

L'accentramento imperfetto francese: centralismo, deconcentrazione e intermunicipalità

Consiglia Di Ronza

La frammentazione municipale è una questione a cui i Paesi europei hanno provato a dare risposta attraverso strategie diverse. La Francia, Paese storicamente caratterizzato da altissima frammentazione, ha prediletto l'utilizzo delle forme di cooperazione intermunicipale (Imc). Esse rappresentano un pilastro importante della gestione del livello locale da parte dello Stato centrale in un Paese contraddistinto da un rapporto di netta preminenza di quest'ultimo. Questo rapporto tra centro e periferia, unito all'aumento degli organi periferici (deconcentrazione) in risposta alla crescente richiesta di servizi in termini di quantità e qualità, può far definire quello francese un caso di accentramento imperfetto. Centralismo, deconcentrazione e intermunicipalità: un triangolo descrittivo del contesto francese in cui quest'ultima (la base del triangolo) appare essere luogo privilegiato in cui ritrovare il risultato dell'azione coordinata degli altri due lati. Le forme più recenti di intermunicipalità, però, potrebbero avere un effetto importante su questo flusso discendente, trasformandolo in una corrente continua e coordinata. È proprio questo triangolo di relazioni ad essere al centro dell'articolo.

1. Frammentazione territoriale: le risposte in Europa e il caso francese

L'espressione frammentazione municipale indica la presenza in uno Stato di un elevato numero in piccoli e piccolissimi Comuni. Tale condizione, che comporta alcune difficoltà di gestione dei Comuni stessi, è resa ulteriormente complessa dalle crescenti esigenze dei cittadini in termini di numero e di qualità dei servizi¹.

I cambiamenti di carattere socio-demografico riguardanti ad esempio gli

(1) R. HULST, A. VAN MONTFORT, *Inter-municipal cooperation in Europe*, Dordrecht, Springer, 2007, p. 4.

stili di vita, l'aumento dell'età media, il cambiamento dei modelli familiari, nonché quelli più propriamente legati alla sfera economica quali la necessità di ridurre la spesa pubblica e gli effetti della globalizzazione, hanno portato le strutture amministrative dei Paesi europei a mostrare la corda, prettamente dal punto di vista dell'efficacia e dell'efficienza dell'amministrazione pubblica². A questi cambiamenti i Paesi europei hanno risposto con quattro strategie diverse attuate a livello locale³. La prima strategia risponde a un'esigenza di semplificazione attraverso modifiche dirette all'assetto geografico mediante la fusione dei Comuni. A partire dagli anni Sessanta, questa è stata la strada perseguita da Regno Unito, Svezia, Germania dell'Est, Grecia, Danimarca e Paesi Bassi⁴, mentre in altri Paesi (tra cui la Francia e l'Italia) questa strategia ha incontrato forti resistenze del contesto locale⁵.

La seconda strategia concerne la redistribuzione di competenze tra i vari livelli di governo. Anche questa strategia ha registrato, in alcuni contesti, una certa impopolarità: in questi casi si è optato per la riduzione di livelli intermedi piuttosto che per la redistribuzione di competenze⁶. La terza strategia fa riferimento alla costituzione di società pubbliche e private per la gestione di servizi pubblici motivata dall'impossibilità dei governi locali di fronteggiare, da soli, la gestione di servizi alla cittadinanza. Infatti, pur facendo riferimento ad aree territoriali di solito di piccole dimensioni e a un numero di abitanti esiguo, gli amministratori locali hanno avuto, a partire dalla seconda metà del Novecento, la necessità di fornire servizi sempre più specifici e di farlo in maniera efficace ed efficiente⁷.

(2) C. POLLITT, G. BOUCKAERT, *La riforma del management pubblico*, Milano, Università Bocconi, 2002.

(3) R. HULST, A. VAN MONTFORT, *Inter-municipal cooperation in Europe*, cit., p. 1.

(4) *Ivi*; S. BOLGHERINI, *Navigando a vista. Governi locali in Europa tra crisi e riforme*, Bologna, Il Mulino, 2015, pp. 67-68.

(5) G. MARCOU, *La cooperazione intercomunale nell'esperienza francese*, 2006, p. 2; M. GIGLI, *Il sistema di cooperazione intercomunale*, Regione Piemonte, Osservatorio sulla riforma amministrativa, 2008, p. 2.

(6) R. HULST, A. VAN MONTFORT, *Inter-municipal cooperation in Europe*, cit., p. 5.

(7) Questa tendenza risente del paradigma neo-liberale della *New Public Management* (NPM). R. HULST, A. VAN MONTFORT, *Inter-municipal cooperation in Europe*, cit., p. 6; S. BOLGHERINI, *Navigan-*

La quarta strategia concerne l'istituzione di forme di cooperazione intercomunale finalizzate al risparmio di risorse e al miglioramento della gestione dei servizi alla cittadinanza⁸. L'intermunicipalità (IMC) rappresenta una forma di azione congiunta che vede coinvolti più Enti locali. Essa può essere costituita in modo volontario o in modo obbligatorio, ma in entrambi i casi con tempi e modalità previsti dalla legge.

In Francia alla elevata frammentazione municipale che caratterizza questo Paese si è risposto attraverso la strategia dell'intermunicipalità, la quale non solo è stata utilizzata in maniera privilegiata, ma anche in modo peculiare, diventando cioè la base di un rapporto triangolare sulla quale, come vedremo, centralismo e deconcentrazione hanno proiettato il risultato della loro interazione. Così, quando gli altri Stati europei cominciavano ad interrogarsi sugli strumenti da impiegare e iniziavano a utilizzare le prime tre strategie – spesso in modo coordinato ma con una certa prevalenza dello strumento della fusione – la normativa francese spingeva l'acceleratore sulle forme di IMC⁹. Soprattutto dagli anni Sessanta¹⁰ questa scelta ha distinto la Francia dagli altri Paesi europei anche perché, come si vedrà in seguito, l'IMC ha sempre costituito uno strumento perfettamente integrato nella realtà nazionale.

In questo articolo si sosterrà che le varie forme di IMC adottate in Francia sono strumenti che rafforzano l'assetto dell'*accentramento imperfetto* di questo Paese.

Per chiarire questa tesi, verrà data, in primo luogo, una lettura della declinazione francese del rapporto centro-periferia e della conseguente configurazione del decentramento introducendo il concetto di accentramento imperfetto (paragrafo 2). Successivamente si porrà l'attenzio-

do a vista, cit., p. 43; G. MARCOU, H. WOLLMAN, *The Provision of Public Services in Between State, Local Government and Market*, Cheltenham, Edward Elgar, 2010, pp. 49-74.

(8) S. BOLGHERINI, *Navigando a vista*, cit., pp. 83-105; M. FEDELE, G. MOINI, *Cooperare conviene?*, in *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, 1, 2006, p. 72; C. DEFFIGIER, *Intercommunalité et territorialisation de l'action publique en Europe*, in *Revue française d'administration publique*, 121-122, 2007, pp. 78-80.

(9) É. KERROUCHE, *Bilan de l'intercommunalité à la française dans une prospective européenne: une réforme territoriale incomplète*, in *Revue française d'administration publique*, 2012, 141, pp. 37-53.

(10) G. MARCOU, *La cooperazione intercomunale nell'esperienza francese*, cit., pp. 2-4.

ne alle forme di IMC in Francia (paragrafo 3), soffermandosi, poi, sulle loro peculiarità (paragrafo 4). In ultimo si tireranno le somme di quanto presentato discutendo del rapporto tra accentramento imperfetto e intermunicipalità (paragrafo 5), gettando poi lo sguardo al futuro di questo rapporto (paragrafo 6).

2. *L'accentramento imperfetto*

La Francia è uno Stato con una tradizione politico-culturale orientata al centralismo¹¹. Per buona parte della sua storia il rapporto tra Stato (centro) ed Enti locali (periferia) è stato caratterizzato da una preminenza del primo sui secondi, che ha influito sul modo stesso di concepire e declinare i poteri e i margini di autonomia di questi ultimi. In altre parole ha influito sul concetto stesso di decentramento.

