

FRANCIA: IL NUOVO MODELLO DI DECENTRAMENTO E LA RIFORMA DELL'AZIONE PUBBLICA *

di Valentina Corneli **
(9 marzo 2014)

Nell'introduzione al progetto di legge di “*Modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles*” (MAPTAM) e nel relativo *étude d'impact*¹ il legislatore francese esplicita l'intenzione di avviare una ambiziosa riforma dell'amministrazione pubblica statale, articolata in tre steps² e il primo, ormai concretizzatosi in legge il 27 gennaio 2014³, prevede tra l'altro la creazione di una nuova entità territoriale, la *Métropole*, che si va ad affiancare ai tradizionali Comuni e Dipartimenti, antiche istituzioni caratterizzanti il sistema delle autonomie territoriali francesi.

Già in passato vi erano stati degli esperimenti istituzionali di integrazione organica tra Comuni realizzata mediante l'utilizzo di formule aggregative e di integrazione funzionale tra enti comunali, fondata sull'esercizio congiunto di competenze locali come i Consorzi intercomunali a competenza unica⁴, nonché i Consorzi intercomunali a competenze multiple⁵, i Distretti urbani sovra-comunali⁶, i quali comprendono i Comuni che decidono liberamente di farne parte, ed ancora le Comunità urbane⁷. Più di recente, con la l. 92-125 del 6 febbraio 1992 sono state create nuove strutture, le Comunità di Comuni e le Comunità di città⁸. Le competenze di queste strutture riguardano alcuni settori individuati dalla legge stessa, come avviene per la gestione delle risorse ambientali e l'assetto del

* Scritto sottoposto a *referee*.

1 www.legifrance.gouv.fr.

2 Le successive due saranno invece relative, rispettivamente, alla “mobilitazione delle regioni per la crescita e l'impiego” e la “promozione dell'uguaglianza tra i territori e lo sviluppo della solidarietà territoriale e la democrazia locale”.

3 Il testo definitivo del progetto di legge è stato depositato in Parlamento su iniziativa del governo, presentato il 10 aprile 2013 dal Ministro della riforma di Stato, approvato in prima lettura, con modifiche, dal senato il 7 ottobre 2013, ed in seguito dall'Assemblea nazionale con modifiche il 12 dicembre 2013, ed è stato definitivamente approvato dall'assemblea nazionale e dal senato il 19 dicembre 2013, in un testo messo a punto in Commissione mista paritaria. La legge è stata poi promulgata il 27 gennaio 2014 e pubblicata nel Journal officiel de la République il 28 gennaio. In seguito ad un ricorso del 26 dicembre 2013, la legge è stata però sottoposta al vaglio del Conseil constitutionnel che ha reso la propria decisione il 23 gennaio 2014, dichiarando la conformità della legge alla costituzione, formulando solo una riserva d'interpretazione sul cumulo delle funzioni tra il Comune e il presidente della metropoli di Lione.

4 SIVU, c.d. syndicat à vocation unique, creati con la legge del 22 marzo 1890.

5 SIVOM, c.d. syndicats à vocation multiple, costituiti con ordinanza del 5 gennaio 1959.

6 Creati sempre nel gennaio del 1959.

7 Create con legge del 31 dicembre 1966, come forma di collaborazione funzionale nell'ambito di agglomerazioni multi comunali con popolazione complessiva non inferiore ai 20.000 abitanti. In altra occasione, e precisamente con la legge 5 gennaio 1988, la scelta in ordine alla eventuale forma di cooperazione funzionale da adottare è stata lasciata dal legislatore ai Municipi interessati, secondo un programma di massima flessibilizzazione degli schemi di collaborazione intercomunale e di riconoscimento di ampia libertà agli enti locali nel creare consorzi à la carte (c.d. syndicalisme à la carte).

