



Home	Informazioni generali	Comunità di ricerca	Attività formative	Risorse	Osservatorio OPAL	
----------------------	---------------------------------------	-------------------------------------	------------------------------------	-------------------------	-----------------------------------	--

Sei qui: [Home](#) ► [Osservatorio OPAL](#) ► [OPAL n. 5 - 10/2014](#) ► [Proposte di riforma delle autonomie territoriali in Francia in un'ottica comparata](#)

Proposte di riforma delle autonomie territoriali in Francia in un'ottica comparata

di [Luca Beccaria](#)

[Stampa](#) | [Email](#)

L'aspettativa di riforme in grado di semplificare la vita delle istituzioni e migliorare l'efficienza dei servizi pubblici costituisce un sentire comune a livello non solo italiano, ma specialmente europeo. Forse complice la crisi economica e finanziaria, che dal 2008 ha costretto le autorità pubbliche ad interrogarsi sul proprio modello organizzativo, la domanda di una progressiva semplificazione dei rapporti fra cittadino e istituzioni è sfociata in questi anni in tentativi di riforma dei livelli delle autonomie territoriali, presentando aspetti comparabili tra diversi paesi d'Europa.

Recentemente, con la legge 7 aprile 2014, n. 56, cd. legge Delrio, l'Italia ha avviato una profonda modificazione delle proprie autonomie, con particolare riguardo a Comuni, Province, Unioni di comuni e Città metropolitane.

Un percorso assimilabile, con peculiarità interessanti ai fini del dibattito italiano, sta prendendo piede in Francia, dove il Presidente della Repubblica, François Hollande, in un intervento pubblico rilasciato il 3 giugno 2014, ha dettato le linee guida del nuovo Governo, guidato dal Primo ministro Manuel Valls, sul tema "Riformare i territori per riformare la Francia", in cui si possono individuare tre macro-aree di azione e un aspetto di fondo che tiene insieme tutto il portato della proposta. Caratteristica permeante tutto l'impianto della riforma proposta da Hollande è riassumibile con il termine "gradualità", in quanto l'orizzonte temporale di riferimento guarda al 2020 quale momento di completamento della riforma, con alcune tappe intermedie che si vedranno in seguito.

1. La riforma degli enti di cooperazione intercomunali. Viene ribadita l'importanza del Comune quale ente più vicino ai cittadini, il quale deve rappresentare "una Repubblica piccola all'interno di quella grande", affrontando, però, i problemi legati all'estrema frammentazione, con 36.700 comuni.

Si intende procedere verso un rafforzamento degli enti di cooperazione intercomunale (*établissement public de coopération intercommunale* – EPCI), rispetto al loro attuale assetto, che li rende troppo frammentati e di dimensioni eterogenee. La proposta intende alzare il requisito minimo, in termini di abitanti, da 5mila a 20mila entro il 1° gennaio 2017, prevedendo deroghe per i territori montani e quelli scarsamente popolati, come avvenuto anche in Italia.

Su questo fronte, il panorama italiano è mutato notevolmente a partire dal 2011. Dapprima il Governo Monti ha cercato di determinare un numero "ottimale" di abitanti per diversi enti locali. È stato il caso delle Province, con l'indicazione di 350mila abitanti e delle Unioni di comuni, con l'indicazione di un minimo pari a 10mila abitanti, salvo deroghe da parte delle Regioni (art. 19 del d.l. 95/2011, convertito nella legge 135/2011). Da qui si può desumere un primo insegnamento: all'interno dell'ordinamento italiano manca ancora una considerazione giuridica "territorio scarsamente popolato", forse anche per la mancanza di un suo riconoscimento costituzionale, diversamente da quanto accade con l'art. 44, comma 2 Cost., per le realtà montane.

In chiave comparativa, con la l. n. 56/2014 l'Italia ha mantenuto, in 10mila abitanti, il criterio numerico per le Unioni di comuni, prevedendo l'abbassamento a 3mila abitanti per quelle realtà in cui i comuni appartengono a comunità montane (comma 107), salvo esonerare dal rispetto di questi criteri tutte le unioni esistenti al momento dell'entrata in vigore della legge Delrio. Appare evidente che quest'ultima prescrizione depotenzia il portato della riforma italiana, in cui ben oltre la metà dei Comuni non raggiunge i 3mila abitanti (per esattezza 4718)¹, denotando il maggior coraggio del progetto francese.

