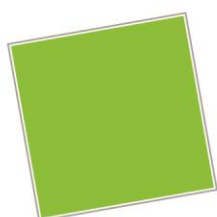


# **La disciplina intercomunale in Francia**

# Seminario



*Il presente documento è frutto della collaborazione fra l'Unione della Bassa Romagna e la società Poleis, ed ha come oggetto il confronto comparativo con le esperienze di gestione associata tra comuni esistenti a livello europeo, con particolare riferimento alla esperienza francese in quanto simile a quella della Regione Emilia Romagna.*

*Il dott. Andrea Piazza (Poleis) è autore del primo capitolo sulle Unioni di Comuni; la dott.ssa Marzia De Donno (Università di Ferrara – SPISA) del secondo capitolo sull'intercomunalità in Francia; le Conclusioni sono firmate da entrambi.*

## 1. Evoluzione legislativa

La cooperazione intercomunale gode di una lunghissima tradizione in Francia, affondando le sue radici già alla fine del XIX secolo<sup>1</sup>. Creato dalla *loi du 22 mars 1890*, il *Syndicat de communes* costituisce in questo Paese la prima forma di aggregazione tra Comuni finalizzata all'esercizio congiunto di alcune funzioni amministrative, dalla distribuzione delle risorse idriche alla gestione dei trasporti e delle reti elettriche sino ad alcune competenze in materia urbanistica e socio-assistenziale.

Il successo che la formula della cooperazione intercomunale ha da sempre riscosso nell'organizzazione amministrativa e territoriale francese si deve ad una pluralità di ragioni, di tipo geografico e demografico innanzitutto, ma anche di natura più strettamente giuridica e di politica del diritto.

Salvo, dunque, una breve e circoscritta stagione in cui il legislatore francese tentò la strada delle fusioni tra Comuni (*loi du 16 juillet 1971*, c.d. *loi Marcellin*), il processo di valorizzazione della cooperazione intercomunale è avanzato in questo Paese senza sosta. Facendoci strada sino al Novecento, è del 1959 l'*ordonnance* che istituisce i c.d. *SIVOM* (*Syndicats intercommunaux à vocation multiple*); seguiva, con la *loi du 31 décembre 1966*, la creazione delle *Communautés urbaines*.

La proliferazione delle soluzioni cooperative si ebbe poi intorno agli anni Novanta del secolo scorso: la *loi du 6 février 1992* introduceva la *Communauté de communes* e la *Communauté de ville* e ad esse imprimeva un'inclinazione progettuale: l'associazionismo tra Comuni iniziò così ad affiancare alla propria vocazione tipica di gestione dei *services publics locaux* anche una forte propensione programmatica di *développement urbaine et d'aménagement du territoire*. E il trasferimento delle competenze dai Comuni alle *Communautés* diveniva già in quegli anni direttamente funzionalizzato alla realizzazione di un preciso progetto di sviluppo del territorio.

La successiva riforma del 1999 – avvenuta con la *loi du 12 juillet 1999* – consacrava poi la nuova formula della *Communauté d'agglomération*, la cui caratteristica principale risiede nell'efficace combinazione tra esigenze di stretta integrazione dei Comuni e grande flessibilità della struttura associativa.

Gli interventi legislativi successivi degli anni 2000-2005 tendono ad un rafforzamento del fenomeno intercomunale: gli *établissements publics de coopération intercommunale* (d'ora in poi, EPCI) rappresentano la chiave di volta della *décentralisation*, avviata negli anni 1982-1983 (c.d. *Acte I de la décentralisation*) e proseguita, in quel periodo, con la riforma della Costituzione nel 2003 (c.d. *Acte II de la décentralisation*)<sup>2</sup>.

E' dunque emblematico che con una legge dell'anno successivo – la *loi du 13 août 2004* – si consentì, per la prima volta, alle Province (*Départements*) ed alle Regioni di delegare, sulla base di apposita convenzione, proprie funzioni a favore degli EPCI, eventualmente anche su richiesta di questi ultimi<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Per un'evoluzione storica della cooperazione intercomunale in Francia, cfr. B. FAURE, *Droit des collectivités territoriales*, Dalloz, Paris, 2014, p. 343 ss. Per riferimenti comparati al fenomeno dell'associazionismo intercomunale in Europa, anche in prospettiva storica, si vedano i diversi contributi presenti nel fascicolo n. 3, 2012 *La razionalizzazione del sistema locale in Italia e in Europa* di IdF; A.-M. MORENO (dir.), *Local Government in the Member States of the European Union: a comparative legal perspective*, dir., Madrid, INAP, 2012; *Local Government in Critical Times: Policy for Crisis, Recovery and a Sustainable Future*, Council of Europe 2011; L. COSCULLUELA MONTANER, L. MEDINA ALCOZ (dirs.), *Crisis económica y reforma del regimen local*, dir., Civitas, Madrid, 2012; H. BALDERSHEIM, L. E. ROSE (dirs.), *Territorial Choice. The Politics of Boundaries and Borders*, Basingstoke e New York, Palgrave Macmillan, 2010; *L'intercomunality in Europa. Lo stato delle gestioni associate e della cooperazione tra Comuni. Il caso Italia, Francia, Spagna, Germania, Austria e Svizzera*, in *Atlante dei piccoli comuni 2012*, Roma, 2012; A. CELOTTO, A. D'ALOIA, C. PIETROBELLI, G. VESPERINI (a cura di), *I piccoli comuni nel sistema dei poteri locali. Profili problematici e proposte*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2008, p. 6 ss.

<sup>2</sup> Sui c.d. *Actes I e II de la décentralisation*, cfr. E. GIULY, *Il y a 30 ans, l'acte I de la décentralisation ou L'histoire d'une révolution tranquille*, Paris, Berger-Levrault, 2012; *Pouvoirs* 60, 1992, *La décentralisation*; J.B. AUBY, *La riforma dell'Amministrazione territoriale in Francia*, p. 173 ss. e L. VANDELLI, *Le collettività territoriali nella riforma costituzionale francese: verso un superamento dell'uniformità*, p. 301 ss., entrambi in *Amministrare* 2, 2003; i Dossier AJDA *La révision constitutionnelle sur la décentralisation*, n. 11, 2003; *Trente ans de décentralisation*, n. 14, 2012.

<sup>3</sup> Sulla *loi du 13 août 2004*, cfr. M. DEGOFFE, *L'intercommunalité dans la loi du 13 août 2004*, in *BJCL*, 2004, p. 602 ss.; J. MOREAU, *L'intercommunalité dans la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et aux responsabilités locales*, in *Coll. Terr.*, 2004, p. 16 ss.; N. PORTIER, *La loi du 13 août 2004 : un bilan en demi-teinte pour l'intercommunalité*, in *AJDA*, 2005, p. 140 ss.

Un meccanismo, quello della *procédure d'appel à compétence*, che verrà replicato anche con la *loi du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales* (c.d. *Loi RCT*)<sup>4</sup> e poi definitivamente istituzionalizzato dalla *loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique et d'affirmation des métropoles*, che inaugura il c.d. *Acte III de la décentralisation*<sup>5</sup>. La *Loi MAPAM*, in particolare, prevede l'istituzione in ogni Regione di un'apposita sede, la *Conférence territoriale de l'action publique*, nella quale si svolgono le delegazioni tra tutte le collettività territoriali, con la possibilità, ora espressamente prevista, di trasferimento di alcune competenze statali anche agli stessi EPCI.

Ma il tentativo di rafforzamento degli organismi di cooperazione intercomunale si consolida, a cavallo degli anni Duemila, anche per effetto di alcuni interventi legislativi che puntano sulla legittimazione democratica degli EPCI. E' la già citata legge del 1999 che segna la prima tappa del processo di democraticizzazione con l'introduzione del suffragio universale indiretto dei *Conseillers communautaires*, eletti «*parmi les Conseillers municipaux*». Di qui, il percorso è tracciato da altalenanti e ciclici tentativi di introdurre l'elezione diretta e l'adozione di soluzioni di maggiore compromesso, che pure segnano un avanzamento non rinvenibile in altre esperienze europee.

Se, in particolare, le due leggi del *27 février 2002* e del *7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République* (c.d. *Loi NOTRE*) costituiscono le grandi occasioni mancate per la completa trasformazione del sistema elettorale degli EPCI, l'avanzamento decisivo resta oggi affidato alle previsioni della *Loi RCT* e alle disposizioni attuative contenute nella *loi du 17 mai 2013*, che hanno introdotto il c.d. *fléchage* (su cui, v. *infra*).

Per comprendere meglio però cosa sia oggi e dove stia andando la cooperazione intercomunale in Francia, non si può non concludere questo rapido *excursus* con un ulteriore approfondimento delle leggi che tra il 2010 e il 2015 hanno nuovamente toccato la materia.

L'erompere sulla scena europea (e mondiale) della crisi economica segna infatti lo spartiacque tra il precedente ed il nuovo modo di concepire gli EPCI in Francia. E' in questa fase, infatti, che la cooperazione intercomunale intercetta, in questo come per vero in numerosi altri Stati membri, le politiche di riordino territoriale e di riorganizzazione e razionalizzazione della pubblica amministrazione promosse e perseguite innanzitutto dall'Unione europea<sup>6</sup>.

<sup>4</sup> Diversi i contributi di commento alla *Loi RCT*, tra cui: M. VERPEAUX, *Les collectivités territoriales et la décentralisation*, 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*, n. 141, 2012, p. 5 ss.; B. PERRIN, *Réforme des collectivités territoriales: une autre décentralisation*, in *La Revue administrative*, n. 379, 2011, p. 61 ss.; nonché i *Dossier La loi de réforme des collectivités territoriales*, in *AJDA*, n. 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*, n. 77, 2012, p. 55 ss.; *L'intercommunalité au coeur de la réforme des collectivités territoriales*, in *JCP A*, 2011, 2131.

<sup>5</sup> Per alcuni commenti alla *Loi MAPAM*, cfr. P. MOZOL, *La distinction entre les collectivités territoriales et les EPCI à l'épreuve de la loi du 27 janvier 2014: entre complexification et reconsolidation*, in *JCP A*, 2014, p. 2201 ss.; M. DEGOFFE, *L'organisation des métropoles*, in *RFDA*, n. 3, 2014, p. 481 ss.; L. JANICOT, *Le métropoles à statut particulier: le Grand Paris, Lyon et Aix-Marseille-Provence*, in *Le prélude de la réforme territoriale?*, *Dossier AJDA*, 2014, p. 613 ss.; N. KADA, *Métropoles: vers un droit (peu) commun?*, *ivi*, p. 619 ss.; G. MARCOU, *Le Città metropolitana nella riforma dell'assetto territoriale francese*, in *www.federalismi.it*; P. BONAMY, *La réforme territoriale: et l'intendance suivra?*, in *JCP A*, 2014, p. 500 ss.; M. VERPEAUX, *Pavane pour une notion défunte. La clause de compétence générale*, in *RFDA*, n. 3, 2014, p. 457 ss. Sia qui inoltre consentito il rinvio a M. DE DONNO, *Riordino delle competenze e nuovo regime delle métropoles: prime prove per l'Acte III de la décentralisation*, in *www.federalismi.it*.