8 Questi ultime riferite ad agglomerati di Comuni con una popolazione complessiva non inferiore a 200.000 abitanti, soglia demografica minima per distinguere la “vocazione urbana” delle Comunità di città, rispetto alla “vocazione rurale” delle Comunità di Comuni.

territorio, nonché per gli interventi finalizzati allo sviluppo economico locale. A queste competenze definite dalla legge obbligatorie, i Comuni hanno facoltà di aggiungerne altre. La stessa legge del 1992 ha istituito la Commissione dipartimentale di cooperazione intercomunale, organismo presieduto dal Prefetto, e di cui fanno parte i rappresentanti dei consigli municipali compresi nel Dipartimento. L'ennesimo intervento normativo si è poi avuto con la legge 99-586 del 12 luglio 1999 (nota come la loi/réforme Chevènement) che, volendo perseguire lo scopo di rafforzare e semplificare il quadro istituzionale delle forme associative di collettività locali, ha previsto la creazione di tre strutture intercomunali, destinate a prendere progressivamente il posto degli EPCI (établissements publics de coopération intercomunale) esistenti: Le Comunità urbane che si estendono su una porzione di territorio con oltre 500.000 abitanti, le Comunità di agglomerazione, comprendenti un'area urbana con più di 50.000 abitanti e con un Comune-centro che conta più di 15.000 residenti e le nuove Comunità di Comuni per le aree urbane abitate da meno di 15.000 persone.

Quanto ai Dipartimenti, invece, i centouno ora esistenti in Francia fungono da istituzione intermedia tra il Comune e la Regione. Di questi, 96 appartengono alla Francia metropolitana mentre 5 sono i "Dipartimenti d'Oltremare" (DOM), ovvero ciò che resta dell'antico impero coloniale francese. Il Dipartimento, in quanto struttura più antica (la sua istituzione risale alla Rivoluzione Francese) è tutt'oggi l'ente locale più sentito dai cittadini francesi. Esso si occupa di buona parte dei servizi locali: servizi sociali e sanitari (assistenza agli anziani, assistenza all'infanzia, assistenza ai disabili, agenzie di collocamento); istruzione; cultura e gestione del patrimonio artistico (gestione delle scuole medie e delle biblioteche); ambiente e trasporti (trasporti extra-urbani, porti, aeroporti, gestione di spazi naturali e laghi).

Cosa prevede, invece, questo nuovo progetto di riforma? Nell'esposizione dei motivi del progetto di legge, il Ministero della Riforma di Stato, del Decentramento e della Funzione Pubblica, afferma di voler proseguire nel solco del piano di riforma e di decentramento avviato dal Presente François Mitterrand nel 1982, ma non trasferendo semplicemente competenze specifiche agli enti locali come era avvenuto nel 2004⁹ e nel 2010¹⁰, bensì mirando al più alto obiettivo di rinforzare l'efficacia dell'azione pubblica sia nazionale che locale e di migliorare la qualità dei servizi pubblici, appoggiandosi alle collettività territoriali e chiarendo le modalità di esercizio delle loro competenze: viene ripristinata la clausola della competenza generale dei Dipartimenti e delle Regioni, e lo Stato potrà delegare alle collettività territoriali che ne facciano richiesta proprie competenze specifiche, e queste ultime le eserciteranno a suo nome.

Tutto ciò, in una fase in cui la Francia sta attraversando una grave crisi economica, sociale e politica, per cui risulta necessario direzionare le entità territoriali più vicine al cittadino verso meccanismi di rinnovamento e crescita economica di lungo periodo, aumentando la competitività delle imprese locali, ma anche mantenendo la coesione sociale della Repubblica, garantendo l'accesso e il buon funzionamento dei servizi anche nei territori più svantaggiati degli altri e maggiormente colpiti dalla crisi economica. Tale processo deve, sempre secondo le linee guida del Ministero, passare attraverso il riassetto della finanza pubblica, per assicurare la leva finanziaria e margini di manovra necessari al finanziamento delle politiche pubbliche locali.