2. La riduzione del numero delle regioni per raggiungere una "dimensione europea". Nodo ripreso a livello mediatico, ma finora non affrontato dal legislatore italiano, è quello di un ripensamento degli enti-Regioni dal punto di vista del loro numero e autosufficienza finanziaria. In un'epoca in cui riprende il dibattito anche in Germania, dove si parla di una riduzione del numero dei *Länder* da 16 a 9, ponendo sotto osservazione principalmente le c.d. città-stato (Berlino, Brema e Amburgo). La strada, in questo caso, è ancora in salita, visto che l'ultimo accorpamento risale al 1952 con l'unione di Baden, Württemberg-Baden e Württemberg-Hohenzollern nel *Land* Baden-Württemberg. Importante, per meglio apprendere come procedere, è una rilettura del risultato del referendum del 1996 che bocciò l'unione di Berlino e Brandeburgo, in cui i risultati furono profondamente differenti tra le due realtà; a Berlino si è detto favorevole poco meno del 57 % degli elettori mentre oltre il 41 % ha votato contro. Situazione opposta nel Brandeburgo dove hanno votato contro la proposta di unione circa il 60 %, mentre i favorevoli si sono attestati poco sopra il 38 %.

Uno spiraglio a favore della fusione sarà possibile a partire dal biennio 2019-2020, in cui terminerà (salvo proroghe) il *länderfinanzausgleich* – il meccanismo di perequazione previsto per i *Länder* – e il pareggio di bilancio produrrà effetti: la conseguenza più probabile sarà che i *Länder* finanziariamente deficitari potrebbero avere come sola soluzione l'accorpamento.

Newsletter

Osservatorio sulle Autonomie Locali

Nome

Email

Privacy e Termini di Utilizzo

[Iscriviti](#) [Cancellati](#)



DRASD

Mi piace quest

Stante lo spirito del tempo, contraddistinto da una generale riorganizzazione, orientata ad una maggiore efficienza e risparmio di denaro pubblico, la Francia annuncia l'intenzione di tagliare le proprie regioni da 22 a 14 entità; l'obiettivo di fondo è quello di addivenire a regioni "di dimensione europee, capaci di costruire delle strategie territoriali". Appare evidente la povertà del dibattito pubblico in Italia su questi sia pur importantissimi temi, lasciati cadere nel dimenticatoio a partire dagli studi sulle mesoregioni, compiuti dalla Fondazione Agnelli nel 1992² e che tuttavia meriterebbero di essere ripresi, anche alla luce delle profonde variazioni socio-economiche che deriverebbero da una simile revisione delle geografie amministrative d'Oltralpe.

3. La soppressione³ dell'ente intermedio "dipartimento". Il futuro dell'ente intermedio francese per eccellenza, il Dipartimento, sembrerebbe segnato, mentre in Italia il procedimento di riorganizzazione che ha visto coinvolto l'ente intermedio Provincia, è ancora contrassegnato da profonde differenze e difficoltà.

In primo luogo, l'ente-Dipartimento rimarrebbe come livello geografico di decentramento dei servizi dipendenti dallo Stato, dovendo però "rinunciare a esercitare le competenze riconosciute agli enti locali". Questo passaggio avviene a fronte di un'espansione degli EPCI (tendenza assimilabile a quanto previsto per le nostre Unioni di comuni), che verrebbero ad aumentare il proprio bacino minimo di utenti di quattro volte, passando da 5mila a 20mila abitanti, e la cui importanza crescente comporterà che essi diventino "nel rispetto dell'identità comunale, la struttura di prossimità in grado di garantire l'efficacia dell'azione locale". Sono tali unioni a vedersi conferita "ogni legittimità democratica", ove si sottintende elezione a suffragio universale diretta, strada assolutamente evitata dal legislatore italiano del 2014, con dubbi circa la legittimità costituzionale e di rispetto della Carta Europea dell'Autonomia Locale, ratificata dall'Italia con la l. 30 dicembre 1989, n. 439.

4. Dubbi su alcuni aspetti della riforma e conclusioni. Alcuni nodi non vengono toccati dall'intervento del Presidente francese, ma i cui risvolti saranno molto interessanti anche per un confronto con le esperienze del Senato francese. In primo luogo ci sarebbe da riflettere sul cambiamento che avverrà nell'elettorato attivo per il Senato, in quanto il venire meno dei consiglieri generali, farebbe diminuire la platea dei "grandi elettori" di quel ramo del Parlamento. In aggiunta a ciò, vista l'intenzione di conferire "ogni legittimazione democratica" alle forme di cooperazione intercomunali, sarebbe interessante comprendere se anche agli eletti in questi enti sarà conferito l'elettorato attivo per il Senato.

