federalismi.it
Rivista di diritto pubblico italiano, comunitario e comparato ISSN 1826-3534

RIORDINO DELLE COMPETENZE E NUOVO REGIME DELLE MÉTROPOLES: PRIME PROVE PER L'ACTE III DE LA DÉCENTRALISATION.*

di

Marzia De Donno

(Assegnista di ricerca in Diritto amministrativo
Università di Bologna)

19 febbraio 2014

Sommario: **1.** Anomalia e specialità del caso francese. – **2.** Il riordino delle competenze. - **2.1.***(Segue)*. Il ripristino della *"clause de compétence générale"*, la *"Conférence territoriale de l'action publique"*, il *"pacte de gouvernance territoriale"* e le nuove *"conventions territoriales d'exercice concerté pour les compétences partagées"*. – **2.2.** *(Segue).* Il sistema di delegazione di competenze tra Stato e collettività territoriali e la nozione di "*collectivités territoriales chefs de file*". **3.** L'affermazione delle *métropoles*. – **3.1**. *(Segue).* Il regime giuridico differenziato per le *métropoles* di *Paris, Lyon* e *Aix-Marseille-Provence*. – **3.2.** *(Segue).* Il regime giuridico delle *métropoles* a statuto comune. – **4.** Considerazioni conclusive.

1. Anomalia e specialità del caso francese.

Il processo di decentramento iniziato in Francia circa trent'anni fa costituiva, in una prospettiva storica di lungo periodo, un'anomalia rispetto alla sua secolare tradizione centralista[1], in special modo se comparata a quella dei più vicini Stati europei.

---

* Articolo sottoposto a referaggio.

[1] Per questi aspetti, cfr. S. BERSTEIN, *La France et la décentralisation. Centralisme et décentralisation en France*, in *Les collectivités territoriales: trente ans de décentralisation*, in *Cahiers français*, n. 362/2011, p. 3 e ss.; G. MARCOU, *Décentralisation: quelle théorie pour l'Etat?*, in *Annuaire des collectivités locales*. Tome

Del resto, così come affermava il candidato Jacques Chirac durante la campagna presidenziale del 2001, preannunciando quello che venne poi definito l'*Acte II de la décentralisation*, la Francia aveva bisogno di «*un nouveau modèle*», senza copiare quello degli Stati vicini, che fosse a metà «*entre l'étatisme jacobin, même tempéré par la décentralisation, et un fédéralisme importé*»[2].

Ed in effetti, tanto negli Stati a più antica tradizione, come il Regno Unito o la Spagna, tanto in quelli di più recente istituzione, come il Belgio, la Germania e l'Italia, da lungo tempo erano già stati riconosciuti spazi di libertà ed autonomia agli enti locali e messe in atto forme più o meno variegate di federalismo[3]. Solo la Francia aveva costituito fino a quel momento un'eccezione, per ragioni storiche che, invero, non sono ancora del tutto scomparse.

Oggi, con la *Loi n. 2014-58, du 27 janvier 2014 de «Modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles»*[4], la specialità francese si ripropone.

In un trasformato contesto di generale crisi economica e di condizionamenti delle unità nazionali provenienti dall'Unione Europea e da altre istituzioni sovranazionali[5], la Francia

---

24/2004, p. 235 ss.; L. VANDELLI, *Poteri locali: le origini nella Francia rivoluzionaria, le prospettive nell'Europa delle Regioni*, Bologna, Il Mulino, 1990.

[2] Le dichiarazioni sono riportate in G. MARCOU, *Décentralisation: quelle théorie pour l'Etat?*, op. cit., p. 240.

[3] A.M. MORENO (a cura di), *Local Government in the Member States of the European Union: a comparative legal perspective*, Madrid, INAP, 2012; L. VANDELLI, *Formes d'État: État regional, État décentralisé*, in M. Troper, D. Chagnollaud, *Traité de droit constitutionnel, Distribution des pouvoirs,* Tome II, Paris, DALLOZ, 2012.

[4] La c.d. *"Loi MAPAM"*, pubblicata sul *Journal Officiel* lo scorso 28 gennaio ed in vigore a partire dal 3 febbraio 2014, costituisce il primo dei tre testi nel quale è stato scomposto l'originario *Projet de loi Lebranchu* «*de décentralisation et de réforme de l'action publique*» del 2012. Alla legge si affiancano un *Projet de loi de mobilisation des régions pour la croissance et l'emploi et de promotion de l'égalité des territoires* ed un *Projet de loi de développement des solidarités territoriales et de la démocratie locale.* Tuttavia, soprattutto in conseguenza del lungo dibattito sulla *"Loi MAPAM"*, che ha occupato in questi mesi, oltre ogni previsione, le aule parlamentari, l'intenzione espressa sarebbe quella di accorpare i restanti disegni di legge in un unico testo, che verrà presentato in Consiglio dei Ministri il prossimo 2 aprile. Cfr. M. VERPEAUX, *Le projet de réforme des collectivités territoriales du Gouvernement,* in *La Semaine Juridique Administrations et Collectivités territoriales,* n. 10/2013, p. 197 ss.; H. PAULIAT, *Avant-projet de loi de décentralisation et de réforme de l'action publique : texte politique ou texte technique?,* in *La Semaine Juridique Administrations et Collectivités territoriales,* n. 50/ 2012, p. 872 ss.; M-C. DE MONTECLER, *Les projet de loi de décentralisation en Conseil des ministres,* in AJDA 2013, p. 708 ss.

[5] Ne è prova il fatto che in Paesi in forte disavanzo pubblico, come la Grecia e l'Italia stessa, la riforma della Pubblica Amministrazione, in generale, e dell'organizzazione territoriale, in particolare, sono prettamente di origine comunitaria. Sulla scia delle riforme greche ed italiane, del resto, anche altri Paesi stanno procedendo ad un complessivo riordino dei propri ordinamenti territoriali. E' questo innanzitutto il caso della Spagna, che ha avviato un processo di riforme proprio a seguito dell'invio all'Italia della nota lettera a firma Draghi-Trichet. Su questi aspetti vd., C. AKRIVOPOULOU, G. DIMITROPOULOS, S.I.G. KOUTNATZIS, *The "Kallikratis Program". The Influence of International and European Policies on the Reforms of Greek Local Government*, in *Istituzioni del Federalismo,* n. 3/2012, p. 653 ss.; L. XENOU, *Le misure della Grecia contro la crisi: un ventaglio di opportunità per le riforme fondamentali?*, in G. NAPOLITANO (a cura di), *La crisi del debito sovrano e le misure di "riduzione dello Stato"*, in GDA, 2010, p. 1303 ss.*;* L. VANDELLI, *Sovranità e federalismo interno: l'autonomia territoriale all'epoca della crisi*, in Le Regioni, n. 5-6/2012, p. 845 ss; G. GARDINI, *Le autonomie ai tempi della crisi*, in *Istituzioni del Federalismo*, 3/2011, p. 457 ss; T. FONT I LLOVET, A. GALAN GALAN, *Racionalización y sostenibilidad de la Administración local: es esta la reforma*, p. 11 ss. e J.M. DIAZ LEMA, *El Anteproyecto de Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local:cambio de rumbro en la*

torna infatti ad essere un caso *sui generis,* quantomeno se posta a confronto con gli altri Paesi a tradizione amministrativa napoleonica (Italia, Spagna, Portogallo e Grecia).

Da un lato, la riforma che siamo in procinto di descrivere costituisce un *continuum* rispetto al processo di decentramento avviato negli anni '80, dall'altro il motore della crisi non rappresenta più, com'era stato nel 2010, la motivazione principale.

Se, infatti, con la *Loi n. 2010-1563 du 16 décembre 2010* erano stati i tagli alla spesa pubblica a spingere il legislatore francese nella direzione di una semplificazione dei livelli territoriali, in particolare della coppia regione-dipartimento[6], con la *Loi n. 2014-58, du 27 janvier 2014* sono nuove istanze politiche di cambiamento a dominare la scena.

Non è banale riportare un semplice dato testuale: nell'*Exposé des motifs* all'originario *Pojet de loi Lebranchu* del 2012, il termine "crisi" compare una volta soltanto, mentre sono termini come "*confiance*", "*clarté*", "*cohérence*" e "*démocratie*" a costituire le linee guida della riforma[7].

Se è pur vero che la Francia gode di un diverso stato di salute economica rispetto a quello degli altri Paesi indicati, occorrerà però chiedersi il perché in un contesto di generale tendenza al riaccentramento[8], lo Stato unitario per eccellenza procede verso importanti sperimentazioni autonomistiche[9].

Nelle pagine che seguono si analizzerà, quindi, il primo degli interventi legislativi di cui si compone quello che ormai passa sotto il nome di *Acte III de la décentralisation*, il quale, ancorché non senza alcune aporie e criticità, rispecchia proprio questa tendenza in atto, ossia quella di una valorizzazione degli spazi di autonomia delle collettività territoriali, attraverso il riconoscimento delle loro competenze generali, seppure in un contesto di riordino e razionalizzazione delle stesse (§§2; 2.1; 2.2), nonché attraverso la sperimentazione di forme

---

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

[6] Livello territoriale intermedio corrispondente alla Provincia italiana.

[7] Si veda l'allocuzione iniziale del Presidente François Hollande agli *États généraux de la démocratie* del 4 e 5 ottobre 2012, riportata ne *La Semaine Juidique Administrations et Collectivités territoriales*, n. 41/2012, act. 682.

[8] Cfr. C. TUBERTINI, *La razionalizzazione del sistema locale in Italia: verso quale modello?*, in *Istituzioni del Federalismo*, n. 3/2012, p. 695 ss.; ID., *Le misure di riduzione dei costi della politica e le autonomie territoriali*, in GDA, 6/2013, p. 669 ss.

[9] La legge ha superato il vaglio di legittimità costituzionale del *Conseil Constitutionnel* (d'ora in poi Cons. const.), con la sentenza n. 2013-687 DC du 23 janvier 2014. Chiamata a pronunciarsi a seguito del rinvio compiuto lo scorso dicembre da sessanta deputati dell'*Assemblée Nationale*, dopo la definitiva adozione del testo, la Corte ha riconosciuto il provvedimento legislativo come pienamente conforme ed ispirato ai principi di *libre administration des collectivités territoriales* e di *non-tutelle d'une collectivité territoriale sur une autre* (art. 34 e 72 Cost.). Cfr., M.-C. DE MONTECLER, *La loi Métropoles est conforme à la Constitution*, in AJDA 2014 p. 188 e ss.

differenziate di *governance* territoriale nei maggiori poli urbani, non necessariamente improntate ad un intento di riduzione e contrazione dei livelli di governo (§§3; 3.1; 3.2).

