

La cooperazione intercomunale in Francia: appunti e spunti per le Unioni di Comuni italiane

Marzia De Donno

Sommario: 1. Premessa. I nodi irrisolti nel sistema italiano, gli spunti provenienti dal modello francese – 2. L'obbligo di gestione associata – 3. Il ruolo delle Città medie e la rigidità dei modelli associativi – 4. Il nodo delle funzioni e il principio dell'integralità dei conferimenti – 5. Lo scoglio dei raccordi istituzionali e amministrativi – 6. Il problema della legittimazione democratica delle Unioni – 7. Conclusioni

1. Premessa. I nodi irrisolti nel sistema italiano, gli spunti provenienti dal modello francese

A quasi quattro anni dall'entrata in vigore della l. n. 56/2014, a quasi otto dall'introduzione degli obblighi di gestione associata con il d.l. n. 78/2010 e a più di dieci anni dalle prime disposizioni emergenziali anti-crisi di riordino delle Unioni di Comuni e delle Comunità montane contenute nella l. n. 244/2007, possono dirsi ormai maturi i tempi per compiere un bilancio sullo stato della cooperazione intercomunale in Italia, sui progressi compiuti così come sui limiti riscontrati nella prassi.

Diversi peraltro sono ormai gli studi, le analisi, i rapporti e le indagini conoscitive sulla situazione delle Unioni di Comuni, cui si accompagnano le osservazioni, i suggerimenti, le proposte anche della dottrina¹.

(1) Si veda, fra i più recenti a livello nazionale, l'*Indagine conoscitiva sulla gestione associata delle funzioni e dei servizi comunali* della I Commissione della Camera dei Deputati, novembre 2016; il Documento di Legautonomie, *Una proposta per un adeguamento e completamento delle riforme territoriali, a Costituzione invariata*, a cura di L. VANDELLI, marzo 2017; il Rapporto del SOSE, *Unioni e fusioni di Comuni: quali rischi e quali opportunità per i piccoli Comuni?*, maggio 2017, ma anche il precedente Rapporto, *Verso l'unione e la fusione di Comuni* (maggio 2014); lo Studio IFEL, *I Comuni della Strategia Nazionale Aree Interne*, a cura di F. MONACO e W. TORTORELLA, ottobre 2015; in qualche misura il Documento di Analisi del Senato della Repubblica, *Ex Province. Il riordino degli enti di area vasta a tre anni dalla riforma*, luglio 2017,

Già la sola lettura di tutti questi contributi rende evidente il quadro di instabilità nel quale versano tuttora questi enti, sebbene non possano nascondersi i passi in avanti compiuti in quest'ultimo periodo. Testimoniati, se non altro, dal fatto che tra il 2007 e il 2018 il numero delle Unioni è quasi duplicato, benché si tratti di cifre ancora molto piccole, soprattutto se confrontate con quelle di altri Stati².

Secondo la Sezione autonomie della Corte dei Conti, inoltre, tra il 2013 e il 2015, si è registrato un incremento di spesa corrente delle Unioni, mentre per i Comuni con meno di 5.000 abitanti associati in Unione si è verificata una riduzione della stessa. Un andamento, questo, che, come osserva la Corte, «sembra evidenziare quel risparmio tendenziale di spesa avuto di mira dal legislatore»³.

Primi dati positivi, ma che si scontrano con un successo solo parziale della complessiva riforma dell'associazionismo intercomunale.

Non è questa la sede per affrontare in maniera puntuale le cause e i fattori di questo parziale successo, ascrivibili peraltro tanto ad alcuni li-

e il Rapporto di ricerca dell'ISSIRFA, *Gli Enti Locali dopo la "Legge Delrio" e le leggi regionali di attuazione*, gennaio 2018. Per alcuni recenti contributi della dottrina, senza pretesa di completezza, cfr. G.C. DE MARTIN, F. MERLONI (a cura di), *Per autonomie responsabili. Proposte per l'Italia e l'Europa*, Roma, Luiss University Press, 2017; L. VANDELLI, G. GARDINI, C. TUBERTINI (a cura di), *Le autonomie territoriali: trasformazioni e innovazioni dopo la crisi*, Rimini, Maggioli, 2017; W. GASPARRI (a cura di), *L'associazionismo municipale. Esperienze nazionali ed europee a confronto*, Torino, Giappichelli, 2017; M.P. GUERRA, *E' ancora in agenda la cooperazione intercomunale?*, in *Gior. dir. amm.*, 5, 2017, p. 609 ss.; P. GIANGASPERO, *I processi di riordino territoriale in alcune autonomie speciali, tra potestà primaria in materia di ordinamento degli enti locali e riforme statutarie*, in *Le Regioni*, 1-2, 2017, p. 83 ss.; F. BASSANINI, F. CERNIGLIA, A. QUADRIO CURZIO, L. VANDELLI, *Territori e autonomie: un'analisi economico-giuridica*, Bologna, il Mulino, 2016; W. TORTORELLA, G. MARINUZZI, *La geografia delle fusioni, unioni e convenzioni intercomunali*, in *Amministrazione*, 1, 2016, p. 177 ss.; S. BOLGHERINI, P. MESSINA (a cura di), *Oltre le Province, enti territoriali in Italia e in Europa*, Padova, Padova University Press, 2014.

(2) Se nel 2007 le Unioni erano solo 290, nel 2012 già toccavano la soglia delle 371 unità; 8 mesi dopo l'entrata in vigore della legge Delrio erano 381. All'inizio del 2016 se ne contavano 444, e ad oggi risultano essere in 537. Le Regioni caratterizzate da una minore presenza di Unioni (come meno di 15 unità) sono: Valle d'Aosta, Molise, Abruzzo, Campania, Calabria, Basilicata, Umbria e Trentino-Alto Adige. Per un'analisi delle recenti politiche regionali di riordino delle forme associative, sia qui consentito il rinvio a M. DE DONNO, *Le politiche regionali di riordino territoriale locale: Unioni, fusioni e altre forme associative tra Comuni*, in F. BASSANINI, F. CERNIGLIA, A. QUADRIO CURZIO, L. VANDELLI (a cura di), *Territori e autonomie. Un'analisi economico-giuridica*, cit., p. 95 ss.

(3) CORTE DEI CONTI, SEZIONE DELLE AUTONOMIE, *Relazione sulla gestione finanziaria degli Enti locali. Esercizio 2015* (delib. n. 4, 2017), p. 173.

miti della legislazione statale, quanto alla diversa sensibilità manifestata in questa fase dalle Regioni, quanto, infine, ad oggettive difficoltà applicative riscontrate a livello locale, cui si accompagnano non sempre giustificabili ritrosie degli organi e degli apparati comunali. Ciò che qui, quindi, ci prefiggiamo è di offrire un approfondimento del modello della cooperazione intercomunale francese, di gran lunga tra i più avanzati nel panorama europeo, al fine di trarre alcune suggestioni, alcuni spunti per il futuro delle Unioni di Comuni italiane.

2. L'obbligo di gestione associata

La prima delle criticità riscontrabili nella disciplina attualmente vigente è rappresentata senza dubbio dal regime degli obblighi di gestione associata, ma soprattutto dalle incessanti e reiterate proroghe dei termini per il loro adempimento⁴. Benché, infatti, grazie all'introduzione dell'obbligo di esercizio associato delle funzioni fondamentali per i Comuni con meno di 5.000 abitanti⁵ si sia registrato un rilancio effettivo delle Unioni, nei fatti tali obblighi si sono spesso frapposti ad uno sviluppo consapevole e serio della cooperazione intercomunale, alimentando frequentemente la cultura amministrativa del "mero adempimento".