In secondo luogo, sarebbe da definire la modalità con cui questi enti intercomunali saranno di supporto per la solidarietà, visto anche la loro titolarità di buona parte delle attribuzioni dei dipartimenti; qui il nodo sarà sicuramente la composizione dei conflitti tra enti intercomunali e comuni, avendo a quel punto entrambi la medesima legittimazione democratica. Viene da chiedersi se questa scelta di rafforzare l'*intercommunalité* non rischi di produrre un aumento della litigiosità interna agli enti intercomunali, ben più di quanto potesse accadere con la mediazione operata a livello di dipartimento, specialmente considerando la possibilità di "spostamento" di un comune da un ente intercomunale all'altro.

Come si è già detto, il pregio dell'approccio riformatore francese è caratterizzato dalla gradualità con cui esso viene portato avanti. La prima scadenza è fissata al 2017 e riguarda l'innalzamento della soglia minima minima di abitanti per gli EPCI. La seconda riguarda la completa realizzazione di tutta la riforma entro il 2020, passando per un appuntamento elettorale in cui verranno ancora rinnovati gli organi di rappresentanza dipartimentali nell'autunno del 2015. Quindi non si segue un approccio "emergenziale", come quello del periodo 2011-2012 in Italia, sfociato in una crisi di rigetto con la sentenza della Corte costituzionale n. 220 del 2013. L'approccio francese passa dalla *mise-en-oeuvre* di un progetto di riforma istituzionale orientato alla competitività delle regioni su scala europea, al miglioramento dei servizi pubblici, innalzando la bandiera della democraticità e della democrazia di prossimità.

Intervento di François Hollande, "Réformer les territoires pour réformer la France"

Depuis deux siècles, la République a cherché à concilier l'unité de l'Etat, avec l'exercice le plus libre possible de la démocratie locale.

Mais il a fallu attendre les grandes lois de décentralisation de 1982 sous la Présidence de François Mitterrand, pour élargir les responsabilités des communes et des départements, et faire des régions des collectivités locales à part entière.

Puis sous la présidence de Jacques Chirac, la République décentralisée a été consacrée dans la Constitution. C'était aussi une façon de reconnaître que nos territoires et les élus qui les représentent, ont incontestablement contribué depuis trente ans à la modernisation du pays et à l'amélioration de la vie quotidienne des Français.

Le temps est venu de donner une forme nouvelle à cette ambition. Parce que notre organisation territoriale a vieilli et que les strates se sont accumulées. Parce que les moyens de communication, les mutations économiques, les modes de vie ont effacé les limites administratives. Parce que nous devons répondre aux inquiétudes des citoyens qui vivent à l'écart des centres les plus dynamiques et qui redoutent d'être délaissés par l'Etat en milieu rural comme dans les quartiers populaires.

Le temps est donc venu de simplifier et clarifier pour que chacun sache qui décide, qui finance et à partir de quelles ressources. Le temps est venu d'offrir une meilleure qualité de service et de moins solliciter le contribuable tout en assurant la solidarité financière entre collectivités selon leur niveau de richesse.

La réforme que j'ai demandé au Premier ministre et au Gouvernement de mettre en œuvre, en y associant toutes les familles politiques, est majeure. Il s'agit de transformer pour plusieurs décennies l'architecture territoriale de la République.

Au plus près des habitants, la commune est l'institution à laquelle chaque Français est le plus attaché. C'est dans ce cadre que se pratiquent chaque jour la solidarité et la citoyenneté. Elle doit demeurer « une petite République dans la grande ». La spécificité de notre pays c'est de compter 36700 communes.

L'ensemble du territoire national est aujourd'hui couvert par des intercommunalités. Mais elles sont de taille différente et avec des moyens trop faibles pour porter des projets.

Ce processus d'intégration doit se poursuivre et s'amplifier. C'est le sens de la réforme proposée. Les intercommunalités changeront d'échelle. Chacune d'entre elles devra regrouper au moins 20 000 habitants à partir du 1er janvier 2017, contre 5000 aujourd'hui. Des adaptations seront prévues pour les zones de montagne et les territoires faiblement peuplés.

L'intercommunalité deviendra donc, dans le respect de l'identité communale, la structure de proximité et d'efficacité de l'action locale. Il faudra en tenir compte pour lui donner le moment venu toute sa légitimité démocratique. Comme il en a été décidé pour les 13 métropoles et le Grand Paris qui ont été créés par la loi du 27 janvier 2014.

Les régions, quant à elles, se sont imposées comme des acteurs majeurs de l'aménagement du territoire. Mais elles sont à l'étroit dans des espaces qui sont hérités de découpages administratifs remontant au milieu des années soixante. Leurs ressources ne correspondent plus à leurs compétences, qui elles-mêmes ne sont plus adaptées au développement de l'économie locale.

