

GUIDO GUIDI

IL NUOVO STATUTO DI PARIGI

SOMMARIO: 1. Le vicende storico-amministrative della città di Parigi dalla rivoluzione francese all'emanazione della legge 5 aprile 1884 *portant organisation des communes*. Una costante: la non applicazione del diritto comune. — 2. Dai decreti legge 21 aprile e 13 giugno 1939 alla legge n. 64-707 del 10 luglio 1964 *portant réorganisation de la région parisienne*. — 3. Le maggiori contestazioni al vecchio Statuto: la limitatezza dei poteri del Conseil municipal; l'assenza di un sindaco responsabile; lo strapotere dei due prefetti e il pesante regime fiscale. — 4. Il disegno di legge del Governo e i progetti presentati dalle varie componenti politiche. — 5. Critiche al d.d.l. e intervento del Ministro degli Interni M. Poniowski durante il dibattito in Parlamento. I progetti delle sinistre per un assetto amministrativo a « doppio livello ». — 6. L'approvazione del nuovo Statuto di Parigi con legge 31 dicembre 1975 n. 75-1331. La scelta di applicare il diritto comune. Coincidenza del comune con il dipartimento. — 7. Il Conseil de Paris: organo comunale e dipartimentale. Sua natura giuridica. — 8. La nuova distribuzione delle competenze tra gli organi. — 9. Il *maire* e le sue prerogative. — 10. Les *Commissions d'arrondissement*. — 11. Conservazione del *préfet de police*: la più importante eccezione al diritto comune. — 12. Il *préfet de Paris* e le sue residue funzioni. — 13. Il sistema finanziario. — 14. La *région d'Ile-de-France*.

1. - Il barone Haussman ⁽¹⁾, prefetto della Senna ininterrottamente dal 1853 al 1870, affermava che: « Paris appartient au Gouvernement » ⁽²⁾.

(1) Sulla politica e sulle opere realizzate da Haussmann si può consultare: P. LAVEDAN, R. PLOUIN, J. HUGUENY, R. AUZELLE, *Il barone Haussmann - Prefetto della Senna 1853-1870*, Milano 1978, Il Saggiatore.

(2) In un discorso pronunciato in una pubblica circostanza Haussmann dichiarava: « Paris est la centralisation même... N'est il pas évident que, de tous les actes pouvant s'accomplir en un tel centre, il n'en est pas un seul qui ne touche, à certains égards, le gouvernement, la nation même, ou des intérêts publics?... L'organisation indépendante de Paris, sans quelque forme qu'on la conçoive, ne serait autre chose que la création de l'Etat dans l'Etat ». In: M. FELIX, *Le régime administratif et financier de la ville de Paris et du Département de la Seine*, Tomo I, Paris 1957, 119 nota 1.

Per l'esistenza di un tale principio comunemente riconosciuto ed affermato da tutti i Governi, la storia amministrativa di Parigi, fin dal XIV secolo, si caratterizza per avere sullo sfondo come filo conduttore la contesa tra il potere centrale volto a conservare un rigidissima « tutelle » sulla città e le istanze cittadine che chiedono una sempre più ampia autonomia politico-amministrativa.

Tale scontro, nato dalla diffidenza, o meglio dalla paura ⁽³⁾, del potere centrale nei confronti di una città pronta a rivaleggiare e competere con le autorità di Governo ⁽⁴⁾, ha reso Parigi teatro di numerosi rivolgimenti politici.

La storia più recente delle vicende amministrative della città parte convenzionalmente dalla legge del 28 Pluviôse anno VIII (17 febbraio 1800). Questa, nello stabilizzare un sistema che ha subito un gran numero di modificazioni durante tutto il corso degli avvenimenti rivoluzionari della fine del '700 ⁽⁵⁾, contiene alcuni fondamenti che presiederanno alla organizzazione di Parigi fino all'emanazione della riforma del 1975.

In base a questa legge il Département de la Seine, creato il 13 gennaio 1790 ⁽⁶⁾ per decreto dell'Assemblée Nationale con giurisdizione su un'area di tre leghe di raggio (13

(3) « Ce souci se traduit aussi dans la politique des grands travaux, dont l'objectif secondaire est stratégique. Les grandes avenues doivent permettre de maîtriser les émeutes du faubourg Saint-Antoine et des quartiers populaires » ETIENNE, *Le statut de Paris*, Parigi 1975, 34.

(4) In una lettera scritta dal girondino Valazé il 4 maggio 1793 si legge: « Paris va devenir le tombeau de la liberté de l'univers. Une commune, une seule commune, ose lutter contre la représentation nationale ». JEAN TULARD, *Liberté ou tutelle de l'Etat? Le débat autour du Statut administratif de Paris: 1789-1889*, in *L'Administration de Paris (1789-1977)*, Paris 1979, 36.

(5) In proposito: FELIX, *Le régime administratif et financier*, cit., Tomo I, 65-89.

(6) In realtà in questa data nasce il Département de Paris che, immutato nella struttura e nei confini, prende il nome di Département de la Seine con la costituzione del 5 fructidor anno III.

km. circa) ⁽⁷⁾ da Notre-Dame, viene diviso in tre Arrondissements communaux ⁽⁸⁾, uno dei quali è costituito dalla sola Ville de Paris.

Come organi di dipartimento erano previsti: un Conseil général, un Préfet e un Conseil de Préfecture ⁽⁹⁾.

Parigi, pur essendo considerata un comune, a differenza delle altre municipalità comprese nei due Arrondissements communaux non parigini, non viene dotata di un proprio Conseil communal e le relative funzioni vengono demandate al Conseil général, organo del dipartimento ⁽¹⁰⁾. Il potere esecutivo è esercitato dal Prefetto della Senna.

Già da questa data la città è divisa in dodici arrondissements municipaux ⁽¹¹⁾ con a capo un *maire* e due *adjoints* incaricati di compiti amministrativi e, in particolare, delle funzioni concernenti lo stato civile.

Alla stessa legge del 28 Pluviôse risale anche l'istituzione del préfet de police, le cui attribuzioni saranno determinate dettagliatamente soltanto con il decreto consolare del 12 mesidor anno VIII (1° luglio 1800), con cui gli si riconosce il

(7) L'applicazione del diritto comune avrebbe richiesto la limitazione di dipartimenti con un'estensione non inferiore a 18 leghe di raggio. Prevalse però la soluzione indicata con queste motivazioni: «... Si Paris faisait partie de l'un des départements du royaume, quels que fussent et la modération et les principes d'équité de ses représentants, leur nombre prodigieux par rapport à celui des représentants des autres districts de ce département serait toujours une cause d'inquiétude et de crainte pour ces derniers ». FELIX, *Le régime*, cit., Tomo I, 84.

(8) Il primo arrondissement (Saint-Denis) comprendeva i comuni di: Pierrefitte, Pantin, Belleville, Clichy, La Garenne, Passy, Nanterre, Colombes, Franciade.

Il secondo (Sceaux) comprendeva: Vincennes, Montreuil, Charenton-le-Pont, Choisy-sur-Seine, Sceaux l'Unité, Châtillon, Ivry l'Union, Villejuif.

(9) Composto di cinque membri, esercitava le funzioni di tribunale amministrativo del dipartimento.

(10) L'art. 17 della legge del 28 Pluviôse anno VIII recita: « A Paris le conseil de département remplira les fonctions de Conseil municipal ».

(11) Questi in verità furono istituiti fin dalla legge del 19 vendémiaire anno IV (11 ottobre 1795), che, seguendo il criterio adottato per le città di più di cento mila abitanti, aveva diviso Parigi in più municipalités o arrondissements.

potere sulla polizia dipartimentale e municipale, sotto diretto controllo del Governo centrale.

Da questo assetto si ricava come la politica del Consolato e dell'Impero nei riguardi della Capitale si caratterizzasse per una estrema centralizzazione dell'apparato, soprattutto per effetto dell'assorbimento della municipalità parigina nella struttura del Département de la Seine.

Sotto la monarchia del luglio 1830, all'insegna delle nuove idee liberali, la legge 20 aprile 1834 porta alcune modifiche al sistema precedente. La maggiore concerne la creazione di un Conseil municipal per Parigi eletto su base censitaria e composto di 36 membri componenti di diritto anche il Conseil général dipartimentale. In questo modo cessa la confusione che la legge del Pluviôse aveva creato tra Conseil général de la Seine e Conseil municipal de Paris, dal momento che al comune e al dipartimento fanno capo due assemblee distinte e indipendenti ⁽¹²⁾.

Con legge del 18 luglio 1837 sull'organizzazione municipale è previsto un notevole aumento di poteri a favore dei comuni francesi: i consigli municipali infatti vengono inseriti nel processo decisionale locale con poteri d'iniziativa propri ⁽¹³⁾ e la possibilità di opporsi all'esecuzione delle deliberazioni assunte dal potere centrale ⁽¹⁴⁾. Parigi però è espressamente esclusa da tale legislazione.

Sotto la Seconda Repubblica, dopo gli avvenimenti rivoluzionari del '48, il Governo decreta il suffragio universale diretto dei Conseils municipaux, dei Conseils d'arrondisse-

(12) Oltre ai 36 membri del Conseil municipal di Parigi, il Conseil général de la Seine comprende altri 8 membri, quattro per ciascuno dei due arrondissements communaux non parigini.

(13) Si veda PEZANT, *Le Nouveau Statut de Paris, Notes et Etudes documentaires*, novembre 1976, n. 4332-4333.

(14) Les conseils municipaux et les conseils généraux [deviennent] libres de 'ne pas faire', sans cependant [avoir] la liberté de 'faire' (FELIX, *Le Régime administratif et financier*, cit., I, 105).

ments e dei Conseils généraux di tutta la Francia (Decreto 5 marzo 1849). Tale decreto esclude però ancora una volta Parigi e il dipartimento della Senna le cui assemblee elettive sono sostituite da una Commission départementale e una Commission municipale composte su designazione del Capo dello Stato (Decreto 3 luglio 1848).

Difformemente dalla politica seguita nell'ultima fase della Seconda Repubblica Luigi Napoleone segna qualche progresso nel senso della decentralizzazione e dell'autonomia delle strutture amministrative della Capitale. Infatti: estende all'Assemblea municipale l'applicazione della legge 18 luglio 1837; aumenta, con legge 16 giugno 1869, il numero degli Arrondissements municipaux che viene portato, a seguito dell'ampliamento dell'area ricompresa nel comune di Parigi, a venti ⁽¹⁵⁾; infine, anche da un punto di vista formale, con legge 5 maggio 1855, conferisce alla Commission municipale la denominazione originaria di Conseil communal.

È senz'altro vero che contemporaneamente furono ampliati anche i poteri di controllo del Governo ⁽¹⁶⁾; il giudizio espresso sulla politica perseguita nel II Impero a favore degli organismi locali operanti all'interno del dipartimento della Senna, tuttavia, rimane. Sta ciò a dimostrare tra l'altro l'approvazione avvenuta il 17 luglio 1870, di una legge che rese elettivi tutti i consigli municipali dei comuni ricompresi negli Arrondissements di Saint-Denis e di Sceaux. Parigi però, nonostante le pressanti istanze esistenti al suo interno, ne rimase ancora esclusa.

A seguito del conflitto franco-prussiano e della caduta del II Impero (4 settembre 1870), le rivendicazioni per una

(15) Per effetto di tale innovazione il numero dei componenti il Conseil municipal viene portato da 36 a 60 rispettando sempre il numero di tre membri per ciascun arrondissement.

(16) Così anche FELIX, *Le Régime administratif*, cit., 114.

più autonoma amministrazione si fecero sempre più incalzanti.

All'interno del fronte autonomista due erano le correnti rivendicative presenti. Una, moderata, si limitava a chiedere la creazione di un'entità municipale autonoma; mentre l'altra, rivoluzionaria, chiedeva per Parigi un vero e proprio potere di governo nell'ambito di una struttura federale che collocava la Capitale alla testa delle altre municipalità francesi in una sorta di federazione repubblicana di comuni.

La debolezza del governo provvisorio di Thiers e lo stato di assedio continuato facilitarono il prevalere delle tesi rivoluzionarie. Il 19 marzo 1871 infatti il Governo viene messo in fuga e costretto a ritirarsi a Versailles, mentre a Parigi s'istaura la Comune. In seguito alla sua proclamazione ufficiale, avvenuta il 28 marzo, Parigi torna ad avere così un proprio Conseil municipal eletto ⁽¹⁷⁾ cui gli avvenimenti assegnano un vero potere di governo ⁽¹⁸⁾ contrapposto a quello ufficiale di Versailles, con la pretesa inoltre di costituire il primo e il più importante di una federazione dei comuni francesi ⁽¹⁹⁾.

