

Verso un nuovo ordine territoriale in Europa: Francia e Italia a confronto

MARZIA DE DONNO
Ricercatrice in Diritto amministrativo, Università degli studi di Ferrara

1. **Premessa. L'impatto della crisi economica sui Paesi a tradizione amministrativa napoleonica**
2. **Le riforme francesi e italiane sui livelli territoriali. I comuni e le forme associative**
3. **Le fusioni di comuni**
4. **Le città metropolitane**
5. **Le province**
6. **Le regioni**
7. **L'amministrazione periferica dello Stato**
8. **Alcune riflessioni conclusive**

Riassunto

Con un calendario di riforme pressoché identico e con degli interventi normativi di contenuto assai simile, Francia e Italia, tra i Paesi maggiormente rappresentativi del modello amministrativo napoleonico, si avviano verso una significativa trasformazione del loro sistema locale e regionale. La chiara influenza esercitata dall'Unione europea e da altre autorità sovranazionali sul contenuto delle riforme territoriali di entrambi i Paesi, spinge a chiedersi se i due casi analizzati nel presente articolo non stiano a testimoniare la progressiva introduzione di un nuovo ordine territoriale in Europa.

Parole chiave: *Francia; Italia; riordino territoriale; autonomia locale; crisi economica.*

Towards a new territorial order in Europe: a comparative study between France and Italy

Abstract

France and Italy, following a reform calendar and normative actions almost identical, are facing a relevant transformation of their local and regional systems

of territorial organization of power. They are the most representative countries of the administrative Napoleonic model. The clear influence of the European Union and other international organizations in pushing these reforms, leads us to think whether in Europe is progressively moving towards a new territorial order.

Keywords: France; Italy; territorial reform; local self-government; economic crisis.

1

Premessa. L'impatto della crisi economica sui Paesi a tradizione amministrativa napoleonica

A partire dal 2010, in conseguenza della crisi finanziaria che ha toccato alcuni Paesi della “zona euro”, gli interventi di una parte delle istituzioni europee, come la Commissione, il Consiglio e la Banca centrale, affiancati e sostenuti da altre autorità internazionali, come il FMI e l'OECD, hanno introdotto una novità importante nell'ambito delle riforme delle amministrazioni territoriali degli Stati membri.

Per la prima volta, il contenuto di queste riforme viene fortemente influenzato e condizionato dalle istituzioni sovranazionali, in nome dei principi di sostenibilità finanziaria, dell'equilibrio di bilancio, di semplificazione e di razionalizzazione della spesa pubblica.

Le direttive, le raccomandazioni, i memoranda sono stati indirizzati prevalentemente nei confronti dei Paesi a tradizione amministrativa napoleonica, come il Portogallo, la Grecia, l'Italia e la Spagna, ma anche la stessa Francia, Paesi, questi, tra i più colpiti dalla crisi economica.¹

Che vi sia una connessione tra la crisi del debito sovrano e la complessa architettura amministrativa di questi Stati è un dato che emerge dalla lettura degli atti delle istituzioni comunitarie. Che vi sia, però, anche una volontà dell'Unione stessa di modellare la fisionomia dei propri interlocutori statali e territoriali, adeguandoli alla nuova *governance* economica europea,² è un

1. Si vedano, solo per fare alcuni esempi, per il Portogallo, il *Memorando de Entendimento sobre as condicionalidades de Política Económica* de 17 de Maio de 2011; per la Grecia, il *Memorandum of Understanding on Specific Economic Policy Conditionality* of 9 February 2012; per la Spagna, il *Memorando de Entendimiento sobre condiciones de Política Sectorial Financiera* de 23 de julio de 2012 e l'*Acuerdo Marco de Asistencia Financiera*, de julio de 2012; per l'Italia, la lettera della BCE, a firma Draghi-Trichet del 5 agosto 2011; e, infine, per la Francia, l'*Évaluation du programme national de réforme et du programme de stabilité 2013* du 29 mai 2013.

2. Su cui, NAPOLITANO, G., “L'incerto futuro della nuova *governance* economica europea”, in *Quaderni costituzionali*, num. 1, 2012, p. 141 ss.

aspetto che trapela ovunque, ad una lettura congiunta delle diverse leggi entrate in vigore in questi ultimi anni.

Il modello napoleonico di organizzazione dei poteri locali, costruito attraverso due secoli di riforme, profondamente modificatosi nel tempo, e trasmutato nelle sue linee originarie, mal si concilia ora con i canoni europei.

Un doppio scalone di poteri, risultanti dall'intersezione e, in taluni casi, dalla sovrapposizione tra una struttura istituzionale di tipo tradizionale e di matrice napoleonica, accentrata ed uniforme, e basata sul blocco Stato-province-comuni, e una più recente, di radice europea, a carattere decentrato e differenziato, e basata sul blocco regioni-associazioni intercomunali, ha determinato nel lungo periodo una complessità e una dispersione di risorse e responsabilità tali da portare al collasso il sistema. Non è un caso, perciò, che questo doppio binario amministrativo, l'uno terreno di elezione delle azioni di prossimità e delle politiche sociali, l'altro deputato alle politiche di sviluppo economico su cui punta la stessa Unione europea, manifestati i primi segnali di cedimento già nel primo quinquennio degli anni 2000, abbia toccato i punti di maggiore frizione e tensione proprio nel periodo di attuale crisi.

Crescono, così, i livelli di antagonismo e di competizione istituzionale, tra lo Stato e le regioni e tra l'Europa e le province, ma anche tra lo Stato e le province, tra la stessa Europa e le regioni, e ancora tra i comuni e le forme associative, tra queste e il livello intermedio, tra il livello intermedio e le grandi metropoli. Cause, fra le tante, l'allocazione dei fondi strutturali europei, il riparto delle competenze e delle potestà legislative, l'affastellamento di più strati amministrativi e le connesse istanze di razionalizzazione, gli obblighi di gestione associata e l'autonomia comunale, la risonanza su scala internazionale dei grandi conglomerati urbani e la debolezza istituzionale e politica delle province.

Da un angolo di prospettiva forse parziale, ma che passa tramite l'analisi dei principali e più recenti interventi di riforma che si sono susseguiti in due Paesi –Francia e Italia– fortemente rappresentativi del modello amministrativo napoleonico, con questo contributo si vuole tentare di mettere in luce le possibili tendenze e le principali linee di evoluzione di questo sistema.³

3. La forte somiglianza tra le riforme e la presenza di un calendario di interventi pressoché identico, ha portato non a caso alcuni commentatori francesi a chiedersi se la riforma territoriale in Francia non sia stata addirittura influenzata da quella italiana. Specularmente la dottrina italiana non fa che domandarsi, in toni meno dubitativi, la stessa cosa. Cfr. DE BRIANT, V., "La réforme territoriale française: une réforme italienne?", in *AJCT*, num. 9, 2014, p. 397 ss., e in Italia, VANDELLI L., "Les réformes territoriales en France et en Italie: parallélismes et divergences", in *www.astrid-online.it*; PINTO, F., "Le città metropolitane in Francia e in Italia o delle convergenze parallele", in *www.federalismi.it*.

Fatte salve alcune differenze, la capacità di entrambi gli Stati di rinnovarsi passa infatti attualmente e in maniera assai simile attraverso il rafforzamento del livello intercomunale, nel quale sopravvive e si proietta la cellula comunale; il depotenziamento del livello intermedio e l'affermazione del nuovo ente metropolitano; infine, la definizione di un nuovo ruolo per le regioni. Nei prossimi paragrafi si procederà pertanto ad una disamina comparata, per livelli territoriali, dei diversi provvedimenti legislativi intervenuti nei due Paesi tra il 2014 e il 2015, che sembrano aver ormai raggiunto –a dispetto di quelli emergenziali che li hanno preceduti tra il 2010 e il 2012– un certo grado di assestamento e di complessiva visione di sistema.

2

Le riforme francesi e italiane sui livelli territoriali. I comuni e le forme associative

Una comparazione tra Italia e Francia su questo primo livello parte dalla necessaria e preliminare considerazione delle condizioni di partenza, che connotano problematicamente entrambi gli ordinamenti.

E', infatti, proprio sul fronte dell'eccessiva frammentazione territoriale e dell'elevato numero di comuni che i due Paesi, qui in analisi, trovano il proprio comune tratto caratterizzante. Le forti tradizioni culturali prima ancora che giuridiche fanno, d'altronde, in Francia come in Italia, del comune il nucleo essenziale ed identitario delle relazioni locali, ciò che, invero, costituisce ancora oggi la principale ragione di insuccesso dello strumento della fusione in entrambi gli ordinamenti.

Non è un caso, del resto, che se nel contesto europeo due sono, da sempre, le direttrici delle politiche di riordino territoriale e di ammodernamento della mappa amministrativa locale –la riduzione obbligatoria dei comuni per via legislativa e la promozione incentivata della cooperazione comunale– la Francia e, sul suo esempio, l'Italia continuano a privilegiare quest'ultima soluzione.⁴

4. Mentre la Gran Bretagna, la Germania occidentale, la Danimarca e il Belgio avviarono negli anni Sessanta-Settanta importanti esperienze di razionalizzazione e di soppressione autoritativa dei comuni; la Francia, registrato il fallimento di quest'ultima soluzione, pur intrapresa con la *Loi Marcellin*, n° 71-588, du 16 juillet 1971, si incamminò definitivamente lungo la strada dell'associazionismo e dell'intercomunalità. Con la l. n. 142/1990, l'Italia, come già aveva fatto la Spagna con la *Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local*, decise di seguire il modello francese. Per riferimenti comparati al fenomeno dell'associazionismo intercomunale in Europa, anche in prospettiva storica, si vedano i diversi contributi presenti nel fascicolo n. 3, 2012 "La razionalizzazione del sistema locale in Italia e in Europa" di *IdF*; MORENO, A.- M. (dir.), *Local*

Nonostante, infatti, l'attuale inasprimento delle tecniche di riordino del governo locale, condotte anche sotto la regia dell'Unione Europea e delle altre autorità sovranazionali, quale reazione sul piano istituzionale delle riforme ai disastrosi effetti prodotti dalla crisi economica, si conferma in questi due Paesi un netto *favor* per le forme di aggregazione comunale rispetto a meccanismi autoritativi di fusione e soppressione dei comuni, che nondimeno i due legislatori nazionali non rinunciano a disciplinare.⁵

Perciò, con la *Loi n° 2014-58, du 27 janvier 2014 de Modernisation de l'action publique et d'affirmation des métropoles* (cd. *Loi MAPAM*), la *Loi n° 2015-292 du 16 mars 2015 relative à l'amélioration du régime de la commune nouvelle, pour des communes fortes et vivantes*, la *Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République* (cd. *Loi NOTRe*), e la l. 7 aprile 2014, n. 56, recante *Disposizioni sulle Città metropolitane, sulle Province, sulle Unioni e Fusioni di comuni* (cd. *Legge Delrio*), Francia e Italia affrontano ancora una volta il nodo comunale seguendo entrambi gli approcci.

Con riferimento anzitutto alla disciplina del fenomeno associativo, i due complessi normativi sembrano presentare diverse convergenze, cui si affiancano alcune differenze. Tuttavia, in Francia, le disposizioni via via succedutesi sembrano aver raggiunto un equilibrio tra le opposte esigenze di razionalizzazione della spesa pubblica, di riordino territoriale e di tutela dell'autonomia dei comuni, che in Italia stentano a trovare ancora il giusto compromesso.

La natura obbligatoria della cooperazione intercomunale sembra essere il dato comune da mettere in evidenza con assoluto rilievo. Ad essa si affiancano le finalità di razionalizzazione e semplificazione delle stesse forme associative strutturate,⁶ che trapelano dalle medesime disposizioni in commento.

Government in the Member States of the European Union: a comparative legal perspective, INAP, Madrid, 2012; COSCULLUELA MONTANER, L., MEDINA ALCOZ, L. (dir.), *Crisis económica y reforma del regimen local*, Civitas, Madrid, 2012; CELOTTO, A., D'ALOIA, A., PIETROBELLI, C., VESPERINI, G. (dir.), *I piccoli comuni nel sistema dei poteri locali. Profili problematici e proposte*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2008, p. 6 ss. Per un'analisi dettagliata delle politiche di fusione in Europa, si veda altresì MASSARI, G., "Le fusioni di comuni", in ALMEIDA CERREDA, M., TUBERTINI, C., COSTA GONÇALVES, P., *La racionalización de la organización administrativa local: las experiencias española, italiana y portuguesa*, Aranzadi Thomson-Reuters, Cizur Menor, 2015, p. 302 ss.

5. La soluzione della fusione dei comuni viene ripresa e confermata invece da quegli stessi Stati che già in precedenza avevano avuto modo di sperimentarli. Ad essi, tuttavia, si aggiungono i Paesi ora maggiormente colpiti dalla crisi, come la Grecia ma anche l'Irlanda e la Lettonia. Cfr., sul punto, VANDELLI, L., "Sovranità e federalismo interno: l'autonomia territoriale all'epoca della crisi", in *Le Regioni*, num. 5-6, 2012, p. 859.

6. Diverso risulta invece l'approccio serbato dai due ordinamenti rispetto a forme flessibili di cooperazione intercomunale, compendiate nello strumento della convenzione. Proprio per la sua natura transitoria, occasionale e dunque instabile, con gli interventi che si succedono dal d.l. 78/2010 alla l. n. 56/2014, in Italia, la convenzione viene progressivamente circondata da limiti sempre più

A partire dal 2010, la Francia e l'Italia hanno infatti conosciuto una forte accentuazione dei tratti autoritativi nella propria rispettiva disciplina.

Così, in Francia, con *La Loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010, Loi de réforme des collectivités territoriales* (cd. *Loi RCT*),⁷ si è proceduto ad una

stringenti. Ferma la disciplina di cui all'art. 30 TUEL, essa viene ad assumere anche efficacia temporalmente limitata, natura condizionata e precise dimensioni demografiche. Il ricorso allo strumento consensuale è infatti ammesso per un periodo di soli tre anni, allo scadere dei quali i comuni aderenti devono dimostrare il conseguimento di significativi livelli di efficacia ed efficienza nella gestione associata, secondo parametri fissati con apposito decreto dal Ministero dell'Interno. Nel caso in cui tale dimostrazione non sia raggiunta, i comuni sono obbligati ad istituire un'unione. Da ultimo, poi, la l. n. 56/2014 ha introdotto appositi limiti demografici minimi anche per le convenzioni, pari a 10.000 abitanti, ovvero 3.000, se i comuni partecipanti appartengono o sono appartenuti a comunità montane. Diversamente in Francia, dove il ricorso a meccanismi di natura negoziale tra soggetti pubblici è ampiamente diffuso ed anzi costituisce un tratto caratterizzante dell'ordinamento giuridico di questo Paese, l'impiego della convenzione, spesso preferita anche alle stesse soluzioni istituzionali di cooperazione intercomunale, ha ottenuto nuovi e più ampi riconoscimenti con la *Loi MAPAM*, preceduta per alcuni aspetti essenziali dalla stessa *Loi RCT*. La scelta si spiega, del resto, anche alla luce della stessa reintegrazione della *clause de compétence générale* per dipartimenti e regioni (art. 1). Ai rischi e ai problemi di *enchevêtrement des compétences* che la clausola innegabilmente può creare, il legislatore del 2014 ha tentato di rispondere proprio ridefinendo il sistema di delegazione di competenze e mutualizzazione delle risorse tra collettività territoriali attraverso la generalizzazione del meccanismo consensuale: è la *convention territoriale d'exercice concerté pour les compétences partagées*, disciplinata dall'art. 4 della *Loi du 27 janvier 2014*. Ad essa viene quindi offerta anche una sede istituzionale, la *Conférence territoriale de l'action publique* (art. 4), mentre le negoziazioni, condotte dalle collettività *chef de file* (art. 3) in seno alla Conferenza medesima, coinvolgeranno non più soltanto, gli EPCI, i dipartimenti e le regioni, ma saranno estese anche ai comuni e allo stesso Stato. Cfr. su questi aspetti, CIVITARESE MATTEUCCI, S., "Articolo 30", in CAVALLO PERIN, R., ROMANO, A. (dir.), *Commentario breve al testo unico delle autonomie locali*, CEDAM, Padova, 2006, p. 180-181; FEDELE, M., MOINI, G., "Cooperare conviene? Intercomunalità e politiche pubbliche", in *Riv. It. Pol. Pubb.*, num. 1, 2006, p. 71-98; TUBERTINI, C., "Le forme associative e di cooperazione fra enti locali tra i principi di autonomia e di adeguatezza", in *IdF*, num. 2, 2000, p. 305 ss. E per analoghe considerazioni nella dottrina francese, SESTIER J.F., "La coopération contractuelle comme alternative à la coopération institutionnelle", in *AJDA*, num. 15, 2013, p. 857 ss.; RIBOT C., "Intercommunalité, mutualisation et contrat", in FORT F.-X., *Contrat et droit des collectivités territoriales*, L'Harmattan, Paris, 2014, p. 47 ss. Per la disciplina del funzionamento delle *Conférences territoriales de l'action publique* e dei meccanismi di delega di funzioni, nonché per ulteriori approfondimenti sugli aspetti problematici legati alla negoziazione di funzioni pubbliche, sia qui consentito rinviare a DE DONNO, M., "Riordino delle competenze e nuovo regime delle métropoles: prime prove per l'Acte III de la décentralisation", in www.federalismi.it.

7. Diversi i contributi di commento alla *Loi RCT*, tra cui: VERPEAUX, M., *Les collectivités territoriales et la décentralisation*, La Documentation française, Paris, 2011; FERREIRA, N., *Le devenir des collectivités territoriales: la loi de réforme des collectivités territoriales (LRCT): innovations, enjeux, complexité, contradictions*, Gualino, Paris, 2012; "La loi de réforme des collectivités territoriales: dossier", in *AJDA*, num. 2, 2011, p. 74 ss.; "La loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales: simple prolongement ou réel bouleversement du processus de décentralisation?: dossier", in *Revue Lamy des collectivités territoriales*, num. 77, 2012, p. 55 ss.; "L'intercommunalité au coeur de la réforme des collectivités territoriales: dossier", *JCP A*, 2011, 2131; MARCOU, G., "Changements et permanences dans le système français d'administration territoriale", in *Revue française d'administration publique*, num. 141, 2012, p. 5 ss.; PERRIN, B., "Réforme des collectivités territoriales: une autre décentralisation", in *La Revue administrative*, num. 379, 2011, p. 61 ss.; TRONCONIQUE, P. (dir.), "Les collectivités territoriales: trente ans de décentralisation: dossier", in *Cahiers français*, num. 362, 2011, p. 1 ss.

copertura di tutto il territorio nazionale con l'istituzione coatta di *établissements publics de coopération intercommunale* (d'ora in poi, EPCI), ovvero con la modifica e la fusione forzate di quelli esistenti.