D'altronde, la nuova legge francese costituisce certamente un valido riferimento per il dibattito italiano, nelle cui discussioni è centrale, oggi, il disegno di legge A.C. 1542 del 20 agosto 2013, contenente «*Disposizioni sulle Città metropolitane, sulle Province, sulle unioni e fusioni di Comuni*», approvato in prima lettura dalla Camera dei Deputati ed attualmente all'esame del Senato (A.S. 1212 del 21 dicembre 2013), e del quale si darà conto in sede di considerazioni conclusive, ancorché senza alcuna finalità propriamente comparativa.

2. Il riordino delle competenze.

Lo Stato unitario francese è stato costruito da sempre attorno al *principio dell'abilitazione legislativa* delle competenze delle collettività territoriali: è lo Stato, che, esprimendo la sua sovranità, individua e trasferisce, con legge, funzioni e poteri agli enti secondari, che si collocano nel suo territorio. La Costituzione del 1958, così come le precedenti, non contiene, infatti, un principio di "condivisione" delle competenze tra Stato e collettività territoriali, così come è proprio degli Stati federali o regionali. I comuni, i dipartimenti e le regioni sono interamente dipendenti, sotto questo punto di vista, dalle determinazioni del legislatore statale[10].

Anche dopo l'avvio del processo di decentramento, avviato con le leggi del 1982-1983 e poi del 2003-2004[11], le collettività territoriali hanno continuato a dover riconoscere nella legge dello Stato, garante unico dell'interesse generale, la fonte esclusiva delle proprie competenze (artt. 34 comma 3 e 72 comma 3 Cost.), restando fermamente saldi i principi di indivisibilità della Repubblica, di uguaglianza ed uniformità (art. 1 Cost.). Di qui, l'idea permanente del decentramento come di un processo pur sempre a direzione unilaterale: le autorità locali non potrebbero beneficiare di nuove competenze che sulla base di un trasferimento statale, né esercitare che quelle sole funzioni obbligatoriamente indicate dalla legge[12].

---

[10] Vd. F. MODERNE, *Les principes généraux*, in J. MOREAU, G. DARCY (dir.), *La libre administration des collectivités locales. Réflexions sur la décentralisation*, Ed. Economica, Paris, 1984, p. 100 e ss.; J.-L. CHAPUISAT ET F. BOUYSSOU, *La répartition des compétences*, in AJDA 1983, p. 81 e ss.

[11] Sui c.d. *Actes I e II de la décentralisation*, cfr. E. GIUILY, *Il y a 30 ans, l'acte I de la décentralisation ou L'histoire d'une révolution tranquille*, Paris, Berger-Levrault, 2012; *Pouvoirs* n. 60/1992,*"La décentralisation"*; J.B. AUBY, *La riforma dell'Amministrazione territoriale in Francia,* p. 173 ss. e L. VANDELLI, *Le collettività territoriali nella riforma costituzionale francese: verso un superamento dell'uniformità,* p. 301 ss., entrambi in Amministrare n. 2/2003; i Dossier AJDA *"La révision constitutionnelle sur la décentralisation"* n. 11/2003; *"Trente ans de décentralisation"*, n. 14/2012. Quanto invece alle riforme del 2010, si veda, in particolare, il Dossier RFDA n. 2/2011 *"La réforme des collectivités territoriales".*

[12] B. FAURE, *Droit des collectivités territoriales*, Paris, Dalloz, 2011, p. 467 ss. Da tali premesse discende, del resto, che le collettività non potrebbero né scegliere tra le competenze loro conferite, né tantomeno negoziare

In un simile contesto, del resto, lo spazio riconosciuto al principio di sussidiarietà (art. 72 comma 2 Cost.), recepito in Francia con la riforma costituzionale del 2003, risulta essere piuttosto relativo. Più che a criterio di riordino delle funzioni amministrative, esso si erge, infatti, a mero canone interpretativo ed a parametro di controllo della legittimità costituzionale delle scelte del legislatore statale, in ordine alla ripartizione delle competenze tra lo Stato e gli altri livelli di governo[13].

E purtuttavia, ancorché il disegno delle funzioni amministrative in Francia promani inderogabilmente da un unico soggetto, secondo univoci criteri direttori, la complessità del sistema è sempre stata accentuata dalla presenza di almeno due fattori: la mancata attuazione del *principe des blocs des compétences*[14] e la vigenza della *clause générale de compétence*[15].

Correlandosi ad un diritto originario della collettività ad "auto-amministrarsi" ed elemento fondante e consustanziale alla nozione stessa di *collectivité territoriale*[16], tale clausola abilita, infatti, regioni, dipartimenti e comuni ad agire in tutte le materie in cui si faccia questione di un interesse del proprio territorio, aldilà dei limiti di competenza legislativamente predeterminati.

Il CGCT non fornisce alcuna definizione della nozione di interesse locale (testualmente, *"les affaires de la commune"*; *"les affaires du département"*; *"les affaires de la région"*). Pertanto, la sua esatta individuazione, e dunque, la sua portata comunale, dipartimentale, regionale, ovvero statale, ma anche comunitaria, è rimessa, nel caso concreto, alla libera

---

sulla loro portata o estensione. La ripartizione delle competenze non si presterebbe quindi a negoziazione tra lo Stato, le regioni e gli altri enti locali. Sul ricorso al metodo convenzionale nel riparto delle competenze, oltre a F. MODERNE, *Les principes généraux, op.cit.*, p. 103 e ss., si veda anche M. DEGOFFE, J.-D. DREYFUS, *Transfert de compétences et conventions dans le droit de l'intercommunalité*, in AJDA 2001, p. 807 e ss.; D. BROUSSOLLE, *Conventions entre personnes publiques et décentralisation, l'exemple des dessertes ferroviaires*, in AJDA 1989, p. 747 e ss.

[13] In questo senso, Cons. const. 7 juill. 2005 n. 05-516 DC e, prima della sua affermazione costituzionale, Cons. const. 29 mai 1990 n. 90-274 DC.

[14] La metodologia del trasferimento per «blocchi di competenze», dallo Stato a ciascuna collettività territoriale, era stata introdotta con l'art. 3 della loi 7 janvier 1983, ai sensi del quale: «*La répartition des compétences entre les collectivités territoriales et l'Etat s'effectue dans la mesure du possible en distinguant celles qui sont mise à la charge de l'Etat et celles qui sont dévolues aux communes, aux départements et aux régions, de telle sorte que chaque domaine de compétences ainsi que les ressources correspondantes soient affecté en totalité soit à l'Etat, soit aux communes, soit aux départements, soit aux régions*». Cfr., per questi aspetti, J. M. PONTIER, *Les principes de la répartition des compétences*, in F. MODERNE, *Les nouvelles compétences locales*, Économica, Paris, 1985, p. 1 e ss.; O. GOHIN, X. CABANNES, *Compétences et ressources des communes*, in *Pouvoirs*, n.95. p. 55 e ss.

[15] Per effetto della *clause générale de compétence* comuni, dipartimenti e regioni possono intervenire con propria deliberazione su qualsiasi materia, ogni qualvolta emerga un interesse del rispettivo livello territoriale di rappresentanza, disponendo, in tal senso, di una competenza generale. Inizialmente prevista, per i soli comuni con l'art. 61 della *Loi municipale* 5 avril 1884 (oggi, art. L. 2121-29 del CGCT), essa venne successivamente estesa ai dipartimenti alla fine del XIX secolo (art. 46 de la Loi 10 août 1871, oggi, art. L. 3211-1 CGCT), e, quindi, nel 1982, alle regioni (art. 59, Loi 2 mars 1982, oggi, L. 4221-1 CGCT).

[16] Cfr., in tal senso, Conseil d'État (d'ora in poi CE) 18 janv. 2001, n. 229247; Cons. const., 2 juill. 2010, n. 10-12 QPC.

valutazione dell'ente locale chiamato ad agire, e soggetta al solo sindacato del giudice amministrativo, sotto il profilo dell'eccesso di potere e del rispetto della legge[17].

Inevitabilmente, la coerenza di una ripartizione in base alla quale per ciascuna materia esiste una collettività competente ed una soltanto (*principe des blocs des compétences*) ha pagato, così, lo scotto di un'ineliminabile persistenza di *responsabilités partagées*.

Proprio per questo, a più riprese tale clausola è stata additata come la causa de l'*enchevêtrement des compétences*, delle sovrapposizioni e delle duplicazioni delle funzioni amministrative, nonché della dispersione di responsabilità e degli alti costi della spesa pubblica.

Posta, quindi, in discussione a partire dalle stesse riforme degli anni '80[18], messa poi sotto scacco dal Comitato *Balladur* per la riforma delle collettività territoriali nel 2009[19], la clausola di competenza generale è stata soppressa con l'art. 73 della l. n. 2010-1563, che ha limitato, a partire dal 2015, la competenza dei consigli regionali e generali (dipartimentali) alle sole materie espressamente indicate dalla legge[20].

Tuttavia, la sua abrogazione se per un verso si correlava anche all'istituzione della nuova figura del *conseiller territorial*[21], frutto di un'operazione di semplificazione istituzionale proprio tra il livello regionale e quello dipartimentale; per l'altro, veniva mitigata da un meccanismo facoltativo di delegazioni di competenze, su base negoziale, tra i medesimi enti territoriali, sì da rendere in definitiva più flessibile l'assetto normativamente predeterminato[22].

---

[17] Cfr. J.-M. PONTIER, *Semper manet. Sur une clause générale de compétence*, RD publ., 1984, p. 1443. E, in giurisprudenza, CE, 20 nov. 1985, n. 57139, *Cne Aigues-Mortes* ; CE, 4 févr. 1991, n. 81232, *Cne Marignane c/ Assoc. Reconstruction de l'École Saint-Marie*.