A ben vedere, anche la Francia ha conosciuto, a partire dal 2010, una trasformazione della cooperazione intercomunale che da tipicamente volontaria è divenuta obbligatoria.

Come peraltro si avrà modo di dire nel paragrafo successivo, una certa coattività nell'istituzione degli *Établissements publics de coopération intercommunale* (d'ora in poi, EPCI) vi è sempre stata nella disciplina francese. Ma è soprattutto con la *loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales*, c.d. *Loi RCT*, che si segna la definitiva consacrazione della natura obbligatoria della cooperazione intercomunale anche in questo Paese⁶.

(4) Cfr., da ultimo, l'art. 1 comma 1120, lett. a) della l. 27 dicembre 2017, n. 205 (Legge di Bilancio 2018), che ha nuovamente prorogato i termini di cui all'art. 14, comma 31-ter del d.l. 78/2010, al 31 dicembre 2018.

(5) Ovvero 3.000, se appartenenti o già appartenuti a Comunità montane (cfr. art. 14, comma 28, d.l. 78/2010).

(6) Per alcuni commenti alla legge, vd. M. VERPEAUX, *Les collectivités territoriales et la décentra-*

Ciò, in particolare, è stato realizzato attraverso l'istituzionalizzazione di un procedimento volto alla creazione coatta degli EPCI, alla modifica e alla fusione forzata di quelli esistenti.

Il successivo riordino avviato tra il 2012 e il giugno 2013 ha portato così la quasi totalità dei Comuni francesi ad associarsi: secondo i dati diffusi dall'INSEE, al 1° gennaio 2014 solo 49 dei quasi 37.000 Comuni non erano parte di una forma intercomunale; ben il 99,8% risultava essere associato.

La successiva *loi n°2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République*, c.d. *Loi NOTre*⁷, ha, poi, sostanzialmente confermato la previgente disciplina, dando impulso ad una seconda fase di razionalizzazione della carta intercomunale, avviata nella primavera del 2016. I risultati così conseguiti possono dirsi senz'altro sorprendenti, soprattutto se comparati con quelli più modesti raggiunti nel nostro Paese: già dalla fine del 2016 tutto il territorio francese risulta ormai integralmente coperto da organismi di cooperazione intercomunale. Al 1° gennaio 2018 quattro soltanto risultano essere i Comuni "isolati", non ancora parte di un EPCI, per un totale di soli 6.359 abitanti. Come del resto è accaduto in Italia, anche in Francia si sono levate le critiche contro queste procedure coatte di creazione e aggregazione forzata degli EPCI, per violazione del principio costituzionale di *libre administration* (art. 72 Cost.)⁸. Critiche, queste, prontamente arginate – come

lisation, La Documentation française, Paris, 2011; N. FERREIRA, *Le devenir des collectivités territoriales: la loi de réforme des collectivités territoriales (LRCT): innovations, enjeux, complexité, contradictions*, Gualino, Paris, 2012; G. MARCOU, *Changements et permanences dans le système français d'administration territoriale*, in *Revue française d'administration publique*, 141, 2012, p. 5 ss.; B. PERRIN, *Réforme des collectivités territoriales: une autre décentralisation*, in *La Revue administrative*, 379, 2011, p. 61 ss.; nonché i *Dossier La loi de réforme des collectivités territoriales*, in *AJDA*, 2, 2011, p. 74 ss.; *La loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales: simple prolongement ou réel bouleversement du processus de décentralisation?* in *Revue Lamy des collectivités territoriales*, 77, 2012, p. 55 ss.; *L'intercommunalité au coeur de la réforme des collectivités territoriales*, in *JCP A*, 2011, 2131.

(7) Per i primi commenti che hanno accompagnato la discussione della *Loi NOTre* in Parlamento, vd. M. VERPEAUX, *Acte III, scène finale?*, in *JCP A*, 2014, 2287; A. AVELINE, *Intercommunalité: la réforme continue*, in *AJCT*, 9, 2014, p. 429 ss.; M.-C. DE MONTCLER, *Le Sénat refait son organisation territoriale de la République*, in *JCP A*, 2014, p. 132 ss.; Id., *Réforme territoriale: les députés à la recherche du moyen terme*, in *JCP A*, 2014, p. 476 ss.

(8) Cfr., in dottrina, A. GARDÈRE, *Intercommunalité et libre administration des communes: oui au*

dalla Corte costituzionale italiana⁹ – anche dal *Conseil constitutionnel* che, in tre distinte occasioni, ha ritenuto del tutto compatibile la convivenza tra l'associazionismo obbligatorio, gli obiettivi di semplificazione e razionalizzazione della mappa intercomunale e le garanzie costituzionali riconosciute ai Comuni¹⁰.

Se tuttavia una differenza tra la disciplina francese e quella italiana va trovata, questa va ravvisata senza dubbio nel maggiore e più efficace coinvolgimento che è stato accordato agli enti territoriali francesi nei processi di progettazione e riordino del livello intercomunale.

Non senza alcuni profili di eccessiva rigidità, censurati, peraltro, dalla stessa Corte costituzionale francese¹¹, i procedimenti di soppressione, nuova creazione, fusione, trasformazione ed estensione del perimetro degli EPCI¹², condotti da Prefetti dotati di poteri autoritativi eccezionali, hanno visto infatti la partecipazione di tutti gli enti interessati – i Comuni interni ed esterni agli EPCI, i Dipartimenti, la Regione – per il tramite di un'apposita *Commission départementale de coopération intercommunale* (Cdci)¹³.

mariage pour tous, non au mariage forcé, in *JCP A*, 2014, p. 2206 ss.; J. FILAIRE, *L'intercommunalité face au principe de libre administration*, in *AIDA*, 2013, p. 1386 ss.

(9) Il riferimento è alle sentenze nn. 22 e 44/2014. Si veda, tuttavia, TAR Lazio, sez. Iter, ord. n. 1027 del 20 gennaio 2017, che ha nuovamente rimesso alla Corte costituzionale la questione di legittimità dell'art. 14, commi 26-31, del d.l. 78/2010.

(10) Cfr. *Consid. 4* delle decisioni Cons. const., 26 avr. 2013, n° 2013-303 QPC, *Commune de Puyravault*; Cons. const., 26 avr. 2013, n° 2013-315 QPC, *Commune de Couvrot*; Cons. const., 26 avr. 2013, n° 2013-304 QPC, *Commune de Maing*. Per un commento alle sentenze, vd. M. VERPEAUX, *L'émergence d'un droit constitutionnel de l'intercommunalité. A propos de quelques décisions QPC récentes intéressant l'intercommunalité*, in *JCP A*, 2014, p. 2274 ss., e P. LUTTON, *Liberté communale et coopération intercommunale, trois décisions du Conseil constitutionnel du 26 avril 2013*, in *Constitution 2013*, p. 397 ss.

(11) Cfr. Cons. const., 25 avr. 2014, n° 2014-391 QPC, *Commune de Thonon-les-Bains et autre*.

(12) Per una disamina puntuale dei procedimenti di creazione e di riordino degli EPCI alla luce delle disposizioni introdotte dalla *Loi RCT*, cfr. S. CALS, *Création et modification des EPCI à fiscalité propre* – mars 2012, in *Encyclopédie des collectivités locales*, Chapitre 1 (folio n° 1032).

(13) Più precisamente, la Cdci è composta per un primo 40% da Sindaci, Assessori e Consiglieri comunali, eletti dai Sindaci dei Comuni del Dipartimento; per un altro 40% da rappresentanti degli EPCI, collocati sempre all'interno del territorio provinciale; per un 15% da componenti del Consiglio provinciale e, infine, per l'ultimo 5% da rappresentanti del Consiglio regionale. La Commissione è presieduta dal Prefetto.