L'obiettivo è stato conseguito attraverso l'istituzionalizzazione di un procedimento temporaneo di semplificazione e razionalizzazione delle intercomunalità, caratterizzato per un rafforzamento della figura del prefetto, dotato di poteri autoritativi eccezionali, da esercitarsi in conformità alle valutazioni di coerenza e alle proposte contenute nello *schéma de coopération intercommunale*. Un ruolo veniva comunque riconosciuto alla *Commission départementale de la coopération intercommunale* (CDCI), composta da rappresentanti dei comuni, dei dipartimenti, degli EPCI e della regione,⁸ che poteva opporsi alle proposte prefettizie a maggioranza dei due terzi dei suoi componenti.⁹

La recente *Loi n° 2015-991 portant Nouvelle organisation territoriale de la République*, entrata in vigore nell'agosto di quest'anno, sembra confermare queste soluzioni, mantenendo anche la maggioranza qualificata, ai fini dell'opposizione alla proposta prefettizia da parte della CDCI.¹⁰

Com'è stato notato, quest'ultima garanzia procedimentale non mette tuttavia al riparo le minoranze, sì che numerosi comuni continuano a risultare assorbiti in un EPCI loro malgrado e contro la loro stessa volontà.¹¹

Ben più accentuati erano, del resto, i tratti autoritativi nell'ipotesi di integrazione forzata in un EPCI di uno o più comuni isolati o creati discontinuità territoriale: in tal caso, essa veniva disposta unilateralmente dal prefetto senza alcun coinvolgimento né dei comuni interessati (interni od esterni all'EPCI), né della stessa CDCI.

Ed infatti, la relativa disposizione (art. L. 5210-1-2 CGCT) è stata dichiarata incostituzionale dal *Conseil Constitutionnel*¹² proprio per l'assenza di

8. Cfr. art. L. 5211-43 CGCT.

9. Al tempo stesso sempre più corposo risulta l'elenco delle funzioni obbligatorie progressivamente devolute agli EPCI dalla *Loi RCT*, prima, e dalla *Loi MAPAM*, poi. Sempre nel corso del 2014, ulteriori funzioni sono poi state devolute agli EPCI anche dalla *Loi n° 2014-173 du 21 février 2014, de programmation pour la ville et la cohésion urbaine* e dalla *Loi n° 2014-366 du 24 mars 2014, pour l'accès au logement et un urbanisme rénové* (Loi ALUR). Cfr., altresì, l'art. L. 5214-16 CGCT a proposito delle competenze delle *communautés des communes* e gli artt. L. 5215-20 e L. 5215-20-1 relativi alle *communautés urbaines*.

10. Cfr. art. 35, *Loi n° 2015-991 du 7 août 2015*. Per i primi commenti che hanno accompagnato la discussione del progetto di legge in Parlamento, vd. VERPEAUX, M., "Acte III, scène finale?", in *JCP A*, 2014, 2287; AVELINE, A., "Intercommunalité: la réforme continue", in *AJCT*, num. 9, 2014, p. 429 ss.; DE MONTCLER, M.-C., "Le Sénat refait son organisation territoriale de la République", in *JCP A*, 2014, 132; ID., "Réforme territoriale: les députés à la recherche du moyen terme", in *JCP A*, 2014, 476.

11. Cfr. GARDÈRE, A., "Intercommunalité et libre administration des communes: oui au mariage pour tous, non au mariage forcé!", in *JCP A*, 2014, 2206.

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

adeguate ed idonee garanzie procedurali a tutela dell'autonomia comunale, mentre l'art. 45 della *Loi NOTRe* ripristina il relativo obbligo di consultazione.

Nonostante, dunque, l'art. L. 5210-1 del *Code Général des Collectivités Territoriales* proclami solennemente che «*le progrès de la coopération intercommunale se fonde sur la libre volonté des communes d'élaborer des projets communs de développement au sein de périmètres de solidarité*»,¹³ tra il 2012, termine di adozione del nuovo *schéma*, e il giugno 2013, termine ultimo del procedimento, in Francia la quasi totalità dei comuni è entrata a far parte di un EPCI. Secondo, infatti, i dati diffusi dall'INSEE, il 1 gennaio 2014 solo 49 dei quasi 37.000 comuni francesi non sono parte di una forma intercomunale; ben il 99,8% risulta essere associato.

Nel senso di una semplificazione delle stesse strutture associative vanno, del resto, ora gli articoli 33 e 40 della *Loi NOTRe*. Le due norme prevedono, rispettivamente, l'aumento della dimensione minima degli EPCI à *fiscalité propre*, che da 5.000 abitanti passa a 15.000, salva la possibilità di derogarvi per adeguare, in presenza di talune circostanze, la soglia demografica alle singole specificità locali, e la soppressione *ex lege* dei *syndicats de communes* e dei *syndicats mixte*.¹⁴

Non meno evidenti risultano le finalità di razionalizzazione della disciplina delle forme associative in Italia. La progressiva evoluzione normativa, culminata nella *Legge Delrio*, ha portato, infatti, a partire dalle riforme compiute nel convulso biennio 2010-2012,¹⁵ ad una riduzione ad unità delle modalità di aggregazione strutturata dei comuni italiani.¹⁶

13. Resta comunque ferma, del resto, la possibilità per i comuni di aggregarsi di propria iniziativa, costituendo volontariamente uno dei diversi modelli di cooperazione intercomunale previsti. In tal caso, essi formuleranno apposita proposta da indirizzare al prefetto, che, d'altro canto, dispone di ampi poteri discrezionali nell'apprezzamento della stessa. Cfr., in questi termini, FAURE, B., *Droit des collectivités territoriales*, Dalloz, Paris, 2014, p. 367 ss.

14. Già l'art. 61 della *loi du 16 décembre 2010* aveva affidato al prefetto il potere di pronunciare la loro dissoluzione, salvo che non fossero contemplati nello *schéma de coopération intercommunale*.

15. Si fa qui riferimento ai d.l. 78/2010 (conv. in l. n. 122/2010), d.l. 98/2011 (conv. in l. n. 111/2011), d.l. 138/2011 (conv. in l. n. 148/2011), e, infine, al d.l. 95/2012 (conv. in l. n. 135/2012). Per un'analisi di queste disposizioni, cfr. PIZZETTI, F., RUGHETTI, A. (dir.), *Il nuovo sistema degli enti territoriali dopo le recenti riforme*, Maggioli, Rimini, 2012; FALLETTA, P., *Le funzioni amministrative locali tra attuazione e inattuazione del Titolo V*, Aracne, Roma, 2012, in particolare, pp. 99-111.

16. Per riferimenti all'attuale situazione del fenomeno associativo italiano, cfr. FORTE, P., *Aggregazioni pubbliche locali. Forme associative nel governo e nell'amministrazione tra autonomia politica, territorialità e governante*, Franco Angeli, Milano, 2011; TUBERTINI, C., "Le norme in materia di unioni e fusioni", in *Gior. dir. amm.*, num. 8-9, 2014, p. 794 ss.; TONDI DELLA MURA, V., "La riforma delle Unioni di Comuni fra «ingegneria» e «approssimazione» istituzionali", in www.federalismi.it; BILANCIA, P., "L'associazionismo obbligatorio dei comuni nelle più recenti evoluzioni legislative", in www.federalismi.it; MASSA, M., "L'esercizio associato delle funzioni e dei servizi comunali. Profili costituzionali", in *Amministrare*, num. 2, 2013, p. 253 ss.. Sia inoltre qui consentito rinviare a DE

Alla lenta erosione degli spazi concessi ai consorzi e alle comunità montane, compiuta dal legislatore statale non senza dubbi di legittimità costituzionale,¹⁷ fa, infatti, da contraltare il robusto rafforzamento delle unioni di comuni. Tant'è che può oggi dirsi che il fenomeno associativo in Italia resta ormai affidato quasi esclusivamente a quest'unica forma associativa.

Alla luce di tale quadro, due sono quindi le modalità di aggregazione ancora possibili: le unioni di comuni volontarie, alle quali si applica la disciplina comune tratteggiata dall'art. 32 TUEL e dalla nuova l. n. 56/2014, e le unioni di comuni obbligatorie, previste dall'art. 14 del d.l. 78/2010.¹⁸

Tra le due tipologie fa da spartiacque il criterio demografico dei 5.000 abitanti, al di sopra dei quali l'aggregazione resta affidata allo spontaneismo comunale, al di sotto dei quali scatta la modalità di gestione associata *ope legis*.¹⁹ Benché perciò la prima tipologia non sia venuta formalmente meno, non può che registrarsi il declino della cooperazione volontaria in Italia, posto che, nella realtà della penisola, i comuni con popolazione superiore ai 5.000 abitanti non superano il 30% del totale.²⁰

La *Legge Delrio* conferma, inoltre, il limite demografico minimo previsto per le unioni obbligatorie: fermi restando i diversi limiti introducibili da

DONNO, M., "Le unioni di comuni", in ALMEIDA CERREDA, M., TUBERTINI, C., COSTA GONÇALVES, P., *La racionalización de la organización administrativa local: las experiencias española, italiana y portuguesa*, cit., p. 317 ss.

17. Per come chiarito dalla Corte costituzionale, infatti, la disciplina delle comunità montane rientra nella potestà legislativa residuale delle regioni (art. 117, comma 4 Cost.), alle quali spetta quindi la parola definitiva anche in ordine alla loro soppressione. Cfr. C. Cost. nn. 244/2005, 456/2005 e 397/2006. Il declino di questa forma associativa è stato quindi realizzato dal legislatore centrale attraverso la cessazione dei finanziamenti statali a favore delle stesse (l. 191/2009, che disponeva altresì la soppressione dei consorzi di funzioni) e, dunque, attraverso l'introduzione, con i decreti legge sopra menzionati, di una rigida alternativa tra l'adempiere l'obbligo di gestione associata tramite la costituzione di un'unione di comuni ovvero mediante la stipula di una convenzione (su cui v. n. 6), con esclusione di ogni altro mezzo o modello. Di qui un «monito implicito» indirizzato alle regioni: sopprimere definitivamente le comunità montane ed attuare un riordino basato esclusivamente sulle unioni. Cfr., su questi aspetti, PALAZZI, F., "Il riordino del sistema locale nella transizione: le comunità montane", in VANDELLI, L., BASSANINI, F. (dir.), *Il Federalismo alla prova: regole, politiche, diritti nelle Regioni*, Il Mulino, Bologna, 2012, p. 261 ss.

18. Come è stato segnalato, la ripartizione normativa tra i due diversi modelli non andrà esente da dubbi interpretativi in sede di attuazione, soprattutto con riferimento alle ipotesi, ricorrenti nella prassi, di unioni miste, risultato della convergenza e dell'adesione al modello aggregato di gestione delle funzioni fondamentali da parte di realtà comunali diverse, le une tenute a rispettare l'obbligo di esercizio associato, le altre liberamente determinatesi nell'ingresso nell'entità sovracomunale. Cfr. sul punto, TUBERTINI, C., "Unioni e loro organi. Il nuovo assetto ordinamentale delle unioni", in VANDELLI, L., *Città metropolitane, province, unioni e fusioni di comuni. La legge Delrio, 7 aprile 2014, n. 56 commentata comma per comma*, Maggioli, Rimini, 2014, p. 201-202.

19. Le funzioni fondamentali oggetto dell'obbligo di esercizio associato sono quelle individuate dall'art. 19, comma 1 del d.l. 95/2012.

20. Secondo i dati ANCITEL aggiornati a gennaio 2014, su un totale di 8.057 comuni, quelli con popolazione uguale o inferiore a 5.000 abitanti sono pari a 5.640.

parte delle regioni, l'unione deve constare almeno di 10.000 abitanti, ovvero 3.000 nel caso si tratti di comuni, almeno tre, che appartengono o sono appartenuti ad una comunità montana.²¹

Viene definitivamente meno, invece, la tanto criticata unione speciale per i comuni con popolazione inferiore a 1.000 abitanti, introdotta con le due manovre finanziarie dell'estate 2011 –il d.l. 98/2011 e il d.l. 138/2011– che, attraverso uno svuotamento di tutte le funzioni e i servizi nonché delle relative risorse a favore dell'ente sovracomunale, di fatto, si risolveva in una forma strisciante e per di più coatta di fusione.²² La relativa disciplina del resto era stata dapprima oggetto di alcune limitate censure da parte della Corte Costituzionale,²³ e quindi definitivamente abrogata con l'art. 1 comma 104 dalla l. n. 56/2014.

Certamente, nel suo complesso, la legislazione italiana ha prodotto un minor impatto rispetto a quella francese, benché sia ancora prematuro compiere delle valutazioni definitive in questo senso.²⁴ D'altronde, non può qui essere sottaciuto che il termine ultimo assegnato per l'adempimento dell'obbligo di gestione associata, peraltro sorretto da penetranti poteri sostitutivi del prefetto, è stato di recente prorogato al 31 dicembre 2015.²⁵ Ciò che non

21. Spetta alle regioni il compito di individuare, sulla base di criteri eminentemente geografici e mediante procedure di consultazione degli enti interessati, la dimensione territoriale ottimale ed omogenea, per lo svolgimento in forma associata delle funzioni da conferire obbligatoriamente all'unione. Si vedano, a titolo di esempio, l'art. 6 della l.r. Emilia-Romagna, n. 21/2012 e l'art. 10 della l.r. Puglia 1/2014.

22. Inoltre, l'art. 16 del d.l. 138/2011 introduceva, ai commi 1-16, una disciplina speciale per la forma di governo sia dei piccoli comuni accedenti all'unione che dell'unione stessa. Nei primi, veniva meno la giunta comunale, mentre il sindaco ed il consiglio comunale erano chiamati a svolgere solo funzioni di indirizzo dell'attività di gestione e provvedimentale, esercitata in via esclusiva dall'unione; nella seconda, gli organi –Presidente, giunta e consiglio– erano minuziosamente disciplinati nella loro composizione, demandandosi invece ad una futura legge dello Stato la definizione delle modalità di elezione, anche a suffragio universale diretto. Per critiche a questo modello, cfr. PADULA, C., "L'autonomia: un principio di scarso valore? La Carta Europea dell'autonomia locale e le recenti riforme degli enti locali (Legge "Delrio" e D.L. 95/2012)", in *www.gruppodipisa.it*.

23. Cfr. C. Cost. sent. n. 44/2014.

24. Secondo i dati in possesso del Ministero dell'Interno e diffusi dall'ISTAT, prima degli interventi compiuti tra il 2008 e il 2011, il numero delle comunità montane era pari a 355; nel 2012, esso si era progressivamente ridotto sino al numero di 269. Se, poi, a fine 2014 non superava il numero di 211, attualmente si attesta sulle 199 unità, di cui 160 nelle Regioni a Statuto ordinario. Per converso, stando alle stime pubblicate dall'Associazione Nazionale dei Comuni Italiani (ANCI), il numero delle unioni è in progressivo aumento. Nel 2007 esse ammontavano a 290; nel 2012, si toccava il numero di 371; ad agosto 2014, esse risultano pari a 381, mentre nel 2015 si è arrivati a contarne 436, di cui 346 nelle Regioni a Statuto ordinario.

25. Il d.l. 95/2012 e poi la Legge di stabilità per il 2014, l. n. 147/2013, avevano previsto un apposito scadenziario per regolare e graduare l'attuazione della gestione associata delle funzioni fondamentali. Già tre prime funzioni dovevano essere attivate entro il 31 dicembre 2013; per ulteriori tre era stato fissato il termine del 30 giugno 2014; mentre il completamento della gestione in comune doveva essere realizzato entro il termine del 1 gennaio 2015. Il d.l. n. 192/2014, convertito con modi-

potrebbe escludere anche mutamenti di prospettiva nello stesso legislatore di qui alla fine dell'anno.

In ogni caso, in entrambi i Paesi, comuni si sono levate le critiche contro simili obbligazioni legislative per violazione del principio di *libre administration* (art. 72 Cost.) e dell'autonomia locale (art. 5 Cost.), e dunque contro la legittimità costituzionale di ogni limitazione autoritativa delle stesse. Critiche, queste, prontamente arginate però dalle due Corti costituzionali che, con motivazioni in fondo assai simili, hanno ritenuto del tutto compatibile la convivenza tra l'associazionismo obbligatorio e le garanzie costituzionali riconosciute ai comuni.

La Corte Costituzionale francese ha ammesso, in tre distinte occasioni, che le disposizioni della *Loi du 16 décembre 2010* incidono potenzialmente sul principio di libera amministrazione dei comuni. E pur tuttavia essa ne ha dichiarato la conformità costituzionale, poiché gli obiettivi perseguiti dal legislatore – la semplificazione e la razionalizzazione della mappa intercomunale – costituiscono preminenti obiettivi di interesse pubblico.²⁶

Allo stesso modo, la Corte costituzionale italiana, chiamata a più riprese a pronunciarsi sulle varie misure adottate dal Governo Monti e, da ultimo, sulle stesse norme della l. n. 56/2014, per violazione della potestà legislativa residuale delle regioni, ha costantemente legittimato l'intervento statale, in quanto le disposizioni impugnate «non alterano il tessuto strutturale e il sistema delle autonomie locali» e sono finalizzate alla «riduzione della spesa pubblica corrente, riduzione cui è ancorato il riordino degli organismi in questione e costituente principio fondamentale» del «coordinamento della finanza pubblica».²⁷

Le obiezioni mosse dalla dottrina italiana contro le unioni obbligatorie si compendiano, per l'opposto, anzitutto in una denunciata lesione dell'autonomia organizzativa dei comuni. Lo stesso obbligatorio trasferimento di funzioni si risolve in uno svuotamento dell'ente locale, la cui esistenza si fon-

ficazioni dalla l. 27 febbraio 2015, n. 11, c. d. Decreto Milleproroghe, ha tuttavia disposto la proroga di quest'ultimo termine al 31 dicembre 2015.

26. Cfr. *Consid. 4* delle decisioni Cons. const., 26 avr. 2013, n° 2013-303 QPC, *Commune de Puyravault*; Cons. const., 26 avr. 2013, n° 2013-315 QPC, *Commune de Couvrot*; Cons. const., 26 avr. 2013, n° 2013-304 QPC, *Commune de Maing*. Per un commento alle sentenze, cfr. in dottrina VERPEAUX, M., "L'émergence d'un droit constitutionnel de l'intercommunalité. A propos de quelques décisions QPC récentes intéressant l'intercommunalité", in *JCP A*, 2014, 2274.

27. Cfr. C. Cost. n. 44/2014, punto 15 e 6.1 del "Considerato in diritto". Il richiamo alla materia, di competenza concorrente, del coordinamento della finanza pubblica per giustificare l'intervento legislativo statale lesivo delle prerogative normative regionali costituisce un orientamento ormai consolidato della giurisprudenza costituzionale italiana. In tal senso si vedano anche le pronunce n. 50/2015, n. 151/2012, n. 27 e n. 156 del 2010, n. 237 e n. 284 del 2009, n. 159 e n. 289 del 2008, n. 417/2005 e n. 4/2004.

da sulla titolarità di competenze atte a rispondere alle esigenze della propria collettività. Con la devoluzione all'unione verrebbe del resto inciso anche il principio di democraticità: sia perché l'indirizzo politico dei singoli comuni potrebbe rimanere svilito nell'orientamento maggioritario degli organi sovra-comunali, sia perché questi ultimi, in quanto di secondo livello, sfuggirebbero al controllo diretto del corpo elettorale.²⁸

Sotto quest'ultimo profilo, risulterebbe allora necessario che anche in Italia l'attuale disciplina delle unioni di comuni venga accompagnata, proprio seguendo l'esempio francese, da talune garanzie che assicurino il funzionamento di un modello altamente partecipato e democratico.