Il decentramento, nella sua accezione generale¹², concerne la scelta da parte di uno Stato di delegare alcune delle sue competenze ai livelli amministrativi più vicini ai cittadini¹³. Ciò implica la presenza di più livelli ai quali vengono attribuite diverse competenze mentre il compito del livello centrale è quello di verificare che la linea guida dell'azione amministrativa sia perseguita in modo omogeneo su tutto il territorio.

Il decentramento non è un istituto statico con caratteri definiti e costanti: esso è una direttiva di organizzazione di uno Stato, ed è plasmato sulle necessità di ogni singolo Paese e sulla situazione normativa con-

(11) E. PISANI, *Administration de gestion, administration de mission*, in *Revue française de science politique*, 1956, 2, pp. 315-330; Y. MÉNY, *Istituzioni e politica. Le Democrazie: Germania, Stati Uniti, Francia, Gran Bretagna, Italia*, Rimini, Maggioli editore, 1995, pp. 423-435.

(12) Si intende il carattere simile di differenti forme di decentramento: il decentramento politico che esprime un'idea di diritto autonomo e che caratterizza gli Stati federali; il decentramento amministrativo indica un fenomeno di derivazioni di indirizzo politico-amministrativo agli Enti locali a cui devono attenersi in quanto vige il principio dell'unità della legge; il decentramento autarchico o istituzionale che concerne l'attribuzione di funzioni a enti separati dallo Stato; il decentramento burocratico caratterizza, invece, l'assetto decentrato del potere in un'unica organizzazione; il decentramento per servizi. In questa sede, quando si parla di decentramento non si fa riferimento al decentramento politico che caratterizza gli Stati federali dove vige il diritto autonomo. N. BOBBIO, N. MATTEUCCI, G. PASQUINO, *Dizionario di Politica*, Torino, TEA, 1990, pp. 227-228.

(13) Y. MÉNY, *Istituzioni e politica. Le Democrazie: Germania, Stati Uniti, Francia, Gran Bretagna, Italia*, cit., pp. 455-457; G. DUPUIS, M.J. GUÉDON, *Istitutions administratives. Droit administratif*, Parigi, Armand Colin Éditeur, 1986, pp. 167-171.

tingente¹⁴. Un mero aumento del numero degli organi periferici costituisce un atto di deconcentrazione più che di decentramento. Elementi – il decentramento e la deconcentrazione – che in Francia sono entrambi presenti.

In Francia il decentramento si basa essenzialmente su tre principi: l'orizzontalità tra gli Enti locali, il mantenimento dell'esistenza di strutture di governo locale e il trasferimento di competenze finanziarie insieme al trasferimento di competenze di gestione¹⁵. L'ordinamento francese definisce inoltre le collettività territoriali come persone morali pubbliche che, dotate di personalità giuridica e con una serie di strumenti a disposizione, sono destinate alla gestione di un interesse collettivo¹⁶. La Costituzione francese esprime poi il principio della libera amministrazione delle collettività territoriali¹⁷. Infine la scelta del suffragio universale diretto, così come avviene per i Comuni (*le Maire*) e le Regioni (*le Président du Conseil régional*)¹⁸, fa sì che i cittadini di ogni Cantone¹⁹ eleggano due rappresentanti, un uomo e una donna, come propri rappresentanti al *Conseil départemental*²⁰.

La deconcentrazione si evince, invece, dalla limitazione dei poteri degli Enti locali: alle Regioni e ai Dipartimenti²¹ non è, infatti, riconosciuto

(14) *Ivi*.

(15) Come ribadito anche dalla recente riforma costituzionale 276/2003 agli articoli 37-1 e 72.

(16) G. DUPUIS, M.J. GUÉDON, *Istitutions administratives. Droit administratif*, cit., pp. 162-166; G. BRAIBANT, B. STIERN, *Droit administratif français*, Presses de la fondation nationale des Sciences politiques e Dalloz, 1984, pp. 79-124.

(17) *Ivi*, Titolo XII, art. 72.

(18) *Les élections des élus locaux*, www.collectivites-locales.gouv.fr, <http://www.collectivites-locales.gouv.fr/elections-des-elus-locaux>.

(19) Un Cantone è una circoscrizione utile all'elezione del Consiglio dipartimentale. La divisione del territorio francese in Cantoni è stata ridefinita dalla legge 403/20133 (*loi 2013/403 relative à l'élection des Conseillers départementaux, des Conseillers municipaux et des Conseillers communautaires, et modifiant le calendrier électoral*).

(20) Legge 403/2013, Titolo I, Capitolo I.

(21) Fino al 1° gennaio 2016 la *France métropolitaine* contava 22 Regioni. In applicazione della legge 29/2015 (*loi 2015-29 relative à la délimitation des Régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral*) esse sono state ridotte, attraverso la fusione, a 13. Questa legge non ha interessato le *régions d'outre mer*, o ROM, che restano 5. Per

il potere legislativo e, persino nelle riforme più recenti, si parla di sperimentazione e di riconoscimento di poteri e risorse limitate nel tempo, legate al raggiungimento di un obiettivo²². A ciò si aggiunge, come si mostrerà in maniera approfondita successivamente, la competenza unica dello Stato di istituire non solo nuove categorie di Imc ma anche ogni singola Imc²³. Inoltre va aggiunta anche la predisposizione normativa di un rappresentante dello Stato (solitamente indicato con la figura del Prefetto) che – *à la charge des intérêts nationaux* – si occupi di un controllo amministrativo e del rispetto della legge dell'azione di ogni Ente locale²⁴. Al peso del centralismo e della deconcentrazione si aggiunge anche un altro aspetto ovvero, il tipo di gestione del livello locale, che in Francia si concretizza nel massiccio utilizzo delle Imc e che a sua volta dipende dal primo rapporto. Questi tre elementi (centralismo, deconcentrazione e Imc), quali espressione di una sedimentazione di avvenimenti storici, di un contesto culturale, sociale, politico ed economico, sono i tre pilastri dell'*accentramento imperfetto*.

Per sostenere la tesi che le Imc in Francia sono strumenti che rafforzano l'*accentramento imperfetto* e per definire tale concetto bisogna partire, però, da quello, ben più noto, di *decentramento imperfetto*.

Bobbio, Matteucci e Pasquino considerano sia l'accentramento che il decentramento inapplicabili in maniera assoluta²⁵, o *perfetta*, in uno Stato moderno. Ciò li porta a utilizzare l'aggettivo *imperfetto*, proprio per indicare questa inapplicabilità. I tre Autori reputano, infatti, l'espressione *decentramento imperfetto* più adeguata per configurare uno Stato in cui gli organi centrali mantengono quel minimo di potere per svolgere le proprie attività e tutto il resto è delegato agli Enti locali.

quanto riguarda i Dipartimenti al 1° gennaio 2016 è di 101 unità: 96 *nella France métropolitaine* e uno per ciascuna ROM. Fonte ROM, *Code officiel géographique*.

(22) La sperimentazione è introdotta dalla legge costituzionale 276/2003 così come previsto dall'art. 72 al Titolo XII: «*La loi et le règlement peuvent comporter, pour un objet et une durée limités, des dispositions à caractère expérimental*».

(23) Costituzione francese (riforma costituzionale 276/2003), Titolo V, art. 35.

(24) In questo articolo si farà pertanto riferimento alla nozione di decentramento amministrativo così definito in precedenza.

(25) N. BOBBIO, N. MATTEUCCI, G. PASQUINO, *Dizionario di politica*, cit., pp. 224-225.

Il decentramento imperfetto è inapplicabile in Francia soprattutto per quel centralismo che la caratterizza fin dall'epoca napoleonica²⁶ e che lo rende un Paese ispirato ancora oggi al principio di organizzazione gerarchica²⁷. Per le sue caratteristiche di centralismo, decentramento e deconcentrazione, potremmo quindi definire la Francia come uno Stato in cui vige l'*accentramento imperfetto*. Il concetto di accentramento imperfetto non è, a conoscenza di chi scrive, stato impiegato altrove in letteratura. Qui, mutuando la lettura di Bobbio, Matteucci e Pasquino²⁸ sull'imperfezione di un qualsiasi assetto di poteri, consideriamo quindi quello francese un caso di accentramento imperfetto ovvero il caso di un Paese in cui si ha la tendenza a delegare una parte minima delle proprie competenze alle autorità locali, competenze perlopiù costituite da obiettivi da raggiungere con tempi e risorse definiti in partenza e di cui rendicontare al livello centrale.

