



N. 62 - marzo 2015

## Riduzione del numero delle Regioni in Francia. La Legge n. 2015-29 del 16 gennaio 2015.

Il 17 gennaio scorso è stata pubblicata sul *Journal Officiel de la République Française* la [Loi n. 2015-29 du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral](#)<sup>1</sup>.

Annunciata dal Presidente Hollande nel gennaio 2014, [illustrata in via ufficiale dallo stesso Presidente](#) il 2 giugno 2014<sup>2</sup> e varata dal [Consiglio dei Ministri del 18 giugno 2014](#), la riforma ha suscitato un acceso dibattito, tanto da impedirne l'adozione entro l'estate 2014, come avrebbe voluto il Primo Ministro Valls.

La Legge in commento rappresenta la seconda tappa di una più ambiziosa riforma territoriale perseguita dal Presidente Hollande, il cui primo passaggio è stata l'approvazione - nel gennaio 2014 - della [Legge per la modernizzazione dell'azione pubblica territoriale e l'affermazione delle metropoli](#)<sup>3</sup>. Il terzo asse della riforma è invece rappresentato dal [progetto di legge n. 636](#), recante *'Nouvelle organisation territoriale de la République'* (NOTRe), depositato in Senato il 18 giugno 2014,

[attualmente in itinere](#), finalizzato principalmente alla sostituzione della clausola di competenza regionale generale con competenze specifiche affidate per legge a livello di 'collettività', nonché alla razionalizzazione della carta intercomunale. In estrema sintesi, si può affermare che la proposta di riforma delle competenze formulata dal Governo con tale progetto di legge mira a riservare le competenze economiche alle Regioni e compiti di solidarietà sociale e territoriale ai Dipartimenti, storiche strutture territoriali dimensionalmente intermedie tra Comune e Regione, in qualche modo assimilabili alle Province italiane<sup>4</sup>.

Si ricorda che, ai sensi dell'articolo 1 della Costituzione francese, "l'organizzazione della Repubblica è decentralizzata" ([Legge costituzionale n. 2003-276](#)). La Francia conta attualmente 36.700 Comuni, 2.600 Istituzioni intercomunali<sup>5</sup>, 101 Dipartimenti<sup>6</sup> e 27 Re-

<sup>1</sup> Al seguente link è possibile consultare l'intero dossier legislativo: <http://www.senat.fr/dossier-legislatif/pjl13-635.html>

<sup>2</sup> Si veda la [Nota Breve n. 32 \(giugno 2014\)](#), [Discorso di Hollande sulla nuova struttura di Comuni e Regioni in Francia](#).

<sup>3</sup> La [Loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles \(JORF n°0023 du 28 janvier 2014\)](#) ha innovato la politica territoriale e istituito le "Città metropolitane" (*Métropoles*), definendone le competenze.

<sup>4</sup> Sul ruolo del Dipartimento nell'organizzazione locale francese, si veda il contributo di Serena Pascucci, [L'amministrazione dipartimentale francese e la riforma costituzionale del 2003](#), Luiss, Amministrazione in Cammino.

<sup>5</sup> Con il termine "[intercomunalità](#)" si intende la possibilità per i comuni di esercitare determinate competenze tramite forme di cooperazione, utilizzando strutture di natura associativa o federativa. Tali forme di cooperazione, disciplinate dalla legislazione nazionale, sono intese a superare le difficoltà gestionali legate al numero dei comuni in Francia. Le riforme legislative, sin dagli anni Novanta, hanno fatto perno sul decentramento territoriale e sulla cooperazione intercomunale, favorendo con incentivi e risorse statali gli organismi sovracomunali maggiormente integrati e con regime fiscale autonomo. Il Governo ha favorito lo sviluppo di tale cooperazione, in particolare nel 2004 con

gioni amministrative (22 metropolitane e 5 d'oltremare). Il Paese è dunque strutturato su quattro livelli amministrativi, che esercitano parti di competenze nelle medesime materie e costituiscono la cosiddetta 'millefoglie territoriale', un sistema complesso e insoddisfacente sul piano dell'efficienza e della sostenibilità economica, secondo il governo Valls, che intende riformarlo nel senso della semplificazione.