La Commissione, istituita in ogni Dipartimento, gode di un potere di veto sulle proposte prefettizie di riordino, che possono essere respinte a maggioranza dei due terzi dei suoi componenti. Com'è evidente, questa garanzia procedimentale non ha messo certamente al riparo le minoranze, tant'è che numerosi Comuni sono stati comunque assorbiti in un EPCI loro malgrado e contro la loro stessa volontà. Tuttavia, l'obbligo di consultazione della Commissione imposto ai Prefetti, per un verso, ha temperato l'integrazione forzata, unilaterale e generalizzata dei Comuni nelle intercomunalità, e, per l'altro, ha comunque consentito una partecipazione dal basso nella definizione dei c.d. *schémas départementaux de coopération intercommunale*, sulla cui base veniva disposto il riordino.

Per vero, meccanismi di coinvolgimento dei Comuni nella definizione, da parte delle Regioni, degli ambiti territoriali ottimali entro i quali realizzare la cooperazione intercomunale esistono e sono stati previsti anche in Italia. Essi dovrebbero svolgersi, per espressa previsione legislativa, attraverso il coinvolgimento del Consiglio delle autonomie locali¹⁴; ma non tutte le Regioni, come è noto, vi hanno provveduto, e anche quelle che lo hanno fatto, hanno attribuito diversa portata cogente all'obbligo di costituire un'unica forma associativa all'interno dell'ambito territoriale ottimale tra tutti i Comuni ivi ricompresi.

Peraltro, nel senso di un rafforzamento della partecipazione degli enti di base in tali processi – ma anche a superamento delle stesse inerzie regionali – vanno alcune recenti proposte, che puntano ad un potenziamento del ruolo della Provincia e, in particolare, all'interno di essa, dell'Assemblea dei Sindaci¹⁵.

Più precisamente, in una prospettiva più generale e di consolidamento del livello intermedio come “casa dei Comuni”, si vuole attribuito a tale ente anche un ruolo ulteriore, di motore ed impulso dello stesso riordino della mappa comunale (tramite Unioni e fusioni di Comuni).

Questa soluzione, già prevista in realtà con varietà di formule da alcu-

(14) Cfr. art. 14, comma 30, d.l. 78/2010.

(15) Cfr. L. VANDELLI, *Quali prospettive per il sistema delle autonomie, dopo il referendum del 4 dicembre 2016*, in *Le Regioni*, 1-2, 2017, p. 35 ss., p. 50.

ne leggi regionali¹⁶, potrebbe avere il pregio di favorire una reale spinta dal basso ed un coinvolgimento più ampio ed efficace degli stessi Sindaci e dei Presidenti delle Unioni che siedono nell'organo provinciale, nell'attivazione di concreti e reali processi aggregativi. Inoltre, essa potrebbe consentire una visione del riordino più strettamente ancorata al territorio rispetto a quella che può garantire il CAL. Beninteso, in tal caso, dovrebbe pur sempre trattarsi di poteri propositivi nell'ambito di un riordino territoriale da mantenere in capo alla Regione. Di tal guisa, si potrebbero pertanto valorizzare le funzioni consultive dell'Assemblea dei Sindaci (e, nei territori metropolitani, della Conferenza metropolitana), affinché quest'organo possa procedere, nell'ambito della programmazione regionale di riordino territoriale, ad una proposta di definizione degli ambiti ottimali ovvero di perimetrazione territoriale delle stesse Unioni, per l'esercizio associato delle funzioni di prossimità.

3. Il ruolo delle Città medie e la rigidità dei modelli associativi

All'instabilità del quadro normativo statale sugli obblighi di gestione associata, cui in qualche modo hanno tentato di sopperire le Regioni, e alle difficoltà delle Unioni di darvi effettiva attuazione, vanno poi accostate le criticità derivanti dal differente trattamento riservato dal legislatore italiano ai Comuni con meno di 5.000 abitanti, tenuti, come detto, all'esercizio associato delle funzioni fondamentali, e ai Comuni collocati sopra tale soglia demografica, per i quali la cooperazione continua ad essere solo volontaria.

In effetti, un altro dei principali problemi riscontrati nella recente esperienza si lega proprio al ruolo dei Comuni più grandi, che, da un lato, non entrando in Unione, creano inopportune discontinuità territoriali, e, dall'altro, ove vi prendano parte volontariamente, non garantiscono

(16) Si veda, per esempio, l'art. 23 della l.r. Lombardia n. 19/2008, che, in sede di primo riordino delle Comunità montane, ha previsto l'istituzione, in ogni Provincia, di un'apposita Commissione provinciale composta dal Presidente della Provincia stessa, dai Presidenti delle Comunità montane e dai Sindaci dei Comuni interessati. Le Commissioni provinciali sono quindi state chiamate ad esprimere un parere sulla proposta della Regione di delimitazione delle nuove zone omogenee (v. Allegato A della medesima legge). La successiva proposta definitiva di riordino, comprensiva delle risultanze dei lavori e delle sedute delle Commissioni, è stata quindi rimessa dalla Giunta regionale al Consiglio della Regione per l'approvazione finale.

no alcuna stabilità al patto associativo, che resta così esposto a possibili recessi. Ed è evidente che l'uscita dei Comuni più grandi dalle Unioni comporta il rischio di svuotare di utilità la stessa Unione, venendo meno il vero fulcro ed il sostegno amministrativo di tutta la struttura associativa.

Se, sotto questo profilo, un insegnamento vuole essere tratto dall'esperienza francese, qui basti ricordare che in Francia, nonostante la recente semplificazione dei modelli associativi, esistono tuttora diverse tipologie di intercomunalità, che si caratterizzano, tra l'altro, anche per un diverso grado di stabilità dell'ente, a seconda che la legge accordi oppure no la possibilità di recedere dalla *Communauté*.

Mentre, infatti, per la *Communauté de communes* (Cc) non sono previste né formalità specifiche né soglie demografiche minime per la sua costituzione (salvo quelle ora previste in via generale dalla *Loi NOTRE*, e pari a 15.000 abitanti); la *Communauté d'agglomération* (CA) e la *Communauté urbaine* (Cu) presentano tratti di maggiore rigidità, già nel momento stesso della loro istituzione¹⁷.

Più precisamente, la *Communauté d'agglomération*, prevista per agglomerati urbani con almeno 50.000 abitanti, deve essere istituita attorno ad uno o più Comuni con più di 15.000 abitanti, senza limiti di durata e possibilità di recesso da parte dei singoli Comuni membri; la seconda, invece, è costituita direttamente dalla legge, sempre senza limiti di durata e possibilità di recesso da parte dei Comuni membri, e deve raggruppare al suo interno almeno 250.000 abitanti.

Vale, poi, per tutte e tre le tipologie il divieto di discontinuità territoriale, dovendo l'EPCI essere sempre costituito su un territorio «*d'un seul tenant et sans enclave*».

Si consideri inoltre che i tre modelli associativi si differenziano tra loro anche per finalità perseguite e funzioni esercitate. Ferma la vocazione di sviluppo del territorio propria di ciascuna di esse, e derivante dal-

(17) Sui differenti modelli istituzionali di cooperazione intercomunale, nonché per una disamina delle diverse funzioni amministrative di cui possono essere titolari gli EPCI, si veda: M. LETANOUX, *Différents domaines d'intervention des EPCI à fiscalité propre* – settembre 2016, in *Encyclopédie de collectivités locales*, Chapitre 3 (folio n°1052); F. BENCHENDIKH, *Droit de l'intercommunalité*, Issy-les-Moulineaux, Gualino, 2016, p. 149 ss.; B. FAURE, *Droit des collectivités territoriales*, Paris, Dalloz, 2014, p. 386 ss.

lo stesso obbligo di adottare un vero e proprio piano strategico (*projet commun de développement urbain et d'aménagement du territoire*), ad ogni *Communauté* corrisponde un diverso complesso di funzioni obbligatorie, opzionali e facoltative progressivamente più ampio, man mano che dalla *Communauté des communes* si arriva alla *Communauté urbaine*.