In Francia, infatti, già il legislatore del 2010 aveva contribuito a creare un rapporto più saldo e diretto con la popolazione, introducendo l'elezione dei *conseillers communautaires* e *métropolitains* nelle elezioni comunali, secondo un meccanismo di liste bloccate –cd. *fléchage*– che sembrerebbe rendere sufficientemente edotti gli elettori di chi sarà chiamato a svolgere un doppio ruolo di rappresentanza, nel comune e nel livello intercomunale.²⁹

Del resto, il processo di integrazione delle realtà locali nella struttura intercomunale francese avrebbe raggiunto l'apice proprio grazie al più recente degli interventi normativi in commento. L'originario *p.d.l. NOTRe*, accogliendo i moniti provenienti da una parte della dottrina francese,³⁰ prevedeva infatti nella versione licenziata in prima lettura dall'Assemblea, l'elezione a suffragio universale e diretto dei componenti l'organo deliberante di tutti gli EPCI, dalle *communautés urbaines* alle *communautés d'agglomération*, dalle *communautés de communes* sino alle stesse *métropoles*, demandandosi ad apposita legge, da emanarsi entro il 1 gennaio 2017, la disciplina concreta delle modalità del confronto elettorale (art. 22octies). Tuttavia la disposizione, del tutto controversa e discussa, e che, non a caso, raccoglieva le più forti critiche dell'*Associations des maires* e dei suoi iscritti, è venuta meno nell'accordo raggiunto dai rappresentanti delle due Camere in seno alla *Commission mixte paritaire*, ciò che ha impedito la definitiva evoluzione del modello francese nel senso di una maggiore democraticizzazione di questi enti.

28. Cfr. su questi aspetti TONDI DELLA MURA, V., "La riforma delle Unioni di Comuni fra «ingegneria» e «approssimazione» istituzionali", cit., p. 20 ss.; MASSA, M., "L'esercizio associato delle funzioni e dei servizi comunali. Profili costituzionali", cit., p. 265.

29. FAURE, B., *Droit des collectivités territoriales*, cit., p. 348-349, secondo cui la modalità prescelta non può ancora essere intesa come un'elezione a suffragio universale diretto. Per i *conseillers communautaires* o *métropolitains* dei comuni con meno di 1.000 abitanti l'elezione, invece, continua ad essere a suffragio indiretto.

30. Cfr. MARCOU, G., "L'Etat et les collectivités territoriales: où va la décentralisation?", in *AJDA*, num. 27, 2013, p. 1556 ss.

3

Le fusioni di comuni

Le nuove norme sull'organizzazione territoriale degli enti intercomunali francesi ed il loro robusto rafforzamento hanno suscitato e suscitano tuttora le inquietudini dei dipartimenti ma soprattutto dei comuni, che hanno reagito con un insolito e certamente non prevedibile atteggiamento di favore nei confronti della nuova legge sulle fusioni.³¹ Nella cd. *commune nouvelle* taluni hanno infatti ravvisato una soluzione conveniente per gli stessi comuni, «*la réponse de proximité à la mise en place d'intercommunalités plus vastes*».³²

E, d'altra parte, proprio questo sembra essere lo stesso spirito della nuova *Loi n° 2015-292 du 16 mars 2015 relative à l'amélioration du régime de la commune nouvelle, pour des communes fortes et vivantes*.³³ Intervenendo sulla *Loi du 16 décembre 2010*, che, abrogando la *Loi Marcellin*, ridisciplinava *ex novo* la materia, il recente provvedimento legislativo non stravolge il precedente impianto, ma punta ad una serie di modifiche finalizzate ad incentivare i piccoli comuni alla sperimentazione di processi di fusione, salvaguardando in particolar modo le identità comunali di partenza.

Se così, nel gennaio 2013, erano stati istituiti soltanto 5 nuovi comuni e 25 se ne contavano all'inizio del 2015, due mesi dopo l'entrata in vigore della *Loi du 16 mars 2015*, l'*Association des maires de France* ha annunciato ben 270 progetti di fusione, soprattutto in ambito rurale.³⁴

Nella medesima direzione sembra andare anche lo stesso legislatore italiano, che con la *Legge Delrio* implementa considerevolmente gli spazi di disciplina sinora compendiate negli artt. 15 e 16 del TUEL.

Anche in Italia, del resto, si rifocalizza l'attenzione sulle fusioni di comuni proprio a seguito dell'introduzione dell'obbligo di gestione associata delle funzioni fondamentali mediante unione. Le diverse norme di incentivazione finanziaria a favore delle fusioni, che già accompagnavano le riforme del biennio 2010-2012 prima viste, venivano infatti presentate dal legislatore come un'attraente alternativa all'obbligo di aggregazione funzionale, al fine di porre diversamente rimedio ai problemi di inadeguatezza

31. Si vedano a tal proposito le affermazioni del Presidente dell'*Association des maires de France*, BAROIN, F., in "Réforme territoriale: point de vue de l'Association des maires de France. La véritable réforme territoriale viendra du terrain", in *AJCT*, num. 4, 2015, p. 182 ss.

32. BAROIN, F., "La véritable réforme territoriale viendra du terrain", cit., p. 183.

33. Per un commento alla legge, vd. JEBEILL, C., "La loi n° 2015-292 du 16 mars 2015 relative à l'amélioration du régime de la commune nouvelle, pour des communes fortes et vivantes", in *JCP A*, 2015, 2080.

34. Cfr. "Communes nouvelles: les élus urbains y songent aussi", in *La Gazette des Communes*, 28-29 mai 2015.

dimensionale dei piccoli comuni.³⁵ Tant'è che se nel periodo 1995-2011, le fusioni registrate in questo Paese erano soltanto 9, nel breve intervallo tra la fine del 2013 e l'inizio del 2014 il dato cresce sino a toccare il numero di 26 nuove amministrazioni, accorpanti 61 comuni.³⁶ E, attualmente, il dato continua ad essere in crescita: 6 fusioni sono state concluse nel 2015, mentre il 1° gennaio 2016 vedranno la luce nuovi 20 comuni, risultanti dalla fusione di 57 realtà comunali.

Ad un'analisi comparata dei due nuovi corpi normativi molte sembrano essere le analogie. Le differenze, ravvisabili significativamente nelle previsioni di maggior favore per la classe politica locale presenti nella sola disciplina francese, paiono viceversa imputabili allo stato di maggiore avanzamento della legislazione d'oltralpe e ai condizionamenti di cui soffre, per converso, quella italiana.

Entrambe le leggi puntano, pertanto, anzitutto sul carattere volontario della fusione e su un forte programma di incentivazione economica e di sostegno finanziario al comune risultante dalla stessa.

Si va quindi dalla previsione di una deroga al patto di stabilità interno e all'elargizione di una somma forfettaria da erogarsi annualmente al nuovo comune per i primi anni di vita dopo la sua creazione, alla previsione di regimi di favore relativamente al personale da assumere, sino al mantenimento delle forme di incentivazione già previste a favore dei comuni fusi, se di piccole dimensioni (5.000 abitanti in Italia, 10.000 in Francia).³⁷

Diverse sono, poi, le disposizioni volte a preservare e tutelare le comunità locali di origine e ad assicurare i livelli di rappresentanza politica.

Di qua come al di là delle Alpi si conferma, pertanto, anzitutto la soluzione, già prevista, dei municipi e delle *communes déléguées*. In alternativa alla soppressione radicale delle realtà comunali d'origine, si dà infatti, in entrambi i Paesi, la possibilità di mantenere un'articolazione istituzionale decentrata, a traccia e mantenimento delle diverse identità locali.

Invero, l'art. 1 comma 116 della l. n. 56/2014 fa ora riferimento espresso a «*forme particolari di collegamento tra il nuovo comune e le comunità che appartenevano ai comuni oggetto di fusione*». Segno questo, secondo le

35. Si tratta di disposizioni presenti prevalentemente in diverse Leggi di stabilità (in particolare, la n. 183/2011 e la n. 147/2013), cui si accompagnano le previsioni del d.l. 95/2012, che introducono a vario titolo deroghe al patto di stabilità e cospicui trasferimenti erariali e regionali a favore del nuovo comune risultante dalla fusione.

36. Fonte Dipartimento Economia Locale-Fondazione IFEL. I dati sono disponibili all'indirizzo www.centrodocumentazionecomuni.it.

37. Cfr. art. 1, commi 119, 128, 131 l. n. 56/2014; art. 1, comma 450, lett. a), l. n. 190/2014, per l'Italia; artt. 13 e 14, loi n° 2015-292 e art. 133, loi n° 2014-1653, per la Francia.

interpretazioni che della norma sono state date,³⁸ di una volontà del legislatore di prediligere forme più leggere e meno strutturate di coordinamento. La relativa previsione, e dunque la differente modulazione delle stesse secondo le esigenze emergenti in concreto, è comunque rimessa allo statuto del nuovo comune, da approvarsi, per la prima volta, con delibere conformi da parte di tutti i consigli dei comuni aderenti alla fusione.³⁹

Allo statuto spetta del resto, ai sensi del successivo comma 117, anche la previsione di misure e strumenti in grado di «assicurare adeguate forme di partecipazione e di decentramento dei servizi» a favore delle «comunità dei comuni oggetto di fusione», ad ulteriore rafforzamento del legame tra le diverse entità.

Viceversa, l'art. 4 della *Loi du 16 mars 2015* condiziona in negativo la presenza di *communes déléguées* al voto di una maggioranza qualificata dei consigli municipali dei comuni interessati dalla fusione. In altri termini, non si procederà a loro istituzione solo se in tal senso si esprimono i due terzi dei consigli rappresentanti più di due terzi della popolazione complessiva.

Il comune d'origine sopravvive, quindi, nella *commune déléguée*, sulla falsariga della *commune associée* prevista nella *Loi Marcellin*, perdendo personalità giuridica, ma continuando ad avere il proprio *hôtel de ville*, ad esercitare le funzioni di stato civile oltre a quelle eventualmente delegate dalla *commune nouvelle*, e soprattutto a disporre di un sindaco e di un consiglio municipale delegati.⁴⁰

Peraltro, la *Loi du 16 mars 2015*, intervenendo su quest'ultimo punto, ha previsto che sino alla data del primo rinnovo del consiglio comunale, i sindaci dei comuni d'origine cumulano alle funzioni di *maire délégué* quelle di *adjoint au maire de la commune nouvelle*, insieme alle relative indennità (art. 3).⁴¹

Quanto, del resto, alla composizione del consiglio municipale del nuovo comune nel periodo transitorio, mentre la disciplina del 2010 calcolava il numero dei seggi proporzionalmente alla popolazione complessiva, l'art. 1 della

38. Cfr. sul punto TUBERTINI, C., "Fusione di comuni", in VANDELLI, L., *Città metropolitane, province, unioni e fusioni di comuni*, cit., p. 236.

39. Analogamente a quanto disposto per lo statuto delle unioni di comuni, l'approvazione allargata dello statuto da parte di tutti i comuni è prevista *una tantum* e all'atto istitutivo del nuovo ente, essendo rimessa ogni successiva modifica dello stesso agli organi del nuovo comune (o dell'unione). Cfr. art. 1 comma 117, l. n. 56/2014.

40. Cfr. artt. L. 2113-11 e L. 2112-12 CGCT, come modificati dalla *Loi du 16 décembre 2010*, rispettivamente artt. 3 e 21.

41. Secondo quanto già previsto nel regime del 2010, il consiglio municipale del nuovo comune può istituire anche una *conférence municipale*, presieduta dal sindaco e composta da tutti i sindaci delegati. Vd. art. L. 2113-12-1 CGCT.

legge del 2015 prevede che sino al primo rinnovo esso sarà costituito da *tutti* i consiglieri municipali, dai sindaci e loro *adjoints*. Resta, tuttavia, il criterio della proporzionalità se a fusione si proceda non su iniziativa unanime di tutti i comuni interessati, ma per decreto del prefetto, quest'ultimo, subordinato all'assenso espresso dai due terzi dei comuni, rappresentanti oltre i due terzi della popolazione complessiva.⁴²

Ma il *favor* per i rappresentanti locali non si ferma qui. Sempre l'art. 1 della *Loi du 16 mars 2015* prevede infatti che il numero dei seggi del consiglio comunale, alla data delle prime elezioni del nuovo comune, debba calcolarsi con riferimento al numero fissato per i comuni con la soglia di popolazione immediatamente superiore.

E' invece agli effetti prodotti dal vento dell'antipolitica che deve imputarsi l'assenza di norme di analogo tenore nella *Legge Delrio*. Le disposizioni relative alla composizione degli organi di indirizzo politico del nuovo comune, infatti, sono più finalizzate a garantire la continuità, l'efficacia e l'efficienza dell'azione amministrativa che a reali intenti di salvaguardia degli interessi della classe politica.

Il comma 120 affida, pertanto, per il periodo transitorio, la gestione del nuovo comune ad un commissario e ad un comitato consultivo, quest'ultimo, composto dai sindaci dei comuni d'origine. L'incarico è affidato loro con la consueta clausola di invarianza finanziaria, e dunque a titolo gratuito. Il comma 122 prevede invece soltanto una proroga delle cariche di tutti i consiglieri comunali sino all'insediamento dei nuovi rappresentanti del comune.

Non mancano, infine, in entrambi i testi legislativi in commento, norme di coordinamento tra gli esiti del processo di fusione e la nuova disciplina sulla cooperazione intercomunale.

Ferma l'eventualità che a costituzione di un nuovo comune si proceda per iniziativa degli stessi comuni di un EPCI, con conseguente scomparsa di quest'ultimo, la *Loi du 16 mars 2015* si preoccupa di disciplinare nel suo art. 10 il processo (obbligatorio) di integrazione del nuovo comune in un altro e diverso EPCI, da realizzarsi prima del rinnovo generale dei consigli comunali e, al più tardi, entro due anni dalla sua creazione.

Ben più favorevole è, in tal caso, la corrispondente previsione italiana: se il comune risultante da fusione rientra, per le limitate dimensioni demografiche, nell'obbligo di gestione associata, scatta l'esenzione per un intero mandato elettorale. La finalità è evidente: permettere al nuovo comune di creare

42. Cfr. art. L. 2113-2, come modificato dalla *Loi du 16 décembre 2010*, art. 22.

una propria identità anche politica prima di dover intessere nuove relazioni con gli enti vicini.

4

Le città metropolitane

Ma la grande protagonista della riforma italiana così come di quella francese è la città metropolitana, introdotta dopo anni di lunghissime attese.⁴³

A rappresentanza di quelle finalità di modernizzazione dell'amministrazione territoriale enunciate dai legislatori di entrambi i Paesi, l'istituzione del nuovo ente rompe la tradizionale uniformità amministrativa, tipica soprattutto degli assetti legislativi e costituzionali francesi, e si innesta più propriamente in un contesto di accentuata differenziazione.⁴⁴

Le nuove città metropolitane così come le *métropoles*,⁴⁵ scardinando irreversibilmente gli equilibri creatisi, e nel tempo consolidatisi, tra i vari livelli

43. In realtà, se di lunghissime attese si può parlare, ciò va fatto esclusivamente per il caso italiano, dove la città metropolitana, benché istituita con la l. n. 142/1990, e divenuta, poi, anche ente costitutivo della Repubblica *ex art.* 114 Cost., con la l. cost. n. 3/2001 di riforma del Titolo V della Costituzione, non è mai stata messa a regime. In Francia, invece, la *métropole* compare per la prima volta tra le proposte avanzate dal *Comité Balladur* e raccolte nel Rapporto “*Il est temps de décider*” del 2009, che precedette l'entrata in vigore della *Loi RCT*. Essa venne quindi istituita dal legislatore del 2010, che tuttavia si limitò a reinventare sotto questo nome una diversa *communauté urbaine*, che da questa si differenziava semplicemente per la possibilità del nuovo ente di beneficiare dei trasferimenti di competenze da parte del dipartimento. Cfr. PORTIER, N., “La coopération intercommunale dans la réforme des collectivités”, in *AJDA*, num. 2, 2011, p. 80 ss.; MARCOU, G., “Les métropoles ont-elles une chance?”, in *JCP A*, num. 30, 2010, p. 2246 ss. Sui tentativi incompiuti di istituzione dell'ente metropolitano italiano fino all'entrata in vigore della Legge Delrio si vedano invece PIPERATA, G., “La città metropolitana: definizione, istituzione e disciplina di riferimento di un nuovo potere locale”, in STERPA, A. (a cura di), *Il nuovo governo dell'area vasta*, Jovene, Napoli, 2014, p. 52 ss., e DI LASCIO, F., “Le città metropolitane”, in ALMEIDA CERREDA, M., TUBERTINI, C., COSTA GONÇALVES, P. (a cura di), *La racionalización de la organización administrativa local: las experiencias española, italiana y portuguesa*, cit., p. 369 ss.

44. VANDELLI, L., “Les réformes territoriales en France et en Italie: parallélismes et divergences”, cit., p. 3.

45. Si tratta, in Italia, delle città metropolitane di *Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Roma Capitale, Napoli, Bari e Reggio Calabria*, cui si aggiungono quelle istituibili nelle regioni a statuto speciale, quali *Palermo, Catania, Messina, Cagliari e Trieste*. Il processo statutario e istitutivo si è concluso pressoché in tutte le città metropolitane, con la sola eccezione di Venezia e Reggio Calabria, attualmente commissariate, e delle città metropolitane delle regioni a statuto speciale, per le quali vigono termini di natura diversa. In Francia, tre sono le *métropoles* espressamente menzionate dalla legge del 2014, *Grand Paris, Aix-Marseille-Provence* (che vedranno la luce rispettivamente il 1 gennaio 2017 e 2016) e *Lyon* (1 gennaio 2015). Queste vanno così ad aggiungersi a *Nice-Côte d'Azur*, l'unica ad essere stata istituita nel 2010. Ad esse si affiancano, poi, le città metropolitane a statuto comune, frutto della conversione –obbligatoria o volontaria– in *métropole* dei corrispondenti EPCI in possesso di determinate caratteristiche demografiche, occupazionali e strategiche. Si tratta anzitutto di *Brest Océane, Nantes e Toulouse*, istituite con decreto del 22 settem-

di governo del territorio dei due Paesi, costituiscono quindi il vero segnale di cambiamento nel riordino della mappa territoriale e nel conseguente processo di razionalizzazione delle funzioni amministrative, voluti dai due legislatori nazionali.

Quattro sembrano, pertanto, gli aspetti che possono essere presi brevemente in considerazione ai fini della comparazione tra i due modelli ordinamentali: le diverse esigenze che hanno condotto all'istituzione dell'ente metropolitano; i problemi relativi alla sua perimetrazione; le sovrapposizioni con il livello intermedio già esistente; la disciplina della forma di governo e degli organi metropolitani.

Quanto al primo aspetto esso si ricollega, in entrambi i Paesi, alla dichiarata necessità di risolvere la «tensione tra fatto giuridico-amministrativo e fatto socio-economico»,⁴⁶ o di valorizzazione del cd. *fait urbain*, e quindi all'esigenza di sorreggere con nuove strutture istituzionali conglomerati urbani di grandi e grandissime dimensioni, in grado di porsi in competizione con altre città su scala non solo europea ma, ormai, anche internazionale.

Essi disporrebbero di un'organizzazione del tutto inadatta a condurre adeguate politiche di sviluppo e di crescita, sulle quali punta la stessa Unione Europea.⁴⁷ Di qui dunque l'esigenza di rivedere la fisionomia di alcune grandi aree metropolitane, adeguando i rispettivi modelli di *governance*.