Parte di tale processo di semplificazione è rappresentato dalla Legge in commento. Approvata in via definitiva dall'Assemblea Nazionale il 17 dicembre 2014, la Legge riduce il numero delle Regioni da 22 a 13, rendendole - nelle intenzioni del Governo - di dimensione europea e motrici dello sviluppo economico locale. Modifica, inoltre, il meccanismo che consente ai Dipartimenti di cambiare Regione con referendum locale, interviene sui meccanismi elettorali regionali, e modifica il calendario elettorale per le prossime elezioni dei Consigli regionali.

La Legge si compone di **11 articoli**.

Gli **articoli 1-3** costituiscono il primo Capitolo, che reca *'Disposizioni relative alla delimitazione delle regioni'*.

L'**articolo 1**, modificando l'articolo [L. 4111-1 del Codice generale delle collettività territoriali](#), stabilisce - a decorrere dal 1° gennaio 2016 - una riduzione delle Regioni secondo il seguente assetto<sup>7</sup>:

- Alsace, Champagne-Ardenne e Lorraine;
- Aquitaine, Limousin e Poitou-Charentes;
- Auvergne e Rhône-Alpes;

- Bourgogne e Franche-Comté;
- Bretagne;
- Centre;
- Île de France;
- Languedoc-Roussillon e Midi-Pyrénées;
- Nord - Pas-de-Calais e Picardie;
- Basse-Normandie e Haute-Normandie;
- Pays de la Loire;
- Provence-Alpes-Côte d'Azur.

Alle Regioni sopra elencate deve aggiungersi la Corsica su cui, in ragione delle specificità territoriali, la riforma non incide (analogamente a quanto avviene per i territori d'oltremare).

**Il numero complessivo delle Regioni risulta pertanto ridotto da 22 a 13: sei non sono state modificate rispetto all'assetto territoriale precedente, mentre sette rappresentano l'esito di accorpamenti tra più Regioni.** Le tre fusioni più contestate sono state quella tra Alsazia, Champagne-Ardenne e Lorena (osteggiata dai rappresentanti dell'Alsazia), quella tra Nord-Pas-De-Calais e Piccardia, e quella tra Languedoc-Roussillon e Midi-Pyrénées. Più condivise invece le fusioni tra Aquitaine, Limousin e Poitou-Charentes; tra Bourgogne e Franche-Comté; e tra Auvergne e Rhône Alpes. Pienamente condivisa l'unificazione tra Bassa e Alta Normandia.

Sul piano demografico, **dopo l'entrata in vigore della riforma la popolazione media di tutte le Regioni aumenterà da poco più di 3 a quasi 5 milioni di abitanti (+64,24%).** Nello specifico, 5 Regioni presenteranno una popolazione compresa tra 3,5 e 3,6 milioni di abitanti e 7 una popolazione maggiore di 4 milioni. Fanno eccezione la Regione più grande (l'Île de France della capitale Parigi, con quasi 12 milioni al 1° gennaio 2014) e quella più piccola (la Corsica, [la cui popola-](#)

la riforma del [Code Général des Collectivités Territoriales](#) e il contestuale rafforzamento del decentramento amministrativo in favore degli enti locali.

<sup>6</sup> 96 metropolitane e 5 d'oltremare.

<sup>7</sup> Sul sito del Governo francese si può consultare la mappa interattiva [Avant/après: la carte animée de 22 a 13 régions](#).

zione al 1° gennaio 2014 era di 323.092 abitanti)<sup>8</sup>.