<sup>6</sup> Sulle politiche di riordino territoriale intervenute, anche sotto l'influenza dell'Unione europea, negli Stati membri, vd. C. AKRIVOPOULOU, G. DIMITROPOULOS, S.I.G. KOUTNATZIS, *The "Kallikratis Program". The Influence of International and European Policies on the Reforms of Greek Local Government*, in *Istituzioni del Federalismo*, n. 3, 2012, p. 653 ss.; L. XENOU, *Le misure della Grecia contro la crisi: un ventaglio di opportunità per le riforme fondamentali?*, in G. NAPOLITANO (a cura di), *La crisi del debito sovrano e le misure di "riduzione dello Stato"*, in *GDA*, n. 2010, p. 1303 ss.; L. VANDELLI, *Sovranità e federalismo interno: l'autonomia territoriale all'epoca della crisi*, in *Le Regioni*, n. 5-6, 2012, p. 845 ss.; G. GARDINI, *Le autonomie ai tempi della crisi*, in *Istituzioni del Federalismo*, n. 3, 2011, p. 457 ss.; T. FONT I LLOVET, A. GALAN GALAN, *Racionalización y sostenibilidad de la Administración local: es esta la reforma*, p. 11 ss. e J.M. DIAZ LEMA, *El Anteproyecto de Ley de racionalización y sostenibilidad de*

In nome dei principi di sostenibilità finanziaria, di equilibrio di bilancio, di semplificazione e razionalizzazione della spesa pubblica si registra così anche in Francia un inasprimento delle tecniche di riordino del governo locale, tramite, in particolare, una forte compressione dell'autonomia locale e della *libre administration* dei Comuni e l'irrigidimento delle dinamiche e delle logiche aggregative.

Rinviando ai prossimi paragrafi per la puntuale disamina dell'attuale quadro normativo (v., in particolare, *loi du 16 décembre 2010*, *loi du 7 août 2015* e, infine, *loi du 16 mars 2015* in materia di fusioni)<sup>7</sup>, basti qui dire che le riforme operate in questo quinquennio hanno avuto come effetto, da un lato, la razionalizzazione delle intercomunalità, sia nel numero che nelle differenti tipologie ammesse, con un significativo accrescimento dimensionale degli EPCI rimasti (c.d. EPCI XXL); e, dall'altro, una riduzione sensibile anche dello stesso numero dei Comuni tramite un ritrovato slancio per le fusioni.

Sembra significativo riportare su tutti due dati:

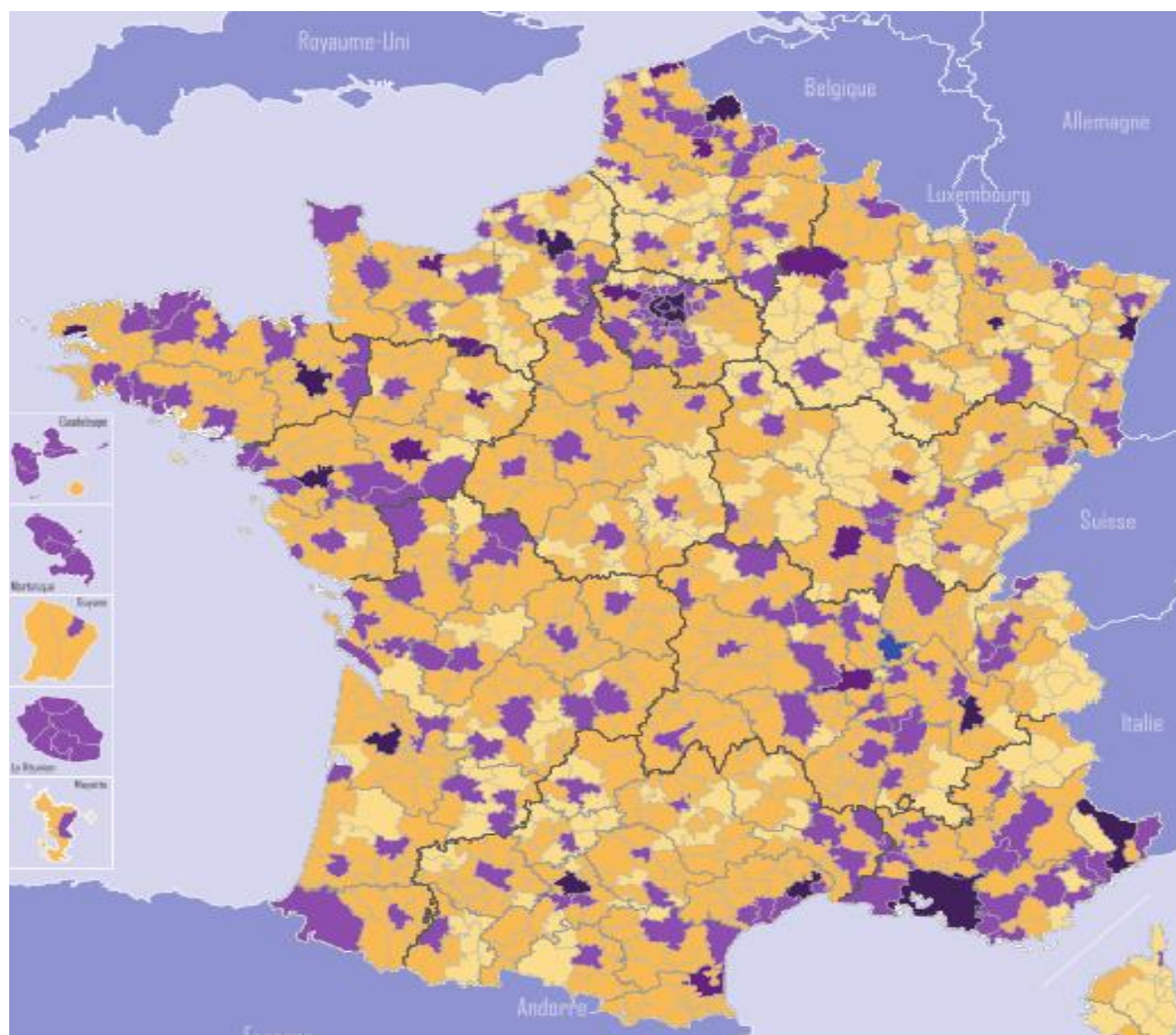
- già alla fine del 2016 tutto il territorio francese era ormai integralmente coperto da organismi di cooperazione intercomunale: 4 soltanto sono i Comuni "isolati", non ancora parte di un EPCI, per un totale di 6.262 abitanti;
- all'inizio del 2017, dopo solo un anno e mezzo di vigenza della nuova legge sulle c.d. *Communes nouvelles*, sono state oltre 500 le fusioni tra più di 1.700 Comuni, che hanno portato la Francia a scendere, per la prima volta, sotto la storica soglia dei quasi 37.000 enti comunali (all'inizio del 2017 se ne contavano 35.287).

---

*la Administración local: cambio de rumbo en la administración local española?*, p. 47 ss., entrambi in *Anuario del Gobierno Local* 2012; G. MARCOU, *Les réformes des collectivités territoriales en Europe: problématiques communes et idiosyncrasies*, in *E.N.A. Revue française d'administration publique*, n. 1, 2012, p. 183 ss.

<sup>7</sup> Per i primi commenti che hanno accompagnato la discussione della *Loi NOTre* in Parlamento, vd. M. VERPEAUX, M., *Acte III, scène finale?*, in *JCP A*, 2014, 2287; A. AVELINE, *Intercommunalité: la réforme continue*, in *AJCT*, n. 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. Sulla nuova legge in materia di fusioni, cfr. C. JEBEILI, *La loi n° 2015-292 du 16 mars 2015 relative à l'amélioration du régime de la commune nouvelle, pour des communes fortes et vivantes*, in *JCP A*, 2015, p. 2080 ss.

Figura 1.1 – Gli EPCI à fiscalité propre al 1 gennaio 2017 (proiezione effettuata il 15 novembre 2016)



#### LES DIFFERENTS TYPES DE GROUPEMENTS A FISCALITE PROPRE

##### ■ Métropole

Nombre : 14  
 Nombre de communes : 706  
 Population totale regroupée : 15 548 104

##### ■ Communauté urbaine

Nombre : 12  
 Nombre de communes : 567  
 Population totale regroupée : 2 881 383

##### ■ Communauté d'agglomération

Nombre : 213  
 Nombre de communes : 6 944  
 Population totale regroupée : 24 148 342

##### ■ Métropole de Lyon

Nombre : 1  
 Nombre de communes : 59  
 Population totale regroupée : 1 358 625

##### ■ Communauté de communes à fiscalité professionnelle unique

Nombre : 717  
 Nombre de communes : 19 014  
 Population totale regroupée : 17 938 531

##### ■ Communauté de communes à fiscalité additionnelle

Nombre : 307  
 Nombre de communes : 8 591  
 Population totale regroupée : 5 354 954

##### □ Communes isolées

Nombre de communes : 4  
 Population totale regroupée : 6 262

Sources : Direction Générale des Collectivités Locales - Ministère de l'Aménagement du territoire, de la Ruralité et des Collectivités territoriales, Ministère de l'Intérieur / Insee (Population totale en vigueur en 2016 - millésimée 2013)

© IGN - 2015 / Tous droits réservés

Cartographie : DGCL - DESL / Novembre 2016  
 Impression :

## 2. La disciplina attuale degli EPCI

### 2.1. Il riordino degli organismi di cooperazione intercomunale

La definitiva consacrazione, ad opera della *Loi RCT*, della natura obbligatoria della cooperazione intercomunale sembra essere il dato da mettere in evidenza con assoluto rilievo. In particolare, questo obiettivo è stato conseguito attraverso l'istituzionalizzazione di un procedimento di riordino e razionalizzazione delle intercomunalità volto all'istituzione coatta degli EPCI ovvero alla modifica e alla fusione forzate di quelli esistenti. I procedimenti di soppressione, nuova creazione, fusione, trasformazione e di estensione del perimetro degli EPCI sono stati affidati ai Prefetti, dotati di poteri autoritativi eccezionali, da esercitarsi in conformità alle valutazioni di coerenza territoriale e alle proposte di razionalizzazione della mappa intercomunale contenute nei c.d. *schémas de coopération intercommunale* (SDCI).

Quanto all'elaborazione degli SDCI, un ruolo è stato comunque riconosciuto alla *Commission départementale de la coopération intercommunale* (CDCI), composta da rappresentanti dei Comuni, degli EPCI, dei Dipartimenti e della Regione, che può opporsi alle proposte prefettizie di riordino a maggioranza dei due terzi dei suoi componenti<sup>8</sup>.

Nonostante, dunque, l'art. L. 5210-1 del *Code Général des Collectivités Territoriales* proclami ancora solennemente che «*le progrès de la coopération intercommunale se fonde sur la libre volonté des Communes d'élaborer des projets communs de développement au sein de périmètres de solidarité*»<sup>9</sup>, tra il 2012, termine di adozione dei nuovi *schémas*, e il giugno 2013, termine ultimo per la conclusione dei relativi procedimenti, in Francia la quasi totalità dei Comuni è entrata a far parte di un EPCI.

Secondo, infatti, i dati diffusi dall'INSEE, il 1 gennaio 2014 solo 49 dei quasi 37.000 Comuni francesi non erano parte di una forma intercomunale; ben il 99,8% risultava essere associato.

La *Loi NOTRE* del 2015 ha quindi confermato la disciplina del 2010, mantenendo anche la maggioranza qualificata ai fini dell'opposizione alla proposta prefettizia da parte della CDCI. Com'è evidente, tuttavia, quest'ultima garanzia procedimentale non ha messo certamente al riparo le minoranze, sì che numerosi Comuni sono stati assorbiti in un EPCI loro malgrado e contro la loro stessa volontà.