(17) Le elezioni a suffragio universale si svolsero il 26 marzo.

(18) Il ruolo fondamentale assegnato alla Comune si trova riassunto in un manifesto del 9 aprile 1871, redatto da Pierre Denis, Delescluze e Vallés e in un articolo di Pierre Denis pubblicato l'8 aprile dal giornale 'Cri du peuple', in cui tra l'altro si legge: « Les droits inhérents à la Commune sont: le vote du budget communal, recettes et dépenses; la fixation et la répartition de l'impôt; la direction des services locaux; l'organisation de la magistrature, de la police intérieure et de l'enseignement; l'administration des biens appartenant à la Commune; le choix par l'élection ou le concours, avec la responsabilité, et le droit permanent de contrôle et de révocation des magistrats ou fonctionnaires communaux de tous ordres; la garantie absolue de la liberté individuelle, de la liberté de conscience et de la liberté du travail; l'intervention permanente des citoyens dans les affaires communales par la libre manifestation de leurs idées; la libre défense de leurs intérêts: garanties données à ces manifestations par la Commune, seule chargée de surveiller et d'assurer le libre et juste exercice du droit de réunion et de publicité; l'organisation de la défense urbaine et de la garde nationale qui élit ses chefs et veille seule au maintien de l'ordre dans la cité ». (FELIX, *Le régime*, cit., 136-137).

(19) Nel trattato proposto dalla Comune al Governo di Versailles si legge:

Prima della caduta della Comune viene votata dall'Assemblée Nationale la legge 14 aprile 1871 per la riorganizzazione provvisoria dell'intero sistema municipale in attesa di soluzioni future definitive. Per Parigi essa prevedeva un Conseil municipal di 80 membri eletti a suffragio universale all'interno dei 20 arrondissements, oltre a un maire e tre adjoints d'arrondissements nominati dal Capo dello Stato. Per il resto si confermavano le soluzioni preesistenti.

Il regime si rivelò in vero provvisorio per tutti i comuni francesi tranne per Parigi. Infatti, passata la paura immediata della minaccia federalista e conservato il timore di altri eccessi rivoluzionari, il Governo non volle più concedere nulla alla Capitale, cosicché, mentre con legge 5 aprile 1884 si stabilivano le regole definitive valide ancora oggi sugli organi, la distribuzione delle funzioni, l'organizzazione e il funzionamento dei comuni francesi, Parigi ne restava espressamente esclusa, confermandosi l'obbiettivo di mantenere la Capitale fuori dall'applicazione delle norme di diritto comune.

Le spinte municipaliste e il ruolo politico della città non impedirono però che, nel tempo, essa acquistasse di fatto un'autonomia più spiccata di quella risultante dai testi legislativi ⁽²⁰⁾.

« ARTICLE PREMIER. — Paris est désormais ville libre. Le Gouvernement français reconnait la légitimité de la révolution communale accomplie le 18 mars 1871. Il renonce, pour l'avenir, à toute ingérence dans cette cité... »

ART. 2. — Le territoire de Paris comprend le Département de la Seine, moins les communes de ce département qui refuseraient, à la majorité des voix, de jouir des franchises communales. Ce territoire peut s'augmenter de toutes les communes des départements limitrophes qui déclareraient vouloir se fédérer avec la Commune de Paris et jouir de ses avantages...

ART. 3. — Paris et les communes fédérées restent villes françaises aux conditions qui sont indiquées dans le présent traité... » (FELIX, *Le régime*, cit., 137).

(20) A titolo meramente esemplificativo si può ricordare l'evoluzione del ruolo del Presidente del Consiglio municipale, che, mentre esplicava originariamente soltanto compiti di direzione dei dibattiti dell'assemblea, svolgendo un ruolo di rilevanza solamente interna, col tempo viene ad assumere di fatto la rappresentanza reale della città sia nei confronti del Governo che nei riguardi degli Stati

Dal 1884 fino all'emanazione dei due decreti legge del 1939, di cui tratteremo in seguito, il caso di Parigi, più che essere oggetto d'interventi legislativi ⁽²¹⁾, è al centro di un ampio dibattito politico che sfocia essenzialmente nell'elaborazione di un gran numero di proposte di legge.

Tali proposte si orientano tutte nel senso di un'estensione dell'indipendenza dal potere prefettizio. Sostanzialmente i progetti puntano:

— all'applicazione parziale del diritto comune, specialmente dopo l'emanazione della legge del 5 aprile 1884 ⁽²²⁾;

— ad assegnare la responsabilità dell'amministrazione di Parigi a un maire eletto con conseguente diminuzione delle attribuzioni del prefetto della Senna e del prefetto di polizia ⁽²³⁾;

esteri, contribuendo in tal modo a limitare le prerogative del prefetto della Senna che subiscono così un ridimensionamento a completo suo vantaggio.

(21) Gli unici interventi legislativi, in vero marginali, che hanno esteso l'applicazione della legge 5 aprile 1884 oppure hanno modificato il regime della legge 14 aprile 1871, si possono riassumere come segue:

Legge 29 marzo 1886 relativa all'elezione del consiglio municipale, recante disposizioni anche sulla formazione delle liste elettorali.

Legge 5 luglio 1886 sulla pubblicità delle sedute del consiglio.

Legge 2 aprile 1896 relativa alla durata del mandato di consigliere.

L'art. 2 della legge 16 aprile 1914, che rende applicabili a Parigi gli articoli 106, 107, 108 e 109 della legge 5 aprile 1884. Leggi 9 agosto 1882 e 25 giugno 1923 che modificano il numero degli adjoints ai maires d'arrondissement. Leggi 8 aprile 1914 e 29 dicembre 1926 che autorizzano il Consiglio a concedere ai propri membri una indennità annuale. Legge 10 aprile 1935 che porta a 90 il numero dei membri del Consiglio.

(22) Si vedano al riguardo i progetti presentati da: M. Sigismond Lacroix nel 1880; M. Lecherbonnier a nome della Commissione della Camera il 22 marzo 1884; il progetto di legge presentato a nome del Governo da M. René Goblet, Presidente del Consiglio, il 15 marzo 1887; la proposta di M. Chassaing-Goyon; un progetto di riorganizzazione municipale degli « élus de Paris » presentato al Governo nel 1909; un progetto della « Commission de l'Administration générale » della Chambre des Députés redatto nel 1915; il progetto della Commission de réorganisation municipale del Consiglio municipale di Parigi, presentato il 5 luglio 1916 alla Chambre des Députés.

(23) Si vedano in proposito i progetti di legge presentati da: Henri Michelin (1894), M. Alphonse Humbert (1894), M. Albert Congy (1894), M. Léon Bien-

— all'attribuzione dello *status* di municipalità ai 20 arrondissements ⁽²⁴⁾.

2. - A seguito dell'emanazione dei due decreti legge del 21 aprile e 13 giugno 1939, la struttura amministrativa di Parigi riceve sostanziali modificazioni, soprattutto per quanto concerne la distribuzione delle funzioni tra gli organi. Infatti, come reazione al processo di dilatamento delle attribuzioni degli organi municipali, il legislatore differenzia ancor più il regime parigino da quello delle altre collettività locali. Talché, mentre determina rigidamente le prerogative e le funzioni del Conseil municipal ⁽²⁵⁾ e del Conseil général

venu (1884) e la risoluzione votata dallo stesso Conseil municipal di Parigi il 24 novembre 1924.

Nel 1894 (98) inoltre M. Edouard Vaillant proponeva come organo esecutivo del Conseil municipal di Parigi un « comité de mairie » eletto.

(24) In proposito si consultino i seguenti progetti: quello presentato all'Assemblée Nationale da M. Raudot in occasione della votazione della legge 14 aprile 1871; il progetto di legge presentato sempre all'Assemblée Nationale da M. Léon Rognet il 12 gennaio 1884; quello di M. Sénac presentato alla Chambre des Députés il 7 febbraio 1907; e quello di M. Le Corbeiller presentato il 18 luglio 1925.

(25) L'art. 1 del decreto 21 aprile 1939 portant réforme du régime administratif de la Ville de Paris et du Département de la Seine, dispone:

« Le Conseil de Paris délibère sur les objets suivants:

1° le budget de la ville de Paris, les crédits supplémentaires, les comptes présentés par le préfet de Paris et le préfet de police, et le compte de gestion du receveur municipal;

2° la création, les tarifs et les règlements de perception des impôts droits et taxes, dans les limites déterminées par les lois et règlements en vigueur;

3° les réclamations contre le contingent assigné à la ville dans l'établissement des impôts de répartition;

4° le montant et la durée maximum des emprunts;

5° la création, la suppression des syndicats de communes, l'adhésion à des syndicats de communes existants, ainsi que la désignation des représentants de la ville dans ces organismes;

6° la création, la suppression et le mode de gestion des services publics communaux de caractère industriel ou commercial;

7° (D. n° 61-3 du 6/1/1961, art. 1, 1°) les traités relatifs à l'exploitation de grands services communaux de caractère industriel ou commercial;

8° (D. n° 61-3 du 6/1/1961, art. 1, 2°) les programmes de travaux neufs;

de la Seine, per quanto concerne la competenza dei prefetti, dispone, attraverso l'adozione di una formula assai ampia, che essi vengono investiti del potere di prendere « toutes décisions utiles à l'administration de la ville » (Art. 5 del Decreto Legge 21 aprile 1939).

Com'è evidente tali decreti, segnando una netta inversione di tendenza rispetto al movimento di opinione corrente, suscitarono, nell'ambito di entrambe le assemblee energiche reazioni ⁽²⁶⁾.

Durante il regime di Vichy, con legge 26 dicembre 1940,

9° l'aliénation des biens communaux d'une valeur supérieure à cinq millions;
10° les baux de ferme ou à loyer, donnés ou pris par la ville pour une durée de plus de dix-huit ans;

11° les concessions des théâtres municipaux pour une durée de plus de neuf années;

12° la création, modification ou suppression des marchés, bourses et foires;

13° l'établissement des plans d'alignement et de nivellement des voies publiques municipales et des modifications des plans d'alignement adoptés; la dénomination des rues;

14° l'acceptation ou le refus à titre définitif des dons et legs;

15° (Ord. 13 avril 1945 art. 1) la création, la suppression et le mode de gestion des services municipaux de caractère social;

16° la part contributive à imposer à la ville dans les travaux exécutés par l'Etat qui intéressent la ville;

17° le mode de gestion des propriétés communales;

18° (D. n° 61-3, 6 janvier 1961, art. 2) les objets énumérés aux 2° 3° 4°, 7°, de l'article 11 du décret du 13 juin 1939.

(26) Al riguardo si veda la risoluzione adottata all'unanimità dal Conseil de Paris nella seduta del 12 luglio 1939 in cui si legge:

« Le Conseil, interprète des sentiments d'une population de 3 millions d'habitants et de 600000 citoyens.

« Élève une protestation solennelle et unanime contre les décrets-lois des 21 avril et 13 juin 1939 qui lui enlèvent ses attributions de gardien des intérêts moraux, matériels, sociaux et politiques de la Capitale, pour les remettre aux mains des représentants du Pouvoir central, non responsables devant le corps électoral.

« Et proclamant une fois de plus sa fidélité aux principes de 1789, affirme qu'il n'acceptera jamais une réforme inconciliable avec les lois fondamentales de la République, qu'il poursuivra sans relâche et sans faiblesse le rétablissement des libertés communales et des droits imprescriptibles du peuple de Paris » (FELIX, *Le régime*, cit., 220 nota 1).

le sessioni delle assemblee deliberanti furono sospese e i due prefetti assunsero i pieni poteri.

Sarà solo con la fine della guerra e la stabilizzazione del regime interno che le due assemblee torneranno ad essere elette a suffragio universale. Ciò avviene a seguito dell'emanazione dell'ordinanza 13 aprile 1945 ⁽²⁷⁾ che, tra l'altro, prevede un aumento delle attribuzioni del Conseil municipal di Parigi.

L'ultimo intervento legislativo sull'intera struttura amministrativa dell'area parigina, prima dell'approvazione della riforma del 31 dicembre 1975, risale al 10 luglio 1964 a seguito dell'emanazione della legge n. 64-707 sulla « réorganisation de la région parisienne ».