In termini economici, la nuova articolazione regionale francese si presenta più omogenea rispetto all'assetto precedente: infatti **la maggior parte delle Regioni si attesterà nella media tra i 100 e i 150 miliardi di PIL**. Fanno eccezione da un lato la Regione 'Centre' (che può contare su un PIL di 67 miliardi di euro) e la Corsica (con un PIL di appena 8 miliardi), e dall'altro le due Regioni con il PIL più elevato, ovvero l'Ile de France (612 miliardi, pari a un terzo del PIL nazionale) e la nuova futura Regione Auvergne-Rhône-Alpes (231 miliardi di euro)<sup>9</sup>.

Nel suo complesso, la riforma territoriale intende rispondere all'esigenza, più volte sottolineata - come già ricordato - dal Presidente Hollande, che le Regioni assumano in seguito alla riforma **dimensioni più europee, con maggiori capacità di costruire strategie territoriali e di gestire nuove e accresciute responsabilità**<sup>10</sup>. La riforma dell'assetto regionale persegue inoltre un **risparmio di spesa fino a 25 miliardi di euro, in base a stime di fonte governativa**<sup>11</sup>.

L'**articolo 2** della Legge fornisce indicazioni relative alla scelta del nome e del capoluogo delle nuove Regioni, prevedendo che essi siano stabiliti con decreto del Consiglio di Stato, previo parere del Consiglio regionale

della Regione costituita, entro la data del 1° ottobre 2016.

L'**articolo 3** modifica - a decorrere dal 1° gennaio 2016 - il cd. 'diritto di opzione', ovvero il meccanismo previsto dal **Codice generale delle collettività territoriali** per permettere ai Dipartimenti di mutare Regione mediante l'indizione di un referendum locale. Tale diritto potrà essere esercitato tra il 2016 e il 2019 e necessiterà dell'avallo dei due Consigli regionali coinvolti e del voto favorevole del Consiglio generale, espresso a maggioranza qualificata (tre quinti dei voti)<sup>12</sup>. Si ricorda inoltre che l'articolo **L. 4122-1-1 del Codice generale delle collettività territoriali** attribuisce ai Dipartimenti e a due Regioni contigue il potere di chiedere, con deliberazioni concordanti delle rispettive assemblee deliberanti, una modifica dei confini regionali al fine di includere un Dipartimento nel territorio di una Regione limitrofa. L'iniziativa della modifica deve provenire da almeno il 10% dei membri dell'assemblea e la procedura di modifica territoriale è operata con decreto del Consiglio di Stato.

In tale contesto sembra opportuno ricordare che - nelle intenzioni del Presidente Hollande - il **Consiglio generale**<sup>13</sup>, ovvero l'assemblea deliberativa del Dipartimento, dovrà venire meno e le relative attribuzioni dovranno essere assorbite dalle ridisegnate Regioni e dal rafforzamento dell'intercomunalità. Tale percorso verrà attuato con gradualità e flessibilità in quanto, **ha precisato Hollande**, il Consiglio generale svolge un ruolo fondamentale nella solidarietà locale e nei servizi alle persone vulnerabili. L'obiettivo cui punta il Presidente è una riforma costituzionale che preveda l'abolizione dei Consigli generali nel 2020. Da qui ad allora, nelle sue intenzioni,

<sup>8</sup> Si veda al riguardo il contributo di [Vittorio Ferri, Taglio delle Regioni? Dalla Francia una lezione al federalismo italiano.](#)

<sup>9</sup> Si vedano, al riguardo, i dati forniti da [Edoardo Secchi, La nuova cartina geografica delle regioni francesi.](#)

<sup>10</sup> Si fa presente in proposito che la Carta delle Regioni ha subito diverse modifiche nel corso dell'iter legislativo: il numero delle Regioni è passato da 13 a 14 (numero proposto da Hollande), a 15 per poi tornare di nuovo a 13.

