degli interventi normativi approntati nell'ordinamento transalpino sulla scorta della crisi economica e a verificare, dall'altro, quali potenzialità dispieghi la sperimentazione della *differenziazione* – sul piano sia normativo, sia amministrativo – nel contesto dello Stato unitario francese, come ridisegnato dalle riforme territoriali dell'ultimo decennio informate ad una nuova stagione del decentramento e come tuttavia consolidatosi, già a partire dagli accadimenti della Rivoluzione francese, sulle fondamenta del principio di uniformità e dei corollari che tradizionalmente commentatori ed interpreti direttamente ne sogliono derivare.

---

251 – nell'ambito del governo locale francese e le competenze in concreto esercitate con riferimento alle specifiche materie individuate dal legislatore.