



**HAL**  
open science

## La metropoli nel sistema autonomistico francese

Giuliano Serges, Cécile Regourd

► **To cite this version:**

Giuliano Serges, Cécile Regourd. La metropoli nel sistema autonomistico francese: Spunti per uno studio di diritto costituzionale comparato. *Diritto e Società*, 2015, III serie (4/2014), pp.851-900. hal-01668341

**HAL Id: hal-01668341**

**<https://hal.science/hal-01668341>**

Submitted on 20 Dec 2017

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Copyright

DIRITTO E SOCIETÀ  
4/2014

*Cécile Regourd, Giuliano Serges*

LA METROPOLI  
NEL SISTEMA AUTONOMISTICO FRANCESE.  
SPUNTI PER UNO STUDIO  
DI DIRITTO COSTITUZIONALE COMPARATO\*

*[Estratto]*

EDITORIALE SCIENTIFICA  
NAPOLI 2014



## ATTUALITÀ

*La metropoli nel sistema autonomistico francese.  
Spunti per uno studio di diritto costituzionale comparato\**

Cécile Regourd, Giuliano Serges

SOMMARIO: 1. L'importanza di un confronto con l'esperienza francese. – 2. *Collectivités territoriales* ed *EPCI*: un'importante distinzione terminologica... e non solo. – 3. La questione metropolitana in Francia. – 4. La legge di «modernizzazione dell'azione pubblica territoriale e di affermazione delle *métropoles*». – 5. Francia e Italia nella sfida europea per una metropoli competitiva: spunti di comparazione a mo' di conclusione.

1. *L'importanza di un confronto con l'esperienza francese.* – Da quando, nel 1990, la nozione di “Città Metropolitana” è stata introdotta nell'ordinamento italiano, essa è sempre stata presentata dal legislatore (o dal Governo) come ispirata alle esperienze straniere e, in particolare, a quelle europee<sup>1</sup>, avendo oramai assunto, la c.d. “questione metropolitana”, una dimensione, per l'appunto, europea<sup>2</sup>.

Tra le varie esperienze europee, quella di maggior interesse per il giurista italiano, con riferimento alla questione in esame, è senz'altro quella francese. In primo luogo perché il «sempre affascinante» modello «francese rivoluzionario con i tre livelli del potere centrale, dei dipartimenti e dei comuni»<sup>3</sup> condivide con l'Italia l'articolazione del governo locale su tre fondamentali livelli di governo, scandita dalla prima parte del comma 1 dell'art. 72 *Const. Fr.*, per quanto

\* Il presente lavoro è frutto di una ricerca congiunta e della riflessione comune dei due autori. La redazione materiale del testo, ad eccezione del § 4, è stata svolta da Giuliano Serges, il quale ha altresì tradotto in italiano la restante parte, originariamente redatta in francese da Cécile Regourd, e i testi normativi, giurisprudenziali o dottrinali citati.

<sup>1</sup> Da ultimo si veda, per esempio, la relazione introduttiva al d.d.l. cost. n. AC 1543, con la quale le Città Metropolitane sono state presentate come «una moderna soluzione per il governo delle aree metropolitane, così come avviene anche nell'ambito dell'esperienza di altri Paesi europei».

<sup>2</sup> Sul punto cfr. CH. VALLAR, *La métropole: l'institutionnalisation d'une aire urbaine à l'échelle européenne*, in J. CARLES, D. GUIGNARD, S. REGOURD (a cura di), *Réformes et mutations des collectivités territoriales*, Paris 2012, 255 ss.

<sup>3</sup> D. SCHEFOLD, *Fra regione e comune*, in D. SCHEFOLD, *Contributi comparatistici in fase di crisi finanziaria. Rechtsvergleichende Beiträge in Zeiten der Finanzkrise*, in *Deutsch-Italienische Studien – Studi Italo-tedeschi*, vol. 3, Bremen 2013, 8.

riguarda la Francia, e dal primo comma dell'art. 114 Cost., per quanto riguarda l'Italia. Inoltre anche la Francia, come l'Italia e, forse, persino di più, soffre la presenza di una "micro-frammentazione" comunale dovuta a ragioni storico-politiche e che mal si concilia con le esigenze dell'efficienza amministrativa. Ciò significa, in terzo luogo, che anche la "questione metropolitana" si presenta, nei due Paesi, in forma in qualche misura analoga, trattandosi in ambo i due casi di individuare ed "istituzionalizzare" le aree metropolitane già esistenti in quanto situazioni di fatto e non coincidenti con le ripartizioni amministrative preesistenti.

Un quarto elemento di analogia, infine, lo si può trovare nel tipo di soluzione che, da ultimo, entrambi gli ordinamenti di cui si tratta hanno elaborato relativamente al fenomeno metropolitano, consistente, in buona sostanza, nel oggetto di un approccio funzionalista<sup>4</sup> e nella creazione di un nuovo ente di governo del territorio metropolitano: la *Métropole*<sup>5</sup>, in Francia, e la Città Metropolitana, in Italia.

Più che le analogie, tuttavia, ciò che è interessante individuare ed analizzare sono le differenze tra i due sistemi, numerose ed assai rilevanti, le quali, in un'ottica comparatistica, possono fornire importanti spunti di riflessione per un esame più approfondito del caso italiano. L'obiettivo di questo articolo, però, non è quello di presentare *direttamente* uno studio di diritto comparato bensì, come si evince dal titolo e dal sottotitolo, di analizzare esclusivamente il sistema francese – con le competenze di una giurista francese e gli "occhi" di un giurista italiano – fornendo alcune informazioni utili ed alcuni spunti di approfondi-

<sup>4</sup> Cfr. E. ROTELLI, *Le aree metropolitane in Italia. Una questione istituzionale insoluta*, in G. MARTINOTTI (a cura di), *La dimensione metropolitana*, Bologna, 1999. Sul punto sia inoltre consentito rinviare a GIU. SERGES, *Alla ricerca di una definizione giuridica di città metropolitana. Dalla metropolitana culture dei primi del '900 alla riforma Delrio*, in *Federalismi.it, Osservatorio sulle Città Metropolitane*, n. 1/2014, § 2, a).

<sup>5</sup> Per evitare qualsivoglia ambiguità terminologica, l'ente territoriale metropolitano francese verrà indicato con il termine in lingua originale, *métropole*, mentre si utilizzerà la parola italiana "metropoli" esclusivamente con riferimento all'area metropolitana in quanto realtà sociale, economica, territoriale e funzionale. Una scelta analoga è stata compiuta per il termine "*département*", ente territoriale francese corrispondente, in via approssimativa, alla Provincia, la cui traduzione letterale in italiano ("dipartimento") assume un significato diverso. Nel corso dell'articolo, inoltre, si è scelto di lasciare in lingua francese alcuni termini o alcuni brani citati poiché se, da un lato, la traduzione non è stata ritenuta coesenziale alla comprensione globale del testo, dall'altro si è voluto evitare che un "eccesso di traduzione" non consentisse al Lettore di cogliere il reale significato e le esatte sfumature del testo originale. In alcuni casi si è ritenuto, peraltro, di spiegare il significato dei termini francesi con delle note esplicative in italiano. Occorre, infine, segnalare che nel testo sono state utilizzate alcune abbreviazioni d'uso corrente nella saggistica giuridica francese, per le quali è possibile consultare l'elenco pubblicato dal *Syndicat national de l'édition* (SNE) e oggi disponibile all'indirizzo internet [http://xvm-12-234.gbst.net/img/pdf/SNE/Abr\\_principales\\_ref\\_matiere\\_juridique.pdf](http://xvm-12-234.gbst.net/img/pdf/SNE/Abr_principales_ref_matiere_juridique.pdf). La rivista *Cahiers administratifs et politistes du Ponant* è citata sotto l'abbreviazione CAPP. Per alcune riviste oggi non più pubblicate si vedano anche gli elenchi messi a disposizione in [www.blogdroitadministratif.net/index.php/2006/10/06/98-les-revues-de-droit-public](http://www.blogdroitadministratif.net/index.php/2006/10/06/98-les-revues-de-droit-public) ed in [www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/afdi\\_0066-3085\\_2004\\_tab\\_50\\_1\\_3840](http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/afdi_0066-3085_2004_tab_50_1_3840).

mento *per* uno studio di diritto comparato sull'argomento. Soltanto nell'ultima parte si troveranno alcuni accenni di comparazione, volutamente essenziali e senza alcuna pretesa di esaustività, che hanno come unica utilità quella di stimolare la riflessione del Lettore<sup>6</sup>. Da qui, peraltro, la scelta, che a noi è sembrata inevitabile, di limitare, nei paragrafi successivi, i riferimenti bibliografici alla sola dottrina francese.

Si è inoltre deciso, per non estendere eccessivamente l'area di ricerca, di non approfondire un argomento sul quale pure sarebbe utile una riflessione, e sul quale sarebbe peraltro auspicabile una particolare attenzione da parte della dottrina<sup>7</sup>, vale a dire quello del rapporto intercorrente tra l'introduzione di specifici enti di governo metropolitano, come le *Métropoles* e le Città Metropolitane, e il quadro generale della forma di Stato.

Questo lavoro è dunque esclusivamente volto ad offrire una sintetica ricostruzione del sistema autonomistico francese e dell'approccio che il legislatore d'oltralpe ha utilizzato nell'affrontare la questione metropolitana<sup>8</sup>, prestando prevalente attenzione nell'evidenziare le peculiarità che contraddistinguono l'ordinamento francese da quello italiano. Una particolare premura, inoltre, verrà usata nel mettere in rilievo i profili problematici degli istituti esaminati ed a dare cenno del dibattito dottrinale in materia, nella convinzione che la "comparazione giuridica" – cui questo articolo è finalizzato, nei termini sopra precisati – sia non già lo sterile raffronto dei testi normativi stranieri con quelli italiani, bensì la ricerca di una maggiore comprensione dei fenomeni giuridici attraverso un'analisi critica e quanto più approfondita di diversi ordinamenti.

2. *Collectivités territoriales ed EPCI: un'importante distinzione terminologica... e non solo.* – Prima di entrare nel vivo della questione, bisogna preliminarmente chiarire il significato della locuzione *collectivité territoriale* (o *collecti-*

<sup>6</sup> In tal senso, peraltro, ci sembra che vada, sia pur con riferimenti assai meno essenziali di quelli proposti in questo lavoro, anche il testo di L. VANDELLI, *Les réformes territoriales en France et en Italie: parallélismes et divergences*, su *Astrid-online.com*, elaborato in occasione di un'audizione presso il Senato francese il 27 novembre 2014.

<sup>7</sup> Essendo entrambe le normative, quella francese e quella italiana, piuttosto recenti e destinate ad entrare in funzione solo il primo gennaio 2015, è normale che il dibattito in materia sia ancora in fase di sviluppo. Sull'aspetto peculiare dei rapporti tra governo delle aree metropolitane e la forma di Stato non sembrano esserci stati significativi interventi da parte della dottrina francese, mentre per quella italiana possiamo ricordare, anche per ulteriori riferimenti bibliografici, il saggio di A. LUCARELLI, *Le Città metropolitane. Tipi di Stato e trasformazioni territoriali*, su *Federalismi.it*, Osservatorio Città Metropolitane, n. 3/2014.

<sup>8</sup> Su tali tematiche sia consentito richiamare, altresì, il saggio di C. REGOURD, pubblicato in lingua francese sulla Rivista *Federalismi.it* (Osservatorio Città Metropolitane n. 3, novembre 2014) con il titolo *Les mutations de l'organisation territoriale française au prisme de la création des métropoles*. Un contributo in lingua italiana sul tema è invece quello di G. MARCOU, *Le Città metropolitane nella riforma dell'assetto territoriale francese*, sempre in *Federalismi.it*, Osservatorio Città Metropolitane n. 3.

*vit  locale*<sup>9</sup>), a volte resa in italiano come “ente locale” o “ente territoriale”. Tale traduzione  , invero, imprecisa, poich  la locuzione “ente territoriale”, in italiano,   generica e vale ad identificare qualunque ente di governo del territorio. Le *collectivités territoriales*, letteralmente “collettivit  territoriali”, invece, sono una specifica categoria di ente locale<sup>10</sup>, vale a dire quella composta dagli enti di cui all’art. 72 *Const. Fr.*, i quali godono di una particolare autonomia e di una specifica garanzia costituzionale e sono, in qualche misura, assimilabili agli enti enumerati nella Costituzione italiana all’art. 114.

Gli “altri” enti locali sono invece identificati con diverse denominazioni (alle quali corrispondono diversi regimi giuridici)<sup>11</sup>. Tra di essi, rivestono parti-

<sup>9</sup> Una vecchia questione posta dalla dottrina francese riguardava la scelta della locuzione pi  appropriata tra «*collectivités locales*» e «*collectivités territoriales*». Bench  le due locuzioni fossero – e siano ancora – correntemente utilizzate come sinonimiche «senza che possa essere sempre percepita una distinzione tra le due denominazioni»,   pur vero che esse presentano, sul piano del pi  stretto significato, delle sfumature diverse. Da un lato, infatti, «nel linguaggio giuridico si parla “* lus locaux*” [“eletti locali”] ma non di *fonctionnaires territoriaux* [funzionari territoriali]» ma, dall’altro, «si poteva preferire parlare di *collectivités territoriales* in quanto questa espressione pone l’accento su di un elemento importante della loro definizione, vale a dire il territorio» (M. VERPEAUX, *Les collectivités territoriales en France*, IV ed., Paris 2011, 1-2). Tale ambiguit  inoltre, era in passato alimentata dal fatto che «il Ministero dell’Interno comprende una “direzione generale delle *collectivités locales*”, ma   un *Code générale des collectivités territoriales* quello che   stato promulgato con la legge del 21 febbraio 1996», senza considerare che «le giurisdizioni supreme utilizzano [le due espressioni] in maniera sinonimica, cos  come la maggior parte della dottrina» (M. VERPEAUX, *Les collectivités territoriales*, cit., 1-2). In ogni caso tale questione sembra ormai superata grazie alla *loi constitutionnelle* del 28 marzo 2013, che ha sostituito, all’art. 34 *Const. Fr.*, la locuzione «*collectivités locales*» con quella «*collectivités territoriales*».

<sup>10</sup> Secondo la definizione offerta dalla migliore dottrina giuridica francese, «*les collectivités territoriales sont des éléments de l’administration décentralisée*», posto che «*la décentralisation peut être d finie, sur le plan juridique, comme la reconnaissance,   c t  de l’ tat, de personnes publiques dot es de la personnalit  morale charg es de compétences administratives*» (M. VERPEAUX, *Les collectivités territoriales*, cit., 2).

<sup>11</sup> Gli enti locali diversi dalle *collectivités* pi  comuni in Francia sono quelli previsti dall’articolo L.5111-1 del *Code général des collectivités territoriales* (da qui “CGCT”), di cui il secondo comma, introdotto con la riforma delle *collectivités territoriales* nel 2010 e modificato nel 2014, fornisce, un elenco di tipologie di enti associativi di *collectivités territoriales* nel quale si trovano menzionati gli * tablissements publics de coopération intercommunale* (EPCI), i *syndicats mixtes*, i *pôles métropolitains*, le *agences d partementales*, i *pôles d’équilibre territoriaux e ruraux*, le *institutions* o gli *organismes interd partementaux* e le *ententes interr gionales*. Gli EPCI, a loro volta, possono essere raggruppati in due categorie: quelli “*  fiscalit  propre*” (“a fiscalit  propria”), cio  con autonomia tributaria, e quelli “*sans fiscalit  propre*”. A seguito delle modifiche apportate dalla riforma del 2010, alla prima di queste categorie appartengono: *communautés de communes*, *communautés d’agglomération*, *communautés urbaines*, *métropoles*, *syndicats d’agglomération nouvelle* (SAN); alla seconda categoria appartengono invece i *syndicats de communes*, che si possono a loro volta suddividere in: *syndicats intercommunaux   vocation unique* (SIVU), *syndicats intercommunaux   vocation multiples* (SIVOM) e *syndicats mixtes*. Un caso a parte   costituito dai *pôles métropolitains* (sui quali v. *infra*, § 3.5) che, pur essendo “a fiscalit  propria”, non sono degli EPCI, bens  dei “raggruppamenti” (cio  delle forme associative) di EPCI. Per altro verso, quelle enumerate al secondo comma dell’art. L. 5111-1 non sono le uniche forme possibili di cooperazione tra *collectivités*. Accanto ad esse troviamo, innanzitutto, quelle previste da leggi speciali – quali: gli * tablissements publics industriels et commerciaux*, le *sociétés publiques locales* (l. n. 2010-559 del 28 maggio 2010), i GIP (o *groupement*

colare rilievo quelli appartenenti alla categoria degli *EPCI*, sigla che sta per *établissements publics de coopération intercommunale* (enti pubblici di cooperazione intercomunale). Si tratta di enti associativi di tipo intercomunale che godono, ormai, di garanzie, di competenze e di poteri che li rendono sempre meno distinguibili, sul piano sostanziale, dalle *collectivités territoriales* (v. *infra*, § 2.2, nonché *supra*, nota n. 11).

La distinzione tra *collectivités territoriales*, *EPCI* e altri enti di governo del territorio assume un rilievo non solo terminologico. La scelta sull'assegnazione della *Métropole* all'una o all'altra categoria di ente locale è stata, infatti, al centro del dibattito che ha preceduto (e seguito) la legge francese istitutiva del nuovo ente metropolitano, ed è ancora oggi oggetto principale del dibattito dottrinale relativo alla questione in esame.

Per approfondire la disciplina relativa alle *métropoles* è dunque utile, se non necessario, esaminare, sia pur sinteticamente, le principali caratteristiche dello statuto giuridico delle *collectivités territoriales* e degli *EPCI* nel sistema costituzionale francese.

2.1. *Le collectivités territoriales dopo la riforma costituzionale del 2003.* – La norma di riferimento per quanto riguarda le *collectivités territoriales* è, senz'altro, l'art. 72 *Const. Fr.*, il quale “apre”, per così dire, il Titolo XII, dedicato, per

*d'intérêt public*, previsti dall'art. 98 della *l. n.* 2011-525, 17 maggio 2011) –, nonché quelle create per favorire lo sviluppo locale (art. 22, *l. n.* 1995-115 del 4 febbraio 1995, ormai abrogato dall'art. 51 della *l. n.* 2010-1563; art. 95, *l. n.* 2003-590 del 2 luglio 2003). Inoltre, com'è stato osservato, «il primo comma [dell'articolo L. 5111-1 del CGCT] non impedisce ai *départements* di creare un'associazione di diritto privato ai sensi della *loi* del 1° luglio 1990, né di aderirvi [...]. Inoltre, delle disposizioni particolari possono condurre a porre in essere dei meccanismi di cooperazione tra i Comuni, senza ricorrere alla costituzione di un *EPCI*» (J. DOMENACH, Commento all'Art. L. 5111-1 in J. MOREAU (a cura di), *Code général des collectivités territoriales commenté*, Paris 2013, 844). Sono poi possibili anche forme di cooperazione tra *communautés urbaines* ed altri enti, nei modi previsti dall'art. 5215-27 del *Code général des collectivités territoriales*. Si tenga presente, infine, che anche l'art. 72, comma 5, della Costituzione francese, così come modificato dalla *loi constitutionnelle n.* 2003-276 del 28 marzo 2003, consente la creazione di altri modi di cooperazione tra *collectivités territoriales*. Le categorie enumerate all'art. L. 5111-1 del *Code*, infatti, sono, per la maggior parte, forme di cooperazione, per così dire, tradizionali dell'ordinamento francese, e non trovano necessariamente il loro fondamento nell'art. 72 della Costituzione. Quest'ultimo, invece, è stato interpretato dalla dottrina francese come attinente ad una ulteriore forma di cooperazione, quella che viene comunemente individuata con l'espressione “*collectivité chef de file*” (J. DOMENACH, Art. L. 5111-1, cit., 844). Non si tratta di una vera e propria forma associativa, bensì piuttosto di una forma di cooperazione verticale tra le *collectivités territoriales* esistenti che può attivarsi quando l'esercizio di una competenza o di un gruppo di competenze riguarda diversi livelli di governo e, quindi, diverse *collectivités*. In tal caso una sola di esse potrà assumere il ruolo di “*chef de file*” – cioè un “ruolo guida” – nell'esercizio di tali competenze, facendosi garante della coerenza generale dell'insieme delle misure adottate in materia (Cfr. V.F. LEFÈVRE, *La notion de chef de file dans la législation sur l'aménagement du territoire*, in *Territoire 2010*, n. 8, luglio 2003). Va detto, per altro verso, che «il legislatore ha assai poco esplorato» la strada della cooperazione verticale, «forse per paura che le grandi *collectivités* ne approfittassero per invadere le competenze delle piccole» (M. VERPEAUX, *Les collectivités territoriales*, cit., 155), ma la dottrina prevalente ne auspica un incremento.



l'appunto, alle *collectivités territoriales*. Il primo comma di tale articolo, nella prima parte, sancisce che: «Le *collectivités territoriales* della Repubblica sono i Comuni, i *Départements*, le Regioni, le *collectivités* a statuto speciale e le *collectivités* d'oltremare disciplinate all'art. 74».

Questa statuizione, che corrisponde, in qualche misura, all'art. 114, comma 1, della Costituzione italiana, si differenzia tuttavia da quest'ultimo almeno per una ragione. Il Costituente francese, infatti, si limita ad enumerare quali siano le *collectivités territoriales*, senza utilizzare delle formule in qualche maniera assimilabili a quelle “si riparte” o “è costituita”, caratteristiche invece dell'art. 114 (vecchia e nuova formulazione). Non si tratta di un caso, ma di una scelta precisa, poiché la Francia ha già conosciuto il criterio della “secca” e chiusa ripartizione territoriale<sup>12</sup>, e ne ha dunque già sperimentato lo «*choc* permanente» dato dalla difficile conciliabilità «dell'unità e della pluralità nella struttura dello Stato»<sup>13</sup>.

La riforma costituzionale del 2003<sup>14</sup> ha profondamente riformato il *Titre XII* ed ha in qualche maniera rappresentato il coronamento di vent'anni di “esper-

<sup>12</sup> Già l'art. 1 del Titolo II della Costituzione del 3 settembre 1791 prevedeva che «*Le Royaume est un et indivisible: son territoire est distribué en 83 départements, chaque département en districts, chaque district en cantons*». La Costituzione del 24 giugno 1793 utilizzava il termine “distribuzione” (Art. 3: «*[Le peuple] est distribué, pour l'administration et la justice, en départements, districts, municipalités*»). La Costituzione del 5 fructidor an III, che usa il termine “divisa”, è quella che si avvicina forse di più al nostro vecchio art. 114 (Art. 3 «*La France est divisée en [...] département*»; art. 5 «*chaque département est distribué en cantons, chaque canton en communes*»). La Costituzione bonapartista del 22 frimaire an VIII torna al criterio della “distribuzione”, precisando, inoltre, che la Repubblica è “indivisibile” (Art. 1 «*La République française est une et indivisible. Son territoire européen est distribué en départements et arrondissements communaux*»). La Costituzione del 1848, invece, recupera il termine “divisione” e sancisce, all'art. 76, che «*la division du territoire en départements, arrondissements, cantons et communes est maintenue. Les circonscriptions actuelles ne pourront être changées que par la loi*». È proprio a seguito della Costituzione del 1848, rimasta in vigore fino alla metà del XX secolo, che il dibattito sulla formulazione delle disposizioni costituzionali riguardanti le *collectivités territoriales* si farà più sentito. Nel progetto della Costituzione del 19 aprile 1946, all'articolo 114, era previsto che: «*La République française, une et indivisible, reconnaît l'existence de collectivités territoriales. Ces collectivités sont les communes et départements, les territoires et fédérations d'Outre-Mer. Elles s'administrent librement, conformément à la loi nationale*». Come spiega il Lavigne, «questo testo [...] esprimeva la sintesi delle proposte dei gruppi comunisti e socialisti, che facevano dell'espressione della personalità giuridica, dell'autonomia e della gestione degli interessi propri delle *collectivités locales* una condizione di esercizio della sovranità popolare» (P. LAVIGNE, Commento all'Art. 72, in F. LUCHAIRE, G. CONAC (a cura di), *La constitution de la république française. Analyses et commentaires*, II ed., Paris 1987, 1212-1213). Nell'elaborazione della Costituzione del 27 ottobre 1946, il dibattito assumerà toni più accesi. In particolare, deve riscontrarsi la presenza di due posizioni assolutamente contrapposte: da un lato i repubblicani, fermamente contrari all'introduzione di un Titolo dedicato alle *collectivités territoriales*; dall'altro, invece, socialisti e comunisti, che spingevano in senso opposto. Alla fine furono questi ultimi ad avere ragione sui primi. L'articolo 85 del Titolo X («*Des collectivités territoriales*») della Costituzione del 27 ottobre 1946, che in qualche modo rappresenta il precedente storico dell'attuale art. 72 *Const. Fr.*, disponeva così che: «1. *La République française, une et indivisible, reconnaît l'existence de collectivités territoriales. 2. Ces collectivités sont les communes et département, les territoires d'Outre-Mer*».