[18] In particolare, si affermava che essa non avrebbe avuto più ragione d'essere dopo l'enumerazione e la specificazione delle competenze di regioni, dipartimenti e comuni, compiute dalla loi 7 janvier 1983. Si arroccarono sul versante dell'abrogazione implicita ad opera della legge medesima tra gli altri, M. FROMONT, *La nouvelle répartition des compétences entre l'État, les régions, les départements en France,* RISA 1987, p. 599 ss.; P. BERNARD, *Les relations contractuelles entre collectivités territoriales: les affaires mixtes ou l'oeuvre commune*, in AJDA 1990, p. 131 ss. Sostennero, invece, la sua piena riconferma J.-M.PONTIER, *Semper manet. Sur une clause générale de compétence*, *op. cit.*, p. 1443 ss.; F. MODERNE, *Les principes généraux*, *op. cit.*, p. 108 ss. Quest'ultima tesi, del resto, fu quella accolta dallo stesso Conseil d'État, vd. CE 11 oct. 1989, *Cne Gardanne, Cne Miramas e Cne Port-Saint.- Louis du Rhône*.

[19] Si veda il Rapporto al Presidente della Repubblica «*Il est temps de décider*», redatto dal Comitato presieduto dall'ex Primo Ministro E. Balladur e disponibile su www.ladocumntationfrancaise.fr.

[20] La clausola di competenza generale restava, quindi, in vigore per i soli Comuni.

[21] A decorrere dal 2014, i criticatissimi *conseillers territoriaux*, introdotti sempre dalla l. 16 dicembre 2010, n. 1563, avrebbero dovuto comporre tanto le assemblee regionali che quelle dipartimentali. Le leggi nn. 402 e 403 del 17 maggio 2013 ne hanno tuttavia disposto l'abrogazione. Su questi aspetti vd., M. GUILLOU, *Réforme des élections locales*, in *AJ Collectivités Territoriales* 2013, p. 265 ss.

[22] La l. n. 2010-1563, modificando l'art. L. 1111-8 CGCT, aveva riconosciuto alle collettività territoriali la possibilità di delegare ad altre proprie competenze, sia condivise che esclusive. La convenzione stabiliva le modalità di esercizio del controllo dell'ente delegante sul delegato e la durata della delegazione stessa. Cfr. D. TURPIN, *Réforme des collectivités territoriales. La région*, in *JurisClasseur Collectivités territoriales*, 03/2011.

E' stato però osservato che il nuovo art. 73 avrebbe comunque condannato i dipartimenti e le regioni, abilitati ad agire nella sole materie indicate dalla legge, ad una maggiore subordinazione nei confronti dello Stato in un rinnovato dirigismo statale[23], che più si addiceva ad un *Acte I de la recentralisation*[24].

La *Loi de «Modernisation de l'action publique et d'affirmation des métropoles»*, inserendosi in questo difficile contesto, procede quindi nel tentativo di riordinare (ancora una volta) la disciplina del riparto di competenze tra Stato ed enti territoriali.

Diversi gli strumenti, di tipo istituzionale, organizzativo e materiale, dispiegati nel Titolo I della legge.

Se da un lato, il testo reintegra la *clause de compétence générale* per dipartimenti e regioni (art. 1), dall'altro, ridefinisce il sistema di delegazione di competenze e mutualizzazione delle risorse tra collettività territoriali.

Basato sempre su un meccanismo consensuale, ad esso è ora offerta una sede istituzionale, la *Conférence territoriale de l'action publique* (art. 4). Le negoziazioni, condotte dalle collettività c.d. capo-fila (art. 3) e recepite in apposite *conventions territoriales* (art. 4), coinvolgeranno non più soltanto i dipartimenti e le regioni, ma saranno estese anche ai comuni e allo stesso Stato.

Nella piena valorizzazione del principio costituzionale di *libre administration*[25], secondo lo spirito emerso dagli *États généraux de la démocratie territoriale* del 4 e 5 ottobre 2012, il Governo proponente, prima, e il Parlamento, poi, hanno così sostituito la consueta idea di un intervento legislativo che procede dall'alto ed unilateralmente al riordino delle competenze, con meccanismi concertativi e negoziali, che rimettono all'"intelligenza dei territori"[26] la determinazione del nuovo assetto amministrativo. Tuttavia, nonostante le migliori premesse, per tutto l'*iter* parlamentare il *projet de loi* è stato caratterizzato da pronunciati contrasti tra le due Camere ed accompagnato dalle forti perplessità della dottrina e dai dissensi delle

---

[23] Cfr. B. FAURE, *Le rapport du comité Balladur pour la réforme des collectivités territoriales: bonne raisons, fausses solutions?*, in AJDA 2009, p. 859 ss.; M. VERPEAUX, *Le rapport Balladur sur la réforme des collectivités locales, des raisons et des solutions*, in RFDA 2009, p. 407 ss. Per i commenti successivi alla l. 16 décembre 2010, si veda B. FAURE, *La nouvelle compétence générale des départements et des régions*, in RFDA 2011, p. 240 ss.; J.M. PONTIER, *Requiem pour une clause générale de compétence?*, in JCP A, 2011, p. 47 ss. Nella sua decisione n. 2010-618 DC del 9 dicembre 2010, già citata, il *Conseil constitutionnel* ha tuttavia ritenuto costituzionalmente legittimo l'art. 73, disconoscendo la natura di principio fondamentale della Repubblica della *clause générale*, nonché la sua diretta connessione con i principi di *libre administration* e di sussidiarietà.

[24] P. MAUROY, *La réforme territoriale, une «recentralisation» qui n'ose pas dire son nom*, Le Monde, 19 janvier 2010.

[25] Art. 72 comma 3 Cost.: «*Dans les conditions prévues par la loi*, [les collectivités territoriales] *s'administrent librement par des conseils élus et disposent d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs compétences*».

[26] Vd. *Etude d'impact* al *Projet de loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles.*, p. 19.

associazioni degli eletti, che non saranno sicuramente destinati a sopirsi in sede di applicazione della legge.

2.1. (Segue). Il ripristino della "clause de compétence générale", la "Conférence territoriale de l'action publique", il "pacte de gouvernance territoriale" e le nuove "conventions territoriales d'exercice concerté pour les compétences partagées".

La reintroduzione della clausola di competenza generale segna probabilmente uno dei punti di maggiore distacco rispetto agli interventi di riforma del precedente Governo Sarkozy.

Regioni e dipartimenti potranno quindi continuare ad intervenire con la propria azione ogniqualvolta si profili un interesse, rispettivamente, regionale o dipartimentale, quale che sia l'ambito materiale interessato (art. 1).

Nell'*Exposé des motifs*, il Governo ha comunque precisato la propria intenzione di voler accogliere un'interpretazione restrittiva dell'istituto, così come elaborata dalla giurisprudenza del *Conseil d'État*[27].

La clausola, pertanto, sarà destinata ad operare in maniera non del tutto svincolata dal quadro delle competenze delineato dallo Stato. Se quest'ultimo si atteggerà, infatti, ad ambito di azione prioritaria, la clausola agirà in via del tutto residuale, permettendo all'ente di esercitare tutte quelle funzioni complementari a quelle espressamente attribuite, che risultino necessarie a far fronte alle nuove istanze ed esigenze, di volta in volta emergenti in seno alla comunità degli amministrati.

La reintroduzione della clausola ha inoltre natura condizionata, essendo, infatti, destinata ad operare proprio sulla base di quegli strumenti istituzionali e negoziali poc'anzi citati, chiamati a svolgere, per tale via, una funzione di razionalizzazione e di coordinamento delle competenze condivise tra i diversi livelli territoriali di governo.

Nell'originario progetto di legge, il Governo proponente[28] aveva previsto che in seno alle *Conférences territoriales de l'action publique*, istituite in tutte le regioni, la regione stessa, i dipartimenti, *gli établissements publics à fiscalité propre* (d'ora in poi, EPCI) e i comuni potessero giungere, attraverso un *pacte de gouvernance territoriale*, ad una definizione puramente consensuale del riparto di competenze. E ciò in attuazione del principio di *libre coordination des interventions des collectivités territoriales*, di cui all'art. 1 del *projet de loi Lebranchu.*

[27] Cfr. CE 29 juin 2011, *Commun de Mons-en Baroeul*.

[28] Cfr. *Texte* n. 495 (2012-2013), depositato in Senato il 10 aprile 2013. Il testo è disponibile sul sito www.senat.fr.

Nella *Conférence territoriale de l'action publique* gli enti territoriali, attraverso appositi *schémas d'organisation*, componenti, ciascuno per il proprio ambito materiale, il *pacte de gouvernance territorial*, avrebbero definito le delegazioni di competenze da un ente ad un altro, previsto la creazione di servizi comuni e provvisto alla conseguente ripartizione delle risorse finanziarie[29].

Quanto al ruolo dello Stato, il testo dell'Esecutivo aveva previsto la costituzione di un'apposita sessione, copresieduta dal Presidente del consiglio regionale e dal Rappresentante dello Stato nella regione.

Tuttavia tanto quest'ultima disposizione, quanto quella sul *pacte de gouvernance territoriale* sono state destinatarie di numerose critiche durante la discussione parlamentare, soprattutto in Senato.

Con particolare riferimento al *pacte*, si è ritenuto, da un lato, che esso non avrebbe potuto conseguire, a causa della sua complessità, gli obiettivi di coordinamento attesi e, dall'altro, che lo stesso, per la sua natura consensuale, non avrebbe potuto superare le obiezioni di incostituzionalità, che pure il Governo aveva cercato di confutare già con l'*Etude d'impact* allegato al disegno di legge[30].

Determinante, in tal senso, era stata proprio la paventata violazione della riserva di legge statale in materia di determinazione delle competenze delle collettività territoriali, di cui all'art. 34 Cost., in quanto una definizione consensuale delle medesime da parte di regioni, dipartimenti e comuni avrebbe comportato uno svuotamento della competenza legislativa dello Stato.

Sarebbero state d'ostacolo all'ammissibilità dell'istituto, del resto, anche esigenze di garanzia e di tutela dei principi di uguaglianza e di non tutela di una collettività territoriale su un'altra.