Ben più accentuati erano, del resto, i tratti autoritativi della previgente disciplina nell'ipotesi di integrazione forzata in un EPCI di uno o più Comuni isolati o creati discontinuità territoriale: in tal caso, essa veniva disposta unilateralmente dal Prefetto senza alcun coinvolgimento né dei Comuni interessati (interni od esterni all'EPCI), né della stessa CDCI. Non a caso la relativa disposizione (art. L. 5210-1-2 CGCT) è stata dichiarata incostituzionale dal *Conseil Constitutionnel*<sup>10</sup> proprio per l'assenza di adeguate ed idonee garanzie procedimentali a tutela dell'autonomia comunale. L'art. 45 della *Loi NOTRE* è dunque intervenuta sul punto, introducendo il relativo obbligo di consultazione.

Come si accennava nel paragrafo introduttivo, anche questa seconda fase di riordino della carta intercomunale, avviata con la revisione degli SDCI nella primavera del 2016 si è pressoché conclusa, raggiungendo pienamente l'obiettivo prefissato dell'integrale copertura del suolo francese tramite EPCI (v. mappa precedente).

Va peraltro segnalato che l'aggregazione coatta ha dato vita ha degli organismi di cooperazione di dimensioni assai vaste, che rasentano, talvolta, quelle di una media Provincia italiana. E' questo il caso, per esempio, della nuova *Communauté d'agglomération* du pays de Dreux (Eure-et-Loir), costituita da 78 Comuni per un totale di 1.160 *Conseillers municipaux*, 111.500 abitanti e una superficie di circa 1.000 km<sup>2</sup>; e ancora della nuova *Communauté de communes* de la Haute-Saintonge (Charente), con 131 Comuni, 161 *Conseillers communautaires* e

<sup>8</sup> 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).

<sup>9</sup> Resta comunque ferma la possibilità per i comuni di aggregarsi di propria iniziativa, costituendo volontariamente uno dei diversi modelli di cooperazione intercomunale previsti. In tal caso, essi formuleranno apposita proposta da indirizzare al prefetto, che, d'altro canto, dispone di ampi poteri discrezionali nell'apprezzamento della stessa. Cfr., in questi termini, B. FAURE, *Droit des collectivités territoriales*, cit., p. 367 ss.

<sup>10</sup> Cfr. Cons. const., 25 avr. 2014, n° 2014-391 QPC, *Commune de Thonon-les-Bains et autre*.

67.200 abitanti; e, infine, della nuova *Communauté d'agglomération* de Valence Romans sud Rhône-Alpes (Drôme), che raggruppa, a sua volta, 51 Comuni, 110 *Conseillers communautaires* e 212.540 abitanti.

Come è accaduto in Italia, anche in Francia si sono levate le critiche contro queste procedure coattive di creazione e aggregazione degli EPCI, per violazione del principio costituzionale di *libre administration* (art. 72 Cost.)<sup>11</sup>. Critiche, queste, prontamente arginate però 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 comunale e le garanzie costituzionali riconosciute ai Comuni<sup>12</sup>.

Nel senso di una semplificazione delle stesse strutture associative si sono posti, infine, anche gli articoli 33 e 40 della *Loi NOTRE*.

Le due norme prevedono, rispettivamente, l'aumento della dimensione minima degli EPCI à *fiscalité propre*, che da 5.000 passa a 15.000 abitanti, salva la possibilità di derogarvi per adeguare, in presenza di talune circostanze, la soglia demografica alle singole specificità locali, e la soppressione *ex lege* dei *Syndicats de communes* e dei *Syndicats mixte*<sup>13</sup>.

Diverso risulta invece l'approccio serbato rispetto a forme flessibili di cooperazione intercomunale, compendiate nello strumento della convenzione. Il ricorso a meccanismi di natura negoziale tra soggetti pubblici è ampiamente diffuso ed anzi costituisce un tratto caratterizzante dell'ordinamento giuridico di questo Paese.

L'impiego della convenzione ha ottenuto nella fase recente nuovi e più ampi riconoscimenti con la *Loi MAPAM*, preceduta per alcuni aspetti essenziali dalla stessa *Loi RCT*. La scelta si spiega, del resto, anche alla luce dei problemi posti dalla stessa applicazione della *clause de compétence générale* (abrogata a più riprese nel 2010 e poi nel 2015 per i Dipartimenti e le Regioni, dopo essere stata ripristinata nel 2014 dalla *Loi MAPAM*).

Ai rischi e ai problemi di *enchevêtrement des compétences* che la clausola innegabilmente crea, il legislatore del 2010 e del 2014 ha tentato di rispondere proprio ridefinendo il sistema di delegazione di competenze e mutualizzazione delle risorse tra collettività territoriali attraverso la generalizzazione del meccanismo consensuale: è la *convention territoriale d'exercice concerté pour les compétences partagées*, disciplinata dall'art. 4 della *loi du 27 janvier 2014*.

Ad essa viene quindi ora offerta anche una sede istituzionale, la *Conférence territoriale de l'action publique* (art. 4), mentre le negoziazioni, condotte dalle collettività *chef de file* (art. 3) in seno alla Conferenza medesima, coinvolgono non più soltanto, i Comuni, gli EPCI, i Dipartimenti e le Regioni, ma vengono ora estese anche allo stesso Stato<sup>14</sup>.

<sup>11</sup> Cfr. A. GARDERE, *Intercommunalité et libre administration des communes: oui au 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 *AJDA*, 2013, p. 1386 ss.

<sup>12</sup> 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, cfr., in dottrina, 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.; P. LUTTON, *Liberté communale et coopération intercommunale, trois décisions du Conseil constitutionnel du 26 avril 2013*, in *Constitution 2013*, p. 397 ss.

<sup>13</sup> Già l'art. 61 della *loi du 16 décembre 2010*, invero, aveva affidato al Prefetto il potere di pronunciare la loro dissoluzione, salvo il caso in cui essi fossero contemplati nello stesso *Schéma de coopération intercommunale*.

<sup>14</sup> J.F. SESTIER, *La coopération contractuelle comme alternative à la coopération institutionnelle*, in *AJDA*, n. 15, 2013, p. 857 ss.; C. RIBOT, *Intercommunalité, mutualisation et contrat*, in F.-X. FORT, *Contrat et droit des collectivités territoriales*, L'Harmattan, Paris, 2014, p. 47 ss. Per la disciplina del funzionamento delle *Conférences territoriales de l'action publique* e dei meccanismi di delega di funzioni, nonché per ulteriori approfondimenti sugli aspetti problematici legati alla negoziazione di funzioni pubbliche, sia qui consentito rinviare a M. DE DONNO, *Riordino delle competenze e nuovo regime delle métropoles: prime prove per l'Acte III de la décentralisation*, cit.



## 2.2. I diversi modelli della cooperazione intercomunale e le funzioni amministrative degli EPCI

La prima grande distinzione tra i diversi modelli di cooperazione intercomunale in Francia si basa sull'esistenza o meno della capacità di imposizione fiscale in capo agli EPCI; ne discende la classificazione tra rispettivamente EPCI à *fiscalité propre* e EPCI à *contributions budgétaire*<sup>15</sup>.

A loro volta i primi si distinguono ulteriormente tra EPCI à *fiscalité additionnelle*, in quanto ricevono un'addizionale sulle quattro imposte comunali previste, ossia *Taxe d'habitation* (TH), le due *Taxes foncières sur les propriétés bâties* (TFPB) e *sur les propriétés non bâties* (TFPNB) e la *Contribution foncières des entreprises* (CFE), e EPCI à *fiscalité professionnelle unique*, per i quali vi è la percezione diretta e su tutto il territorio della *Taxe professionnelle unique* (TPU), con esclusione dell'imposizione da parte dei Comuni.

Sono EPCI à *fiscalité propre* la *Communauté de communes*; la *Communauté urbaine*; la *Communauté d'agglomération*; la *Métropole de droit commun*; rientrano invece tra gli EPCI à *contributions budgétaire* i *Syndicats de communes* e i *Syndicats mixte*. Si tratta, ad ogni modo, di una distinzione destinata a scemare in conseguenza della soppressione di questi ultimi due modelli cooperativi da parte della *Loi NOTRE*.

Di seguito verranno descritte le caratteristiche rilevanti delle tre strutture aggregative principali, cui si aggiungeranno alcuni cenni a proposito della disciplina delle *Métropoles de droit commun*, che, a differenza del corrispondente modello italiano, hanno natura di organismo di cooperazione intercomunale<sup>16</sup>.

### 2.2.1. La Communauté de communes

Istituito con la *loi du 6 février 1999*, questo EPCI presenta una vocazione più "strategica" di sviluppo del territorio che meramente gestionale delle funzioni associate.

La peculiarità che rende questo modello assai flessibile (ed appetibile da parte dei Comuni) risiede nel fatto che per la sua costituzione non sono previste né formalità specifiche né soglie demografiche minime (salvo quelle ora previste in via generale dalla *Loi NOTRE*, e pari a 15.000 abitanti).

Quanto alle funzioni amministrative di cui la *Communauté de commune* è titolare, esse risultano coerenti con la sua natura strategica e di promozione dello sviluppo del territorio, derivante dalla stessa necessità di adottare un apposito *projet commun de développement et d'aménagement de l'espace*.

Proprio in vista dell'attuazione di tale progetto, 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 facoltative, individuate espressamente dalla legge, e il cui trasferimento all'Epci è rimesso quindi 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.

### 2.2.2. La Communauté urbaine

Istituita con la *loi du 31 décembre 1966*, la *Communauté urbaine* nasce con il preciso scopo di risolvere i problemi connessi allo sviluppo di grandi agglomerati urbani. A differenza della precedente soluzione, la CU presenta tratti di maggiore rigidità, già nel momento stesso della sua istituzione, prevista direttamente e coattivamente dalla legge, senza limiti di durata e possibilità di recesso da parte dei Comuni membri.

<sup>15</sup> Sul sistema fiscale degli EPCI in Francia, vd. F. BENCHENIKH, *Droit de l'intercommunalité*, Gualino, 2016, p. 199 ss.

<sup>16</sup> 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* – septembre 2016, in *Encyclopédie de collectivités locales*, Chapitre 3 (folio n°1052); F. BENCHENIKH, *Droit de l'intercommunalité*, cit., p. 149 ss.; B. FAURE, *Droit des collectivités territoriales*, cit., p. 386 ss.

E' fissata altresì una soglia demografica minima, pari, attualmente, a 250.000 abitanti.

Per ciò che concerne le funzioni amministrative, la CU può contare su un catalogo di competenze assai ampio, che ruota comunque attorno alla *mission* principale di questo EPCI. Si tratta prevalentemente di funzioni legate al governo e alla gestione del territorio intercomunale: urbanistica, politiche abitative, edilizia scolastica, trasporti urbani e rete viaria, risorse idriche, parchi, prevenzione degli incendi e soccorso. Alla titolarità di queste funzioni, il cui trasferimento dai comuni alla CU consegue di diritto al momento della sua istituzione, possono aggiungersene delle ulteriori tramite la conclusione di apposita convenzione (p. es.: gestione di servizi pubblici locali, contratti pubblici). Se questa era la configurazione classica delle attribuzioni amministrative della CU, essa si è vista attribuire dalla legge un ulteriore elenco che fa perno, anche in questo caso, attorno all'attuazione di un *projet commun de développement urbaine et d'aménagement du territoire*. Le competenze sono quindi estese anche alle politiche sociali, culturali, di sostegno scolastico, del turismo, e a quelle in materia di protezione e tutela dell'ambiente e in materia di energia.