Più precisamente, alla Cc sono attribuite alcune competenze obbligatorie in materia di sviluppo economico, commercio e sostegno delle attività commerciali di interesse intercomunale, promozione del turismo (e creazione di uffici per il turismo), nonché pianificazione urbanistica, gestione dei rifiuti e delle risorse idriche. A queste si aggiungono ulteriori competenze individuate espressamente dalla legge, ma il cui conferimento all'EpCi è rimesso alla volontà dei Comuni membri: protezione e valorizzazione dell'ambiente, gestione delle fonti energetiche, politiche abitative e sulla qualità della vita, infrastrutture viarie, sport, cultura e scuole, assistenza sociale.

La CA, invece, è titolare di funzioni in materia di sviluppo economico (in particolare, sviluppo, sostegno e gestione delle attività industriali, commerciali, artigianali e del terziario), promozione del turismo (e creazione degli uffici per il turismo), pianificazione urbanistica, trasporti, porti e aeroporti, gestione dei rifiuti e delle risorse idriche, sicurezza urbana e politiche abitative. A queste devono aggiungersene almeno altre tre tra: protezione e tutela dell'ambiente, cultura, sport e politiche sociali. Quanto, infine, alle funzioni amministrative della Cu, essa può contare su un catalogo di competenze di gran lunga più ampio: urbanistica, politiche abitative, edilizia scolastica, trasporti urbani e rete viaria, politiche sociali, culturali, di sostegno scolastico, del turismo, protezione e tutela dell'ambiente, risorse idriche, parchi, energia, prevenzione degli incendi e soccorso. Alla titolarità di queste funzioni, il cui trasferimento dai Comuni alla Cu consegue di diritto al momento stesso della sua istituzione, possono aggiungersene delle ulteriori tramite la conclusione di apposita convenzione (p. es.: gestione di servizi pubblici locali, contratti pubblici).

Come si nota, la peculiarità del sistema francese sta esattamente nella differenziazione e nella varietà dei modelli, che consentono di valorizzare anche l'apporto dei Comuni e degli agglomerati urbani più grandi

all'interno del patto associativo, tanto in termini di stabilità di quest'ultimo, quanto in relazione all'importanza strategica delle funzioni attribuite. Anzi, si potrebbe dire che il modello francese va in una direzione esattamente opposta rispetto a quella italiana: tanto più sono coinvolte nell'EPCI realtà comunali medio-grandi, tanto più il vincolo associativo diviene rigido ed inscindibile.

In questo senso, allora, si potrebbero anzitutto superare anche in Italia le rigidità che la più recente legislazione ha voluto introdurre, prevedendo più soluzioni organizzative tra loro differenziate. In altri termini, e nel quadro di una cooperazione obbligatoria, occorrerebbe anzitutto superare il *favor* assoluto per le Unioni di Comuni riabilitando i modelli cooperativi flessibili; quindi, graduare la stessa disciplina dell'Unione a seconda dei Comuni che vi prendano parte (con popolazione inferiore a 5.000 abitanti o anche superiore a tale soglia); stabilire, conseguentemente, anche una diversa quantificazione delle soglie demografiche minime a seconda del tipo di Unione¹⁸; eventualmente, prevedere modelli associativi ulteriori ed adeguati in termini di capacità dimensionale e potenzialità istituzionali, conformemente alle reali vocazioni di sviluppo del territorio interessato.

In secondo luogo, sul piano della stabilità e dell'obbligatorietà del patto associativo, non sarebbe del tutto peregrino prevedere, anche in Italia, formule organizzative in cui la facoltà di recesso venga esclusa *tout court* e altre in cui, in maniera più flessibile, venga lasciata all'autonomia statutaria degli enti intercomunali. Ove prevista, essa potrebbe poi essere ulteriormente disciplinata e graduata dagli Statuti tramite, per esempio, l'apposizione di condizioni temporali o la previsione di apposite *astraintes*. Sul punto, peraltro, sono già presenti alcune esperienze sia nell'ambito degli Statuti delle Unioni, che di alcune leggi regionali¹⁹. Infine, andrebbe superata la discontinuità territoriale, anche tramite la

(18) Attualmente in Italia la dimensione demografica minima è stabilita per tutte le Unioni in 10.000 abitanti, ovvero 3.000 se i Comuni appartengono a sono appartenuti a Comunità montane. Le Regioni hanno peraltro fatto ampio uso della facoltà, loro accordata dall'art. 14, comma 31 del d.l. 78/2010, di prevedere un diverso limite demografico minimo (generalmente più ridotto) e di stabilire deroghe in considerazione di particolari condizioni territoriali.

(19) Si veda, per esempio, l'art. 19 della l.r. Emilia-Romagna n. 21/2012.

definizione concertata di bacini omogenei nei quali includere necessariamente tutte le realtà comunali – piccole, medi e grandi –, e basati su criteri geografici, territoriali e socio-economici, nonché sul sistema dei servizi e delle infrastrutture.

Occorrerebbe, in sostanza, trovare il giusto compromesso tra obbligatorietà (che pure ha portato ad un innegabile incremento delle Unioni) e volontarietà nella cooperazione, riscoprendo soprattutto il ruolo ed il potenziale delle Città medie (ma anche dei Capoluoghi di Provincia), che, per le maggiori capacità organizzative di cui dispongono, possono certamente fungere da efficace supporto e da fondamentale volano per lo sviluppo economico dei territori circostanti.

4. Il nodo delle funzioni e il principio dell'integralità dei conferimenti

Un altro aspetto critico che la prassi associativa italiana di questi ultimi anni ha messo in luce riguarda il rispetto del c.d. principio dell'integralità dei conferimenti²⁰. Il risultato è spesso stato quello di un panorama di Unioni a geometria variabile, mentre solo di rado sono stati attuati conferimenti omogenei ed integrali delle funzioni amministrative (c.d. integralità oggettiva) da parte di tutti i Comuni membri (c.d. integralità soggettiva)²¹.

Anche sotto questo profilo qualche spunto può provenire dal caso francese.

Come si è visto nel paragrafo precedente, può essere trasferita agli Epci una moltitudine variegata di funzioni amministrative, in una combinazione eterogenea data da attribuzioni di carattere tecnico (gestione della rete viaria e degli edifici scolastici) e attribuzioni di indirizzo e di carattere strategico (funzioni in materia urbanistica, di pianificazione strategica, di sviluppo economico); e ancora, attribuzioni che soddisfano interessi sovracomunali (gestione delle risorse idriche, tutela dell'am-

(20) Tale principio si trova affermato, sia pure in modo non del tutto chiaro, nell'art. 14, comma 29 del citato d.l. 78/2010, ai sensi del quale «I Comuni non possono svolgere singolarmente le funzioni fondamentali svolte in forma associata».

(21) Per le Unioni della Regione Emilia-Romagna, si veda l'analisi contenuta nel Documento *Verso il Programma di riordino territoriale 2018-2020* del Servizio Riordino, Sviluppo Istituzionale e Territoriale, disponibile al seguente indirizzo: <http://autonomie.regione.emilia-romagna.it/unioni-di-comuni/avvisi/seminario-per-le-unioni-di-comuni-lunedì-22-gennaio-2018-1>.

biente) e altre che mirano alla cura di interessi di prossimità (politiche abitative, politiche sociali, cultura e sport).