Ma se, in fondo, è questo un fenomeno che certamente non accomuna solo la Francia e l'Italia, ma tocca trasversalmente e con varietà di soluzioni

bre 2014. Il 1 gennaio 2015 sono invece entrate a regime le *métropoles* di *Bordeaux, Rennes, Rouen, Grenoble-Alpes, Montpeiller*, nonché *Lille* e l'*eurométropole* di *Strasbourg*. Per una disamina della disciplina delle città metropolitane italiane e dello statuto giuridico delle *métropoles* francesi, oltre ai contributi che oltre si citeranno, cfr. CAMELLI, M., "Governo delle città: profili istituzionali", in DEMATTEIS, G. (a cura di), *Le grandi città italiane. Società e territori da ricomporre*, Marsilio, Venezia, 2011; CERULLI IRELLI, V., "Relazioni tra città metropolitane e comuni", in *www.astrid-online.it*; FORTE, P., "Il percorso costitutivo delle città metropolitane: nascita di un ente territoriale", in *IdF*, num. 2, 2014, p. 333 ss.; PIZZETTI, F., "Città metropolitane e nuove province. La riforma e la sua attuazione", in *www.astrid-online.it*; PORTALURI, P. L., "Osservazioni sulle Città metropolitane nell'attuale prospettiva di riforma", in *www.federalismi.it*; VESPERINI, G., "La legge «Delrio»: il riordino del governo locale", in *Gior. dir. amm.*, num. 8-9, 2014, p. 786 ss.; DEGOFFE, M., "L'organisation des métropoles", in *RFDA*, num. 3, 2014, p. 481 ss.; JANICOT, L., "Le métropoles à statut particulier: le Grand Paris, Lyon et Aix-Marseille-Provence", in *Le prélude de la réforme territoriale?, Dossier AJDA*, 2014, p. 613 ss.; KADA, N., "Métropoles: vers un droit (peu) commun?", *ivi*, p. 619 ss.; MARCOU, G., "Le Città metropolitane nella riforma dell'assetto territoriale francese", in *www.federalismi.it*.

46. Cfr. PATRONI GRIFFI, F., "La città metropolitana nel disegno generale del riordino territoriale", in *www.federalismi.it*, p. 3.

47. 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*», e il Rapporto del Comitato Balladur dello stesso anno, «*Il est temps de décider*».

un nutrito numero di Paesi europei e non,⁴⁸ almeno in Italia, la questione dell'istituzione del nuovo ente metropolitano si è colorata, benché solo in parte, diversamente, arricchendosi di un ulteriore, accentuato e più impellente profilo problematico.

La creazione della città metropolitana si è innestata, cioè, in un terreno di riforme ben più ampio e complesso, che ha toccato anche il tema dell'ineadeguatezza dell'attuale livello sovracomunale a sperimentare efficaci ed efficienti soluzioni di governo di area vasta, tema al quale si ricollegano anche le incerte sorti dello stesso livello provinciale.

Analogo profilo non sembra ravvisarsi in Francia, dove, almeno sino all'entrata in vigore della *Loi MAPAM*, il dipartimento non è mai stato messo in seria discussione,⁴⁹ mentre, per l'opposto, in questo Paese il rapporto problematico si è affermato prevalentemente tra le *métropoles* e gli EPCI già esistenti.⁵⁰

Il che è sicuramente dovuto anche alla stessa diversa natura giuridica che hanno le città metropolitane francesi⁵¹ rispetto a quelle italiane, da cui deriva quindi non solo il diverso grado di concorrenza istituzionale ma da cui dipendono, soprattutto, le maggiori differenze nella perimetrazione territoriale dei nuovi enti.

48. VANDELLI, L., *Il sistema delle autonomie locali*, Il Mulino, Bologna, 2013, pp. 335-336.

49. Anche se non mancano rapporti in cui si sollecita la loro fusione o si raccomanda la loro stessa soppressione. Cfr., a titolo di esempio, i *Rapports Attali* del 2007, *Liberons la croissance*, e del 2010, *Une ambition pour dix ans*. Nel 2012, fu però lo stesso Presidente della Repubblica, nel suo discorso di chiusura degli *États généraux de la démocratie territoriale*, ad escludere espressamente quest'evenienza, affermando che il problema non è quello del numero dei livelli di governo, ma solo quello di identificare chiaramente il riparto delle competenze amministrative tra tutte le collettività territoriali. Il discorso è riportato in *JCP A*, 2012, act. 682. Durante il dibattito che accompagnò i lavori parlamentari della *Loi MAPAM*, fu, invece, la dottrina francese a manifestare le proprie preoccupazioni sui difficili equilibri che si sarebbero potuti profilare tra i nuovi enti metropolitani, da un lato, e i dipartimenti e le regioni, dall'altro, e a proporre di conseguenza una soppressione del livello dipartimentale ovvero un congruo ridimensionamento di quello regionale. Cfr., su questi aspetti, FERREIRA, N., "Le temps des métropoles: une métropolisation à la carte pour quelle carte métropolitaine?", in *Revue Lamy Collectivités territoriales*, num. 90, 2013, p. 63 ss. Parlano di lotte e di scenari darwiniani tra *métropoles*, regioni e dipartimenti, PERRIN, B., "Décentralisation-Acte III: l'ère des métropoles", in *Revue administrative*, num. 392, 2013, p. 173 ss. e PASQUEIR, R., "Gouvernance territoriale: paramètres et scénarios de changement", in *Revue Lamy Collectivités territoriales*, num. 92, 2013, p. 67 ss.

50. Come dimostrato, per esempio, dalla richiesta di un referendum locale contro l'istituzione della stessa *métropole* di Lyon e dalle proteste degli EPCI di *Aix-Marseille-Provence* destinati ad essere fusi nel nuovo ente. Cfr. "Métropole lyonnaise: le PCF demande un référendum local" e "Aix-Marseille-Provence: lettre ouverte aux députés de la part des élus opposés au projet", entrambi in *La Gazette des Communes*, 4 luglio 2013.

51. Su cui vd. anche MOZOL, P., "La distinction entre les collectivités territoriales et les EPCI à l'épreuve de la loi du 27 janvier 2014 : entre complexification et reconsolidation", in *JCP A*, 2014, 2201.

In Francia, infatti, con la sola eccezione di *Lyon, collectivité territoriale à statut particulier*, sia le *métropoles* di *Paris* e di *Aix-Marseille-Provence* sia quelle di diritto comune sono EPCI *à statut particulier*.⁵²

Non sembra un caso, perciò, che soltanto l'istituzione della *métropole* di *Lyon* abbia comportato, a partire dal 1 gennaio 2015, non solo la soppressione della *communauté urbaine* di *Lyon* ma anche un forte ridimensionamento dello stesso dipartimento del *Rhône*.

Per tutte le altre *métropoles*, non si è invece verificato analogo processo, avendo la legge disposto soltanto l'ingresso coatto degli EPCI esistenti nel nuovo ente metropolitano congiuntamente alla loro contestuale abolizione.⁵³

Come si nota, non è un reale intento di razionalizzazione quello che ha animato il legislatore francese. Due sembrano, al contrario, gli effetti che le disposizioni in analisi stanno producendo sul livello dipartimentale: 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.

Il che trova conferma anche nelle stesse norme che consentono alla *métropole* di richiedere il trasferimento di alcune competenze del livello territoriale intermedio, in un numero complessivamente maggiore rispetto a quelle già previste nella previgente disciplina del 2010.⁵⁴ D'altronde, la stessa suddivisione delle *métropoles* a statuto speciale in *territoires*, diretti e gestiti da un organo assembleare di raccordo con gli organi metropolitani (*conseils des territoires*, a Parigi e Marsiglia, *conférences territoriales des maires*, per Lione), non solo accentua la stratificazione isti-

52. Cfr., rispettivamente, artt. L. 3611-1 (*Lyon*); L. 5219-1 (*Paris*), L. 5218-1 (*Aix-Marseille-Provence*) e L. 5217-1 (*métropoles de droit commun*) del CGCT, come introdotti della *loi du 27 janvier 2014*. E' questa, del resto, proprio la grande sconfitta del legislatore francese. Il Rapporto del Comitato *Balladur* proponeva, infatti, la creazione di 11 *métropoles*, che fossero tutte *collectivités territoriales* ex art. 72 Cost. Con la *Loi RCT*, venne compiuta una scelta meno audace, mantenendo il nuovo ente entro la categoria degli EPCI, e nello stesso senso è andato anche il legislatore del 2014 con la legge qui in commento. Per un'analisi delle proposte del Comitato *Balladur*, cfr. anche FAURE, B., "Le rapport du comité Balladur sur la réforme des collectivités territoriales: bonnes raisons, fausses solutions?", in *AJDA*, 2009, p. 859 ss.

53. Così, per esempio, la *métropole* di *Aix-Marseille-Provence* riunisce in sé, fondendole, la *communauté urbaine* di *Marseille*, le quattro *communauté d'agglomération* 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'agglomération* dell'*Ouest Provence*.

54. Oltre alle funzioni che competono direttamente alla *métropole*, questa potrà pertanto richiedere anche l'esercizio di altre funzioni provinciali, come 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. Cfr., per esempio, l'art. L. 3641-2 CGCT per la *métropole* di *Lyon* e l'art. L. 5217-2 CGCT per le *métropoles* a statuto comune.

tuzionale⁵⁵ ma rende ancor meno necessaria la presenza dei dipartimenti in queste aree.

Più drastica, invece, la soluzione adottata in Italia, dove, come sopra si accennava, l'istituzione delle città metropolitane ha intercettato il discusso tema dell'abolizione delle province.⁵⁶

L'occasione è stata colta prontamente dal legislatore del 2014, che, infatti, ha disposto il subentro delle dieci aree metropolitane contemplate in tutti i rapporti attivi e passivi dei corrispondenti enti provinciali, con conseguente e graduale scomparsa di questi ultimi.⁵⁷

Ma l'intento del legislatore italiano è tanto più evidente ove si consideri che l'art. 1 comma 6 della l. n. 56/2014 fa coincidere, con norma tassativa e valida per tutte le città metropolitane, il loro territorio con quello delle province omonime.

La scelta compiuta, da leggersi, in fondo, anche come un risoluto tentativo di porre fine agli antichi dilemmi sui perimetri metropolitani,⁵⁸ cozza, in alcuni casi, con le spinte di estensione delle stesse città metropolitane verso il raggiungimento dei propri confini naturali.⁵⁹ Di ciò sembrerebbe essere

55. Si pensi all'ipotesi estrema, ma del tutto configurabile, in cui vi sia un comune nato dalla fusione di più comuni, i quali mantengano, a loro volta, la *commune déléguée*. Verosimilmente in questa situazione, il cittadino si imbatte 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. Cfr. FERREIRA, N., *Le temps des métropoles: une métropolisation à la carte pour quelle carte métropolitaine?*, cit., p. 64; JEGOUZO, Y., *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*.

56. Cfr. su questi aspetti, SALERNO, G. M., "Sulla soppressione-istituzione delle Province in corrispondenza all'istituzione delle città metropolitane: profili applicativi e dubbi di costituzionalità", in www.federalismi.it; PIZZETTI, F., "Città metropolitane e nuove province. La riforma e la sua attuazione", in www.astrid-online.it.

57. Con uno scadenziario serrato, i commi 12-17 della l. n. 56/2014 regolano l'istituzione delle città metropolitane e la loro sostituzione per tappe alle province. Il subentro è avvenuto formalmente il 1 gennaio 2015, ma nelle sole città metropolitane che hanno già approvato lo statuto. In particolare, il comma 114 si premura di stabilire che sino al 31 dicembre 2014 il Presidente della Provincia e la giunta provinciale restano in carica a titolo gratuito per lo svolgimento degli atti di ordinaria amministrazione e per quelli urgenti e improrogabili. Il Presidente assume, al tempo stesso, anche le funzioni del Consiglio provinciale. Qualora non si pervenga ad approvazione dell'atto fondamentale entro il 30 giugno 2015, si applica la procedura prevista per l'esercizio dei poteri sostitutivi da parte dello Stato, ex art. 120 Cost. e art. 8 l. n. 131/2003.

58. Causa, fra le tante, del ritardo ultraventennale nell'istituzione del nuovo ente. Cfr. sul punto, VANDELLI, L., "Comma 6. Delimitazione del territorio della città metropolitana", in ID. (a cura di), *Città metropolitane, province, unioni e fusioni di comuni*, cit., p. 57-58.

59. Si pensi, solo per fare un esempio, alla città metropolitana di Milano. L'attuale dimensionamento al solo territorio provinciale non tiene conto delle potenziali aree di espansione dell'area metropolitana milanese, che potrebbe includere le stesse province di Monza e Brianza, ma anche di Lodi e Varese, senza considerare altre aree urbane minori come Como, Lecco, Bergamo e Brescia, ma anche Pavia e Mantova. Sul punto, se si vuole, DE DONNO, M., "Lo Statuto della Città metropolitana di Milano", in *IdF, Numero speciale 2014*, p. 119 ss.

però consapevole lo stesso legislatore, che, infatti, ha riconosciuto ai comuni delle province limitrofe la possibilità di aderire alla città metropolitana attuando il procedimento di modifica della propria circoscrizione provinciale ai sensi dell'art. 133 Cost., ed affidando così l'attuazione del procedimento di adeguamento territoriale alle concrete esigenze emergenti in ciascuna area metropolitana.⁶⁰

Nel medesimo senso va, poi, il comma 44 della legge, che assegna alle città metropolitane le funzioni fondamentali delle province, nonché quelle ulteriori che verranno conferite loro in conseguenza dello stesso processo di riordino delle funzioni provinciali, di cui si dirà nel prossimo paragrafo.

Anche per quanto riguarda i profili relativi alla *governance* metropolitana, infine, i due corpi normativi presentano numerose differenze.

Anzitutto, se la disciplina della forma di governo e degli organi metropolitani francesi è stata interamente predeterminata dal legislatore, mentre potenzialmente nessuno spazio di manovra viene lasciato alle *métropoles*, la disciplina italiana rimette, ancorché entro rigidi limiti normativi, all'autonomia statutaria del nuovo ente locale la definizione di alcuni aspetti, anche non di secondo rilievo.

Mentre infatti, in Francia, vengono delineati quattro distinti regimi giuridici, validi inderogabilmente per *Paris, Lyon, Aix-Marseille-Provence* e, quindi, per le *métropoles* a statuto comune, la legge italiana lascia anzitutto agli statuti la possibilità di scegliere tra due alternative forme di governo.⁶¹

La prima, ad elezione indiretta del consiglio metropolitano, limita l'elettorato attivo e passivo ai sindaci e consiglieri comunali dei comuni dell'area metropolitana, mentre il sindaco del comune capoluogo è designato di diritto sindaco metropolitano. La seconda, invece, riconosce il suffragio universale e diretto per l'elezione sia del sindaco che del consiglio metropolitano.⁶²

60. Lettura, questa, avallata del resto dalla stessa Corte Costituzionale con la recente sentenza n. 50/2015. Cfr. Considerato in diritto n. 3.4.2. Sul punto, si vedano le osservazioni di LUCARELLI, A., "La sentenza della Corte costituzionale n. 50 del 2015. Considerazioni in merito all'istituzione delle città metropolitane", in www.federalismi.it. Per un primissimo commento alla sentenza, si veda anche STERPA, A., GRANDI, F., FABRIZZI, F., DE DONNO, M., "Corte costituzionale, sentenza n. 50 del 2015: scheda di lettura", in www.federlismi.it.

61. Per un commento ai primi statuti entrati in vigore si veda *Città metropolitane a prova di Statuto. Esperienze a confronto*, IdF-Numero Speciale 2014.

62. Il comma 22 della l. n. 56/2014 introduce, invero, ulteriori condizioni perché si possa far luogo ad elezione diretta degli organi metropolitani. Una prima, generale, impone la dissoluzione e la disarticolazione del comune capoluogo in una pluralità di comuni più piccoli; una seconda, derogatoria e pensata per le sole città metropolitane con più di tre milioni di abitanti (Milano, Napoli e Roma), richiede, invece, la costituzione di «*zone omogenee*» in tutto il territorio metropolitano e la ripartizione del territorio del solo comune capoluogo in «*zone dotate di autonomia amministrativa*». Tuttavia, anche le città metropolitane che attualmente hanno optato per la forma di governo ad elezione diretta (Milano, Napoli e Roma) versano, al momento, in un regime transitorio ad elezione

Diversamente, in Francia, salvo che per *Lyon* dove è già stato introdotta l'elezione a suffragio universale,⁶³ la *loi du 27 janvier 2014* ha optato per un'elezione dei componenti delle assemblee secondo il sistema già visto per i *conseillers communautaires*, mentre, come prima si diceva, è fallito il tentativo di introdurre l'elezione diretta anche per gli organi delle *métropoles*, previsto nell'originario testo del *p.d.l. NOTRe*.⁶⁴

Diversamente si atteggiano poi le due discipline anche con riferimento agli stessi organi metropolitani.

Se, a ben vedere, essi sono ugualmente presenti nei due ordinamenti anche con evidenti assonanze linguistiche, nondimeno permangono alcune differenze.

Quanto al presidente della *métropole*, esso non coincide con il sindaco del comune in cui ha sede la città metropolitana, come invece accade nel primo modello italiano, ma è eletto in seno al *conseil de la métropole* 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. In Italia, inoltre, nelle città con più di 3 milioni di abitanti che hanno optato per il modello ad elezione diretta, si prospetta l'inusitata –ed unica nel suo genere– circostanza di una coabitazione tra il sindaco del comune capoluogo e il sindaco metropolitano.⁶⁵

indiretta dei propri organi, in attesa che il legislatore statale emani apposita legge di disciplina del confronto elettorale. La stessa Corte Costituzionale, chiamata a pronunciarsi sulla disposizione in commento con la sentenza n. 50/2015 già citata, ha del resto ritenuto non irragionevole che, «*in fase di prima attuazione del nuovo ente territoriale*», il Sindaco metropolitano coincida di diritto con quello del comune capoluogo. Per le ulteriori considerazioni compiute dal giudice costituzionale circa la legittimità dell'elezione di secondo grado, si rinvia a quanto si dirà nel prossimo paragrafo a proposito delle province.

63. All'occasione delle elezioni dipartimentali del marzo 2015, non si è pertanto proceduto a rinnovo del *conseil général* del *Rhône*, il cui mandato è cessato di diritto il 31 dicembre 2014. Solo gli abitanti dei 13 cantoni rimasti fuori dal perimetro metropolitano hanno eletto i componenti del neo-istituito *conseil départemental*. Dalla sua creazione e sino al primo rinnovo elettorale a suffragio universale e diretto del 2020, il *conseil de la métropole* di *Lyon* sarà invece composto dai membri del *conseil communautaire* della cessata *communauté urbaine*, eletti per l'ultima volta nel marzo 2014, mentre il Presidente della *métropole* coincide con l'attuale sindaco di *Lyon*. Cfr. l'art. 33 della *loi du 27 janvier 2014*, l'art. 1 della *loi du 17 mai 2013, relative à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des conseillers communautaires, et modifiant le calendrier électoral*, e l'*Ordonnance* n° 2014-1539 du 19 décembre 2014 relative à l'élection des conseillers métropolitains de *Lyon*.