Tale provvedimento sopprime innanzitutto i due dipartimenti « Seine » - « Seine-et-Oise » e vi sostituisce sette nuovi dipartimenti ⁽²⁸⁾ che vengono ad aggiungersi alla Ville de Paris. Questa nel frattempo viene riconosciuta ufficialmente come « collectivité territoriale à statut particulier ayant des compétences de nature communale et départementale ⁽²⁹⁾ ». Come tale è governata dal Conseil de Paris, assemblea eletta di 90 membri, che « exerce les attributions antérieurement dévolues au Conseil municipal de Paris et, en tant qu'elles concernent Paris, celles antérieurement dévolues au Conseil général de la Seine » ⁽³⁰⁾.

Fondamentale rimane ancora il ruolo del préfet de Paris ⁽³¹⁾ e del préfet de police che continuano ad essere, in

⁽²⁷⁾ Invero le due assemblee erano tornate a vivere già con legge del 16 ottobre 1941 che prevedeva il ritorno in carica dei consiglieri sospesi nel 1940 oltre a un certo numero di membri nominati dal ministro degli Interni.

⁽²⁸⁾ Essi sono: Hauts-de-Seine, Seine-Saint-Denis, Val-de-Marne, Essonne, Yvelines, Val-d'Oise, Seine-et-Marne.

⁽²⁹⁾ Art. 2 della legge 10 luglio 1964.

⁽³⁰⁾ Art. 4 della legge 10 luglio 1964.

⁽³¹⁾ In seguito alla legge n. 64-707 il préfet de la Seine prende il nome di préfet de Paris.

rappresentanza dello Stato, gli organi di esecuzione e di controllo delle deliberazioni prese dal Conseil. Ripetendosi inoltre una formula già utilizzata dai decreti del 1939, « ils prennent... toutes décisions utiles à l'administration de Paris » (art. 5).

3. - Dall'exkursus storico tracciato si ricava che il legislatore ha costantemente negato a Parigi l'applicazione del diritto comune nell'intento di conservare l'ingerenza del Governo centrale negli affari della Capitale. Ciò ha sempre provocato le più accese critiche dal momento che le disfunzioni del sistema si facevano risalire proprio a questo fattore.

In particolare si lamentavano: la limitatezza dei poteri del Conseil municipal ⁽³²⁾ e l'assenza di un sindaco responsabile dell'intera amministrazione ⁽³³⁾, lo strapotere dei due prefetti e il pesante regime fiscale.

(32) Per M. Gilbert Gantier, deputato all'Assemblée Nationale, i consiglieri di Parigi non disponevano che di due veri poteri e cioè: « voter le budget et poser des questions au préfet » (*Journal Officiel, Débats Assemblée Nationale* - 2° Séance du 2 décembre 1975, p. 9204).

Inoltre, per M. ETIENNE, *Le statut de Paris*, Parigi 1975, 55 ss., il Consiglio municipale di Parigi, a differenza degli altri comuni di Francia, non disponeva « ni d'un chef ni du temps ». Infatti, il presidente dell'assemblea aveva soltanto il compito di presiedere il Consiglio e di rappresentarlo all'esterno. Per quanto riguarda il tempo poi, il Consiglio si riuniva in quattro sessioni ordinarie per complessivi tre soli mesi all'anno.

(33) M. Eugène Claudius-Petit, deputato all'Assemblée Nationale, durante la discussione generale sul progetto di legge del Governo, affermava: « La création d'un conseil municipal responsable de la vie et de la gestion de Paris permettra d'espérer que les décisions ne seront plus prises par des gens qui passent ». « En effet, qui a pris la responsabilité de Maine-Montparnasse, qui a pris la responsabilité de La Villette, qui a décidé de faire les halles de Rungis là où elles se trouvent et non à l'endroit qui était suggéré par les aménageurs? Cette responsabilité devrait être celle des élus, mais il n'en est rien! Ce sont de hauts fonctionnaires qui ne demeurent en poste que trois ou quatre ans qui prennent des décisions qui engagent l'avenir. Et une fois que les réalisations sont engagées, il faut du courage pour revenir en arrière ». ... « Qui a fait ceci, qui a fait cela? On ne connaît jamais la

Quanto al primo punto si è già detto che, in seguito all'emanazione dei decreti del '39, i poteri di deliberazione del Consiglio erano limitati alle materie tassativamente predeterminate e che di fatto, esso non aveva un'autonoma capacità d'iniziativa, il che comportava non soltanto l'impossibilità di predisporre progetti autonomi, ma anche l'impossibilità di opporre propri controprogetti alle iniziative assunte dalla amministrazione prefettizia.

Ad indebolire il peso del Consiglio si può aggiungere inoltre il numero dei consiglieri che, per una popolazione di 2,6 milioni di abitanti, era soltanto di 90 membri, uno ogni 28.000, con la conseguente difficoltà d'instaurare un collegamento diretto con il corpo elettorale.

Alla debolezza intrinseca del Consiglio si contrapponeva la forza dell'amministrazione prefettizia. Il prefetto di Parigi, infatti, assommava nella sua persona la carica di responsabile dell'amministrazione dipartimentale e di sindaco della città. In tal modo egli costituiva, assieme al *préfet de police* l'unica autorità dotata di poteri esecutivi. In pratica, con il proprio staff dirigenziale ⁽³⁴⁾, teneva nelle proprie mani l'intera amministrazione civile ed economica.

réponse » (*Journal Officiel*, Débats Assemblée Nationale, 2^e Séance du 2 décembre 1975, p. 9203) .

A queste critiche il Ministro degli Interni Poniatowski rispondeva: « La responsabilité est en effet importante dans la gestion d'une ville. Dans n'importe quelle commune de France... les administrés savent à qui s'adresser quand une erreur est commise; et si un grave problème s'est posé dans la gestion de Paris au cours des dernières décennies, c'est bien celui de l'anonymat, d'un certain nombre de décisions et souvent d'une confusion de personnalités et de services responsables ». (*Journal Officiel*, Débats Assemblée Nationale, sopra cit., 9206).

⁽³⁴⁾ Fanno parte dello staff del prefetto: un *Sécretaire général* assistito da un *Sécretaire général adjoint* con compiti di sovrintendenza agli affari generali e ai compiti amministrativi, un *Directeur du cabinet* e un *Directeur de cabinet adjoint* col compito di assicurare le relazioni con gli eletti e di trattare affari che rivestono una particolare importanza. A questi si aggiungono due servizi funzionali: il *service d'organisation* e d'informazione per la contabilità, la statistica e le paghe del

Di fronte a questo sistema si comprende quanto legittime fossero le contestazioni di coloro che lamentavano una totale carenza di democrazia. Infatti il regime di netta separazione esistente tra consiglio municipale e prefetti, unicamente responsabili di fronte al Governo, realizzava una sorta di controllo dall'alto, in piena contrarietà ai principi di democrazia che vogliono l'esecutivo in rapporto di subordinazione all'assemblea elettiva ⁽³⁵⁾.

Quanto alla questione finanziaria si contestava allo Stato di giovare delle entrate della Capitale per finanziare servizi di spettanza governativa o di dimensione pluricomunale ⁽³⁶⁾.

In vero le imposizioni fiscali parigine erano altissime rispetto agli altri comuni proprio perché servivano in buona parte a finanziare servizi e opere non strettamente cittadine. Si veda ad esempio l'elevato costo dei servizi di polizia, di trasporto, d'igiene e dei servizi sociali ⁽³⁷⁾ che, pur servendo un numero di utenti molto elevato, era sopportato prevalentemente dai contribuenti di Parigi. Un tale costo dei servizi veniva additato tra l'altro anche come la causa principale della mancanza di risorse da destinare agli investimenti.

personale e una inspection générale col compito di effettuare controlli sui servizi e sugli organi posti sotto l'autorità del prefetto. A ciò si aggiungono dieci direttori generali posti alla direzione dei vari settori.

(35) M. Gilbert Gantier durante il dibattito svoltosi il 2 dicembre 1975 all'Assemblea Nazionale sosteneva: « Le plus grave reproche que l'on peut faire au statut actuel est donc qu'il donne des pouvoirs de nature essentiellement politique à un fonctionnaire, le préfet, et qu'il ne place pas les élus devant les responsabilités qui devraient normalement être les leurs » (*Journal Officiel, Débats Assemblée Nationale*, 2^e Séance du 2 décembre 1975, p. 9204).

(36) Al riguardo: ETIENNE, *L'imbroglia financier*, in *Le Statut de Paris*, Parigi 1975, 67-94.

(37) A titolo di esempio si consideri che, mentre il contribuente parigino paga annualmente 350 FF per l'igiene e l'assistenza sociale, 165 FF per la polizia e 110 FF per i trasporti, il contribuente medio degli altri comuni francesi ne spende rispettivamente soltanto 70, 3 e 12. (ETIENNE, *Le Statut*, cit., 72).

4. - Una spinta decisiva alla liberalizzazione dello Statuto di Parigi viene dall'intervento dello stesso Presidente della Repubblica Valéry Giscard d'Estaing del 27 maggio 1974 all'Hôtel-de-Ville. In quella occasione egli dichiarava che: « La population parisienne et ses élus devaient pouvoir jouer un rôle croissant de responsabilité dans la solution des grands problèmes de la ville ».

A seguito di tale presa di posizione, il ministro degli Interni M. Poniatowski chiedeva al prefetto di Parigi di costituire una commissione mista (*commission Maspétiol*), composta di rappresentanti dell'amministrazione prefettizia e dell'Hôtel-de-Ville, per predisporre misure ispirate al diritto comune che potessero liberare la città dalla rigida sorveglianza centrale. Al termine di tali lavori il Governo presentava, il 30 giugno 1975, un proprio disegno di legge sul tema, il N. 1869.

Questo ribadiva la doppia natura comunale e dipartimentale della città e prevedeva l'istituzione di un sindaco direttamente eletto dall'assemblea con compiti anche esecutivi in collaborazione col *préfet de police*.

Sugeriva, per far fronte alla gran mole di lavoro del Conseil, l'istituzione di una *commission permanente* per dare continuità ai lavori dell'assemblea tra una sessione e l'altra e garantire un controllo sulle iniziative dell'amministrazione.

Conservava inoltre intatto il ruolo del *préfet de Paris* quale organo esecutivo per quanto concerne l'attuazione delle deliberazioni assunte dal Conseil nella veste di assemblea dipartimentale, quale rappresentante dello Stato e quale organo di tutela.

In tema di decentramento urbano il disegno di legge governativo confermava i 20 arrondissements con l'istituzione di altrettante *commissions consultatives*, composte dagli eletti nell'arrondissement al Conseil municipal di Parigi, cui spettava

la prerogativa di formulare pareri sulle questioni che venivano loro sottoposte dal sindaco o dal Conseil de Paris.

In materia finanziaria, infine, proponeva la creazione di un unico bilancio per il comune e il dipartimento.

Il disegno di legge del Governo, invero, è l'ultimo di una serie di progetti presentati da tutte le componenti politiche dal 1973 in poi. Per comodità di trattazione raggruppiamo tali progetti in due gruppi a seconda della collocazione delle forze politiche che li hanno espressi nell'ambito della maggioranza oppure dell'opposizione.

All'interno della maggioranza le posizioni più caratterizzanti si possono individuare nei progetti di legge presentati da: M. Legaret (républicain indépendant); M. Fanton e M. Lafay (U.D.R.); M. de la Malène (U.D.R.), M. Mesmin (centriste) e M. Pado (centriste).

La proposta di M. Legaret (presentata al Senato il 21 giugno 1973 - n. 320) mirava a conservare il più possibile il regime preesistente. Essa prevedeva: l'istituzione di un maire designato annualmente dal Conseil senza alcun potere di governo sulla città; un Conseil municipal composto di 142 membri; l'istituzione di una *commission permanente* con potere di deliberare, dietro richiesta del sindaco, nell'intervallo tra le sessioni; oltre alla nascita di conseils d'arrondissements composti dai consiglieri di Parigi eletti nella circoscrizione, dai deputati e dai senatori della zona, nonché da alcuni membri designati dal Governo su una lista preparata da una commissione speciale presieduta da un magistrato della Corte d'Appello.

Soluzioni simili tra loro nelle linee conduttrici proponevano: M. Fanton (proposta depositata all'Assemblée Nationale il 2 aprile 1973 - n. 70) e M. Lafay (proposta depositata all'Assemblée Nationale il 2 aprile 1973 - n. 72).