Le riforme di riordino territoriale che si sono susseguite nel tempo, anche in epoche recenti, non hanno fatto altro che perpetuare questo andamento. Ed è in questo contesto che si sono inserite le forme di cooperazione intermunicipale, le quali, soprattutto a partire dall'ultimo decennio del Novecento, hanno assunto un ruolo di prim'ordine nella gestione del livello locale francese.

3. *L'intermunicipalità in Francia*

Come noto, la frammentazione municipale in Francia è fenomeno di particolare rilevanza²⁹: con 35.885 Comuni³⁰ e con una media di abitanti per Comune pari a 1.775³¹, la frammentazione raggiunge livelli tali da

(26) G. MARCOU, *La cooperazione intercomunale nell'esperienza francese*, cit., p. 2.

(27) N. BOBBIO, N. MATTEUCCI, G. PASQUINO, *Dizionario di Politica*, cit., p. 225.

(28) *Ivi*

(29) Y. MÉNY, *Istituzioni e politica. Le democrazie: Germania, Stati Uniti, Francia, Gran Bretagna, Italia*, cit., pp. 435-438.

(30) DIRECTION GÉNÉRALE DES COLLECTIVITÉS LOCALES, *Les collectivités locales en chiffres*, 2016, p. 8. Verranno qui presi in considerazione per l'analisi i soli dati riguardanti la *France métropolitaine*.

(31) Il dato si riferisce a fonti INSEE al 1° gennaio 2013.

poter essere definita “atomizzazione”³². Nonostante la frammentazione possa rappresentare per i piccolissimi Comuni francesi un importante strumento di diffusione della cultura democratica³³, essa rappresenta un problema rispetto alla gestione amministrativa. La riflessione in merito risale già ai primi anni dell'Ottocento: lo Stato frammentato francese³⁴ percepisce questa condizione come problematica, cominciando a varare le prime forme di IMC.

Ma è in epoca più recente che nuove sfide si aggiungono alla questione della frammentazione. Il cambiamento che coinvolge i Comuni francesi è stato indicato con l'espressione *rurbain*³⁵: la fusione dei termini *rural* e *urbain*, con la quale si vuole indicare la richiesta dei cittadini delle zone rurali degli stessi servizi e infrastrutture presenti nelle aree urbane. I Comuni si trovano a dover rispondere a esigenze talvolta del tutto nuove e/o specifiche, che spesso hanno difficoltà a soddisfare soprattutto a causa di una mancanza di competenze e risorse.

Questo fenomeno, insieme a tutti gli altri cambiamenti a cui si è fatto precedentemente accenno, è alla base dell'utilizzo massiccio, in Francia, delle forme di cooperazione intermunicipale³⁶.

(32) E. KERROUCHE, *France and Its 36,000 Communes: An Impossible Reform?*, in H. BALDERSHEIM, L.E. ROSE (Eds.), *Territorial Choice. The Politics of Boundaries and Borders*, London, Palgrave Macmillan, 2010, pp. 160-179.

(33) *Ivi*; E. KERROUCHE, *Bilan de l'intercommunalité à la française*, cit., pp. 37-53. Questo aspetto emerge anche dalla legge 403/2013 che affida ai cittadini, suddivisi in Cantoni, di eleggere due rappresentanti, un uomo e una donna, che andranno a comporre il Consiglio dipartimentale. Per approfondimenti: *Loi 2013-403 relative à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des conseillers communautaires, et modifiant le calendrier électoral*.

(34) L'Assemblea Costituente riunitasi alla fine della Rivoluzione francese ha riconosciuto lo *status* di Comune a tutti i centri abitati dotati di una parrocchia, costituendo 44.000 Comuni. Fin da subito, percependo la situazione come problematica, si registra il primo tentativo di risoluzione del problema. Napoleone Bonaparte, con il *Code civil* del 1800, impose una riduzione consistente del numero di Comuni, che passarono da 44.000 a 38.000. G. MARCOU, *La cooperazione intercomunale nell'esperienza francese*, cit., p. 2; A. ZINK, *Pays ou Circonscriptions. Les collectivités territoriales de la France du Sud-Ouest sous l'Ancien Régime*, Paris, Publications de la Sorbonne, 2001, pp. 29-119; C. DEFFIGIER, *Intercommunalité et territorialisation de l'action publique en Europe*, cit., pp. 81-98; M. D'ALBERTI, *Diritto amministrativo comparato. Trasformazioni dei sistemi amministrativi in Francia, Gran Bretagna, Stati Uniti, Italia*, Bologna, Il Mulino, 1992, pp. 27-62.

(35) A. BOYER, *La coopération intercommunale en France*, in questa *Rivista*, 3, 2012, p. 584.

(36) *Ivi*.

L'Imc rappresenta una forma di azione congiunta tra più Comuni, finalizzata all'esercizio e alla gestione di servizi delegati dagli stessi Comuni membri³⁷. Essa dovrebbe permettere ai Comuni di lavorare insieme per raggiungere e mantenere gli *standard* di efficienza, efficacia, completezza e sostenibilità che, indipendentemente dalla propria dimensione, nessun Comune ragionevolmente riuscirebbe a realizzare³⁸.

Le Imc possono essere suddivise in categorie in funzione di alcuni criteri³⁹: il tipo di spinta alla cooperazione, il loro grado di istituzionalizzazione e le loro finalità.

Per il primo criterio è possibile distinguere una spinta *top-down*, che ha come risultato forme di cooperazione obbligatoria e una spinta *bottom-up* che conduce, invece, a forme di cooperazione volontaria. Per il secondo criterio è possibile distinguere tra forme di Imc che danno origine a veri e propri livelli sovramunicipali, oppure a forme di cooperazione atte unicamente alla gestione di un servizio. Per il terzo criterio, invece, è possibile distinguere tra le Imc monofunzionali a cui è affidata la gestione di un unico servizio e le Imc polifunzionali a cui è affidata la gestione di più servizi. Data la particolarità dello strumento e l'eterogeneità dei contesti in cui viene introdotto, è possibile che una singola Imc appartenga, contemporaneamente, a più categorie.

In Francia il 99,8% dei Comuni e il 94% della popolazione fa parte di un'Imc⁴⁰. Quanto fin qui emerso evidenzia un legame profondo tra le singole realtà locali e le Imc.

L'appartenenza ad una Imc risulta, dunque, un fatto imprescindibile per i Comuni francesi che si potrebbe definire un obbligo informale e un obbligo formale. L'obbligo informale viene dalla necessità dei Comuni di far parte di una Imc per rispondere a quei canoni di efficacia ed effi-

(37) M. FEDELE, G. MOINI, *Cooperare conviene?*, in *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, cit., pp. 77-80; R. HULST, A. VAN MONTFORT, *Inter-municipal cooperation in Europe*, cit., pp. 2-7; A. BOYER, *La coopération intercommunale en France*, cit., p. 588.

(38) TOOLKIT MANUAL, *Inter-municipal cooperation*, 2010; G.J. SCHEP, S.W. SCHEP, *Inter-municipal cooperation introduction. Guide to the VNG International Approach to a Successful IMC*, VNG International, Hague, Netherlands, 2010.

(39) M. GIGLI, *Il sistema di cooperazione intercomunale*, cit., pp. 7-8.

(40) DIRECTION GÉNÉRALE DES COLLECTIVITÉS LOCALES, *Les collectivités locales en chiffres*, 2015.

cienza a cui si è già fatto cenno; mentre l'obbligo formale è una sorta di consolidamento che il legislatore francese apporta all'obbligo informale, prevedendo in molti casi la facoltà del livello centrale di istituire una IMC senza la volontà dei Comuni interessati, aspetto questo su cui ci si soffermerà in seguito. Le IMC, con una doppia spinta dall'alto e dal basso, costituiscono un punto fermo nel contesto francese.

4. *L'evoluzione delle IMC francesi*

Tra le categorie di IMC sopra presentate si possono individuare anche quelle che la Francia ha introdotto nel suo ordinamento. Fin dalla fine dell'Ottocento, infatti, il legislatore ha utilizzato diverse forme di IMC, adattandole alle necessità che emergevano di volta in volta.