Il potenziale grado di differenziazione tra le collettività territoriali, creato dal *pacte*, avrebbe potuto condurre ad una diseguale ripartizione delle risorse economiche e finanziarie tra le stesse; ciò che sarebbe stato suscettibile di creare non solo differenze tra territori ma anche potenziali disparità di trattamento tra tutti i cittadini. D'altra parte, la differente forza e capacità contrattuale delle collettività avrebbe potuto esplicarsi in meccanismi di negoziazione non propriamente equilibrati, in cui l'ente più debole avrebbe visto pregiudizievolmente definite le proprie competenze dall'ente più forte[31].

---

[29] B. PERRIN, *Décentralisation-Acte III: l'ère des métropoles*, in *Revue administrative*, n. 392/2013, p.164 ss.
[30] Cfr. *Etude d'impacte*, cit., p. 15 e 16.
[31] Cfr. *Rapport* n. 580 (2012-2013) della *Commission des lois du Sènat*, p. 79 ss.

Fu proprio sulla base di tali dubbi di legittimità costituzionale che il *pacte* venne inizialmente soppresso dal Senato in prima lettura. Ciononostante esso ricompare, a partire dal testo emendato dall'Assemblea in seconda lettura, sotto il nuovo nome di *convention territoriale*, venendo quindi confermato anche dal *Conseil Constitutionnel*, nel vaglio di conformità che ha preceduto l'entrata in vigore della legge.

Benché limitata, ora, alla gestione delle sole competenze per le quali regioni, dipartimenti e comuni sono chiamati ad agire in qualità di *chef de file*[32], la *convention territoriale* continua, dunque, ad atteggiarsi a strumento di natura puramente consensuale, finalizzato alla delegazione e chiarificazione delle competenze delle collettività e alla razionalizzazione dei loro mezzi di azione.

Quanto al relativo procedimento di adozione, si rinvia all'autonomia organizzativa di ciascuna *Conférence*, il cui regolamento interno dovrà comunque prevedere una fase di discussione in seno alla Conferenza, la successiva trasmissione a tutte le collettività territoriali della regione e l'eventuale sottoscrizione da parte di queste ultime nel termine di tre mesi.

Anche l'organizzazione interna della *Conférence territoriale* è stata oggetto di diversi interventi, allo scopo di conseguire una rappresentanza più equilibrata degli EPCI e dei comuni[33] ed un corrispondente ridimensionamento del ruolo dello Stato.

Venuta meno, infatti, la sessione copresieduta dal Rappresentante dello Stato nella regione, quest'ultimo potrà prendere parte alle riunioni della Conferenza solo in ragione dell'ordine del giorno e nelle ipotesi in cui un ente richieda la delegazione di una competenza statale.

Nonostante, quindi, i diversi rimaneggiamenti e le critiche persistenti, le *conventions territoriales* continuano comunque ad essere intese come uno strumento indispensabile per una ristrutturazione dei processi decisionali a livello territoriale.

La Conferenza, inoltre, istituzionalizzando le relazioni tra i vari attori locali permetterebbe loro di inquadrare le proprie politiche pubbliche, in un contesto di maggiore conoscenza e consapevolezza delle realtà territoriali

[32] Per questi aspetti, si veda il paragrafo successivo.

[33] Al suo interno siedono, adesso, i presidenti dei consigli generali, i presidenti degli EPCI con più di 30.000 abitanti ed un rappresentante eletto per quelli con meno di 30.000 abitanti. Quanto ai comuni, si è preferito individuare tre rappresentanti per ciascuna delle tre macroaree comunali individuate su base demografica (grandi comuni, con più di 30.000 abitanti; comuni ricompresi in una fascia intermedia, con popolazione tra 30.000 e 3.500; piccole realtà cittadine a scarsa densità abitativa, con meno di 3.500 abitanti). In totale, ogni conferenza territoriale dovrebbe includere una media di quaranta membri: si va da un minimo di quattordici membri per la Corsica ad un massimo di cento nell'Île-de-France. Cfr *Rapport n.1216 de la Commission des lois de l'Assemblée Nationale*, p. 37.

Favorendo la piena esplicazione dei principi di *libre administration* e di sussidiarietà, esse dovrebbero consentire il successo di una gestione condivisa e di un razionalizzazione delle competenze tra le collettività.

Solo però l'applicazione concreta di queste disposizioni, e, quindi, solo la capacità delle collettività di gestire consapevolmente ed in maniera equilibrata i trasferimenti di competenze e le conseguenti risorse finanziarie, potrà dimostrare la loro efficacia.

Il rischio che la Conferenza si trasformi in un'arena di gladiatori resta, per il momento, ancora davvero forte.

2.2. (Segue). Il sistema di delegazione di competenze tra Stato e collettività territoriali e la nozione di "collectivités territoriales chefs de file".

L'obiettivo della razionalizzazione e della chiarificazione delle funzioni poggia essenzialmente su due istituti: il meccanismo concertato e convenzionale di delegazione delle competenze e l'azione di coordinamento svolta in seno alla *Conférence* da regioni, dipartimenti e comuni in qualità di *chef de file*.

Oltre alle delegazioni di competenze di una collettività ad un'altra, che costituiscono l'oggetto precipuo delle convenzioni territoriali appena esaminate, l'articolo 1 comma 7 della legge disciplina espressamente anche la nuova ipotesi di delegazione di competenze statali ad una collettività territoriale o ad un EPCI (art. L.1111-8-1 CGCT).

Si prevede che, salvi i casi di interesse nazionale e negli altri casi previsti dalla legge, lo Stato possa delegare proprie competenze alla collettività territoriale che ne faccia richiesta.

Il testo licenziato dall'Assemblea in prima lettura individuava tra le funzioni che potevano costituire oggetto di delega, quelle in materia di organizzazione e sostegno alle politiche culturali, di sviluppo dei sistemi audiovisivi, la gestione delle risorse idriche, l'orientamento professionale e l'igiene scolastica. L'elenco è scomparso con la seconda lettura in Senato ed è stato definitivamente sostituito da uno che, in negativo, esclude dall'ambito di applicabilità della norma in questione le competenze statali che attengono alla tutela dei diritti civili e delle libertà costituzionalmente garantite, le funzioni relative allo stato e alla capacità delle persone, e, ancora l'organizzazione della giustizia, la politica estera, la difesa, la sicurezza e l'ordine pubblico, la politica monetaria e la disciplina elettorale.

Quanto al procedimento, la collettività territoriale o l'EPCI che intenda esercitare una competenza statale può farne richiesta in seno alla *Conférence territoriale de l'action publique*. La domanda è trasmessa ai ministri competenti dal Rappresentante dello Stato nella regione.

Qualora la richiesta venga accettata, è comunicato all'ente istante, entro un anno, un progetto di convenzione, nel quale sono indicati gli obiettivi da perseguire e gli strumenti necessari per l'esercizio delle competenze interessate.

La delegazione è invece disposta per decreto e l'ente eserciterà le competenze richieste in nome e per conto dello Stato.

L'art. 3 disciplina, invece, la condizione di *chef de file* delle collettività territoriali.

Si tratta della prima attuazione legislativa del nuovo art. 72 comma 5 della Costituzione francese, come modificato dalla riforma del 2003, in forza del quale la legge può autorizzare regioni, dipartimenti o comuni, in qualità di enti "capofila", a coordinare l'azione delle altre collettività, in relazione all'esercizio di specifiche competenze condivise (*competénces partagées*)[34].

L'organizzazione e la conduzione dell'azione pubblica comune da parte della collettività *chef de file* avverrà nella *Conférence territoriale de l'action publique*, secondo il procedimento consensuale sopra descritto.

Quindi, la regione è designata ente capofila in materia di sviluppo economico, internazionalizzazione delle imprese, trasporti, pianificazione e sviluppo sostenibile del territorio, clima ed energia, sostegno dell'innovazione e dell'insegnamento superiore e della ricerca.

Il dipartimento sarà invece chiamato a coordinare l'esercizio delle competenze delle altre collettività territoriali in materia di azione e sviluppo sociale, autonomia delle persone, solidarietà territoriale e risparmio energetico.

Il comune, infine, coordinerà l'azione delle altre collettività in materia di servizi pubblici di prossimità ed accesso ai medesimi, di sviluppo locale e pianificazione dello spazio urbano e, infine, di mobilità.

Non può passare inosservato, però, che la Costituzione francese limita la condizione di *chef de file* al rispetto del divieto di tutela di una collettività su un'altra. Ciò implica che il ruolo degli enti capofila sarà di mera organizzazione e coordinamento e non potrà essere assistito da alcun potere in grado di vincolare l'azione altrui[35].

---

[34] L'art. 72 comma 5 prevede che «*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*». Sulla nozione di *chef de file*, cfr. J.-F. JOYE, *La notion de chef de file en droit des collectivités locales*, in *Coll. Terr.* 12/2003; L. GELIN-RACINOUX, *La fonction de chef de file dans la loi du 13 août 2004*, in AJDA 2007, p. 283 ss.

[35] Cfr. in questo senso, Cons. const. 24 juill. 2008, n. 08-567.

E' perciò evidente come, anche in questo caso, il successo delle nuove disposizioni dipenderà dalla capacità degli attori locali di governare i reciproci rapporti di forza.

Spontaneità delle negoziazioni ed antagonismo tra territori rischiano di compromettere l'innovatività dell'*Acte III de la décentralisation*. Se il sogno centralista di un ordinato *jardin administratif à la française* è definitivamente venuto meno, quale sarà il nuovo scenario destinato a profilarsi?

3. L'affermazione delle métropoles.

Certamente è una Francia a geometria variabile quella che il legislatore francese ha inteso disegnare, ove il Paese reale emerga e si imponga sulle pretese di astratte uniformità. Ciononostante il metodo di riforma privilegiato resta sempre quello della proliferazione istituzionale, e ad esso non sfugge nemmeno la nuova disciplina dell'ente metropolitano.

Alla *métropole* è dedicato il Titolo II del testo di legge.

Nuova forma di cooperazione intercomunale, introdotta per la prima volta con la l. n. 2010-1563, essa è destinata a raggruppare una pluralità consistente di comuni, in grado di associarsi «all'interno di uno spazio di solidarietà, per elaborare e realizzare insieme un progetto di pianificazione e sviluppo economico, ecologico, educativo, culturale e sociale del loro territorio»[36].