Tali progetti non prevedono la creazione di un maire direttamente eletto e conservano intatte le prerogative dei

due prefetti. Per contro la città viene divisa in vere e proprie municipalità comunali ⁽³⁸⁾ con risorse finanziarie provenienti dal Conseil municipal de Paris. Esse operano secondo le regole di diritto comune, tranne per quanto concerne le competenze che sono dettagliatamente enumerate, cosicché, quelle non conferite espressamente, rimangono in capo alla Ville-Département.

I progetti presentati da M. de la Malène (Assemblée Nationale, 28 giugno 1973 - n. 568), M. Mesmin (Assemblée Nationale, 8 giugno 1973 - n. 483) e M. Pado (Sénat, 7 giugno 1973 - n. 299) prevedevano tutti un maire eletto con funzioni sia di presidente d'assemblea che di responsabile dell'esecutivo comunale. In questa seconda qualità egli era coadiuvato da un certo numero di adjoints ⁽³⁹⁾. Assieme al sindaco coesistevano il préfet de police e il préfet de Paris che, (de la Malène) esercita funzioni esecutive, oltre che nelle materie di competenza dipartimentale, anche nell'ambito municipale.

In tema di decentramento M. Mesmin e M. Pado prevedevano un conseil d'arrondissement composto da 15 a 31 membri eletti secondo le norme di diritto comune e dotato di poteri deliberativi; mentre per M. de la Malène gli arrondissements sopravvivevano secondo le regole preesistenti.

Per l'opposizione hanno presentato progetti di legge M. Fiszbín (P.C.F.) (Assemblée Nationale, 5 giugno 1973 - n. 471), Mme. Lagatu (P.C.F.) (Sénat, 5 giugno 1973 - n. 296) e M. Mitterand a nome del gruppo socialista (Assemblée Nationale, 28 novembre 1975 - n. 2031). Tutte queste proposte prevedono anch'esse la creazione di un maire eletto per sei anni da un consiglio municipale assai numeroso ⁽⁴⁰⁾.

⁽³⁸⁾ M. Fanton prevede 14 nuove communes, mentre Lafay utilizza i confini dei 20 arrondissements esistenti.

⁽³⁹⁾ La proposta de la Malène ne prevede 12, mentre Mesmin e Pado 14.

⁽⁴⁰⁾ Le proposte del PCF prevedono 150 membri.

Gli arrondissements vengono a costituire 20 municipalités d'arrondissement con un maire e degli adjoints e sono sottoposte alle regole di diritto comune al pari degli altri comuni francesi. Ad esse è riconosciuta inoltre una capacità impositiva (proposte del P.C.F.) per alimentare un proprio bilancio.

Il préfet de police è soppresso e i relativi poteri sono devoluti ai maire di Parigi e ai maires d'arrondissement (Mitterand).

5. - Il dibattito sul disegno di legge del Governo e sui progetti presentati dalle diverse parti politiche si apre all'Assemblée Nationale il 2 dicembre 1975. M. Fanton, a nome della « Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République » illustra le risultanze cui la commissione stessa è pervenuta.

Le maggiori critiche al progetto vertono sui seguenti punti. Pur prendendosi atto della volontà del Governo di dare un sindaco alla Capitale, si contesta innanzitutto la mancata previsione di collaboratori con cui esso avrebbe dovuto affrontare la mole di problemi della città ⁽⁴¹⁾. La previsione di soli dodici adjoints, infatti, sembra essere del tutto insufficiente se si tiene conto che comuni come Marsiglia e Lione ne hanno rispettivamente 21 e 23; si chiede quindi che il loro numero sia portato per lo meno a 18. Si contesta anche lo scarso numero dei componenti il Conseil municipal e si propone di aumentarlo di 50 membri per un totale di 150, al fine

(41) A testimonianza delle diffuse critiche espresse in questo senso durante il dibattito alla Camera, si veda per tutti l'intervento di M. Pierre Bas che, tra l'altro, affermava: « On a un peu l'impression, monsieur le ministre, que dans votre projet Paris a désormais une tête, mais qu'il n'y a rien d'autre! Le Conseil reste décharné, le maire manque d'adjoints, l'assemblée municipale manque de conseillers, les arrondissements sont vides, on y supprime ce qui existe et on le remplace par rien » (*Journal Officiel*, Assemblée Nationale Débats, 1^o Séance du 2 décembre 1975, p. 9190).

di aumentare l'operatività e soprattutto il legame di rappresentanza con il corpo elettorale. Si ritiene inoltre che la creazione di una *commission permanente* non costituisca altro che un depotenziamento del ruolo del Conseil municipal e una diminuzione di trasparenza delle procedure decisionali.

Le contestazioni maggiori al Governo si hanno tuttavia soprattutto in tema di riforma degli organismi di decentramento, in particolare per quanto attiene ai poteri e alla composizione dei Conseils d'arrondissement.

Di fronte a queste critiche precise e concordanti, muovendosi però tutte nelle direzioni già tracciate dal Governo senza rivendicare in vero più di quanto gli organi ministeriali non avessero già preventivato di concedere, il ministro degli Interni M. Poniatowski, nel suo intervento all'Assemblée Nationale svoltosi lo stesso 2 dicembre 1975, accoglieva parte delle richieste formulate e si dichiarava disponibile anche a realizzare un'ampia deconcentrazione di compiti dai servizi centrali della prefettura di polizia e della prefettura di Parigi al livello degli arrondissements⁽⁴²⁾. Inoltre faceva proprie interamente le proposte contenute in un emendamento adottato dalla Commission des lois⁽⁴³⁾ tendente a formare consigli d'arrondissement composti in parti uguali dai consiglieri municipali eletti nella circoscrizione, da officiers municipaux nominati dal sindaco e da personalità del mondo culturale, sociale ed economico elette dal Conseil de Paris. Si pronunciava però apertamente contro ogni soluzione volta ad assegnare ai nuovi arrondissements maggiori poteri e la natura giuridica di veri comuni.

Un assetto di questo tipo era propugnato soprattutto dalle componenti comunista e socialista che, sul punto, in

(42) *Journal Officiel*, Assemblée Nationale Débats, 1^o Séance du 2 décembre 1975, p. 9184.

(43) Esso era stato presentato a firma di: M. Bas, M. Marette, M. Chinaud e M. Claudius-Petit.

entrambi i rami del Parlamento, hanno ingaggiato un dibattito assai serrato. Da ciò ne è nato un confronto con la maggioranza aspro e ricco di motivazioni politiche.

Il modello di amministrazione prospettato dalla sinistra, proponendo l'assegnazione alle municipalités d'arrondissement della gestione diretta di importanti servizi quali gli asili e le scuole elementari, le infrastrutture sportive e culturali, l'assistenza sociale ai giovani e agli anziani ecc., realizzava in vero un radicale mutamento rispetto alle indicazioni governative. Al sistema prospettato dal Governo infatti si contrapponeva un nuovo assetto amministrativo a doppio livello, l'uno rappresentato dal Conseil municipal con compiti di programmazione e gestione dello sviluppo globale di Parigi e della sua cintura ⁽⁴⁴⁾, l'altro costituito dall'insieme dei Conseils d'arrondissement ⁽⁴⁵⁾. In questo modo, sosteneva la minoranza, decentrandosi gli organi decisionali, si sarebbe garantita la partecipazione effettiva dei cittadini alla vita della città.

La risposta del Governo espressa dal ministro Poniatowski fu tuttavia, come si è detto, decisamente negativa. Essa trae la sua giustificazione nel rifiuto di « balcanizzare » Parigi. Non si è voluto cioè creare all'interno della città una pluralità di centri di potere che, contrapponendosi all'autorità comunale centrale, avrebbero frazionato il processo decisionale ed esecutivo ⁽⁴⁶⁾, con il rischio tra l'altro di dover ce-

(44) Si veda al riguardo il progetto socialista che propone tra l'altro la creazione di una nuova struttura competente sull'intero agglomerato parigino, costituita da un'associazione mista formata dal comune di Parigi e dagli altri dipartimenti della « petite couronne ».

(45) Si veda al riguardo l'emendamento n. 138 presentato da M. Boulay, Franceschi, Vivien, Clérambeaux, Filliond, Chandernagor, Le Pensec e Mermaz, dai membri del gruppo del partito socialista e dai radicali di sinistra. In esso si legge: « Les arrondissements de Paris sont des collectivités territoriales à statut particulier. Ils administrent librement par l'intermédiaire des conseils d'arrondissement et gèrent le domaine de compétences qui leur est attribué par la présente loi et ses décrets d'application ».

(46) Al riguardo il ministro degli Interni durante il dibattito alla Camera

dere parte del potere a maggioranze difformi da quelle costituite all'Hôtel-de-Ville.

6. - La legge N. 75-1331 « portant réforme du régime administratif de la ville de Paris », viene votata definitivamente, con l'astensione dei socialisti e dei comunisti, il 31 dicembre 1975.

In base all'art. 1 il territorio della città viene a ricomprendere, nell'ambito della stessa delimitazione geografica, un comune e un dipartimento: *la commune et le département de Paris*.

Nell'art. 2 si legge: la commune de Paris è retta dalle regole del *Code de l'administration communale* ⁽⁴⁷⁾, salvo alcune eccezioni. A differenza di quanto disponeva la precedente normativa, la città non è più quindi una collettività territoriale *sui generis* a statuto particolare, dal momento che il richiamo del diritto comune parifica sostanzialmente la Capitale agli altri comuni francesi. Tale parificazione incontra tuttavia notevoli eccezioni che trovano fondamento nella storia e nel ruolo politico che Parigi ha sempre svolto nella vita francese ⁽⁴⁸⁾.

La maggiore particolarità sta nel fatto che, mentre normalmente in un dipartimento sono ricompresi più comuni, in Parigi un solo comune coesiste con il dipartimento su uno stesso territorio. La città è fondamentalmente un comune sul

afferitava: « La gestion de la ville de Paris doit être centralisée entre les mains d'un maire responsable. Car, si la responsabilité est divisée entre vingt arrondissements, elle disparaîtra et le problème actuel se posera à nouveau sous une autre forme ».

(47) In proposito: BOURJOL, *La réforme municipale*, Berger-Levrault, Coll. « L'administration nouvelle », Parigi 1975.

(48) M. Pierre Bas nel suo intervento all'Assemblea Nazionale ricorda il ruolo particolare di Parigi in questo modo: « Paris n'est pas une ville, c'est un monde » disait François I à Charles V. « Paris vaut bien une messe » disait Henri IV. « Paris est la capitale de l'Europe », disait Napoléon. « Paris est le plus délicieux des monstres »'. (*Journal Officiel*, Assemblée Nationale Débats - 1^o Séance du 2 décembre 1975, 9190).

quale il legislatore ha sovrapposto la struttura dipartimentale.

Due sono i motivi che hanno spinto all'adozione di questa originale soluzione: uno di carattere giuridico, l'altro, non espresso, di ordine politico.

In relazione alla prima motivazione, l'art. 72 della Costituzione dispone che le collettività territoriali della Repubblica sono i comuni e i dipartimenti ⁽⁴⁹⁾; occorre quindi legare in qualche modo Parigi a una struttura dipartimentale dal momento che nessun comune francese può sussistere al di fuori di un dipartimento. Così facendo inoltre non si sarebbe privata la città delle fonti di finanziamento disposte a favore dei dipartimenti.

Per quanto concerne la seconda motivazione poi il Governo, nel concedere l'applicazione delle regole di diritto comune, ha evitato di realizzare, con la conferma della struttura dipartimentale, un passaggio troppo brusco tra la precedente centralizzazione e la nuova autonomia, mantenendo nella città un proprio funzionario, il *préfet de Paris*, in grado di costituire con le sue non insignificanti prerogative una sorta di potere contrapposto al sindaco o comunque il momento di contatto del Governo con la *ville-département* ⁽⁵⁰⁾.

7. - Comune e dipartimento hanno un'unica assemblea denominata *Conseil de Paris* cui spetta il compito di deliberare su tutti gli affari concernenti le due collettività (art. 1 comma 2). Sia che si tratti di questioni di carattere comunale o dipartimentale esso è sempre presieduto dal *maire* (art. 16).

(49) L'art. 72 in vero comprende tra le collettività territoriali, oltre ai comuni e ai dipartimenti, anche i territori d'oltremare.

(50) Al riguardo: GOYARD, *Réflexion sur la loi du 31 décembre 1975 et le régime de Paris*, in *Revue du droit public et de la science politique*, 1978 n. 4, p. 1016 e *Le statut actuel de Paris - Analyse juridique*, in *L'administration de Paris (1789-1977)*, Paris 1979, 29.