### 2.2.3. La Communauté d'agglomération

Istituita con la *loi du 12 juillet 1999*, la *Communauté d'agglomération* ha riscontrato un rapido successo nella prassi. Come per gli altri, anche per questo terzo modello l'accento è posto sulla realizzazione di un *projet d'agglomeration et de développement du territoire*.

Quanto alle condizioni per la sua creazione, essa può essere istituita su agglomerati urbani con almeno 50.000 abitanti, garantendo sempre la necessaria continuità territoriale. Anche in questo caso, l'EPCI deve essere istituito senza limiti di durata e possibilità di recesso da parte dei singoli Comuni membri.

Relativamente alle competenze, la CA 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. Non è escluso, infine, che i comuni così come i dipartimenti possano delegare ulteriori competenze tramite apposita convenzione.

### 2.2.4. La Métropole de droit commun

Per dotare le più importanti città francesi dei mezzi necessari ad affermarsi nella competizione europea e al fine di sviluppare una *governance* più integrata e più propizia ad una razionalizzazione delle politiche pubbliche, la *Loi MAPAM* ha istituito le *Métropoles*, delineando accanto alla disciplina speciale per le Città metropolitane di Paris, Lyon e Aix-Marseille Provence, un regime giuridico per le *Métropoles* a statuto comune.

Anche in questo caso, la *Métropole* è chiamata a raggruppare una pluralità di Comuni secondo il criterio della continuità territoriale («*d'un seul tenant et sans enclave*») ed entro uno spazio di solidarietà comune, mentre la sua missione principale consiste nella valorizzazione delle potenzialità economiche metropolitane, della rete di trasporti, delle risorse universitarie, della ricerca e dell'innovazione, in vista di uno sviluppo complessivamente equilibrato del territorio.

Considerato il fallimento della legge del 2010, che aveva introdotto un meccanismo su base volontaria, la *Loi MAPAM* ha previsto l'automatica ed obbligatoria conversione in *Métropole* degli EPCI che contino più di 400.000 abitanti e che siano collocati in un'*aire urbaine*<sup>17</sup> con più di 650.000 abitanti, nonché degli EPCI con più di 400.000 abitanti nel perimetro dei quali si trova il capoluogo di Regione.

<sup>17</sup> L'*aire urbaine* è un indice statistico-geografico individuato dall'INSEE, con il quale si designa l'insieme dei comuni che costituiscono, senza soluzione di continuità territoriale, un polo urbano (*pôle urbain*) con un bacino di almeno 10.000 lavoratori, e dei comuni rurali o unità urbane (corona periurbana) in cui almeno il 40% della popolazione residente lavora nel polo urbano o in uno dei comuni limitrofi.

E' invece facoltativa la trasformazione in *Métropole* per gli EPCI centri di una *zone d'emploi*<sup>18</sup> con più di 400.000 abitanti e titolari di un certo numero di competenze strategiche e strutturali in luogo dei Comuni membri.

L'assetto istituzionale delle *Métropoles* a statuto comune diverge in parte rispetto al modello di *governance* previsto per gli altri EPCI (v. *infra*). Esso si basa su un *Conseil de la métropole*, composto dai Consiglieri metropolitani, eletti in ciascun Comune secondo il meccanismo del *fléchage*; su una *Conférence métropolitaine*, con funzioni essenzialmente di coordinamento tra la *Métropole* e i Comuni membri, presieduta di diritto dal Presidente del *Conseil* e composta da tutti i Sindaci; e, infine, su un *Conseil de développement*, con funzioni consultive, nel quale siedono i principali attori economici, sociali e culturali dell'arena metropolitana e ai quali possono aggiungersi, a Strasburgo, anche i rappresentanti delle istituzioni europee.

Non è invece ammessa la possibilità di suddividere l'area metropolitana in *Conseils de territoire*, con funzioni consultive e che avrebbero raggruppato i Consiglieri metropolitani del rispettivo territorio di provenienza.

Quanto infine alle competenze della *Métropole*, si tratta di un elenco assai generoso. Anche in questo caso, ad una prima ed ampia serie di funzioni amministrative che devono essere trasferite in via obbligatoria da parte dei Comuni (in materia di sviluppo economico, sociale e culturale, pianificazione e sviluppo dello spazio metropolitano, politiche abitative, tutela dell'ambiente e qualità della vita, sicurezza urbana), possono aggiungersi altre funzioni facoltative, che lo Stato (in materia di politiche abitative, sostegni alla casa per le persone svantaggiate e edilizia residenziale pubblica), la Regione (in particolare, in materia di sviluppo economico e di costruzione, gestione e manutenzione degli edifici scolastici delle scuole secondarie di secondo grado) e i Dipartimenti (in materia, anche qui, di sviluppo economico, di assistenza agli anziani, nonché in materia di costruzione, gestione e manutenzione degli edifici scolastici delle scuole secondarie di primo grado) possono trasferire loro sulla base di apposita convenzione.

### **2.2.5. I principi fondamentali relativi al riparto delle funzioni amministrative tra Comuni ed EPCI. L'intérêt communautaire**

Come si nota da questa breve disamina, può essere trasferita agli EPCI una moltitudine variegata di funzioni e di servizi pubblici, in una combinazione eterogenea tra attribuzioni di carattere tecnico (gestione della rete viaria e degli edifici scolastici) e attribuzioni di carattere strategico e di indirizzo (funzioni in materia urbanistica, di pianificazione strategica, di sviluppo economico); e ancora attribuzioni che soddisfano interessi sovracomunali (gestione delle risorse idriche, tutela dell'ambiente) e altre che mirano alla cura di interessi di prossimità (politiche abitative, politiche sociali, cultura, sport).

La combinazione dipende, poi, da una superposizione tra *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, come già detto, le ulteriori funzioni che lo Stato, le Regioni e i Dipartimenti possono delegare agli EPCI.

Per assicurare un riparto delle competenze tra Comuni ed EPCI 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*;
- l'*intérêt communautaire*.

<sup>18</sup> La *zone d'emploi* è un indice statistico-geografico individuato dall'INSEE, con il quale si designa uno spazio geografico all'interno del quale vi lavora la maggior parte dei residenti attivi e nella quale le imprese possono trovare la mano d'opera necessaria a coprire le offerte di impiego.

Contrariamente a quanto previsto per i Comuni, gli EPCI non sono titolari di una *clause de générale de compétences*, ma essi esercitano soltanto le funzioni loro attribuite dai Comuni<sup>19</sup>, in base ad espresso obbligo di legge (*funzioni obbligatorie*) o in conseguenza di un conferimento volontario da parte dei Comuni stessi (*funzioni opzionali e funzioni facoltative*).

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 epiétement ou d'exclusivité* svolge una funzione opposta, volta a salvaguardare l'esercizio delle competenze degli EPCI contro ogni tentativo di riappropriazione da parte dei Comuni<sup>20</sup>.

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.

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 scaturenti dall'istituto e messe in evidenza sia dalla dottrina che dalla stessa giurisprudenza in materia<sup>21</sup>.

L'*intérêt communautaire* funge da criterio direttore nella ripartizione delle competenze tra livello intercomunale e comunale. Più nello specifico, esso si applica nel riparto delle funzioni obbligatorie e opzionali delle *communautés de communes* e per 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 soddisfino un interesse di tipo sovracomunale, con esclusione quindi di ogni altra attribuzione di cui restano titolari i Comuni.

La definizione della portata effettiva dell'*intérêt communautaire* è rimessa 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 CGCT precisa, peraltro, che qualora il *Conseil* non si pronunci in merito alla determinazione dell'interesse comunitario, la funzione si intende trasferita nella sua interezza<sup>22</sup>.

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

<sup>19</sup> CAA Marseille, 30 mars 1999, *SIVOM pour l'équipement et l'expansion de la Région d'Alet-les-bains et du Canton de Couiza*.

<sup>20</sup> CE, 16 octobre 1970, *Commune de Saint-Vallier*; CE, 4 février 1994, *Syndicat intercommunal du collège Honoré de Balzac*.

<sup>21</sup> Nel 2010, con la creazione delle *Métropoles*, alla nozione di *intérêt communautaire*, si è aggiunta anche quella di *intérêt métropolitain* e, più recentemente, con la Loi NOTRE, quella di *intérêt territorial* a proposito dei *Conseils de territoire* istituiti in seno agli enti metropolitani. Va, peraltro, precisato che l'apprezzamento di interesse comunitario di una determinata funzione (o di una parte di essa) è oggetto di controllo da parte del giudice amministrativo sotto il profilo del vizio di incompetenza, ricorrente qualora l'organo giurisdizionale non ravvisi, nel caso concreto, la sussistenza di un interesse di tale portata territoriale. Sull'*intérêt communautaire*, vd., in particolare, D. CHRISTIANY, *L'intérêt communautaire ou le mariage de la raison et de la passion*, in *Coll. Terr.*, 2003, Chron. 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. GARDERE, *L'intérêt communautaire : une notion ambiguë*, in *Les Cahiers juridiques des collectivités territoriales*, 1999, n° 43, 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.

<sup>22</sup> Vd. art. L. 5214-16 alinéa IV, per le *Communautés de communes*.

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, etc.;
- l'impiego di *criteri soggettivi*, come l'efficacia e l'efficienza da garantire per una determinata infrastruttura, l'importanza di un'opera pubblica; la valenza strategica di un determinato progetto, etc.

### 2.3. Governance istituzionale e funzionamento degli EPCI

Tutti gli EPCI, a prescindere dal diverso modello organizzativo prescelto, sono dotati di un'assemblea deliberante (*Conseil*) e di alcuni organi esecutivi, *President* e *Bureau*.

La nuova disciplina introdotta con la *Loi RCT*, come già detto, costituisce per molti aspetti ancora oggi il punto di riferimento, soprattutto per ciò che concerne l'elezione dei Consiglieri, la ripartizione dei seggi e la composizione del Consiglio e del *Bureau*.

#### 2.3.1. Il Conseil dell'EPCI: composizione ed elezione dei conseillers

Preme, in questa sede, soffermarsi anzitutto sulla disciplina della composizione dei Consigli degli EPCI à *fiscalité propre* e dell'elezione dei rappresentanti dei Comuni membri al suo interno. Il modello francese, infatti, costituisce tuttora uno dei modelli più avanzati nel garantire l'integrazione e la rappresentanza comunale all'interno della struttura associativa, che in molti auspicano possa essere riprodotto anche nel nostro Paese.

In particolare, la *Loi RCT* ha introdotto un sistema elettorale basato su un meccanismo di liste bloccate – cd. *fléchage* – che sembrerebbe rendere sufficientemente edotti gli elettori su chi sarà chiamato a svolgere un doppio ruolo di rappresentanza, nel Comune e nel livello intercomunale<sup>23</sup>.

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 partecipato<sup>24</sup>.