<sup>13</sup> P. LAVIGNE, *Art. 72*, cit., 1211.

<sup>14</sup> *Loi constitutionnelle* n. 2003-276 del 28 marzo 2003.

menti” legislativi volti al raggiungimento della c.d. “decentralizzazione amministrativa”<sup>15</sup>.

Per quanto riguarda il disposto dell’art. 72, rispetto alla formulazione originale del 1958<sup>16</sup> possiamo notare, innanzitutto, l’inserimento delle Regioni tra gli enti enumerati; un inserimento avvenuto, invero, solo a seguito di un lungo dibattito e di numerosi tentativi<sup>17</sup>.

<sup>15</sup> Se l’auspicato obiettivo della “decentralizzazione” sia stato veramente raggiunto è discusso in dottrina. Da un lato troviamo chi ha salutato con favore la riforma del 2003, nella convinzione che «dopo vent’anni di esperimenti, la riforma costituzionale del 2003 instaur[asse] una vera e propria organizzazione decentralizzata della Repubblica» (B. MALHEY, *Les collectivités territoriales et leur compétences*, in É. LANDOT, B. MALHEY, M. VERPEAUX (a cura di), *La réforme des collectivités territoriales*, Paris 2011, 21). Dall’altro lato, invece, non sono mancate critiche: sia con riferimento al contenuto della legge costituzionale (si vedano, ad esempio: E. BROSSET, *L’impossibilité pour les collectivités territoriales françaises d’exercer le pouvoir législatif à l’épreuve de la révision constitutionnelle sur l’organisation décentralisée de la République*, in *RFD const.*, 2004, 695; L. BAGHESTANI-PERREY, *La pertinence des nouveaux modes constitutionnels de répartition et de régulation de l’exercice des compétences décentralisées*, in *LPA*, 2005, 78; AA.Vv., *Colloque de Brest 2009 «Corriger la décentralisation»*, in *RGCT*, 2010, n. 47; M. VERPEAUX, *Le renouvellement constitutionnel de la décentralisation. Mythe et réalités*, in *JCP A.*, 2012, n. 43, 24 ss.); sia in riferimento alla scarsa incisività pratica della riforma, resa ulteriormente inefficace da alcune interpretazioni conservatrici del *Conseil constitutionnel* (cfr. B. FAURE, *La révision constitutionnelle de 2003. Vérités dix ans après*, in *AJDA*, n. 23/2013, 1328 -1334); sia, infine, con riferimento al concetto stesso di decentralizzazione e alla sua “bontà” (Cfr. M. POCHARD, *La maladie infantile de la décentralisation*, in *AJDA*, 2002, 829). Sulla definizione di “decentralizzazione”, e sul suo sviluppo in Francia, si vedano, anche per ulteriori riferimenti bibliografici, P. BODINEAUX, M. VERPEAUX, *Histoire de la décentralisation*, II ed., Paris 1997; C. CORNET, J. FERSTENBERG, L. TOURET, *Les grands arrêts de la décentralisation*, II ed., Paris 2001; P. BERNARD, *La décentralisation à la française*, in *AJDA*, 2002, 1253 ss.; SOLEIL, L. JAUME, *Centralisation – Décentralisation (aspect historique)*, in *AJDA*, 2004, 760 ss.; F. CHALTIEL, *Actualité de la notion de décentralisation*, in *LPA*, 6 giugno 2012, n. 113, 6. Sugli effetti della riforma costituzionale del 2003 sul diritto delle *collectivités territoriales* si vedano almeno: AA.Vv., *Dossier sulla riforma delle collectivités territoriales*, in *AIDA*, dossier n. 11/2003, con interventi di BRISSON, FRIER, GOHIN, HERTZOG, THIELLAY e VERPEAUX; AA.Vv., *Articoli sulla riforma delle collectivités territoriales*, in *JCP A.*, 2002, n. 3, 1094-1998, con interventi di BOUVIER, FABERON, MOREAU e VERPEAUX; AA.Vv., *Articoli sulla riforma delle collectivités territoriales*, in *RDF adm.*, n. 4, 2003, con interventi di VERPEAUX, DOLLAT, GOHIN e ORAISON; AA.Vv., *Articoli sulla riforma delle collectivités territoriales*, in *RDF adm.*, n. 1, 2004, con interventi di DELVOLVÉ, COUZATIER-DURAND, CALS, ORAISON e FLAMAND-LEVY; AA.Vv., *Articoli sulla riforma delle collectivités territoriales*, in *CAPP*, con interventi di DELBOND, FIALAIRE, HASTINGS-MARCHADIER, GUISELIN e JOYAU; L. FAVOREU, *La loi, le règlement et les collectivités territoriales*, in *AJDA*, 2002, p. 561; O. GOHIN, *La nouvelle décentralisation et la réforme de l’État en France*, in *AJDA*, 2003, 522-528; G. GAUDEMONT e O. GOHIN (a cura di), *La République décentralisée*, Paris 2004; O. GOHIN, *La réforme de l’État décentralisé*, in B. MATHIEU (a cura di), *1958-2008. Cinquantième anniversaire de la Constitution française*, Paris 2008, 765-774; J. FERSTENBERG, F. PRIET, P. QUILICHINI, *Droit des collectivités territoriales*, Paris 2009; M. VERPEAUX, *Droit des collectivités territoriales*, cit.; B. FAURE, *Droit des collectivités territoriales*, II ed., Paris 2011; O. GOHIN, M. DEGOFFE, A. MAITROT DE LA MOTTE, CH.-A. DUBREUIL, *Droit des collectivités territoriales*, Paris 2011.

<sup>16</sup> «Le *collectivités territoriales* della Repubblica sono i Comuni, i *départements*, i territori d’Oltremare. Qualunque altra *collectivité territoriale* è creata con legge. Le *collectivités* si amministrano liberamente con dei Consigli eletti e nel rispetto delle condizioni previste dalla legge. Nei *départements* e nei territori, il delegato del Governo è incaricato degli interessi nazionali, del controllo amministrativo e del rispetto delle leggi».

<sup>17</sup> Cfr. la ricostruzione di P. LAVIGNE, *Art. 72*, cit., 1215 ss.

Un secondo elemento da evidenziare, poi, riguarda la modifica della seconda parte del primo comma dell'articolo in esame. Se, nella formulazione originale, era permessa la creazione eventuale con legge formale di nuove *collectivités territoriales*<sup>18</sup>, la versione attuale dell'articolo 72 prevede che «qualunque altra *collectivité territoriale* è creata con legge, se del caso al posto di una o più *collectivités* menzionate al presente comma».

Si tratta di un'innovazione di consistente entità: da un lato il legislatore ordinario non solo può creare delle nuove *collectivités territoriales*, ma può addirittura *sopprimerne*, eventualmente, altre preesistenti pur se costituzionalmente garantite<sup>19</sup>; dall'altro il legislatore costituzionale francese si è preoccupato di garantire che la modificazione o la creazione di *collectivités territoriales* avvenga senza pregiudizio del principio democratico, da cui la previsione, *ex art. 72-1*, comma 3, di un eventuale *referendum* al fine di «consultare gli elettori iscritti nelle *collectivités* interessate».

Va detto, peraltro, che già alcuni progetti di legge avevano manifestato la volontà di utilizzare la clausola in esame proprio per istituire il nuovo ente della

<sup>18</sup> Tale «enumerazione aperta» delle *collectivités territoriales* costituiva già di per sé una notevole evoluzione rispetto alla Costituzione del 1946 (cfr. M. VERPEAUX, *Les collectivités territoriales*, cit., 21), e si spiega e trova la sua ragion d'essere nella volontà di cercare soluzioni, per così dire, dinamiche al problema dell'Algeria, senza dover creare nuove Regioni.

<sup>19</sup> Sarà di agevole comprensione il fatto che tale statuizione abbia creato alcune difficoltà interpretative. Essa prevede, infatti, che nuovi tipi di collettività territoriali possano essere previsti da una legge ordinaria, anche in sostituzione di una di quelle previste dalla Costituzione (e per la cui soppressione sarebbe necessaria, normalmente, una legge costituzionale). Come si collocherebbe tale legge nel sistema delle fonti? In quale categoria è possibile enumerare queste nuove collettività territoriali? Quali sono i limiti del legislatore? Il *Conseil constitutionnel* ha avuto modo di pronunciarsi sul punto almeno in due occasioni: una prima volta nel 1982 e una seconda nel 1991 (*Cons. Const.*, nn. 81-138 e 91-290 DC). In tali occasioni il Consiglio ha chiarito come la legge possa creare delle categorie differenti da quelle che sono enumerate in costituzione, tanto nella Francia metropolitana quanto nei territori d'oltre-mare, anche composte da «una sola unità» (è il caso della Corsica). Per altro verso «il legislatore può anche operare delle modifiche all'interno delle categorie preesistenti, dotando una *collectivité* di un nuovo statuto ovvero facendola cambiare di categoria» (M. VERPEAUX, *Les collectivités territoriales*, cit., 23). Un altro problema relativo alla clausola *ex art. 72*, comma 1, seconda parte, *Const. Fr.*, che in ottica comparatistica non è di grande interesse ma che riportiamo per dovere di completezza, riguarda la tipologia della riserva di legge ivi prevista, se essa sia, cioè, di tipo relativo ovvero assoluto. Non fornendo la Costituzione delle risposte chiare, va detto che la prassi, sin dal 1958, è sempre stata quella di ritenere possibili l'intervento di fonti regolamentari, ma solo per la creazione, la fusione o la soppressione di Comuni, mentre unicamente al legislatore spetta la creazione o la soppressione di nuovi *départements* o di nuove Regioni. Come spiega M. VERPEAUX, *Les collectivités territoriales*, cit., pp. 23, infatti, «se adottiamo una lettura estensiva dell'articolo 72, solo il legislatore dovrebbe essere competente per creare o sopprimere un *département* o un Comune. Tuttavia, se viene operata una lettura più restrittiva, il legislatore è competente solo per determinare delle nuove categorie ma, all'interno di esse, la creazione può essere effettuata sia dalla legge, sia dal potere regolamentare. La Costituzione non fornisce alcuna risposta precisa. La prassi seguita dal 1958, così come un certo buon senso, mostra che se il potere regolamentare è competente per creare o sopprimere dei Comuni, per esempio nell'ambito della fusione o della creazione di nuovi Comuni, solo il legislatore può creare dei nuovi *départements* o delle nuove Regioni».

*Métropole*<sup>20</sup>, e che tale possibilità è stata recentemente sfruttata per la *Métropole* di Lione (v. *infra*, § 4.2.2).

L'organizzazione complessiva del sistema francese consente quindi, almeno in teoria, una certa elasticità nelle scelte attuative del legislatore. Benché l'attuale sistema delle *collectivités territoriales* francesi, almeno sul territorio della Francia metropolitana, si presenti grossomodo strutturato sul criterio c.d. della "ripartizione territoriale" (data dalla necessaria presenza, sul tutto il territorio, di Comuni, *départements* e Regioni), il dettato costituzionale non impedisce affatto la futura creazione di nuovi enti basati su diversi criteri. Ciò costituisce senz'altro, com'è stato notato<sup>21</sup>, *una delle più rilevanti differenze con il sistema italiano*.

Per altro verso, bisogna notare come, pure nella Costituzione francese – sempre a seguito della riforma costituzionale del 2003 – non manchi una indicazione, sia pure molto generica, circa il criterio generale che deve informare il sistema delle *collectivités territoriales*, ma esso si trova non già nel *Titre XII*, bensì nell'art. 1, il quale statuisce, tra le altre cose, che «La Francia è una Repubblica indivisibile [...]. La sua organizzazione è decentralizzata»<sup>22</sup>.

Un'ulteriore novità della riforma del 2003 è costituita dal secondo comma del "nuovo" articolo 72<sup>23</sup>, nel quale viene riconosciuto, dalla dottrina francese, il principio di sussidiarietà. Viene così "costituzionalizzata" la sussidiarietà, intesa dal Revisore francese quale corollario della decentralizzazione. Il secondo comma dell'art. 72 *Const. Fr.* è, in un certo senso, il "cugino" francese dell'art. 118 della Costituzione italiana, anche se le due formulazioni sono assai differenti

<sup>20</sup> Era il caso del progetto Balladur poi parzialmente naufragato (v. *infra*, § 3.3).

<sup>21</sup> Cfr. M. VERPEAUX, *Les collectivités territoriales*, cit., 23, che osserva come «la formula utilizzata all'articolo 72, comma 1, prevedendo che la legge possa creare delle nuove categorie, anche composte da una sola unità, non impedisce che la legge possa creare, a sua volta, delle nuove unità all'interno delle categorie esistenti [...]. La Costituzione francese, infatti, non ha fissato il numero delle *collectivités territoriales* per ciascuna categoria, a differenza della Costituzione italiana che fissa il numero delle Regioni, si tratti di quelle a statuto speciale o di quelle di diritto comune».

<sup>22</sup> Come spiega M. VERPEAUX, *Les collectivités territoriales*, cit., p. 3, «la legge di revisione costituzionale del 28 marzo 2003 ha precisato, all'art. 1 Cost., che l'organizzazione della Repubblica francese è "decentralizzata". Questa disposizione, discussa, significa solamente che la Francia si afferma quale Stato decentralizzatore, vale a dire che essa intende conferire maggiore autonomia alle sole *collectivités territoriales*, e non, dunque, agli *établissements publics*. Essa vale altresì a sfumare la prima frase dello stesso articolo 1, secondo la quale la Francia è una "Repubblica indivisibile". Malgrado la formulazione adottata dalla nuova disposizione, non è dunque tutta l'organizzazione della Francia ad essere decentralizzata, ma l'organizzazione delle *collectivités territoriales*. Alcune parti del territorio francese sono dunque dotate di una esistenza giuridica distinta rispetto a quella dello Stato. La nozione di personalità giuridica non è sufficiente, tuttavia, a definire tutta la decentralizzazione, ma ne costituisce la condizione giuridica preliminare. La decentralizzazione presuppone anche l'esistenza di affari separati da quelli dello Stato e di mezzi sufficienti ed organi distinti, per quanto le *collectivités* agiscano comunque sotto la sorveglianza dello Stato. Dall'equilibrio, o dal disequilibrio, tra i due principi, quello della libertà e quello del controllo, nascerà o meno una decentralizzazione credibile».

<sup>23</sup> «*Les collectivités territoriales ont vocation à prendre les décisions pour l'ensemble des compétences qui peuvent le mieux être mises en œuvre à leur échelon*».

tra di loro. Non c'è, come nell'articolo 118, un *favor* espresso per la collettività territoriale più piccola, né figura alcun riferimento all'"esercizio unitario": la Costituzione francese si limita a dire, in maniera più generica, che le *collectivités territoriales* "hanno vocazione" a prendere le decisioni per il complesso delle competenze che possono essere meglio esercitate al loro livello.

I commi 3 e 5<sup>24</sup> esprimono, allo stesso tempo, il *principio democratico*, il principio di autonomia (chiamato in Francia "*principio della libera amministrazione*"<sup>25</sup>) e quello che in Italia abbiamo chiamato il *principio di pari-ordinazione degli Enti locali*. Così la Costituzione francese da un lato impone che le *collectivités* si amministrino per mezzo di un Consiglio *eletto*, mentre dall'altro prevede che esse si amministrino liberamente, dispongano di un potere regolamentare per l'esercizio delle loro competenze e siano indipendenti l'una dall'altra (senza, cioè, vincoli di subordinazione). Quando è necessario l'esercizio comune di una competenza, le *collectivités territoriales* interessate possono essere autorizzate dalla legge a organizzare le modalità di esercizio comune di tale competenza. Si tratta di quella che i francesi chiamano *la coopération entre collectivités territoriales* e che, almeno in teoria, può essere sia di tipo "verticale" (tra collettività di livello diverso: ad es. tra *Commune* e *Département*), sia di tipo "orizzontale" (v. *supra*, nota n. 11).

Un'ultima novità considerevole del "nuovo" articolo 72, tralasciando qui il comma 6<sup>26</sup> che non rileva ai fini della nostra ricerca, è quella fornita del quarto comma, a norma del quale «Alle condizioni previste con legge organica, e salvo qualora siano in causa le condizioni essenziali per l'esercizio di una libertà pubblica o di un diritto costituzionalmente garantito, le *collectivités territoriales* o i loro *groupements* possono, quando, secondo il caso, la legge o il regolamento lo prevedono, derogare, a titolo sperimentale e con oggetto e durata limitati, alle disposizioni legislative o regolamentari che regolano l'esercizio delle loro competenze»<sup>27</sup>. Con tale disposizione risulta evidente come l'obiettivo del Revisore

<sup>24</sup> Art. 3: «*Dans les conditions prévues par la loi, ces collectivités s'administrent librement par des conseils élus et disposent d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs compétences*»; Art. 5: «*Aucune collectivité territoriale ne peut exercer une tutelle sur une autre. Cependant, lorsque l'exercice d'une compétence nécessite le concours de plusieurs collectivités territoriales, la loi peut autoriser l'une d'entre elles ou un de leurs groupements à organiser les modalités de leur action commune*».

<sup>25</sup> Sul principio della libera amministrazione delle *collectivités territoriales* e per una ricostruzione della giurisprudenza costituzionale in materia si veda l'ottimo articolo di H. ALCARAZ, *Le principe de libre administration des collectivités territoriales dans la jurisprudence constitutionnelle après la révision constitutionnelle du 28 mars 2003. Illustration des limites du contrôle de constitutionnalité*, in *RFDA*, n. 3/2009, 497-514.

<sup>26</sup> Art. 6: «*Dans les collectivités territoriales de la République, le représentant de l'État, représentant de chacun des membres du Gouvernement, a la charge des intérêts nationaux, du contrôle administratif et du respect des lois*».

<sup>27</sup> Va precisato che, quando la Costituzione francese parla di legge organica, essa si riferisce ad un tipo di legge ben preciso, quello cioè previsto dall'articolo 46 della Costituzione stessa, caratterizzantesi per un procedimento di formazione particolare e rafforzato che prevede, tra le altre cose, la deliberazione a maggioranza assoluta dell'Alta Assemblea ed il controllo preventivo di costituzio-

costituzionale francese sia stato quello di attuare una decentralizzazione del sistema delle *collectivités territoriales*, e di farlo prevedendo istituti che diano una grande elasticità al sistema. Così, come abbiamo visto, è ora possibile, quando una legge organica lo preveda, e purché non venga arrecato pregiudizio all'esercizio di una libertà pubblica o di un diritto costituzionalmente garantito, che tanto le singole *collectivités territoriales* quanto, addirittura, i *groupements de collectivités territoriales* possano derogare alle disposizioni legislative o regolamentari che disciplinano le loro competenze a titolo sperimentale, per il conseguimento di un obiettivo specifico e per una durata limitata.

2.2. *Gli EPCI a confronto con le collectivités territoriales riformate.* – La questione relativa alle differenze tra *collectivités territoriales* ed EPCI è stata posta, dalla dottrina francese, ormai da molto tempo<sup>28</sup>. Maggiore è lo sviluppo dell'autonomia dei secondi, minore è la distanza che separa questi dalle prime, tanto che ormai le differenze tra i due istituti sono appena percettibili, se non, con particolare riferimento agli EPCI a fiscalità propria (v. *supra*, nota n. 11), quasi del tutto scomparse<sup>29</sup>.

nalità obbligatorio. Si noti come sull'interpretazione da darsi e sulla reale portata dell'art. 46 si è espresso più volte il *Conseil Constitutionnel* (*Décisions*: n. 2007-559, DC del 6 dicembre 2007; n. 2008-572, DC del 8 gennaio 2009; n. 2009-576, DC del 3 marzo 2009; n. 2009-579, DC del 9 aprile 2009; n. 2009-586, DC del 30 luglio 2009; n. 2009-587, DC del 30 luglio 2009).

<sup>28</sup> A. DE LAUBADÈRE, *Vicissitudes actuelles d'une distinction classique : établissement public et collectivité territoriale. À propos des groupements des collectivités territoriales*, in *Mélanges offerts à Paul Couzinet*, Toulouse 1974, 411 ss.; E. FATÔME, J. MOREAU, *L'établissement public territorial. Mode de gestion du service public?*, in *AJDA*, 1988, 699 ss.; J. CHEVALLIER, *Les transformations du statut d'établissement public*, in *JCP*, I/1972, 2496 ss.; J.-F. JOYE, *Les E.P.C.I. à fiscalité propre. Des collectivités territoriales mal nommées?*, in *LPA*, n. 98/2003, 4 ss.; B. FAURE, *L'hypothèse des bases constitutionnelles de l'établissement public territorial*, in *La profondeur du droit local. Mélanges en l'honneur de Jean-Claude Douence*, Paris, 155 ss.; G. GLÉNARD, *Les EPCI à fiscalité propre sont-ils des collectivités territoriales?*, in LANDOT, MALHEY, VERPEAUX, *op. cit.*, 137 ss.; B. MALHEY, *Les collectivités*, cit., 33 ss.; L. JANICOT, *Les collectivités territoriales. Une définition doctrinale menacée ?*, in *RFDA*, 2011, 227 ss.

<sup>29</sup> Così è stato detto che gli EPCI sarebbero oggi, in realtà, degli «établissements publics atipici, unici nel loro genere, ovvero delle *collectivités territoriales* col nome sbagliato» (J.-F. JOYE, *Les E.P.C.I. à fiscalité propre*, cit., 4 ss.), o delle «nuove *collectivités territoriales*» (A. DE LAUBADÈRE, *Vicissitudes*, cit., 447), o ancora degli «ibridi, metà *établissement public* intercomunali e metà *établissements publics territoriaux*» (G. VEDEL, *Droit administratif*, Paris, IV ed., 1968, 655), ovvero degli «*établissements publics territoriaux*» anziché «intercomunali» (J.-M. PONTIER, *L'intercommunalité, hier, aujourd'hui et demain*, in *JCP A.*, n. 30-40/2010, *ét.* n. 2201, 23). Con particolare riferimento alle *métropoles*, che nella legge del 2010 (e in parte anche nella disciplina attuale) appartenevano formalmente alla categoria degli EPCI, è stato sostenuto che esse sarebbero, in virtù delle loro peculiarità, una «nuova formula», «supplementare», «rinnovata» e «snaturata» di EPCI à fiscalité propre (L. GARRIDO, *La métropole : une nouvelle formule d'EPCI?*, in F. LERIQUE, (a cura di), *À l'heure de la métropolisation. Quels contours juridiques?*, Paris 2012, *passim*, al cui saggio si rimanda per una esaustiva trattazione del tema relativo alle peculiarità della *Métropole* in quanto EPCI), secondo alcuni una sorta di «*super-communauté urbaine*», o addirittura «succedanea delle *collectivités territoriales*, falso *établissement public*» (G. MARCOU, *Les métropoles ont-elles une chance ?*, in *JCP A.*, n. 30-34, 26 luglio 2010, *ét.* n. 2246, 61).