<sup>11</sup> Così a *Le Figaro*, il Segretario di Stato alla riforma territoriale, André Vallini, **che stima un risparmio annuo dai 12 ai 25 miliardi** di euro. Ulteriori dati sull'impatto economico della riforma sono forniti nello Studio sull'impatto del progetto di legge, risalente al 17 giugno 2014 e consultabile al seguente URL: <http://www.senat.fr/leg/etudes-impact/pj113-635-ei/pj113-635-ei.pdf>

<sup>12</sup> Si fa presente in tale contesto che l'art. 1 della **Loi n° 2013-403 du 17 mai 2013 relative à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des conseillers communautaires, et modifiant le calendrier électoral** ha stabilito per il Consiglio generale la nuova denominazione di Consiglio dipartimentale.

<sup>13</sup> Per la denominazione Consiglio generale/ Consiglio Dipartimentale si veda la nota precedente.

le elezioni per i Consigli dipartimentali si terranno lo stesso giorno previsto per le future grandi regioni, con il sistema elettorale approvato nel maggio 2013<sup>14</sup>.

I successivi **articoli da 4 a 7** della Legge danno corpo al Capitolo II, recante *'Disposizioni relative alle elezioni regionali'*.

In particolare, l'**articolo 4** aggiunge un periodo all'articolo [L. 335 del vigente Codice elettorale](#), stabilendo che la città metropolitana di Lyon è assimilata, ai fini elettorali, a un dipartimento.

L'**articolo 5** introduce una tabella che individua, in base al nuovo assetto regionale, per ciascuna Regione, gli effettivi dei Consigli regionali, i Dipartimenti e il numero di candidati per settore dipartimentale.

L'**articolo 6** modifica l'articolo [L. 338-1 del Codice elettorale delle collettività territoriali](#), concernente le modalità di ripartizione dei seggi a ciascuna lista elettorale nell'ambito delle elezioni regionali<sup>15</sup>. Tale modifica è fi-

nalizzata ad assicurare un numero minimo di consiglieri regionali (2 o 4) per ciascun dipartimento, in base al criterio della popolazione ivi residente. In particolare, si prevede che, se in esito alla ripartizione dei seggi prevista per legge un dipartimento con popolazione inferiore a 100 mila abitanti non conta almeno 2 consiglieri regionali, uno o più seggi attribuiti alla lista arrivata in testa a livello regionale sia o siano riattribuiti alla/e sezione/i dipartimentale/i di tale lista, affinché ogni dipartimento disponga di almeno 2 seggi. Alla stessa stregua, si prevede che, se dopo la prevista ripartizione dei seggi, i dipartimenti con popolazione uguale o superiore a 100 mila abitanti non contano almeno 4 consiglieri regionali, si proceda ad analoga riattribuzione, affinché ogni dipartimento disponga di almeno 4 seggi.

L'**articolo 7** stabilisce che quanto previsto dal Capitolo in esame si applicherà a partire dal prossimo rinnovo generale dei Consigli regionali, che il successivo **articolo 10** fissa al dicembre 2015.

Gli **articoli 8 e 9** costituiscono il Capitolo III, recante *'Disposizioni relative alla sostituzione dei Consiglieri dipartimentali'*. Si prevede che, in caso di annullamento delle elezioni o nell'eventualità in cui il posto si renda vacante per altre cause, si proceda ad un'elezione parziale. Non è possibile procedere al rinnovo parziale nei sei mesi precedenti il rinnovo generale dei Consigli dipartimentali.

Il Capitolo IV, *'Disposizioni relative al calendario elettorale'*, con l'**articolo 10**, appor-

dipartimentali secondo la regola della media più alta. Si prevede che, qualora vi siano più sezioni dipartimentali con la medesima media per l'attribuzione dell'ultimo seggio, questo venga attribuito alla sezione dipartimentale che ha ottenuto il maggior numero di voti; in caso di parità, il seggio è attribuito al più anziano dei candidati suscettibili di essere proclamati eletti. I seggi sono attribuiti ai candidati secondo l'ordine di presentazione per sezione dipartimentale. Nelle Regioni costituite da un solo dipartimento, i seggi sono attribuiti nell'ambito della circoscrizione regionale secondo le medesime regole.