D'altra parte, non sono mancati i tentativi di introdurre l'elezione diretta anche negli EPCI. L'originario *p.d.l. NOTRE*, accogliendo i moniti provenienti da una parte della stessa dottrina d'oltralpe, prevedeva infatti nella versione licenziata in prima lettura dall'Assemblea, l'elezione a suffragio universale e diretto dei componenti l'organo deliberante di tutti gli EPCI, dalle *Communautés urbaines* alle *Communautés d'agglomération*, dalle *Communautés de communes* sino alle stesse *Métropoles*, demandandosi ad apposita legge, da emanarsi entro il 1 gennaio 2017, la disciplina concreta delle modalità del confronto elettorale (art. 22octies). Tuttavia la disposizione, del tutto controversa e discussa, e che, non a caso, raccoglieva le forti critiche dell'*Associations des maires* e dei suoi iscritti, è venuta meno nell'accordo raggiunto dai rappresentanti delle due Camere in seno alla *Commission mixte paritaire*, ciò che ha impedito la definitiva evoluzione del modello francese nel senso di una maggiore democraticizzazione di questi enti.

<sup>23</sup> Sul sistema elettorale comunale e intercomunale, e, in particolare, sul meccanismo del *fléchage*, vd. la CIRCULAIRE DU MINISTRE DE L'INTERIEUR 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.

<sup>24</sup> 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.

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 elezione (art. L. 273-6 e ss. *Code électoral*).

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 scelta è comunque vincolata, in quanto il Consiglio deve designare i rappresentanti tra i propri componenti secondo il diverso meccanismo dell'*ordre du tableau de déclaration des candidats*<sup>25</sup> e sempre nel limite dei seggi attribuito a ciascuno Comune nel *Conseil communautaire*. 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*.

### 2.3.2. Il *fléchage*.

Quanto al meccanismo del *fléchage*, previsto per i Comuni con più di 1.000 abitanti, esso può essere definito come una tecnica legislativa rigida di 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 che spettano al Comune in seno al *Conseil communautaire* 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<sup>26</sup>. 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.

<sup>25</sup> Le modalità di definizione del *tableau de déclaration des candidats* sono precisate agli artt. L. 2121-1 e R. 2121-2 del CGCT. 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.

<sup>26</sup> Più precisamente, nei Comuni con più di 1.000 abitanti, i Consiglieri comunali sono eletti a scrutinio di lista a due turni. L'elezione avviene al primo turno se una lista ottiene la maggioranza assoluta dei voti espressi. In caso di mancato raggiungimento della maggioranza qualificata, si procede al secondo turno, al quale possono partecipare solo le liste che abbiano avuto almeno il 10% dei suffragi. La lista che al termine del secondo turno ha ottenuto la maggioranza dei voti ottiene la metà dei seggi (con eventuale arrotondamento all'unità superiore). In caso di parità tra due liste, è privilegiata quella con l'età media dei candidati più alta. I seggi restanti sono ripartiti proporzionalmente tra tutte le altre liste, e seguendo l'ordine di presentazione dei candidati che figura in ciascuna di esse. Sono escluse le liste che non abbiano avuto almeno il 5% dei suffragi (art. L. 262 *Code électoral*).

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.

Figura 2.1 – Fac simile schede di votazione con il meccanismo del *fléchage*

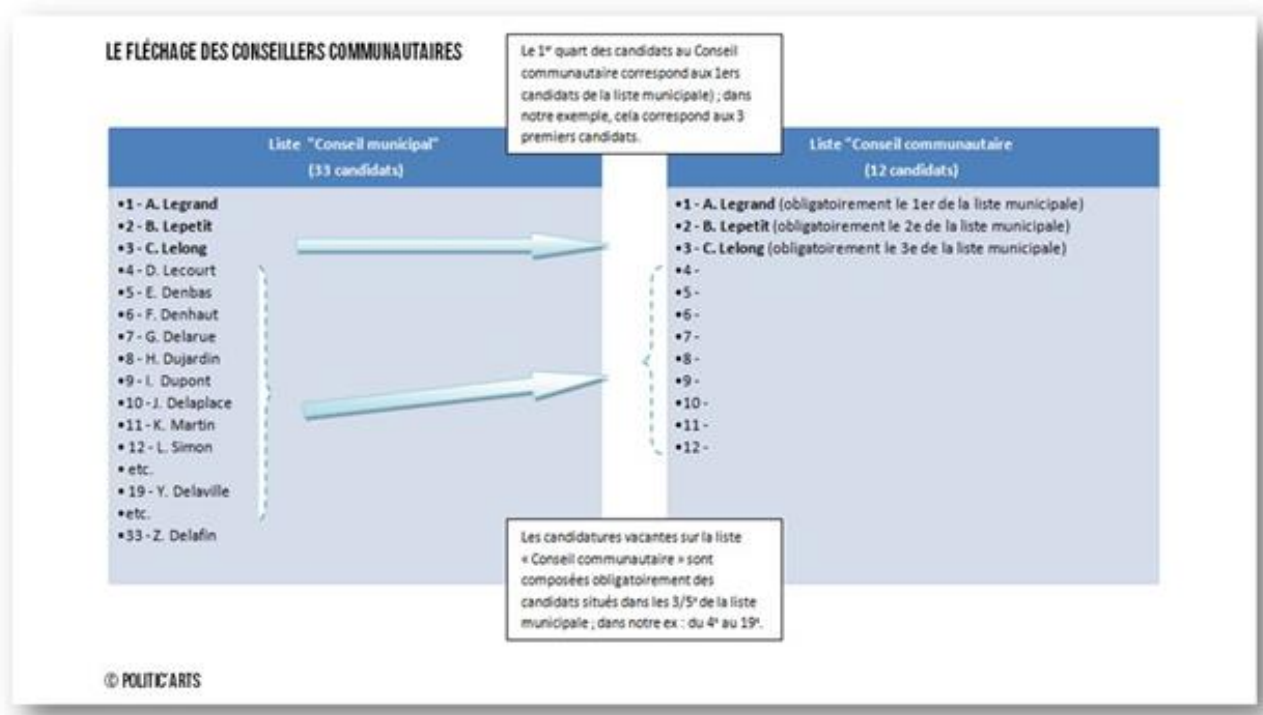


Figura 2.2 – Fac simile schede di votazione con il meccanismo del *fléchage*

Recto (Verso vierge)	
<b>Liste des candidats au conseil municipal</b>	<b>Liste des candidats au conseil communautaire</b>
Titre de la liste	
1. Coline	1. Coline
2. Karim	2. Karim
3. Léonie	3. Léonie
4. Gaspard	4. Jonathan
5. Camille	5. Awa
6. Tiem	6. Aurélien
7. Samia	7. Tiphaine
8. Jonathan	8. Béranger
9. Awa	9. Sylvie
10. Remi	10. Kevin
11. Justine	11. Romane
12. Aurélien	12. Armand
13. Tiphaine	13. Claire
14. Béranger	
15. Sylvie	
16. Kevin	
17. Romane	
18. Armand	
19. Claire	
20. Omar	
21. Brenda	
22. Marcel	
23. Véronique	
24. Pedro	
25. Nathalie	
26. Christian	
27. Masud	
28. Gry	
29. Brigitte	
30. Julien	
31. Marie-Laure	
32. Jean-François	
33. Clémence	

Per quanto riguarda, infine, il numero dei seggi previsti per il *Conseil* dell'EPCI, questi sono determinati direttamente dal *Code des collectivités territoriales*:

Tabella 2.1 – Numero di seggi previsti dal *Code des collectivités territoriales* per classe dimensionale (Art. 5211-6-1)

POPULATION MUNICIPALE DE L'EPCI à fiscalité propre	NOMBRE de sièges
De moins de 3 500 habitants	16
De 3 500 à 4 999 habitants	18
De 5 000 à 9 999 habitants	22
De 10 000 à 19 999 habitants	26
De 20 000 à 29 999 habitants	30
De 30 000 à 39 999 habitants	34
De 40 000 à 49 999 habitants	38
De 50 000 à 74 999 habitants	40
De 75 000 à 99 999 habitants	42
De 100 000 à 149 999 habitants	48
De 150 000 à 199 999 habitants	56
De 200 000 à 249 999 habitants	64
De 250 000 à 349 999 habitants	72
De 350 000 à 499 999 habitants	80
De 500 000 à 699 999 habitants	90
De 700 000 à 1 000 000 habitants	100
Plus de 1 000 000 habitants	130

### 2.3.3. Gli organi esecutivi: il Presidente e il Bureau dell'EPCI

Il Presidente dell'EPCI è eletto dal Consiglio, immediatamente dopo il rinnovo generale dei Consigli comunali, con le medesime modalità previste per l'elezione del Sindaco, a scrutinio segreto maggioritario a tre turni (art. L. 5211-2 CGCT).

Va qui precisata una peculiarità tipica del sistema elettorale locale francese, in forza del quale le elezioni avvengono contemporaneamente in tutti i Comuni della Francia ogni 6 anni nel mese di marzo (c.d. *renouvellement général* dei *Conseillers municipaux*). Il rinnovo è integrale per tutto il Consiglio e riguarda la totalità dei Consiglieri comunali, inclusi quelli eletti durante l'intervallo dei 6 anni, c.d. *élections partielles*, previste in caso di vacanza di uno o più seggi per decesso, dimissioni o altri impedimenti.

Ciò consente, evidentemente, anche una grande stabilità e il consolidamento di un equilibrio politico, durante almeno l'intervallo dei 6 anni, anche nel governo intercomunale. Non a caso, lo stesso mandato del Presidente dell'EPCI ha la medesima durata e coincide con quello previsto per i componenti del *Bureau* e del *Conseil*.

Il Presidente può nominare uno o più Vicepresidenti, entro il limite massimo fissato dal Consiglio, comunque non superiore al 20% del totale dei componenti dell'organo assembleare. I Vicepresidenti possono ricevere una o più deleghe da parte del Presidente<sup>27</sup>.

<sup>27</sup> J. MOREAU, *L'élection des vice-présidents des communautés de communes et des communautés d'agglomération au scrutin proportionnel*, in *Coll. Terr.*, 2006, p. 30 ss. Occorre qui segnalare che tanto il Presidente quanto i Vicepresidenti dell'EPCI sono da intendersi come organi esecutivi, la cui titolarità, a partire dalla loi du 14 février 2014 sul divieto di cumulo di mandati, impedisce di poter rivestire congiuntamente anche il mandato di parlamentare a livello nazionale ed europeo. Per



Quanto al *Bureau*, esso è composto dal Presidente, da uno o più Vicepresidenti ed eventualmente da altri componenti, nel numero massimo fissato dallo Statuto dell'EPCI. Anche in questo caso, i membri di questo organo esecutivo sono eletti dal Consiglio tra i propri componenti, a scrutinio uninominale segreto e a maggioranza assoluta per i primi due turni, a maggioranza semplice nel terzo.

Il *Bureau* esercita le funzioni espressamente delegategli dal Consiglio<sup>28</sup>.

#### 2.4. Uno sguardo sulla realtà. L'attuale riordino degli EPCI e la sperimentazione di alcune buone prassi

Il recente riordino della mappa intercomunale francese e la conseguente creazione di EPCI XXL hanno determinato anche in Francia un'acutizzazione dei problemi da sempre connessi alla cooperazione intercomunale<sup>29</sup>.

Certamente non sono mancate le campagne di opposizione da parte dei Comuni e delle stesse *Communautés* alle aggregazioni forzate disposte dai Prefetti (noto è il caso della *Communauté d'agglomération* di Valence-Romans Sud Rhône-Alpes, in cui si è fortemente dibattuto durante la delimitazione del nuovo perimetro della CA), così come le disfunzioni amministrative nei procedimenti di fusione degli EPCI anche nella fase di riordino del personale (la *Communauté d'agglomération* di Carcassonne ha funzionato per molto tempo senza un Direttore generale dei servizi (DGS)). In numerosi casi, poi, dalla fusione coatta delle *Communautés* è derivata anche una forte disomogeneità territoriale, scaturente dalla compresenza forzata di aree urbane, periurbane e rurali prima spesso afferenti ciascuna ad un proprio EPCI.