Pur potendosi convenire, in linea di principio, sul fatto che «la questione di sapere se un ente sia una *collectivité territoriale* o un ente pubblico non si pone sul piano del diritto positivo, nella misura in cui le *collectivités territoriales* sono denominate in quanto tali»<sup>30</sup>, è altresì vero che, al di là della definizione formale dei due istituti, «riflettere sulla [loro] definizione concettuale conserva un reale interesse», soprattutto al fine di comprendere «se sia ancora utile applicare [alle *collectivités territoriales*] delle qualificazioni e dei regimi differenti rispetto a quelle e a quelli di altri enti, e se non sia opportuno proporre delle altre classificazioni»<sup>31</sup>.

Cominciamo dall'inizio. La differenza tradizionale tra *collectivités territoriales* ed EPCI sta (o, per meglio dire, stava) in questi sei punti, invero non tutti "caratterizzanti" alla stessa maniera: 1) il diverso *nomen iuris*; 2) il metodo di riconoscimento delle competenze ("chiuso" per gli EPCI, "aperto" per le *collectivités*); 3) l'elettività a suffragio universale e diretto degli organi (prevista in origine solo per le *collectivités territoriales*); 4) l'autonomia finanziaria; 5) l'autonomia esterna (laddove le *collectivités territoriales* sono pari-ordinate tra loro, mentre gli EPCI sono ad esse subordinate); 6) il territorio (che negli EPCI poteva essere, in origine, anche discontinuo).

a) *Qualificazione formale, elettività degli organi decisionali, autonomia finanziaria, autonomia esterna e territorio.* – Ora, il punto 1) resta ancora oggi un elemento differenziale. Ma trattandosi di una qualificazione meramente formale, non basta, come abbiamo scritto poc' anzi, a caratterizzare l'istituto giuridico cui si riferisce.

Il punto 3), invece, è certamente scomparso, almeno con riferimento agli EPCI *à fiscalité propre*. In origine gli organi degli EPCI erano eletti dagli stessi Consiglieri comunali (elezione di secondo grado), ciò che aveva suscitato la denuncia, da più parti, di un *deficit* democratico, specie proprio a seguito della introduzione nell'ordinamento delle *Métropoles* (v. *infra*, § 3.4). Con la *loi* del 16 dicembre 2010 è stato modificato il *Code général* agli artt. L. 5211-6 ss., prevedendo l'elezione a suffragio universale diretto degli EPCI *à fiscalité propre*<sup>32</sup>. Il 17 maggio 2013, poi, è stata approvata la *loi* n. 2013-403, con la quale sono state disciplinate le modalità di tale elezione diretta<sup>33</sup>. Vi è stato, quindi, chi ha soste-

<sup>30</sup> L. JANICOT, *Les collectivités territoriales*, cit., 227.

<sup>31</sup> L. JANICOT, *Les collectivités territoriales*, cit., 227. In termini analoghi A. DE LAUBADÈRE, *Vicissitudes*, cit., p. 421.

<sup>32</sup> Per una analisi critica di queste disposizioni si veda N. WOLFF, *L'élection au suffrage universel direct des représentants des EPCI. Les paradoxes de la légitimité*, in *AJDA*, n. 20/2011, 1120-1127, la quale, peraltro, nota come «se la modifica delle modalità di elezione dei rappresentanti intercomunali rappresenta un progresso sul terreno della legittimità democratica, essa conduce altresì ad una minima visibilità delle costruzioni istituzionali classiche» (p. 1120).

<sup>33</sup> Le elezioni si svolgeranno in contemporanea a quelle municipali, con due modalità diverse a seconda che si tratti di un Comune con più di mille abitanti ovvero di un Comune che non raggiunga

nuto che almeno gli EPCI a fiscalità propria (categoria alla quale, giova ricordarlo, appartengono le *métropoles* di diritto comune) dovessero considerarsi degli organi eletti ai sensi dell'art. 72, terzo comma, *Const. Fr.*<sup>34</sup>. È stato notato in dottrina, peraltro, che se da un lato è vero che l'art. 72, comma 4, *Const. Fr.* sancisce il principio dell'elettività delle *collectivités territoriales*, dall'altro bisogna riconoscere come «questo articolo non significhi che l'elezione sia un tratto esclusivo delle *collectivités territoriales*. Esso, in effetti, non costituisce ostacolo a che degli organi deliberanti di alcuni *établissements publics*, quali le Camere professionali o le Università, possano essere eletti»<sup>35</sup>.

Quanto al punto 4), va detto che esso non è caratteristico *ab origine* solo delle *collectivité territoriales*, bensì anche, almeno, degli EPCI *à fiscalité propre*, ed è quindi solo parzialmente distintivo.

Sul punto 5), poi, la caratterizzazione dell'autonomia esterna come elemento distintivo è già stata messa in dubbio dalla dottrina da ormai molto tempo<sup>36</sup>. La differenza starebbe nel fatto che mentre le *collectivités territoriales* sono pari-ordinate tra loro e liberamente amministrate, gli E.P.C.I. sarebbero, invece «*rattachés*», dunque subordinati a, o comunque dipendenti da, una *collectivité territoriale*. Questo «*rattachement*» era dato, in origine, soprattutto dal fatto che gli organi degli EPCI non erano eletti a suffragio universale, ma nominati dal Consiglio comunale. Ora, invece, esso «non significa più nulla al di là del fatto che gli EPCI sono costituiti dai Comuni e che questi ultimi conservano un diritto di controllo sul loro avvenire»<sup>37</sup>.

tale soglia demografica. Nel primo caso si seguirà il metodo dello *scrutin de liste* (o «*par fléchage*»), vale a dire che agli elettori verrà presentata, per ciascuna lista, una scheda divisa in due parti: quella di sinistra conterrà l'elenco dei candidati a consigliere comunale, quella di destra i candidati per il Consiglio dell'EPCI interessato (che dovranno necessariamente essere candidati anche per il Consiglio comunale). Nel secondo caso, invece, si seguirà il metodo dell'*ordre du tableau*: agli elettori verrà presentata una scheda per ogni lista, contenente un solo elenco di candidati, quello relativo al Consiglio comunale. La preferenza espressa dall'elettore per il Consiglio comunale sarà valida, indirettamente, anche per l'elezione del Consiglio dell'EPCI, poiché quest'ultimo sarà composto sulla base dell'elenco degli eletti a consigliere comunale, seguendo un ordine prestabilito (prima il Sindaco, poi i suoi vice, poi i consiglieri municipali che hanno ottenuto più voti). Sono previsti dei meccanismi per far sì che ciascun Comune sia rappresentato all'interno dell'EPCI. Il Presidente del Consiglio dell'EPCI viene eletto dai consiglieri.

<sup>34</sup> G. GLÉNARD, *Les EPCI à fiscalité propre*, cit., 147.

<sup>35</sup> L. JANICOT, *Les collectivités territoriales*, cit., 235.

<sup>36</sup> Si veda, anche per ulteriori riferimenti, l'ottimo articolo di J.-F. JOYE, *Les E.P.C.I. à fiscalité propre*, cit., 4 ss.

<sup>37</sup> J.-F. JOYE, *Les E.P.C.I. à fiscalité propre*, cit., 4. L'Autore spiega, infatti, che «come tutte le *collectivités locales* di diritto comune, l'E.P.C.I. non ha altro *rattachement* (né altra vocazione) se non il territorio, asse geografico delle sue competenze. Opera nell'interesse degli abitanti di tale territorio secondo le sue competenze. Se l'EPCI nasce dalla volontà dei Comuni (non necessariamente di tutti, peraltro), il suo funzionamento spetta a lui solo. Certo, può essere sottomesso all'influenza degli eletti municipali designati in seno al suo Consiglio (in particolare quelli della Città principale per peso demografico ed economico), ma non vi è alcun *rattachement* certo a ciascuno dei vari Comuni presi isolatamente. Non deve dargli conto di nulla, salvo per il fatto che il Presidente dell'EPCI è tenuto a fare un rapporto dell'attività accompagnato da un rendiconto amministrativo al Sindaco di



Quanto, infine, alla continuità territoriale, il *Code général des collectivités territoriales* (da qui: CGCT) prevede ormai che anche gli EPCI debbano essere istituiti su territori *“d'un seul tenant et sans enclave”* (contigui e senza enclave), salvo alcune rare e puntuali eccezioni consentite dalla legge. Da qui, peraltro, nasce la proposta di definizione degli EPCI come *“établissements publics territoriales”* (v. *supra*, nota n. 29).

*b) La questione delle competenze ed il diverso status costituzionale.* – Ciò chiarito, la qualificazione sostanziale degli EPCI si gioca ormai, quindi, tutta sul metodo di riconoscimento delle competenze. Si tratta di un aspetto del diritto francese degli enti locali tanto interessante quanto complesso.

In principio la differenza sostanziale tra EPCI e *collectivités territoriales* stava in ciò: mentre per i primi le competenze erano puntualmente definite in un elenco “chiuso”, le seconde avevano competenza su qualunque materia anche non specificamente loro attribuita. Tale caratteristica è sancita dalla c.d. “clausola generale delle competenze” (*clause générale de compétences*) – altresì nota come *clause générale de compétence* (clausola generale di competenza) o, forse più correttamente, *clause de compétence générale* (clausola di competenza generale) – inizialmente introdotta per i soli Comuni con la *loi municipale* del 1884<sup>38</sup> e poi “allargata” anche a *départements* e Regioni nel 1982. «Questa “clausola generale delle competenze”», spiega il Verpeaux, «aveva una doppia vocazione, interna perché operava un riparto di competenze tra l'organo deliberante e quello esecutivo conferendo al primo una competenza di principio, esterna in quanto proteggeva i Comuni contro le invasioni dello Stato, innanzitutto, e dei *départements*»<sup>39</sup>. La clausola generale delle competenze è poi stata, in tempi più recenti, trasfusa negli articoli L. 2121-29 (per i Comuni), L. 3211-1 (per i *Départements*) e L. 4221-1 (per le Regioni). Tali clausole sono formulate secondo una formula *standard* per la quale “Il Consiglio (municipale/generale/regionale) regola tramite le sue delibere gli affari de... (il Comune/il *Département*/ la Regione)”.

Tanto la clausola delle competenze è ritenuta caratterizzante delle *collectivités territoriales*<sup>40</sup>, che la dottrina aveva cominciato a interrogarsi sul riconosci-

ciascun Comune membro [...]. Questo quadro rappresenta un *diritto di controllo* ma non un vero e proprio *rattachement*. Si tratta di una semplice esigenza di trasparenza. La subordinazione ai Comuni è dunque tenue. Sarebbe d'altronde curioso immaginare un *rattachement* degli EPCI, divenuti veri e propri livelli dell'amministrazione, a un gradino territoriale che gli è geograficamente inferiore» (Ivi, p. 5).

<sup>38</sup> Secondo la quale «il Consiglio municipale regola tramite le sue delibere gli affari del Comune».

<sup>39</sup> M. VERPEAUX, *Les collectivités territoriales*, cit., 116-117. Sul punto si vedano anche: J.M. PONTIER, *Semper manet. Sur une clause générale de compétences*, RDP, 1984, 1443 ss.; ID., *Nouvelles observations sur la clause générale des compétences*, *Mélanges en l'honneur de J.C. Douence*, 2006, 365 ss.

<sup>40</sup> Tra gli altri, la ritengono un criterio fondamentale per la definizione delle *collectivités terri-*

mento dell'eventuale valore costituzionale di essa in quanto principio fondamentale integrante il principio di libera amministrazione *ex art. 72 Const. Fr.*<sup>41</sup>. Ricostruzione che, tuttavia, il *Conseil Constitutionnel*, con una decisione del 9 dicembre 2010, ha scartato, negando che la clausola in questione avesse valore di principio fondamentale<sup>42</sup>.

Tale decisione scaturiva dal fatto che con l'art. 73 della *loi* di riforma del 16 dicembre 2010, «nonostante l'ambiguità»<sup>43</sup> del suo disposto, si era abolita la clausola delle competenze per i *départements* e per le Regioni, di tal guisa che essa avrebbe dovuto restare in vigore solo per i Comuni. Con la disposizione in questione, infatti, se da un lato si prevedeva che ogni competenza per materia fosse attribuita ad una sola *collectivité* (ivi compresi i Comuni) e «a titolo esclusivo» (paragrafo IV), dall'altra si modificavano gli articoli L. 32211-1 e L. 4221-1 del CGCT, statuendo che i Consigli dei *départements* o regionali regolamentassero gli aspetti concernenti le loro rispettive *collectivités* «nell'ambito delle competenze che la legge gli attribuisce».

Tuttavia ci si è chiesti in dottrina se, in realtà, la clausola delle competenze non dovesse considerarsi come abolita, o comunque in qualche maniera attenuata, anche con riferimento ai Comuni<sup>44</sup>.

Se la risposta a tale domanda fosse risultata positiva, allora si sarebbe dovuto prendere atto del fatto che non vi era più alcuna differenza tra EPCI a fiscalità propria e *collectivités territoriales*, salvo, s'intende, il *nomen iuris*. Ci si era dunque domandati se almeno gli EPCI à *fiscalité propre* non fossero ormai dive-

*toriales*, in opposizione agli EPCI: L. MICHOU, *La théorie de la personnalité morale et son application en droit français LGDJ*, 1932; L. CONSTANS, *Le dualisme de la notion de personne administrative en droit français*, Paris 1966; J.P. THÉRON, *Recherches sur la notion d'établissement public*, LGDJ, 1976; A. DE LAUBADÈRE, *Vicissitudes*, cit.

<sup>41</sup> Per una ricostruzione di tali posizioni si veda ancora L. JANICOT, *Les collectivités territoriales*, cit., 231.

<sup>42</sup> *Conseil Constitutionnel*, *décision* n. 2010-618, DC del 9 dicembre 2010, pubblicata sul JO del 17 dicembre, *Cons. nn.* 53 e 54.

<sup>43</sup> L. JANICOT, *Les collectivités territoriales*, cit., 230. Sulla "ambiguità" della disposizione in questione si vedano anche V. DONIER, *Les clairs-obscur de la nouvelle répartition des compétences*, in *AJDA*, n. 2/2011, 92-98 (in particolare p. 95); J.-M. PONTIER, *Requiem pour la clause générale de compétences*, in *JCP A*, 2/2011, n. 2015; ID., *Mort ou survie de la clause générale de compétences?*, in *BJCL*, n. 1/2011, 11 ss.; L. JANICOT, *La loi de réforme des collectivités territoriales. Une loi efficace?*, in *RTCL*, n. 1/2011, n. 64, 72 ss.; M. VERPEAUX, *La clause générale de compétences, consécration ou remise en cause?*, in *Revue Lamy Collectivités Territoriales*, 2009, 66 ss.

<sup>44</sup> L. JANICOT, *Les collectivités territoriales*, cit., 230-231, che argomenta: «Queste disposizioni [gli artt. L. 32211-1 e L. 4221-1 CGCT] potrebbero addirittura condurre a sopprimere, o piuttosto a limitare, l'interesse della clausola generale delle competenze per i Comuni. Certo, l'articolo 73 della legge non modifica la redazione dell'articolo L. 2121-29 del CGCT [...]. Tuttavia, le competenze esclusive che dovrebbero essere attribuite ai *départements* e alle Regioni potrebbero, se si rivelassero numerose, costituire altrettanti limiti opposti alla vocazione generale dei Comuni ad agire allo scopo dell'interesse locale. In più, il nuovo articolo L. 1111-4, comma 1, del CGTC prevede senza alcuna distinzione che "le competenze attribuite dalla legge alle *collectivités territoriales* lo sono a titolo esclusivo". Non potremmo intravedere, in questa affermazione, la rimessa in questione della clausola generale delle competenze dei Comuni?».

nuti, di fatto, delle vere e proprie *collectivités territoriales*<sup>45</sup>. Essi, infatti, presentavano tutte e tre le caratteristiche distintive di queste ultime: 1) un consiglio eletto; 2) delle competenze effettive; 3) autonomia finanziaria. Potevano trovarsi argomenti a favore di entrambe le tesi. Intanto, dal punto di vista della *voluntas legislatoris*, va detto che «è un dato acquisito che il Costituente non ha mai voluto fare degli EPCI a fiscalità propria delle *collectivités territoriales*»<sup>46</sup>. Infatti, originariamente, «gli EPCI non hanno la clausola generale delle competenze dal momento che non sono altro che *établissements publics* rispondenti al principio di specialità» e «i loro organi deliberanti non sono eletti a suffragio universale diretto»<sup>47</sup>. A questa obiezione, tuttavia, si poteva rispondere che a seguito della *loi* del 16 dicembre 2010, «gli organi deliberanti degli EPCI sono eletti ai sensi dell'art. 72 della Costituzione»<sup>48</sup>, mentre la *clause de compétence* era stata abolita. A ciò si poteva ancora replicare, tuttavia, che gli EPCI non erano istituiti con legge, bensì con *arrêté préfectoral*, a seguito di delibera dei Consigli comunali dei Comuni interessati. Contro questa obiezione, tuttavia, vi è chi ha replicato che si trattava di un argomento «non dirimente nella misura in cui è comunque la legge che prevede le condizioni per la creazione degli EPCI»<sup>49</sup>. Inoltre, è stato fatto notare, «il potere di iniziativa del prefetto che esiste in materia di creazione degli altri EPCI non è riconosciuto per le *métropoles*»<sup>50</sup>, che pure erano tutte, nella normativa del 2010, degli EPCI (e in parte lo sono anche nella disciplina attuale).

Non ostante la scomparsa delle clausole delle competenze regionali e dipartimentali, e la suddetta “attenuazione” della clausola delle competenze comunale, tuttavia, non si poteva comunque arrivare ad affermare che le competenze di Comuni, *départements* e Regioni fossero assegnate secondo uno schema chiuso. Le argomentazioni avanzate dalla dottrina francese a sostegno di tale affermazione sono di due tipi.

In primo luogo si è sostenuto che la clausola generale delle competenze fosse stata, in qualche maniera, assorbita dall'introduzione del principio di sussidiarietà in Costituzione (v. *supra*, § 2.1), anche se tale ricostruzione non era pacifica in dottrina<sup>51</sup>.

<sup>45</sup> Si veda, per tutti, G. GLÉNARD, *Les EPCI à fiscalité propre sont-ils des collectivités territoriales?*, in LANDOT, MALHEY, VERPEAUX, *op. cit.*, 137 ss.

<sup>46</sup> G. GLÉNARD, *Les EPCI*, cit., 144.

<sup>47</sup> G. GLÉNARD, *Les EPCI*, cit., 145.

<sup>48</sup> G. GLÉNARD, *Les EPCI*, cit., 146.

<sup>49</sup> G. GLÉNARD, *Les EPCI*, cit., 145.

<sup>50</sup> J. DOMENACH, Commento all'Art. L. 5217-2 in J. MOREAU, *Code général*, cit., 2013, 1113.

<sup>51</sup> Come nota puntualmente L. JANICOT, *Les collectivités territoriales*, cit., 233, del legame intercorrente tra le nozioni di “sussidiarietà” e “competenza generale” si possono dare almeno due interpretazioni. Una prima secondo la quale il principio di sussidiarietà potrebbe «sottintendere» la clausola generale delle competenze dal momento che esso, consacrando la «distinzione tra interesse locale ed interesse nazionale», può «permettere di riconoscere un fondamento costituzionale alla clausola generale delle competenze». Una seconda, invece, secondo la quale la disposizione costitu-

Se, tuttavia, del principio di sussidiarietà si può dare un'interpretazione ambigua<sup>52</sup>, non altrettanto può dirsi riguardo alla seconda argomentazione che la dottrina francese ha proposto relativamente al tema trattato. Va detto, preliminarmente, che la norma con cui si aboliva la clausola delle competenze per *départements* e regioni aveva incontrato, al momento della sua approvazione, una tenace resistenza al Senato, tale che, alla fine, il progetto originale di legge era stato emendato. Così se, da un lato, si era prevista una deroga, sia pur «à titre exceptionnel» (a titolo eccezionale), alla regola che voleva che ogni competenza per materia venisse esercitata a titolo esclusivo da una sola collettività, dall'altro, negli articoli L. 3211-1 e L. 4221-1 del CGCT, subito dopo la succitata disposizione che avrebbe dovuto limitare le competenze di *départements* e Regioni a quelle espressamente indicate dalla legge, era stata aggiunta un'altra disposizione, secondo la quale i Consigli dei *départements* e regionali potevano «farsi carico di tutti gli oggetti d'interesse [*départementale* / regionale] per i quali la legge non ha assegnato la competenza a nessun'altra persona pubblica» Alla più attenta dottrina non è sfuggito come, di fatto, «quest[e] regol[e] supplementar[i] indic[hino], né più né meno, il ritorno alla competenza generale delle due *collectivités* sotto una nuova formula redazionale»<sup>53</sup>. La sola differenza stava in ciò: che mentre, prima, la competenza generale delle *collectivités territoriales* era espressa per il tramite di una formulazione altrettanto generale (da cui il nome di “*clause générale*”), ora essa si esprimeva per mezzo di una «clausola d'iniziativa residuale»<sup>54</sup>, assumendo cioè la forma di una deroga. Senonché, come è stato notato, le condizioni di esercizio di tale deroga fossero talmente vaghe (quali sono i “casi eccezionali?”), che di fatto essa è finita ben presto per divenire la regola generale, nel senso che il limite dei “casi eccezio-

zionale che sancisce il principio di sussidiarietà «può essere interpretata come privilegiante la tecnica dei blocchi di competenze, nella misura in cui essa “obbliga ormai a ricercare il livello più adeguato per l'esercizio di una competenza”. La ricerca del territorio più pertinente o più efficiente giustificerebbe così la specializzazione delle competenze delle *collectivités territoriales*». Le parole citate dall'Autrice sono tratte da J.-M. LEMOYNE DE FORGES, *Subsidiarité et chef de file. Une nouvelle répartition de compétences?*, in *La République décentralisée*, LGDJ, 2004, 47, lavoro al quale, peraltro, si rimanda per un approfondimento della questione.

<sup>52</sup> Sarebbe peraltro interessante ipotizzare, anche alla luce della normativa del 2014, quali potrebbero essere gli sviluppi, nel futuro, del principio di sussidiarietà. Per non allargare eccessivamente l'orizzonte di riflessione di questo lavoro, si è ritenuto di non svolgere una tale riflessione in questa sede. Tuttavia si possono richiamare, anche per ulteriori riferimenti, alcuni Autori che si sono occupati del tema quali, in particolare, J.P. DÉROSIER, *Recherches sur le caractère dynamique du principe de subsidiarité*, VI<sup>ème</sup> Congrès de droit constitutionnel; F. DELPÉRÉE (a cura di), *Le principe de subsidiarité*, Bruxelles-Paris 2002; A. DELCAMP, *Principe de subsidiarité et décentralisation*, in RFDC, 1995, n. 23, 609-624; V. AUBELLE, *Réflexion autour de la grammaire commune dont font usage l'Union européenne et l'intercommunalité*, in RLCT, n. 106, Novembre 2014, 47 ss.