La combinazione effettiva dipende, poi, dalla presenza di funzioni gestite obbligatoriamente in forma associata per espressa previsione di legge, funzioni opzionali, in relazione alle quali ed entro un elenco dato i Comuni devono compiere una scelta tra quelle da mantenere presso di sé e quelle da trasferire alla *Communauté*, e, infine, funzioni facoltative, che possono essere trasferite ulteriormente all'ente intercomunale sulla base di apposita convenzione.

Al quadro così definito si aggiungono, poi, le ulteriori funzioni che lo Stato, le Regioni e i Dipartimenti possono delegare agli EPCI.

Per assicurare un riparto delle competenze tra Comuni e *Communautés* quanto più possibile ordinato e coerente, la giurisprudenza amministrativa e il legislatore francesi hanno elaborato tre principi fondamentali o criteri direttori che devono guidare le relazioni tra gli enti di base e l'ente associativo: il *principe de spécialité*, il *principe de non épiétement ou d'exclusivité* e l'*intérêt communautaire*.

Contrariamente a quanto previsto per i Comuni, gli EPCI non sono titolari di una *clause générale de compétence*, ma essi esercitano soltanto le funzioni loro attribuite dai Comuni²². Il primo dei principi sopra richiamati – il *principe de spécialité* degli EPCI – mira, dunque, a tutelare l'autonomia dei Comuni stessi contro ogni ingerenza o espansione funzionale da parte degli organi associativi. Al tempo stesso, il *principe de non épiétement ou d'exclusivité* svolge una funzione opposta, volta a salvaguardare l'esercizio delle competenze degli EPCI contro ogni tentativo di riappropriazione da parte dei Comuni²³.

Come però è facilmente intuibile questi due criteri non mettono completamente al riparo da rischi di sovrapposizione delle competenze amministrative. Un'interpretazione troppo letterale degli stessi rischia, del resto, di produrre una paralisi nell'organizzazione amministrativa comunale e intercomunale, a tutto detrimento dei cittadini e degli interessi della collettività.

(22) CAA Marseille, 30 mars 1999, *Sivom pour l'équipement et l'expansion de la Région d'Alet-Iles-bains et du Canton de Couiza*.

(23) Ce, 16 octobre 1970, *Commune de Saint-Vallier*; Ce, 4 février 1994, *Syndicat intercommunal du collègue Honoré de Balzac*.

È per queste ragioni che la *loi du 6 février 1992* ha introdotto nelle regole di riparto anche la nozione di *intérêt communautaire*, confermata, di recente, anche dalla *Loi NOTRE* nonostante le difficoltà applicative comunque scaturenti dall'istituto e messe in evidenza dalla dottrina e dalla giurisprudenza²⁴.

In concreto, l'*intérêt communautaire* funge da criterio direttore nella ripartizione delle competenze tra livello intercomunale e comunale. Esso opera nel riparto delle funzioni obbligatorie e opzionali delle *Communautés de communes* e di alcune competenze delle *Communautés d'agglomération* e delle *Communautés urbaines*.

Al momento del trasferimento delle funzioni che devono (o possono) essere devolute all'EPCI, l'*intérêt communautaire* assolve, pertanto, alla funzione di circoscrivere concretamente l'ambito delle competenze degli EPCI a quelle sole attività amministrative che soddisfano un interesse di tipo intercomunale, con esclusione quindi di ogni altra attribuzione di cui restano titolari i Comuni.

La definizione della portata effettiva dell'*intérêt communautaire* è rimessa, inoltre, alla libera determinazione dei Comuni. Sono, infatti, questi stessi (in seno al *Conseil communautaire* ed a maggioranza dei due terzi dei suoi componenti) a definire al momento del formale trasferimento delle funzioni obbligatorie e opzionali quali debbano essere le funzioni di interesse comunitario, stabilendo conseguentemente l'esatta ripartizione delle competenze tra i due livelli amministrativi. Il *Code général des collectivités territoriales* (CGCT) precisa, peraltro, che qualora il *Conseil* non si pronunci in merito, la funzione si intende trasferita nella sua interezza²⁵.

Si tratta, del resto, di un'operazione certamente di non poco momento,

(24) Sull'*intérêt communautaire*, v., in particolare, D. CHRISTIANY, *L'intérêt communautaire ou le mariage de la raison et de la passion*, in *Coll. Terr.*, 2003, CHIFON. n° 4; S. BENCHENDIKH, *Les avatars de la notion d'intérêt communautaire des communautés d'agglomération*, in *RGCT*, 2002, n° 24, p. 267 ss.; ID., *L'intérêt communautaire dans les communautés d'agglomération en pratique*, in *AJDA*, 2002, p. 1327 ss.; A. GARDÈRE, *L'intérêt communautaire: une notion ambiguë*, in *Les Cahiers juridiques des collectivités territoriales*, 43, 1999, p. 22 ss.; H. GROUD, *L'intérêt communautaire au lendemain de la loi Chevènement*, in *AJDA*, 2000, p. 967 ss.; N. LAVAL MADER, *Le couple communes/communauté: vers un nouvel équilibre territorial des pouvoirs*, in *DA*, 2007, Étude 15.

(25) V. art. L. 5214-16 alinéa IV, per le *Communautés de communes*.

che presuppone anche una presa di contezza delle logiche e degli equilibri funzionali che vengono a determinarsi tra i due livelli. Di ciò ne è consapevole lo stesso legislatore, che ha fissato in due anni dalla sua costituzione il termine entro cui l'EPCI deve determinarsi in tal senso. Inoltre, proprio in ragione delle difficoltà che spesso gli EPCI riscontrano nell'esatta determinazione dell'*intérêt communautaire*, e in assenza, peraltro, di una definizione legislativa espressa, nella prassi si sono ormai sviluppate diverse tecniche identificative.

Esse possono essere ricondotte sostanzialmente a tre grandi categorie: la tecnica della lista, con cui i Comuni definiscono con un certo grado di puntiglio le singole funzioni da rimettere alla gestione associata; l'impiego di criteri quantitativi oggettivi, volti a circostanziare puntualmente i casi di emersione dell'interesse comunitario, come il numero o la provenienza degli utenti di un servizio, la superficie di una determinata opera pubblica, ecc.; infine, l'impiego di criteri soggettivi, come l'efficacia e l'efficienza da garantire ad una determinata infrastruttura, l'importanza di un'opera pubblica, la valenza strategica di un determinato progetto, ecc.

Ferma allora l'opportunità che, nel nostro Paese, i trasferimenti rispettino il principio di integralità dei conferimenti, si potrebbe inserire un criterio analogo di ripartizione delle funzioni tra Comuni ed Unioni anche in Italia. I limiti applicativi riscontrati nella prassi suggeriscono infatti di temperare il più possibile l'esigenza di evitare diseconomie, inefficienze amministrative, sovrapposizioni e duplicazioni tra i due livelli con le frequenti (e non del tutto immotivate) ritrosie dei Comuni a spogliarsi di funzioni di importanza strategica o a forte tasso politico, per il forte carattere di prossimità che le contraddistingue. Tale bilanciamento dovrebbe tuttavia essere affidato al legislatore, all'atto dell'individuazione di soltanto alcune funzioni da sottrarre, facoltativamente, al principio di integralità e da sottoporre, per contro, ad un riparto tra livelli sulla base della dimensione territoriale – comunale o intercomunale – degli interessi da perseguire. In ogni caso, i Programmi di riordino territoriale dovrebbero comunque spingere per l'integralità dei conferimenti anche per queste funzioni, prevedendo appositi incentivi e disposizioni a carattere premiale. Resta inteso che una simile deroga dovrebbe rappresentare l'*extrema ratio*, potendosi ovviare ai limiti prima

accennati anche per altra via, e tramite, per esempio, la previsione di unità organizzative o di sportelli decentrati nei territori dei Comuni, ma pur sempre afferenti alla struttura amministrativa dell'Unione.