Da diverse parti si è tentato di definire questo rapporto di appartenenza di un medesimo organo ad enti distinti.

Al riguardo, mentre alcuni sostengono che il Conseil de Paris è un organo senza equivalenti nell'ordinamento francese, cioè un organo unico e *sui generis* ⁽⁵¹⁾; per altri invece — la maggioranza — ⁽⁵²⁾ esso, in quanto organo deliberante di due distinti enti, sarebbe chiamato a svolgere contemporaneamente funzioni di consiglio municipale e di consiglio generale a seconda che sia chiamato a trattare di questioni comunali oppure di questioni dipartimentali (*dédoublement fonctionnel*).

Un tale dibattito tuttavia riveste importanza prevalentemente teorica. Per noi è sufficiente constatare il singolare fenomeno e riconoscere comunque che, se lo spirito della riforma va nel senso dell'applicazione il più possibile estesa del diritto comune, la seconda tesi, quella sostenuta dalla maggioranza della dottrina, ci sembra più coerente, dal momento che, se si propendesse per la tesi del Conseil de Paris-organo *sui generis*, s'introdurrebbe un'ulteriore elemento di particolarità che contrasterebbe con le premesse di partenza e potrebbe indurre a credere di non aver ancora del tutto abbandonato la filosofia di uno statuto originale per Parigi.

Il Conseil de Paris è composto di 109 membri eletti a scrutinio di lista maggioritario con ballottaggio in circoscrizioni ricomprese negli arrondissements.

(51) Per GOYARD, *Réflexion sur la loi*, cit., 1007: « En réalité, il n'y a pas deux assemblées, le Conseil municipal de Paris, le Conseil général de Paris; il n'y a même pas, croyons nous, une assemblée qui siègerait alternativement tantôt en formation de Conseil municipal, tantôt en formation de Conseil général. Nous attirons dès à présent l'attention sur ce point: le Conseil de Paris est un organe sans équivalent ».

(52) Si consulti FERRARI e VIER, *Le nouveau statut de Paris, Actualité Juridique de Droit Administratif*, 1977, special. 118; SCHMIEDER, *Régime administratif et financier de Paris, Jurisclasseur administratif*, Fascicule 124, 5-1978, 6; e PEZANT, *Le nouveau Statut de Paris, Notes et Etudes Documentaires*, novembre 1976, n. 4332-4333, special. 42-44.

Data la doppia natura, alcune disposizioni comunemente previste per i Conseils communaux vengono applicate anche al Conseil de Paris in veste di Conseil général e viceversa ⁽⁵³⁾.

Quanto al regime delle sessioni si applica il codice comunale che prevede convocazioni di diritto per lo meno una volta ogni trimestre e la possibilità per il maire di procedere di propria iniziativa ogni volta che lo ritenga opportuno, oppure a seguito di richiesta motivata del préfet de Paris o della metà dei membri in esercizio. La sola particolarità a questo riguardo risulta dall'art. 11 che prevede la riunione del Conseil anche su richiesta del préfet de police per deliberare sulle questioni che riguardano i propri rami di competenza.

8. - Notevole rilevanza riveste la nuova distribuzione delle competenze tra gli organi.

Trattando della parte storica si è già visto come i due decreti legge del 1939 avessero ristretto le funzioni del Conseil municipal in un numero di materie limitato e tassativamente predeterminato, affermandosi la competenza residuale dei prefetti per tutto quanto non era assegnato al Consiglio.

La riforma del '75, rinviando anche su questo punto al codice dell'amministrazione comunale, abroga definitivamente tale regime e istaura il principio per cui spetta al Consiglio municipale regolare, attraverso proprie deliberazioni, tutti gli « affaires de la commune » (art. 40 Code de l'administration communale - art. 121-26 Code des communes) ⁽⁵⁴⁾.

(53) L'art. 4 prevede per esempio l'emanazione di un regolamento di funzionamento interno al Consiglio secondo le regole di diritto comune disposte per i Consigli dipartimentali.

(54) Al riguardo FERRARI e VIER, in *Le nouveau Statut de Paris*, cit., p. 121, affermano che ciò costituisce « une innovation considérable, puisque Paris n'avait auparavant que des compétences d'attribution, mais qui ne laissera pas de poser en pratique des problèmes d'application la notion d'affaires locales, peu claire en elle-même, étant sans doute à Paris plus difficile encore à préciser ».

9. - La maggiore novità introdotta dalla riforma, accolta positivamente da tutte le parti politiche, sta tuttavia nell'aver ridato a Parigi, dopo più di cento anni ⁽⁵⁵⁾, un *maire*. Esso viene eletto dal Conseil a maggioranza per tutta la durata del suo mandato, cioè sei anni, salvo il caso di dimissioni, morte, o sopraggiunta incompatibilità. Esercita la triplice funzione di: presidente ed organo esecutivo dell'assemblea, agente dello Stato e agente del comune ⁽⁵⁶⁾.

Nella sua prima veste prepara le deliberazioni e il bilancio, presiede le sedute ed esegue le decisioni adottate.

Quale agente dello Stato è incaricato in particolare dell'espletamento delle funzioni di stato civile, di polizia giudiziaria, di revisione delle liste elettorali e del reclutamento.

Come agente del comune, dispone di tutte le competenze che gli sono conferite dal diritto comune con eccezione della polizia municipale che il capitolo III della riforma conserva completamente al *préfet de police*.

A lui si affiancano 18 *adjoints réglementaires* più un numero di *adjoints supplémentaires* non superiore a 9. Le loro responsabilità derivano direttamente dal contenuto delle deleghe che il sindaco intende conferire. Rientra infatti nelle sue esclusive prerogative determinare l'articolazione degli uffici municipali.

Mentre il diritto comune individua quali unici delegatari gli *adjoints* e in caso di loro assenza o impedimento gli stessi membri dell'assemblea ⁽⁵⁷⁾, il capitolo II della riforma consente al sindaco, data la vastità degli adempimenti che in-

(55) Jules Ferry fu infatti l'ultimo sindaco di Parigi. Egli fu cacciato dai comunardi nel 1871 in occasione degli avvenimenti che portarono alla creazione della Comune.

(56) Sul punto si veda in generale: WALINE, *Droit Administratif*, Parigi 1963, 352-360.

(57) Così prevede l'art. 64 del Code d'Administration communale, ora art. 122-11 Code des Communes.

combono su di lui, di delegare il potere di firma anche ai directeurs e ai chefs de service, oltre a nominare un certo numero di officiers municipaux ⁽⁵⁸⁾ per l'esercizio delle funzioni di stato civile all'interno degli arrondissements.

10. - Nell'ambito della collettività territoriale comunale sono da ricomprendere anche, costituendo un'ulteriore eccezione al Code des communes, le *Commissions d'arrondissement*. La legge ne tratta nel capitolo III assegnandogli la funzione di avvicinare l'amministrazione ai cittadini assicurando la loro partecipazione alla gestione della città.

Tra i compiti che le Commissions sono chiamate ad espletare si ricorda innanzitutto la facoltà di formulare pareri sulle questioni che sono loro sottoposte dal Conseil de Paris o dal sindaco, oltre all'incarico d'« animer la vie locale » in generale e, in particolare, « les organismes de caractère administratif de l'arrondissement » (art. 14 comma 2).

Quanto al potere consultivo non ci pare si possano riporre in esso consistenti aspettative. Infatti si dovrà verificare innanzitutto quale sarà il peso che il consiglio municipale vorrà attribuire ai pareri formulati. Solo nel caso in cui tali *avis* saranno considerati obbligatori e vincolanti si potrà parlare di un maggior concorso dei cittadini al processo di formazione della volontà comunale; in caso contrario, esso non costituirà altro che una dichiarazione di buone intenzioni senza alcuna incidenza effettiva nel senso degli obbiettivi partecipativi dichiarati.

Significativa ci sembra anche la volontà di attribuire a tali Commissions il compito d'« animer la vie locale » amministrativa. Anche in questo caso però la disposizione, se espressi-

(58) Nell'art. 8 comma 2 della legge n. 75-1331 è scritto: « Leur nombre est égal à celui des conseillers élus dans l'arrondissement où le groupe d'arrondissements auquel cette arrondissement appartient ».

va nella formulazione, è assai vaga nei contenuti giuridici talché, se non interverranno altri atti a specificarla, con la destinazione anche di appositi strumenti finanziari e di bilancio, essa sola non ci pare in grado di produrre grandi innovazioni nell'ambito degli organismi amministrativi di decentramento della città.

A concretizzare il 2° comma dell'art. 14 è intervenuto lo stesso ministro degli Interni durante il dibattito all'Assemblea Nazionale, proponendo che, secondo gli studi condotti in materia dal Governo, ogni arrondissement venga a costituire, in attuazione delle disposizioni in discussione, « un bureau d'accueil, un bureau des affaires sociales, un bureau d'urbanisme et un bureau détaché de la préfecture de police habilité à délivrer un certain nombre de documents, en particulier les passeports et les cartes grises, ce qui permettra d'en accélérer considérablement la délivrance » ⁽⁵⁹⁾.

Spetta ora al sindaco e agli organi di prefettura la realizzazione di queste indicazioni.

La composizione delle Commissions, secondo il disposto dell'art. 13 è tripartita. Essa comprende: i consiglieri eletti nell'arrondissement o nel gruppo di arrondissements ⁽⁶⁰⁾, un certo numero di officiers municipaux nominati dal sindaco per esercitare le funzioni di ufficiale di stato civile e alcuni membri eletti dal Conseil de Paris. Questa terza categoria comprende i rappresentanti delle attività sociali, familiari, educative, culturali e sportive esercitate nella circoscrizione e le personalità che, in ragione della loro qualità o della loro attività, concorrono all'animazione e allo sviluppo dell'arrondissement.

Si può senz'altro affermare che tale metodo di designazione eviterà ogni divergenza tra la maggioranza del Conseil de Paris e la rappresentanza delle Commissions.

⁽⁵⁹⁾ *Journal Officiel, Débats Assemblée Nationale* - 2° Séance du 2 décembre 1975, 9207.

Esse si riuniscono alla « mairie annexe » che sostituisce la vecchia mairie d'arrondissement.

11. - La conservazione del préfet de police, con tutte le prerogative che gli sono riconosciute dalla legge del 1964, costituisce senza dubbio una delle più importanti eccezioni all'applicazione delle regole di diritto comune ⁽⁶¹⁾.

La legge 75-1331, all'art. 9, in proposito dispone: « Le préfet de police continue d'exercer dans Paris les pouvoirs et attributions fixés par l'article 10 de la loi 10 juillet 1964 portant réorganisation de la région parisienne ». « Le préfet de police conserve également les pouvoirs qu'il exerce en vertu de l'article 11 de la même loi ».

Il préfet de police in effetti esiste soltanto nell'ambito dell'amministrazione parigina. In tutti gli altri comuni le sue competenze sono esercitate dal sindaco. Possiamo distinguerle in due categorie: quelle di carattere municipale e quelle che il prefetto esercita in rappresentanza dello Stato.

Quale rappresentante del comune egli conserva tutte le funzioni di « police municipale » altrove attribuite al sindaco. A titolo meramente esemplificativo si possono ricordare i settori: della salubrità e tranquillità pubblica, dell'igiene locale, della circolazione e dei parcheggi, della protezione e conservazione dei monumenti, del controllo degli approvvigionamenti, della polizia delle sepolture, del controllo sulle costruzioni pericolanti e dei servizi antincendio.

Come si può ben capire quindi il mantenimento del préfet de police con queste ampie competenze comporta una notevole

(60) Ai fini elettorali l'arrondissement 1° e 4°, come il 2° e 3°, si uniscono per formare due sole circoscrizioni.

(61) Sul préfet de police in generale si consulti: LEMOYNE DE FORGES, *Aspects actuels de l'Administration parisienne. La police dans la région parisienne; la réalisation du marché de Rungis*, PUF, Coll. « Travaux et Recherches de l'Université Paris II », 1972.

restrizione dell'autonomia del comune di Parigi ove al sindaco sono sottratte un cospicuo numero di funzioni ⁽⁶²⁾.

Il sindaco di Parigi in ogni caso non è privo di ogni potere di polizia municipale; infatti, relegandosi ormai il préfet de Paris nel suo tradizionale ruolo di rappresentante dello Stato secondo quanto prevede l'art. 17 della legge e, conservandosi al préfet de police esclusivamente le funzioni da esso esercitate prima della riforma, le attribuzioni municipali precedentemente svolte dal préfet de Paris saranno d'ora in avanti attribuite al sindaco.