La volontà del nuovo Governo di procedere ad una risistemazione del loro regime giuridico non attiene, in questo caso, a motivi squisitamente politici, segnati dall'avvicendamento di una nuova maggioranza nell'Esecutivo e nel Parlamento francesi, ma dalla necessità, nel solco già tracciato dal legislatore, di un rafforzamento dell'intercomunalità e di una valorizzazione del c.d. *"fait urbain"*.

Il territorio della Francia è segnato infatti, oggi più che mai, dalla presenza di grandi e grandissimi conglomerati urbani, in un progressivo riequilibrio tra l'area di Parigi e le altre importanti città francesi, indispensabile volano dell'economia d'oltralpe.

Tuttavia esse disporrebbero di un'organizzazione del tutto inadatta a condurre adeguate politiche di sviluppo e di crescita, soprattutto se soggette, in un dinamismo territoriale a competitività globale, ad una forte concorrenza da parte di altre metropoli europee e mondiali[37].

Di qui, dunque, la necessità di rivedere la fisionomia della nuova categoria.

---

[36] *Exposé des motifs*, p. 20.

[37] Cfr. il Rapporto del 2009 del DATAR (*Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale*), «*Une nouvelle ambition pour l'aménagement du territoire*».

Frutto di una proposta del Comitato *Balladur*, quasi del tutto disattesa dal legislatore del 2010, l'originaria fisionomia dell'ente mascherava infatti sotto il nome di *métropole* una reinventata *communauté urbaine*, che da questa si differenziava semplicemente per la possibilità del nuovo ente di beneficiare dei trasferimenti di competenze da parte del dipartimento[38].

L'attuale testo normativo prevede, dunque, un regime giuridico differenziato per le *métropoles* del *Grand Paris*, di *Lyon* e di *Aix-Marseille-Provence* ed uno comune valido per gli EPCI che raggiungano determinate soglie demografiche.

L'impianto dell'iniziale d.d.l. governativo è stato pressoché confermato nei successivi lavori parlamentari. Inevitabilmente, le maggiori polemiche in aula si sono concentrate sulla *métropole du Grand Paris*, della cui istituzione si è fortemente dubitato fino al momento della definitiva approvazione del testo da parte delle due Camere[39].

Nei primi commenti alle norme in questione, la dottrina francese[40] invece ha concentrato le proprie preoccupazioni essenzialmente sui difficili equilibri che potrebbero profilarsi tra i nuovi enti metropolitani, da un lato, e i dipartimenti e le regioni, dall'altro[41].

Tali e tanti sono, infatti, i rischi di sovrapposizione e di duplicazione delle competenze tra gli stessi, che – si ritiene – il legislatore avrebbe anche potuto disporre una soppressione del rispettivo livello dipartimentale ovvero un congruo ridimensionamento di quello regionale[42].

---

[38] N. PORTIER, *La coopération intercomunale dans la réforme des collectivités*, in AJDA 2011 p. 80 e ss. Si veda anche G. MARCOU, *Les métropoles ont-elles une chance?*, in *La Semaine Juridique Administrations et Collectivités territoriales* n. 30/2010, p. 2246 ss.

[39] E, del resto, proprio l'istituzione della *métropole du GrandParis* ha costituito il principale motivo di rinvio del testo di legge alla Corte Costituzionale. Per un'analisi delle disposizioni sulle *métropoles* contenute nell'originario *avant projet de loi* e, poi, nel primo dei tre nuovi testi di matrice governativa, risultanti dalla suddivisione disposta dal Consiglio dei Ministri, si vedano rispettivamente M. VERPEAUX, *Le projet de réforme des collectivités territoriales du Gouvernement*, op. cit.; M-C. DE MONTECLER, *Les projet de loi de décentralisation en Conseil des ministres*, in AJDA 2013, p. 708. Un primo commento al testo approvato dal Senato in prima lettura è in H. PAULIAT, *Projet de loi de modernisation de l'action publicque territoriale et d'affirmation des métropoles: à la recherche de la coherence (perdue)?*, in *La Semaine Juidique Administrations et Collectivités territoriales*, n. 25/2013, act. 509.

[40] Cfr., in particolare, N. FERREIRA, *Le temps des métropoles: une métropolisation à la carte pour quelle carte métropolitaine?*, in *Revue Lamy Collectivités territoriales*, n.90/2013, p. 63 ss.

[41] Parlano di lotte e di scenari darwiniani tra métropoles, regioni e dipartimenti, B. PERRIN, *Décentralisation – Acte III: l'ére des métropoles,* op. cit., p. 173 e R. PASQUEIR, *Gouvernance territoriale:paramètres et scénarios de changement*, in Atti del Convegno *La réforme des territoires- Les territoires de la réforme*, Parigi 4 giugno 2013, in *Revue Lamy Collectivités territoriales*, n. 92/2013.

[42] Ma è stato lo stesso Presidente della Repubblica, nel suo discorso di chiusura degli *États généraux de la démocratie territoriale*, ad escludere espressamente una simile evenienza, affermando che: «il problema non è quello del numero dei livelli territoriali…ma solamente quello di identificare chiaramente la collettività territoriale responsabile di una competenza, sì che tutte le altre non possano che intervenire nel rispetto dei limiti fissato dall'autorità competente, in ossequio al principio di *chef de file* e di non tutela di una collettività sull'altra». Il discorso è riportato ne *La Semaine Juidique Administrations et Collectivités territoriales*, n. 41/2012, act. 682.

Tuttavia, e fatta eccezione per la sola *métropole* di *Lyon*, ove si prevede l'eliminazione del dipartimento del *Rhône*, la legge non ha optato per soluzioni di tal fatta, ma ha preferito regolare diversamente i rapporti concorrenti tra l'ente di nuova istituzione e gli altri livelli territoriali.

Per quanto riguarda il dipartimento, si prevede, infatti, che la *métropole* potrà richiedere il trasferimento di alcune competenze del livello territoriale intermedio, e, segnatamente, quelle in materia sociale (politiche di sostegno per gli anziani, della gioventù e dell'infanzia, fondi di solidarietà per l'abitazione, azioni di prevenzione specializzate) e di trasporti, in un numero complessivamente maggiore rispetto a quello previsto nella previgente disciplina del 2010.

Ciò inevitabilmente comporterà due effetti: da un lato, la realizzazione di una maggiore differenziazione tra i dipartimenti nel cui territorio si aggiunge la *métropole* e quelli che ne risultano privi, e, dall'altro, l'assorbimento di fatto dei dipartimenti "metropolizzati" nelle *métropoles* stesse, con conseguente loro svuotamento funzionale.

Non mancano, del resto, i contrasti tra le *métropoles* e gli EPCI già esistenti, che certamente intenderanno mantenere la propria identità senza essere assorbiti nelle maglie di un ente decisionale accentratore, come dimostrato, per esempio, dalla richiesta di un referendum locale contro l'istituzione della stessa *métropole* di Lyon[43].

Per quanto riguarda il rapporto tra le *métropoles* e le regioni, la questione anche qui si pone in relazione alla possibile concorrenza e sovrapposizione di competenze, in particolare in materia di sviluppo economico.

Nelle discussioni dottrinali gli interrogativi sollevati sono stati diversi: è ancora giustificabile il mantenimento della regione, se le viene sottratta la sua competenza principale da parte del nuovo ente metropolitano? Si pensi, in particolare, alla *métropole* di Parigi, che non solo per il numero di funzioni, ma soprattutto per la sua estensione geografica e demografica sarebbe in grado di costituire una nuova regione a sé stante.

E allora, la soluzione potrebbe essere quella dell'eliminazione del livello regionale, soprattutto allorquando questo accetti il trasferimento di dette competenze? Certamente la regione si guarderà bene dal farlo, ma nel caso in cui la *métropole* ne faccia richiesta, la regione avrà dei mezzi per resistere?[44]

---

[43] Si segnalano, in particolare, le proteste degli EPCI di *Aix-Marseill-Provence* e di *Lyon*, destinati ad essere fusi nelle nuove *métropoles*. Vd. *Aix-Marseille.Provence: lettre ouverte aux députés de la part des élus opposés au projet* e *Métropole lyonnaise: le PCF demande un référendum local*, La Gazette des Communes, 4 luglio 2013.

[44] N. FERREIRA, *Le temps des métropoles: une métropolisation à la carte pour quelle carte métropolitaine?*, op. cit., p. 64; L. JANICOT, *La gouvernance institutionnelle des territoires –Les métropoles*, in Atti del *Colloque La réforme des territoires- Les territoires de la réforme*, op. cit..

Si tratta di interrogativi cui la legge appena entrata in vigore non dà risposta, ed anzi essi sono destinati a resistere, soprattutto in conseguenza della designazione della regione *chef de file* proprio in materia di sviluppo economico.

Bisognerà quindi attendere i successivi sviluppi dei lavori parlamentari sul secondo dei disegni di legge in cantiere, specificamente dedicato alle regioni[45], per verificare la tenuta e la coerenza d'insieme degli assetti funzionali e istituzionali del nuovo ordinamento territoriale francese[46].

3.1. (Segue). Il regime giuridico differenziato per le métropoles di Paris, Lyon e Aix-Marseille-Provence.

Espressione della volontà di attuare una più ampia differenziazione degli assetti territoriali francesi, il Titolo II della legge delinea tre regimi giuridici differenti per le tre più grandi realtà urbane francesi, Parigi, Lione e Marsiglia, le quali, del resto, hanno sempre storicamente goduto dell'attenzione del legislatore, deciso a salvaguardarne la specificità, in un contesto di generale uniformità delle regole di organizzazione territoriale[47].

La disciplina contenuta nella Sezione II del Titolo II è dedicata alla disciplina della *métropole du Grand Paris*.

Inizialmente soppressa dal Senato in prima lettura, è stata reintrodotta, salve alcune modifiche, dall'Assemblea nazionale ed ulteriormente emendata nei successivi passaggi parlamentari.

Destinato ad entrare in vigore a partire dal 1° gennaio 2016, il regime giuridico della *métropole du Grand Paris* è quello di un *établissement public de coopération intercommunale à statut particulier*.

Si tratta di una nuova tipologia di ente, del tutto sconosciuta nel previgente sistema, sulla quale si sono addensati gli interrogativi e le perplessità della dottrina francese[48].