64. Invero, sul punto, occorre qui ricordare che già l'art. 54 della *Loi MAPAM* prevede l'elezione a suffragio universale diretto anche degli organi delle *métropoles* di Parigi, Marsiglia e di quelle a statuto comune, a partire dal primo rinnovo dei consigli metropolitani e comunque entro il 1° gennaio 2017.

65. Cfr., sul punto, le critiche di VANDELLI, L., “Comma 22. Introduzione della elezione diretta e suddivisione del comune capoluogo”, in ID. (a cura di), *Città metropolitane, province, unioni e fusioni di comuni*, cit., p. 81.

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

Ed infatti, mentre il comma 20 della *Legge Delrio* introduce stringenti limiti dimensionali per i consigli metropolitani –composti da 24 consiglieri nelle città metropolitane con popolazione superiore a 3 milioni di abitanti, da 18 in quelle con popolazione compresa tra 800.000 e 3 milioni– nessuna soglia demografica è posta per l'equivalente e ben più imponente organo assembleare francese, essendo tutti i consigli municipali chiamati a designare almeno un proprio delegato.⁶⁶

E' sulla conferenza metropolitana che la disciplina italiana punta invece per garantire un'adeguata rappresentanza di tutte le istanze territoriali. Dotata tuttavia di soli poteri propositivi e consultivi, come la sua omonima francese (*conférence métropolitane* o *assemblée des maires* a Parigi e *conférence métropolitane des maires* a Marsiglia) essa risulta composta da tutti i primi cittadini dei comuni dell'area metropolitana.⁶⁷

In relazione, infine, all'organo esecutivo, come in Francia –dove, invero, non è conosciuto neppure a livello locale– anche in Italia manca un organo collegiale propriamente tale. L'esercizio dei poteri esecutivi è comunque riconosciuto al presidente della *métropole*, 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).

5

Le province

Se la città metropolitana risponde in entrambi i Paesi anche ad un obiettivo di rafforzamento del livello sovracomunale, tuttavia, la sua istituzione non soddisfa certamente quei criteri di riduzione e semplificazione del *millefeuille* territoriale.

66. Nel caso della *métropole* di Parigi, si prevede addirittura che i comuni più popolosi dispongano di un consigliere aggiuntivo per ogni 25.000 abitanti. Cfr. art. L. 5219-9 CGCT, come introdotto dall'art. 12 della *loi du 27 janvier 2014*.

67. Proprio la presenza di quest'organo in entrambi gli ordinamenti sta a dimostrare, del resto, la forte influenza che i due Paesi hanno reciprocamente esercitato su se stessi, nella predisposizione della disciplina dell'ente metropolitano. Come è stato osservato, infatti, la conferenza metropolitana appare per la prima volta in Italia, negli anni Novanta durante i primi esperimenti istituzionali di Bologna e di Firenze. Ripresa quindi dal legislatore francese con la legge del gennaio 2014, essa è stata poi disciplinata anche dalla *Legge Delrio*, di qualche mese successiva. Cfr., sul punto, VANDELLI, L., "Comma 42-43. Conferenza metropolitana", in ID. (a cura di), *Città metropolitane, province, unioni e fusioni di comuni*, cit., p. 114.

Non a caso, proprio la previsione di un ulteriore strato amministrativo ha attirato sul legislatore francese le pronte critiche dell'Unione europea.

Nella valutazione del *Programme National de réforme et du programme de stabilité 2013 de la France*, la Commissione Europea non mancò infatti di rilevare come la creazione (allora solo annunciata) del livello metropolitano avrebbe determinato un accrescimento della già eccessiva complessità del sistema amministrativo francese e prodotto nuovi aggravii di spesa.⁶⁸ Ma se il suggerimento velato era quello di procedere ad una non meglio specificata razionalizzazione degli enti territoriali e ad una semplificazione delle relative competenze, ben più diretto era il monito proveniente dall'OECD, che sotto la voce "Risanamento delle finanze pubbliche" elencava, tra le varie misure da adottare, la fusione dei comuni e la soppressione dei dipartimenti.⁶⁹

E' certamente sulla scia di questi eventi, perciò, che nel giugno 2014, con un comunicato stampa, l'Eliseo, palesando le direttrici delle nuove riforme dell'architettura territoriale francese, annunciava una riforma costituzionale finalizzata alla soppressione, entro il 2020, dei *conseils généraux*,⁷⁰ alla scomparsa dei dipartimenti come collettività territoriale e alla loro sopravvivenza come mere circoscrizioni amministrative dello Stato.⁷¹

I medesimi obiettivi venivano del resto annunciati già dal Primo Ministro Manuel Valls, nel suo Discorso sulla politica generale dell'8 aprile 2014. Ed è del resto di per sé significativo il passaggio dell'allocuzione in cui il Capo dell'esecutivo francese afferma: «*notre indépendance financière passe aussi par des réformes de structures. La France est prête à ces réformes et notamment celle du millefeuille territorial*». ⁷²

L'indipendenza della Francia è l'indipendenza dalle politiche monetarie della Banca centrale europea e dalle politiche di *austerità* dell'Unione stessa: il conseguimento di un simile obiettivo passa allora anche in questo Paese, così come in tutti gli altri Stati della zona del Mediterraneo, attraverso significative riforme strutturali, prime fra tutte quelle territoriali e a cominciare dalla soppressione dei dipartimenti in evidente stato di crisi finanziaria.

68. Vd. COM(2013) 360 final, *Évaluation du programme national de réforme et du programme de stabilité 2013 de la France*, p. 14.

69. Vd. *Études économiques de l'OCDE France, Mars 2013. Synthèse*, p. 3.

70. Va precisato che, in virtù dell'art. 1, *L. n° 2013-403 du 17 mai 2013* e dell'art. 3, *L. org. n° 2013-402 du 17 mai 2013*, a partire dalle elezioni del dicembre 2015, i *conseils généraux* assumeranno la nuova denominazione di *conseils départementaux*. Cfr. GUILLOU, M., "Réforme des élections locales", in *JCP A*, 2013, 265.

71. Vd. François Holland, *Réformer les territoire pour réformer la France – Tribune publiée dans la presse quotidienne régionale datée du 3 juin 2014*.

72. Vd. Manuel Valls, *Discours de politique générale*, 8 avril 2014, p. 10.

Non diverso, ma sicuramente più incisivo, era del resto il contenuto della nota lettera a firma Draghi-Trichet indirizzata all'Italia nel 2011, con la quale non solo si esortava il Governo ad approntare una serie di misure per il risanamento economico del Paese, inclusa la soppressione delle province, ma si indicava anche lo strumento normativo –il decreto legge– con cui realizzarle.

Se le riforme sul dipartimento francese sono per il momento, ancorché solennemente proclamate,⁷³ tutte in divenire, ed intersecano attualmente anche le riforme sull'amministrazione periferica dello Stato, di cui si dirà appresso, la provincia italiana è da ormai oltre un quinquennio al centro di interventi e successivi rimaneggiamenti normativi. Anche su questo livello si appuntano, da ultimo, le norme della *Legge Delrio*, norme, peraltro, emanate «*in attesa della riforma del Titolo V della parte seconda della Costituzione*».⁷⁴

Nella prospettiva quindi della soppressione dei dipartimenti entro il 2020, il legislatore francese, abbandonata la via tentata nel 2010 con l'istituzione dei *conseillers territoriaux*,⁷⁵ procede, ora, con la *Loi NOTRe*,⁷⁶ ad un primo riordino delle funzioni provinciali cui si somma una sensibile riduzione della loro *dotation globale de fonctionnement* ad opera della *Loi de finances pour 2015*.⁷⁷

Di per sé significativo risulta essere, anzitutto, il Capitolo I del Titolo III della legge, intitolato «*Suppression de la clause de compétence générale des départements et définition de leurs capacités d'intervention pour les solidarités territoriales et humaines*». Abolita con la *loi du 16 décembre 2010*, la clausola di competenza generale dei dipartimenti viene ora nuovamente messa sotto scacco, con l'art. 94, dallo stesso legislatore che l'aveva reintrodotta poco più di un anno fa con la *loi du 27 janvier 2014*.⁷⁸

73. «*Dans une France organisée autour d'un État conforté dans ses prérogatives républicaines de garantie des grands équilibres territoriaux et de l'égalité entre les citoyens, de régions renforcées et d'intercommunalités puissantes et adaptées à l'exercice des compétences de proximité, le débat pourra s'engager sereinement sur les modalités de suppression des conseils départementaux à l'horizon 2020, pour aboutir à une révision constitutionnelle avant cette date*». Così, l'*Exposé des motifs* al p.d.l. NOTRe, p. 5.

74. Cfr. art. 1 comma 51, l. n. 56/2014.

75. Frutto di un'operazione di semplificazione istituzionale tra il livello regionale e quello dipartimentale, i criticatissimi *conseillers territoriaux*, introdotti dalla *loi du 16 décembre 2010*, avrebbero dovuto comporre a partire dal 2014 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., PHILIP-GAY, A., «Le conseiller territorial», in *AJCT*, 2011, 54; FLEURY, B., «Le conseiller territorial: le nouvel artisan du couple région-département», in *JCP A*, 2011, 2014.

76. Su questi aspetti, cfr. GALASSO, A., «Nouvelle organisation territoriale de la République: qu'il est loin le temps de la suppression du département!», in *JCP A*, 2015, 82.; BONAMY, P., «La réforme territoriale: et l'intendance suivra?», in *JCP A*, 2014, 500.

77. ERSTEIN, L., «La loi de finances pour 2015 et la loi de finances rectificative pour 2014», in *JCP A*, 2015, 2008.

78. Mette in evidenza il legame stretto tra l'abolizione della *clause de compétence générale* dei dipartimenti e la prospettiva di soppressione degli stessi VERPEAUX, M., «Acte III, scène finale?», cit.,

Nella sua contraddittorietà, l'abrogazione apparirebbe di primo acchito coerente con la disposizione di analogo tenore relativa alle regioni (art. 1). Tuttavia, in quest'ultimo caso, l'eliminazione è sorretta dal trasferimento di un nuovo e consistente numero di competenze, tra le quali spiccano proprio diverse funzioni dei dipartimenti, ovvero da questi condivise con la regione. Si va, così, dallo sviluppo economico e il sostegno alle imprese, all'orientamento e alla formazione professionale, dai trasporti alla gestione della rete viaria e delle infrastrutture ferroviarie dipartimentali, sino alla gestione dei rifiuti e delle risorse idriche e alle competenze in materia di istruzione secondaria.

Per alcune di esse, inoltre, il progetto di legge prevede la possibilità che la regione possa delegarne l'esercizio agli EPCI. D'altra parte, diverse funzioni sinora attribuite al livello intermedio vengono adesso trasferite anche alle *métropoles*. Con questo testo, si estende quindi ulteriormente il novero delle funzioni che i nuovi enti possono richiedere ai dipartimenti mediante apposita convenzione, e tra le quali figurano anche il turismo, le politiche abitative e quelle sociali e di sostegno alle famiglie, nonché l'edilizia scolastica (art. 90).

Il quadro risulta però ancora complessivamente incerto, posto che la devoluzione di funzioni, di servizi e il trasferimento delle connesse risorse materiali e del personale opera a favore di soggetti istituzionali –le regioni, gli EPCI, ma anche le stesse *métropoles*– in progressivo divenire e di cui, in taluni casi, non è ancora sicura la stessa esistenza.

Sulla carta quindi si prevede un complessivo trasferimento di funzioni provinciali a delle regioni più forti, accorpate e ridotte nel numero, ma la cui entrata a regime è rimessa a futuri adempimenti;⁷⁹ a degli EPCI chiamati ad adeguarsi rapidamente ad una nuova e più elevata soglia demografica; e infine, agli enti metropolitani, il cui processo istitutivo è ancora in *itinere*, quando non già al centro di nuove modifiche da parte dello stesso legislatore.⁸⁰

Ma è anzitutto un ostacolo di ordine costituzionale quello che si frappone alla effettiva soppressione dei dipartimenti.⁸¹

p. 5. Sulla reintroduzione della clausola ad opera della *Loi MAPAM*, cfr. Id., “Pavane pour une notion défunte. La clause de compétence générale”, in *RFDA*, num. 3, 2014, p. 457 ss.

79. Lo stesso art. 30 della *Loi NOTRe* prevede inoltre la fusione della stessa regione Corsica con i due dipartimenti della *Corse-du-Sud* e della *Haute-Corse*. L'esito del procedimento, previsto per il 1 gennaio 2018, dovrebbe dar luogo alla creazione di una nuova *collectivité à statut particulier ex art. 72 Cost.*

80. Basti pensare alla proroga di un anno per la creazione della città metropolitana del *Grand Paris*, fissata ora al 1 gennaio 2017 (cfr. art. 59).

81. Cfr., sul punto, GOUTAL, Y., “Le département: un avenir à réinventer?”, in *Dossier AJCT 2014 Big bang territorial: suite... et fin?*, p. 423 ss.

In Francia, la garanzia costituzionale assicurata al livello dipartimentale dall'art. 72 *alinéa* 3 della Costituzione⁸² si traduce nella necessità che «*toute collectivité territoriale doit disposer d'une assemblée délibérante élue dotée d'attributions effectives*».⁸³

Sotto questo profilo, si apre perciò anzitutto un possibile dubbio di legittimità per la stessa *Loi NOTRe*, nella parte in cui predispone un cospicuo trasferimento di funzioni dipartimentali ad altri enti territoriali ed EPCI.⁸⁴ Quest'incertezza, d'altronde, dipende anche dal fatto che il *Conseil Constitutionnel* francese non ha mai precisato in termini né quantitativi né qualitativi il nucleo di «*attributions effectives*» di cui deve essere dotata una *collectivité territoriale* per dirsi tale.⁸⁵

Ma ancor più dirimente è l'argomento connesso alla presenza di un organo assembleare dotato di legittimazione democratica, quale elemento costitutivo dell'ente territoriale.

L'annunciata soppressione dei *conseil généraux* e la trasformazione in mere circoscrizioni amministrative dello Stato non sono dunque aspetti che possono essere sbrigativamente risolti attraverso un intervento legislativo ordinario, ma devono passare necessariamente attraverso i tempi e i modi di una riforma costituzionale.⁸⁶ E nulla al momento può dirsi circa i suoi futuri o possibili esiti.

Se perciò di qui al 2020 i dipartimenti hanno ancora una *chance* di dimostrare, anche rinnovandosi, il loro ruolo essenziale nell'organizzazione territoriale della Repubblica francese,⁸⁷ ad un quasi sicuro infausto destino vanno incontro, invece, le province italiane.

82. La norma prevede che, nell'ambito delle condizioni previste dalla legge, le collettività territoriali indicate al primo comma (*les communes, les départements, les régions, les collectivités à statut particulier, les collectivités d'outre-mer*, nonché *toute autre collectivité territoriale créée par la loi*) «*s'administrent librement par des conseils élus et disposent d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs compétences*».

83. Cfr. Cons. Const., 9 mai 199, n° 91.290 DC.

84. Invero, la Corte costituzionale non si è soffermata per nulla su questi aspetti nel pronunciarsi sulla *question prioritaire de constitutionnalité* (QPC) sollevata sulla medesima legge. Cfr. Cons. Const. 6 aout 2015 n° 2015-717.

85. Per maggiori approfondimenti su questo aspetto, che non può qui che essere trattato solo fuggacemente, si veda JANICOT, L., «*Réflexions sur la notion de compétences propres appliquées aux collectivités territoriales en droit français*», in *AJDA*, num. 29, 2004, p. 1574 ss.

86. Cfr. art. 89 Cost.

87. In questo senso, d'altronde, sembrerebbero andare le dichiarazioni del Ministro Valls dello scorso novembre, che suonano come una rassicurazione per i dipartimenti: «*après 2020, le paysage territorial aura évolué. Les régions se seront approprié leurs nouvelles compétences; les intercommunalités structureront –plus encore qu'aujourd'hui– les territoires. Alors, le cadre départemental pourra évoluer. Nous devons le faire sereinement, et par étapes*». *Premier ministre, discours*, 6 nov. 2014, riportato in *JCP A* 2014, act. 916. L'annunciata soppressione dei dipartimenti non sembra del resto aver ancora suscitato un dibattito nella dottrina giuspubblicistica francese. Sulle osservazio-

Sulla base di una giustificazione relativa alla loro natura non necessaria e sul preteso convincimento del loro carattere artificiale, cui fa da sfondo un non celato intento di contenimento della stessa spesa pubblica, nel 2011 si è aperta, in Italia, una nuova stagione di riforme, culminate, come si dirà, nella *Legge Delrio*, che ne hanno messo in discussione il ruolo, la conformazione e la loro stessa esistenza.

A cominciare dalle disposizioni contenute nell'art. 15 del d.l. 138/2011, poi eliminato, in sede di conversione, si sono così susseguite, con tratti confusi e produttivi di un generale e complessivo senso di disorientamento,⁸⁸ una serie di iniziative legislative anche di rango costituzionale, talvolta solo abbozzate talaltra perseguite con maggiore convinzione, volte alternativamente all'accorpamento delle province, alla loro regionalizzazione, alla trasformazione in enti ad elezione indiretta, o ancora, finalizzate alla forte compressione delle funzioni di natura gestionale e amministrativa sino alla loro stessa soppressione.⁸⁹

Questi estemporanei tentativi di riordino territoriale, istituzionale e funzionale, tutti di iniziativa governativa ed intrapresi attraverso il meccanismo

ni, anche in prospettiva di una eliminazione degli stessi, stimulate invece dalla precedente *loi du 16 décembre 2010*, cfr. FAURE, B., "Le regroupement département-région: remède ou problème?"; MULLER QUOY, I., "Le département, une collectivité à abattre?", in *BJCL*, num. 10, 2013, p. 640 ss.; LUCHAIRE, Y., "Quel avenir pour le département?", in *JCP A* 2011, 2261; e il Dossier AJDA "Quel avenir pour le département?", interamente dedicato al tema, in *AJDA*, num. 32, 2011, p. 86 ss.

88. In dottrina esprimono un complessivo giudizio di critica su queste manovre, per la mancanza di coerenza dei singoli interventi, per la scarsa tecnica legislativa utilizzata, per l'assenza di prospettive di lungo periodo nonché di validi modelli alternativi da proporre, per, non per ultimo, la significativa compressione dei profili dell'autonomia locale, FALCON, G., "La crisi e l'ordinamento costituzionale", in *Le Regioni*, num. 1-2, 2012, p. 9 ss.; D'AURIA, G., "La Manovra di agosto. Organizzazione amministrativa e costi della politica", in *Gior. dir. amm.*, num. 1, 2012, p. 11 ss.; GARDINI, G., "Le autonomie ai tempi della crisi", in *IdF*, num. 3, 2011, p. 457 ss.; Id., "Il sistema locale nella transizione costituzionale", in *Libro dell'anno del diritto 2014*, Roma, Treccani, 2014, p. 240 ss.; PIPERATA, G., "I poteri locali: da sistema autonomo a modello razionale e sostenibile?", in *IdF*, num. 3, 2012, p. 503 ss.; TUBERTINI, C., "La razionalizzazione del sistema locale: verso quale modello?", in *IdF*, num. 3, 2012, p. 695 ss.