<sup>53</sup> B. FAURE, *La nouvelle compétence générale des départements et des régions*, in RFDA, n. 2/2011, 242. In termini analoghi anche V. DONIER, *Les clairs-obscur*, cit., 97, e M.-Th. VIEL, *À la recherche de l'échelon pertinent*, in F. LERIQUE, *À l'heure*, cit., 223.

<sup>54</sup> B. FAURE, *La nouvelle compétence générale*, cit., 243.

nali” è stato sostanzialmente ignorato, né, verosimilmente, sarebbe potuto essere diversamente<sup>55</sup>.

Non a caso già da prima della riforma vi era chi si domandava se il dibattito relativo alla soppressione, alla modifica o all'estensione della clausola delle competenze fosse veramente utile<sup>56</sup>.

L'ambiguità della “nuova” clausola delle competenze non ha, d'altronde, mancato di suscitare critiche in dottrina<sup>57</sup>, non solamente nei confronti del legislatore, ma anche con riferimento al *Conseil Constitutionnel* che, come abbiamo visto prima, aveva rigettato la questione relativa all'abolizione della clausola delle competenze, da un lato negando ad essa il valore di principio fondamentale ma, dall'altro, affermando che il principio della libera amministrazione *ex art. 72* era comunque garantito dalle nuove disposizioni nonché dal principio di sussidiarietà<sup>58</sup>. In altri termini il *Conseil Constitutionnel* sembrava voler dire che, a seguito della riforma del 2010, pur essendo stata abolita la clausola generale delle competenze non era però stata abolita la competenza generale delle *collectivités territoriales*, comunque garantita dalla nuova normativa. Ciò non faceva che confermare la contraddittorietà della disciplina in esame, della quale era davvero difficile comprendere l'utilità, avendo come unico reale effetto quello di creare problemi interpretativi, senza cambiare nulla all'atto pratico rispetto alla normativa previgente. Il *Conseil*, quindi, ben avrebbe potuto, secondo una parte della dottrina (in generale molto critica nei confronti della D.C. in esame), adottare una decisione di incostituzionalità sulla base del criterio della “adeguatezza delle misure allo scopo”<sup>59</sup>, secondo gli usi del controllo di costituzionalità in Francia<sup>60</sup>.

<sup>55</sup> Come nota B. FAURE, *La nouvelle compétence générale*, cit., 243, «l'esigenza proclamata di “competenze esclusive” rileva di impossibilità logica poiché la realtà ne contraddice l'idea. È sempre stato vano cercare di relegare le amministrazioni decentralizzate nei loro ambiti di competenze eliminando qualunque punto di contatto tra tali ambiti (azione economica e turismo, insegnamento e sociale)».

<sup>56</sup> G. LA CHATELIER, *Le débat sur la clause générale de compétences est-il vraiment utile?*, in *AJDA*, 2009, 186 ss.

<sup>57</sup> Si vedano, ad esempio, B. FAURE, *La nouvelle compétence générale*, cit., *passim*, e M. VERPEAUX, *Des ambitions aux lois ou du Comité Balladur à la loi du 16 décembre 2010*, in *AJDA*, n. 2/2011, 78 ss.

<sup>58</sup> *Conseil Constitutionnel, décision n. 2010-618 DC*, cit., *Cons. nn. 55 e 56*.

<sup>59</sup> Su tale criterio, che in Italia rientrerebbe nell'ambito operativo del controllo di ragionevolezza, si veda, anche per ulteriori riferimenti, M. GROS, *Il principio di precauzione dinanzi al giudice amministrativo francese*, in questa *Rivista*, n. 4/2013, § 2, b, 2.

<sup>60</sup> Si veda, per esempio, il già citato articolo di B. FAURE, *La nouvelle compétence générale*, cit., 245, il quale osserva che «questo articolo 73 sembra una parata inutile, e non si pensa che il rimedio che esso apporta possa costituire, rispetto alla situazione anteriore, un miglioramento sufficiente per renderlo necessario [...]. La semplificazione dell'amministrazione decentralizzata non ci guadagnerà nulla, ma l'intelligibilità del diritto avrà molto da perdere. Se il giudice costituzionale avesse voluto applicare sulla legge il suo controllo sulla adeguatezza dei mezzi impiegati per soddisfare l'obiettivo perseguito dal legislatore di chiarificazione dell'azione locale, pochi elementi sarebbero sopravvissuti alla sua sanzione».

In ogni caso, viste non solo le critiche provenienti dalla dottrina ma anche gli oggettivi problemi applicativi di una disciplina così ambigua, la legge sulle *métropole* del 2014 ha ripristinato le clausole generali delle competenze agli artt. L. 2121-29, L. 3211-1 e L. 4221-1 CGCT.

Al netto delle ricostruzioni e delle problematiche proposte dalla dottrina, la domanda fondamentale da porsi, in conclusione, è la seguente: il metodo di distribuzione delle competenze è ancora un carattere differenziale delle *collectivités territoriales*? La risposta deve essere senz'altro positiva, tanto più che, come appena ricordato, ormai le clausole generali sono state ripristinate. Ma sarebbe stata positiva anche senza tale intervento, per quanto è innegabile che le modifiche apportate dalla *loi* del 2010 avessero, in qualche maniera, avvicinato le *collectivités territoriales* a quello che i francesi chiamano il “principio di specialità delle competenze”, carattere distintivo delle forme associative di enti, e avessero reso la competenza generale delle *collectivités* un'ipotesi formalmente residuale e valida solo a costo di complesse ricostruzioni interpretative.

Va detto, peraltro, che la legge del 2014, se da un lato ha “corretto” alcune ambiguità della normativa del 2010, per altro verso, prevedendo soluzioni differenziate per ciascuna realtà metropolitana, ha comunque determinato, come si vedrà più avanti (*infra*, § 4.2.2., b)), l'insorgere di nuove problematiche relative al discorso sulle competenze e sulla “clausola generale”, senza contare che esiste una *métropole*, quella di Nizza, che è stata creata ai sensi della previgente disciplina (v. *infra*, § 3.4). Il quadro attuale, insomma, presenta ancora numerose, rilevanti, complessità.

La sola cosa che si può dire con certezza, sul punto, è che quelli che erano stati a suo tempo individuati come caratteri distintivi delle *collectivités territoriales* non sono più così “distintivi” e che la definizione dottrinale delle *collectivités territoriales* debba essere ripensata<sup>61</sup>.

Al di là di tale considerazione non si può andare.

Sia detto da ultimo che, oltre a quello relativo alle competenze, esiste anche un altro aspetto differenziale tra EPCI à *fiscalité propre* e *collectivités territoriales*, stranamente sfuggito alla dottrina francese, che pur non potendo essere annoverato tra i caratteri distintivi tradizionali, in quanto è stato introdotto nell'ordinamento francese piuttosto di recente, riveste, a nostro avviso, un'importanza fondamentale. Si tratta della possibilità concessa alla legge di istituire nuove *collectivités territoriales* anche *in soppressione* di quelle previste in Costituzione (v.

<sup>61</sup> Come ha notato, sia pur prima dell'intervento del 2014, L. JANICOT, *Les collectivités territoriales*, cit., 230-231, se è vero che «esiste una categoria “*collectivités territoriales*” identificabile nel diritto positivo, questa non può più essere caratterizzata da un punto di vista concettuale, dal momento che tende a raggruppare degli enti in maniera arbitraria. Tutt'al più si potrà dire, nell'immediato e senza che ciò possa soddisfarci, che le *collectivités territoriales* sono distinte dallo Stato. La riforma implica quindi di riprendere il lavoro dottrinale di sistematizzazione della nozione di *collectivités territoriales*, ammesso che sia possibile».



*supra*, § 2.1), possibilità che invece non è data quando trattasi di EPCI. L'istituzione di questi ultimi, quindi, anche se *à fiscalité propre*, non può comportare la soppressione di una *collectivité territoriale* alla quale, anzi, l'EPCI è subordinato, sia pure, come visto poc'anzi, in maniera sempre più tenue. Un aspetto di non poco conto, non solo per i suoi risvolti pratici, ma anche perché rappresenta il diverso *status* costituzionale attribuito nell'ordinamento francese agli enti in esame, ciò che peraltro costituisce, di per sé, un rilevante elemento di differenziazione tra i due.

3. *La questione metropolitana in Francia.* – Prima di esaminare la disciplina legislativa relativa alle *Métropole*, è necessario delineare, sia pur sinteticamente, la “storia” della questione metropolitana in Francia, vale a dire come nasce e da quali propositi è scaturita l'idea di istituire uno specifico ente metropolitano.

3.1 *La metropoli prima della métropole: il progetto DATAR e le communautés urbaines.* – Il legislatore francese tentò sin dagli inizi del '900 di dare una risposta normativa alla questione in esame, basandosi in modo particolare sulla nozione di “metropoli di equilibrio” (o “di riequilibrio”, come talvolta la dottrina italiana preferisce) il cui obiettivo era quello di «dotare le grandi città di provincia di una rete di servizi tale da consentire alle regioni circostanti di non dipendere in tutto dalla capitale»<sup>62</sup>. L'idea, insomma, era quella di dotare «le più grandi agglomerazioni [urbane] di uno statuto specifico che permettesse loro di avere delle competenze più ampie in materia di sviluppo economico, trasporti, strade e abitazione»<sup>63</sup>.

Nel 1963 venne istituita la DATAR<sup>64</sup>, con il compito di «definire e organizzare l'armatura urbana del territorio francese», la quale selezionò «otto “metropoli d'equilibrio” destinate a fare da contrappeso a Parigi e a formare un livello superiore di servizi urbani»<sup>65</sup>. Così, per la prima volta, veniva usato ufficialmente il termine “*métropoles*” per descrivere il governo delle aree metropolitane. Naturalmente la soluzione adottata era insufficiente, e lasciava ancora amministrativamente scoperta la gestione di un territorio urbano sempre più “me-

<sup>62</sup> L. CARDI, D. PRIMICERIO, E. DECLEVA, M. COLESANTI, E. SCHNEIDER EQUINI, J. CLAIR, G. PICCINATO, voce *Francia*, in *Enciclopedia Italiana Treccani*, IV Appendice, 1978, ora su [www.treccani.it](http://www.treccani.it).

<sup>63</sup> F. CROUZATIER-DURAND, *À l'heure de la métropolisation, quelle politique d'aménagement du territoire ?*, in F. LERIQUE, *À l'heure*, cit., 147.

<sup>64</sup> *Délégations à l'aménagement du territoire et à l'action régionale*.

<sup>65</sup> J.-C. DOUENCE, *Les métropoles*, in *RFDA*, n. 2/2011, Paris, 258. In particolare, le otto metropoli d'equilibrio individuate erano: *Lyon/Saint-Etienne*, *Nancy/Thionville/Metz*, *Marseille/Aix*, *Lille/Roubaix/Tourcoing*, *Bordeaux*, *Nantes/Saint-Nazaire*, *Strasbourg*, *Toulouse*. Per un'esposizione sintetica del progetto DATAR in italiano cfr. G. SCIMENI, Voce *Pianificazione*, in *Enciclopedia Italiana Treccani*, IV Appendice (1979), App. III, 11, 414 ss., ora su [www.treccani.it](http://www.treccani.it).

tropolitano” (come testimoniato da un bel saggio del 1985 dell’urbanista Georges-Hubert Radkowski<sup>66</sup>).

Abbandonato il progetto delle metropoli di equilibrio, il legislatore tentò un approccio più “strutturalista” con le *communautés urbaines*, create «in quattro delle otto metropoli di equilibrio, la cui gestione era impedita dalla frammentazione comunale del loro territorio»<sup>67</sup>. Le *communautés urbaines* – che trovano un loro corrispondente italiano, con qualche approssimazione, nella “Unione di Comuni” – sono degli EPCI creati dalla *loi* n. 66-1061 del 31 dicembre 1966<sup>68</sup> «allo scopo di raggruppare dei Comuni attorno ad una grande agglomerazione»<sup>69</sup>. È con tale legge che il termine *métropole* acquisirà, almeno parzialmente, «la dimensione istituzionale che gli mancava»<sup>70</sup>. La *communauté urbaine* è, in un certo senso, l’“antenato” della *Métropole* – e ancora oggi ne rappresenta una valida alternativa – cioè una delle prime risposte (dopo la vecchia DATAR) che il legislatore francese diede alla nascita di fatto di “aree metropolitane”, intese queste ultime come grandi agglomerazioni urbane<sup>71</sup> legate da integrazione funzionale e sviluppatasi su di un territorio amministrativamente diviso in più comuni. Come spiega Jacqueline Domenach, le *communautés urbaines* sono «una forma di cooperazione molto integrata, [...] in ragione dell’estensione delle competenze trasferitele [dai Comuni], e che beneficia di una grande autonomia (finanza e fiscalità distinte, personale specifico, beni propri). Tenuto conto della sua forte integrazione e delle condizioni della sua creazione, il numero delle *communautés urbaines* è rimasto a lungo debole e stabile, ma è cresciuto recentemente per raggiungere, nel 2009, il numero di 16, rappresentante 7,4 milioni d’abitanti, vale a dire circa il 12% della popolazione francese»<sup>72</sup>. Malgrado il loro successo, tuttavia, già dal principio le *communautés urbaines* si rivelarono essere non del tutto idonee al governo del territorio metropolitano: «la fissazione di una soglia demografica troppo bassa (50.000 abitanti nel testo iniziale) snatura il progetto originale e permette la creazione volontaria di *communautés urbaines* nelle città medie (in primo luogo *Le Creusot-Montceau-les-Mines*). In seguito, la politica di pianificazione del territorio vacilla e le riforme decentralizzatrici orientano lo sviluppo dell’intercomunalità verso altre direzioni»<sup>73</sup>.

Diversi sono stati i tentativi del legislatore per cercare di migliorare e mo-

<sup>66</sup> G.-H. RADKOWSKI, *La métropolisation. Du plein au vide*, in *Metropolis*, n. 56, 1/1983, 32-38.

<sup>67</sup> J.-C. DOUENCE, *Les métropoles*, cit., 258.

<sup>68</sup> Pubblicata sul *JO*, 4 gennaio 1967, 99 ss.

<sup>69</sup> J. DOMENACH, Commento all’*Art. L. 5214-29* in J. MOREAU (a cura di), *Code général*, cit., 1069.

<sup>70</sup> J.-C. DOUENCE, *Les métropoles*, cit., 258.

<sup>71</sup> I criteri per il riconoscimento della qualità di “grande agglomerazione urbana” in base al numero di abitanti sono variati con il tempo: 50.000 abitanti all’origine, 20.000 con la *loi* del 6 febbraio 1992, 500.000 con la *loi* del 12 luglio 1999, 450.000 con la *loi* n. 2010-1563 e, infine, 250.000 con la *loi* n. 2014-58.

<sup>72</sup> J. DOMENACH, *Art. L. 5214-29*, cit., 1069.

<sup>73</sup> J.-C. DOUENCE, *Les métropoles*, cit., 258.



dernizzare lo strumento della *communauté urbaine*. Una prima modifica avvenne con la *loi* del 6 febbraio 1992, poi, ancora nel 1999 con l'art. 5 della *loi* n. 99-586 del 12 luglio (detta anche "*loi Chevènement*")<sup>74</sup>, che ha introdotto la *communauté urbaine* all'art. L 5215-1 del *Code générale des collectivités territoriales*. Quest'ultimo è stato, infine, modificato diverse volte, l'ultima con la *loi* n. 2014-173, art. 11.

Non ostante i varî ritocchi legislativi, tuttavia, il "peccato originale" delle *communautés urbaines* non è mai stato "purgato". In altri termini, l'inidoneità iniziale a gestire il territorio metropolitano non è mai stata superata ma, anzi, è stata in qualche modo assecondata con il tempo, di tal guisa che esse si sono trasformate in formidabili strumenti di governo di aree urbane di medie dimensioni, inadeguate però rispetto alle grandi aree urbane comunemente definite come "metropolitane".

Da qui l'esigenza di trovare una soluzione diversa per queste ultime.

3.2 *L'intervento del Conseil économique, social et environnemental*. – Il 27 novembre 2001 il *Bureau del Conseil économique, social et environnemental* francese (da qui *Cesef*) ha conferito alla *section des économies régionales et de l'aménagement du territoire* il compito di predisporre un rapporto ed un *projet d'avis* sul tema "*Métropoles et structuration du territoire*". Relatore del rapporto fu nominato Jean-Claude Bury. Dopo due anni di ricerche, studî, statistiche ed audizioni, il *Cesef* ha emanato un *Avis* dedicato a "*Métropoles et structuration du territoire*", integrato con il rapporto Bury<sup>75</sup>. Si tratta di uno studio molto attento dedicato al fenomeno metropolitano, ai problemi legati alla sua gestione ed alle

<sup>74</sup> La *loi Chevènement* nasceva nell'ottica di una semplificazione del c.d. "millefoglie amministrativo" francese. In particolare il legislatore del 1999 prendeva le mosse dal fatto che in Francia esisteva – ed esiste – un numero impressionante di Comuni (36.783 nel 2007, contro gli 8.414 della Germania, gli 8.111 della Spagna, e gli 8.101 dell'Italia, per citare i tre col numero più alto dopo la Francia. Fonte: CONSEIL DE L'EUROPE, *Comité sur la démocratie locale et régionale*, 2007, riportato da PH. TRONQUOY in *Cab. fr.*, n. 346 "*La réforme de l'État*", p. 50). La "ricetta" del 1999 fu quella di sviluppare la cooperazione intercomunale, incentivando la costituzione di EPCI. Più in particolare, la *loi Chevènement* offriva un quadro complessivo dato da tre tipologie (già preesistenti, ma rinnovate) di EPCI: i *syndicats intercommunaux de gestion* (SIVU o SIVOM), che non avevano "fiscalità propria"; le *communautés (de communes, d'agglomération, urbaines)*, a fiscalità propria; e, infine, i "*pays*", «dapprima apparsi sotto la forma associativa nel corso degli anni '70, si sono poi affermati, con la *loi* n. 95-115 del 4 febbraio 1995 per la pianificazione e lo sviluppo del territorio, quali raggruppamenti di Comuni e di EPCI legati da interessi comuni in ragione della loro appartenenza ad un territorio caratterizzato da coesione geografica, culturale, economica o sociale. Si estendono su di un perimetro fissato dal prefetto della Regione, sono provvisti di organi propri, che presentano la particolarità di poter fare spazio agli ambiti socio-economici, così come di una "carta dello sviluppo"» (E. BALLADUR (a cura di), «*Il est temps de décider*». *Rapport au Président de la République*, marzo 2009, su [www.ladocumentationfrancaise.fr](http://www.ladocumentationfrancaise.fr), 42).

<sup>75</sup> CONSEIL ÉCONOMIQUE, SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL, «*Métropoles et structuration du territoire*». *Avis sur le rapport présenté par Monsieur Jean-Claude Bury au nom de la section des économies régionales et de l'aménagement du territoire*, Mandature 1999-2004, *Séance* dell'8 e 9 aprile 2003, su [www.lecese.fr](http://www.lecese.fr).

proposte per la loro soluzione. Duecentosessantotto pagine nelle quali vengono ricostruiti con attenzione e dovizia il fenomeno c.d. della “metropolizzazione” e i problemi specifici legati a ciascuna delle grandi città francesi (*Paris, Marseille-Aix-en-Provence, Lyon, Lille, Nice, Toulouse, Bordeaux, Rennes, Lorraine, Strasbourg*). È particolarmente apprezzabile, poi, la struttura stessa dello studio in questione: si comincia dalla *ricerca di una definizione di “metropolizzazione” e di “metropoli”*, fenomeni la cui comprensione viene considerata indispensabile per la formulazione di proposte concrete<sup>76</sup>; si continua con uno studio della realtà francese, volta ad un riscontro empirico – città per città – dei concetti precedentemente definiti; si individuano i principali problemi relativi alla gestione delle aree urbane in Francia; si conclude, infine, con una serie di proposte concrete.

La metropolizzazione viene definita, in via generica, come la «traduzione urbana della globalizzazione»<sup>77</sup>, avendo poi cura di precisare che i termini “metropolizzazione” e “metropoli” esprimono una «terminologia incerta» e che «l'accordo è lontano dall'essere unanime tra gli studiosi»<sup>78</sup>. Si passano così in rassegna una serie di definizioni emerse in dottrina od in ambito istituzionale. Si riporta financo la definizione di “metropoli” contenuta nei più noti vocabolarî della lingua francese. Cercando di far concordare le varie definizioni offerte su di un nucleo essenziale, si arrivano così ad enumerare una serie di caratteristiche sintomatiche di ciò che dovrebbe essere una metropoli<sup>79</sup> precisandosi, tuttavia,

<sup>76</sup> Qualche anno più tardi Perben, *rapporteur* de la *loi* che ha istituito le *Métropoles*, diceva: «Non sarebbe stato realistico tentare di immaginare le “*métropoles*” del domani, senza avere un'idea precisa del contenuto della realtà metropolitana francese attuale, della sua posizione, quindi della sua attrattività in Europa. La Francia tiene onorabilmente, a volte anche in maniera apprezzabile, la posizione ed il ruolo che le sono stati proprî nel corso degli ultimi secoli. Ma il riferimento alla storia ed a quanto è stato acquisito è del tutto insufficiente per rispondere alle sfide più grandi rappresentate dalla mondializzazione delle economie ed alla attuazione delle dinamiche dello sviluppo sostenibile. // Nessun modello di sviluppo urbano è migliore di un altro. Più che mai, le città francesi ed europee traggono la loro forza e la loro ricchezza dall'inserimento nelle risorse e nelle dinamiche del sistema urbano europeo nel suo insieme. Spetta all'insieme degli attori, pubblici e privati, politici, imprenditoriali ed associativi, dopo aver osservato la realtà attuale, di definire gli obiettivi e le prospettive da raggiungere e, in seconda battuta, di intraprendere le azioni necessarie per permettere alle metropoli francesi di rinforzarsi nella rete urbana europea» (D. PERBEN, *Imaginer les métropoles d'avenir. Rapport*, Paris 2008, su [www.ladocumentationfrancaise.fr](http://www.ladocumentationfrancaise.fr), 31).

<sup>77</sup> CONSEIL ÉCONOMIQUE, SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL, *Métropoles et structuration du territoire*, cit., 15, 53 e 79.

<sup>78</sup> CONSEIL ÉCONOMIQUE, SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL, *Métropoles et structuration du territoire*, cit., 75.

<sup>79</sup> In particolare: 1) «*ampiezza dell'agglomerazione*: generalmente al di sotto dei 500.000 abitanti, che rappresenterebbe la soglia critica»; 2) «*densità, diversità e diversificazione delle popolazioni e delle attività*: ampia gamma di attività differenti, complementari o concorrenti, presenza di funzioni terziarie superiori, economie d'agglomerazione, esternalità positive; questa densità comporta un'assicurazione contro i rischi, rischi di perdita d'attività per le imprese, rischi di perdita dell'impiego per i lavoratori retribuiti (in caso di licenziamento, essi possono ritrovare lavoro più facilmente e le imprese non subiscono le pressioni di prossimità che subirebbero nelle piccole città)»; 3) «*rete di servizi*: le metropoli sono degli spazi di attrazione e di diffusione, catalizzatrici di flussi (di attività, d'informazioni, d'innovazione); esse sono il punto di articolazione dei servizi: servizi d'impresa (sub-

che essa non è ovunque uguale, ed i suoi connotati cambiano a seconda della realtà cui il termine si riferisce. Così, ad esempio, deve rilevarsi come, in Francia, «le più grandi metropoli del Sud funzionano, più spesso, su di un modello assai differente rispetto a quello descritto in questa riflessione; esse attirano molto di più la povertà»<sup>80</sup>. Alla fine il *Cesef* arriva ad adagiarsi su di una definizione di massima, che poi verrà declinata per ogni realtà urbana francese<sup>81</sup>.