Com'è evidente, in un simile contesto, diventa ancora più difficile per gli EPCI rispondere ai bisogni differenziati dei sempre più numerosi Comuni membri, dei loro abitanti così come degli organi comunali che sono 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 infatti, *mutatis mutandis*, offrire buoni spunti per un'integrazione delle pratiche di coesione territoriale ed istituzionale già messe in atto dall'Unione di Comuni della Bassa Romagna.

Le soluzioni che, in questo periodo, sono state messe in atto dagli EPCI francesi per far fronte alle complessità amministrative e territoriali puntano dunque a:

- creare contatti permanenti tra gli organi intercomunali e comunali con i vari attori socio-economici;
- assicurare l'accessibilità dei servizi che rispondono alle esigenze più immediate e quotidiane della popolazione (servizi scolastici, culturali, sportivi), anche attraverso una piattaforma di servizi il più possibile comuni;
- garantire la coesione e la solidarietà tra i territori, tramite forme di decentramento delle strutture e dei servizi gestiti a livello centrale dall'EPCI.

In secondo luogo, si è reso necessario rispondere anche ad un'esigenza di maggiore coinvolgimento, raccordo e informazione dei Comuni rispetto alle scelte compiute a livello centrale.

La convinzione che i Comuni debbano mantenere un ruolo privilegiato all'interno della struttura intercomunale risiede sia su ragioni di principio – l'EPCI costituisce e deve continuare ad essere una proiezione dei Comuni,

un'analisi delle recenti disposizioni introdotte dalla *Loi organique n° 2014-125, du 14 février 2014*, e dalla *Loi n° 2014-126, du 14 février 2014*, cfr. F. HOURQUEBIE, *Le cumul des mandats: clap de fin!*, in *AJDA*, n. 13, 2014, p. 733 ss.

<sup>28</sup> L. BARTMANN, *Le bureau des établissements publics de coopération intercommunale*, in *RLCT*, 2008, p. 64 ss.

<sup>29</sup> 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*.

finalizzata a svolgere un ruolo sussidiario a loro esclusivo vantaggio – che su 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, di efficacia, efficienza ed economicità della stessa azione amministrativa svolta su base associata.

In questa prospettiva, le soluzioni proposte mirano ad un rafforzamento della componente comunale in seno alla *governance* istituzionale.

A titolo di esempio:

- previsione di momenti di confronto tra il Presidente della *Communauté* e i Sindaci direttamente nei singoli Comuni;
- istituzione di nuovi organi assembleari che fungano da raccordo tra tutti gli organi comunali:
  - Conferenze dei Sindaci;
  - Commissioni aperte ai Consiglieri comunali senza limiti di partecipazione;
  - sessioni dei *Bureaux* degli EPCI cui possono prendere parte i Sindaci e i Vicesindaci dei Comuni membri;
  - infine, sulla falsariga della *governance* metropolitana, istituzione di *Conseils de territoire* dislocati su tutto il territorio intercomunale.
- più in generale, rafforzamento della comunicazione discendente (dall'EPCI ai Comuni) al fine di garantire una maggiore informazione circa la vita e le attività della *Communauté*, a favore innanzitutto dei Sindaci, veri promotori del consenso politico attorno alla struttura intercomunale. Un ruolo non secondario è stato riconosciuto, in questo senso, anche alla stampa locale e ai *social media*.

Per quanto riguarda invece il personale amministrativo, anche qui le soluzioni tentate puntano ad un maggiore coordinamento tra i vertici delle strutture amministrative e, in particolare, tra il Dirigente della *Communauté* e i singoli Segretari comunali.

Da un punto di vista delle competenze e delle funzioni amministrative dell'EPCI, si punta invece ad un ulteriore rafforzamento delle capacità strategiche della *Communauté*, attraverso, in particolare, una revisione degli atti di programmazione; ciò che costituisce anche una rinnovata occasione di coinvolgimento di tutti gli attori, pubblici e privati, nella definizione delle linee di indirizzo dell'ente.

Ma la razionalizzazione degli EPCI ha prodotto anche nuovi casi di sovrapposizione tra competenze comunali e intercomunali. Dopo un primo periodo in cui i nuovi EPCI hanno preferito mantenere inalterato il quadro delle funzioni amministrative, preso atto della concreta esperienza maturatasi sino a quel momento, si è proceduto ad un riordino funzionale tramite momenti di concertazione e definizione congiunta delle diverse attribuzioni, che hanno portato ad un nuovo riparto delle stesse tra Comuni ed EPCI (per esempio, in materia di infrastrutture e rete viaria in alcuni casi si è preferito accentrare le funzioni in capo all'intercomunalità, le funzioni sociali sono invece rimaste in capo ai Comuni).

### 3. La nuova disciplina delle fusioni e rapporti con la cooperazione intercomunale

Negli ultimi due anni, a seguito dello straordinario aumento della taglia degli EPCI si è assistito anche ad un ritorno alla fusione del tutto spontaneo, naturale e volontario da parte dei Comuni francesi.

Si tratta di un fenomeno assai sorprendente soprattutto ove si consideri che, come in Italia, la soluzione della fusione non ha mai permesso di conseguire risultati significativi.

Basti pensare al fatto che mentre in Francia, dopo l'unica importante legge in materia (c.d. *Loi Marcellin*), nel periodo tra il 1972 e il 1978 il numero dei Comuni francesi si ridusse solo del 3%; in altri Paesi, che in quei medesimi anni sperimentarono la fusione, si registrarono numeri assai ben più significativi.

Così per esempio, in Gran Bretagna, tra il 1974 e il 1975, il numero dei Comuni passò da 1.549 a 522 (con una diminuzione del 66%); nella Repubblica federale tedesca, nel 1970, i Comuni da 14.338 divennero 8.414 (con una diminuzione del 41%); in Belgio, nel 1975, il numero scese vertiginosamente da 2.359 a 596 (con una diminuzione del 75%), e lo stesso avvenne in Danimarca, dove tra il 1967 e il 1974 i Comuni diminuirono da 1.388 a soli 275 (con una diminuzione dell'80%)<sup>30</sup>.

Attualmente, dunque, e, in particolare, in coincidenza dell'ultimazione del secondo importante processo di riordino degli EPCI, si è registrata in Francia una rinnovata tendenza per le fusioni. Così, se tra il 2010 e il 2014, dopo l'entrata in vigore della *loi du 16 décembre 2010*, furono creati solo 26 nuovi Comuni, tra il 2015 e l'inizio del 2017 le fusioni sono state oltre 500.

Solo per fare alcuni esempi, la *Commune nouvelle* di Livarot-Pays-d'Auge (Calvados) riunisce 22 Comuni; quelle di Cherbourg-en-Cotentin e di Annecy, tra le più popolate, contano rispettivamente 83.785 e 122.000 abitanti; inoltre, sono circa venti gli EPCI che si sono trasformati in una *Commune nouvelle* e tra queste La Hauge (19 Comuni per 11.900 abitanti), in origine *Communauté des communes*, si è costituita come *Commune nouvelle* in seguito alla sua incorporazione forzata nel contiguo EPCI del Grand Cotentin.

La ragione principale di questa improvvisa impennata di fusioni risiede, ancora una volta, in una scelta oculata del legislatore francese, che ha inteso accompagnare il processo di riordino territoriale del livello intercomunale anche con l'adozione di una nuova legge in materia di fusioni – la *loi du 16 mars 2015, relative à l'amélioration du régime de la Commune nouvelle, pour des Communes fortes et vivantes* – assecondando anche i timori dei piccoli Comuni di perdere di importanza, sino a quasi scomparire, all'interno di enti intercomunali sempre più vasti<sup>31</sup>.

Così, la creazione di Comuni più grandi, mediante fusione con Comuni che hanno obiettivi simili all'interno di assemblee intercomunali ormai sempre più pletoriche, è stata vista come una soluzione di gran lunga conveniente da parte degli stessi enti comunali.

Una valutazione di opportunità, questa, che del resto è stata posta al centro della stessa legge del 2015, rispecchiandosi in una pluralità di disposizioni.

Su tutte, sembra significativo metterne in evidenza sin da subito una: la *Commune nouvelle* (ossia il nuovo Comune nato da fusione) può contare nel Consiglio dell'EPCI non su un numero di seggi proporzionale alla nuova soglia demografica secondo il criterio generale di calcolo, ma sulla somma di tutti i seggi di cui erano titolari i Comuni fusi<sup>32</sup>, ciò che consente, evidentemente, un accrescimento del ruolo della *Commune nouvelle* all'interno dello stesso EPCI.

La *loi du 16 mars 2015*, del resto, ha trasformato lo stesso volto della fusione, che da tradizionale fattore di dissoluzione dell'identità dei piccoli Comuni è divenuta uno strumento che ne consente il rafforzamento tramite

<sup>30</sup> Per un'analisi dettagliata delle politiche di fusione in Europa, si veda G. MASSARI, *Nuove tendenze per le fusioni di comuni*, in L. VANDELLI, G. GARDINI, C. TUBERTINI (a cura di), *Le autonomie territoriali: trasformazioni e innovazioni dopo la crisi*, Maggioli, 2017, p. 153 ss.

<sup>31</sup> Sulle ragioni del successo della nuova legge in materia di fusioni, si vedano anche le osservazioni contenute nel RAPPORT D'INFORMATION N° 563 SENAT - SESSION ORDINAIRE DE 2015-2016, fait au nom de la Délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation: *Les communes nouvelles, histoire d'une révolution silencieuse. Raisons et conditions d'une réussite*.

<sup>32</sup> Fino al limite massimo della metà dei seggi di cui consta il Consiglio dell'EPCI. Se, infatti, in applicazione di tale regola la *Commune nouvelle* ottiene più del 50% dei seggi, si procede a nuova ripartizione dei medesimi secondo le modalità consuete stabilite dal Codice (art. L. 5221-6-1 CGCT).

un'alleanza tra Comuni stessi e cittadini. Così, tra le altre ragioni che hanno determinato questo iniziale successo della nuova legge, va certamente ricordato anche:

- il carattere del tutto volontario e facoltativo della creazione del nuovo Comune. Proprio la natura obbligatoria della fusione era stata la principale causa del fallimento della *Loi Marcellin*. Inoltre, di tutte le leggi di riforma delle collettività territoriali emanate in Francia tra il 2010 e il 2017, la *loi du 16 mars 2015* è la sola a non essere stata imposta dallo Stato, (v. per esempio: istituzione obbligatoria delle *Métropoles*; aggregazione obbligatoria dei Comuni in EPCI e fusione obbligatoria tra gli stessi; trasferimento di funzioni da un ente ad un altro; soppressione della *clause de compétence générale* per Regioni e Dipartimenti, etc.). La stessa iniziativa legislativa proviene, del resto, dal basso ed in particolare dall'AMF (*Association des maires de France*).
- la previsione di incentivi finanziari per i primi tre anni di vita del nuovo Comune, previsti inizialmente nella stessa *loi du 16 mars 2015* e poi prorogati con le successive leggi finanziarie;
- la previsione di un periodo transitorio molto lungo tra l'istituzione della *Commune nouvelle* e la sua definitiva messa a regime, durante il quale l'organizzazione politica e amministrativa del neonato ente è affidata ad un Consiglio comunale secondo una composizione "allargata", che consente a chi ha aperto la strada alla *Commune nouvelle* di poter contare su un periodo ragionevole per avviare e portare a compimento il progetto di fusione, condividendolo, peraltro, sempre con le stesse persone (altri eletti, personale dipendente, cittadini, v. *infra*);
- il *favor* presente in tutte le disposizioni della legge per la classe politica comunale, unitamente alla garanzia di una certa stabilità elettorale sino alle elezioni comunali del 2020, quando verranno eletti per la prima volta i Consiglieri comunali delle *Communes nouvelles*. Ciò che si traduce, soprattutto per la classe politica dei Comuni rurali, in una prospettiva di stabilità politica eventualmente anche sino al 2026;
- infine, ma non per ultimo, la conservazione dei Comuni di origine e della loro identità tramite le *Communes déléguées*, che mantengono tutte le funzioni di prossimità (servizi scolastici, sport, cultura, stato civile, ordine pubblico), rendendo sostanzialmente immutato il rapporto con i propri cittadini.