89. Si tratta del d.d.l. cost. C.d.M 8.9.2011 e delle disposizioni contenute nel d.l. 201/2011 (conv. in l. 214/2011), nel d.l. 95/2012 (conv. in l. n. 135/2012), nel d.l. 188/2012 (non convertito in legge), nella l. n. 228/2012, Legge di stabilità per il 2013 e, infine, nella l. 147/2013, Legge di stabilità per il 2014. Per un esame delle stesse si vedano, tra i numerosi contributi, VANDELLI, L., "La provincia italiana nel cambiamento: sulla legittimità di forme ad elezione indiretta", in *Revista catalana de dret públic*, num. 46, 2013, p. 90 ss.; Id., "La riorganizzazione delle Province", in *Libro dell'anno del diritto 2013*, Treccani, Roma, 2013, p. 221 ss.; CIVITARESE MATTEUCCI, S., "La garanzia costituzionale della Provincia in Italia e le prospettive della sua trasformazione", in *IdF*, 2011, p. 467 ss.; FABRIZZI, F., *La Provincia: analisi dell'ente locale più discusso*, Jovene, Napoli, 2012; BIN, R., "Il nodo delle Province", in *Le Regioni*, num. 5-6, 2012, p. 899 ss.; CARAVITA DI TORITTO, B., FABRIZZI, F., "Riforma delle Province. Spunti di proposte a breve e lungo termine", in www.federalismi.it; MASSA, M., "Come non si devono riformare le Province", in *Le Regioni*, num. 5-6, 2013, p. 1168 ss.; BOGGERO, G., PATANÉ, A., "Profili costituzionali del commissariamento delle Province nella more di una riforma ordinamentale dell'ente intermedio", in www.federalismi.it.

della conversione parlamentare dei decreti legge, hanno incontrato però le obiezioni della Corte Costituzionale.⁹⁰

Non entrando nel merito delle scelte compiute dal legislatore, la Corte riconobbe la palese inadeguatezza dello strumento normativo impiegato a realizzare simili riforme di sistema, che non possiedono né possono possedere, per la sola situazione emergenziale in cui versa il Paese, il tratto della straordinarietà e dell'urgenza, e che, per contro, avrebbero richiesto quei processi organici di discussione, che solo il dibattito parlamentare può assicurare.

Un'incompatibilità logica e giuridica sussisteva, del resto, anche tra l'impiego del decreto legge e gli stessi processi di riordino delle circoscrizioni provinciali ivi previsti, i quali, per l'opposto, impongono, ai sensi dell'art. 133 Cost., il necessario coinvolgimento dei comuni e delle popolazioni locali, oltre che delle stesse regioni.

E' con queste premesse che entrano in vigore nell'ordinamento italiano le nuove norme sulle province contenute nella *Legge Delrio*, che, benché dotate di una propria visione, si pongono in chiara continuità con i precedenti interventi.⁹¹

Seguendo le indicazioni fornite dallo stesso giudice costituzionale,⁹² il Governo italiano ha affiancato così all'art. 1 commi 51-100 della l.n. 56/2014, anche un disegno di legge di revisione della Costituzione, volto, fra l'altro, a eliminare ogni riferimento alle province nella Carta fondamentale –a cominciare dall'art. 114 che ne proclama la natura di «ente costitutivo della Repubblica» e dello stesso art. 133–, e prodromico, quindi, alla futura, ma per ora solo annunciata, loro abolizione, da operarsi con un successivo (e questa volta giustificato) intervento del legislatore ordinario.⁹³

Posta dunque la natura del tutto transitoria delle norme contenute nella *Legge Delrio*, e volendo quindi mettere in evidenza le principali direttrici

90. Cfr. C. Cost. sent. n. 220/2013. Su ricorso proposto da un consistente numero di regioni, la Corte Costituzionale ha così dichiarato l'illegittimità di numerose disposizioni del d.l. 201/2011 e del d.l. 95/2012, che procedevano ad un complessivo riordino delle province e alla stessa istituzione delle città metropolitane.

91. Nota un generale principio di “preferenza” per il livello comunale nelle disposizioni della *Legge Delrio*, TUBERTINI, C., “Area vasta e non solo: il sistema locale alla prova delle riforme”, in *IdF*, num. 2, 2014, p. 201.

92. Cfr. il p.to 12.1 del “Considerato in diritto”.

93. Si tratta del D.d.l. cost. A.C. 2613-B, *Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del CNEL e la revisione del titolo V della parte seconda della Costituzione*, attualmente in discussione al Parlamento ed approvato con modifiche in terza lettura dal Senato. Sulle prospettive aperte dal nuovo progetto di riforma costituzionale e per un'analisi del loro impatto sulle province e, più in generale, sul sistema degli enti territoriali, per come innovato dalla *Legge Delrio*, si vedano POGGI, A., “Sul disallineamento tra il ddl Delrio e il disegno costituzionale attuale”, in *www.federalismi.it*; BILANCIA, P., “Regioni, Enti Locali e riordino del sistema delle funzioni pubbliche territoriali”, in *Riv. AIC*, num. 4, 2014.

della nuova disciplina nella prospettiva di una comparazione con il modello francese, può qui dirsi che anche in Italia la ridefinizione del ruolo provinciale passa anzitutto attraverso un sostanziale svuotamento funzionale dell'ente, cui si affianca una semplificazione di tipo istituzionale. L'intento di un complessivo riordino territoriale, invece, viene messo da parte dal legislatore del 2014, e circoscritto alle sole aree in cui, come visto nel paragrafo precedente, sono istituite le città metropolitane.

Assegnate quindi al livello intermedio limitate funzioni fondamentali con carattere prevalente ma non esclusivo di indirizzo e coordinamento, cui si aggiungono quelle esercitate d'intesa con i comuni,⁹⁴ per quelle rimanenti la l. n. 56/2014 ha affidato allo Stato e alle regioni, secondo le rispettive competenze, un complesso processo di riordino e di riallocazione su altri livelli territoriali, da attuarsi nel rispetto dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, tramite l'individuazione di ambiti territoriali ottimali di esercizio per ciascuna funzione, e nel rispetto di criteri di efficacia nell'allocazione delle funzioni ai comuni o loro unioni, nonché di riconosciute esigenze unitarie nel caso opposto di attrazione delle stesse verso livelli superiori.⁹⁵

94. L'elenco delle funzioni fondamentali è contenuto nel comma 85: pianificazione territoriale provinciale di coordinamento, per gli aspetti di competenza; tutela e valorizzazione dell'ambiente, per gli aspetti di competenza; pianificazione dei servizi di trasporto in ambito provinciale; autorizzazione e controllo in materia di trasporto privato, in coerenza con la programmazione regionale; costruzione e gestione delle strade provinciali e regolazione della circolazione stradale ad esse inerente; programmazione provinciale della rete scolastica, nel rispetto della programmazione regionale; raccolta ed elaborazione di dati, assistenza tecnico-amministrativa agli enti locali; gestione dell'edilizia scolastica; controllo dei fenomeni discriminatori in ambito occupazionale; promozione delle pari opportunità sul territorio provinciale. A queste si aggiungono, poi, ai sensi del successivo comma 88, funzioni di supporto a favore dei comuni, esercitate dalle province d'intesa con gli stessi, ed individuate in quelle di predisposizione dei documenti di gara, di stazione appaltante, di monitoraggio dei contratti di servizio e di organizzazione di concorsi e procedure selettive.

95. Il processo di riordino è stato preceduto da una fase preliminare di concertazione e definizione consensuale delle funzioni provinciali oggetto del riordino medesimo, individuate con Accordo tra Stato e regioni in Conferenza Unificata. A questo è seguita l'istituzione di un Osservatorio nazionale con funzioni di impulso e raccordo e l'adozione di un d.p.c.m. del 26 settembre 2014, ma pubblicato nella Gazzetta Ufficiale solo nel mese di novembre, che detta "Criteri per l'individuazione dei beni e delle risorse finanziarie, umane, strumentali e organizzative connesse con l'esercizio delle funzioni provinciali". Su questi aspetti cfr. COLLEVECCHIO, M., "Il lungo e incerto processo di riordino delle province", in www.astrid-online.it. Attualmente, anche a causa dei ritardi nell'avvio dell'intero meccanismo istituzionale, sono ancora poche le regioni che hanno già approvato una legge. Si tratta di Calabria (l.r. 22 giugno 2015, n. 14); Emilia-Romagna (l.r. 30 luglio 2015, n. 13); Liguria (l.r. 10 aprile 2015, n. 15); Lombardia (l.r. 8 luglio 2015, n. 19); Marche (l.r. 31 marzo 2015, n. 13); Toscana (l.r. 3 marzo 2015, n. 22) e Umbria (l.r. 2 aprile 2015, n. 10). A queste dovrebbe aggiungersi a breve anche l'Abruzzo, mentre in Basilicata, Campania, Lazio e Puglia il disegno di legge è stato da poco rimesso alle rispettive assemblee legislative per la relativa discussione. Peraltro, le disposizioni della *Legge Delrio* qui in commento, che regolano il procedimento di riordino delle funzioni non fondamentali delle province, sono state impugnate da diverse regioni, per violazione dell'art. 117 comma 2 lett. p), che attribuisce potestà legislativa allo Stato limitatamente alle funzioni fondamentali delle stesse. Con la criticata sentenza n. 50/2015, la Corte Costituzionale, smentendo sé stessa, ha però

Proprio la riduzione delle funzioni provinciali risponderebbe, del resto, ad un duplice obiettivo. Essa, infatti, non solo soddisfa finalità di eliminazione delle sovrapposizioni e di semplificazione delle funzioni amministrative, anche nell'ottica di auspicati risparmi di spesa, ma costituisce soprattutto il presupposto logico per delineare un nuovo modello di provincia, definito dalla stessa legge «*ente di area vasta*» (art. 1 commi 3 e 85) e, quindi, in funzione della sua stessa trasformazione in ente ad elezione indiretta, a rappresentatività attenuata ma fortemente legato alla cellula comunale.⁹⁶ Il ripensamento della configurazione della provincia risponderebbe, in questo senso, anche all'esigenza di evitare la definitiva "amministrativizzazione" delle regioni e, quindi, di riconoscere e mantenere un ruolo ad un ente ancora costituzionalmente necessario, ed eventualmente in grado, alla prova dei fatti, di imporsi come nuovo modello organizzativo una volta modificata la Costituzione.⁹⁷

Proprio però la diversa natura delle funzioni rimaste alle province e soprattutto la presenza di competenze che presuppongono organi artefici di un indirizzo politico-amministrativo proprio, esclusivo, indipendente e di tipo sovracomunale hanno indotto una parte della dottrina italiana a ritenere non adeguato il carattere di ente di secondo livello della provincia, imponendosi o una razionale revisione delle stesse funzioni o un ripristino dell'elezione diretta degli organi provinciali.⁹⁸

D'altra parte, non è pure mancato chi ha intravisto nel sensibile ridimensionamento funzionale la dimostrazione delle reali intenzioni del legislatore, ormai completamente votato all'abolizione delle province.⁹⁹ Il che risulterebbe

salvato da censura anche queste norme, per «*cessata materia del contendere*». L'Accordo approvato in Conferenza, espressione del principio di leale collaborazione, avrebbe consentito la «*definizione congiunta delle competenze e della loro ripartizione tra Stato e Regioni*», scongiurando un intervento unilaterale, e dunque illegittimo, da parte dello Stato medesimo. Per un commento agli effetti che questa sentenza produce, soprattutto in punto di negoziabilità e disponibilità del riparto di competenze fissato in Costituzione, cfr. STERPA, A., "Un 'giudizio in movimento': la Corte costituzionale tra attuazione dell'oggetto e variazione del parametro del giudizio", in www.federalismi.it.

96. TUBERTINI, C., "Le province", in ALMEIDA CERREDA, M., TUBERTINI, C., COSTA GONÇALVES, P., *La racionalización de la organización administrativa local: las experiencias española, italiana y portuguesa*, cit., p. 423.

97. CARLONI, E., "Le Province dopo l'abolizione delle Province", in STERPA, A. (a cura di), *Il nuovo governo dell'area vasta*, cit., p. 65 ss.

98. Si pensi, solo per fare un esempio, alla funzione di pianificazione territoriale, funzione per definizione sovracomunale e il cui esercizio non può, per ciò solo, essere affidato a quegli stessi comuni i cui rappresentanti siedono ora nell'organo assembleare provinciale. In questo senso, cfr. MERLONI, F., "Sul destino delle funzioni di area vasta nella prospettiva di una riforma costituzionale del Titolo V", in *IdF*, num. 2, 2014, p. 215 ss.; CLEMENTE DI SAN LUCA, G., "Il vero irrinunciabile ruolo della provincia e le sue funzioni fondamentali", in www.federalismi.it.

99. Cfr. su questi aspetti, GIGLIONI, F., "La riforma degli enti di area vasta tra eterogenesi dei fini e aspettative autonomistiche", in www.federalismi.it.

be confermato anche dalle disposizioni della stessa Legge di stabilità per il 2015, che, chiamando questi enti, già in avanzato stato di crisi,¹⁰⁰ a concorrere al contenimento della spesa pubblica attraverso cospicui tagli alla propria spesa corrente, inclusa quella per il personale, e rinnovando l'obbligo di riduzione della dotazione organica, li condanna ad una definitiva impossibilità di funzionamento.¹⁰¹ Ciò che darebbe ragione anche a quanti ritengono che più che ad una volontà seria di costruire un modello alternativo per il livello intermedio, di fatto si sia preferito, ancora una volta, la via della legislazione ordinaria per conseguire o anticipare, anche forzatamente, quanto debba essere lasciato alla riforma costituzionale.

Per quel che concerne, invece, la semplificazione istituzionale, essa viene perseguita attraverso un duplice e contestato ordine di interventi: l'eliminazione dell'organo collegiale esecutivo (la *giunta provinciale*) e soprattutto la trasformazione della stessa provincia in ente di secondo grado.

A ben guardare, con entrambe le scelte, l'Italia si avvicina al modello francese, o almeno a quello attualmente vigente.

Sotto il primo profilo, infatti, entrambi gli ordinamenti si caratterizzano ora per la presenza di un'assemblea (in Italia, il *consiglio provinciale*) titolare di funzioni deliberative, cui si affianca un organo monocratico titolare del potere esecutivo (in Italia, *Presidente della provincia*).¹⁰² E' fatta salva, in entrambi i sistemi, la possibilità per quest'ultimo di affidare apposite deleghe ai consiglieri provinciali.¹⁰³ Se una differenza deve essere ricercata, essa va invece individuata nella presenza nel nuovo sistema italiano di un ulteriore organo assembleare. Sulla falsariga dell'assetto delineato per la città metropolitana, anche la provincia, infatti, dispone adesso di un'*assemblea dei sindaci*, volta ad assicurare un'adeguata rappresentanza di tutto il territorio, e ti-

100. Come certificato dalla stessa sezione Autonomie della Corte dei conti nella Relazione al Parlamento n. 17/2015, *Il riordino delle province. Aspetti ordinamentali e riflessi finanziari*.

101. Cfr. art. 1 commi 418-421, l. n. 190/2014 e la relativa Circolare del Ministero per la semplificazione e la pubblica amministrazione e del Ministero per gli affari regionali e le autonomie, n. 1 del 30 gennaio 2015, avente per oggetto "*Linee guida in materia di attuazione delle disposizioni in materia di personale e di altri profili connessi al riordino delle funzioni delle province e delle città metropolitane. Articolo 1, commi da 418 a 430, della legge 23 dicembre 2014, n. 190*". Si tratta di previsioni che vengono estese anche alle stesse città metropolitane e che rischiano di compromettere lo stesso avvio della macchina amministrativa del nuovo ente, già in grave crisi finanziaria a pochi mesi dalla sua stessa istituzione.

102. Vd. art. 1, commi 54-55, l. n. 56/2014; art. L. 3121-1, L. 3122-1, L. 3122-4 à L. 3122-7, L. 3122-8 CGCT.

103. Del resto, anche nel sistema francese, il *bureau* non costituisce un distinto organo esecutivo: i vicepresidenti e i consiglieri che lo compongono, infatti, esercitano funzioni delegate di cui restano titolari in prima persona (art. L. 3122-8 CGCT).

tolare di funzioni propositive, consultive, di controllo, nonché di limitate potestà deliberative in ordine all'approvazione e alla modifica dello statuto.

La previsione di quest'ultimo organo risponde del resto proprio alla necessità di sopperire alla composizione del consiglio provinciale, che, a differenza dell'omologo francese,¹⁰⁴ può rispecchiare anche solo parte del territorio. Come già visto per la disciplina dell'ente metropolitano, anche nel caso della provincia, infatti, il legislatore italiano ha stabilito precisi limiti numerici rapportati proporzionalmente alle diverse fasce demografiche.¹⁰⁵

Ulteriori peculiarità, che connotano diversamente i due modelli, vanno del resto intraviste anzitutto nella previsione sulla gratuità degli incarichi in Italia, effetto dell'insistente ritornello sui tagli ai costi della politica, e quindi nella stessa durata del mandato: se in Francia essa è stata da poco parificata a sei anni per tutti i rappresentanti locali, in Italia, il consiglio provinciale resta in carica solo per due anni. Il che lascia del tutto aperta l'eventualità di un disequilibrio, anche politico, tra l'organo assembleare e il Presidente della provincia, il cui mandato elettorale si protrae invece per quattro anni.¹⁰⁶ D'altra parte, il legame tra i due organi nel sistema francese è rafforzato dal fatto che il vertice dell'esecutivo viene eletto dallo stesso *conseil* al suo interno,¹⁰⁷ mentre in Italia il Presidente, il cui elettorato passivo è riconosciuto ai soli sindaci, è eletto da tutti i consiglieri e i sindaci dei comuni della provincia.

Venendo quindi alla principale novità introdotta dalla *Legge Delrio*, ossia l'elezione indiretta degli organi provinciali, anche sotto questo profilo non può essere esclusa *tout court* una nuova convergenza con il sistema francese, oltre che, in questo caso, con quello spagnolo. Com'è stato notato, infatti, anche in Francia, per effetto della regola del *cumul des mandats*, i *conseils généraux* sono spesso composti da sindaci e consiglieri comunali.¹⁰⁸

104. Le elezioni dipartimentali avvengono sulla base di circoscrizioni cantonali, ciascuna delle quali elegge, nel rispetto della rappresentanza di genere introdotta con l'art. 19 della *loi n° 2013-403 du 17 mars 2013*, due consiglieri (cd. *binôme des conseillers*). Non mancano però le critiche al sistema: l'uguaglianza formale e l'uniformità rappresentativa di tutti i cantoni non rispecchierebbe, infatti, la diversità di ciascuno di essi, con l'effetto di garantire una sottorappresentanza dei cantoni urbani, a tutto vantaggio di quelli rurali. Cfr. VERPEAUX, M., *Droit des collectivités territoriales*, Dalloz, Paris, 2014, p. 92 ss.

105. Si va così dai 16 membri nelle province con popolazione superiore ai 700.000 abitanti, ai 10 membri in quelle con popolazione inferiore ai 300.000, vd. art. 1, comma 67, l. n. 56/2014.