4.1. *Da monofunzionali a polifunzionali*

Già una legge del 1837 autorizzava la creazione di Consorzi di Comuni, istituto che si sviluppò molto velocemente e che solo alla fine del secolo si vedrà riconosciuta personalità giuridica⁴¹.

Nel 1890, esclusivamente a favore delle zone rurali e con carattere monofunzionale, vennero istituiti i *Syndicats intercommunaux à vocation unique* (SIVU)⁴², la prima delle tante forme di IMC introdotte dal legislatore francese in un secolo e mezzo di storia. Questo momento ha segnato l'inizio della concezione moderna di cooperazione intermunicipale in Francia⁴³. Una vera e propria volontà di risposta alla frammentazione attraverso le IMC si registra però a partire dalla fine degli anni Cinquanta del secolo scorso a seguito di due particolari eventi: una vasta riforma dello Stato attuata dalla V Repubblica e un'impennata del fenomeno dell'urbanizzazione; fatti che richiesero non solo una razionalizzazione delle risorse pubbliche, ma anche l'elaborazione di un ambizioso programma di sviluppo delle infrastrutture⁴⁴.

(41) C. BRECHON-MOULENES, *Les organisations intercommunales*, Paris, Dalloz, 1988, pp. 45-69.

(42) J. C. BONTRON, *Territoires de projets et intercommunalités de gestion, la double inconstance*, *Pour*, 2011/2, 209-210, p. 188; A. BOYER, *La coopération intercommunale en France*, cit., p. 589.

(43) G. MARCOU, *La cooperazione intercomunale nell'esperienza francese*, cit., p. 2.

(44) C. BRECHON-MOULENES, *Les organisations intercommunales*, cit., pp. 1-38.

La legge 1069/1966⁴⁵ ha istituito le *Communautés urbaines* (Cu), un'embrionale forma di cooperazione tra Comuni dotata di una propria fiscalità⁴⁶. Dopo poco meno di un secolo dalla prima forma moderna di cooperazione intermunicipale, i SIVU, il legislatore francese prevede, quindi, una nuova forma di IMC, stavolta polifunzionale, che rompeva così con la vecchia concezione dell'IMC monofunzionale⁴⁷. Un apporto del tutto originale rispetto a quanto concepito fino a quel momento, in cui anche il cambiamento terminologico ha una certa rilevanza. Il passaggio dai *Syndicats* (i Consorzi) alle *Communautés* (le Comunità) sottolinea il cambiamento di obiettivo di fondo delle IMC che da un semplice raggruppamento di Comuni diventa l'unità, la promozione di una vera armonia tra i Comuni stessi e quindi l'istituzione di una vera e propria comunità che potesse operare insieme per lo sviluppo e cooperare per

(45) *Loi 66-1069 relative aux communautés urbaines*, completata, per alcune disposizioni, dalla legge 825/1977, *Loi 77-825 complétant les dispositions du code des communes relatives à la coopération intercommunale*. C. BRECHON-MOULENES, *Les organisations intercommunales*, cit., pp. 247-249.

(46) Le IMC francesi attualmente si distinguono in due categorie. Gli *Établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre* sono caratterizzati da una fiscalità locale diretta e dall'esercizio di competenze obbligatorie. La fiscalità propria negli EPCI si realizza in questi tipi di comunità con due forme di entrate: la *Contribution Économique Territoriale* che ha sostituito, con la legge finanziaria del 2010, la *Taxe professionnelle* (TP) e la *Dotation globale de fonctionnement* (DGF). A questa categoria appartengono: le *Communautés urbaines* (Cu), le *Communautés de communes* (Cc), le *Communautés d'agglomération* (Ca), le *Métropoles* (Me) e i *Syndicats d'agglomération nouvelle* (SAN, non prese qui in considerazione in quanto forma di cooperazione intercomunale tra *villes nouvelles*, cioè tra comuni risultanti da fusioni). Gli *Établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) sans fiscalité propre* sono finanziati dai contributi degli stessi Comuni membri. A questo secondo tipo di EPCI appartengono: i *Syndicats intercommunaux à vocation unique* (SIVU), i *Syndicats intercommunaux à vocation multiple* (SIVOM) costituiti a loro volta dai *Syndicats de communes*. DIRECTION GÉNÉRALE DES COLLECTIVITÉS LOCALES, *Les collectivités locales en chiffres*, 2015; *L'Associazionismo Intercomunale nella Nuova Europa*, www.redazione.lavoropubblico.net; M. GIGLI, *Il sistema di cooperazione intercomunale*, cit., pp. 9-13; *Qu'est-ce que la contribution économique territoriale?*, www.vie-publique.fr, 5 novembre 2015, <http://www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/finances-publiques/collectivites-territoriales/ressources/qu-est-ce-que-contribution-economique-territoriale.html>.

(47) Le competenze delle Cu riguardavano: *a*) i piani di modernizzazione ed equipaggiamento di arredo urbano, piani di urbanizzazione intercomunali; *b*) creazione ed equipaggiamento di zone residenziali e industriali; *c*) trasporti urbani tra i Comuni della comunità; *d*) istruzione; *e*) edilizia pubblica per i luoghi atti alla formazione e alle attività scolari; *f*) servizi idrici; *g*) viabilità. A queste la legge prevedeva la possibilità di aggiungere competenze in materia di strutture per attività culturali, attività sociali e socio-formative; spazi verdi e illuminazione, su deliberazione del Consiglio di comunità. Legge 1069/66 *relative aux communautés urbaines*.

migliorare il territorio creando così un sodalizio duraturo tra i Comuni membri⁴⁸. Tuttavia il raggiungimento di questo obiettivo è stato spesso ostacolato dall'eterogeneità degli stessi Comuni membri. I Comuni delle zone rurali e/o periferiche avevano (e hanno) esigenze e aspirazioni del tutto diverse dai Comuni delle zone urbane e la realizzazione di un progetto comune diveniva così molto complessa⁴⁹. Le CU tuttora presenti sul territorio francese sono 11 e raggruppano 359 Comuni e 2,5 milioni di abitanti⁵⁰.

4.2. Dalla gestione ai progetti

Il d.lgs. del 1° luglio 1992 ha aperto la strada alla struttura intercomunale francese così come la conosciamo oggi⁵¹. Esso ha introdotto gli *Établissements publics de coopération intercommunale* (EPCI): una macrocategoria che raggruppa tutti i tipi di IMC dotati di fiscalità propria⁵². Nello stesso anno la legge 125/1992⁵³ ha istituito un'ulteriore forma di IMC: le *Communautés de communes* (Cc). Quest'ultima legge aveva il chiaro intento di slegare l'IMC dalla mera amministrazione di un servizio, tramutandola da strumento di gestione a strumento di progetto⁵⁴. Fu per superare l'*impasse* dell'eterogeneità dei Comuni membri già emersa con

(48) G. MARCOU, *La cooperazione intercomunale nell'esperienza francese*, cit., pp. 2-3.

(49) C. BRECHON-MOULENES, *Les organisations intercommunales*, cit., pp. 249-259.

(50) DIRECTION GÉNÉRALE DES COLLECTIVITÉS LOCALES, *Les collectivités locales en chiffres*, 2016.

(51) M.A. DELANNOY, J. RIEU, F. PALLEZ, *Intercommunalité: une réforme qui cherche ses objectifs*, in *Politiques et management public*, 2, 2004, p. 77.

(52) DIRECTION GÉNÉRALE DES COLLECTIVITÉS LOCALES, *Les collectivités locales en chiffres*, 2015.

(53) *Loi d'orientation 92-125 relative à l'administration territoriale de la République*.