Quale rappresentante dello Stato il préfet esplica alcuni compiti di polizia giudiziaria non attribuiti al sindaco e altri compiti di polizia amministrativa. A quest'ultimo riguardo egli esercita tutti quegli atti che hanno per obiettivo di assicurare l'ordine, la tranquillità e la pubblica sicurezza. Ad esso spettano inoltre funzioni di carattere speciale quali: la protezione del Governo e dei ministeri, delle ambasciate e dei servizi stranieri accreditati, oltre alla responsabilità della difesa della Capitale in qualità di préfet de zone dell'area parigina ⁽⁶³⁾.

Per far fronte a tutti questi compiti dispone di un proprio bilancio speciale preparato dai suoi uffici ed approvato dal Conseil de Paris (art. 18 comma 2).

12. - L'organo che ha subito il maggiore ridimensionamento per effetto della riforma è il préfet de Paris. Infatti, tutte le funzioni da esso precedentemente esercitate quale organo di vertice dell'amministrazione comunale parigina, gli vengono

(62) Per M. Fiszbin, deputato all'Assemblée Nazionale, il fatto che « les pouvoirs du maire, pour tout ce qui concerne la police municipale, la voirie, la circulation, la sécurité, etc., soient totalement transférés au préfet de police qui sera, en quelque sorte, le maire de Paris pour toutes les affaires de police », determina che il nuovo statuto di Parigi non è « réellement démocratique » (*Journal Officiel, Débats Assemblée Nationale*, 1^{re} Séance du 2 décembre 1975, p. 9193).

(63) Décret n. 68-180 del 21 febbraio 1968.

sottratte per essere assegnate al sindaco. Ciò nonostante non di poco conto sono le attribuzioni che gli permangono in qualità di: agente dello Stato e rappresentante del Governo, organo esecutivo del dipartimento e della regione, organo di tutela sul comune e sul dipartimento secondo le regole del codice dell'amministrazione comunale ⁽⁶⁴⁾.

In qualità di agente dello Stato e di rappresentante del Governo, il prefetto di Parigi rappresenta, nell'ambito del dipartimento, tutti i ministeri e ne stimola e coordina l'azione ⁽⁶⁵⁾. Inoltre svolge: un potere d'informazione consistente nel diffondere notizie riguardanti l'attività dei diversi servizi dello Stato, delle assemblee elettive e degli altri organismi consultivi della regione; un potere consultivo sulle molteplici proposte che gli vengono sottoposte; un potere di coordinazione delle operazioni che vengono effettuate nel settore della pianificazione economica, dell'urbanistica, degli spazi verdi e dei trasporti ⁽⁶⁶⁾.

Il prefetto di Parigi costituisce anche l'organo esecutivo del dipartimento. Al riguardo egli esegue le deliberazioni assunte dal Conseil de Paris in veste di Consiglio di dipartimento. I settori d'intervento sono quelli definiti dalla legge 10 agosto 1871 e successive modificazioni in cui sono elencate tra l'altro le competenze dipartimentali.

Al riguardo due dei settori più importanti attribuiti alla competenza dipartimentale sono la viabilità e l'assistenza. Sul punto però esiste una ripartizione di compiti tra comune e di-

⁽⁶⁵⁾ In proposito si pensi ai servizi dipendenti dal ministero dell'economia « de suite que le préfet de Paris aura, en réalité, au moins trois rôles: celui d'un agent de l'Etat, représentant le Gouvernement, celui d'un exécutif départemental et celui de tuteur de la ville » (*Journal Officiel, Débats Assemblée Nationale, Séance du 2 décembre 1975, 9205*).

⁽⁶⁵⁾ In proposito si pensi ai servizi dipendenti dal ministero dell'economia e delle finanze, delle poste e telecomunicazioni, oltre a un certo numero di servizi dipendenti dal dicastero dell'Education nationale.

⁽⁶⁶⁾ GOYARD, *Réflexion sur la loi*, cit., special. 1015.

partimento. Pertanto in Parigi, di fronte alla coincidenza dei due organismi territoriali, queste materie incontrano una regolamentazione particolare, talché, la viabilità è completamente sottratta alle competenze degli organi del dipartimento per essere assegnata soltanto al comune, per quanto concerne poi l'assistenza ⁽⁶⁷⁾, a causa dell'esistenza del bureau d'aide sociale ⁽⁶⁸⁾, anche questa finisce per essere in gran parte sottratta agli organi dipartimentali ⁽⁶⁹⁾.

Resta da dire dei compiti di « tutelle ». Queste attribuzioni sono però esercitate alle condizioni previste dal codice dell'amministrazione comunale sia per quanto concerne il dipartimento sia per quanto attiene al comune. La particolarità anche in questo caso sta nel fatto che, alla pluralità di comuni esistente negli altri dipartimenti, si contrappone l'esistenza del solo comune di Parigi.

13. - Il sistema delle fonti di finanziamento applicabile a tutti gli enti locali francesi, consistente in subventions ⁽⁷⁰⁾, emprunts ⁽⁷¹⁾ e impôts ⁽⁷²⁾, si estende per buona parte anche

⁽⁶⁷⁾ In tema di assistenza si può vedere: IMBERT, *L'assistance publique à Paris de la révolution française à 1977*, in *L'Administration de Paris*, cit., 79-107.

⁽⁶⁸⁾ Creato con decreto n. 69-83 del 27 gennaio 1969.

⁽⁶⁹⁾ Secondo Poniatowsky la sezione dipartimentale parigina rimane competente essenzialmente nei settori dell'« aide sociale, hygiène sociale, action médico-sociale scolaire, tribunaux, section départementale du logement et dépenses en personnel d'entretien des bâtiments » (*Journal Officiel, Débats Sénat, Séance du 15 décembre 1975*, p. 4590).

⁽⁷⁰⁾ Esse pervengono tutte dal Fonds de compensation pour la TVA che è un fondo di carattere globale destinato a rimborsare alle comunità locali l'imposta sul valore aggiunto sugli acquisti mobiliari e immobiliari, sui lavori di costruzione e di manutenzione.

⁽⁷¹⁾ Il ricorso al prestito è ampiamente praticato soprattutto nelle grandi città. A partire dal 1976 alcuni istituti hanno adottato la procedura di globalizzazione del credito, così da consentire una pianificazione più coerente delle necessità di tesoreria. Sull'argomento: MOREAU, *Administration régionale, locale et municipale*, Paris 1980, 38.

⁽⁷²⁾ Si ricordino: Le due imposte fondiarie sulle proprietà bâties e non bâties, oltre alla nuova imposta sul valore locativo delle abitazioni. Al riguardo gli enti

al comune e al dipartimento di Parigi. Numerose sono però le deroghe apportate in tema di condizioni di finanziamento, di controllo finanziario e di bilancio.

A quest'ultimo riguardo la riforma del '75 conserva nella sostanza il regime previsto dalla legge 9 luglio 1968 N. 69-629, limitandosi a riconoscere che se tre sono le autorità poste al governo di Parigi, tre devono essere anche i bilanci: quello comunale, quello dipartimentale e il budget spécial del préfet de police ⁽⁷³⁾.

Per ogni entità territoriale si distingue un bilancio principale e dei « budgets annexes » per quanto concerne i servizi di carattere industriale e commerciale ⁽⁷⁴⁾.

Il bilancio principale contiene un budget de fonctionnement e un budget d'investissement.

Nessuna eccezione esiste nei riguardi del primo, mentre importanti deroghe sono apportate al secondo.

In proposito la maggiore particolarità sta nel consentire, tramite apposite autorizzazioni simili alle « autorisations de programme » governative, d'intraprendere nuovi investimenti senza avere la preventiva copertura finanziaria.

Infatti, a fronte delle spese necessarie per la realizzazione dei programmi d'investimento autorizzati dal Governo, la legge consente al Conseil de Paris di avere accesso a un « emprunt global » o « d'équilibre » capace di garantire la

locali determinano preventivamente l'introito che intendono ricavare. Su tale indicazione gli uffici fiscali stabiliscono il tasso d'imposizione da applicare ai beni. La « taxe professionnelle », il cui ammontare è stabilito tenendo conto della massa salariale distribuita e dei beni capitali utilizzati da coloro che svolgono attività industriali, commerciali, artigiane o di servizi.

La « dotation globale de fonctionnement » (d.g.f.)

(73) Per FERRARI-VIER, *Le nouveau statut de Paris*, cit., 125... « L'autonomie administrative, on ne voit pas comment se seraient distingués la commune et le département, dès lors qu'on aurait confondu leur budget ».

(74) Attualmente esistono tre budgets annexes, per i trasporti automobilistici municipali, i servizi di pompe funebri e l'aiuto sociale all'infanzia.

copertura finanziaria nell'ipotesi in cui le risorse ordinarie non siano sufficienti.

Tale tipo di prestito presenta alcuni vantaggi dal momento che, rivestendo un carattere globale, non è finalizzato a specifici ed individuati settori di spesa, così da consentire un ampio margine di manovra. Inoltre, se non viene utilizzato integralmente nell'esercizio finanziario in corso, è ammesso il suo automatico riporto all'anno successivo.

Tale regime, seppure segna per Parigi un indiscutibile vantaggio sugli altri comuni, è sottoposto, a differenza di questi, a notevoli controlli.

Ogni anno infatti il budget d'investissement deve essere preventivamente approvato dal ministro degli Interni e dal ministro dell'Economia e Finanze ⁽⁷⁵⁾ che possono respingerlo nel caso in cui non sia in pareggio e nelle ipotesi previste dall'art. 264-15 del Code des Communes ⁽⁷⁶⁾.

In secondo luogo poi l'art. 23 della riforma, rinviando alla legge 10 agosto 1922, conserva la presenza in Parigi dei tre contrôleurs financiers di nomina governativa cui spetta il controllo preventivo ⁽⁷⁷⁾ su ogni « engagement de dépenses » attraverso l'apposizione di un visto su tutti i mandati di paga-

⁽⁷⁵⁾ Il bilancio degli altri comuni francesi viene invece approvato dal prefetto entro quindici giorni dal deposito in prefettura. In caso di rinvio al Consiglio nell'ipotesi in cui non sia in pareggio, dovrà essere ripresentato entro 30 giorni dalla sua ricezione, pena l'autonoma deliberazione ad iniziativa del prefetto.

⁽⁷⁶⁾ Esso dispone: « Le refus d'approbation du budget d'investissement ne peut être opposé à la ville de Paris que pour des raisons relatives à l'équilibre financier et au montant des éléments suivants de ce budget:

1° montant des nouvelles autorisations de programme inscrites au budget;

2° montant des crédits de paiement;

3° répartition des moyens de financement entre:

— autofinancement

— subventions

— emprunts.

⁽⁷⁷⁾ Ciò costituisce un'ulteriore deroga al diritto comune, in quanto questo prevede solamente un controllo 'a posteriori' effettuato da l' 'inspection des finances'.

mento, contratti, decreti e, in genere, tutti gli atti aventi per effetto l'impegno di una spesa.

Essi esercitano inoltre un esteso potere consultivo su tutte le questioni aventi un'incidenza finanziaria. Ciò che si giustifica col fatto che il bilancio parigino, per l'importanza che riveste, necessita di un coordinamento con i programmi dello Stato e, date le ingenti somme di cui dispone, anche di un rigoroso controllo affinché gli impegni assunti non si rivelino col tempo troppo onerosi ⁽⁷⁸⁾.

14. - La région d'Ile-de-France ⁽⁷⁹⁾.

Da quanto detto risulta che con la riforma del '75 il legislatore ha avuto presente soprattutto la città e non il comprensorio parigino. Le soluzioni in essa contenute infatti si inseriscono ancora nel quadro della secolare contesa tra le forze che si battono per il controllo della città, talché, risultano ispirate più al raggiungimento di un compromesso politico tra le parti che alla necessità di dare risposte convincenti in ordine al miglior assetto delle strutture e alla più utile distribuzione delle funzioni in quell'area.

Si constata quindi che le proposte contenute nella legge del 1975 risentono di un'impostazione ormai superata, tale da impedire al legislatore di risolvere i veri nodi della Capitale.

(78) Sul punto si veda l'intervento al Senato di Poniatowsky, in *Journal Officiel*, Débats Sénat, Séance du 15 décembre 1975, p. 4593.