Relativamente all'assetto delle competenze, la legge attribuisce una preferenza di competenza regionale per quanto attiene: 1) la gestione e lo sviluppo sostenibile del territorio; 2) la protezione delle biodiversità, il clima, la qualità dell'aria e l'energia; 3) lo

9 Legge 2004-809 del 13 agosto 2004.

10 Legge 2010-1563 del 16 dicembre 2010.

sviluppo economico, il sostegno all'innovazione, l'internazionalizzazione delle imprese e i trasporti; 4) sostegno all'istruzione superiore e alla ricerca.

Invece, i Dipartimenti continueranno ad avere un ruolo preminente in materia di: 1) azione sociale; 2) sviluppo socio-economico e soluzione del problema delle risorse energetiche; 3) autonomia individuale e solidarietà dei territori.

Per quanto attiene, infine, i Comuni e i loro raggruppamenti (tra cui le nuove *métropoles*), questi avranno competenze rafforzate in materia di: 1) mobilità sostenibile; 2) organizzazione dei pubblici servizi più prossimi al cittadino; 3) gestione del territorio; 4) sviluppo locale.

Ciascuna Regione sarà inoltre dotata di un nuovo organo istituzionale, la conferenza territoriale dell'azione pubblica (CTAP), presieduta dal presidente del consiglio regionale, con il compito di favorire l'esercizio concertato delle competenze delle collettività territoriali e dei loro raggruppamenti.

Il secondo titolo della legge concerne specificamente l'affermazione delle *métropoles*.

Nei dipartimenti dell'Essonne, di Seine-et-Marne, della Val-d'Oise et dei Yvelines, per costituire delle EPCI a fiscalità propria, i Comuni interessati dovranno raggrupparsi formando collettività territoriali di almeno 200.000 abitanti e un progetto di schema regionale di cooperazione intercomunale dovrà essere predisposto dal prefetto entro primo settembre 2014.

Per le metropoli di Parigi (artt. 12 a 14), Lione e (artt. 26 a 39), e Marsiglia (artt. 40 a 42) è previsto uno statuto particolare.

Il Senato ha approvato in decima lettura la sezione relativa alla *métropole du Grand Paris*, la cui creazione è prevista per il primo gennaio 2016. Essa raggruppa il Comune di Parigi, l'insieme dei Comuni e dei Dipartimenti di Hauts-de-Seine, di Seine-Saint-Denis e di Val-de-Marne ed altri Comuni aderenti a precedenti forme di agglomerazione¹¹.

L'art. 12, lett. B), specifica che la *métropole du Grand Paris* sarà sottoposta alle disposizioni applicabili alle metropoli di diritto comune, ma non avrà la medesima vocazione generale «a elaborare e condurre congiuntamente un progetto di pianificazione e sviluppo economico, ecologico, educativo, culturale e sociale del territorio al fine di migliorare la coesione e la competitività e di concorrere ad uno sviluppo duraturo e solido del territorio regionale ». Al contrario essa sarà costituita in vista della definizione e della messa in opera di azioni specifiche e mirate, vista la peculiarità di tale metropoli, «al fine di migliorare la qualità della vita dei suoi abitanti, ridurre le disuguaglianze tra i territori che la compongono, sviluppare un modello urbano, sociale ed economico sostenibile, strumento per implementare le attività locali e favorirne la competitività a beneficio di tutto il territorio nazionale »¹².

Per ciascun territorio che ricomprende almeno 300.000 abitanti (all'interno del quale i Comuni mantengono la propria identità territoriale, come sottolineato dal *Conseil constitutionnel*¹³) sarà creato un consiglio composto da delegati dei Comuni inclusi nella porzione del territorio stesso.

Entro 6 mesi dalla creazione della collettività territoriale verrà adottato a maggioranza dei due terzi del consiglio metropolitano un patto finanziario e fiscale il cui obiettivo è definire le relazioni finanziarie tra i Comuni membri, determinare le attribuzioni e istituire dotazioni territoriali metropolitane (DTM), da attribuire e distribuire ai relativi comuni.