106. Vd. art. 1, commi 59 e 68, l. n. 56/2014.

107. Vd. art. L. 3122-1 CGCT.

108. Così, VANDELLI, L., "Le autonomie nella prospettiva delle riforme", in *IdF*, num. 1, 2014, p. 121 ss. Le recenti leggi francesi sull'*interdiction du cumul des mandats*, del resto, si riferiscono al *cumul horizontal*, nel senso di un'impossibilità per il consigliere municipale di appartenere ai più consigli comunali, e al *cumul vertical*, limitatamente però ai soli parlamentari, per i quali è stato introdotto un divieto di rivestire il doppio incarico di rappresentanza nel livello locale (comunale, intercomunale, provinciale, regionale) e nel livello nazionale o europeo. Per un'analisi delle recenti

Com'è facile intuire, è proprio sulla trasformazione in enti di secondo grado che si è infervorata la polemica italiana, non solo nell'opinione pubblica e tra le associazioni rappresentative degli eletti, ma anche a livello dottrinale.¹⁰⁹ Tuttavia, le ragioni di quanti ne sostenevano l'illegittimità costituzionale per violazione del principio autonomistico (art. 5 e 114 Cost.) nonché per violazione della Carta europea delle autonomie locali (norma interposta, ex art. 117, comma 1 Cost.), sono state di recente smentite nella sentenza n. 50/2015 dal Giudice delle leggi, che, con una motivazione assai stringata, soprattutto se rapportata alla profondità delle argomentazioni difensive delle ricorrenti, e che non ha mancato di creare disagio ed imbarazzo anche tra gli stessi sostenitori dell'opzione legislativa, ha ritenuto l'elezione di secondo grado del tutto legittima e compatibile con il carattere territoriale dell'ente-provincia.¹¹⁰

6

Le regioni

Ma è con l'analisi delle riforme che incidono sul livello regionale che si misura la portata del cambiamento in atto sia in Francia che in Italia. La descrizione che qui si compirà sui più recenti interventi legislativi in entrambi i Paesi non può infatti andare disgiunta da una riflessione sull'attuale modello di regionalismo su cui esse incidono e, quindi, sulle prospettive di trasformazione dello stesso.¹¹¹

In Francia, l'annunciata soppressione del livello intermedio fa vacillare la tradizionale architettura napoleonica, incentrata da sempre sull'amministrazione dipartimentale. Ad essa si affianca un'opposta volontà di rafforzamento del livello regionale, in continuità rispetto alle riforme del 1982 e del 2003. Attraverso la costruzione di enti con dimensioni più vaste e dunque, almeno nelle intenzioni, più forti e competitivi, in grado di rispondere anche alle sollecitazioni di tipo economico provenienti dall'UE, sembrerebbe che in

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

109. Per una efficace ricostruzione del dibattito dottrinale, si veda DE LUNGO, D., "Elezione di secondo livello: profili costituzionali e operativi", in STERPA, A. (a cura di), *Il nuovo governo dell'area vasta*, cit., p. 75 ss.

110. Così, VANDELLI, L., "La legge 'Delrio' all'esame della Corte: ma non meritava una motivazione più accurata?", in corso di pubblicazione su *Quaderni costituzionali*.

111. Sul punto, si vedano le osservazioni di MARCOU, G., "Quel avenir pour la région en France: décentralisation ou autonomies régionales?", in LUCARELLI, A., VERPEAUX, M. (dir.), *Régionalisme italien et régionalisme français*, L'Harmattan, coll. Logiques juridiques, 2012.

questo Paese si stia facendo strada una tendenza al superamento delle solide tradizioni centraliste. Resta però il dubbio che il legislatore francese, con gli interventi di cui appresso, voglia davvero imprimere una reale spinta regionalista, ancora troppo forti rimanendo le ragioni della mera semplificazione istituzionale.

E' sul piano delle riforme costituzionali che anche in Italia si assiste ad un profondo sconvolgimento del modello regionale e, in ultima analisi, della stessa forma di governo e del "parlamentarismo" italiano. In questo Paese, tuttavia, la direzione di marcia pare andare in un senso del tutto contrario non solo rispetto alle scelte francesi, ma soprattutto rispetto alle stesse pulsioni federaliste che hanno accompagnato tutti i principali interventi legislativi almeno dall'inizio degli anni '90, e incagliatesi, da ultimo, nell'attuazione della legge delega sul cd. federalismo fiscale. Uscendo da ogni ambiguità, è un disegno centralista quello che viene ora tratteggiato dal Governo e dal legislatore italiano.¹¹²

Benché quindi animate da due finalità diverse, Francia e Italia intervengono (o tentano di intervenire) sul livello regionale con due misure sostanzialmente analoghe: l'accorpamento delle regioni e la modifica delle potestà normative.

La Francia. Con un *iter* assai complesso, accompagnato da un vivace dibattito¹¹³ e da accesi contrasti istituzionali tra il Governo proponente e il Senato, che con intenti anche dilatori e ostruzionisti tentò di opporsi all'iniziativa legislativa,¹¹⁴ e quindi tra le stesse due Camere in sede di successiva

112. In questo senso, ANZON, A., "L'assetto delle potestà legislative e i diversi modelli del regionalismo", in *Riv. AIC*, num. 1, 2015. Sul rafforzamento del Governo centrale rispetto allo stesso Parlamento e per una comparazione tra la recente legge elettorale italiana (cd. *Italicum*) con i tratti salienti del sistema francese, vd. DI COSIMO, G., "L'impatto delle riforme costituzionali ed elettorali sugli equilibri della forma di governo", in www.forumcostituzionale.it.

113. I francesi, in realtà, non si sono opposti alla fusione, le loro preoccupazioni sono ricadute piuttosto sugli accoppiamenti tra le diverse regioni destinate a fondersi. In un sondaggio condotto sul finire del 2014, il 51% degli intervistati si dichiarava comunque a favore della legge. Cfr. "L'opinion approuve la nouvelle carte des régions", *Le Monde*, 17 décembre 2014.

114. A fronte dell'opposizione del Senato alla *procédure accélérée* voluta dal Governo per l'approvazione del disegno di legge, venne istituita una commissione speciale di studio presieduta da un senatore dell'opposizione. Non pervenendo, tuttavia, la commissione all'elaborazione di proprie osservazioni sul testo governativo, la discussione passò *en séance publique*. La nuova opposizione manifestata in Senato alla procedura di approvazione accelerata, non condivisa dall'Assemblea, spinse il Primo Ministro ad adire, sulla base della facoltà concessagli dall'art. 39 comma 4 della Costituzione francese, il *Conseil Constitutionnel*, che, con sentenza del 1 luglio 2014, ritenne sufficiente l'*étude d'impact* sul progetto di legge (cfr. *Cons. const. 1^{er} juillet 2014, n° 2014-12 FNR*). Ma le resistenze della Camera alta non si arrestarono neppure dinanzi alla pronuncia costituzionale, e numerosi senatori depositarono il giorno stesso della sentenza la richiesta di sottoporre a referendum il progetto di legge. Neppure in tal caso, però, il Senato trovò l'appoggio dell'Assemblea (ai sensi dell'art. 11, comma 1 della Costituzione la richiesta di referendum deve pervenire congiuntamente

discussione del testo, agli inizi del 2015 è entrata in vigore la nota *Loi n° 2015-29 du 16 janvier 2015, relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral*.

Sulla convinzione –enunciata nell’*Exposé des motifs* al *projet de loi*– che delle regioni più grandi possano contribuire a «*améliorer la gouvernance territoriale ainsi que l’efficacité et l’efficience des politiques publiques*», il legislatore francese ha così proceduto d’ufficio ad una robusta semplificazione della mappa territoriale, prevedendo la riduzione da 22 a 12 del numero degli enti regionali.¹¹⁵

Solo sei mantengono le attuali proporzioni (*Bretagne; Centre; Ile-de-France; Pays de la Loire; Provence-Alpes-Côte d’Azur*), le rimanenti sono il frutto di un accorpamento tra due (*Auvergne et Rhône-Alpes; Bourgogne et Franche-Comté; Languedoc-Roussillon et Midi-Pyrénées; Nord-Pas-de-Calais et Picardie; Basse-Normandie et Haute-Normandie*) o tre regioni (*Alsace, Champagne-Ardenne et Lorraine; Aquitaine, Limousin et Poitou-Charentes*).

Si tratta di una vera e propria fusione a freddo, che certamente non manca di fare sorpresa.¹¹⁶ L’operazione presenta accentuati tratti autoritativi, perdendo anche quella fase preliminare –prevista nell’originario *p.d.l.*– a carattere

da entrambe le Camere): l’esame parlamentare prese pertanto il via nei giorni immediatamente successivi e si caratterizzò per una viva discussione tra le due alee del Parlamento. Cfr. su questi aspetti, VERPEAUX, M., “La réforme territoriale ou la bataille des régions”, in *JCP A*, 2014, 2265.

115. L’art. 1 della *loi du 16 janvier 2015*, che sostituisce interamente l’art. L. 4111-1 CGCT, così cita: «*Sans préjudice des dispositions applicables aux régions d’outre-mer et à la collectivité territoriale de Corse, les régions sont constituées des régions suivantes, dans leurs limites territoriales en vigueur au 31 décembre 2015: Alsace, Champagne-Ardenne et Lorraine; Aquitaine, Limousin et Poitou-Charentes; Auvergne et Rhône-Alpes; Bourgogne et Franche-Comté; Bretagne; Centre; Ile-de-France; Languedoc-Roussillon et Midi-Pyrénées; Nord- Pas-de-Calais et Picardie; Basse-Normandie et Haute-Normandie; Pays de la Loire; Provence-Alpes-Côte d’Azur. Les régions constituées en application du I du présent article succèdent aux régions qu’elles regroupent dans tous leurs droits et obligations. Le présent article entre en vigueur à compter du 1er janvier 2016*». Non è questa la prima volta, del resto, che la Francia conosce un cd. *découpage territoriale* delle regioni. Dapprima pensate come meri enti di sviluppo economico, esse furono trasformate in circoscrizioni della *déconcentration* e infine come vere e proprie collettività territoriali. Tuttavia, i vari interventi che si sono succeduti nel tempo, dall’*arrêté du 28 octobre 1956* sino alla *loi n° 96-142 du 21 février 1996*, non hanno mai messo in discussione il numero o l’estensione delle regioni, stabiliti in via definitiva dal *décret n° 60-516 du 2 juin 1960*. Per un’analisi dei procedimenti di fusione o raggruppamento delle regioni, già previsti dal CGCT prima dell’entrata in vigore della legge del 2015, vd. AUDOYE, B., “Les dernières possibilités de réformes territoriales au niveau régional: vers un renforcement improbable de la régionalisation en France”, in CHERRIER, E., GUÉRARD, S., *La régionalisation en Europe. Regards croisés*, Bruylants, Bruxelles, 2014, p. 347 ss.

116. Resta fermo l’art. L. 4123-1, che disciplina il raggruppamento volontario delle regioni. Una facoltà cui non si è sino ad ora mai fatto ricorso. La norma viene infatti abrogata dall’art. 3 della *loi du 15 janvier 2015*, con effetto decorrente dal 1 marzo 2019. Cfr. su questi aspetti, anche HOURQUEBIE, F., “La nouvelle carte des régions: question de bon sens ou de baronnie?”, in *AJDA*, num. 11, 2015, p. 626 ss.

volontario e concertato, che precedeva e scongiurava l'intervento unilaterale del Governo.

Né il coinvolgimento dei consigli regionali, né quello degli elettori, attraverso un referendum o per il tramite dei propri rappresentanti locali, è stato previsto. Interrogato, del resto, circa la legittimità della legge, entrata in vigore senza neppure una consultazione formale dei dipartimenti e delle regioni, il *Conseil constitutionnel* ha rigettato entrambe le argomentazioni difensive avanzate dagli oltre sessanta deputati e senatori istanti.¹¹⁷

Anzitutto la Corte ha escluso di potersi pronunciare sulla violazione dell'art. 5 della Carta europea delle autonomie locali,¹¹⁸ ratificata in Francia nel 2007, poiché sfugge del tutto alla sua cognizione il cd. *contrôle de conventionnalité*: il rispetto dei trattati e delle altre norme di diritto internazionale da parte delle fonti interne non rileva infatti per il giudizio di costituzionalità, essendo viceversa rimesso ad un controllo diffuso da parte dei giudici ordinari.¹¹⁹

Allo stesso modo, il *Conseil* ha escluso anche la violazione del *principe de libre administration*. L'art. 72 Cost., nel suo comma primo,¹²⁰ –a detta della Corte– prevede infatti come meramente facoltativo il coinvolgimento degli elettori in caso di modificazione delle circoscrizioni territoriali.

Posto che, ai sensi del successivo comma 3, le collettività territoriali si amministrano sì liberamente, ma nell'ambito dei limiti e delle condizioni previste dalla legge, resta affidato alla discrezionalità del legislatore stabilire questi stessi limiti, a cominciare da quelli di natura territoriale, anche senza una necessaria consultazione degli enti interessati.¹²¹

Le nuove dodici regioni entreranno così in vigore alla data del 1 gennaio 2016. Diverse le conseguenze che derivano dalla loro istituzione, e puntualmente disciplinate dalla legge: il nome innanzitutto, ma anche la scelta del comune capoluogo, il riordino delle circoscrizioni dei dipartimenti, e quindi

117. Cfr. art. 61 Cost.

118. L'art. 5 della Carta prevede per il caso di modificazione dei confini territoriali, un obbligo di consultazione degli enti interessati, anche mediante referendum.

119. Su cui, DUTHEILLET DE LAMOTHE, O., "Contrôle de constitutionnalité et contrôle de conventionnalité", in *Mélanges en l'honneur de Daniel Labetoulle*, Dalloz, Paris, 2007, p. 315 ss.

120. Ai sensi dell'art. 72, comma 1 Cost.: «*Lorsqu'il est envisagée des créer une collectivités territoriale dotée d'un statut particulier ou de modifier son organisation, il peut être décidé par la loi de consulter les électeurs inscrits dans les collectivités territoriales intéressées. La modification des limites des collectivités territoriales peut également donner lieu à la consultation des électeurs dans les conditions prévues par la loi*».

121. Cfr. consid. 5 della sentenza *Cons. Const. 15 janvier 2015, n° 2014-709 DC*, per un commento della quale vd. VERPEAUX, M., "Les nouvelles régions sont constitutionnelles", in *JCP A*, 2015, 2074.

la disciplina delle nuove elezioni regionali, a cominciare dalla delimitazione del numero dei seggi delle assemblee.

Il nome, provvisoriamente indicato dalla stessa legge, è formato dalla giustapposizione dei nomi delle regioni fuse in ordine alfabetico. Un capoluogo provvisorio è quindi individuato, entro il 31 dicembre 2015, su proposta del Governo, attraverso un procedimento che vede la partecipazione dei consigli regionali interessati, dei rappresentanti degli altri enti locali e delle organizzazioni professionali maggiormente rappresentative.

Entro il 1 ottobre 2016, sono quindi individuati nome e capoluogo definitivi con decreto del *Conseil d'Etat*, previo parere favorevole del nuovo (ed unitario) consiglio regionale.

Quanto al riordino delle circoscrizioni dipartimentali, il legislatore francese ha preferito non attuare un accorpamento dei dipartimenti, che rimangono quindi, almeno per il momento, intatti nel numero e nel loro perimetro. Tuttavia, la delimitazione unilaterale dei nuovi confini regionali è temperata proprio dal riconoscimento di un diritto di opzione per questi ultimi.

Entro il 2019 i dipartimenti hanno quindi la facoltà di aggregarsi ad un'altra regione confinante, purché la variazione territoriale, richiesta almeno dal 10% dei consiglieri provinciali e regionali, sia approvata con deliberazione concordante nelle assemblee del dipartimento stesso e quindi delle due regioni interessate, a maggioranza dei tre quinti dei loro componenti. È significativo il termine individuato per esercitare il diritto d'opzione, da leggersi congiuntamente a quello annunciato di soppressione del livello intermedio entro il 2020.¹²²

Sulla base delle circoscrizioni dipartimentali si svolgeranno, del resto, anche le prime elezioni delle nuove regioni, fissate dalla medesima legge nel dicembre 2015. Due devono essere almeno i consiglieri regionali nei dipartimenti con popolazione inferiore a 100.000 abitanti, quattro in quelli con popolazione pari o superiore.

Si andrà così da assemblee regionali composte da un numero di 77 consiglieri nel caso della regione *Centre* sino al numero di 204 e di 209 nel caso, rispettivamente, della *Auvergne et Rhône-Alpes* e dell'*Ile-de-France*.¹²³

A regioni più grandi e forti, inoltre, il Parlamento francese procede ora, con la *Loi NOTRe*, ad assegnare non solo un numero più consistente di competenze, come visto in precedenza, ma anche a rafforzare i loro poteri normativi.

122. Cfr. art. L. 4122-1-1 CGCT, come modificato dall'art. 3 della *loi du 16 janvier 2015*.

123. Cfr. artt. 6, 7 e 10 della *loi du 16 janvier 2015*, per un'analisi dei quali vd. MALIGNER, B., "Le volet électoral de la loi du 16 janvier 2015", in *AJDA*, num. 11, 2015, p. 615 ss.

Da un lato, viene ribadito per via legislativa ciò che già era stato introdotto dalla riforma costituzionale del 2003, ossia la titolarità di un potestà regolamentare nelle materie di competenza regionale; dall'altro, si fa un passo ancora più in avanti. L'art. 1 della legge introduce, infatti, una forma di partecipazione delle regioni nei procedimenti legislativi relativi alla definizione delle loro competenze, o in materia di funzionamento e loro organizzazione, riconoscendo un potere di proposta e di iniziativa. L'impatto della norma è tanto più evidente ove si afferma che il silenzio serbato dallo Stato sulle proposte delle regioni vale come accettazione. Qualora, perciò, queste ultime proponessero delle modifiche su leggi o regolamenti statali, se lo Stato non intende accettarle, dovrà pronunciarsi espressamente e motivando il proprio rifiuto.¹²⁴

L'Italia. Due sono i disegni di legge costituzionale che incidono sull'assetto regionale attualmente vigente: uno, di riforma del Titolo V della Costituzione, già in stato di avanzata discussione in seno al Parlamento; l'altro, di accorpamento delle stesse regioni, da poco ritirato, ma che vale la pena ricordare proprio per la prossimità temporale e l'assonanza con l'esempio francese.

All'inizio di quest'anno veniva infatti presentata alla Camera, con lo stesso *placet* dei Presidenti di alcune regioni manifestato durante i lavori della relativa Commissione di studio, ma non senza le forti perplessità di una parte della dottrina,¹²⁵ la proposta di d.d.l. cost. A.C. 2749, *Modifica dell'articolo 131 della Costituzione, concernente la determinazione delle regioni italiane*.

Il testo constava di un solo articolo, contenente un semplice elenco della nuova e diversa delimitazione dei perimetri regionali, basata sul mero spostamento di alcune province nei territori di altre regioni o su una vera e propria fusione delle regioni, con l'effetto di un drastico ridimensionamento delle stesse, da 20 a 12.¹²⁶ A Roma Capitale veniva, inoltre, conferito lo *status* di regione a sé stante.