(79) Per una bibliografia indicativa sulla région d'Ile-de-France si consulti: BEAUJEU-GARNIER, *Place, vocation et avenir de Paris et de sa région*, Documentation française, *Notes et études documentaires*, 1974, n. 4142, 4143; BOURJOL, *Région et administration régionale*, Berger-Levrault; DELOUVRIER, *L'aménagement de la région de Paris*, Les conférences des ambassadeurs; DELOUVRIER, *Du district à la région d'Ile-de-France*, SOFEDIR, 1976; ESTIER, *La région parisienne malade de son administration*, *Communes de France*, février 1974; GIRAUD, *Huit départements: une région*, Les conférences des ambassadeurs; LA MALENE, *Paris et son district*, Les conférences des ambassadeurs; *La région d'Ile-de-France*, Actualités documents, Premier ministre, Services d'information et de diffusion, 1977; SCHMIEDER, *Administration régionale parisienne et district de la région parisienne*, *Jurisclasser administratif*, F. 123.

Tutto ciò determina che i problemi dell'agglomerato restano in gran parte vivi determinando l'eventualità di un nuovo intervento legislativo per organizzare compiutamente, com'è già avvenuto per altre capitali d'Europa, l'intero comprensorio metropolitano.

La riforma dello *statut de Paris* ha chiuso temporaneamente una vicenda politica; i problemi di quella delicata area tuttavia rimangono.

Infatti attorno a Parigi il comprensorio è frazionato in 1305 comuni distribuiti nei sette dipartimenti di Seine-et-Marne, Yvelines, Essonne, Hauts-de-Seine, Seine-Saint-Denis, Val-de-Marne, Val-d'Oise. In essi è concentrata una popolazione di circa 10 milioni di abitanti e il 22% del potenziale industriale nazionale, ciò che contribuisce a formare uno degli agglomerati urbani più importanti d'Europa ⁽⁸⁰⁾. In riferimento a questa realtà la legge N. 76-394 del 6 maggio 1976 ha istituito la région d'Ile-de-France ⁽⁸¹⁾.

⁽⁸⁰⁾ Sul punto in particolare e sulle istituzioni della regione parigina in generale si consulti: M. FRANC, J.P. LECLER, *Les institutions de la région parisienne: du district à l'Ile-de-France*, Parigi 1977, p. 13.

⁽⁸¹⁾ Un tentativo di approccio globale ai problemi dell'agglomerato parigino in verità si era avuto già con l'emanazione della legge 14 maggio 1932 che prevedeva un « plan d'aménagement » su un'area ricompresa in 35 Km di raggio da Notre-Dame.

La nascita del primo organismo di carattere regionale si ha tuttavia soltanto il 2 agosto 1961 con l'istituzione del *district de la région de Paris* cui competeva « l'étude des problèmes qui ressortissent à l'aménagement et à l'équipement de tout ou partie de la région ». (Suoi organi erano: un conseil d'administration di 28 membri che deliberava, dietro parere delle sezioni di studio specializzate, sulle questioni di competenza del distretto, un délégué général (préfet de région dal 10 luglio 1964) cui competeva la coordinazione della politica d'aménagement e d'équipement, e un comité économique et social composto di 60 membri istituito successivamente con decreto 17 novembre 1967).

Tale modello di organizzazione viene esteso nelle sue linee fondamentali a tutto il territorio francese con l'approvazione della legge 5 luglio 1972 istitutiva delle regioni. Parigi continua però ad essere considerata un district fino all'emanazione della legge del 1976.

Nel dibattito antecedente alla emanazione di questa legge due erano le posizioni

Per compiutezza di trattazione non si può non accennare in questa sede al ruolo e alle funzioni che tale organismo è chiamato ad espletare, tenendo ben presente però che la région d'Ile-de-France non nasce come struttura per la Capitale, finalizzata a cooperare con la ville-département de Paris alla soluzione dei peculiari problemi del grande centro urbano, bensì come regione ordinaria.

Alla région d'Ile de France, come alle altre regioni di diritto comune, spetta quindi, secondo le classificazioni della dottrina francese, la natura giuridica di « établissement public » ⁽⁸²⁾. Essa infatti non costituisce un nuovo livello di amministrazione e si configura come un organismo che « raggruppa » i sette dipartimenti di cui si è detto, i comuni in essi ricompresi e la commune-département de Paris, al fine di contribuire al loro sviluppo economico e sociale.

Similmente alle altre regioni la région d'Ile-de-France ha competenza in tema di: studi, coordinazione e razionalizzazione degli investimenti, partecipazione a finanziamenti di infrastrutture regionali, realizzazioni di infrastrutture collettive per conto dello Stato e delle collettività locali; nonché altre attribuzioni connesse allo sviluppo regionale conferite direttamente dallo Stato o dalle collettività territoriali.

A differenza del diritto comune, la région parisienne partecipa alla definizione della politica regionale in tema di « espaces verts » ⁽⁸³⁾, « circulation » e « transport de voya-

presenti in Parlamento. Una richiedeva semplicemente l'estensione del diritto comune (Si consulti in proposito il progetto n. 1115 del 10 luglio 1974 presentato all'Assemblée nazionale da M. G. Defferre, M. R. Fabre e M. F. Mitterand); l'altra invece tendeva a riconoscere alla regione parigina la natura di collettività territoriale (In tal senso è la proposta comunista n. 1310 del 7 novembre 1974 presentata all'Assemblée Nationale da M. P. Laurent e al Senato da M. J. P. Duclos).

(82) Sul tema in generale si consulti per tutti: MOREAU, *Administration régionale*, cit., 6-8.

(83) In proposito partecipa alle spese per l'acquisto, l'allestimento e la manutenzione di tali aree. Per realizzare questo compito il decreto n. 76-908 del 7

geurs », oltre a coordinare gli investimenti d'interesse regionale realizzati dagli établissements publics e da alcune società miste specificate per decreto ⁽⁸⁴⁾.

Quanto agli organi, la région parisienne, al pari delle altre, comprende: un conseil régional, un comité économique et social e un préfet de région.

Il conseil régional, in deroga al diritto comune, comprende 164 membri tra cui 50 parlamentari e 114 rappresentanti delle collettività locali ⁽⁸⁵⁾. È l'organo deliberativo della regione; tuttavia esercita anche un certo numero di funzioni consultive in materia di pianificazione e programmazione.

Il comité économique et social, composto di 80 membri ⁽⁸⁶⁾ in rappresentanza degli organismi economici e sindacali, esplica compiti solamente consultivi.

Il préfet de région istruisce le questioni che sottopone al conseil e ne esegue le deliberazioni.

La région d'Ile-de-France dispone di un bilancio alimentato da risorse fiscali proprie e da trasferimenti statali.

Con tutto ciò il peso che essa esercita nell'ambito delle collettività territoriali dell'area parigina è del tutto marginale, se si considera l'incidenza delle prerogative che sono assegnate agli organi della Ville de Paris e agli altri enti locali della zona. Si può senz'altro affermare quindi che questa struttura non è assolutamente in grado di operare con la stessa efficacia con cui opera per esempio il Greater London Council nell'agglomerato londinese, attraverso l'esercizio di competenze concrete per quanto attiene la gestione di alcuni servizi e la

ottobre 1976 ha creato un établissement public denominato « Agence des espaces verts de la région d'Ile-de-France ».

⁽⁸⁴⁾ Decreti n. 76-1062, 1063, 1064.

⁽⁸⁵⁾ Di cui 30 in rappresentanza di Parigi, 42 in rappresentanza dei dipartimenti e i restanti 42 in rappresentanza dei comuni.

⁽⁸⁶⁾ 24 in rappresentanza delle organizzazioni sindacali, 24 in rappresentanza delle camere di commercio e organizzazioni professionali, 20 rappresentanti le attività sanitarie, sociali e familiari e 12 membri scelti tra « personnalités qualifiées »

realizzazione di infrastrutture. Si deve ritenere pertanto che in un prossimo futuro il legislatore si troverà nella necessità di riconsiderare l'assetto istituzionale dell'intera regione parigina per offrire anche alla Capitale della Francia quegli organismi in grado di « servire » l'intero agglomerato.

NOTA BIBLIOGRAFICA

- BANCAL J., *L'élection du maire de Paris*, *Revue politique et parlementaire*, juin 1973.
- BANCAL J., *Les projets de réforme du statut de Paris*, *Revue Seine et Paris*, septembre 1973.
- BEAUSSIER P. et LAFERRIERE G., *Régime administratif et financier de Paris*, *Jurisqueuseur Administratif*, I, 124, 19.
- BOURDET C., *A qui appartient Paris*, Le Seuil, Coll. l'Histoire immédiate, 1972.
- BOURJOL M., *La réforme municipale*, Berger-Levrault, Coll. « L'Administration nouvelle », 1975, V, 259 ss.
- CHEVALIER L., *L'assassinat de Paris*, Calmann-Lévy, Coll. « Archives des sciences sociales », 1977, 285.
- DOMINATI J., *La démocratie et Paris*, Conférence des Ambassadeurs, novembre 1973.
- DOUBLET M., *Paris en procès*, Hachette, Coll. « Notre Siècle », 1976, 290.
- DOUBLET M., *Le nouveau statut de Paris*, Paradoxes, février 1976.
- DRAGO R., *Chronique générale de législation*, *AJDA*, 1964, 478, Communes.
- DRAGO R., *L'Administration de Paris et de sa région*, *AJDA*, 1966, 324-330.
- ETIENNE M., *Le Statut de Paris*, Berger Levrault, Coll. « L'Administration nouvelle » mars 1975, 171.
- FELIX M., *Le Régime administratif et financier de Paris et du département de la Seine*, volumi I-II-III-IV, La documentation française, Paris 1957-1959.
- FERRARI P. e VIER, *Le Nouveau Statut de Paris*, *Actualité Juridique de Droit Administratif*, 1977, 115-129.
- FRANC M. e LECLERC J.P., *Les Institutions de la région parisienne: du District à l'Ile-de-France*, Berger-Levrault, Coll. « L'Administration nouvelle », 1977, 191.
- FRANC R., *Le scandale de Paris*, Grasset, 1971.
- HAMAQUI E., *La réforme du statut de Paris*, *Revue Internationale des Sciences administratives*, 1976, n. 1, 8-14.
- HAUMONT A., *Paris, La Vie quotidienne*, Notes et études documentaires, avril 1973, n. 3982-3983, 62 p.
- HOURTICQ J., *Le régime administratif de la ville de Paris*, Départements et communes, mai 1958.
- LAVEDAN P., *Histoire de Paris*, PUF, Coll. « Que sais-je? », 1977, 3^e ed.
- LECARET J., *Le statut de Paris - Paris et les libertés communales*, Librairie générale de Droit et Jurisprudence, 2 volumi, 1956-1959.
- LEMOYNE DE FORCES, *Aspects actuels de l'Administration parisienne. La police dans la région parisienne; la réalisation du marché de Rungis*, PUF, coll. « Travaux et Recherches de l'Université Paris II », 1972.
- MAZE J., *Paris à l'heure du choix*, Flammarion, 1965.
- MOREAU J., *Administration régionale, locale et municipale*, Dalloz, Coll. « Mémoires » 4^e éd., 1978, V, 128 ss.

- PEZANT J. L., *Le Nouveau Statut de Paris. Notes et Etudes Documentaires*, novembre 1976, n. 4332-4333.
- SCHMIEDER, *Régime administratif et financier de Paris, Jurisclasseur Administratif*, Fascicule 124, 5-19788, 1-12.
- TAITTINGER P., *Les Institutions*, La Nef, mai 1975.
- TULARD J., *Paris et son administration (1800-1830)*, Commission des Travaux historiques de la ville de Paris, Sous-commission de Recherches d'histoire municipale, XIII, 1976.
- VAUJOUR J., *Le plus grand Paris*, Presses Universitaires de France, 1970.
- L'ADMINISTRATION de PARIS (1789-1977)* - Actes du colloque tenu au Conseil d'Etat le 6 mai 1978 - Hautes Etudes Médiévales et Modernes, 37, Paris 1979.

LEGGE N° 75-1331 DEL 31 DÉCEMBRE 1975 PORTANT RÉORME
DU RÉGIME ADMINISTRATIF DE LA VILLE DE PARIS

L'Assemblée nationale et le Sénat ont adopté,

Le président de la République promulgue la loi dont la teneur suit :

Article 1^{er}. — Le territoire de la ville de Paris recouvre deux collectivités territoriales distinctes :

La commune de Paris ;

Le département de Paris.

Les affaires de ces collectivités sont réglées par les délibérations d'une même assemblée dénommée conseil de Paris.