Per tutte le altre attribuzioni, invece, non si tratterà di stabilire una deroga al principio in parola, ma soltanto di superare i timori di soggetti chiamati a rispondere al proprio corpo elettorale di scelte prese altrove: ciò che può realizzarsi solo attraverso il potenziamento dei raccordi istituzionali e amministrativi tra i due livelli e il rafforzamento della legittimazione democratica delle Unioni.

5. Lo scoglio dei raccordi istituzionali e amministrativi

A ben vedere, il recente riordino della mappa intercomunale francese ha determinato anche in Francia un'acutizzazione dei problemi da sempre connessi alla creazione di efficaci momenti di raccordo e coordinamento tra i Comuni e le *Communautés*²⁶. La creazione di EPCI c.d. XXL, a seguito dei processi di riordino, modifica, aggregazione e fusione coatta prima detti, ha reso infatti ancora più difficile per le intercomunalità francesi rispondere ai bisogni differenziati dei sempre più numerosi Comuni membri, dei loro abitanti così come degli organi comunali chiamati a rappresentarli.

Cionondimeno diverse sono le tecniche che le nuove *Communautés* stanno mettendo in atto in questa fase. Sembra utile pertanto soffermarsi in questa sede sulla loro analisi. La comparazione con le ben più complesse realtà associative francesi ben potrebbe offrire buoni spunti per un'integrazione delle pratiche di raccordo istituzionale e amministrativo anche all'interno delle Unioni di Comuni italiane.

Le soluzioni che, in questo periodo, sono state sperimentate dagli EPCI francesi per far fronte alle complessità amministrative e territoriali emergenti puntano essenzialmente a creare contatti permanenti tra gli organi intercomunali e comunali, e tra questi e i vari attori socio-economici; ad assicurare l'accessibilità dei servizi che rispondono alle esigenze più immediate e quotidiane della popolazione (servizi scolastici, cultu-

(26) Cfr. su questi aspetti l'*Etude «Grandes communautés: de l'exception à la généralisation»* (2017), redatto su iniziativa dell'*Assemblée des Communautés de France* (AdCF) dell'*Association des Directeurs Généraux des Communautés de France* (ADGCF) e della *Caisse des dépôts*.

rali, sportivi); a garantire la coesione e la solidarietà tra i territori, tramite forme di decentramento delle strutture e dei servizi gestiti a livello centrale dall'EpCi.

Com'è evidente, in tutte queste traiettorie emerge chiaramente la convinzione che i Comuni debbano mantenere un ruolo privilegiato all'interno della nuova (e più ampia) struttura intercomunale. E ciò sia per ragioni di principio – l'EpCi costituisce e deve continuare ad essere una proiezione dei Comuni, finalizzata a svolgere un ruolo sussidiario a loro esclusivo vantaggio –, sia per motivi di legittimità – i Comuni sono la reale porta d'ingresso nell'EpCi per i cittadini, essi rappresentano il vero legame con la popolazione ed il territorio –, che, infine, per ragioni legate alla stessa efficacia ed efficienza dell'azione amministrativa svolta su base associata. Conseguentemente, si è reso necessario garantire un maggiore coinvolgimento dei Comuni rispetto alle scelte compiute a livello centrale.

Per quanto riguarda, anzitutto, le soluzioni che puntano al rafforzamento dei rapporti tra l'Unione e i Comuni, esse mirano essenzialmente ad una valorizzazione della componente comunale in seno alla *governance* intercomunale.

Sul piano anzitutto dell'informazione dei Comuni, nelle *Chartes de la gouvernance* dei nuovi EpCi francesi è possibile riscontrare la previsione di momenti di confronto tra il Presidente della *Communauté* e i Sindaci direttamente nei singoli Comuni ovvero l'obbligo annuale del Presidente dell'EpCi di inviare a tutti i Sindaci una relazione sulle attività svolte; più in generale, poi, si prevede un potenziamento della comunicazione discendente anche tramite l'ausilio dei mezzi di informazione locale e il *web*.

Sul piano istituzionale, invece, spesso compaiono nuovi organi assembleari che fungono da raccordo tra tutti gli organi comunali e intercomunali (Conferenze dei Sindaci; Commissioni dell'EpCi aperte ai Consiglieri comunali senza limiti di partecipazione; sessioni del *Bureaux* dell'EpCi cui possono prendere parte i Sindaci e i Vicesindaci dei Comuni membri). In altri casi, si prevede invece la creazione di Commissioni con competenze specifiche o con funzioni meramente consultive, e con rappresentanza di tutti i Comuni, definita proporzionalmente in base alla popolazione di ciascuno di essi (in tal caso, il Presidente è indi-

viduato dal Presidente dell'EPci tra i componenti del Consiglio). Talora, poi, sulla falsariga della *governance* metropolitana, è stata prevista anche l'istituzione di *Conseils de territoire* dislocati su tutto il territorio intercomunale.

Non mancano, del resto, momenti di maggiore e più incisiva condivisione tra i due livelli anche nello stesso esercizio di alcune funzioni intercomunali. In tali casi si va dalla previsione di obblighi di consultazione dei Sindaci da parte del Presidente dell'EPci sia su richiesta del Consiglio intercomunale che su richiesta di un terzo dei Sindaci dei Comuni (p. es., in materia di tributi), alla predisposizione condivisa, tra Consiglio dell'EPci e Consigli comunali, di alcuni atti organizzativi, come lo *schéma de mutualisation des services publics*, sino alla previsione di alcuni oggetti su cui devono pronunciarsi, con deliberazioni concordanti, sia il Consiglio dell'EPci che i singoli Consigli comunali.

Per quanto riguarda invece il personale amministrativo, anche qui le soluzioni sperimentate puntano ad un maggiore coordinamento tra i vertici delle strutture amministrative e, in particolare, tra il Dirigente della *Communauté* e i singoli Segretari comunali; ovvero all'istituzione, con deliberazioni concordanti dei Consigli comunali e del Consiglio dell'EPci, di Commissioni amministrative e di Comitati tecnici, con funzioni di gestione delle risorse umane.

Infine, per ciò che concerne la partecipazione e il coinvolgimento dei cittadini e degli *stakeholder*, gli esempi che provengono dall'attuale esperienza francese si concretizzano essenzialmente nella creazione di sedi di confronto permanenti tra gli organi intercomunali e i vari attori socio-economici. In tal senso, si rammenta l'istituzione dei *Conseils de développement* negli EPci con più di 20.000 abitanti, composti oltre che da alcuni rappresentanti dell'EPci anche dagli esponenti delle forze economiche, sociali, culturali, educative, scientifiche e del mondo delle associazioni operanti sul territorio.

Il ricco panorama offerto dall'esperienza francese spinge a mettere a frutto almeno alcune delle soluzioni più suggestive, calandole nel differente contesto italiano. Così, alle diverse prassi che già molte delle Unioni hanno attuato e previsto nei propri Statuti e regolamenti, altre se ne potrebbero aggiungere, a rafforzamento e consolidamento dei rapporti tra i due livelli di governo.