(54) F. COUSSY, *L'intercommunalité en France: quelles répercussions sur le développement des territoires?*, 2009-2010, Mémoire de Master, Toulouse, IEP, pp. 2-7. G. Gilbert effettua una categorizzazione più dettagliata. Egli parte dall'assunto secondo il quale esistono due concezioni che guidano l'istituzione delle IMC: la prima esalta la razionalizzazione, l'efficienza e la trasparenza, la seconda concezione si può definire esistenziale in quanto s'interroga sul senso stesso dell'IMC, prevedendo una vera cooperazione tra i Comuni membri, uno sviluppo sostenibile e durevole. Le IMC basate sulla prima concezione sono: *l'intercommunalité de services publics* e *l'intercommunalité de péréquation*; mentre le IMC basate sulla seconda concezione sono: *l'intercommunalité d'étude et de concertation* e *l'intercommunalité de projet*. G. GILBERT, *L'intercommunalité, enjeu du développement local*, in *Aa.Vv., L'intercommunalité, bilan et perspectives*, PUF, 1997, pp. 196-197.

le *Communautés urbaines* (Cu) che, nella legge 125/1992, il legislatore ha previsto delle differenze per le zone rurali e per le zone urbane: le *Communautés de communes* (Cc) e le *Communautés de ville* (Cv)⁵⁵. Questa distinzione non ebbe però il successo sperato: quasi nessuna Cv fu istituita, il che portò alla loro progressiva scomparsa. Oggi le Cc rappresentano una forma di Imc ampiamente utilizzata a livello locale: il loro numero al 1° gennaio 2016 era di 1.842 unità, con 26,0 milioni di abitanti e 30.154 Comuni coinvolti⁵⁶, pari all'84% del totale. Sette anni più tardi, nel 1999, si ebbe un'altra tappa importante per la cooperazione intermunicipale francese: la legge 586/1999⁵⁷, relativa al rafforzamento e alla semplificazione della cooperazione intermunicipale, detta *loi Chevènement*⁵⁸. Essa era espressione della necessità di una maggiore semplificazione amministrativa, nonché di trasparenza nell'operato degli Epci⁵⁹. La legge 596/1999, infatti, semplificava la costituzione di nuove cooperazioni, definiva le competenze obbligatorie e le competenze facoltative e poneva come obiettivo la solidarietà finanziaria al fine di raggiungere gli obiettivi comuni della comunità istituita⁶⁰. La *loi Chevènement* ha istituito anche le *communautés d'agglomération* (CA): una nuova forma di Imc il cui obiettivo era quello di fare ordine in un contesto che andava via via complicandosi. La CA è stata pensata perlopiù per le aree urbane, deve essere costituita da un numero minimo complessivo di 50.000 abitanti e costruita intorno ad uno o più Comuni con un numero di abitanti rispettivamente uguale e o superiore a 15.000⁶¹.

(55) F. COUSSY, *L'intercommunalité en France: quelles répercussions sur le développement des territoires?*, cit., p. 31; G. FERNIER, *Les collectivités territoriales et leurs groupements: État des lieux avant la loi du 16 décembre 2010*, in *Pour*, 209-210, 2011, pp. 29-38.

(56) DIRECTION GÉNÉRALE DES COLLECTIVITÉS LOCALES, *Les collectivités locales en chiffres*, 2016.

(57) *Loi 99-586 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale*.

(58) *Ivi*; P. ESTÈBE, *Gouverner la ville mobile*, PUF, 2000, p. 42.

(59) *Loi 99-586 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale*.

(60) L. ARSENAULT, *Les grandes étapes de la décentralisation en France*, Ministère des Affaires municipales et des Régions, 2005.

(61) *Loi 99-586 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommu-*

Le CA presenti sul territorio francese al 1° gennaio 2016 erano 196⁶², con un numero di abitanti pari a 21,8 milioni e 4.610 Comuni coinvolti⁶³. La quasi totalità delle grandi città francesi ha ormai delegato la maggior parte delle proprie competenze ad una CA⁶⁴.

Anche la *loi Chevènement* seguiva lo spirito del d.lgs. del 1992, ovvero quello di indirizzare gli EPCI verso la realizzazione di un'unità armonica di Comuni che cooperano per raggiungere un obiettivo⁶⁵. Questo non fa altro che confermare lo spostamento dell'attenzione da parte del legislatore all'Imc intesa come luogo di condivisione piuttosto che come istituto meramente amministrativo.

Alla fine degli anni Novanta, l'utilizzo dello strumento dell'Imc da parte dei Comuni era così diffuso che il legislatore francese sembrava aver deciso di disegnarlo al meglio sulle esigenze delle singole realtà locali. Le Imc diventano, così, esse stesse una missione da raggiungere⁶⁶. Questo aspetto emerge con forza proprio con la legge 596/1999 e in particolare con l'introduzione delle CA. La loro costituzione viene dall'esigenza di rispondere in maniera adeguata all'aumento delle zone urbane e ai loro specifici problemi: disequilibri economici, insicurezza, fratture sociali. Questioni che il legislatore francese ha deciso di affrontare sfruttando le Imc in quanto strumento di gestione locale già consolidato sul territorio, ma rendendolo maggiormente funzionale alle nuove esigenze locali attraverso forme differenziate per Comuni simili e con le medesime esigenze⁶⁷.

nale, Art. L. 5216-1, Section 1. G. MARCOU, *Le Città metropolitane nella riforma dell'assetto territoriale francese*, in questa *Rivista*, 3, 2014, pp. 2-13; DIRECTION GÉNÉRALE DES COLLECTIVITÉS LOCALES, *Les collectivités locales en chiffres*, 2015; J.C. BONTRON, *Territoires de projets et intercommunalités de gestion. La double inconstance*, cit., pp. 188-189.

(62) Di cui solamente 82 con più di 100.000 abitanti. DIRECTION GÉNÉRALE DES COLLECTIVITÉS LOCALES, *Les collectivités locales en chiffres*, 2016.

(63) *Ivi*.

(64) E. NÉGRIER, *Métropolisation et réforme territoriale*, in *Revue française d'administration publique*, 141, 2012, pp. 76-79.

(65) F. COUSSY, *L'intercommunalité en France: quelles répercussions sur le développement des territoires?*, cit., p. 38-39.

(66) *Ivi*; M.A. DELANNOY, J. RIEU, F. PALLEZ, *Intercommunalité: une réforme qui cherche ses objectifs*, *Politiques et management public*, cit., pp. 76-78.

(67) Le competenze attribuite alle *Communautés d'agglomération* riguardano: lo sviluppo eco-

La *loi Chevènement* ha rappresentato un importante successo per il legislatore francese sia dal punto di vista della diffusione sul territorio delle Imc sia per quello che concerne le loro competenze e, quindi, la loro autonomia.

Le CA costituiscono la consacrazione dell'utilizzo di questo strumento tra i Comuni francesi nonostante siano la terza forma di Imc introdotta nella normativa francese nel corso del tempo. Nel 1999, prima dell'entrata in vigore della *loi Chevènement*, 17.551 Comuni non erano inclusi in un'Imc a fiscalità propria, nel 2004 questo numero è sceso a 5.254 Comuni e, nel 2011, a 1.639⁶⁸. Tuttavia l'aumento del numero delle Imc, tenendo in considerazione l'ormai lunghissima tradizione francese dell'intermunicipalità, potrebbe essere considerato come il risultato di un consolidamento di questo strumento a livello locale e quindi questo successo potrebbe essere legato al normale decorso storico, più che all'efficacia della *loi Chevènement*.

Le maggiori competenze attribuite alle CA riguardano invece l'accresciuta libertà finanziaria⁶⁹ e un più ampio margine di manovra lasciato all'iniziativa locale per quello che concerne le dimensioni delle *Communautés*. Anche questo secondo aspetto, ad un primo sguardo, può rappresentare un'importante traguardo per le Imc francesi. In realtà esso rappresenta la consacrazione dell'accentramento imperfetto: riprendendo la definizione di Bobbio, Pasquino e Matteucci è possibile affermare che la *loi Chevènement* indichi in maniera dettagliata i confini in cui le Comunità possono muoversi, le competenze loro

nomico, pianificazione e sviluppo delle comunità territoriali, edilizia sociale, sicurezza, la creazione e sviluppo di strade e parcheggi, servizi idrici, tutela dell'ambiente e costruzione, sviluppo e mantenimento della comunità culturale e delle attrezzature sportive. La *Communauté* è obbligata a scegliere almeno tre di questi ambiti in cui operare. É. KERROUCHE, *France and Its 36,000 Communes: An Impossible Reform?*, cit., pp. 175-179; legge 586/1999, art. 1. 5216-1-I-II-III, Section 4.