La metropoli eserciterà le classiche competenze delle comunità urbane, in particolar modo l'approvazione del piano locale urbanistico e della relativa regolamentazione. Essa dovrà

11 Etablissement public de coopération intercommunale.

12 Etude d'impact legge MAPTAM.

13 Nella decisione n. 202-687 del 23 gennaio 2014.

altresì elaborare uno « schema di coerenza territoriale »¹⁴ e degli « schemi di settore » relativi alle specifiche azioni intraprese nell'interesse della collettività territoriale. In particolare dovrà predisporre un programma locale per il miglioramento della qualità della vita all'interno del territorio, che riguardi lo sviluppo urbanistico ed economico, gli alloggi sociali e gli alloggi per le persone in difficoltà, la prevenzione della delinquenza, il sostegno alla cultura, la tutela dell'ambiente e la lotta all'inquinamento dell'aria e all'inquinamento acustico, oltre ad un piano climatico-energetico specifico per il territorio metropolitano.

Per quanto attiene alla *métropole* di Lione, essa si sovrapporrà esattamente alla comunità urbana di Lione, sostituendola, dal primo gennaio 2015, e diventando una collettività territoriale a statuto speciale¹⁵. I quattordici articoli della legge dettagliatamente ne descrivono il funzionamento, le competenze e le risorse attribuite.

Anche lo statuto della *métropole Marseille-Aix-en-Provence* è altrettanto dettagliato: si intende creare una EPCI a fiscalità propria dal gennaio 2016 che sostituirà 6 EPCI a fiscalità propria esistenti sulla porzione di territorio interessata. L'insieme delle competenze delle precedenti *communautés* sono trasferite alla metropoli, che le esercita come una *métropole* di diritto comune¹⁶.

Per la prima volta nella storia delle comunità urbane francesi, il Parlamento ha imposto la creazione, per legge, di nuove "entità intercomunali"¹⁷: decidendo per la creazione al 1 gennaio 2015 di nove *métropoles* dette di "diritto comune", Bordeaux, Grenoble, Lille, Nantes, Nizza, Rennes, Rouen, Strasbourg e Tolosa. Inoltre, Brest et Montpellier potranno, se lo richiederanno, acquisire lo stesso status.

Le *métropoles* hanno competenze rinforzate rispetto alle classiche "intercomunalità": esse saranno competenti a predisporre il succitato "schema di coerenza territoriale", parteciperanno alla gestione delle stazioni situate sul territorio metropolitano e potranno essere loro delegate le competenze in materia di livelli essenziali di prestazioni sociali come il diritto all'abitazione e la gestione degli "alloggi d'urgenza", politiche di sostegno ai giovani, con possibilità di avocazione di ulteriori competenze statali, dipartimentali e regionali, ove ne facciano richiesta.

Esse inoltre garantiscono l'organizzazione dei servizi pubblici e l'esercizio di tutte le funzioni amministrative necessarie all'espletamento delle proprie competenze, anche delegate.

L'ente istituzionale preposto al governo e al coordinamento della metropoli è la *conférence métropolitaine*, presieduta di diritto dal presidente del consiglio della *métropole*, il quale comprende tutti sindaci dei Comuni membri. E'altresì istituito un *conseil de développement* (costituito da rappresentanti di vari settori dell'economia e della società) con funzioni prettamente consultive.

L'art. 54, ancora, dispone che i consigli metropolitani (compresi quelli delle metropoli di Parigi e Marsiglia) a partire verosimilmente dal 2020, dovranno essere eletti a suffragio universale diretto secondo le modalità fissate da una legge elettorale da emanare prima del gennaio 2017.

14 Espressione di difficile traducibilità, dovrebbe consistere in una relazione tecnica nella quale si dimostra la vocazione degli interventi della metropoli ad inserirsi sistematicamente all'interno del piano di azione pubblica nazionale.