3.3 *Il comitato Balladur*. – Negli anni successivi il dibattito sulla gestione del territorio metropolitano ha continuato ad appassionare la dottrina e la politica francese<sup>82</sup>, parallelamente ad una discussione più generale relativa al sistema del governo locale in Francia ed alle esigenze di semplificazione.

Tale dibattito ha poi portato alla *loi* n. 2010-1563 del 16 dicembre 2010 la quale, riformando profondamente il sistema delle *collectivités territoriales* a li-

appalti, filiali di multinazionali), servizi tecnici d'innovazione, di trasporti, di tecnologie dell'informazione e della comunicazione (TIC), servizi sociali, di affinità, di poteri»; 4) «punti di forza e attrattività: influenza esterna, financo internazionale, aumento del potere di comando su di un'area più importante, financo dominazione»; 5) «irreversibilità: la metropoli risulta da processi cumulativi ed irreversibili, ciò che la differenzia dalla città: la città può conoscere il declino, mentre la metropoli trae dalla sua diversità gli elementi per rinnovarsi verso una nuova dinamica» (CONSEIL ÉCONOMIQUE, SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL, *Métropoles et structuration du territoire*, cit., 78).

<sup>80</sup> CONSEIL ÉCONOMIQUE, SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL, *Métropoles et structuration du territoire*, cit., 78.

<sup>81</sup> «La metropolizzazione è all'incrocio tra le logiche regionali, nazionali e della mondializzazione, con i suoi effetti positivi (creazione di ricchezza) e quelli negativi (massificazione delle esclusioni). La metropoli è una tappa della crescita urbana che si caratterizza per aver raggiunto particolari soglie quantitative e qualitative. Si tratta di una grande città che si estende sempre di più, che concentra popolazioni e impiego, che riunisce delle attività diversificate che comportano numerose funzioni terziarie superiori, che sviluppa sempre più servizi al pari delle altre grandi città. Ovunque nel mondo, la popolazione tende a raggrupparsi in insiemi urbani sempre più vasti: molto densi e costituiti a cerchi concentrici ovvero più lineari lungo i litorali ovvero, ancora, sotto forma di aree metropolitane» (CONSEIL ÉCONOMIQUE, SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL, *Métropoles et structuration du territoire*, cit, 15).

<sup>82</sup> A tal riguardo, e per quanto riguarda lo specifico aspetto del governo metropolitano, possono richiamarsi, anche per ulteriori riferimenti bibliografici: CH. LEFÈVRE, *Gouverner les métropoles*, Paris 2009; E. NÉGRER, J. PRÉAU, PH. TEILLET (a cura di), *Intercommunalités. Le temps de la culture*, Grenoble 2008; PH. ESTÈBE, *Gouverner la ville mobile*, Paris 2008; A. FAURE, PH. LERESCHE, P. MULLER, S. NAHRATH (a cura di), *L'action publique à l'épreuve des changements d'échelle*, Paris 2007; E. FRIEDBERG, *L'intercommunalité a réussi, rendons-la à la démocratie*, in *Pouvoirs locaux*, n. 72/2007, 36-40; V. CHOMENTOWSKI, *L'intercommunalité sur un plateau*, in *Pouvoirs locaux*, n. 73/2007, 11-14; R. QUINCEROT (a cura di), *La métropolisation relance le débat institutionnel*, in *Rev. urb.*, «Métropole en question, métropole en action», hors-série n. 28, marzo-aprile 2006, 41 ss.; E. NÉGRER, *La question métropolitaine*, Grenoble 2005; COUR DE COMPTES, *L'intercommunalité en France*, Paris 2005; M. CH. BERNARD-GÉLABERT, *Quel avenir pour l'intercommunalité ?*, in *RF fin. publ.*, n. 81/2003, 241-253; B. JOUVE, CH. LEFÈVRE (a cura di), *Métropoles ingouvernables. Les villes européennes entre globalisation et décentralisation*, Paris 2002. Per un approccio sociologico-urbanistico al problema si vedano i classici lavori di F. ASCHER, da ultimo *L'Âge des métropoles*, Paris 2009. Per studi precedenti al 2002 si richiama la bibliografia contenuta in CONSEIL ÉCONOMIQUE ET SOCIAL, *Métropoles et structuration du territoire*, cit. Da apprezzare anche la bibliografia presentata da D. PERBEN, *Imaginer les métropoles d'avenir*, cit.

vello legislativo con un'ampia modifica del CGCT, istituisce per la prima volta le *métropoles*. Tale legge, oggi in larghissima parte superata dalla n. 58 del 27 gennaio 2014 (v. *infra*, § 4), è stata approvata a seguito di una lunga discussione (tre letture parlamentari), l'intervento del *Conseil Constitutionnel*<sup>83</sup> – che ha censurato l'art. 6 del progetto – e la istituzione di una Commissione bicamerale (“*Commission mixte paritaire*”) che è infine riuscita a trovare un accordo *in extremis*.

Il progetto di fondo prende le mosse da un discorso del *Président de la République* Nicolas Sarkozy che, nel 2008, ha dichiarato di voler procedere ad una riforma delle collettività territoriali. Gli obiettivi iniziali della riforma sono ben individuati in un discorso del Presidente del 2008, con il quale quest'ultimo annunciava l'approvazione da parte del Consiglio dei Ministri di un decreto che istituiva un *Comité pour la réforme des collectivités locales*<sup>84</sup>, presieduto da Eduard Balladur. In tale discorso, tra le molte cose, veniva posta l'attenzione sulla “questione delle grandi metropoli” e sulla necessità di adottare “soluzioni diversificate secondo il territorio”, invitando il *Comité* a proporre delle soluzioni “innovative e audaci”. L'istituzione del Comitato (c.d. “*Comité Balladur*”) ha dunque costituito il “primo passo” per una riforma del sistema da molti auspicata<sup>85</sup>.

Il Comitato Balladur, nella sua relazione finale, accompagnata dai due progetti di legge, sintetizzò le riflessioni svolte in venti proposte, tra le quali erano

<sup>83</sup> *Conseil Constitutionnel, décision* n. 2010-618 DC, cit., 22181. Su tale decisione v. R. BOUSTA, *Les sages choisissent la prudence*, in *LPA*, n. 14, 2011, 5; J.C. DOUENCE, *La nouvelle répartition des compétences, gage de clarification*, *JCP A*, n. 14, 2011, 40; S. LAMOUROUX, *La réforme des collectivités territoriales et le Conseil constitutionnel*, *RFDC*, 2012, 83; A. MARCEAU, *Le Conseil constitutionnel est-il toujours le garant de la libre administration?*, *RFDC*, 2011, 789; G. MARCOU, *Le Conseil constitutionnel et la réforme des collectivités territoriales*, *AJDA*, 2011, 129; M.C. ROUAULT, *La loi de réforme des collectivités territoriales au crible du Conseil constitutionnel*, *JCP A*, n. 2, 2011, 16; M. VERPEAUX, *Les ambiguïtés constitutionnelles entretenues du droit constitutionnel des collectivités territoriales*, *AJDA*, 2011, 99.

<sup>84</sup> N. SARKOZY, *Déclaration sur la réforme des collectivités locales. Installation du Comité pour la réforme des collectivités locales, présidé par Édouard Balladur*, su [www.discours.vie-publique.fr](http://www.discours.vie-publique.fr), Paris, 22 ottobre 2008.

<sup>85</sup> La *ratio* sottesa all'istituzione del *Comité Balladur* viene ben sintetizzata dal *Secrétaire d'État à l'intérieur et aux collectivités territoriales* (che all'epoca doveva essere Alain Marleix) in una risposta data ad una interrogazione parlamentare postagli dall'On. Yvan Lahu all'*Assemblée nationale*: «L'organizzazione territoriale della Francia conosce oggi un gran numero di livelli di decisione. Questa situazione si traduce in una certa confusione nell'esercizio delle competenze da parte delle *collectivités* e nella ripartizione dei loro mezzi finanziari, si tratti di ricette fiscali o di concorsi dello Stato. Per porvi rimedio, il Presidente della Repubblica ha affidato al signor Édouard Balladur la presidenza del Comitato per la riforma delle *collectivités locales*. Tale Comitato è incaricato di studiare le misure adeguate per semplificare le strutture delle *collectivités locales*, a chiarire la ripartizione delle loro competenze, a permettere una migliore allocazione dei loro mezzi finanziari, così come di formulare qualunque altra proposta che riterrà utile. Rimetterà il suo rapporto al Presidente della Repubblica entro il 1° marzo 2009» (A. MARLEIX, *Réponse*, in *JO, Assemblée nationale – Débats parlementaires*, n. 49-53, 2 dicembre 2008, 10498).

annoverate: l'introduzione dell'elettività a suffragio universale degli organi deliberanti degli EPCI a fiscalità propria (n. 7); la creazione con legge delle prime undici *métropoles* (Lille, Marseille, Bordeaux, Toulouse, Nantes, Nice, Strasbourg, Rouen, Toulon e Rennes), lasciando poi la possibilità ad altre intercomunalità di accedere a tale istituto (n. 8)<sup>86</sup>; il riconoscimento della clausola generale delle competenze (v. *supra*, § 2.2., b)) alle sole *métropoles* ed ai Comuni, specializzando invece le competenze dei *départements* e delle Regioni (n. 11); la creazione di una *collectivité locale* a statuto speciale denominata «Grand Paris» sul territorio di Parigi e dei *départements* di Seine-Saint-Denis, Val-de-Marne e Hauts-de-Seine (n. 18)<sup>87</sup>.

La *Métropole*, come presentata dal Comitato, si iscrive “al livello comunale” e serve a dare un “nuovo impulso” e “forza sufficiente” alle “più importanti” tra le “agglomerazioni” urbane, introducendo nell’ordinamento una vera e propria *collectivité territoriale*, più dinamica e più autonoma rispetto alle “vecchie” “*communautés urbaines*” che, invece, non hanno lo *status* di *collectivités territoriales*. In altri termini la *métropole* è un ente associativo di Comuni che “ascende” allo *status* di *collectivité territoriale*; essa prende il posto dei Comuni che sostituisce, acquisendone, in linea di principio, le competenze; i Comuni re-

<sup>86</sup> Premesso che ogni proposta era accompagnata da una breve esplicazione, colpisce il fatto che relativamente alla proposta n. 8 il Comitato si fosse dilungato di più rispetto alle altre diciannove. In particolare, la proposta in esame era così sintetizzata: «A/. Nel 1966 sono state create, con legge, le *communautés urbaines*. Per dare un nuovo impulso alle più importanti tra queste e dotare il nostro Paese di agglomerazioni munite di una forza sufficiente, si propone di creare, con legge, entro il 2014, un primo gruppo di *métropoles* (Lyon, Lille, Marseille, Bordeaux, Toulouse, Nantes, Nice, Strasbourg, Rouen, Toulon e Rennes), alle quali potranno aggiungersi, se lo ritengono, le altre intercomunalità che soddisfino le condizioni stabilite dalla legge stessa. B/. Le *métropoles* così costituite saranno delle *collectivités locales* a statuto speciale che esercitano, oltre ad alcune competenze dei Comuni, le competenze, soprattutto sociali, devolute ai *départements*. C/. Sia i Comuni membri delle *communautés urbaines* o d'*agglomération* sulla base e nel perimetro sul quale saranno create le *les métropoles* avranno lo *status* di “villes” [lett. “città”], persone morali di diritto pubblico dotate di competenze e di risorse fiscali proprie e di Consigli eletti. In tal caso i consiglieri metropolitani saranno eletti sulla stessa lista e lo stesso giorno dei consiglieri comunali, secondo le modalità già descritte per le altre elezioni simultanee raccomandate da questo Comitato. Sia i Comuni membri delle *communautés urbaines* o d'*agglomération* sulla base e nel perimetro sul quale saranno create le *les métropoles* conserveranno lo *status* di *collectivité locale*, ciò che implicherebbe che siano modificate le disposizioni del 5° comma dell’art. 72 della Costituzione, che impediscono la subordinazione di una *collectivité locale* ad un'altra. In tale ipotesi, i consiglieri metropolitani saranno 124, sempre eletti sulla stessa lista e lo stesso giorno dei consiglieri comunali, secondo le modalità già descritte» (E. BALLADUR, «*Il est temps de décider*», cit., 123-124).

<sup>87</sup> Il progetto “*Gran Paris*”, con il quale si propone di dare alla Regione dell’*Île-de-France* una autonomia e uno statuto particolare, ha poi seguito un percorso parallelo ma diverso, che ha portato all’approvazione di una legge ad esso dedicata (*loi* n. 2010-597 del 3 giugno 2010), per quanto oramai in parte superata dalla normativa del 2014 (v. *infra*, § 4.2.1, a)). Lo stesso Edouard Balladur, con una lettera del 5 maggio 2009 inviata al Presidente della Repubblica e contenuta come allegato nel rapporto finale del Comitato, segnalava come il *Comité* avesse preferito presentare due diversi progetti di legge: uno per la riforma generale delle *collectivités territoriales*, l’altro per il progetto *Grand Paris* (E. BALLADUR, «*Il est temps de décider*», cit., *Annexe n. 3*, 157).

stano in vita, e compongono la *Métropole*, ma sono, in qualche maniera, ad essa sottoposti. Tale sottoposizione si realizza, alternativamente, sia conferendo ai Comuni lo *status* di “*villes*”<sup>88</sup>, sia continuando a riconoscergli quello di *collectivité territoriale*. Nella prima ipotesi, i Comuni/*villes*, riuniti in un unico organo denominato “*conseil des villes*”, hanno la possibilità di “trasferire” alcune competenze alla *Métropole*, così come ai *Conseils métropolitains* è data la possibilità di “restituire” alcune competenze alle *villes*. Nel secondo caso considerato, invece, secondo il Comitato Balladur si renderebbe necessaria una revisione dell’art. 72, quinto comma, *Const. Fr.*, laddove prevede, in virtù del principio di pari-orinazione degli enti (v. *supra*, § 2.1), che nessuna *collectivité territoriale* possa esercitare forme di “tutela”, cioè di controllo, su di un’altra.

Nel quadro della proposta del *Comité Balladur*, quindi, la *Métropole* si poneva, nel particolare, come alternativa alle “vecchie” *communautés urbaines*” e, da un punto di vista più generale, come strumento di innovazione di tutto il sistema. Il quadro dell’intercomunalità lasciato “in eredità” dalla *loi Chevènement* – che, come abbiamo accennato, si proponeva di “snellire” il “millefoglie” dell’amministrazione territoriale francese – veniva, infatti, definito dal *Comité* come un “palliativo”<sup>89</sup>, e si poneva l’accento, invece, sui molti problemi irrisolti<sup>90</sup>. Così il *Comité*, preso atto anche dei suggerimenti provenienti dalla dottrina, aveva individuato varie soluzioni a tali problemi: rafforzamento degli EPCI, elezione dei loro organi e, infine, trasformazione di alcuni EPCI in vere e proprie *collectivités territoriales*: le *Métropoles*<sup>91</sup>.

Naturalmente nel disegno del *Comité* era previsto anche che la *Métropole* assumesse su di sé alcune competenze delle *collectivités territoriales* di livello “superiore” ai Comuni, e in particolar modo dei *départements*. Questi ultimi sono portati ad uno “svuotamento” di tutte le funzioni e le loro competenze passano sostanzialmente alla *Métropole*. Il quadro complessivo, in questo modo, non perde di coerenza, ma anzi ne assume. Tra gli obiettivi principali della riforma, infatti, doveva esserci quello, individuato dal Presidente Sarkozy, della semplificazione del “millefoglie amministrativo” (espressione cara ai giuristi francesi, anche se il Verpeaux la ritiene «*un peu galvaudée*»<sup>92</sup>). Così, nel progetto

<sup>88</sup> Nota a tal riguardo J.-C. DOUENCE, *Les métropoles*, cit., 259, che i Comuni trasformati in *villes* sono investiti da una sorta di *capitis deminutio* «dal momento che esse cesserebbero di essere delle *collectivités territoriales*».

<sup>89</sup> «Un palliatif fut trouvé à cet ébec par les dispositions législatives qui ont entendu développer la coopération intercommunale. Ce fut notamment l’objectif poursuivi, et atteint, par la loi n° 99-586 du 12 juillet 1999, dite loi Chevènement, qui a permis, en quelques années, l’éclosion d’un grand nombre d’établissements publics de coopération intercommunale (EPCI)» (E. BALLADUR, «Il est temps de décider», cit., p. 40).

<sup>90</sup> E. BALLADUR, «Il est temps de décider», cit., 40 ss.

<sup>91</sup> E. BALLADUR, «Il est temps de décider», cit., 44 ss. e 78.

<sup>92</sup> M. VERPEAUX, *La jupe-culotte et le chemin de croix. La réforme des collectivités territoriales*, in *AJDA*, n. 23/2013, 1321.



Balladur, la *Métropole*, da un lato, assorbe tutte le forme di cooperazione intercomunale che si trovano nel territorio che le spetta, facendole scomparire e rimpiazzandole con uno strumento di gestione più efficiente ed autonomo e, dall'altro, rende di fatto inutili i *départements*, le cui funzioni intercomunali possono ora essere esercitate da una vera e propria *collectivité territoriale* calibrata, però, non già sulla mera ripartizione territoriale bensì su quella che potremmo chiamare la "territorialità funzionale"<sup>93</sup>, mentre quelle di altro tipo possono passare alla Regione o alle associazioni tra *Métropoles* (o tra *Métropoles* e *Communes*).

3.4. *I problemi delle métropoles EPCL*. – Malgrado i "buoni propositi" del Comitato Balladur, la soluzione poi adottata dal Legislatore nel 2010 ha preso strade diverse a causa, soprattutto, di una nutrita opposizione che non la riteneva necessaria<sup>94</sup> o che la riteneva essere eccessivamente penalizzante per i Comuni. Anche il *Cesef* e l'opinione pubblica non avevano mancato di segnalare alcune perplessità<sup>95</sup>. La dottrina, invece, pur formulando alcuni appunti critici su singoli aspetti del progetto Balladur, si dimostrava essere nel complesso abbastanza favorevole alle proposte del *Comité*<sup>96</sup>, criticando anzi gli "aggiusta-

<sup>93</sup> Su tale concetto sia consentito richiamare ancora GIU. SERGES, *Alla ricerca della definizione*, cit.

<sup>94</sup> Come nota M. VERPEAUX, *Introduction*, in E. LANDOT, B. MALHEY, M. VERPEAUX, *op. cit.*, 15, «la volontà del Presidente della Repubblica, nell'autunno 2008, di operare una riforma delle *collectivités territoriales* poteva sembrare sorprendente. La necessità di una tale riforma non era del tutto scontata, soprattutto dopo la revisione costituzionale operata dalla *l. const.* n. 2003-276 [...] e la promulgazione della *l.* n. 2004-809 [...], che costituivano gli elementi principali del c.d. "atto II" della decentralizzazione, iniziata nel 1982. L'utilità di un "atto III" non era reale, agli occhi degli oppositori, se non per contribuire ad un reale sviluppo della decentralizzazione. Ora, i critici che hanno denunciato il ritorno dello Stato, o la scrittura di un vero e proprio "atto I" della ri-centralizzazione non sono mancati» (sul punto v. anche *infra*, nota n. 95).

<sup>95</sup> Si veda, ad esempio, l'articolo di P. MAUROY, *La réforme territoriale, une "recentralisation" qui n'ose pas dire son nom*, su *Le Monde*, 19 gennaio 2010. Quanto al *Cesef*, esso rimproverava una certa ambiguità relativa alla definizione generale di metropoli usata dal *Comité Balladur*: «Il CESE[f] stima tuttavia che delle precisazioni dovrebbero essere apportate sulla definizione del termine *métropole*: si tratta di grandi città o delle reti di servizi delle grandi città (come quelle della *côte d'Opale*), di metropoli regionali (che possono essere in duopolio come *Nancy-Metz*) o di *métropoles* a vocazione europea o internazionale (se ne contano, ad oggi, sei o sette)? La *métropole* deve essere assimilata alla struttura intercomunale o a ciò che i geografi chiamano l'area urbana?» (CONSEIL ÉCONOMIQUE, SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL, *Avis et rapport pour la réforme des collectivités locales*, *Mandature 2004-2009, Séance des 3 e 4 novembre 2009*, su [www.lecese.fr](http://www.lecese.fr), 28).

<sup>96</sup> Tra i molti saggi e articoli pubblicati in quel periodo, alcuni dei quali sono già richiamati in questo lavoro, notevoli, per la ricchezza degli interventi, sono i lavori contenuti in J.-C. NÉMÉRY (a cura di), *Quelle nouvelle réforme pour les collectivités territoriales*, Paris 2010, pubblicato a esattamente un anno dal progetto Balladur, in concomitanza con la presentazione al *Sénat* dei progetti di legge. Tra i saggi contenuti in questo volume, tutti di grande interesse, sono specificamente dedicati alla questione delle *Métropoles* e dell'intercomunalità: G. MARCOU, *La réforme territoriale. Analyse du nouveau projet de réforme des collectivités territoriales*, 21-80; J.-M. PONTIER, *L'enchevêtrement des compétences*, 107-118; N. PORTIER, *L'intercommunalité au tournant*, 119-132; F. RANGEON e N. SANSON, *Communes, intercommunalités, métropoles et démocratie locale. La distinction entre villes et*

menti” imposti dal *Sénat*<sup>97</sup> al progetto di legge originario.

In ogni caso, sia pure con molte difficoltà, alla fine la riforma «ha dunque trionfato sui numerosi ostacoli»<sup>98</sup> ed è arrivata ad approvazione il 16 dicembre 2010 (*l. n. 2010-1563*), anche se tale “trionfo” appare di portata piuttosto ridotta, almeno riguardo alle aspettative. La necessità di trovare un compromesso ha infatti portato ad una complessiva attenuazione delle proposte del Comitato Balladur. Tra le differenze che più risaltano vi è, da un lato, quella del mancato riconoscimento dello *status* di *collectivités territoriales* alle *métropoles*, che vengono invece introdotte nell’ordinamento quali EPCI a fiscalità propria, e, dall’altro, la integrale rimessione della istituzione del nuovo ente alla volontà dei Comuni interessati. Di fatto «lo sviluppo metropolitano ne esce completamente lasciato al libero arbitrio dei Comuni, sia direttamente, sia tramite la mediazione dei loro rappresentanti in seno agli EPCI»<sup>99</sup>.

Non deve, dunque, stupire come il proposito del superamento della riforma del 2010 sia stato centrale nella campagna elettorale dell’allora candidato del *Parti socialiste* (PS) François Hollande il quale, una volta eletto Presidente, nel suo discorso per la *Cérémonie d’investiture* ha ribadito, coerentemente con quanto promesso, l’intenzione di procedere ad una nuova riforma della decentralizzazione<sup>100</sup>. Da tale intenzione è poi nata la legge del 2014, sulla quale ci soffermeremo successivamente (v. *infra*, § 4).