Tra gli obblighi di informazione, si potrebbe quindi prevedere, ove già non disposto, l'obbligo del Presidente dell'Unione di inviare ai Comuni una relazione annuale sull'andamento della gestione associata, ovvero di riferire oralmente agli stessi Consigli comunali convocati in seduta plenaria. A ciò si potrebbe aggiungere l'obbligo degli stessi Consiglieri dell'Unione di informare il proprio Consiglio comunale, anche oralmente, sull'attività di quest'ultima con cadenza periodica, nella seduta consiliare immediatamente successiva a quella dell'organo dell'Unione o, ancora, in occasione dei momenti più salienti della vita istituzionale dell'ente intercomunale. Inoltre, si potrebbe prevedere che il Presidente dell'Unione possa essere interpellato per iscritto da parte dei Consigli comunali e che i Consigli comunali possano richiedere di sentire il Presidente o i componenti della Giunta dell'Unione in merito a specifiche questioni attinenti alla gestione associata.

Per quanto riguarda invece la partecipazione degli organi comunali alla vita istituzionale ed amministrativa dell'Unione, si potrebbe anzitutto riconoscere ai Consiglieri comunali lo specifico *status* di osservatori con diritto di parola e senza diritto di voto alle sedute e ai lavori delle Commissioni istituite presso il Consiglio dell'Unione. In tal caso, si potrebbe prevedere espressamente che la facoltà dei Consiglieri comunali di partecipare in tale veste alle sedute delle Commissioni non incontra limiti numerici; in caso contrario, tali limitazioni dovrebbero essere definite avendo cura di garantire il rispetto delle minoranze. Inoltre, potrebbe essere riconosciuta al Sindaco o a 1/5 dei Consiglieri di un Comune membro la facoltà di chiedere all'Unione di acquisire pareri non vincolanti dai Consigli comunali prima dell'adozione, da parte del Consiglio dell'Unione stessa, di atti di carattere programmatico o a contenuto normativo o generale attinenti a funzioni gestite in forma associata. In alternativa, si potrebbe prevedere anche la costituzione di Conferenze miste (composte da Consiglieri comunali e Consiglieri dell'Unione) su specifici oggetti inerenti alla gestione associata e con funzioni consultive. Evidentemente, si tratta solo di alcune soluzioni tra le tante possibili, e che devono necessariamente tenere conto delle peculiarità, delle esigenze e, soprattutto, degli equilibri interni a ciascuna Unione.

6. Il problema della legittimazione democratica delle Unioni

Una trattazione a parte merita, infine, la questione della legittimazione democratica degli enti intercomunali e, più precisamente, il raffronto tra il sistema elettorale francese del *fléchage* e l'elezione indiretta degli organi intercomunali italiani.

Come da più parti auspicato nella dottrina italiana²⁷, infatti, l'introduzione di un meccanismo analogo a quello previsto oltralpe potrebbe rappresentare una buona soluzione nella direzione di un rafforzamento democratico delle Unioni e di una maggiore coesione tra i due livelli di amministrazione. Più nello specifico, la *Loi Rct* ha introdotto un sistema elettorale basato su un meccanismo di liste bloccate – c.d. *fléchage* – che sembrerebbe rendere sufficientemente edotti gli elettori su chi sarà chiamato a svolgere un doppio ruolo di rappresentanza, nel Comune e nel livello intercomunale²⁸. Secondo la dottrina francese, il nuovo sistema non può comunque essere inteso come una forma di elezione diretta dei *Conseillers communautaires*, tuttavia esso mira ugualmente ad assicurare il funzionamento di un modello di *governance* intercomunale altamente democratico e partecipato²⁹.

D'altra parte, non sono mancati i tentativi di introdurre l'elezione diretta anche negli EPCI francesi. L'originario *projet de loi Notre*, accogliendo i moniti provenienti da una parte della stessa dottrina d'oltralpe, prevedeva infatti nella versione licenziata in prima lettura dall'Assemblée, l'elezione a suffragio universale e diretto dei componenti l'orga-

(27) In generale, per un adeguamento del sistema italiano al modello francese, cfr., tra gli altri, V. CERULLI IRELLI, *L'organizzazione locale di base: il problema di una dimensione adeguata*, in F. BASSANINI, L. CASTELLI, *Semplificare l'Italia. Stato Regioni Enti locali*, Firenze, Passigli Editori, 2008 p. 43. ss., p. 59 ss. Segnala l'opportunità di prestare attenzione al sistema elettorale francese per rafforzare la legittimazione democratica e l'autorevolezza delle forme associative L. VANDELLI, da ultimo, in *Quali prospettive per il sistema delle autonomie, dopo il referendum del 4 dicembre 2016*, cit., p. 51.

(28) Sul sistema elettorale comunale e intercomunale, e, in particolare, sul meccanismo del *fléchage*, v. la CIRCOLAIRE DU MINISTRE DE L'INTÉRIEUR du 13 mars 2014 - *Élection et mandat des assemblées et des exécutifs municipaux et communautaires*, e, in dottrina, G. MERLAND, *La loi du 16 déc. 2010 de réforme des collectivités territoriales et le renforcement de la légitimité démocratique des EPCI*, in *DA*, 2011, p. 11 ss.

(29) B. FAURE, *Droit des collectivités territoriales*, cit., p. 349; G. MARCOU, *L'Etat et les collectivités territoriales: où va la décentralisation?*, in *AJDA*, 27, 2013, p. 1556 ss.

no deliberante di tutti gli EPCI, dalle *Communautés urbaines* alle *Communautés d'agglomération*, dalle *Communautés de communes* sino alle stesse *Métropoles* (art. 22-*octies*). Tuttavia la disposizione, del tutto controversa e discussa, e che, non a caso, raccoglieva le forti critiche dell'*Association des maires de France*, è venuta meno nell'accordo raggiunto dai rappresentanti delle due Camere in seno alla *Commission mixte paritaire*.

Attualmente, dunque, la disciplina di riferimento è quella dettata dalla *Loi Rct* e dalle successive norme attuative introdotte dalla *loi du 17 mars 2013, relative à l'élection des Conseillers départementaux, des Conseillers municipaux et des Conseillers communautaires et modifiant le calendrier électoral*. Il nuovo regime è stato applicato, per la prima volta, nella tornata elettorale del 2014.

Se quindi sino al 2014 i delegati dei Comuni nel *Conseil* dell'EPCI venivano designati dai Consigli comunali tra i propri componenti, la *loi du 13 mars 2013* ha previsto diverse modalità per la loro elezione³⁰. Esse, in particolare, differiscono in base alla popolazione dei Comuni membri: mentre nei Comuni con più di 1.000 abitanti i *Conseillers communautaires* sono eletti contemporaneamente ai *Conseillers municipaux* durante le elezioni comunali con il meccanismo del *fléchage*, nei Comuni con meno di 1.000 abitanti questi sono individuati dal *Conseil municipal*. In quest'ultimo caso la designazione è comunque vincolata, in quanto il Consiglio deve individuare i rappresentanti tra i propri componenti secondo il diverso meccanismo dell'*ordre du tableau de déclaration des candidats*³¹ e sempre nel limite dei seggi attribuiti a ciascun Comune nel *Conseil communautaire*³².

L'originaria soluzione della designazione dei rappresentanti da parte dei Consiglieri comunali tra i propri membri era rimasta soltanto per i *Syndicats de communes*, ora soppressi dalla *Loi Notre*.

(30) V. art. L. 273-6 e ss. del *Code électoral*.

(31) Le modalità di definizione del *tableau de déclaration des candidats* sono precisate agli artt. L. 2121-1 e R. 2121-2 del Ccgt. L'ordine del *tableau* dei membri del Consiglio comunale determina il rango dei Consiglieri e dipende dall'applicazione successiva dei seguenti tre criteri: 1) anzianità di elezione dopo l'ultimo rinnovo generale; 2) numero di suffragi ottenuti in caso di medesima tornata elettorale; 3) età in caso di parità di voti.

(32) V. art. 5211-6-1 Ccgt.