Nel testo licenziato dall'Assemblea in prima lettura, la *métropole* era destinata ad inglobare il comune di Parigi, l'insieme dei comuni dei dipartimenti di Hauts-de-Seine, Seine Saint-Denis

---

[45] Sul quale cfr. P. VILLENEUVE, *Heurts et malheurs du fait régional*, in *La Semaine juridique Administrations et Collectivité territoriales*, n. 25/2013, p. 2179 ss.

[46] Del resto, tali perplessità sono state raccolte dallo stesso Presidente F. Hollande e dal Ministro M. Lebranchu, che nelle scorse settimane hanno preannunciato importanti modifiche nella carta amministrativa francese, con progetti di fusione di Regioni, su base volontaria, nonché di soppressione dei Dipartimenti "metropolizzati".

[47] Al riguardo si può citare, in termini di antecedente storico, già la legge n. 1169 del 31 dicembre 1982. Per un'analisi del regime giuridico differenziato dei comuni di Parigi, Marsiglia e Lione cfr. B. FAURE, *droit des collectivités territoriales*, op. cit., p. 319 ss.

[48] Cfr. H. PAULIAT, *Le point sur le projet de loi de modernisation de l'action publique et d'affirmation des métropoles*, op. cit.

e Val-de-Marne (c.d. *petite couronne parisienne*) e i comuni degli altri dipartimenti della regione Île-de-France, appartenenti dal 31 dicembre 2014 a un EPCI che comprendesse almeno uno dei comuni dei dipartimenti della *petite couronne*, nonché gli EPCI della *c.d. grande couronne parisienne* (dipartimenti di Seine-et-Marne, Yvelines, Essonne e Val-d'Oise), che contassero più di 300.000 abitanti e in cui almeno un comune fosse situato nell'unità urbana di Parigi, in posizione di contiguità con il perimetro della *métropole*.

L'eccessiva estensione territoriale della nuova metropoli parigina non è andata esente certamente da critiche: un "mostro giuridico" che per la sua ampiezza geografica e demografica, nonché per l'enorme numero di competenze che gli sono state attribuite, sarebbe stato verosimilmente in grado di sovrapporsi al livello regionale.

Secondo le stime dell'Insee, *Institut nationale de la statistique et des études économiques*, infatti, la sola unità urbana di Parigi comprende, per un totale di 10.354.675 abitanti, 412 Comuni e copre una superficie di 2.845 km^2.

A questi vanno aggiunti i dati dell'area urbana di Parigi, che si estende oltre che sui territori dei tre dipartimenti della *petite couronne*, anche su una vasta area della *grande couronne*, e, più precisamente, su ben 52 dei 514 comuni di Seine-et-Marne, su 90 dei 262 comuni di Yvelines, su 82 dei 196 comuni de l'Essonne e su 64 dei 185 Comuni della Val-d'Oise.

Anche per questi motivi, il Senato ha proceduto in seconda lettura ad un ridimensionamento del perimetro, escludendo l'area urbana della *grande couronne*, benché il testo definitivo abbia in ultimo previsto la facoltà per i comuni contigui alla *petite couronne* di poter accedere alla *métropole*.

Quanto al sistema di *governance*, la *métropole du Grand Paris* è stata innanzitutto divisa in territori, raggruppanti ciascuno almeno 300.000 abitanti e quattro comuni.

In ciascun territorio è istituito un *conseil de territoire*.

Anche la creazione di questo ulteriore livello intermedio tra il comune e la *métropole* è stato oggetto di critiche, non avendo certamente il legislatore perseguito un obiettivo di semplificazione, nel momento in cui ha inteso aggiungere una nuova *feuille* al già indigesto *millefeuille* territoriale francese![49]

[49] N. FERREIRA, *Le temps des métropoles: une métropolisation à la carte pour quelle carte métropolitaine?*, in *Revue Lamy Collectivités territoriales*, n.90/2013, p. 64. L'A. descrive quindi l'ipotesi estrema, ma del tutto configurabile, in cui vi sia un comune nato dalla fusione di più comuni, i quali mantengano, a loro volta, l'esercizio delegato di alcune funzioni, secondo la possibilità riconosciuta loro dalla legge del 16 dicembre 2010. Verosimilmente in questa situazione, il cittadino si imbatterà in ben quattro livelli consiliari (il consiglio delegato, il consiglio municipale, il consiglio del territorio e il consiglio metropolitano), ai quali dovranno ovviamente aggiungersi il consiglio generale e quello regionale. Così anche, Y. JEGOUZO, *Heurs et malheur du Grand Paris*, in *AJDA* 2013, p. 1241, che aggiunge all'elenco anche gli organi della *Société du Grand Paris* e del *Syndicat des transports d'Ile-de-France*.

Il *conseil de territoire* è un organo con funzioni essenzialmente consultive, salva la possibilità di esercitare, su delega, alcune competenze del *conseil de la métropole*.

Sono membri del *conseil de territoire* i consiglieri metropolitani dei comuni inclusi nel perimetro di pertinenza.

Questi ultimi, eletti ognuno nel comune di appartenenza nella medesima tornata elettorale dei consiglieri municipali, con le modalità previste per l'elezione dei consiglieri degli EPCI (art. L. 5211-6 CGCT)[50], siederanno quindi tanto nel *conseil de la métropole* che nei rispettivi *conseils de territoire*. Il *conseil de territoire de Paris* è invece composto dai membri del consiglio municipale parigino.

Il *conseil de territoire* elegge, a sua volta, al suo interno un Presidente e uno o più vicepresidenti. Il Presidente è titolare del potere esecutivo ed è componente di diritto, in qualità di vicepresidente, del *conseil de la métropole.*

A livello centrale sono invece individuati oltre al *conseil de la métropole du Grand Paris* già citato, due organi di coordinamento delle istanze territoriali[51].

Si tratta dell'*assemblée des maires* e del *conseil de développement*.

La prima è composta da tutti i sindaci situati nel perimetro della *métropole* e si riunisce almeno una volta all'anno. Esprime pareri e raccomandazioni nei confronti del *conseil de la métropole*, il cui Presidente è altresì Presidente di diritto dell'assemblea.

Il *conseil de développement* riunisce, invece, i partner economici, sociali e culturali della *métropole* ed è consultato per tutte le grandi operazioni d'intervento sul territorio metropolitano.

Le modalità di funzionamento dell'*assemblée des maires* e del *conseil de développement* sono affidate alla disciplina di un regolamento interno, approvato dal *conseil de la métropole*.

Il consiglio della metropoli è composto da un consigliere metropolitano per Comune e da un consigliere metropolitano aggiuntivo nei Comuni più popolosi per ogni 25.000 abitanti.

---

[50] La dottrina ha comunque precisato che questa modalità di elezione, introdotta con la legge n. 1563 del 2010 per l'elezione dei membri degli organi deliberanti di tutti gli altri EPCI, non costituisce uno scrutino a suffragio universale diretto, avvicinandosi piuttosto ad una «*procédure d'information dans le cadre de la démocratie municipale*». L'elettore, in altri termini, è semplicemente informato del fatto che il candidato al consiglio municipale, in ragione del posto che egli occupa nella lista elettorale bloccata, rappresenterà il comune anche negli organismi di cooperazione intercomunale. Cfr. B. FAURE, *Droit des collectivité territoriales*, op. cit., p. 355.

[51] Scompaiono dal testo definitivo, invece, la *conférence métropolitaine* e la *commission métropolitaine du débat publique*. La prima costituiva un organo di raccordo tra la *métropole*, la Regione e i Dipartimenti, in cui avrebbero dovuto sedere i rispettivi Presidenti e i Presidenti dei *conseils de territoire*. La *commission métropolitaine du débat publique*, invece, avrebbe dovuto essere la sede di discussione – con il coinvolgimento de l'*Atelier international du Grand Paris* e del *conseil de développement* – dei piani e dei grandi progetti metropolitani promossi dalla *métropole*.

L'organo è predisposto all'esercizio di funzioni di pianificazione, programmazione, coordinamento e raccordo delle azioni della *métropole*.

Viene meno, invece, il regime giuridico differenziato precedentemente previsto per i consiglieri metropolitani del comune di Parigi, che avrebbero dovuto essere designati direttamente dal consiglio municipale parigino tra i suoi membri, per 1/4 dei seggi dell'assemblea.

Per quanto riguarda le competenze della *métropole*, essa assorbe innanzitutto quelle degli EPCI esistenti nel suo perimetro e destinati a dissolversi all'atto della sua creazione, e, in via generale, eserciterà in luogo dei comuni membri le funzioni in materia di pianificazione urbanistica e tutela dell'ambiente, di politiche abitative, di infrastrutture e reti di telecomunicazione, di sviluppo economico, commerciale, industriale, sociale e culturale e di prevenzione della delinquenza.

Le disposizioni relative alla *métropole* di *Lyon* sono rimaste pressoché immutate e confermate nei successivi passaggi parlamentari.

Il regime giuridico è quello di una *collectivité territoriale à statut particulier*, ai sensi dell'art. 72 della Costituzione francese.

Essa, a partire dal 1° aprile 2015, sostituirà la *communauté urbaine* di *Lyon* e il Dipartimento del *Rhône* ed è chiamata ad elaborare un progetto metropolitano di sviluppo economico, ecologico, educativo, culturale e sociale del suo territorio.

Quanto alla sua organizzazione, è prevista la creazione, a livello decentrato, di una pluralità di *conférences territoriales des maires* e, a livello centrale, di un *conseil de la métropole* e di una *conférence métropolitaine*.

Le *conférences territoriales des maires* sono istituite in tutto il territorio metropolitano. Il loro perimetro è stabilito con deliberazione del *conseil de la métropole*. Esse si riuniscono almeno una volta all'anno e svolgono essenzialmente funzioni consultive nei confronti del consiglio metropolitano.

Quanto al *conseil de la métropole*, a differenza della disciplina prevista per Parigi e per Marsiglia, i suoi componenti sono eletti a suffragio universale diretto.

I consiglieri metropolitani eleggono, a loro volta, il Presidente[52], uno o più vicepresidenti e i membri della commissione permanente, organo interno al consiglio stesso. Quest'ultima può esercitare, su delega del consiglio, alcune delle sue competenze.

[52] La carica di Presidente del *conseil de la métropole* è incompatibile con quella di Presidente del consiglio regionale, del consiglio generale, nonché con quella di membro della Commissione europea o del Consiglio della politica monetaria della Banque de France (art. L. 3631-8). A queste incompatibilità il *Conseil Constitutionnel*

La *conférence métropolitaine* è l'organo deputato a svolgere un'azione di coordinamento tra la *métropole* e i comuni situati nel suo territorio.