Per altro verso, tuttavia, non può neppure parlarsi di un vero e proprio “fallimento” delle *métropoles*-EPCI del 2010, sol che si pensi che, come già accennato, esse sono state istituite o, per meglio dire, ne è stata istituita una, quella di Nizza. Ciò significa, dunque, che non può dirsi che il sistema di governo metro-

*agglomérations*, 133-146; E. KERROUCHE, *Les logiques d’approfondissement de l’intercommunalité en France*, 147-154; J.-L. ALBERT, *Le devenir de l’intercommunalité*, 155-164; I. MULLER-QUOY, *La Métropole: contours juridiques*, 165-174; J. FIALAIRE, *Quelles perspectives pour les métropoles?*, 175-185; N. KADA, *Réforme territoriale et intercommunalité. Y-a-t-il un pilote (étatique) dans l’avion?*, 185-194; F. DURAND, *Réflexions complémentaires sur les métropoles*, 237-240; F. THURIOT, *Réflexions complémentaires sur l’intercommunalité*, 41; J.-C. DOUENCE, *La spécialisation des compétences*, 245-254; J.-D. DREYFUS, *La correction (ou le contournement) de la spécialisation des compétences par le jeu de la délégation de compétence*, 255-262; E. NÉGRIER, *La différenciation positive*, 315-324; M. CASCALES, *L’avenir contingent de la commune*, 325-332; H. WOLLMANN, *La réforme des collectivités locales. Vers un «big bang» ou une autre «mini-réforme?»*, 349-358; A. LUCARELLI, *La chute des Communes et le triomphe de l’intercommunalité. Aspects de droit comparé*, 359-368.

<sup>97</sup> Va detto, infatti, che è stato soprattutto il Senato ad essersi opposto alla riforma, mentre l’Alta Assemblea si è rivelata, al contrario, piuttosto favorevole alle proposte del progetto Balladur. Come nota E. NÉGRIER, *Métropolisation et réforme territoriale*, in *RF adm. publ.*, 2012/1 n. 141, 81, tra i due “rami” del Parlamento si è animata una polemica, con «con l’Assemblée piuttosto “metropolista” ed il Sénat genericamente dipartimentalista».

<sup>98</sup> M. VERPEAUX, *Des ambitions aux lois*, cit., 75.

<sup>99</sup> E. DESCHAMPS, *Métropole et pôle métropolitain dans la loi du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales*, in *AJDA*, n. 20/2011, 1134. Sui Pôles métropolitaines si veda *infra*, § 3.5.

<sup>100</sup> F. HOLLANDE, *Discours pour la cérémonie d’investiture, Palais de l’Élysée*, Martedì 15 maggio 2012, su [www.elysee.fr](http://www.elysee.fr).



politano introdotto dalla legge del 2010 sia rimasto inattuato. Si tratta di una conquista non da poco, se si pensa – in ottica comparatistica – che le Città Metropolitane, introdotte nell'ordinamento italiano sin dal 1990 e poi riproposte da un corposo susseguirsi di successivi interventi legislativi e legislativo-costituzionali, non sono ancora state istituite (lo saranno solo a gennaio 2015).

Si può forse parlare, allora, di un “mezzo fallimento”, nella misura in cui la riforma ha avuto una portata molto ridotta rispetto alle aspettative.

Sarebbe di scarsa utilità analizzare, nel concreto, le singole disposizioni relative alla *métropole* della legge del 2010, visto che ormai sono state superate dalla normativa del 2014. Tuttavia è utile esaminare, sia pure brevemente, quali siano state le ragioni del “fallimento” della prima versione della *métropole* francese, poiché è sostanzialmente sulla volontà di risolvere i problemi legati alla legge del 2010 che si basa la nuova disciplina.

Dando uno sguardo anche alle critiche mosse dalla dottrina, questi sono, a nostro avviso, i punti che principalmente hanno decretato il parziale fallimento dell'ente in esame:

1. Un primo punto risiede, naturalmente, nel mancato riconoscimento dello *status* di *collectivité territoriale*, anche se esso ha giocato, in sé, un ruolo minore dal momento che, come abbiamo visto *supra* (§ 2.2), gli E.P.C.I. à *fiscalité propre* hanno ormai assunto un tal numero di competenze – e possono ancora assumerne – che, di fatto, il mancato riconoscimento di una competenza generale-residuale nei loro confronti non comporta necessariamente una decisiva diminuzione della loro potenziale efficacia. Non può tuttavia negarsi che, sotto questo profilo, il mancato riconoscimento dello *status* di *collectivité territoriale* nei confronti della *Métropole* comporti uno “snaturamento” nei confronti dell'ente immaginato dal *Comité Balladur* e alcune conseguenze indirette;

2. Tra tali conseguenze indirette vi è, o meglio vi era, il *deficit* democratico dato dal fatto che, in quanto EPCI, gli organi deliberanti delle *métropoles* non erano eletti a suffragio universale diretto e, come aveva saggiamente affermato il *sénateur* Michel Giraud già nel 1981, «la democrazia locale non esiste se non è partecipativa»<sup>101</sup>. Tuttavia questo problema, come già ricordato, è stato prontamente risolto dal legislatore francese (v. *supra*, § 2.2., a));

3. Una seconda conseguenza indiretta deriva dalla eccessiva somiglianza della *métropole* con la *communauté urbaine*, denunciata da parte della dottrina, sotto almeno tre distinti profili: la selezione delle competenze assegnate alla *métropole*; la debolezza fiscale; la “inappetibilità” politica del nuovo ente. Quanto alle competenze, il mancato riconoscimento dello *status* di *collectivité territoriale* comporta innanzitutto, come già ricordato, la non applicabilità all'ente in esame della clausola generale delle competenze. Si è ritenuto, in secondo luogo, che le competenze assegnate alla *métropole* caratterizzerebbero quest'ultima quale una

<sup>101</sup> M. GIRAUD, in *JO, Sénat déb.*, 5 novembre 1981, 2482.

sorta di “*super communauté urbaine*”<sup>102</sup>, in quanto la possibilità, per l’ente in esame, di esercitare delle competenze diverse da quelle tradizionalmente comunali (e in particolar modo quelle dei *départements* e, in minor misura, delle Regioni) è stata prevista in maniera troppo limitativa (con riferimento alle competenze economiche) od è comunque subordinata al previo consenso dei *départements* o delle Regioni<sup>103</sup>. Un terzo elemento di critica relativo alle competenze riguarda il possibile «conflitto d’interessi» tra la *métropole* ed il *département*, sia pure nell’ambito ristretto delle competenze che passano dal livello dipartimentale a quello metropolitano, dato dal fatto che la maggioranza del Consiglio del *département* sarebbe stata composta da eletti sul territorio metropolitano e avrebbe deliberato su dei servizi pubblici che non riguardavano la loro circoscrizione e su di un *budget* del quale una gran parte sarebbe stata spartita tra i due enti, venendosi così a creare una situazione di fatto per il quale il *département*, vera e propria *collectivité territoriale*, sarebbe divenuta una specie di «colonia» della *métropole*, semplice EPCI a fiscalità propria<sup>104</sup>. Un ulteriore elemento di critica, infine, riguarda non già la distribuzione di competenze tra *département* e *métropole*, bensì tra quest’ultima e i Comuni, dal momento che l’ente metropolitano, non differenziandosi di molto rispetto alle *communautés urbaines*, non avrebbe inciso adeguatamente «sui poteri dei Comuni», soprattutto con riferimento a talune materie (ad esempio le autorizzazioni urbanistiche)<sup>105</sup>;

4. Quanto alla “debolezza fiscale”, la critica sul punto è sostanzialmente della stessa natura di quella relativa alle competenze. La dottrina, infatti, rimprovera alle *métropoles* EPCI uno statuto fiscale e finanziario «del tutto identico a quello delle *communauté urbaines*»<sup>106</sup>, mentre, stando al progetto Balladur, «il salto qualitativo della *métropole* rispetto alle altre strutture intercomunali avrebbe dovuto misurarsi proprio rispetto al suo regime fiscale e finanziario»<sup>107</sup>.

5. Quanto alla “inappetibilità politica”, si tratta di un profilo che è intimamente legato non solo alla mancata previsione della *métropole* quale *collectivité territoriale*, dunque alla sua eccessiva somiglianza con la *communauté urbaine*, bensì anche alla rimessione alla volontà delle *collectivités territoriales* dell’istituzione dell’ente metropolitano. Le *métropoles*, infatti, presentavano un aspetto paradossale: figlie di un compromesso “al ribasso” rispetto alle proposte del Comitato Balladur, voluto per venire incontro alle rivendicazioni dei Comuni, e tut-

<sup>102</sup> G. MARCOU, *Les métropoles*, cit., 61 ss.

<sup>103</sup> G. MARCOU, *Les métropoles*, cit., 62.

<sup>104</sup> J.-C. DOUENCE, *Les métropoles*, cit., 261.

<sup>105</sup> E. DESCHAMPS, *Métropole et pôle métropolitain*, cit., 1135.

<sup>106</sup> E. DESCHAMPS, *Métropole et pôle métropolitain*, cit., 1135.

<sup>107</sup> G. MARCOU, *Les métropoles*, cit., 63. Sul punto cfr. anche: E. DESCHAMPS, *Métropole et pôle métropolitain*, cit., 1135; J.-C. DOUENCE, *Les métropoles*, cit., 266; M. HOUSER, *Le régime financier de la métropole à la croisée des chemins*, in F. LERIQUE, *À l’heure*, cit., 63-79, al quale si deve lo studio più approfondito sugli aspetti finanziari dell’ente in esame.

tavia proprio da questi ultimi ripudiate, perché divenuto “troppo” al ribasso, nel senso che, da un lato, non offrivano vantaggi decisivi rispetto alle *communautés urbaines* e, dall’altro, rimanevano geneticamente vocate a sostituirsi definitivamente ai Comuni, magari in un futuro più politicamente favorevole al compimento di questo ulteriore passo<sup>108</sup>. Essendo, dunque, integralmente rimessa alla volontà dei Comuni la loro istituzione, questi hanno preferito continuare ad avvalersi della *communauté urbaine*, piuttosto che sfruttare il nuovo ente il quale non offriva particolari vantaggi nell’immediato e avrebbe potuto mettere a repentaglio, nel futuro, la loro stessa esistenza. Vi è, inoltre, un altro profilo legato alla “inappetibilità politica”, vale a dire l’eventuale arricchimento di un ulteriore livello del “millefoglie amministrativo” francese che, contrariamente ai propositi del Comitato Balladur (v. *supra*, § 3.3), sarebbe derivata dall’istituzione dell’ente metropolitano, mettendo i Comuni che avessero voluto avvalersi del nuovo istituto davanti ad un quadro amministrativo ancora più complicato<sup>109</sup>;

6. Un ultimo punto degno di nota è quello legato alla insufficiente diversificazione delle soluzioni prospettate per ciascuna realtà metropolitana. L’unica possibilità offerta in tal senso dalla normativa del 2010 era quella di un volontario “scambio delle competenze” tra *Métropole* e *collectivités territoriales* di livello “superiore” rispetto ai Comuni, lasciato alla libera iniziativa degli stessi enti interessati. Si è ritenuto, dunque, che tale previsione non consentisse di diversificare sufficientemente l’ente metropolitano rispetto alle precipue caratteristiche di ciascuna realtà, non riuscisse cioè a raggiungere quell’equilibrio dato dalla «*différenciation positive*» di cui parlava il Négrier<sup>110</sup>. Questo profilo è stato notato, ad esempio, da Jean-François Brisson, il quale ritiene che la risposta data dal Parlamento francese al problema del governo delle grandi agglomerazioni «resti globalmente deludente» anche perché «la riforma territoriale non si interessa in quanto tale alla diversità dei territori» e «la questione delle relazioni dei nuovi territori metropolitani con gli altri spazi è largamente ignorata»<sup>111</sup>. Si vedrà a breve (*infra*, §§ 4.1, a) e c), et 4.2)) come, di fatto, la preoccupazione di diversificare le soluzioni secondo ciascuna realtà sia stata fra le principali, se non la principale, che hanno ispirato la nuova normativa in materia.

3.5. *I pôles métropolitains*. – La normativa del 2010 prevede un secondo nuovo ente di governo del territorio metropolitano, vale a dire il *pôle métropoli-*

<sup>108</sup> Si vedano, sul punto: N. PORTIER, *La coopération intercommunale dans la réforme des collectivités*, in *AJDA*, n. 2/2011, 84; E. NÉGRIER, *Métropolisation*, cit., 81; G. MARCOU, *Les métropoles*, cit., 64; E. NÉGRIER, *Métropolisation*, cit., 82.

<sup>109</sup> Cfr. E. DESCHAMPS, *Métropole et pôle métropolitain*, cit., 1135; M. VERPEAUX, *Les collectivités territoriales*, cit., 172; J.-M. PONTIER, *L’intercommunalité*, cit., 22; ID, *En attendant la prochaine loi*, in *AJDA*, n. 4/2011, 185.

<sup>110</sup> E. NÉGRIER, *La différenciation positive*, cit.

<sup>111</sup> J.-F. BRISSON, *La métropole, une chimère?*, in F. LERIQUE, *À l’heure*, cit., 26.

tain, inserito agli artt. L. 5731-1 ss. del CGCT dall'art. 20 della l. n. 2010-1563 e anch'esso oggetto di alcune modifiche da parte della l. n. 2014-58 del 27 gennaio 2014.

La previsione di questo ulteriore ente di governo del territorio metropolitano si spiega alla luce della distinzione, operata dal Comitato economico e sociale europeo, tra "Metropoli" e "Area metropolitana"<sup>112</sup>, alla quale il legislatore francese ha voluto dare seguito. Volendo molto semplificare, la differenza tra "area metropolitana" e "metropoli" starebbe in ciò: che solo la prima ammette al suo interno zone diverse da quelle esclusivamente urbane (e in particolar modo "rurali"), mentre la seconda è solo una zona urbana molto estesa<sup>113</sup>. Insomma la "metropoli" sarebbe la grande città ovvero la grande agglomerazione urbana, mentre la "area metropolitana" sarebbe l'area circostante la metropoli composta da realtà rurali e municipali ad essa legata.

Da un punto di vista giuridico, la differenza principale tra *Métropole* e *pôle métropolitain*, sta in ciò: che mentre la prima è un EPCI à fiscalité propre che raggruppa diverse *collectivités territoriales*, il secondo è un *établissement publics* che raggruppa diversi EPCI à fiscalité propre o, per essere più precisi, «un *syndicat mixte* per federare gli EPCI delle aree urbane»<sup>114</sup>.

I *pôles métropolitains* costituiscono una sorprendente innovazione. Si tratta, innanzitutto, della «prima volta che la legge attribuisce un oggetto urbano ad un *syndicat mixte*»<sup>115</sup>. In secondo luogo, i *pôles métropolitains*, almeno in teoria, possono anche avere territorio discontinuo, salvo quelli situati in zone transfrontaliere che «devono necessariamente essere costituiti su territori contigui e senza *enclaves*»<sup>116</sup>. Una terza caratteristica peculiare, infine, è data dal fatto che «il *pôle* appare come un *syndicat mixte* multifunzione che definisce lui stesso il suo interesse metropolitano»<sup>117</sup>.

I *pôles métropolitains* si presentano come uno strumento interessante di ge-

<sup>112</sup> «Bisogna ben distinguere tra "metropoli" e "aree metropolitane". Generalmente una metropoli è concepita come una grande città od un'agglomerazione, mentre una "area metropolitana" è l'insieme dato da una città molto grande, o da città importanti, e dalle altre municipalità e zone rurali che le attorniano. Di conseguenza, le aree metropolitane hanno una superficie molto più larga di quella delle metropoli» (COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN, *Avis sur les aires métropolitaines européennes: implications socio-économiques pour l'avenir de l'Europe*, in *JOUE (fr)*, 2007/C 168/02, 1, n. 2).

<sup>113</sup> La differenza tra zone "rurali" e zone "urbane" è di provenienza economica, ed è così ben sintetizzata dal *Cesef*, che richiama a sua volta la definizione fornita dall'*Institut national de la statistique et des études économiques* francese (INSEE): «l'unità urbana o agglomerazione riposa sulla continuità dell'abitato. Una unità urbana è l'insieme di uno o più Comuni il cui territorio sia parzialmente o totalmente coperto da una zona abitata di almeno 2.000 abitanti e le cui costruzioni siano separate da meno di 200 metri. Tutti i Comuni che non appartengono ad una unità urbana sono detti "rurali"» (CONSEIL ÉCONOMIQUE, SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL, *Avis 9/5/2003*, cit., 75).

<sup>114</sup> E. DESCHAMPS, *Métropole et pôle métropolitain*, cit., 1131.

<sup>115</sup> E. DESCHAMPS, *Métropole et pôle métropolitain*, cit., 1129.

<sup>116</sup> E. DESCHAMPS, *Métropole et pôle métropolitain*, cit., 1132.

<sup>117</sup> E. DESCHAMPS, *Métropole et pôle métropolitain*, cit., 1134.

stione del territorio metropolitano, che ha accattivato le simpatie dei Comuni molto più della *Métropole*, vista anche l'assenza di una "vocazione a sostituirsi" agli stessi e la flessibilità del suo statuto giuridico. Non è un caso che, dal 2010, si siano costituiti ben 12 *pôles métropolitains*, e molti altri sono ancora in corso di costituzione.

Tuttavia, a livello normativo, la *métropole*, che muove da intenzioni ben più ambiziose, resta senz'altro lo strumento privilegiato dal legislatore per l'amministrazione del territorio metropolitano, come risulta chiaramente dalla legge del 2014 che ci apprestiamo ad analizzare.

4. La legge di «modernizzazione dell'azione pubblica territoriale e di affermazione delle *métropoles*». – La legge n. 58 del 27 gennaio 2014<sup>118</sup> conferisce dunque, in conformità con il suo titolo, un posto centrale alle *métropoles*, ed è volta ad integrare ed innovare lo statuto giuridico di queste ultime rispetto alla legge del 16 dicembre 2010, conseguendo una nuova tappa del c.d. "atto III della decentralizzazione" francese (v. *supra*, nota n. 94).

Questo ulteriore intervento normativo è chiaramente orientato dalla volontà di fornire una risposta efficace al fatto urbano, alla globalizzazione e quindi, correlativamente, alla necessità di adattare, financo di ridefinire, i contorni dell'intelaiatura istituzionale classica dell'amministrazione territoriale francese.

Se è vero, infatti, che la nuova legge si iscrive nel solco di quella del 2010, è vero pure che essa, come già evidenziato, nasce, in buona sostanza, con il proposito di superare quest'ultima – che non aveva corrisposto le ambizioni iniziali – sviluppandone le potenzialità. Le *métropoles* diventano, ora, un istituto centrale dell'organizzazione territoriale, venendosi così a porre in essere una chiara rottura con il principio di uniformità che a lungo ha caratterizzato l'organizzazione delle *collectivités territoriales* francesi. Tale rottura si manifesta, come ha esattamente rilevato L. Janicot, con il fatto che lo statuto delle *métropoles* non è più uniforme, ma varia a seconda della singola metropoli<sup>119</sup>.

La legge in esame, infatti, riforma lo statuto giuridico delle *métropoles* di diritto comune e crea, in modo autoritativo, tre *métropoles* dotate di un proprio statuto particolare: Parigi, Lione e Marsiglia. Possiamo stimare, con B. Faure,

<sup>118</sup> Legge n. 2014-58, 27 gennaio 2014, JO n. 23, 28 gennaio 2014; CC *décision* n. 2013-687, DC del 23 gennaio 2014. Sull'argomento si vedano almeno: M. DEGOFFE, *L'organisation des métropoles*, RFDA, 2014, 481; B. FAURE, «*Penser le changement*» ou «*changer le pansement*», AJDA, 2014, 600; N. FERREIRA, *Les métropoles de droit commun*, AJCT, 2014, 249; L. JANICOT, *Les métropoles à statut particulier: le Grand Paris, Lyon et Aix-Marseille-Provence*, AJDA 2014, 613; N. KADA, *Les métropoles: vers un droit (peu) commun?*, AJDA, 2014, 619; F. LAURIE, *La métropole d'Aix-Marseille-Provence, une déclinaison statutaire d'un projet contesté*, AJCT, 2014, 245; G. LE CHATELIER, *La métropole de Lyon*, AJCT, 2014, 214; D. MABIN, *Quels enjeux pour la loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles?*, AJCT, 2014, 232.

<sup>119</sup> L. JANICOT, *Les métropoles*, cit., 613.

che «si assiste ad un sovra-sfruttamento della parola *métropole*, alla quale si richiede di designare, allo stesso tempo, quattro realtà giuridiche differenti»<sup>120</sup>. Ciò che, con tutta evidenza, pone non pochi problemi circa la comprensione e l'individuazione della definizione di tale categoria giuridica<sup>121</sup>.

Per ragioni di chiarezza espositiva, dunque, conviene analizzare preliminarmente le *métropoles* di diritto comune riformate e, solo in un secondo momento, quelle a statuto differenziato.

4.1 *La riforma dello statuto delle métropoles di diritto comune.* – La legge in esame riforma la disciplina del 2010 relativa alle *métropole* di diritto comune sotto tre aspetti. In particolare: viene fornita una diversa definizione giuridica dell'istituto (a); viene elaborata una nuova procedura istitutiva (b); vengono modificate le competenze assegnate in via generale all'ente (c).

a) *La nuova definizione giuridica delle métropoles di diritto comune.* – Il progetto di legge, depositato dal Governo nel 2013, definiva la *métropole* come un «*établissement public de coopération intercommunale* a fiscalità propria volto a riunire più comuni contigui e senza *enclave* in seno ad uno spazio di solidarietà, per elaborare e condurre insieme un progetto di pianificazione e di sviluppo economico, ecologico, educativo, culturale e sociale del relativo territorio al fine di migliorarne la competitività e la coesione. Essa valorizza le funzioni economiche metropolitane, la rete di trasporti pubblici e le risorse universitarie, di ricerca e d'innovazione»<sup>122</sup>.

Questa definizione è stata leggermente modificata nel testo definitivo, il quale prevede che «la *métropole* è un EPCI a fiscalità propria, volto a riunire più comuni contigui e senza *enclave* in seno ad uno spazio di solidarietà, per elaborare e condurre insieme un progetto di pianificazione e di sviluppo economico, ecologico, educativo, culturale e sociale del relativo territorio, al fine di migliorarne la coesione e la competitività e di concorrere ad uno sviluppo sostenibile e solidale del territorio regionale. Essa valorizza le funzioni metropolitane, le reti di trasporto pubblico e le risorse universitarie, di ricerca e d'innovazione, in uno spirito di cooperazione regionale ed interregionale e nell'intento di realizzare uno sviluppo territoriale equilibrato»<sup>123</sup>.

Possiamo dunque constatare un ampliamento dell'arco di obiettivi perseguiti dalla *métropole* ma, soprattutto, correlativamente, il prefigurarsi di un rapporto concorrenziale – o, comunque, di difficile articolazione – con la Regione, dal momento che le finalità perseguite dall'ente metropolitano s'iscrivono,

<sup>120</sup> B. FAURE, «*Penser le changement*», cit.

<sup>121</sup> Cfr. L. JANICOT, *Les métropoles*, cit., 619.

<sup>122</sup> Progetto di legge art. L. 5217-1 CGCT.

<sup>123</sup> Art. L. 5217-1 CGCT.



ormai, nell'ottica del «territorio regionale» e «in uno spirito di cooperazione regionale ed interregionale».

Come già premesso, la legge del 27 gennaio 2014 modifica, poi, anche il procedimento istitutivo delle *métropoles*.

*b) La consacrazione della creazione autoritativa.* – Sin dall'inizio la modalità di creazione delle nuove *métropole* era stata concepita, dal Governo, come un procedimento di tipo autoritativo. Il progetto di legge governativo disponeva, infatti, che fossero «trasformati in *métropole* gli EPCI a fiscalità propria che form[assero] un insieme di più di 400.000 abitanti all'interno di un'area urbana, ritenuta tale dall'Istituto Nazionale di Statistica e degli Studi Economici (INSEE), di più di 500.000 abitanti»<sup>124</sup>.

Tale procedimento istitutivo, tuttavia, non aveva ricevuto unanime consenso. Così, in occasione della prima lettura, il Senato lo aveva trasformato da autoritativo a volontario, lasciando così ai soggetti locali coinvolti la mera facoltà di creare la *métropole*<sup>125</sup>.