Per quanto attiene dunque al meccanismo del *fléchage*, esso può essere definito come una tecnica legislativa di rigida composizione della *liste intercommunale*, che deve essere formata secondo una esatta corrispondenza con la lista comunale, l'una e l'altra figurando nell'unica scheda elettorale a disposizione del cittadino.

Più precisamente, i candidati della *liste intercommunale* devono comparire nello stesso ordine in cui appaiono nella lista comunale: i candidati presenti nel primo 1/4 della *liste intercommunale* devono figurare, nello stesso modo e nello stesso ordine, in cima alla lista municipale; inoltre, tutti i candidati della *liste intercommunale* devono comparire nei primi 3/5 della lista municipale.

L'elettore non esprime nessuna preferenza sul candidato, ma soltanto un voto sulla lista comunale e, conseguentemente, su quella intercomunale collegata. L'individuazione dei rappresentanti nell'EPCI avverrà quindi obbligatoriamente sulla base dell'ordine di presentazione dei candidati nella lista intercomunale e nel limite dei seggi assegnati nel *Conseil* dell'EPCI al Comune.

Al termine del voto, quindi, i seggi verranno ripartiti tra le diverse liste seguendo la stessa modalità di scrutinio prevista per le elezioni comunali: mentre la prima lista ottiene la metà dei seggi, i restanti sono distribuiti proporzionalmente tra le liste che (al secondo turno) hanno superato la soglia del 5% dei suffragi espressi. Per ciascuna lista, i seggi sono distribuiti seguendo l'ordine di presentazione dei candidati e la lista dei *Conseillers communautaires* eletti è redatta al termine delle operazioni di scrutinio.

L'adeguata informazione del cittadino circa i Consiglieri che saranno chiamati a rappresentarlo al livello intercomunale è quindi assicurata dalla rigidità dell'ordine di comparizione dei candidati nella lista intercomunale e dal suo carattere vincolante per la successiva designazione degli stessi.

Venendo ora al sistema italiano, va qui detto innanzitutto che l'incertezza provocata dalla sentenza n. 50/2015 della Corte costituzionale a proposito del riparto di competenze legislative in materia di forme associative, in generale, e di Unioni di Comuni, in particolare, certamente non contribuisce a chiarire quali possano essere i margini di manovra di cui possono disporre attualmente le Regioni per introdurre soluzioni

di questa portata. D'altra parte, non può non essere richiamato anche il titolo competenziale di cui all'art. 117, comma 2, lett. *p*) della Costituzione, che attribuisce, come noto, allo Stato la potestà legislativa esclusiva in materia di legislazione elettorale dei Comuni. E certamente, dunque, una "replica" del modello francese del *fléchage* richiederebbe, dopo la sentenza 50, una legge statale.

La peculiarità, anche temporale, della pronuncia del Giudice costituzionale e la sua stretta funzionalizzazione alla riforma rigettata nel *referendum* del 4 dicembre 2016 inducono ad ogni modo a circoscrivere gli effetti di quelle statuizioni, sicché non è da escludere *tout court* né la potestà legislativa della Regione³³ né che questa possa sperimentare soluzioni differenti, che pure si ispirino alla medesima *ratio* e alle stesse finalità insite nel *fléchage*.

Si segnala, a questo proposito, che proprio a simili sperimentazioni si possono ascrivere alcune previsioni contenute nella l.r. Toscana n. 68/2011, *Norme sul sistema delle autonomie locali*, come modificata dalla l.r. 22/2015.

La legge prevede infatti una composizione di diritto del Consiglio dell'Unione che si basa precisamente sulle risultanze delle elezioni amministrative comunali. In particolare, essa si applica nell'ipotesi in cui i Consigli comunali non eleggano i propri rappresentanti entro il termine fissato dallo Statuto³⁴.

In tal caso, ogni Comune sarà rappresentato oltre che dal Sindaco da uno o più Consiglieri di maggioranza e di minoranza, i quali saranno individuati esattamente nel Consigliere comunale di maggioranza che ha riportato nelle elezioni comunali la maggiore cifra individuale e nel Consigliere comunale di minoranza con il maggior numero di suffragi e la cui lista abbia riportato il maggior numero di voti. In caso di parità di voti tra più Consiglieri, è individuato il Consigliere più anziano di età. Di primo acchito, dunque, la disciplina toscana sembra definire semplicemente un meccanismo sostitutivo per il caso di inerzia degli orga-

(33) Vale qui richiamare le sentenze della Corte costituzionale nn. 244/2005, 456/2005 e 397/2006.

(34) Vd. art. 29, l.r. n. 68/2011.

ni comunali nella (obbligatoria) composizione degli organi dell'Unione. Tuttavia, ad un'attenta lettura delle disposizioni³⁵, emerge che la composizione di diritto del Consiglio dell'Unione sin qui sommariamente descritta costituisca, in realtà, anche un'opzione statutaria che il legislatore regionale ha inteso lasciare alle Unioni. Laddove infatti le Unioni toscane decidano di non prevedere nel proprio Statuto il termine entro cui i Comuni debbano eleggere i propri rappresentanti, opera direttamente la disciplina di cui all'art. 29 della l.r. 68/2011.

Un primo esempio di *fléchage* all'italiana, dunque, che ben potrebbe costituire un modello per tutte le Unioni di Comuni del nostro Paese.

7. Conclusioni

Dalle riforme dell'ultimo decennio emerge un quadro di tendenziale assestamento ma anche di progressivo sviluppo per la cooperazione intercomunale in Italia, nel quale, tuttavia, persistono ancora alcune significative criticità. Il che risulta aggravato anche dalla complessiva incertezza in cui versa attualmente il sistema delle autonomie locali per come riformato dalla legge Delrio, che, come noto, fa perno proprio sulle Unioni di Comuni, e che, evidentemente, soprattutto dopo il fallimento della riforma costituzionale, abbisogna di opportuni correttivi.

Ad un punto fermo, tuttavia, la l. n. 56/2014 sembra essere approdata: è necessario abbandonare una visione uniforme e statica delle autonomie locali, che, nella realtà odierna, operano e sono chiamate ad agire su territori complessi, sempre più mobili, dai confini labili ed in continua evoluzione, dotati di proprie ed individuali specificità per ragioni politiche, socio-economiche e geomorfologiche.

È evidente che, in questo contesto, il rafforzamento della cooperazione intercomunale rappresenta la vera sfida dei prossimi legislatori statali e regionali e, più in generale, di attori istituzionali che sappiano dirsi realmente consapevoli dell'importanza strategica di una *governance* territoriale adeguata e di un approccio multilivello nella sua costruzione. Perché allora la cooperazione intercomunale possa davvero rappresentare un'occasione vantaggiosa, occorre porre rimedio agli aspetti pro-

(35) V., in particolare, art. 27, comma 8, lett. a) della legge.

blematici e ai limiti applicativi emersi in questo periodo, una parte dei quali è stata sinteticamente messa in evidenza in queste pagine. Spostare, allora, definitivamente la disciplina delle Unioni dalle logiche emergenziali anticrisi, superare gli obblighi di gestione associata come mero strumento di *spending review*, costruire disegni di leale collaborazione tra tutte le realtà comunali, valorizzando il ruolo delle Città medie e dei Capoluoghi di Provincia; e ancora, puntare ad un potenziamento dei raccordi tra Comuni ed Unioni, secondo dinamiche integrative e non disgiuntive, infine, rafforzare la classe politica locale e la legittimazione democratica delle stesse Unioni.

Come si è cercato di dimostrare con questi brevi appunti, la comparazione con gli altri ordinamenti e, specialmente con il sistema francese, ha molto da insegnarci su ciascuno di questi versanti. Un'apertura del nostro ordinamento a questo modello sarebbe, in conclusione, non solo possibile ma ampiamente auspicabile.