<sup>14</sup>Si tratta, nello specifico, delle Leggi: [Loi organique n° 2013-402 du 17 mai 2013 relative à l'élection des conseillers municipaux, des conseillers communautaires et des conseillers départementaux](#) e [Loi n° 2013-403 du 17 mai 2013 relative à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des conseillers communautaires, et modifiant le calendrier électoral](#). Tali provvedimenti modificano le modalità di elezione dei consiglieri generali, che saranno denominati "consiglieri dipartimentali". Gli eletti saranno designati per 6 anni, a scrutinio "binominale" (un uomo e una donna). In generale le leggi citate si pongono l'obiettivo di assicurare parità di accesso per uomini e donne agli enti locali e di rafforzare la legittimità democratica dell'intercomunalità. Per un'analisi della legge 2013-403, si vedano i seguenti contributi: [Assemblée des Communautés de France, Les dispositions spécifiques sur l'intercommunalité, Mai 2013](#); [Le Courrier des maires et des élus locaux, La réforme des scrutins locaux – Analyse juridique](#).

<sup>15</sup> Si ricorda, al riguardo, che - in applicazione dell'**articolo L. 338** - i consiglieri regionali sono eletti in ogni Regione a scrutinio di lista a doppio turno senza modifica dei nomi e dell'ordine di presentazione dei candidati. Ogni lista è costituita da tante sezioni quanti sono i dipartimenti compresi nella Regione; in applicazione del citato **articolo L. 338-1**, i seggi attribuiti a ciascuna lista ai sensi dell'**articolo L. 338**, sono ripartiti tra le sezioni dipartimentali che la compongono in proporzione ai voti ottenuti dalla lista in ogni dipartimento. I restanti seggi sono ripartiti tra le sezioni

ta modifiche al termine del mandato dei Consiglieri dipartimentali, stabilendo che il primo rinnovo generale avverrà nel marzo 2015. Al contempo stabilisce che il rinnovo del mandato dei Consiglieri regionali eletti nel marzo 2010 avvenga a dicembre 2015<sup>16</sup>.

Infine il Capitolo V *'Disposizioni relative alle conseguenze della modifica del calendario elettorale sul calendario di realizzazione della carta intercomunale nella Regione Île-de-France'* si compone dell'[articolo 11](#). Incidendo sulla Legge n. [2014-58 del 27 gennaio 2014](#), la disposizione differisce dal 28 febbraio al 31 maggio 2015 il termine per la realizzazione del progetto di schema regionale di cooperazione intercomunale relativa ai comuni della Regione Île-de-France. La data fissata per la pubblicazione del predetto schema slitta, conseguentemente, da luglio a settembre 2015.

---

<sup>16</sup> Ciò in deroga all'[articolo L. 336 del Codice elettorale](#) che stabilisce che i consiglieri regionali sono eletti per un mandato di 6 anni e che le elezioni hanno luogo contestualmente al rinnovo generale dei Consigli dipartimentali. A tale articolo aveva già derogato l'articolo 47-II della [Legge n° 2013-403 del 17 maggio 2013](#), che aveva posto la scadenza del mandato dei consiglieri regionali e dei membri dell'Assemblea Corsa eletti nel marzo 2010 al marzo 2015.

**L'ultima nota breve:**

[N. 61 - marzo 2015](#)

[Disegno di legge A.S. n. 1791  
"Ratifica ed esecuzione  
degli Emendamenti alla  
Convenzione sulla protezione  
fisica dei materiali nucleari  
del 3 marzo 1980, adottati a  
Vienna l'8 luglio 2005, e  
norme di adeguamento  
dell'ordinamento interno"](#)

**nota breve**

sintesi di argomenti di attualità  
del Servizio Studi del Senato

I testi sono disponibili alla pagina:

<http://www.senato.it> – leggi e documenti – dossier di documentazione. Servizio studi – note brevi

progetto grafico the washing machine

[www.senato.it](http://www.senato.it)