(68) É. KERROUCHE, *Bilan de l'intercommunalité à la française dans une perspective européenne: une réforme territoriale incomplète*, cit., p. 43; C. JEBEIL, *La réforme de l'intercommunalité*, in *Pour*, 209-210, 2011, p. 50.

(69) M.A. DELANNOY, J. RIEU, F. PALLEZ, *Intercommunalité: une réforme qui cherche ses objectifs*, *Politiques et management public*, cit., pp. 77-78.

attribuite, lasciando tutto il resto alla decisione del livello centrale⁷⁰. Il mero aumento del numero di competenze previste dalla *loi Chevènement* non costituisce, dunque, un allontanamento dall'accentramento imperfetto, ma anzi una sua piena conferma.

4.3. *L'intermunicipalità contraddittoria*

A circa dieci anni di distanza dalla *loi Chevènement* è stata emanata la legge 1563/2010⁷¹: essa è il risultato di due anni di studio e di riflessione del *Comité pour la réforme des collectivités locales* e rappresenta un ulteriore tassello per la ricomposizione dell'intricato mosaico dell'IMC e dell'accentramento imperfetto⁷². Questa legge rappresenta un primo passo verso un'ulteriore modifica della struttura amministrativa francese il cui obiettivo è la soppressione dei Dipartimenti e il potenziamento del ruolo delle Regioni⁷³.

Oltre a prevedere la diffusione integrale delle IMC sul territorio nazionale⁷⁴, la legge 1563/2010 ha istituito anche le *Métropoles* (ME), un nuovo EPCI, la cui particolarità è rappresentata dall'essere forma di cooperazione tra Comuni che prima appartenevano ad altre forme di IMC⁷⁵. L'obiettivo è creare uno spazio di solidarietà tra i Comuni membri, per elaborare e condurre progetti di pianificazione e sviluppo economico, ecologico, educativo, culturale e sociale al fine di migliorare la competitività dei territori e la loro coesione⁷⁶.

Con l'intento di facilitare il raggiungimento di questi obiettivi, la legge 1563/2010 ha previsto una lista di competenze di cui le *Métropoles* pos-

(70) *Ivi*, p. 80.

(71) *Loi 2010-1563 de réforme des collectivités territoriales*.

(72) P. PICIACCHIA, *Il biennio 2010-2011 e il delicato cammino verso le elezioni presidenziali del 2012. Cronache costituzionali della Francia 2010-2011*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, 1, 2004, p. 17.

(73) G. MARCOU, *Le città metropolitane nella riforma dell'assetto territoriale francese*, cit., pp. 1-13.

(74) C. JEBEILL, *La réforme de l'intercommunalité*, cit., pp. 51-59.

(75) Legge 1563/2010; P. PICIACCHIA, *Il biennio 2010-2011 e il delicato cammino verso le elezioni presidenziali del 2012. Cronache costituzionali della Francia 2010-2011*, cit., pp. 17-18.

(76) *Ivi*.

sono occuparsi in maniera delegata rispetto ai Comuni membri, competenze simili a quelle detenute dalle vecchie CU ma con una declinazione più estesa per la Metropoli⁷⁷. Le *Métropoles* non solo detengono già alcune competenze dipartimentali e regionali, ma la legge prevede anche la possibilità di trasferirne di ulteriori⁷⁸.

Ma il vero elemento su cui porre l'attenzione per grado d'innovazione e successo della legge 1563/2010 è rappresentato dal riconoscimento, agli EPCI, della possibilità, in quanto entità unica, di operare a loro volta in forma cooperativa attraverso i *Pôles métropolitains*⁷⁹. Tali Poli devono raggiungere almeno 300.000 abitanti, dove almeno uno degli EPCI apporti almeno 150.000 abitanti. Uno stesso EPCI può far parte di più *Pôles métropolitains*⁸⁰.

È, però, nel biennio 2014-2015⁸¹ che il legislatore francese ha continuato ad aggiungere tasselli al mosaico delle IMC e delle *Métropoles* e a modifi-

(77) A. BOYER, *La coopération intercommunale en France*, cit., 587-596.

(78) Le competenze riconosciute alla *Métropole* riguardano le seguenti materie: a) sviluppo economico, sociale e culturale; b) miglioramento dello spazio metropolitano; c) politiche locali e abitative; d) politiche della città; e) gestione di servizi di interesse collettivo; f) tutela dell'ambiente e del territorio. Per quello che riguarda le competenze dipartimentali e regionali detenute dalla ME o trasferitele si rimanda direttamente alla legge 1563/2010, capitolo I, art. 12.

(79) La cui unica clausola è che gli EPCI membri raggiungano i 300.000 abitanti. CGTC, art. L5731, legge 1563/2010.

(80) Secondo Emmanuel Négrier lo strumento *Pôles métropolitains* presenta tre paradossi. Il primo concerne la possibilità, secondo i casi, di cambiare ruolo: il polo è antidoto alla cooperazione intermunicipale e alla solidarietà tra Comuni, ma allo stesso tempo può diventare consorzio per la realizzazione e la gestione di un progetto. Il secondo paradosso consiste nell'impossibilità, per i poli, di diventare mai veramente degli spazi di integrazione, ma allo stesso tempo rivendicano delle funzioni atte a raggiungere la prospettiva di una visione realmente istituzionale della metropoli. Il terzo paradosso riguarda le competenze trasferite: pur riconoscendo ai poli delle competenze dipartimentali e regionali è difficile immaginare che Dipartimenti e Regioni (attraverso i loro Consigli) si occupino, a loro volta, dei progetti dei poli. E. NÉGRIER, *Métropolisation et réforme territoriale*, cit., pp. 80-86.

(81) Nel 2014 si apre una fase di riforma che si concretizza in tre leggi e che interessa gli EPCI e le collettività territoriali: la *loi 2014-58 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (Maptam)*; la *loi 2015-29 relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral* che, come già detto, concerne la riduzione del numero delle Regioni a partire dal 1° gennaio 2016; e la *loi 2015-991 pourtant nouvelle organisation territoriale de la République (Notre)*. M.A. GRÉGORI, *Province/Dipartimenti Vs. Regioni: la controversia sul livello intermedio in Italia e in Francia*, in *Nazioni e Regioni*, 7, 2016, pp. 28-34.

care l'apparato generale delle IMC rispettivamente attraverso la *loi Maptam* (legge 58/2014) e la *loi Notre* (legge 991/2015). La legge 58/2014 aveva l'obiettivo di definire in maniera chiara le competenze dei Dipartimenti e delle Regioni⁸² e di rafforzare lo strumento *Métropole*. Questa legge prevedeva la possibilità che lo Stato riconoscesse, alla ME che ne facesse richiesta, la gestione in forma delegata di beni e servizi⁸³ per una durata rinnovabile di sei anni e una scadenza intermedia utile sia allo Stato che alla *Métropole* di annullare la convenzione da parte del primo se i risultati raggiunti non fossero in linea con gli obiettivi prefissati e, da parte della seconda se essa riscontrasse una violazione degli impegni assunti da parte dello Stato⁸⁴.

Un'IMC, questa delle ME, che al suo esordio è già ricca di contraddizioni. Da un lato essa è potenzialmente capace di "annullare" i Comuni membri in quanto questi ultimi finiscono per essere del tutto sostituiti dal-

(82) Per approfondimenti: <http://www.vie-publique.fr/actualite/panorama/texte-discussion/projet-loi-modernisation-action-publique-territoriale-affirmation-metropoles.html#onglet3>.

(83) *Loi 2014-58 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles*, capitolo IV, art. 43.