Titre I^{er}

LA COMMUNE DE PARIS

Article 2. — La commune de Paris est régie par le code de l'administration communale, sous réserve des dispositions de la présente loi.

Chapitre I^{er}

Le conseil de Paris

Article 3. — Le conseil de Paris est composé de 109 membres.

Article 4. — Le conseil de Paris fait son règlement intérieur.

Article 5. — Le conseil de Paris est dissous par décret motivé en conseil des ministres. Il ne peut être suspendu.

Les dispositions des articles 35 et 36 de la loi modifiée du 10 août 1871 relative aux conseils généraux sont applicables à la dissolution du conseil de Paris.

Chapitre II

Le maire et les adjoints

Article 6. — Le nombre des adjoints réglementaires est de 18. Celui des adjoints supplémentaires ne peut être supérieur à 9.

Article 7. — Sous réserve des dispositions de l'article 64 du code de l'administration communale, le maire peut donner par *arrêté*, sous sa surveillance et sa responsabilité, *délégation de signature* aux *directeurs* et chefs de *services* de la commune de Paris.

Article 8. — Le maire peut déléguer les fonctions qu'il exerce en tant qu'officier d'état-civil aux conseillers de Paris pour l'arrondissement ou le groupe d'arrondissements où ils sont élus.

En outre, il nomme, pour exercer les mêmes fonctions dans chaque arrondissement, des officiers municipaux. Leur nombre est égal à celui des conseillers élus dans l'arrondissement ou le groupe d'arrondissements auquel cet arrondissement appartient.

Chapitre III

Le préfet de police

Article 9. — Le préfet de police continue d'exercer dans Paris les pouvoirs et attributions fiés par l'article 10 (alinéa 1^{er}) de la loi du 10 juillet 1964 portant réorganisation de la région parisienne.

Le préfet de police conserve également les pouvoirs qu'il exerce en vertu de l'article 11 de la même loi.

Article 10. — Le préfet de police est chargé, dans le domaine de sa compétence, de l'exécution des délibérations du conseil de Paris.

Article 11. — Le préfet de police, ou son représentant, a entrée au conseil de Paris. Il est entendu quand il le demande et assiste aux délibérations relatives aux affaires relevant de sa compétence, excepté lorsqu'il s'agit de l'apurement de ses comptes.

Le maire réunit le conseil à la demande du préfet de police pour délibérer des affaires relevant de la compétence de celui-ci.

Chapitre IV

Les commissions d'arrondissement

Article 12. — Il est créé dans chaque arrondissement de Paris une commission dénommée « commission d'arrondissement ».

La commission d'arrondissement se réunit à la mairie d'arrondissement, qui prend le nom de *mairie annexe*.

Article 13. — La commission d'arrondissement est composée, à parts égales :

Des conseillers élus dans l'arrondissement ou le groupe d'arrondissements ;

Des officiers municipaux nommés par le maire pour exercer les fonctions d'officier d'état-civil dans l'arrondissement ;

Des membres élus par le conseil de Paris sont choisis parmi les représentants des activités sociales, familiales, éducatives, culturelles et sportives exercées dans le ressort de l'arrondissement et les personnalités qui, en raison de leur qualité ou de leurs activités, concourent à l'animation ou au développement de l'arrondissement.

La commission désigne son bureau en son sein.

Article 14. — La commission donne son avis sur les affaires qui lui sont soumises par le conseil de Paris ou par le maire.

Elle est également chargée d'assister le maire et le conseil de Paris pour *animer la vie locale* en général et, en particulier, les organismes de caractère administratif de l'arrondissement.

Les avis et propositions sur des affaires étrangères à la compétence de la com-

mission d'arrondissement sont nuls et nonavenus. Leur nullité est constatée dans les conditions prévues par les articles 42 à 45 du code de l'administration communale.

Titre II

LE DÉPARTEMENT DE PARIS

Article 15. — Sous réserve des dispositions de la présente loi, le *département de Paris* exerce les compétences départementales définies par la loi du 10 août 1871 modifiée, et par les dispositions législatives ayant donné des compétences de cette nature tant aux départements qu'à la ville de Paris.

Article 16. — Le conseil de Paris, exerçant pour le département de Paris les attributions dévolues aux conseils généraux dans les conditions du droit commun, est présidé par le maire de Paris.

Titre III

LA REPRÉSENTATION DE L'ÉTAT

Article 17. — Le préfet de Paris et le préfet de police sont, en leur qualité de préfets et dans le cadre de leurs attributions respectives, les *représentants* de l'Etat sur le territoire de Paris.

Titre IV

LE BUDGET ET LES BIENS

Article 18. — Les dépenses et les recettes de la commune de Paris et du département de Paris sont retracées, chacune pour ce qui les concerne, dans un budget communal et dans un budget départemental comprenant chacun un budget de fonctionnement et un budget d'investissement.

Les dépenses et les recettes de la préfecture de police font l'objet d'un budget spécial.

Les budgets visés au présent article peuvent être accompagnés par des budgets annexes, notamment en ce qui concerne les services à caractère industriel et commercial.

Article 19. — Le financement des budgets d'investissement est assuré par les recettes qui leur sont propres, par la contribution des budgets de fonctionnement et par un emprunt global.

Article 20. — Les dispositions des articles 1^{er} à 4 inclus du décret n. 70-1089 du 30 novembre 1970 restent applicables aux budgets de fonctionnement et aux budgets d'investissement de Paris ainsi qu'au budget spécial de la préfecture de police.

Article 21. — Les dépenses et recettes du budget communal sont ordonnancées par le maire.

Les dépenses et recettes du budget spécial de la préfecture de police sont ordonnancées par le préfet de police.

Les dépenses et recettes du budget départemental sont ordonnancées par le préfet de Paris.

Article 22. — A la clôture de l'exercice, le maire et le préfet de police ainsi

que le préfet de Paris, chacun en ce qui le concerne, présentent au conseil de Paris le compte administratif.

Article 23. — Il est institué pour les budgets d'investissement, tels qu'ils sont prévus par l'article 188 de la présente loi, un contrôle financier répondant aux prescriptions de la loi du 10 août 1922 modifiée.

Article 24. — La liste des immeubles appartenant au département de Paris est établie par décret en Conseil d'Etat, après avis du conseil de Paris. Le transfert de ces immeubles ne donne lieu à aucune indemnité, droit, taxe, salaire ou honoraire.

Titre V

LES PERSONNELS

Chapitre I^{er}

Dispositions de caractère permanent

Article 25. — La commune et le département de Paris disposent d'un personnel communal et d'un personnel départemental soumis à des statuts qui leur sont propres.

Le préfet de police exerce les pouvoirs du maire sur les personnels de la commune et du département de Paris placés sous son autorité.

La commune et le département de Paris disposent également des fonctionnaires de l'Etat détachés auprès d'eux.

Article 26. — Les dispositions statutaires applicables aux personnels de la commune et du département de Paris pourront déroger aux dispositions du livre IV du code de l'administration communale et aux règles statutaires communes aux personnels des départements. Elles sont fixées par décret en Conseil d'Etat.

Chapitre II

Dispositions applicables aux personnels relevant de la ville de Paris au 1^{er} janvier 1977

Article 27. — Les administrateurs, les agents supérieurs et les attachés d'administration de la ville de Paris, en position statutaire régulière au 1^{er} janvier 1977, sont respectivement intégrés à cette date, à grade, échelon et ancienneté équivalents, dans le corps des administrateurs civils, ainsi que dans le corps des agents supérieurs du ministère de l'Intérieur et des attachés d'administration centrale du même ministère. Les emplois nécessaires à leur intégration sont maintenus dans le budget du ministère de l'Intérieur.

Sont également intégrés aux mêmes conditions dans le corps des administrateurs civils les fonctionnaires appartenant au corps des secrétariats des assemblées.

A compter de la date prévue à l'article 33, les fonctionnaires soumis aux dispositions qui précèdent pourront, dans les conditions fixées par décret en Conseil d'Etat, soit être affectés à des emplois de l'Etat du même niveau hiérarchique que ceux qu'ils occupaient antérieurement, soit être détachés sur des emplois également du même niveau hiérarchique créés au sein des nouvelles collectivités et

dont la liste aura été préalablement publiée. Pour cette affectation ou ce détachement, il sera tenu compte des demandes de chaque intéressé, en fonction des nécessités du service.

Article 28. — Les fonctionnaires détachés dans les emplois de direction qui, à la date d'application de la présente loi, ne rempliront pas les conditions fixées par l'article L. 15 et l'article R. 27 du code des pensions civiles et militaires de retraite, pourront continuer à voir leurs retenues pour pension et leur retraite calculées sur la base des rémunérations soumises à retenues afférentes à l'emploi occupé.

Article 29. — Les personnels de la ville de Paris, soumis aux dispositions du décret n. 60-729 du 25 juillet 1960, modifié, et en position statutaire régulière à la date fixée à l'article 33 ci-dessous, sont répartis dans des conditions fixées par décret en Conseil d'Etat, soit dans un service de la commune, soit dans un service du département, soit dans un service de l'Etat. Pour cette affectation, il est tenu compte des demandes de chaque intéressé, en fonction des nécessités du service.

Il sera procédé à l'intégration de ces personnels, compte tenu de leur affectation, dans les emplois des nouvelles collectivités ou dans des corps de fonctionnaires de l'Etat, selon les conditions fixées par décret en Conseil d'Etat.

Qu'ils soient intégrés dans les emplois des nouvelles collectivités ou dans des corps de fonctionnaires de l'Etat, les personnels visés au premier alinéa y conserveront leurs droits acquis et l'ensemble des avantages dont ils bénéficiaient, comportant notamment la garantie des mêmes possibilités d'avancement d'échelon et de grade ainsi que de durée de carrière et des mêmes modalités de rémunération.

En attendant leur intégration, ces personnels resteront soumis aux statuts dont ils relèvent; ils seront rémunérés par les collectivités qui les emploient.

Article 30. — Comme il est dit à l'article 50 de la loi n. 70-1318 du 31 décembre 1970 portant réforme hospitalière, le statut du personnel de l'administration générale de l'Assistance publique à Paris demeure fixé par règlement d'administration publique, la présente loi ne pouvant avoir pour effet de modifier en ce qui le concerne les droits acquis et avantages résultant des dispositions qui lui sont actuellement applicables.

Article 31. — Un décret en Conseil d'Etat fixe les conditions dans lesquelles en position statutaire régulière à la date fixée par l'article 33 ci-dessous, peuvent accéder, au choix ou par concours, à des corps d'attachés d'administration centrale.

Titre VI

DISPOSITIONS DIVERSES

Article 32. — Les dispositions visées aux articles 18 à 21 de la présente loi seront appliquées lors du vote du budget de Paris de l'exercice 1977. Jusqu'à l'élection du maire, le préfet de Paris et le préfet de police continuent à exercer leurs attributions en la matière.

Article 33. — Les dispositions de la présente loi entreront en vigueur au prochain renouvellement des conseils municipaux.

A compter de son entrée en vigueur, les fonctions de maire et de maire adjoint d'arrondissement sont supprimées.

Un décret en Conseil d'Etat fixera les conditions de validation, pour l'acquisition de droits à la retraite, des services accomplis dans les fonctions de maire et maire adjoint des arrondissements de Paris.

Article 34. — Sont abrogées à compter de son entrée en vigueur les dispositions contraires à la présente loi et notamment :

La loi du 14 avril 1871 relative aux élections municipales (art. 12, 13, 14 et 16);

La loi du 5 juillet 1886 ayant pour objet la publicité des séances du conseil municipal de Paris et du conseil général de la Seine;

Le décret-loi du 21 avril 1939 portant réforme du régime administratif de la ville de Paris et du département de la Seine;

Les dispositions du titre I^{er}, à l'exception de son article 7, de la loi n. 64-707 du 10 juillet 1964 portant réorganisation de la région parisienne;

L'article 629 du code de l'administration communale.

La présente loi sera exécutée comme loi de l'Etat.

Fait à Paris, le 31 décembre 1975.

VALERY GISCARD D'ESTAING.

Par le Président de la République:

Le Premier ministre,

JACQUES CHIRAC.

Le ministre d'Etat, ministre de l'Intérieur,

MICHEL PONIATOWSKI

Le garde des sceaux, ministre de la Justice

JEAN LECANUET

Le ministre de l'Economie et des Finances

JEAN-PIERRE FOURCADE

Le ministre de l'Equipement,

ROBERT GALLEY

Le ministre de la Santé,

SIMONE VEIL