### **3.1. Governance e funzionamento della Commune nouvelle e delle Commune déléguées**

Sembra, ai nostri fini, interessante soffermarsi sulla nuova disciplina ideata dal legislatore francese a proposito della *governance* e del funzionamento istituzionale del nuovo Comune nato da fusione<sup>33</sup>. E ciò per una ragione principale: alcuni dei meccanismi previsti dalla legge francese ben potrebbero, infatti, essere recepiti e riadattati nel nostro ordinamento, in generale, e nell'Unione di Comuni della Bassa Romagna, in particolare, grazie ai notevoli margini che il TUEL e la l. n. 56/2014 (c.d. Legge Delrio) lascia all'autonomia statutaria e regolamentare delle Unioni.

La comparazione, in particolare, richiede qui un salto di prospettiva che potrebbe consentire all'autonomia organizzativa delle Unioni, soprattutto nella fase attuale di incertezza normativa, di mutuare alcune soluzioni dall'attuale esperienza francese in materia di fusioni adeguandole e calandole nel contesto associativo. Come si noterà, infatti, per la stessa strutturazione della *Commune nouvelle* (soprattutto nella prima fase del c.d. periodo transitorio) essa potrebbe essere intesa – se adeguatamente calata nel nostro ordinamento e fatte salve le opportune differenze – come un'Unione di comuni rafforzata, in altri termini, una soluzione intermedia, un ibrido, tra la fusione e l'Unione.

Del resto, le medesime soluzioni ben potrebbero essere tenute presenti anche per eventuali ipotesi di fusione tra alcuni o tutti i Comuni che attualmente compongono l'Unione della Bassa Romagna. In tal caso, alcune recenti

<sup>33</sup> Per alcuni commenti alla *loi du 16 mars 2015*, cfr. V. AUBELLE, *Considérations financières autour de la commune nouvelle*, in AJCT, 2014, p. 198 ss.; ID. *La commune nouvelle, repenser l'intercommunalité*, in AJCT, 2014, p. 520 ss.; C. JEBEILI, *La commune nouvelle, un second souffle pour les petites communes?*, in JCP Adm., 2014, n° 2195; ID., *La loi 20015-92 du 16 mars 2015 relative à l'amélioration du régime de la commune de nouvelles, pour des communes fortes et vivantes*, cit.

proposte legislative di revisione della disciplina delle fusioni potrebbero costituire l'occasione feconda per una sperimentazione pionieristica da parte dell'Unione stessa.

Rinviando, quindi, alla Seconda parte del Rapporto per la formulazione di alcune proposte operative, qui ci soffermeremo sulla descrizione della disciplina francese.

### **3.1.1. Gli organi della Commune nouvelle nel periodo transitorio e nel periodo "a regime"**

Come poc'anzi si accennava, una delle peculiarità del nuovo regime delle fusioni in Francia, soprattutto se comparato con la corrispondente disciplina italiana, è data dalla previsione di un periodo transitorio assai lungo e funzionale a garantire una equilibrata messa a regime della nuova macchina amministrativa comunale.

In particolare, il periodo transitorio consta di due fasi: la prima, consistente in un periodo transitorio in senso stretto, decorre dalla data di creazione della *Commune nouvelle* sino al primo rinnovo generale del nuovo Consiglio comunale (l'elezione è prevista per tutti i Comuni francesi nel 2020); la seconda, consistente in un momento in cui il nuovo ente "a regime", coincide con il primo mandato elettorale dei nuovi organi (pari a 6 anni, sino quindi al 2026). Va peraltro precisato che il periodo "a regime" è caratterizzato da una disciplina ancora parzialmente derogatoria rispetto alle regole di diritto comune di funzionamento del Comune.

Ai fini di un'esatta comprensione della disciplina, si ricorda che, a differenza dell'Italia, in Francia per regola di diritto comune il *Maire* e gli *Adjoints* non sono eletti direttamente dai cittadini ma vengono scelti dal Consiglio comunale tra i propri componenti.

Ciò detto, sono organi della *Commune nouvelle*: il *Maire* (Sindaco), gli *Adjoints* (con le dovute differenze, Assessori), il *Conseil municipal* (Consiglio municipale) e, ove istituita, la *Conférence municipale* (Conferenza municipale).

#### *Il Maire.*

Nel periodo transitorio, il Sindaco della CN è uno dei Sindaci dei Comuni di origine.

Nel periodo "a regime", ritornano ad applicarsi le regole comuni, per cui il Sindaco verrà scelto all'interno del Consiglio della CN e non potrà più cumulare questa carica con quella di Sindaco di una *Commune déléguée* (v. *infra*).

#### *Gli Adjoints.*

Nel periodo transitorio, agli *Adjoints* di diritto comune (pari al 30% del numero dei Consiglieri e scelti tra questi) si sommano gli *Adjoints* "di diritto", categoria propria della sola *Commune nouvelle*, di numero variabile e pari al numero dei Comuni di origine. Sono, in particolare, *Adjoints* di diritto i Sindaci delle *Communes déléguées* (ove costituite, v. *infra*), c.d. *Maires délégués*, che svolgono, appunto, anche le funzioni di *Adjoint au Maire* della *Commune nouvelle*.

Nel periodo "a regime", i *Maires délégués/Adjoints au maire de la Commune nouvelle* sono direttamente designati dal Consiglio municipale della *Commune nouvelle*.

#### *Il Conseil municipal.*

Nel periodo transitorio, vigono due alternative possibili.

In un primo caso, se tutti i Consigli comunali si sono espressi in tal senso con la delibera di creazione della *Commune nouvelle*, il Consiglio comunale può essere composto da tutti i Consiglieri comunali dei Comuni di origine. In caso contrario, è il Prefetto a determinare il numero e ad individuare coloro che siederanno nel nuovo Consiglio, con il medesimo provvedimento di creazione della *Commune nouvelle*. In tal caso, inoltre, il *Conseil* non sarà composto dai soli Consiglieri comunali, ma anche dai Sindaci e dagli Assessori dei Comuni di origine, in un numero complessivo di seggi compreso tra il numero totale dei Consiglieri comunali e quello degli Assessori e del Sindaco in carica in ogni Comune, e comunque entro il limite massimo dei 69 seggi.

La peculiarità della disciplina di composizione degli organi della CN, emerge per il *Conseil municipal*, poi, anche per il periodo "a regime". Essa infatti non è ancora quella prevista dalle regole di diritto comune, ma viene definita avendo come riferimento il numero di seggi previsto per i Comuni con la soglia demografica immediatamente superiore.

Ciò, tuttavia, vale solo per il primo rinnovo generale; a partire dal secondo mandato si ritorna alle regole comuni.

Tabella 3.1 – Numero di seggi previsti dal *Code des collectivités territoriales* per classe dimensionale (Art. 21121-2)

COMMUNES	NOMBRES DE MEMBRES du Conseil municipal
De moins de 100 habitants	7
De 100 à 499 habitants	11
De 500 à 1499 habitants	15
De 1500 à 2499 habitants	19
De 2500 à 3499 habitants	23
De 3500 à 4999 habitants	27
De 5000 à 9999 habitants	29
De 10000 à 19999 habitants	33
De 20000 à 29999 habitants	35
De 30000 à 39999 habitants	39
De 40000 à 49999 habitants	43
De 50000 à 59999 habitants	45
De 60000 à 79999 habitants	49
De 80000 à 99999 habitants	53
De 100000 à 149999 habitants	55
De 150000 à 199999 habitants	59
De 200000 à 249999 habitants	61
De 250000 à 299999 habitants	65
Et de 300000 et au-dessus	69

La *Conférence municipale*.

La loi n°2015-292 ha previsto la possibilità di istituire anche un nuovo organo, la *Conférence municipale*. Ove, in particolare, siano costituite le *Communes déléguées* (v. *infra*), la Conferenza, istituita dallo stesso Consiglio comunale della *Commune nouvelle*, sarà composta dal Sindaco della *Commune nouvelle* e dai Sindaci delegati. La Conferenza si riunisce almeno una volta all'anno ed è deputata alla discussione di tutte le questioni di coordinamento dell'azione amministrativa sul territorio della *Commune nouvelle*. La legge, inoltre, rimette la reale conformazione ed il peso di quest'organo all'autonomia regolamentare di ciascuna *Commune nouvelle*. In ogni caso, la Conferenza irrobustisce ulteriormente il ruolo dei Sindaci delegati (nel periodo transitorio: i vecchi Sindaci dei Comuni di origine) che non solo sono integrati nella *governance* del nuovo Comune in qualità di *Adjoints au maire de la Commune nouvelle*, ma possono giocare anche un fondamentale ruolo di raccordo tra il nuovo Comune, i territori e la popolazione dei Comuni di origine proprio grazie alla *Conférence municipale*.

### 3.1.2. Gli organi della *Commune déléguée* nel periodo transitorio e nel periodo "a regime"

La presenza delle *Communes déléguées*, equivalente dei Municipi in Italia, all'interno della *Commune nouvelle* garantisce la conservazione dell'identità delle comunità di origine. Le CD riprendono infatti il nome, i confini e la casa comunale dei Comuni originari.

La loro effettiva istituzione è comunque rimessa all'autonomia dei Comuni: all'atto della creazione della CN, non si procede al mantenimento delle *Communes déléguées* solo se si esprimono contro la loro creazione i 2/3 dei Comuni interessati, che rappresentino almeno i 2/3 della popolazione coinvolta. Ad ogni modo, anche in un

momento successivo, la *Commune nouvelle* può sempre disporre, con deliberazione del Consiglio comunale, la soppressione delle *Communes déléguées*. Verosimilmente ciò può anche verificarsi con la fine del periodo transitorio e l'inizio del periodo "a regime".

Sono organi della *Commune déléguée*: il *Maire délégué* (obbligatorio); gli *Adjoints* (facoltativo) e il *Conseil municipal* (facoltativo).

#### *I Maires délégués.*

Nel periodo transitorio e sino dunque al primo rinnovo dei Consigli comunali, i Sindaci dei Comuni di origine sono oltre che *Adjoints au Maire* della *Commune nouvelle* anche *Maires délégués*. Sempre nel periodo transitorio, non vi è, inoltre, incompatibilità tra l'incarico di *Maire della Commune nouvelle* e quello di *Maire délégué*. Essa inizia ad operare solo con il periodo "a regime".