(84) La *loi Maptam* prevede alcune disposizioni che non riguardano in modo specifico le *Métropoles* ma il contesto generale delle IMC. Al livello regionale istituisce la *Conférence territoriale de l'action publique* composta dai rappresentanti della Regione, dei Dipartimenti, degli EPCI, dei Comuni e da un rappresentante dello Stato. Essa ha il compito di esprimere pareri in merito all'esercizio delle competenze delle collettività territoriali e delle IMC anche attraverso l'ausilio di commissioni tematiche. Accanto alla legge 58/2014, assume particolare rilievo la *loi Notre* – legge 991/2015 – che si muove nella direzione delle disposizioni generali circa le IMC e le collettività territoriali, rappresentando un mezzo di rafforzamento per la cooperazione intermunicipale. Essa definisce chiaramente le competenze regionali e dipartimentali (in funzione del nuovo assetto regionale previsto dalla *loi 2015-29*), sostituendo quelle previste dalla clausola di competenza generale secondo la quale ciascuna collettività deve gestire gli affari relativi al proprio territorio (clausola definitivamente abolita agli artt. 1 e 94). La *loi Notre* ridefinisce inoltre le dimensioni delle IMC, che passano da un numero minimo di 5.000 a 15.000 abitanti, con due eccezioni: il mantenimento della soglia minima a 5.000 abitanti per le zone rurali e scarsamente popolate e il mantenimento di una soglia minima di 12.000 abitanti per le IMC di recente costituzione. Tale legge ha previsto il passaggio di ulteriori competenze dai Comuni alle intermunicipalità (acqua, rifiuti domestici e igiene). *Loi 2014-58 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles*, artt. 1, 4, 43 e 94; M.A. GRÉGORV, *Province/Dipartimenti vs. Regioni: la controversia sul livello intermedio in Italia e in Francia*, cit., pp. 31-42; *Loi 2015-991 pourtant nouvelle organisation territoriale de la République*, www.vie-publique.fr, <http://www.vie-publique.fr/actualite/panorama/texte-discussion/projet-loi-portant-nouvelle-organisation-territoriale-republique.html>.

la *Métropole*⁸⁵, dall'altro lato non le viene riconosciuto il potere necessario per imporsi come collettività territoriale, ponendo così un problema di dialogo reale con i singoli Comuni membri⁸⁶. Al 1° gennaio 2016 le *Métropoles* presenti sul territorio francese erano 13 con 676 Comuni coinvolti e 15,3 milioni di abitanti⁸⁷.

La ricostruzione fatta fin qui ha mostrato non solo il ruolo di primo piano delle IMC nel contesto francese, ma anche la loro complessità.

Il quadro 1 riassume le forme di IMC francesi, le loro caratteristiche e le loro criticità.

Quadro 1: Le IMC francesi a fiscalità propria: tipi e caratteristiche.

	Legge	Innovazione	Criticità	Diffusione IMC sul territorio (2016)*	Comuni coinvolti (2016)
Communautes urbaines (Cu)	1069/1966	Le IMC diventano polifunzionali	Eterogeneità dei Comuni membri	11	359
Communautes de communes (Cc) e communautes de Villes (Cv)	125/1992	Passaggio da IMC di gestione a IMC di progetto	Nascono solo Cc e nessuna Cv, vanificando così l'intento della legge di creare IMC omogenee	1.842	30.154
Communautes d'agglomération (Ca)	596/1999	Istituzione di IMC specifiche per le zone urbane	Potenziale libertà delle IMC inespressa: consacrazione accentramento imperfetto	196	4.610

(85) *Loi 2014-58 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles*, capitolo IV, art. 43.

(86) E. NÉGRIER, *Métropolisation et réforme territoriale*, cit., pp. 75-82.

(87) Nonostante la stessa denominazione, la *Métropole* di Lyon non può essere considerata un EPCI à fiscalité propre, ma la legge le riconosce lo status di collettività territoriale, essendo essa un IMC a Statuto speciale così come previsto dall'art. 72 della Costituzione francese. DIRECTION GÉNÉRALE DES COLLECTIVITÉS LOCALES, *Les collectivités locales en chiffres*, 2016.

	Legge	Innovazione	Criticità	Diffusione IMC sul territorio (2016)*	Comuni coinvolti (2016)
Métropoles (MÉ)	1563/2010 58/2014	IMC costituite da Comuni precedentemente legati ad altre IMC, delega statale della gestione di beni e servizi	IMC contraddittorie: passaggio di competenze regionali e dipartimentali ma mancanza di autonomia necessaria a diventare collettività territoriali, nonché competenze "a scadenza"	13	676
Totale				2.062	35.799**

(*) I dati al 2015 riguardano: per le Cu 9 unità e 201 Comuni coinvolti, per le Cc 1.884 unità e 31.116 Comuni coinvolti, per le Ca 226 unità e 4.744 Comuni coinvolti e per le Mé 11 unità e 453 Comuni coinvolti; per un totale di 2.130 IMC e 36.514 Comuni coinvolti.

(**) Dato che equivale al 99,60% del totale dei Comuni francesi.

5. Intermunicipalità e accentramento imperfetto

Dopo aver presentato le forme di cooperazione intermunicipale in Francia è il caso di soffermarsi sul rapporto che queste ultime hanno con l'accentramento imperfetto. Funzionale a questo scopo è il soffermarsi su un aspetto: se è vero che la declinazione francese dell'intermunicipalità è caratterizzata da un'obbligatorietà informale e formale è altrettanto vero che è difficile immaginare, in Francia, una modalità di declinazione dell'IMC molto diversa da quella vigente. Le IMC sono costitutive dell'accentramento imperfetto stesso. È infatti proprio attraverso le forme di cooperazione intermunicipale che si può leggere l'andamento dell'accentramento imperfetto francese: attraverso le IMC e il loro perpetuarsi si rendono manifesti e persistono sia il centralismo che la deconcentrazione. Allo stesso tempo, però, è proprio l'interazione tra centralismo e deconcentrazione a confermare il persistere dell'intermunicipalità così come declinata in Francia. Tra le caratteristiche delle varie IMC, poniamo pertanto ora attenzione maggiore a quelle che più le definiscono come espressione e come rafforzamento dell'accentramento imperfetto.

Le *Communautés urbaines* sono interessanti per quello che concerne le

modalità previste dalla legge per la loro istituzione. Esse, infatti, possono essere istituite per iniziativa volontaria od obbligatoria. Per volontaria s'intende però solo la possibilità, per i Comuni che intendono unirsi, di esprimere, ovvero di rendere nota, questa loro necessità o volontà. Infatti: «*la création de la Communauté urbaine est opérée par le pouvoir central, sur la demande de Communes intéressées*»⁸⁸. Le *Communautés urbaines* obbligatorie, invece, sono istituite dalla legge senza che ci sia neppure l'espressione di una volontà da parte dei Comuni⁸⁹. Le CU sono dunque espressione dell'accentramento imperfetto come manifestazione sia del centralismo che della deconcentrazione, in quanto lo Stato ha il potere di rendere ufficiale una CU non riconoscendo ad essa nemmeno la facoltà di scegliere di unirsi.

La legge 125/1992 che istituisce le *Communautés de Communes* (Cc), al capitolo loro dedicato, prevede l'istituzione di una Commissione dipartimentale della cooperazione intercomunale presieduta da un rappresentante dello Stato, con il compito di gestire e di tenere aggiornato lo Stato sulla situazione delle Imc nel Dipartimento. La Commissione deve essere informata e approvare qualunque progetto di creazione di una nuova Imc. La legge riconosce alla Commissione anche la possibilità di creare o modificare le Imc⁹⁰. Le *Communautés de Communes*, nello specifico, possono essere create sia in maniera obbligatoria dalla Commissione o per iniziativa degli stessi Comuni con conseguente approvazione con decreto del Consiglio di Stato⁹¹. Ma disposizioni di notevole interesse dal nostro punto di vista, riguardano un'eventuale uscita di un Comune dalla Imc: la legge 125/1992 afferma che l'istituzione di una *Communauté de Communes* ha l'obiettivo di creare uno spazio di solidarietà tra Comuni e cittadini, un luogo dove risolvere i problemi collettivi; ed essendo uno spazio di benessere per istituzioni locali e cittadini non è previsto il ritiro di un Comune. La legge vieta l'uscita anche per evitare che l'ingresso di un Comune nella *Communauté de Commu-*

(88) C. BRECHON-MOULENES, *Les organisations intercommunales*, cit., p. 255.

(89) *Ivi*.

(90) Legge 125/92, capitolo III, art. L.1601.

(91) *Ivi*, capitolo IV, art. I. 1673

nes sia motivato solo dall'opportunismo. Un Comune, infatti, potrebbe esprimere interesse verso l'adesione alla Cc per la realizzazione un progetto di suo strettissimo interesse (che potrebbe attuare grazie ad una maggiore disponibilità economica) e scegliere, poi, di uscire dalla Cc a obiettivo raggiunto⁹².