124. Vd. VERPEAUX, M., "Acte III, scène finale?", cit., p. 2.

125. NICOTRA, I., "Il senso rinnovato della specialità nel futuro assetto macro regionale della Repubblica", in www.federalismi.it. Per una critica al disegno di legge, PORTALURI, P., "Breve nota sulla proposta di legge A.C. 2749 in tema di accorpamento delle Regioni", in www.astrid-online.it

126. A.C. 2749, art. 1: «1. L'articolo 131 della Costituzione è sostituito dal seguente: "Art. 131.-Sono costituite le seguenti Regioni: a) Regione alpina, comprendente le ex Regioni Valle d'Aosta, Piemonte e Liguria; b) Regione Lombardia; c) Regione Emilia-Romagna, comprendente la ex Regione Emilia-Romagna e la Provincia di Pesaro; d) Regione del Triveneto, comprendente le ex Regioni Veneto, Friuli Venezia Giulia e Trentino-Alto Adige; e) Regione appenninica, comprendente le ex Regioni Toscana e Umbria e la Provincia di Viterbo; f) Regione adriatica, comprendente la ex Regione Abruzzo e le Province di Macerata, Ancona, Ascoli, Rieti e Isernia; g) Regione di Roma capitale, comprendente la ex Provincia di Roma; h) Regione tirrenica, comprendente la ex Regione Campania e le Province di Latina e Frosinone; i) Regione del Levante, comprendente la ex Regione

Ma più dell'articolo unico, risulta interessante la relazione che lo accompagnava. Essa se non svela il reale intendimento dell'attuale Governo, sensibile alle esigenze di contenimento della spesa pubblica,¹²⁷ quantomeno rivela il diffuso atteggiamento di sfiducia nei confronti degli enti regionali, anche in conseguenza dei numerosi scandali che hanno colpito molti di essi. Non mancano, del resto, i richiami al processo di integrazione europea «*che pone naturalmente l'esigenza di ridurre l'articolazione regionale in tutti i Paesi*». La creazione di regioni con più ampie dimensioni risponderebbe, infine, anche un obiettivo di valorizzazione delle stesse, che, nella loro debolezza, avrebbero dimostrato di non essere in grado di sfruttare appieno le proprie potestà legislative, rinunciando ad esercitarle per far posto ad un'attività di tipo gestionale e amministrativo, in diretta competizione con le realtà sub-regionali.

Proprio su una profonda revisione delle competenze legislative delle regioni si basa, del resto, il disegno di legge costituzionale A.C. 2613-B, sul superamento del bicameralismo paritario e la revisione del Titolo V della Parte seconda della Costituzione, approvato con modifiche in prima lettura anche dalla Camera.

Il riformulato art. 117 Cost., venuta meno l'attuale tripartizione, si struttura per un doppio elenco di materie, di competenza dello Stato e delle regioni, in cui scompare la potestà concorrente.¹²⁸ La nuova formulazione si

Puglia e le Province di Matera e Campobasso; l) Regione del Ponente, comprendente la ex Regione Calabria e la Provincia di Potenza; m) Regione Sicilia; n) Regione Sardegna»).

127. A tale dichiarata finalità si sono ispirati, d'altronde, tutti i decreti legge che a partire dal 2010 (d.l. 78/2010; d.l. 98/2011; d.l. 138/2011; d.l. 174/2012) hanno investito questo livello territoriale. Si è trattato di misure che hanno inciso prevalentemente sulla classe politica, attraverso il ridimensionamento del numero dei consiglieri regionali e del relativo trattamento economico, sugli enti strumentali, attraverso un taglio drastico degli enti pubblici e delle società partecipate, e, infine, sul sistema dei controlli, attraverso l'istituzione di un collegio di revisori deputato alla verifica della regolarità contabile. Per un'analisi di questi interventi, cfr. VANDELLI, L., "Le regioni italiane tra federalismo e centralismo", in SALVATI, M., SCIOLLA, L., *L'Italia e le sue regioni. L'età repubblicana*, Enciclopedia italiana Treccani, vol. I, 2015, p. 11 ss. Cfr., inoltre, GARDINI, G., "Dalla questione meridionale alla questione settentrionale: l'amministrazione regionale in cerca di identità", in *IdF*, num. 1-2, 2010, p. 11 ss.; MORRONE, A., "Per un 'progetto di regione'", *ivi*, p. 47 ss.; CIVITARESE MATTEUCCI, S., "Sistema regionale-locale e finanziamento delle autonomie", *ivi*, p. 81 ss.; BARBERA, A., "Da un federalismo 'insincero' ad un federalismo 'preso sul serio'? Una riflessione sull'esperienza regionale", 2012, in www.forumcostituzionale.it; MANGIAMELI, S., "La nuova parabola del regionalismo italiano: tra crisi istituzionale e necessità di riforme", in www.issirfa.cnr.it; BELLETTI, M., *Percorsi di ricentralizzazione del regionalismo italiano nella giurisprudenza costituzionale*, Aracne, Roma, 2012. Del resto, il cd. *Rapporto Cottarelli*, balzato di recente agli onori della cronaca, individua quali nuove misure di *spending review* da applicare alle regioni l'ulteriore riduzione dei consiglieri regionali, della loro remunerazione e dei vitalizi; l'introduzione di costi standard per il funzionamento dei consigli regionali e la previsione di un efficace sistema di monitoraggio per evitare un aggiramento delle misure, come avvenuto nel caso di quelle introdotte dal Governo Monti.

128. Si tratta, invero, di un punto controverso. Non appare infatti ancora del tutto chiaro se con la nuova ed inedita espressione «*disposizioni generali e comuni*», che compare per alcune materie di competenza statale, si intenda semplicemente rimpiazzare la precedente dicitura dei principi fon-

caratterizza per un netto sbilanciamento a favore del legislatore centrale, che vede attribuirsi titoli competenziali in un numero considerevole di ambiti sinora condivisi con le regioni, incluso lo stesso ordinamento degli enti locali e il coordinamento della finanza pubblica. Il rafforzamento delle competenze legislative dello Stato si completa con la previsione espressa della *clausola di supremazia*, che consente un intervento anche in materie non riservate alla sua legislazione esclusiva, quando lo richieda la tutela dell'unità giuridica o economica della Repubblica.

Il netto spostamento di competenze legislative a favore dello Stato viene tuttavia compensato attraverso l'istituzione del nuovo Senato delle Autonomie, che coglie finalmente le istanze di "regionalizzazione" sollevate da più di un decennio dalla dottrina italiana.¹²⁹ Nelle prospettive di modifica dell'assetto del Parlamento italiano è quindi prevalsa l'idea non di una soppressione del bicameralismo, ma di una profonda trasformazione della Camera alta, quale sede di rappresentanza delle «*istanze territoriali*», cui si garantirebbe, per tale via, anche sull'esempio francese, un maggiore e più diretto coinvolgimento nei procedimenti legislativi riguardanti le materie di loro interesse.¹³⁰

A differenza della Camera, la sola ad essere legata da rapporto di fiducia con il Governo, il Senato diventa ad elezione indiretta, ed è composto dai presidenti e consiglieri regionali e dai sindaci. La durata del mandato dei senatori coincide con quella dei consigli regionali dai quali sono stati eletti.¹³¹ Si tratta di un sistema che, a ben vedere, si ripete anche in Francia, e su cui tuttavia è intervenuta di recente la legge sul divieto di *cumul des mandats*, che

damentali, mantenendo quindi con una nuova formula la precedente potestà concorrente, o se con essa si alluda ad un qualcosa di diverso che non debba necessariamente presupporre una disciplina regionale di attuazione. Più precisamente, la locuzione ricorre, anche con alcune variazioni, per la disciplina del procedimento amministrativo e del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche; tutela della salute; sicurezza alimentare e tutela e sicurezza del lavoro; attività culturali, turismo e ordinamento sportivo; governo del territorio. Sostengono rispettivamente le due posizioni, CERULLI IRELLI, V., "Sulla riforma costituzionale in corso di approvazione in Italia", p. 10, e VANDELLI, L., "Nuove prospettive per il Senato delle autonomie", p. 20 ss., entrambi in www.astrid-online.it.

129. Su cui, vd. MARIUCCI, L., BIN, R., CAMMELLI, M., DI PIETRO, A., FALCON, G. (dir.), *Il federalismo preso sul serio*, Il Mulino, Bologna, 1996, e per un commento alle norme contenute nel testo di revisione costituzionale, AMATO, G., "Riforme costituzionali: il Senato delle autonomie"; DE MARTIN, G.C., "Nodi e prospettive delle riforme istituzionali", in www.amministrazioneincammino.luiss.it; LUCIANI, M., "La riforma del bicameralismo, oggi", e CARETTI, P., "La riforma del Titolo V Cost.", entrambi in *Riv. AIC*, num. 2, 2013.

130. Il Senato concorre con modalità differenziate all'esercizio delle funzioni legislative, che variano a seconda delle materie e delle diverse tipologie, forse troppe, di procedimento. Cfr. sul punto, VANDELLI, L., "Semplificare la riforma costituzionale: qualche proposta tardiva (ma forse non inutile)", in www.astrid-online.it.

131. Per una lettura critica del nuovo art. 57 Cost., vd. BIN, R., "L'elezione indiretta del Senato: la peggiore delle soluzioni possibili", Id., "Coerenze e incoerenze del disegno di legge di riforma costituzionale: considerazioni e proposte", entrambi in www.astrid-online.it.

impedisce ai parlamentari di rivestire contemporaneamente il doppio incarico di senatore e membro di un organo politico del livello locale.¹³²

Ad un Senato con una composizione di provenienza regionale, il d.d.l. affida poi ulteriori e specifiche funzioni: dalla partecipazione alla formazione e all'attuazione degli atti normativi e delle politiche europee, alla valutazione delle politiche pubbliche e dell'attività delle amministrazioni, dall'espressione di pareri o osservazioni su atti e documenti sottoposti all'esame della Camera, sino alla formulazione di un parere sullo scioglimento anticipato dei consigli regionali e la rimozione dei presidenti della giunta, disposti con decreto del Presidente della Repubblica.

7

L'amministrazione periferica dello Stato

Sino a tempi piuttosto recenti il grande assente nelle manovre sia francesi che italiane è stato lo Stato, la sua amministrazione centrale e soprattutto quella periferica.

Sono poche le modifiche che si attestano su questo livello nei provvedimenti emergenziali dei primi anni di crisi. Un disallineamento nel complessivo disegno di riforma, questo, che non ha mancato di generare critiche di qua come al di là delle Alpi.¹³³

Invero, gli interventi mirati sull'intera macchina amministrativa, anche statale, hanno risposto a prevalenti obiettivi di efficienza, modernizzazione e semplificazione dell'azione pubblica, di digitalizzazione e trasparenza, di prevenzione e lotta alla corruzione. Ad essi si sono affiancati quelli che hanno inciso più direttamente sugli impiegati pubblici, dal blocco degli stipendi al divieto di nuove assunzioni, sino alla riduzione del numero dei dipendenti nei ministeri, o ancora quelli sull'accorpamento e la riduzione delle Autorità amministrative indipendenti e, infine, sulla razionalizzazione degli enti pub-

132. Sul punto si rinvia a quanto già scritto nella nota n. 109.

133. Nella dottrina francese, PAULIAT, H., "Réformer les territoires, réformer la France... et réformer l'Etat?", in *JCP A*, 2014, 482; MARCOVICI, E., "L'acte 5 de la déconcentration ou la nécessaire métropolisation de l'Etat dans les territoires", in *JCP A*, 2015, 2020; KADA, N., "La réforme de l'Etat territorial", in *RFAP*, num. 1, 2012, p. 109 ss. Nella dottrina italiana, si tratta di un tema assai ricorrente. Cfr. per tutti, CAMMELLI, M., "Amministrazione periferica o amministrazione territoriale dello Stato?", in *Diritto pubblico*, num. 3, 1999, p. 765 ss.; MERLONI, F., "Il paradosso italiano: 'federalismo' ostentato e centralismo rafforzato", in *Le Regioni*, num. 4, 2005, p. 470 ss.; PADULA, C., "I rapporti fra amministrazione statale periferica e regioni all'epoca del principio di sussidiarietà 'forte'", in *Diritto e società*, num. 1, 2007, p. 63 ss.

blici.¹³⁴ Tuttavia, in questa congerie di misure, risulta del tutto pretermessa la dimensione periferica delle amministrazioni statali, e con essa il ripensamento del rapporto tra un centro autoreferenziale, che cambia per non cambiare sé stesso, e una periferia ormai radicalmente trasformata.

E' però proprio la messa in discussione del livello intermedio (*provinces* e *départements*), su cui storicamente poggia il *decentramento amministrativo* in Italia, livello per eccellenza della *déconcentration* in Francia, che rende ormai non più rinviabile, nelle agende di riforma dei due Paesi, un intervento anche su questi aspetti.

Si tratta, non a caso, di misure adottate da poco meno di qualche mese sia dal Governo francese che dal Parlamento italiano.

In Francia, la *déconcentration* non corre alla stessa velocità della *décentralisation*, più spesso accade che la seconda faccia da traino alla prima. Se questo è quanto verificatosi per i primi quattro *Actes de la déconcentration*, lo stesso sembra ripetersi anche nel momento attuale, benché sia ancora prematuro parlare di un vero e proprio quinto atto.

Dopo il *Décret n° 2010-146 du 16 février 2010* sulla *Réorganisation de l'administration territoriale de l'Etat*, cd. *RÉATE*, che aveva già in parte riconosciuto il livello regionale come ambito principale di coordinamento territoriale delle politiche pubbliche statali,¹³⁵ agli inizi di maggio, il Governo ha adottato il *Décret n° 2015-510 du 7 mai 2015 portant Charte de la déconcentration*.¹³⁶

Effetto prevedibile della fusione delle regioni, l'art. 5 del decreto consacra definitivamente la circoscrizione regionale come «*l'échelon territorial de l'animation et de la coordination des politiques de l'Etat [et] de la mise en œuvre des politiques nationales et de l'Union européenne*». Già invece la *loi*

134. Per un quadro su queste riforme in Francia, KUHLMANN, S., WOLLMANN, H., *Introduction to Comparative Public Administration. Administrative Systems and Reforms in Europe*, Edward Elgar, Cheltenham, 2014, p. 57 ss. Per l'Italia, cfr. l. n. 190/2012; d.lgs. 235/2012; d.lgs. 33/2013; d.lgs. 39/2013; d.l. 95/2012; d.l. 69/2013; 66/2014; d.l. 90/2014. Per un commento delle diverse misure, vd. MATTARELLA, B.G., PELISSERO, M. (dir.), *La legge anticorruzione. Prevenzione e repressione della corruzione*, Giappichelli, Torino, 2013; PONTI, B. (dir.), *La trasparenza amministrativa dopo il d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33*, Maggioli, Rimini, 2013; MERLONI, F., "La nuova disciplina degli incarichi pubblici", in *Giorn. dir. amm.*, num. 8-9, 2013, p. 791 ss.; PONTI, B., "La nuova disciplina degli incarichi pubblici", *Giorn. dir. amm.*, *ivi*, p. 821 ss.; VESPERINI, G., "Le misure urgenti sulla pubblica amministrazione. La semplificazione, politica comune", in *Gior. dir. amm.*, num. 11, 2014, p. 1109 ss.; DE BENEDETTO, M., "Le misure urgenti sulla pubblica amministrazione. Le autorità indipendenti e gli enti pubblici", *ivi*, p. 1019 ss.; CARLONI, E., "Tendenze recenti e nuovi principi della digitalizzazione pubblica", in *Gior. dir. amm.*, num. 2, 2015, p. 148 ss.

135. Su cui, si veda il *Dossier AJDA* pubblicato sul num. 15, 2010, *La réforme de l'administration territoriale*.

136. DE MONTECLER, M.-C., "La montée en puissance de l'Etat local", in *AJDA*, num. 17, 2015, p. 956.

du 16 janvier 2015 aveva dato il via ad una importante riduzione del numero dei prefetti, uno per ogni nuova regione.

In Italia, l'avvio dell'analogo processo di trasformazione viene annunciato dalla stessa *Legge Delrio*.

In realtà, già la prima legge sull'ordinamento delle autonomie locali, l. n. 142/1990, apriva alla possibilità di un superamento della tradizionale coincidenza tra il livello provinciale e le circoscrizioni dell'amministrazione periferica statale. La rottura di questo nesso viene definitivamente compiuta con la l. n. 56/2014, che nel suo comma 147 sancisce il principio per cui «*il livello provinciale e della città metropolitana non costituisce ambito territoriale obbligatorio o di necessaria corrispondenza per l'organizzazione periferica delle pubbliche amministrazioni*». La riorganizzazione viene quindi affidata all'elaborazione di piani, nei quali devono essere attestati i risparmi di spesa attesi nel primo triennio.¹³⁷

Ma se nulla di più aggiunge la disposizione in commento, specifici criteri di riordino sono ora indicati nella Legge delega sulla “*Riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche*”, l. 7 agosto 2015, n. 124, nota come *Legge Madia*, dal nome del Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione.

Nel suo art. 8, il testo di legge autorizza il Governo ad adottare uno o più decreti legislativi per la riduzione e la modifica della disciplina degli uffici centrali e periferici dell'amministrazione statale.¹³⁸

Attendendo quindi l'esercizio della delega legislativa da parte dell'Esecutivo, un dato che va sicuramente segnalato è la riduzione e riorganizzazione delle *Prefetture-UTG (Uffici territoriali del Governo)*, che prenderanno il nome di *Uffici territoriali dello Stato* e la cui collocazione territoriale, seppur non predeterminata ma rimessa a singole valutazioni sulle specificità locali, dovrebbe anch'essa spostarsi sul livello regionale. Ma il dato più significativo –che avvicina ulteriormente il modello italiano a quello francese– è la confluenza nei nuovi *Uffici territoriali*, organizzati su sedi uniche, di tutti gli uffici periferici delle amministrazioni civili dello Stato. Essi costituiranno, quindi, i punti di unico contatto tra amministrazione periferica e cittadini, e

137. Cfr. VANDELLI, L., “Amministrazioni periferiche”, in Id., *Città metropolitane, province, unioni e fusioni di comuni*, cit., p. 259 ss.

138. Per un primo commento, vd. DE SANTIS, V., “Il nodo dell'amministrazione periferica dello stato. I principi costituzionali, le esigenze di razionalizzazione della spesa pubblica e le prospettive del riordino”, in *Riv. AIC*, num. 4, 2014; LEO, G.M., “Gli Uffici Territoriali dello Stato: ancora un tentativo di riforma dell'amministrazione periferica statale”, in www.amministrazioneincammino.luiss.it.

saranno affidati a prefetti dotati di nuovi e maggiori poteri di coordinamento, nonché della responsabilità per l'erogazione dei servizi agli stessi cittadini.

8

Alcune riflessioni conclusive

E' una macchina riformatrice a doppia velocità quella messa in moto in Francia e in Italia: da un lato si rafforzano le forme associative e si incentivano le fusioni, dall'altro si cerca di preservare la cellula comunale. Si punta sulle città metropolitane e si annuncia la soppressione delle province. Si potenziano le regioni ma le si lega ancora più saldamente al centro. Si sfalda l'intelaiatura dell'amministrazione periferica dello Stato e la si fa ascendere al livello regionale.

Il doppio blocco dei poteri locali è ormai completamente scardinato. Il livello di matrice napoleonica (Stato-province-comuni) perde un anello fondamentale, quello di radice europea (regioni-forme associative) ne risulta rinvigorito. Vi hanno contribuito non solo un legislatore in parte condizionato, ma anche le stesse Corti costituzionali. Il baluardo dell'autonomia locale e della *libre administration* cede spesso dinanzi a nuovi principi dichiarati di interesse generale.

Certamente permangono delle inevitabili e necessarie differenze, ed è forse ancora presto ed azzardato fare dei bilanci, ma è evidente che, dietro attenta regia, un nuovo ordine territoriale sta prendendo forma.