Composta dal Presidente del *conseil de la métropole* e da tutti i sindaci dei comuni, si riunisce almeno una volta l'anno, su convocazione del Presidente o quando ne facciano richiesta almeno la metà dei sindaci che la compongono, per discutere di tutte le questioni che abbiano un *interesse metropolitano*.

Essa elabora, inoltre, il progetto del *pacte de cohérence métropolitaine*, con cui si dispone un sistema di delegazioni di competenze incrociato, rispettivamente della *métropole* ai comuni e di questi ultimi alla *métropole*. Il progetto è approvato dalla maggioranza dei sindaci che rappresentino almeno la metà della popolazione totale della *métropole*.

Quanto alle competenze riconosciute, si tratta di un elenco assai lungo che va dallo sviluppo economico, sociale e culturale, inclusi gli aiuti e i sostegni alla ricerca, alle funzioni di pianificazione urbanistica dell'area metropolitana, dalle politiche abitative alla tutela dell'ambiente, dalla regolamentazione dei servizi igienico-sanitari alla gestione dei rifiuti. Dispone inoltre di un considerevole numero di competenze in materia di polizia e di sicurezza urbana.

Essa, infine, eserciterà tutte le funzioni del soppresso dipartimento del Rhône e può vedersi delegate dalla regione e dallo Stato alcune delle loro competenze.

Anche le disposizioni relative alla *Mètropole d'Aix-Marseille-Provence* sono rimaste pressoché le medesime durante la discussione in Parlamento.

La sua creazione, in qualità di *établissement public de coopération intercomunale à fiscalité propre*, è fissata per il 1° gennaio 2016.

La *métropole* riunisce in sé, fondendole, la *communauté urbaine* di Marseille, le quattro *communauté d'agglomeration* dei Pays d'Aix-en-Provence, di Salon Étang de Berre Durance, dei Pays d'Aubagne et de l'Étoile, e dei Pays de Martigues, nonché il *syndicat d'agglomeration* dell'Ouest Provence.

L'organizzazione della *governance* metropolitana poggia, anche in questo caso, su un livello decentrato e su uno centrale con sede a Marsiglia.

Come per le altre due, anche questa *métropole* è divisa in territori, in ognuno dei quali ha sede il *conseil de territoire*. Esso è composto dagli stessi membri del *conseil de la métropole*,

---

ha aggiunto quella con la carica di sindaco (v. Cons. Const. 2013-687 DC, punti 58 e ss.). Il Presidente è eletto a maggioranza assoluta dei membri del *conseil* e a scrutino segreto. Dopo la seconda votazione, si procede a maggioranza relativa e in caso di parità tra i candidati, verrà eletto il candidato più anziano.

rappresentanti i comuni collocati entro il perimetro territoriale di pertinenza ed eletti secondo le modalità previste per i *conseillers communautaires* (art. L. 5211-6 CGCT).

E' prevista, inoltre, l'incompatibilità tra il ruolo di Presidente del *conseil de territoire* e quello di Presidente del *conseil de la métropole.*

A livello centrale, sono ugualmente istituiti un *conseil de la métropole*, una *conférence métropolitaine des maires* e un *conseil de développement.*

La *métropole* di *Aix-Marseille-Provence* esercita le competenze che, alla data della sua creazione, erano state trasferite dai Comuni agli *établissements publics de coopération intercommunale*. Tuttavia si prevede, secondo un sistema in parte macchinoso, che le competenze che la *métropole* acquisisce per tale via dai Comuni, fatta eccezione per le funzioni di pianificazione e programmazione di area vasta, possono a loro volta essere trasferite dal *conseil de la métropole* ai *conseils de territoire*. Ciò che se, da un lato, valorizza le specificità dei territori marsigliesi, dall'altro, potrebbe essere la causa di dispersione di responsabilità tra i vari organi[53].

Al momento, quindi, di queste prime tre *métropole* solo quella di Lyon riesce a vincere la scommessa lanciata dal Comitato *Balladur*.

Solo questa, infatti, riesce ad ottenere lo *status* di collettività territoriale; solo i componenti dei suoi organi sono eletti a suffragio universale diretto; infine, solo nel suo territorio riesce a compiersi una vera semplificazione dei livelli territoriali, con l'unico caso di soppressione del dipartimento.

Diversamente, lo statuto di *Aix-Marseille-Provence* appare il frutto di un compromesso di fronte alle opposizioni dei rappresentanti locali, mentre per il groviglio burocratico innescato dalla sofferta istituzione della *métropole du Grand Paris*, occorrerà attendere la sua concreta attuazione[54].

3.2. (Segue). Il regime giuridico delle métropoles a statuto comune.

Per dotare le altre più importanti città francesi dei mezzi necessari ad affermarsi nella competizione europea e al fine di sviluppare una *governance* più integrata e più propizia ad

[53] N. FERREIRA, *Le temps des métropoles: une métropolisation à la carte pour quelle carte métropolitaine?*, op. cit., p. 65; L. JANICOT, *La gouvernance institutionnelle des territoires – Les métropoles*, op. cit.

[54] Non a caso la legge prevede unicamente per la costituzione della *métropole du Grand Paris* l'istituzione di una *mission de préfiguration de la métropole*, con il compito di predisporre tutte le condizioni giuridiche, economiche e finanziarie per la sua creazione. Il Governo è altresì autorizzato, nel termine di 18 mesi dall'entrata in vigore della legge, a disporre tutte le misure legislative che si rendono all'uopo necessarie.

una razionalizzazione delle politiche pubbliche[55], l'articolo 43 delinea un regime giuridico per le *métropole* a statuto comune[56].

Il nuovo art. L. 5217-1 CGCT qualifica anzitutto la *métropole* come un *établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre*, raggruppante una pluralità di comuni secondo un criterio di continuità territoriale («*d'un seul tenant et sans enclave*») ed entro uno spazio di solidarietà comune, la cui missione consiste nel valorizzare le funzioni economiche metropolitane, la sua rete di trasporti, le sue risorse universitarie e quelle della ricerca e dell'innovazione, in uno spirito di cooperazione regionale ed interregionale ed in vista di uno sviluppo complessivamente equilibrato del territorio.

Considerato il fallimento della legge del 2010, che aveva introdotto un meccanismo su base volontaria, la nuova legge ha previsto l'automatica ed obbligatoria conversione in *métropole* degli EPCI che contino più di 400.000 abitanti e che siano collocati in un'*aire urbaine*[57] con più di 650.000 abitanti, nonché degli EPCI con più di 400.000 abitanti nel perimetro dei quali si trova il capoluogo di Regione.

E' invece facoltativa la trasformazione in *métropole* per gli EPCI centri di una *zone d'emploi*[58] con più di 400.000 abitanti e titolari di un certo numero di competenze strategiche e strutturali in luogo dei comuni membri.

Com'è facile intuire, anche le stesse soglie minime per accedere allo statuto metropolitano sono state al centro di un duro scontro, che ha visto coinvolte a lungo sia le forze politiche in Parlamento che i rappresentanti degli enti territoriali e le associazioni degli eletti.

In particolare, l'abbassamento dei requisiti demografici voluto dall'Assemblea ha fatto sì che possano adesso ambire a diventare *métropole* le città di Toulouse, Bordeaux, Nantes, Rennes, Rouen, Grenoble, Montpeiller, Brest, nonché Lille e Strasbourg, alle quali ultime si riconosce, a valorizzazione delle loro specificità, lo *status* di *eurométropole*.

Tutte queste andranno quindi ad aggiungersi alla *métropole di Nice-Côte d'Azur*[59], l'unica ad essere stata fondata nel 2010.

---

[55] Così il *Rapport n.1216 de la Commission des lois de l'Assemblée Nationale*, p. 60.

[56] Per una prima analisi della disciplina ivi contenuta, si veda, oltre ai contributi già citati, anche M. DEGOFFE, *L'avenir du couple commune-intercommunalité*, in *AJDA* 2013, p. 1335 ss.

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

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

[59] A Nizza è specificamente dedicato l'art. 49, che conferma il quadro di competenze ad essa già devolute.

La creazione della *métropole* avviene con decreto, che determina altresì il nome, il perimetro, la sede e le competenze. Una volta creata, essa succede in tutti i rapporti giuridici attivi e passivi dell'EPCI, del quale acquisisce integralmente e a titolo gratuito beni e risorse.

L'assetto istituzionale delle *métropole*s a statuto comune poggia, anche qui, su un *conseil de la métropole*, composto dai consiglieri metropolitani, eletti in ciascun comune (art. L.5211-6 CGCT); su una *conférence métropolitaine*, con funzioni essenzialmente di coordinamento tra la *métropole* e i comuni membri, presieduta di diritto dal Presidente del *conseil* e composta da tutti i sindaci; e, infine, su un *conseil de développement*, con funzioni consultive, nel quale siedono i principali attori economici, sociali e culturali dell'arena metropolitana e ai quali possono aggiungersi, a Strasburgo, anche i rappresentanti delle istituzioni europee.

Già il Senato in prima lettura, invece, aveva eliminato la possibilità di suddividere l'area metropolitana in *conseils de territoir*, con funzioni consultive e che avrebbero raggruppato i consiglieri metropolitani del rispettivo territorio di provenienza.

Quanto, infine, alle competenze della *métropole* il nuovo art. L. 5217-2 CGCT contiene un elenco assai generoso.

Si tratta di una prima ed ampia serie di funzioni amministrative che devono essere trasferite in via obbligatoria da parte dei comuni, e, segnatamente quelle in materia di sviluppo economico, sociale e culturale (creazione e gestione di zone industriali, commerciali, artigianali, turistiche, portuali e aeroportuali; costruzione, sviluppo e mantenimento di strutture culturali, socio-educative e sportive di interesse metropolitano, programmazione degli aiuti e dei sostegni all'insegnamento superiore e alla ricerca); in materia di pianificazione e sviluppo dello spazio metropolitano (elaborazione degli *schémas de cohérance territoriale*, dei *plans local d'urbanisme*, nonché azioni di rigenerazione urbana e valorizzazione del patrimonio naturale e paesaggistico, gestione della mobilità e dei trasporti); in materia di politiche abitative locali (incluse le azioni e i sostegno finanziari a favore dell'edilizia residenziale pubblica), di tutela dell'ambiente e di qualità della vita, nonché, da ultimo, in materia di sicurezza urbana (in particolare, nel campo della prevenzione locale della delinquenza).