15 Ai sensi dell'art. 72 della Costituzione.

16 Con deroga relativa al fatto che un 20% di seggi supplementari dovrà essere ripartito tra i comuni membri secondo il modello proporzionale de "la plus forte moyenne", disposizione che permetterà all'insieme dei comuni del territorio di essere membri del consiglio metropolitano.

17 Anche questo aspetto è stato oggetto di ricorso presso il Conseil constitutionnel che però ha validato nella decisione n. 202-687 del 23 gennaio 2014 la scelta fatta dal legislatore, affermando, tra le altre cose, che la costituzione non prevede un meccanismo di consultazione dei Comuni interessati in vista della creazione di EPCI a fiscalità propria.

Confermando integralmente la conformità della legge MAPAM alla costituzione, il *Conseil constitutionnel* il 23 gennaio 2014, ha garantito importanti margini di manovra al Governo in termini di distribuzione territoriale delle competenze amministrative ed ha aperto il varco per il secondo step che riguarderà questa volta le Regioni.

Lo Stato per far fronte alla crisi economica che sta affliggendo il Paese cerca di utilizzare la leva della redistribuzione delle competenze amministrative, soprattutto relative alle prestazioni sociali, in una situazione emergenziale di richiesta di *welfare*, cercando in particolar modo di « responsabilizzare » le collettività territoriali, visto che con i vincoli imposti dalla governance economica europea, la Francia, come gli altri Stati dell'eurozona, non ha più la possibilità di indebitarsi per reperire le risorse economiche necessarie per garantire la tutela dei diritti sociali dei cittadini.

L'analisi di questo progetto di riforma è particolarmente interessante poichè alle medesime esigenze di decentramento volto a garantire livelli adeguati di prestazioni concernenti i diritti civili e sociali dei cittadini, nell'ambito di un ciclo economico drammaticamente recessivo, pare voglia rispondere anche il disegno di legge "Delrio" sulle "Citta' metropolitane, province, unioni e fusioni dei Comuni", ora all'esame della commissione Affari costituzionali del Senato, che molti spunti pare aver preso dal progetto di legge MAPAM. Il legislatore italiano, che ha pensato nell'ottica della *spending review* di predisporre uno "svuotamento" delle province, creando contestualmente "enti di secondo livello", simili alle EPCI e intercomunalità di matrice francese, però, non ha tenuto conto del fatto che la Francia aveva già una pregressa esperienza nell'attuazione di operazioni di integrazione organica e istituzionale tra Comuni, mentre ciò in Italia è avvenuto raramente (forse unico esempio concreto sono le comunità montane), e con risultati concreti poco rilevanti. Il ddl è stato infatti già "bocciato" il 16 gennaio scorso dalla Corte dei Conti in sede di audizione in Commissione: la Corte ha sottolineato che "i presupposti del disegno di legge sembrano confusionari", che vi è un "rischio di "ipertrofia organizzativa" nell'attuazione del progetto, e ha fatto notare altresì il "carattere eccentrico" della previsione della divisione in comuni della Città metropolitana -esperienza, appunto del tutto nuova al sistema italiano delle autonomie locali- e il fatto che sia del tutto improbabile che una "riorganizzazione di così complessa portata sia improduttiva di costi". Il fine perseguito è apprezzabile poichè l'associazionismo, come insegna l'esperienza francese, è uno strumento privilegiato per far in modo che i Comuni abbiano una dimensione demografica, organizzativa ed economica adeguata all'espletamento delle funzioni proprie (e per rivendicarne delle altre) così che il principio di sussidiarietà verticale -ormai a pieno titolo entrato nel nostro testo costituzionale- possa realmente funzionare; dall'altro lato il legislatore italiano deve affrontare in maniera più avveduta il problema della mancanza di una reale autonomia fiscale dagli enti territoriali, i quali privi dei mezzi finanziari necessari non possano effettivamente espletare le relative funzioni amministrative.

** Dottoranda di ricerca in Diritto costituzionale, Università di Teramo