Pour les renforcer, je propose donc de ramener leur nombre de 22 à 14. Elles seront ainsi de taille européenne et capables de bâtir des stratégies territoriales. Une carte a été définie. Elle prend en compte les volontés de coopération qui ont été déjà engagées par les élus, dont je veux saluer le sens de l'intérêt général. Elle sera soumise au débat parlementaire. Mais il faut aller vite car il ne nous est pas permis de tergiverser sur un sujet aussi important pour l'avenir du pays.

Demain, ces grandes régions auront davantage de responsabilités. Elles seront la seule collectivité compétente pour soutenir les entreprises et porter les politiques de formation et d'emploi, pour intervenir en matière de transports, des trains régionaux aux bus en passant par les routes, les aéroports et les ports. Elles géreront les lycées et les collèges. Elles auront en charge l'aménagement et les grandes infrastructures.

Pour remplir leur rôle, elles disposeront de moyens financiers propres et dynamiques. Et elles seront gérées par des assemblées de taille raisonnable. Ce qui veut dire moins d'élus.

Dans ce nouveau contexte, le conseil général devra à terme disparaître. La création de grandes régions, et le renforcement des intercommunalités absorberont une large part de ses attributions. Mais cette décision doit être mise en œuvre de façon progressive car le conseil général joue un rôle essentiel dans la solidarité de proximité et la gestion des prestations aux personnes les plus fragiles. Et il ne peut être question de remettre en cause ces politiques. Pas davantage les personnels dévoués qui continueront à les mettre en œuvre. Du temps est nécessaire et de la souplesse est indispensable. Une large initiative sera laissée aux élus pour assurer cette transition. Certaines métropoles pourront reprendre les attributions des conseils généraux et toutes les expérimentations seront encouragées et facilitées.

L'objectif doit être une révision constitutionnelle prévoyant la suppression du conseil général en 2020. Je veux croire qu'une majorité politique nette se dessinera en faveur de ce projet et que s'y associeront les élus qui, dans l'opposition aujourd'hui, souhaitent eux aussi l'aboutissement de cette réforme. D'ici là, les élections pour le conseil départemental seront fixées le même jour que celles pour les futures grandes régions à l'automne 2015. Avec le mode de scrutin qui a été voté par la loi du 17 mai 2013.

Le département en tant que cadre d'action publique restera une circonscription de référence essentielle pour l'Etat, autour des préfets et de l'administration déconcentrée avec les missions qui sont attendues de lui : garantir le respect de la loi et protéger les citoyens en leur permettant d'avoir accès aux services publics où qu'ils se trouvent. Mais il devra renoncer à exercer les compétences reconnues aux collectivités.

Cette grande réforme s'inscrit dans la volonté de moderniser notre pays et de le rendre plus fort. Elle est tournée vers les citoyens car il s'agit de simplifier notre vie publique, de rendre plus efficace nos collectivités et de limiter le recours à l'impôt. Elle repose sur les valeurs qui doivent nous rassembler : le souci constant de la démocratie, de la solidarité et de l'efficacité. Et c'est pourquoi j'appelle tous les citoyens et, en particulier, tous les élus locaux qui par leur engagement quotidien font vivre les institutions de la République, à s'associer à sa réussite.

François Hollande

Tribune publiée dans la presse quotidienne régionale datée du 3 juin 2014⁴


¹Cfr. L. Vandelli, *Il sistema delle autonomie locali*, Bologna, 2007.

²M. Pacini, a cura di, *Un federalismo dei valori. Percorso e conclusioni di un programma della Fondazione Giovanni Agnelli (1992-1996)*, Torino, 1996.

³Cfr. A. Boyer, *Faut-il supprimer le département?*, Milano, 2010.

⁴<http://www.elysee.fr/communiqués-de-presse/article/reformer-les-territoires-pour-reformer-la-france/>

Tweet

 6 people like this. Sign Up to see what your friends like. 

Publicato in [Newsletter n. 5 - 10/2014](#)

Keywords: [Elezioni ed Organi](#) [elezione diretta](#) [Cittadini ed Enti](#) [autonomie locali](#) [Francia](#)

[Torna in alto](#)

Università degli Studi del Piemonte Orientale "A. Avogadro"
Dottorato di Ricerca in Autonomie Locali, Servizi Pubblici e Diritti di Cittadinanza
Via Mondovì 6 - 15121 Alessandria
Tel. +39,0131,283765 - Fax +39,0131,283777 - E-mail: drasd@unipmn.it