A queste possono aggiungersi altre funzioni facoltative, che lo Stato (in materia di politiche abitative, sostegni alla casa per le persone svantaggiate e all'edilizia residenziale pubblica), la regione (in particolare, in materia di sviluppo economico e di costruzione, gestione e manutenzione degli edifici scolastici delle scuole secondarie di secondo grado) e i dipartimenti (in materia, anche qui, di sviluppo economico, di assistenza agli anziani, nonché

in materia di costruzione, gestione e manutenzione degli edifici scolastici delle scuole secondarie di primo grado) possono trasferire loro sulla base di apposita convenzione.

4. Considerazioni conclusive.

Differenziazione e rifiuto dell'uniformità, riordino delle competenze, marcate aperture verso una *décentralisation negociée* che si svolga in grandi arene istituzionali a mo' di permanenti Stati Generali, progressiva eliminazione di un sistema statale verticistico e dirigistico; e ancora, rafforzamento della cooperazione intercomunale come risposta all'alternativa della soppressione dei livelli territoriali di governo, rinnovato slancio per le *métropoles*.

Sono questi i pilastri su cui poggia il nuovo *Acte III de la décentralisation* francese.

Si è cercato di descriverlo in queste pagine: la valorizzazione e l'esaltazione delle peculiarità territoriali passano tanto attraverso il riconoscimento di regimi giuridici distinti per il fenomeno metropolitano, quanto attraverso la volontà di lasciare alla consapevolezza dei singoli attori locali la razionalizzazione delle proprie competenze.

Nel ridisegno delle funzioni amministrative, del resto, lo Stato scompare quasi del tutto. Esercitata la potestà riconosciutagli dall'art. 34 Cost., si ritira dalla scena, lasciando il campo libero alla regione.

La disciplina della *Conférences territoriales de l'action publique* è significativa in tal senso. L'attribuzione della loro presidenza alle sole regioni e l'intervento del Rappresentante dello Stato nei soli casi previsti dalla legge, comportano inevitabilmente una retrocessione dello Stato medesimo dal ruolo di regista a quello di mera comparsa, chiamata, per di più, ad interpretare la stessa parte delle altre collettività, nel libero gioco delle delegazioni. O, forse, una parte ancora meno importante, se si considera che solo regioni, dipartimenti e comuni godono, in seno alle Conferenze, delle facoltà connesse alla qualifica di *chef de file*.

E' pur vero, però, che se da un lato viene rafforzato il ruolo delle regioni, dall'altro, è fortemente penalizzato quello del comune[60]. Si pensi soltanto all'esiguo numero di competenze che questo è chiamato a coordinare come ente capofila.

D'altronde, la vicenda delle *métropoles*, a cominciare da quella parigina, ha dimostrato una volta di più quanto sia difficile per la Francia mettere ordine nella propria *carte administrative*, ricorrendo a soluzioni di riforma originali, che siano anche in grado di adeguarsi alle istanze politiche ed identitarie di tutte le collettività territoriali.

[60] E' quanto, del resto, messo in evidenza da G. MARCOU, *L'Etat et les collectivités territoriales : où va la décentralisation*?, in AJDA 2013, p. 1556 ss., ove si afferma come un vero *Acte III de la décentralisation* dovrebbe partire proprio dal livello comunale, per troppo tempo dimenticato da un legislatore da sempre concentrato sulla coppia regione-dipartimento.

Ancora una volta la cooperazione intercomunale è la soluzione cui ricorrere e la semplificazione del *millefeuille* non passa certamente attraverso la soppressione dei livelli territoriali di governo, dipartimenti o regioni che siano.

Lo stesso esito negativo del referendum alsaziano sul progetto di fusione della regione con i due dipartimenti del Bas-Rhin e dell'Haut-Rhin, così come la richiesta di un referendum locale contro la *métropole* di Lyon possono essere considerate come una dimostrazione chiara del segno dei tempi.

In relazione alla stessa disciplina delle *métropoles*, sono diverse poi le osservazioni da compiere, le quali non possono non essere accompagnate da un seppur minimo raffronto con il recente d.d.l. italiano A.C. 1542 del 20 agosto 2013, contenente «*Disposizioni sulle Città metropolitane, sulle Province, sulle unioni e fusioni di Comuni*», approvato alla Camera dei Deputati ed attualmente al Senato (A.S.1212 del 21 dicembre 2013).

Quanto, innanzitutto, alla forma di governo e alla composizione degli organi metropolitani francesi, la disciplina è stata interamente predeterminata dal legislatore, mentre potenzialmente nessuno spazio di manovra verrà lasciato ai nuovi organi. La disciplina italiana, invece, rimanda per alcuni aspetti – benché entro rigidi limiti normativi – all'autonomia statutaria del nuovo ente locale.

Ed infatti, mentre in Francia vengono delineati, come si è visto, quattro regimi giuridici differenziati; il d.d.l. italiano lascia la possibilità di scegliere tra due alternative forme di governo[61]: "ad elezione indiretta" del consiglio, con elettorato attivo e passivo riconosciuto esclusivamente ai sindaci e consiglieri comunali, mentre il sindaco del comune capoluogo è designato di diritto sindaco metropolitano (modello già disciplinato in dettaglio dalla stessa legge), ovvero "ad elezione diretta", da parte di tutti i cittadini dell'area metropolitana, sia del sindaco che del consiglio metropolitano (qualora, appunto, lo preveda lo statuto del nuovo ente)[62].

[61] A questi, invero va aggiunta la differente disciplina per Roma Capitale ed il modello a composizione di diritto, valido in sede di prima applicazione della legge per tutte le città metropolitane.

[62] Va sottolineato, tuttavia, che l'attuabilità del modello ad elezione diretta è subordinata, oltre che alla previa emanazione di apposita legge elettorale statale, alla dissoluzione territoriale del Comune capoluogo, con una sua disarticolazione in più nuovi comuni, secondo un procedimento che prevede il coinvolgimento diretto dei cittadini del capoluogo medesimo, per il tramite di apposita consultazione referendaria e, quindi, dell'intervento legislativo della regione ex art. 133 Cost. In alternativa a questa dissoluzione, per le sole città metropolitane con popolazione superiore a tre milioni di abitanti, è condizione necessaria, affinché si possa far luogo ad elezione del sindaco e del consiglio metropolitano a suffragio universale, che lo statuto della città metropolitana preveda la costituzione di zone omogenee con organismi di coordinamento collegati agli organi della città metropolitana, e che il comune capoluogo abbia realizzato la ripartizione del proprio territorio in zone dotate di autonomia amministrativa, in coerenza con lo statuto della città metropolitana.

In Francia, inoltre, salvo che per Lyon, *collectivité territoriale* di pieno diritto, si è optato per un'elezione dei componenti delle assemblee secondo un sistema, detto di *fléchage*, già previsto per i *conseillers communautaires*.

Durante la medesima operazione elettorale i cittadini francesi saranno così chiamati ad eleggere tanto i consiglieri municipali che i futuri consiglieri metropolitani. Questi ultimi, individuati tra i primi candidati di una lista elettorale di natura bloccata, siederanno dunque tanto nel *conseil municipal* che nel *conseil de territoire* che, ancora, nel *conseil de la métropole.* Solo a partire dal primo rinnovo dei consiglieri metropolitani tanto nelle *métropoles* a statuto comune che in quella di Parigi e Marsiglia, e comunque non prima del 1° gennaio 2017, si procederà con elezione a suffragio universale diretto degli stessi.

Quanto al presidente della *métropole*, esso non coincide con il sindaco della città in cui ha sede la città metropolitana, come invece accade nel primo modello italiano, ma è eletto in seno al *conseil* dai suoi componenti. Il vertice metropolitano francese sarà perciò individuato sulla base delle capacità che ciascun candidato avrà di raccogliere consensi attorno alla propria persona.

D'altra parte, la *métropole*, a differenza della città metropolitana, sembrerebbe destinata a rappresentare adeguatamente tutto il suo territorio.

Ed infatti, mentre l'attuale d.d.l. italiano prevede dei limiti dimensionali per i consigli metropolitani piuttosto stringenti, nessun limite demografico alla rappresentanza è posto per l'equivalente e ben più imponente organo francese, essendo tutti i consigli municipali chiamati a designare i propri delegati.

Quanto alla conferenza metropolitana, composta da tutti i primi cittadini dei comuni dell'area metropolitana, allo stato attuale di formulazione del disegno di legge italiano, sembra organo destinato ad essere presente in entrambi i modelli di governo possibili (elezione indiretta o diretta). La medesima composizione ha anche la *conférence métropolitaine* (*assemblée des maires* a Parigi e *conférence metropolitane des maires* a Marsiglia), costituita, infatti, da tutti i sindaci dei comuni dell'area metropolitana e presieduta dal Presidente della *métropole*.

In relazione all'organo esecutivo come in Francia (dove, invero, non è conosciuto neppure a livello locale), così in Italia, manca un organo collegiale propriamente tale. L'esercizio dei poteri esecutivi è comunque riconosciuto al presidente della *métropole* (e al presidente del *conseil de territoire)*, da un lato, e al sindaco metropolitano, dall'altro, ed entrambi hanno la facoltà di assegnare apposite deleghe ai consiglieri metropolitani (o alla commissione permanente, prevista nella *métropole* di Marsiglia).

Come già ricordato, infine, all'istituzione della *métropole* non consegue, a differenza di quanto si potrebbe verificare in Italia, il venir meno del dipartimento e, d'altra parte, il perimetro di quella ha vocazione ad estendersi territorialmente ben al di là dei limiti di quest'ultimo.

Ma mentre per l'Italia occorrerà ancora attendere i successivi sviluppi dei lavori parlamentari, l'*Acte III de la décentralisation* sta andando in scena in Francia e le prime prove sono già state messe a punto.

Lo scorso ottobre il Capo dello Stato francese affermava che «*la République est forte par son Etat, mais aussi par ses territoires*».

Restiamo dunque in attesa dell'allestimento finale di quest'anomalia francese.