L'accentramento imperfetto nelle Cc, quindi, emerge dalla delega che il livello centrale affida ad un suo rappresentante nel Dipartimento per svolgere la sua azione capillare sul territorio (centralismo) e da una sorta di tacita imposizione a tutti i Comuni della Cc alla realizzazione di un certo numero e un certo tipo di progetti (deconcentrazione), il che ha un peso ancora maggiore sui Comuni membri se si considera l'eterogenea composizione delle Imc a cui si è precedentemente fatto cenno. L'istituzione delle *Communautés d'agglomération* (CA) con la legge 586/1999 apre una sorta di nuova fase delle Imc e, con essa, un diverso manifestarsi dell'accentramento imperfetto. La legge 586/1999 rappresenta un primo passo verso l'assunzione a tutti gli effetti, da parte delle Imc, dei tratti di collettività territoriali, come veri e propri punti di riferimento sia per la periferia (ovvero per i singoli Comuni, in quanto luogo privilegiato per la realizzazione di progetti e la gestione efficiente dei servizi alla cittadinanza), che per il centro (in quanto strumento di gestione locale consolidato). Trasformazione che vedrà la sua massima espressione con l'istituzione delle *Métropoles* (ME). Questa trasformazione, però, non è sufficientemente accompagnata da poteri realmente riconosciuti alle *Communautés d'agglomération*: pur riscontrando una minore presenza dello Stato, le Imc continuano a mantenere le stesse competenze. Lo Stato continua a mantenere un forte ruolo direttivo: sia il cambiamento di perimetro della *Communauté d'agglomération* (quindi l'eventuale ingresso di un ulteriore Comune), sia lo scioglimento della *Communauté d'agglomération* devono comunque avvenire per decreto del Consiglio di Stato⁹³. Ed è in questa particolare situazione delle CA che è possibile individuare l'accentramento imperfetto.

(92) C. BRECHON-MOULENES, *Les organisations intercommunales*, cit., pp. 262-265.

(93) *Code général des collectivités territoriales, Livre II: la coopération intercommunale, Titre I. Établissement public de coopération intercommunale, Chapitre VI: Communauté d'Agglomération*.

La legge, infatti, continua a prevedere un ruolo direttivo dello Stato sia nella fase d'istituzione che nelle eventuali modifiche alla CA (centralismo) e, pur riconoscendole una maggiore libertà di azione, non riconosce loro lo *status* di collettività territoriale (deconcentrazione).

Con le leggi 1563/2010 e 58/2014 si è assistito all'introduzione prima e alla definizione poi, dell'ultima forma di IMC, le *Métropoles*, che rappresentano la conferma della situazione indefinita già espressa dalle CA. È stato sottolineato in precedenza l'aspetto che rende questa IMC controversa: la ME è concepita da un lato come una collettività territoriale al pari dei Dipartimenti e delle Regioni, ma dall'altro lato manca dell'ufficialità di questo *status*. Questo, però, non è il solo aspetto che rende le *Métropoles* interessanti per quello che attiene alla tesi proposta. La legge 1563/2010 prevede, infatti, l'obbligo per una IMC con più di 40.000 abitanti di diventare una *Métropole*. Anche in questo caso è un decreto del Consiglio di Stato a definire i confini, il nome della ME e le sue competenze. Sia la legge 1563/2010 che la legge 58/2014 prevedono che la modifica deve essere approvata dal rappresentante dello Stato nel Dipartimento di riferimento della ME⁹⁴.

Le ME esprimono l'accentramento imperfetto in primo luogo mantenendo, come per tutte le altre IMC, quel forte carattere di obbligatorietà nell'istituzione e modifica (centralismo). Carattere, questo, che diventa più imponente soprattutto per le IMC a cui la legge impone di cambiare la loro natura e di costituirsi in ME. Si tratta di *Communautés urbaines*, *Communautés de Communes* e *Communautés d'agglomération* che, come previsto dalle leggi che le hanno istituite, avevano lavorato per progetti comuni, per la realizzazione di una vera "comunità" di riferimento per i cittadini e a cui la legge 1563/2010 impone un nuovo sforzo (come Comunità e come Comune) per rielaborare un nuovo progetto comune. A questo si aggiunge l'istituzione della *Conférence territoriale de l'action publique* la cui espressione di centralismo è da ricercare nella presenza, ormai imprescindibile, di un rappresentante dello Stato che perpetua l'azione di controllo del livello centrale negli IMC. In secondo luogo l'accentramento imperfetto nella *Métropole* emerge dall'impossi-

(94) CGCT, *Livre II: la coopération intercommunale, Titre I: Établissement public de coopération intercommunale, Chapitre VI: Communauté d'Agglomération*.

bilità di esprimere tutto il suo potenziale a causa del suo mancato riconoscimento come collettività territoriale, nonché della scadenza, fissata a sei anni, e di un crollo intermedio degli obiettivi raggiunti, della delega statale della gestione di beni e servizi (decentramento). Questi aspetti limitano non poco l'operato di questa Imc che potrebbe invece rappresentare un interessante punto d'incontro tra centro e periferia. Da quanto emerso in questo più attento sguardo alle Imc francesi è possibile affermare che, sebbene tutte le Imc presentate siano espressione dell'accentramento imperfetto, è possibile dividerle in due gruppi a seconda di come questo si declina: se ponendo l'accento più sul centralismo o, invece, sulla deconcentrazione. Il primo gruppo è composto dalle *Communautés urbaines* e dalle *Communautés de Communes* in cui, con obblighi per la loro costituzione e la loro modifica, l'accentramento imperfetto si declina con un più marcato accento al centralismo. Il secondo gruppo è composto dalle *Communautés d'agglomération* e dalle *Métropoles* che, nonostante un maggiore spettro di competenze e una maggiore libertà nella scelta di alcune di esse in maniera aggiuntiva, sono ancora vittime di un atteggiamento di prudenza da parte dello Stato che non riconosce loro i poteri necessari a renderle delle collettività territoriali, per questo esse possono essere considerate espressione dell'accentramento imperfetto con una maggiore tendenza alla deconcentrazione.

6. Conclusioni: il perpetuarsi dell'accentramento imperfetto e uno sguardo al futuro

Per discutere del rapporto tra intermunicipalità e accentramento imperfetto è stato funzionale presentare il peculiare rapporto tra centro e periferia inauguratosi in Francia, il concetto di accentramento imperfetto (partendo da quello di decentramento imperfetto), per poi porre l'attenzione sui vari tipi e sulle caratteristiche delle Imc francesi. Si sono poi richiamati gli elementi dell'accentramento imperfetto riscontrabili in ogni forma di Imc. Si è giunti, dunque, alla conclusione che, seppure in maniera differente, ogni Imc francese è espressione dell'accentramento imperfetto e, al contempo, uno strumento attraverso cui tale accentramento si perpetua nel tempo.

A questo punto è possibile porre una serie di ipotesi rispetto al futu-

ro delle Imc francesi, in particolare rispetto alle *Métropoles*. Le ME, infatti, hanno un potenziale ancora inespresso che potrebbe fare di questa Imc non solo uno strumento di mediazione, ma un vero e proprio punto d'incontro tra centro e periferia. Da un lato la Metropoli potrebbe infatti avvicinarsi al centro attraverso il riconoscimento, da parte dello Stato, non solo dello *status* di collettività territoriale, ma anche del potere legislativo su competenze residuali. Dall'altro lato la *Métropole* potrebbe restare ancorata alla dimensione locale attraverso l'elezione da parte dei cittadini dei propri rappresentanti al Consiglio della Metropoli.

Bisogna però immaginare con prudenza: considerato il contesto francese, è probabile che le ME non riusciranno a sostituirsi a pieno titolo a uno dei due poli del *continuum* (centro e periferia). L'accentramento imperfetto potrebbe quindi continuare a essere un tratto costitutivo dell'assetto, anche intermunicipale, della Francia ancora a lungo. Si può tuttavia ragionevolmente supporre che le ME potrebbero potenzialmente rappresentare non solo entità con cui centro e periferia potranno separatamente confrontarsi, ma anche uno spazio territoriale e istituzionale nel quale e attraverso il quale comunicare tra loro.