Nel corso delle successive letture del progetto di legge è stata poi trovata una forma di compromesso tra le due posizioni, consistente nel prevedere, in alcuni casi, la creazione imposta dal legislatore e, in altri, quella volontaria, anche se, a ben vedere, il procedimento principale resta il primo, mentre il secondo assume rilievo solamente in via residuale.

Il 1° gennaio 2015 saranno così trasformati in *métropole*, con decreto, «gli EPCI a fiscalità propria che formino, alla data prevista per l'istituzione delle *métropole*, un insieme di più di 400.000 abitanti all'interno di un'area urbana, ritenuta tale dall'INSEE, di più di 650.000 abitanti»<sup>126</sup>. Quando tali soglie demografiche sono raggiunte, dunque, la trasformazione in *métropole* avviene di diritto.

La creazione volontaria, invece, è condizionata da diversi fattori e riguarda due tipi diversi di EPCI. Da una parte, possono accedere allo *status* di *métropole* «gli EPCI a fiscalità propria che formino, alla data prevista per l'istituzione delle *métropole*, un insieme di più di 400.000 abitanti e che includano nel proprio perimetro il capoluogo di regione». Dall'altra, analoga possibilità è concessa agli EPCI che costituiscano «centri di una *zone d'emploi*<sup>127</sup> di più di 400.000 abitanti, ritenuta tale dall'INSEE», e che esercitino in luogo dei Comuni le competenze assegnate alle *métropoles* di diritto comune. Sono altresì prese in conside-

<sup>124</sup> Progetto di legge art. L. 5217-1, comma 2, CGCT.

<sup>125</sup> Secondo tale approccio, avrebbero potuto ottenere lo statuto di *métropole* gli EPCI a fiscalità propria che formassero, alla data della loro creazione, un insieme di più di 400.000 abitanti all'interno di un'area urbana, ritenuta tale dall'INSEE, di più di 650.000 abitanti.

<sup>126</sup> Art. L. 5217-1, comma 2, CGCT.

<sup>127</sup> Secondo la chiara definizione fornita dall'istituto INSEE ([www.insee.fr](http://www.insee.fr)) una *zone d'emploi* «è uno spazio geografico all'interno del quale la maggior parte della popolazione attiva risiede e lavora e nella quale gli stabilimenti ivi operanti possono trovare l'essenziale della manodopera necessaria per occupare gli impieghi offerti».

razione «le funzioni del comando strategico dello Stato e le funzioni metropolitane effettivamente esercitate sul territorio dell'EPCI, così come il suo ruolo in materia di equilibrio del territorio nazionale»<sup>128</sup>.

In tali ipotesi, è preliminarmente richiesto l'accordo dei 2/3 dei Consigli municipali dei Comuni interessati che rappresentino più del 50% della popolazione dell'area o, in alternativa, l'accordo della metà dei Consigli municipali che rappresentino i 2/3 della popolazione. Si tratta dei classici criteri previsti per la creazione degli EPCI.

La legge in esame, infine, ridefinisce le competenze metropolitane.

c) *La ridefinizione delle competenze.* – La determinazione delle competenze, per le *métropoles* di diritto comune, ha subito alcune modifiche nel corso del dibattito parlamentare.

La legge, promulgata il 27 gennaio 2014, assegna alla *métropole* competenze di diversa natura. Innanzitutto, essa esercita di diritto, in luogo dei Comuni, una lunga lista di competenze comunali (tra le quali possiamo ricordare: lo sviluppo e la pianificazione economica, sociale e culturale; la pianificazione dello spazio metropolitano; la politica locale dell'abitazione; la politica della città; la gestione dei servizi collettivi; la protezione e la valorizzazione dell'ambiente, *etc.*), secondo una logica d'assegnazione simile a quella che caratterizzava le *communautés urbaines*. Le legge precisa che, trattandosi di competenze così numerose, il loro trasferimento può essere sia integrale, sia temperato in virtù dello specifico «interesse metropolitano» da conseguire, concepito su basi analoghe a quelle dell'«interesse comunitario» degli EPCI a fiscalità propria.

Di là da questo “nucleo duro” di competenze propriamente metropolitane, nel quale vengono inglobate tutte le funzioni relative agli obiettivi di pianificazione e sviluppo urbano, le *métropoles* possono poi farsi carico dell'esercizio delle competenze che verranno loro delegate dagli altri enti pubblici, a partire dallo Stato, confermando l'evoluzione dello statuto degli EPCI già intrapresa con la revisione costituzionale del 2003<sup>129</sup>, venendo così ad emanciparsi da un attaccamento esclusivo ai Comuni che la compongono.

<sup>128</sup> Art. L. 5217-1, comma 2, CGCT.

<sup>129</sup> Legge costituzionale n. 2003-276 del 28 marzo 2003, relativa all'organizzazione decentralizzata della Repubblica, JO del 29 marzo 2003, 5568. Sul punto si vedano almeno: G. DRAGO, *Les principes de répartition des compétences entre l'État et les collectivités territoriales après la réforme constitutionnelle du 28 mars 2003: clarification ou continuité ?*, in G. GUIHEUX (a cura di) *La mise en œuvre de la décentralisation: étude comparée France, Belgique, Canada, Bruxelles, LGDJ*, 2006, 32; B. FAURE, *La révision constitutionnelle de 2003, Vérités dix ans après*, AJDA, 2013, 1328; J.C. GROSHENS, J. WALINE, *A propos de la loi constitutionnelle du 28 mars 2003*, *Mélanges en l'honneur de P. Amselek*, Bruxelles 2005, 375; H. RIHAL, *Le statut constitutionnel des collectivités territoriales issu de la loi constitutionnelle du 28 mars 2003: entre innovations et complexités*, RFAP, 2003, 549; M. VERPEAUX, *La loi constitutionnelle du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République: libre propos*, RFDA 2003, 661.



La *métropole*, disponendo della competenza di programmazione delle politiche dell'abitazione, può, così, beneficiare di alcune competenze delegate dallo Stato nell'ambito specifico dell'abitazione e dell'alloggio. Essa può, inoltre, esercitare delle competenze dipartimentali all'interno del suo perimetro, nei limiti di una convenzione stipulata con il *Département* (attribuzione degli aiuti a titolo di fondo di solidarietà per l'alloggio; missioni conferite al servizio pubblico dipartimentale dell'azione sociale; adozione, adattamento e messa in opera del programma dipartimentale di inserzione; aiuti ai giovani in difficoltà; atti di prevenzione specializzata nei confronti dei giovani e delle famiglie in difficoltà o in rottura con il loro ambiente; gestione di strade, delle loro *dépendances* e dei relativi accessori, di competenza dipartimentale; attività di promozione all'estero del territorio e delle relative attività economiche, *etc.*<sup>130</sup>). Infine, sulla base della stessa logica della delega, la *métropole*, previa convenzione, può esercitare in luogo della Regione un certo numero di competenze, che la Regione può affidarle di sua iniziativa o su richiesta della *métropole* stessa.

Le competenze, così disposte dalla legge, rivelano dunque, nei confronti delle *collectivités territoriales*, una concezione "più prudente" rispetto a quella fatta propria dalla riforma del 2010. Fatta eccezione per le competenze comunali trasferite alla *métropole*, che sono sostanzialmente analoghe a quelle previste nella normativa previgente<sup>131</sup>, dobbiamo infatti rilevare uno "sganciamento" relativo alle competenze dipartimentali e regionali. In altri termini si deve evidenziare come, se nella riforma del 2010, alcune competenze – soprattutto dipartimentali<sup>132</sup> – erano trasferite di diritto alla *métropole*, ciò non avviene più nella legge del 2014. Lo stesso discorso vale con riguardo alle Regioni, anche se già nel 2010 il trasferimento delle competenze regionali era di minore portata: la *métropole* esercitava di diritto, in luogo della Regione, solo le competenze relative alla promozione all'estero del territorio e delle relative attività economiche.

Dopo tale sguardo d'insieme, bisogna però rilevare come anche all'interno della categoria delle *métropoles* di diritto comune vi sia una rottura del principio di uniformità, con specifico riferimento a due realtà particolari: la *métropole* di Strasburgo «sede delle istituzioni europee», denominata «*Eurométropole de Strasbourg*» (Eurometropoli di Strasburgo), e quella di Lilla, denominata «*Métropole européenne de Lille*» (Metropoli europea di Lilla)<sup>133</sup>. Pur non potendosi

<sup>130</sup> Art. 3211-1-1 CGCT.

<sup>131</sup> Già nella normativa previgente, infatti, era affidato alla *métropole*, "di pieno diritto", sottraendolo ai Comuni, un insieme di competenze in materia: di sviluppo e di pianificazione economica, sociale e culturale; di pianificazione dello spazio metropolitano; di politica locale dell'abitazione; della politica della città; della protezione e della valorizzazione dell'ambiente; *etc.*

<sup>132</sup> La *métropole* esercitava, "di pieno diritto", al posto dei *départements*, un insieme di competenze quali i trasporti scolari, la gestione delle strade pubbliche dipartimentali (assieme alle loro *dépendances* ed ai loro accessori), così come le competenze relative alle zone d'attività ed alla promozione all'estero del territorio e delle sue attività economiche.

<sup>133</sup> Art. L. 5217-1 CGCT.

parlare di un vero e proprio statuto differenziato, infatti, la loro particolare denominazione esprime alcune peculiarità che le distinguono dalle altre *métropoles* di diritto comune, a partire dal fatto che esse sono istituite con legge. Proprio la legge, inoltre, dispone per queste due *métropoles* alcune particolarità nella loro disciplina, in funzione della loro inclinazione europea – o, per così dire, del loro “tropismo” europeo.

Più nel dettaglio possiamo menzionare l’obbligo, per la *métropole* di Strasburgo, di tenere in considerazione la presenza delle istituzioni europee ed internazionali quando debba elaborare un *contrat de plan*<sup>134</sup> da concludersi con lo Stato, il quale assumerà la forma peculiare di un «contratto specifico chiamato “contratto triennale, Strasburgo, capitale europea”»<sup>135</sup> volto ad assicurare i mezzi adeguati allo svolgimento della sua funzione di città capitale. Allo stesso modo, sono previste delle disposizioni specifiche riguardanti la cooperazione transfrontaliera delle *métropoles* di Lille e di Strasburgo<sup>136</sup>.

Salvo queste minime differenze intercorrenti tra le varie *métropoles* di diritto comune, però, la vera differenziazione si ha con le tre grandi *métropoles* a statuto speciale – Parigi, Lione e Marsiglia – che costituiscono il cuore della legge in esame e la cui autonomia viene decisamente accresciuta rispetto a quella, piuttosto flebile, prevista dalla legge del 20 dicembre 1982, dove essenzialmente si esauriva nel regime elettorale fondato sugli *arrondissements* o sui *secteurs*<sup>137</sup>.

Con la creazione autoritativa delle tre grandi *métropoles* a statuto speciale, quindi, la legge di «modernizzazione dell’azione pubblica territoriale e di affermazione delle *métropoles*» attua una vera e propria rottura del principio di uniformità che, fino ad ora, aveva costituito il fondamento dell’organizzazione decentralizzata in Francia. Vediamone le caratteristiche specifiche.

4.2. *La creazione autoritativa di tre métropoles dotate di uno statuto giuridico speciale.* – Come poc’anzi ricordato, la legge del 27 gennaio 2014 istituisce tre *métropoles* a statuto speciale per le tre più grandi città francesi. Solo due di esse conservano la struttura giuridica di fondo dell’EPCI, mentre la terza (Lione) è una vera e propria *collectivité territoriale* a statuto speciale.

<sup>134</sup> I *contrats de plan*, nel diritto francese, sono lo strumento privilegiato di coordinamento dell’azione dello Stato e degli enti locali, con il quale è possibile definire le priorità comuni nella gestione del territorio. Si tratta dunque di documenti attraverso i quali lo Stato e l’Ente si impegnano sulla programmazione ed il finanziamento pluriennale di progetti importanti, quali, ad esempio, la creazione di nuove infrastrutture.

<sup>135</sup> Art. L. 5217-1-VI CGCT.

<sup>136</sup> Art. L. 5217-2-VIII CGCT.

<sup>137</sup> Legge n. 82-1169, 31 dicembre 1982, relative all’organizzazione amministrativa di Parigi, Marsiglia, Lione e degli EPCI, *JO* del 1 gennaio 1983, 3.

4.2.1. *La creazione di métropoles EPCI a statuto speciale.* – Sia pure per ragioni differenti, le *métropoles* di Parigi (il *Grand Paris*) e di Marsiglia (*Aix-Marseille-Provence*) rientrano, dunque, nella categoria degli EPCI, all'interno della quale si distinguono per il fatto di avere uno statuto speciale.

a) *La métropole del Grand Paris.* – Il *Grand Paris*, la cui proposta iniziale era stata formulata dal Comitato Balladur (v. *supra* § 3.3 et nota n. 87), era stato originariamente concepito, nel progetto governativo, come un *établissement public* nel quale sarebbero stati ricompresi la città di Parigi e gli EPCI a fiscalità propria dell'unità urbana parigina. Secondo un approccio classico, la sua creazione è presentata «in vista della definizione e della realizzazione di azioni d'interesse metropolitano, al fine di promuovere un modello di sviluppo sostenibile e di migliorare la competitività e l'attrattività del suo territorio»<sup>138</sup>.

La creazione del *Grand Paris* ha suscitato vive reazioni, tali che il Senato, in prima lettura, aveva addirittura soppresso l'articolo relativo alla sua creazione, poi reintegrato nei successivi passaggi dell'*iter* legislativo.

Parallelamente alle controversie politiche suscitate, lo statuto giuridico ed i limiti territoriali della *métropole* parigina hanno subito diverse mutazioni nel corso del dibattito parlamentare.

L'istituzione del *Grand Paris* è prevista per il 1° gennaio 2016, dopo che una *mission de préfiguration*<sup>139</sup> ne avrà curato gli aspetti giuridici e del bilancio e le condizioni di esercizio delle competenze ed avrà svolto una «analisi diagnostica generale, sociale, economica ed ambientale del territorio metropolitano»<sup>140</sup>. Quanto alle polemiche suscitate dalle disposizioni in esame, sul punto specifico è lecito interrogarsi se non sarebbe stato meglio che la *mission de préfiguration* iniziasse ad operare prima della promulgazione della legge, tanto più che il metodo «a tappe forzate» per la realizzazione di questa *métropole* tentacolare, fuori dal comune, si realizzerà, secondo quanto previsto dalla stessa legge, per il tramite di ordinanze governative. Il Governo potrà così apportare numerose precisazioni relative alle regole «del bilancio, finanziarie, fiscali e contabili applicabili alla *métropole*»<sup>141</sup>. Tutto ciò comporta che, allo stato attuale, i contorni giuridici del *Grand Paris* non siano ancora del tutto definiti.

Quanto alla delimitazione spaziale del *Grand Paris*, questa *métropole* raggruppa il Comune di Parigi e l'insieme dei Comuni dei *départements* della *Seine-Saint-Denis* e della *Val-de-Marne*. Il perimetro potrà poi estendersi: ai Comuni degli altri *départements* della Regione *Ile-de-France* che, alla data del 31 dicembre 2014, appartengano ad un EPCI comprendente almeno un Comune dei *dé-*

<sup>138</sup> Progetto di legge Art. L. 5732-1, comma 2, CGCT.

<sup>139</sup> Lett. «missione preparatoria». Trattasi di una conferenza permanente composta da membri in parte eletti e in parte non eletti, rappresentanti lo Stato, l'*Ile-de-France* e la metropoli parigina.

<sup>140</sup> Art. L. 5219-11-III CGCT.

<sup>141</sup> Art. L. 5219-11-II CGCT.

*partements* della *Hauts-de-Seine*, della *Seine-Saint-Denis* e della *Val-du-Marne*, e del quale il Consiglio municipale abbia deliberato favorevolmente prima del 30 settembre 2014; a tutti i Comuni che si trovino in contiguità territoriale con almeno un Comune dei *départements* della *Hauts-de-Seine*, della *Seine-Saint-Denis* e della *Val-du-Marne* e dei quali il Consiglio municipale abbia deliberato favorevolmente prima del 30 settembre 2014, a condizione che i due terzi dei Comuni dell'EPCI a fiscalità propria al quale essi appartengano, rappresentanti almeno la metà della popolazione, o la metà dei Comuni rappresentanti i due terzi della popolazione dell'EPCI a fiscalità propria, non si siano opposti con delibera entro il 31 dicembre 2014<sup>142</sup>.

In questo contesto, le disposizioni relative all'*Ile de France* ed alla «realizzazione della carta intercomunale» si connotano per una caratteristica davvero singolare, dal momento che l'intercomunalità già esistente, realizzata volontariamente dai Comuni interessati, conoscerà una «conclusione» non desiderata. Gli EPCI inclusi nel perimetro della *métropole*, infatti, spariranno per lasciar spazio al nuovo ente metropolitano, e saranno assorbiti in un insieme demografico e territoriale la cui ampiezza genera necessariamente un allentamento del legame tra gli eletti e gli elettori. Legame che costituisce, tuttavia, la condizione minima della «democrazia locale».

Per compensare, in qualche maniera, tale effetto collaterale, la legge prevede che la *métropole* del *Grand Paris* sia organizzata in «*territoires*»<sup>143</sup> (territori) che, in un certo senso, colmino il vuoto lasciato dagli EPCI, assumendone un ruolo in qualche misura analogo. Questi *territoires* dovranno essere contigui e senza *enclave* e contare almeno 300.000 abitanti. Ciascuno è organizzato attorno ad un Consiglio territoriale composto da delegati dei Comuni inclusi nel perimetro interessato. Tali Consigli territoriali, tuttavia, eserciteranno esclusivamente delle competenze facoltative ovvero delegategli, in alcune materie, dal Consiglio metropolitano. I *territoires*, insomma, non costituiranno affatto un nuovo livello né di autonomia territoriale, né di *établissement public*.

Nel testo finale la *métropole* è, più precisamente, costituita, ai sensi della legge, «in vista della definizione e della realizzazione di azioni metropolitane approntate al fine di migliorare il livello di vita dei suoi abitanti, di ridurre le ineguaglianze tra i territori che la compongono, di sviluppare un modello urbano, sociale ed economico sostenibile, per una migliore attrattività e competitività a beneficio dell'insieme del territorio nazionale»<sup>144</sup>. Il *Grand Paris*, in vista della realizzazione di questi obiettivi, deve predisporre un «progetto metropolitano» che determini «gli orientamenti generali della politica», gli «orientamenti strategici» e gli «ambiti di intervento prioritario»<sup>145</sup>.

<sup>142</sup> Art. L. 5219-1-I CGCT.

<sup>143</sup> Art. L. 5219-2 CGCT.

<sup>144</sup> Art. L. 5219-1, comma 4, CGCT.

<sup>145</sup> Art. L. 5219-1, comma 5, CGCT.

L'insieme delle disposizioni in causa testimonia chiaramente la prevalenza di logiche economiche, d'attrattività e di competitività «a beneficio dell'insieme del territorio nazionale», come significativamente precisato dalla legge<sup>146</sup>.

Il *Grand Paris* non si pone però in reale discontinuità con le logiche tradizionali dell'intercomunalità, dal momento che non solo ritroviamo, nella enumerazione delle sue competenze, le grandi competenze costitutive della *communautés urbaines*, ma anche è previsto, per ciascuna di esse, la possibilità di individuare un «interesse metropolitano» per modulare la portata di tali attribuzioni «di pieno diritto». Tale interesse metropolitano è stabilito con la maggioranza dei due terzi dei membri del Consiglio metropolitano, al massimo due anni dopo la sua creazione. In caso di mancato accordo, la *métropole* esercita l'integralità delle competenze trasferitele.

Così il *Grand Paris* esercita un assai importante insieme di competenze «di pieno diritto» al posto dei Comuni<sup>147</sup>. Tale insieme potrà poi essere integrato da altre competenze «trasmesse» dai Comuni stessi, nonché da quelle che erano già state trasferite agli EPCI a fiscalità propria<sup>148</sup> preesistenti alla data della creazione della *métropole* che li ha assorbiti.

Conformemente alla soluzione adottata per le *métropoles* di diritto comune, poc'anzi ricordata, la disciplina relativa alla *métropole* del *Grand Paris* non prevede il trasferimento «di pieno diritto» delle competenze appartenenti all'*Ile-de-France* o, *a fortiori*, dei *départements* interessati. Questa soluzione è logica, dal momento che la totalità dei territori dei tre *départements* e dalla *première couronne*<sup>149</sup> sono inglobati nel territorio metropolitano e, nel caso si fosse adottata una soluzione diversa, i *départements* si sarebbero visti privare dell'essenza della loro esistenza stessa. È su tale base che si fonda, per altro, dialetticamente, l'idea di alcuni politici di sopprimere, in un futuro, i *départements* in questione.

La legge prevede, invece, secondo il modello di diritto comune, che lo Stato possa delegare alla *métropole* del *Grand Paris*, su domanda di quest'ultima e tramite convenzione, un numero non trascurabile di competenze nell'ambito delle politiche dell'abitazione. Queste ultime, quindi, saranno «esercitate in nome e

<sup>146</sup> Art. L. 5219-1-I CGCT.

<sup>147</sup> Trattasi di competenze in materia: di pianificazione dello spazio metropolitano; della politica locale dell'abitazione; dello sviluppo e della pianificazione economica, sociale e culturale; della politica della città, della protezione e valorizzazione dell'ambiente e della politica delle condizioni di vita.

<sup>148</sup> La legge prevede tuttavia che alcune competenze esercitate anteriormente dagli EPCI a fiscalità propria possano essere restituite dalla *métropole* e essere esercitate dai Comuni, sia pur sotto il rispetto di talune condizioni.

<sup>149</sup> Il territorio parigino si divide, infatti, in due *couronnes* (corone): la piccola corona (o prima corona) costituita dalla Città di Parigi e dai tre *départements* limitrofi (Hauts-de-Seine, Seine-Saint-Denis e Val-de-Marne); la grande corona, che attualmente ricomprende i *départements* di Seine-et-Marne, Yvelines, Essonne e Val-d'Oise.

per conto dello Stato»<sup>150</sup>. Lo Stato può inoltre delegare certe competenze di sua iniziativa, purché nella loro totalità (cioè non solo parzialmente), in materia di abitazione, se la *métropole* dispone di un piano metropolitano esecutivo dell'abitazione e dell'alloggio. L'obiettivo perseguito è quello di «favorire la costruzione di nuove abitazioni, la riabilitazione delle vecchie abitazioni e la riqualificazione delle abitazioni fatiscenti»<sup>151</sup>.

Quanto alla *métropole* marsigliese, anch'essa, come ricordato, è dotata di uno statuto riconducibile a quello di un EPCI a statuto speciale, ma tale scelta è stata effettuata sulla base di considerazioni assai diverse rispetto a quelle che hanno ispirato il legislatore nella disciplina della metropoli parigina.

*b) La métropole di Aix-Marseille-Provence.* – La *métropole* in questione è sottomessa al regime delle *métropoles* di diritto comune, salvo che per alcune singolarità. L'originalità di questa scelta, dunque, «riposa sulla declinazione di alcuni elementi statutarî identici a quelli delle altre *métropoles* con altri che se ne allontanano»<sup>152</sup>. La sua genesi risiede in alcuni fattori esplicativi di natura differente ma convergenti sulla considerazione di base che il troppo grande disordine istituzionale caratterizzante la situazione dell'agglomerazione marsigliese nelle sue dimensioni più vaste costituiva un ostacolo per portare avanti delle politiche pubbliche coerenti, soprattutto nel campo sensibile della sicurezza.