Questa soluzione, con ogni evidenza, consente di non estromettere, almeno nel periodo transitorio, proprio quei Sindaci che hanno aperto alla fusione ed anzi a questi (e a tutti o ad alcuni dei loro Consiglieri e ad una parte dei loro Assessori) affida esattamente l'avvio della nuova macchina amministrativa.

Nel periodo "a regime", invece se la CN non ha disposto la soppressione delle *Communes déléguées*, in ogni Consiglio della CD deve essere previsto un *Maire délégué*, che – si badi bene – non è designato dal Consiglio della CD secondo le regole di diritto comune, ma dal consiglio della CN tra i suoi componenti. A partire da questa fase, la carica di *Maire della Commune nouvelle* e di *Maire délégué* divengono incompatibili.

#### *Gli Adjoints delle Communes Déléguées.*

Se previsti, gli *Adjoints au Maire délégué* sono nominati nel periodo "a regime" dal *Conseil* della CN, che, in tal caso, li sceglie tra i componenti del Consiglio della CD. Il numero degli Assessori non può essere superiore al 30% del totale dei Consiglieri.

#### *I Conseils delle Communes Déléguées.*

Come per gli *Adjoints*, la loro istituzione non è obbligatoria, ma è rimessa ad una scelta del Consiglio della CN, che decide a maggioranza qualificata dei 2/3. Ove istituito, il *Conseil* è composto dal Sindaco delegato e dai Consiglieri, il cui numero e la cui designazione spetta, sempre nel periodo "a regime" al *Conseil* della CN.

Come si nota, il *Conseil della Commune nouvelle* definisce, sulla base delle differenti opzioni stabilite dalla legge, la reale *governance* del nuovo ente una volta entrato "a regime". Pertanto, ove il *Conseil* della CN nella composizione di diritto speciale risultante dopo il primo rinnovo generale decida di mantenere una o più *Communes déléguées*:

- nomina, tra i propri componenti, i *Maires délégués*, che, si ricordi, sono, di diritto, anche *Adjoints au Maire de la Commune nouvelle* e possono sedere anche nella *Conférence municipale*, eventualmente istituita (sempre dal *Conseil* della CN).
- decide l'eventuale mantenimento dei *Conseils délégués* e nomina i Consiglieri delegati, fissandone altresì il numero;
- nomina, infine, tra i Consiglieri delegati, gli Assessori (di diritto comune) del Sindaco delegato, in un numero che non può superare il 30% del totale dei Consiglieri.

Figura 3.1 - Schema della governance istituzionale nel periodo transitorio della Commune nouvelle

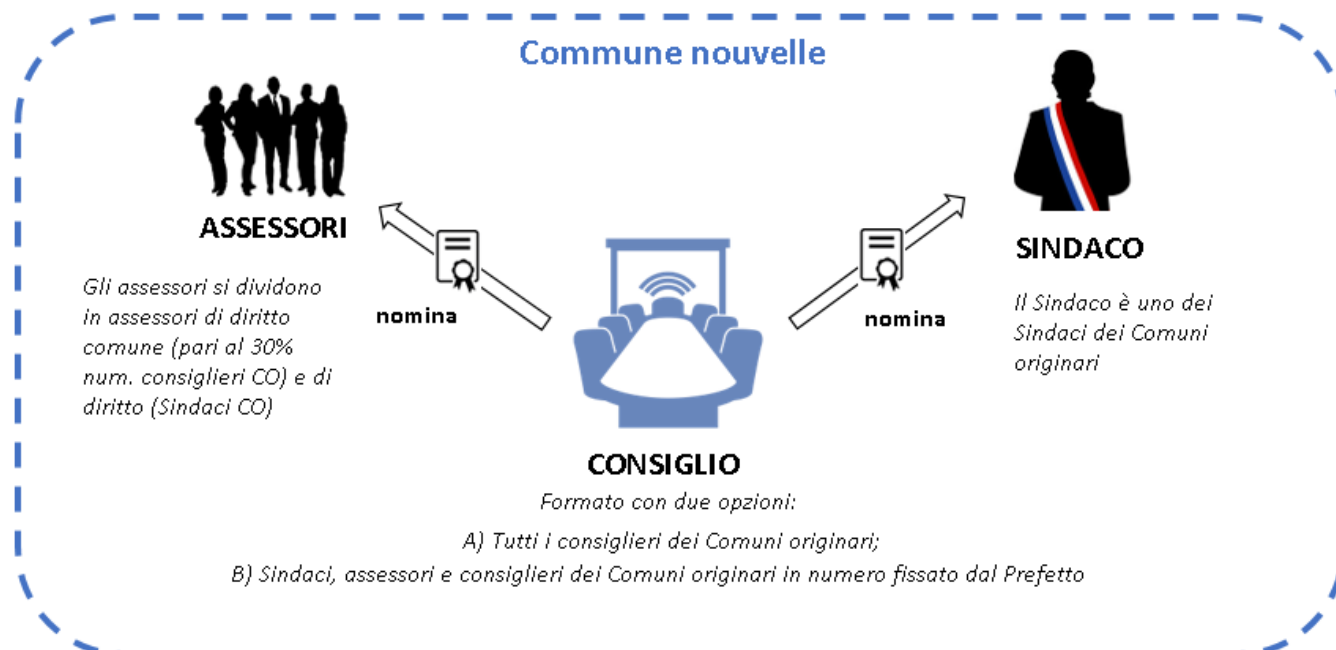
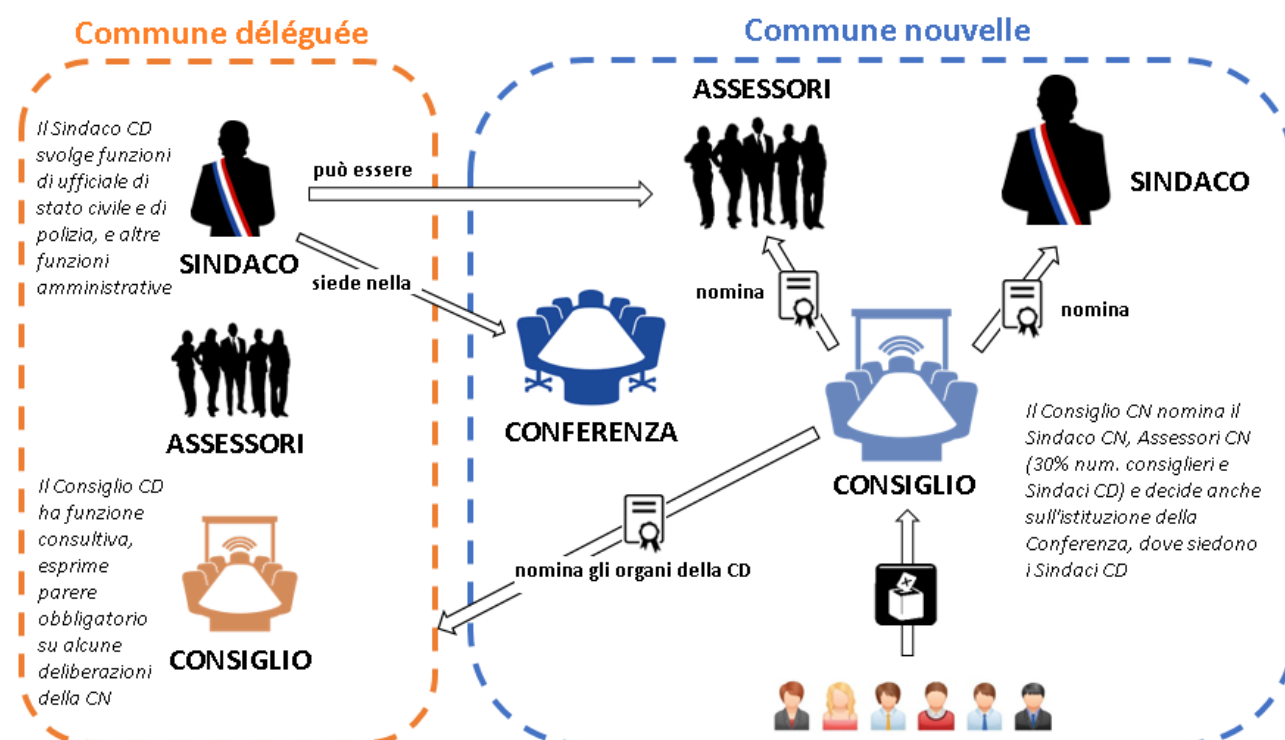


Figura 3.2 - Schema della governance istituzionale nel periodo "a regime" della Commune nouvelle, con istituzione delle Communes déléguées





### 3.1.3. Le competenze degli organi della Commune déléguée

Come si diceva, una delle principali ragioni di successo della nuova disciplina francese risiede nell'aver previsto la presenza della *Commune déléguée*, che preserva dai timori, del tutto ragionevoli, della perdita di identità delle comunità di origine. Timori che, d'altra parte, rappresentano in qualsiasi ordinamento il maggiore ostacolo alla buona riuscita dei processi di fusione.

La valorizzazione delle comunità di origine anche in seno al nuovo Comune fuso è del resto ravvisabile non solo nella disciplina della *governance*, progressivamente sempre più dipendente dalle scelte della *Commune nouvelle*, ma anche delle stesse funzioni che sono riconosciute e mantenute in capo agli organi della *Commune déléguée*.

In particolare, il legislatore ha trasposto su di essa alcune delle disposizioni speciali dettate dalla *loi du 31 décembre 1982* per l'organizzazione amministrativa in *arrondissements* dei comuni di Parigi, Marsiglia e Lione e per il funzionamento dei relativi organi.

Un ruolo fondamentale è riconosciuto, anche all'interno della CD, al *Maire délégué*. Questi, oltre a presiedere il *Conseil* della *Commune déléguée*, svolge le funzioni di ufficiale dello stato civile e di polizia; alcune funzioni in materia elettorale e di ordine pubblico, nonché in materia di servizi scolastici, politiche abitative, urbanistica e immobiliare. A queste si aggiungono le ulteriori funzioni amministrative delegategli direttamente dal Sindaco della CN.

Il *Conseil* della CD ha, invece, esclusivamente funzioni consultive ed esprime pareri nei confronti degli organi della *Commune nouvelle*. Inoltre il *Conseil* svolge importanti funzioni di raccordo con il livello di governo superiore: il Sindaco della CN può essere sentito, su sua richiesta, dal consiglio della CD; il Consiglio della CD può avanzare al Sindaco della CN richieste relative a qualsiasi questione concernente la CD; e, in ogni caso, il Consiglio della CN adotta entro sei mesi dalla sua istituzione un regolamento disciplinante l'informazione e le forme di consultazione della *Commune déléguée* su tutte le questioni che richiedono un'attuazione nel proprio territorio.

Sulla falsariga di quanto avviene, poi, per i *Conseils* degli *arrondissements*, il Consiglio della CD deve esprimere un parere obbligatorio: su tutte le deliberazioni della CN, la cui esecuzione, in tutto o in parte, deve avvenire nella CD; sull'ammontare delle sovvenzioni che la CN intende erogare ad associazioni che operano sul territorio della CD o a favore dei suoi abitanti; sul piano regolatore e su interventi di riqualificazione urbanistica, nella misura in cui essi riguardino il territorio della CD.

Infine, il *Conseil* della CD nomina i rappresentanti della CN in seno ad organismi che operano sul proprio territorio; può vedersi delegata la gestione delle strutture (*équipements de proximité*) aventi finalità educativa, sociale, culturale, sportiva e di informazione della vita pubblica locale; nonché di altri servizi e funzioni della CN.