A partire da tale constatazione, sono i varî EPCI esistenti ad essere stati scelti come «vittime sacrificali» e che formano l'oggetto di una procedura autoritativa di fusione-sostituzione. La legge formula il principio secondo il quale la *métropole* in causa «raggruppa l'insieme dei comuni membri della *communauté urbaine* di *Marseille-Provence-Métropole*, della *communauté d'agglomération* di *Pays d'Aix-en-Provence*, della *communauté d'agglomération* di *Salon Etang de Berre Durance*, della *communauté d'agglomération* di *Pays d'Aubagne et de l'Etoile*, del *syndicat d'agglomération nouvelle* di *Ouest Provence* e della *communauté d'agglomération* di *Pays de Martigues*»<sup>153</sup>.

La *métropole* esercita le «competenze che erano, alla data della creazione, trasferite dai Comuni membri agli EPCI fusi»<sup>154</sup>, assieme alle competenze delle *métropoles* di diritto comune, precedentemente richiamate. Le competenze attribuite ad *Aix-Marseille-Provence* in virtù del suo statuto speciale, in altri termini, risultano come la semplice addizione delle competenze appartenenti, in precedenza, alle sei intercomunalità fuse. Ciò spiega la previsione legislativa della natura derogatoria delle competenze della *métropole* in esame, contrariamente alle altre *métropoles* per le quali è prevista una formulazione enumerativa

<sup>150</sup> Art. L. 5219-1-VI CGCT.

<sup>151</sup> Art. L. 5219-1-VI CGCT.

<sup>152</sup> F. LAURIE, *La métropole d'Aix-Marseille-Provence*, cit., 247.

<sup>153</sup> Art. L. 5218-1-I CGCT.

<sup>154</sup> Art. L. 4218-2 CGCT.



delle competenze. Solo per quanto riguarda il titolato «competenze del consiglio del territorio»<sup>155</sup> è prevista una lista enumerativa, trattandosi di competenze che non possono essere delegate dal Consiglio metropolitano al Consiglio territoriale (lista di 14 rubriche riguardanti vari settori, dalle zone di attività economica alle concessioni di elettricità e gas, passando per l'urbanismo e gli SCOT<sup>156</sup>, i piani locali dell'abitazione, i trasporti metropolitani... ed altrettanti ambiti caratteristici delle competenze dell'insieme delle *métropoles*)<sup>157</sup>.

Così come la *métropole* del *Grand Paris*, anche quella di *Aix-Marseille-Provence* è divisa in *territoires*, tenuto conto delle «solidarietà geografiche preesistenti»<sup>158</sup>, i cui Consigli si vedono riconoscere delle competenze principalmente consultative. La *métropole* in questione è inoltre dotata di altre istituzioni complementari, sulle quali, tuttavia, non ci soffermeremo in questa sede.

Se il *Grand Paris* e la *métropole* di *Marseille-Aix-Provence* rimettono in causa il principio di uniformità territoriale, la rottura più importante di quest'ultimo risiede senz'altro nella creazione della terza *métropole* a statuto speciale, vale a dire Lione, che ha la natura giuridica di una vera e propria *collectivité territoriale*.

4.2.2. *La creazione di una métropole quale collectivité territoriale a statuto speciale.* – Fare delle *métropoles* delle vere e proprie *collectivités territoriales* a statuto speciale costituiva, come visto in precedenza (v. *supra*, § 3.3), una delle proposte del progetto Balladur. I *grands édiles* lionesi hanno saputo ottenere, per loro, ciò che è stato rifiutato alle altre *métropoles*.

a) *La singolare consacrazione di una proposta del progetto Balladur.* – «L'originalità di questa creazione risulta [...] dal fatto che la *métropole* comporta una fusione inedita tra un EPCI (una *communauté urbaine*, nello specifico) con una *collectivité* dipartimentale, costituendo così un oggetto istituzionale di nuovo genere»<sup>159</sup>.

La *métropole* di Lione è dunque creata quale *collectivité territoriale* a statuto speciale per trasformazione della *communauté urbaine* di Lione, integrando in questo perimetro una parte del *département* di Rhône. Questa operazione viene giustificata ai sensi dell'articolo 72 *Const.* che, come abbiamo ricordato (v. *supra*, § 2.1), riconosce in capo al legislatore la competenza a creare delle *collectivités* a statuto speciale, anche al posto delle *collectivités* già esistenti.

Capire perché una sola *métropole*, quella di Lione, sia dotata di uno statuto da *collectivité territoriale*, mentre tutte le altre restano nell'ambito della catego-

<sup>155</sup> Art. L. 5218-7-II CGCT.

<sup>156</sup> Lo SCOT, *schéma de cohérence territoriale* (schema di coerenza territoriale), è uno strumento di pianificazione dell'azione intercomunale riferita ad un'area urbana o di ampie dimensioni, introdotto nel dicembre 2000 nell'ordinamento francese in luogo dei vecchi *schémas directeurs*.

<sup>157</sup> Art. L. 5218-7-II CGCT.

<sup>158</sup> Art. L. 5218-3 CGCT.

<sup>159</sup> G. LE CHATELIER, *La métropole de Lyon*, cit., 241.

ria degli EPCI, sembrerebbe, purtroppo, oltrepassare i limiti di una razionalità propriamente giuridica. Le singolari logiche di consenso politico intercorse tra l'esecutivo municipale di Lione e l'esecutivo dipartimentale di Rhône costituiscono senz'altro una chiave di lettura, che però non spetta al giurista commentare. Ma neppure può ignorarla. Peraltro, le giustificazioni addotte nel testo di legge a sostegno della creazione di questa *métropole* così singolare non sembrano essere così diverse da quelle usate con riferimento alle altre *métropoles*.

La *métropole* in questione, infatti, è rivolta a formare «uno spazio di solidarietà per elaborare e condurre un progetto di pianificazione e di sviluppo economico, ecologico, educativo, sportivo, culturale e sociale del relativo territorio, al fine di migliorarne la competitività e la coesione. Essa assicura le condizioni per il suo sviluppo economico, sociale ed ambientale per mezzo di infrastrutture, risorse e impianti strutturali metropolitani»<sup>160</sup>. Si tratta con tutta evidenza di una definizione assimilabile a quella delle altre *métropoles*.

Quanto alle competenze, uno dei tratti più singolari, legato alla natura di *collectivité territoriale* di questa *métropole*, concerne quelle riconosciute al Presidente del Consiglio metropolitano in materia di *police*<sup>161</sup>. Egli è infatti competente in materia di regolamentazione dell'igiene pubblica, della quale le infrazioni possono essere ricercate e constatate da agenti della *métropole*, nei limiti delle condizioni fissate con decreto dal Consiglio di Stato. La *police* relativa agli accampamenti delle *gens du voyage*<sup>162</sup>, la sicurezza delle manifestazioni culturali e sportive, la *police* della circolazione nel complesso delle vie di comunicazione, la *police* della circolazione sulle strade pubbliche dei Comuni e della *métropole* (sotto riserva dei poteri di *police* del prefetto sulle strade ad alta frequentazione), la *police* dei parcheggi e la difesa contro gli incendi figurano anch'esse tra le più importanti competenze di *police* affidate al Presidente del Consiglio metropolitano. Come corollario, sembra che coabiteranno due categorie di agenti della polizia municipale: quella messa a disposizione della *métropole* dai Comuni e quella propria della *métropole*.

Dobbiamo ora chiederci: al di fuori della qualificazione giuridica particolare di questa *métropole*, dal momento che gli obiettivi perseguiti a Lione sono gli

<sup>160</sup> Art. L. 3611-2 CGCT.

<sup>161</sup> Art. L. 3642-2-I CGCT. Si è ritenuto di lasciare inalterato il termine *police*, e di non tradurlo nel corrispondente italiano di “polizia”, in considerazione del fatto che il termine francese, riferendosi ad ambiti di regolazione particolarmente estesi, sembra assumere una valenza più ampia rispetto al termine italiano.

<sup>162</sup> Con l'espressione *gens du voyage* si intende, nel diritto francese, quella categoria di persone rientranti nella descrizione fornita dalla *Loi* n. 69-3 del 3 gennaio 1969 (peraltro oggi parzialmente dichiarata incostituzionale con decisione del *Conseil Constitutionnel* del 5 ottobre 2012), vale a dire coloro che circolano in Francia od in uno Stato membro dell'Unione Europea da più di sei mesi senza avere né domicilio, né residenza fissa. Malgrado risulti evidente la volontà del legislatore di evitare che la definizione inquadrasse specificamente una etnia od un gruppo particolare di persone, nel linguaggio giornalistico corrente l'espressione *gens du voyage* viene solitamente usata per indicare i nomadi *Rom*.

stessi perseguiti a Parigi o nella agglomerazione marsigliese, quali saranno le conseguenze giuridiche di questo nuovo statuto del tutto particolare?

*b) I dubbi suscitati da uno statuto ambiguo.* – Dal momento che una nuova *collectivité territoriale* – sia pure a statuto speciale – viene creata, senza che i Comuni presenti all'interno del suo perimetro territoriale siano stati soppressi, si pone il problema dell'articolazione tra i vari enti e della definizione delle loro competenze. In effetti, se «la creazione di questa nuova *collectivité territoriale*, che costituisce certamente, sul piano simbolico, l'affermazione più forte del fatto metropolitano nella *loi* del 27 gennaio 2014, non è certamente fine a se stessa [...] la creazione della *métropole*, nuova *collectivité territoriale*, porta necessariamente ad interrogarsi sullo spazio e sull'organizzazione dei Comuni ricompresi in questo insieme. La *loi* istitutiva delle *métropoles* è, dunque, solo una tappa di un processo che sarà senz'altro soggetto ad evoluzioni negli anni a venire»<sup>163</sup>.

Ebbene, se l'oggetto centrale della legge è quello delle *métropoles*, bisogna tuttavia notare come le disposizioni introduttive di questa legge rimettano in questione una serie di problematiche che avevano già fatto discutere dopo la legge del 2010, a partire da quella relativa alla conservazione o alla ricasazione della famosa clausola generale delle competenze, sulla quale, come si è già evidenziato, esiste un consenso abbastanza largo in dottrina nel considerarla quale criterio fondamentale della definizione di *collectivité territoriale* e quale criterio distintivo rispetto agli *établissements publics* definiti sulla base del principio di specialità (v. *supra*, § 2.2, b)).

Il Capitolo 1° del Titolo 1° della *loi* in esame ha un titolo privo di ogni ambiguità: «il ripristino della clausola generale delle competenze». Le nuove versioni degli articoli L. 3211-1 e L. 4433-1 del CGCT, modificati dalla legge in esame, proclamano, rispettivamente, che il Consiglio generale – o il Consiglio regionale – regoli con le sue delibere gli affari del *département* – o della Regione – e, specificamente, ch'egli deliberi «su tutte le questioni di interesse dipartimentale» o «d'interesse regionale». Non viene però fatta alcuna menzione, in questo articolo, del riconoscimento della clausola generale delle competenze riguardo alla *collectivité* metropolitana di Lione.

Il nuovo articolo L. 3611-1 CGCT, relativo alla *métropole* di Lione, usa, invece una formula ambigua, secondo la quale «la *métropole* di Lione si amministra liberamente»<sup>164</sup> – riferimento al principio della libera amministrazione sancito all'art. 72 della Costituzione riguardo alle *collectivité territoriales* (v. *supra*, § 2.1) – precisando subito dopo «alle condizioni fissate nel presente libro». Allo stesso modo, la definizione ulteriore delle «attribuzioni del Consiglio metropolitano e del suo Presidente» prende in prestito la formula secondo la quale «il

<sup>163</sup> G. LE CHATELIER, *La métropole de Lyon*, cit., 246.

<sup>164</sup> Art. L. 3611-3 CGCT.

Consiglio metropolitano regola con le sue delibere gli affari della *métropole* di Lione»<sup>165</sup>, ma si astiene da fare qualsivoglia riferimento generale ad una formula del tipo «il Consiglio... delibera su tutte le questioni di interesse metropolitano».

A causa di queste ambiguità di formulazione, che consentono diverse interpretazioni anche di molto divergenti tra loro, sembrerebbe possibile ritenere che non vi sia un riconoscimento formale di una clausola generale delle competenze a vantaggio della *métropole* di Lione. Ciò sembra accordarsi, peraltro, con la previsione di una lista di competenze, ricalcata sulla formulazione enumerativa caratterizzante, d'altronde, le altre *métropoles* dotate di uno statuto da EPCI.

La creazione della *métropole* di Lione quale *collectivité territoriale* sprovvista di clausola generale delle competenze, aggrava dunque considerabilmente il «groviglio» delle categorie giuridiche, già complicato dalla revisione costituzionale del 2003 (v. *supra*, § 2).

Questo groviglio è, inoltre, accentuato da un certo numero di disposizioni «trans-categoriche». La *métropole* può, in effetti, delegare, tramite convenzione, taluni servizi o strutture ai Comuni od agli EPCI, ma soprattutto, e all'inverso, dei semplici EPCI possono delegare essi stessi taluni servizi o strutture alla *métropole* di Lione. Lo stesso discorso vale anche in ambito finanziario, dal momento che il concorso finanziario dello Stato alle finanze della *métropole* lionese è costituito principalmente da una «attribuzione a titolo di DGF degli EPCI»<sup>166</sup>.

La *métropole* di Lione esercita «di pieno diritto», in luogo dei Comuni, un insieme di competenze assimilabile a quello delle altre *métropoles*: in materia di sviluppo e pianificazione economica, sociale e culturale; di pianificazione dello spazio metropolitano; di politica locale dell'abitazione; di politica della città; di gestione di servizi d'interesse collettivo; di protezione e valorizzazione dell'ambiente, *etc.* La sua singolarità in tale ambito proviene soprattutto dal fatto che, in aggiunta, essa esercita «di pieno diritto» l'insieme delle competenze che la legge conferisce al *département*, limitatamente al perimetro della *métropole*.

Essa può inoltre beneficiare, a certe condizioni, di competenze delegate dalla Regione o dallo Stato.

Sotto altro profilo, la coesistenza di numerose *collectivités territoriales* sullo stesso territorio si caratterizza per la creazione di numerose strutture volte a garantire un funzionamento efficace della *métropole*.

Questa creazione d'istituzioni complementari, particolarmente evidente nel caso della *métropole* lionese, sembrerebbe, in realtà, caratterizzare l'insieme delle disposizioni giuridiche della legge sulle *métropole*. La proliferazione istituzionale che ne risulta sembrerebbe dunque rafforzare la critica ormai classica del «mille foglie» territoriale francese<sup>167</sup>.

<sup>165</sup> Art. L. 3642-1 CGCT.

<sup>166</sup> Art. L. 3662-4-1 CGCT. La sigla «DGF» sta per *Dotation globale de fonctionnement*.

<sup>167</sup> Cfr. N. KADA, *Quelle place pour les métropoles au sein du mille-feuille administratif français?*, in *Federalismi.it*, Osservatorio Città Metropolitane, n. 3/2014.

In dottrina ci si è chiesti, inoltre, se la *collectivité territoriale* a statuto speciale creata a Lione costituisca «una nuova categoria di *collectivité territoriale* alla stessa stregua del Comune, del *département* o della Regione, o se essa debba essere riferita ad una delle categorie già esistenti»<sup>168</sup>. Nell'ambito di tale problematica, si è provato a ragionare per analogia con la situazione della Corsica, che il *Conseil Constitutionnel* ha ammesso essere una nuova categoria di *collectivité territoriale*<sup>169</sup>. Ci si è domandati, dunque, se tale fosse il caso della *métropole* lionese ovvero se essa non debba invece essere integrata alla categoria dei *départements*.

In ogni caso, si deve osservare come la riforma dello statuto giuridico delle *métropoles* si accompagni ad una proliferazione di nuove strutture che aggravano il «mille foglie territoriale», rendendo più aggrovigliata l'azione amministrativa. La riforma, inoltre, non riesce neppure a semplificare la distribuzione delle competenze, a causa dei numerosi trasferimenti di competenze possibili.

5. *Francia e Italia nella sfida europea per una metropoli competitiva: spunti di comparazione a mo' di conclusione.* – Ciò che sembra emergere dai profili fin qui esaminati è, con tutta evidenza, che il legislatore francese, pur muovendo da problematiche in qualche misura simili a quelle da cui è partito il legislatore italiano (v. *supra*, § 1), ha poi scelto di andare in una direzione diversa rispetto a quella intrapresa da quest'ultimo.

Deve innanzitutto notarsi come la somiglianza del sistema degli enti locali italiano con il sistema delle *collectivités territoriales* sia meno marcata di quanto non potrebbe sembrare a prima vista, connotandosi il sistema francese per una elasticità potenziale che quello italiano non ha (ad es.: possibilità di istituire e sopprimere delle *collectivités territoriales* costituzionalmente garantite con una semplice legge ordinaria; possibilità per gli enti locali di derogare, a certe condizioni, alle disposizioni legislative o regolamentari che regolano l'esercizio delle loro competenze; *etc.*).

Una seconda differenza sta nell'approccio adottato dalle istituzioni dei due Paesi per affrontare la questione metropolitana. In Francia si è prima cercato, come ricordato *supra* (§§ 3.2 e 3.3), di individuare la definizione di “territorio metropolitano” più utile al caso. Tale definizione, poi, è stata, per così dire, “normativizzata”, cioè trasposta nel testo di legge. Così, nell'affermare che la *métropole* è l'ente di governo del territorio metropolitano, potrà affermarsi altresì che per quest'ultimo (salvo le eccezioni che abbiamo visto *supra*, §§ 4.1, b), *et* 4.2) si intende un'area urbana, ritenuta tale dall'INSEE, di più di 650.000 abitanti nella quale siano già presenti degli EPCI a fiscalità propria che formino,

<sup>168</sup> L. JANICOT, *Les métropoles à statut particulier*, cit., 614.

<sup>169</sup> V. CC *décision* n. 91-920 DC.

alla data prevista per l'istituzione delle *métropole*, un insieme di più di 400.000 abitanti all'interno dell'area considerata. In Italia invece il problema della definizione del territorio metropolitano è stata del tutto accantonata, assumendo le Città Metropolitane, in linea tendenziale, lo stesso identico territorio della Provincia preesistente alla quale vanno a sostituirsi, salvo la possibilità per i singoli Comuni di non aderirvi. Ciò potrebbe comportare che in alcuni casi il territorio della Città Metropolitana non corrisponda con l'effettiva estensione della metropoli, intesa quest'ultima quale situazione di fatto<sup>170</sup>.

Da queste ultime considerazioni, inoltre, emerge un'ulteriore differenza tra i due sistemi. Se in Francia la *métropole* è stata intesa quale ente incidente, prevalentemente, al livello comunale, assumendo altresì alcune competenze dei *départements* i quali, tuttavia, non vengono soppressi, in Italia la Città Metropolitana – almeno nella sua ultima versione – prende a tutti gli effetti il posto (territoriale ed ordinamentale) e le competenze delle Province, mentre il livello comunale viene solo “toccato” dal nuovo ente, senza subirne determinanti mutazioni.

Ancora, va notato come in Francia sia stata centrale la preoccupazione che all'introduzione di enti di governo del territorio metropolitano si accompagnasse un incremento delle forme di democrazia rappresentativa locale, tanto che tra le ragioni del fallimento della *métropole* del 2010 vi era proprio il lamento *deficit* democratico degli organi deliberanti e che tale profilo problematico è stato il primo ad essere risolto dal legislatore francese. In Italia è stata fatta una scelta esattamente opposta a quella compiuta dal legislatore francese, il quale ha invece agito nella convinzione, giusta o sbagliata che sia, che per un incremento dell'efficienza amministrativa fosse necessario il sacrificio delle istanze democratiche locali. Come si legge nella relazione illustrativa del d.d.l. cost. AC 1543, infatti, nel disegno di riforma del sistema autonomistico italiano viene previsto un governo dei territori metropolitani «chiaramente collocato in una visione funzionale più ad una razionale e coerente organizzazione dell'attività dei comuni insistenti sul territorio che non ad un livello di democrazia locale espressione della comunità metropolitana», da cui la previsione, nella l. n. 56/2014 (e contrariamente ai testi normativi con i quali si era precedentemente tentato di istituire la Città Metropolitana), che il Sindaco metropolitano sia di diritto il Sindaco del Comune capoluogo e che la composizione degli organi istituzionali dell'ente sia ormai interamente demandata a meccanismi elettivi di secondo grado o a suffragio limitato e a cariche ottenute “di diritto”.

Un ultimo, relevantissimo, elemento di differenziazione tra *métropole* e Città Metropolitana sta nella differenziazione delle soluzioni adottata dal legislatore francese, che invece manca completamente nella legislazione italiana. Il legislatore italiano, infatti, non ostante la nuova formulazione dell'art. 114 Cost., non

<sup>170</sup> Sul punto si veda, ancora, GIU. SERGES, *Alla ricerca di una definizione*, cit.



ha voluto uscire dal criterio della ripartizione territoriale, né differenziare le soluzioni normative adottate con riferimento a ciascuna delle realtà metropolitane interessate dalla riforma. Ciò deriva direttamente dall'approccio italiano alla questione nel quale, come evidenziato poc'anzi, non si è voluto far precedere l'istituzione della Città Metropolitana dall'individuazione di una definizione giuridica e funzionale del territorio metropolitano. Nell'approccio francese, invece è stata centrale la preoccupazione di sviluppare il governo dell'area metropolitana non solo su di un piano orizzontale – come avviene per i tradizionali “livelli” di governo – bensì anche in senso verticale. In altri termini si è partiti dalla considerazione che il vero problema della gestione del territorio metropolitano risieda nella eventualità che, talvolta *e in maniera non eguale per ciascuna realtà metropolitana*, l'esercizio di una competenza appaia inadeguata per il Comune, perché incidente su di una porzione di territorio troppo limitata, o per il *département*, perché incidente su di una porzione di territorio troppo vasta. E lo stesso può accadere relativamente agli altri livelli di governo. La sola soluzione possibile, prima delle *métropole*, era quella di creare forme associative di enti locali, le quali, tuttavia, hanno un inconveniente: possono esercitare solo le competenze che vengono loro trasmesse dagli enti locali (tutti dello stesso “livello” di governo) che le formano. Quindi un'associazione di Comuni potrà esercitare solo competenze di tipo comunale, mentre invece le resteranno precluse quelle di tipo provinciale/dipartimentale, regionale o statale. Non solo: spesso – e, anzi, è questa la situazione più frequente – alcune competenze sono ben allocate ad un certo livello in riferimento ad una specifica realtà, ma non lo sono in riferimento ad un'altra. La vera novità della creazione di un ente di governo “metropolitano”, dunque, avrebbe dovuto essere non già quella di cercare le “competenze pertinenti” per ciascun ente, bensì quella di andare «à la recherche de l'échelon pertinent»<sup>171</sup> per ciascuna competenza e con riferimento a ciascuna realtà. Da questo punto di vista l'impostazione francese è probabilmente più corretta di quella italiana, anche se, come abbiamo visto *supra* (§§ 4.1, a), et 4.2.2., b)), molte delle soluzioni escogitate, in concreto, dal legislatore d'oltralpe suscitano diverse perplessità.

In conclusione si può dire che Città Metropolitana e *métropole* condividono più differenze che analogie. Pur muovendo da problematiche in qualche misura simili, Francia e Italia sono partite da approcci distanti e hanno adottato misure differenti per gestire la questione metropolitana. In entrambi i casi non mancano le perplessità sulle soluzioni approntate dai due legislatori, e solo il tempo ci dirà se entrambe risulteranno efficaci, o se ve ne sarà una che si dimostrerà più adeguata nella “sfida” alla creazione di metropoli competitive a livello europeo. Nella speranza, naturalmente, che tale “sfida” non si concluda solo con due perdenti.

<sup>171</sup> M.-TH. VIEL, *À la recherche*, cit.