



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI NAPOLI FEDERICO II

# **INNOVAZIONE E DIRITTO**

RIVISTA DI

DIRITTO TRIBUTARIO E DELL'ECONOMIA

**2-3**  
2017

## La riforma delle collettività territoriali in Francia e l'avvio delle "Métropoles"

di Maria Villani

Assegnista di ricerca di Diritto tributario

Dipartimento di Giurisprudenza

Università degli Studi di Napoli "Federico II"

### ABSTRACT

The paper examines the reform process that led to the establishment of the Métropoles, the French equivalent of "metropolitan cities". The study underlines the parallelism between the French constitutional reforms of 2003/2009 and the Italian reform of the Fifth Title of the Constitution of 2001. However, the results have differed, with particular attention from the French governments, to the reform of local taxation, culminating in the 2009 with the introduction of the Contribution Economique Territorial (CET) in place of the now obsolete "taxe professionnelle".

After examining the various phases that led to the launch of the Métropoles, starting in 2014 and the direct election of the Metropolitan Councils from 2020, the study highlights the role of balance between the new inter-municipal linkage between the Municipality and the Region.

### SINTESI

Il lavoro esamina il processo riformatore che ha condotto ad istituire le Métropoles, l'equivalente francese delle "Città metropolitane". Lo studio sottolinea il parallelismo tra le riforme costituzionali francesi del 2003/2009 e la riforma italiana del Titolo V della Costituzione del 2001. Gli esiti sono stati tuttavia diversi, per la particolare attenzione rivolta dai governi francesi alla riforma della fiscalità locale, culminata nel 2009 con l'introduzione della Contribution Economique Territorial (CET), in sostituzione della ormai obsoleta "taxe professionnelle".

Dopo aver esaminato le varie fasi che hanno condotto all'avvio delle Métropoles, a partire dal 2014, nonché all'elezione diretta dei Consigli metropolitani dal 2020, lo studio mette in rilievo il ruolo di equilibrio del nuovo ente intermedio di raccordo tra Comune e Regione.

SOMMARIO: 1. Premessa – 2. La crisi finanziaria internazionale del 2008 da avvio ad un percorso di riforme delle collettività territoriali – 3. Le riforme costituzionali del 2003 e del 2009 anticipano la riforma delle collettività territoriali – 4. La legge MAPTAM (*Modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles*) istituisce le Métropoles: le attribuzioni fiscali delle Métropoles – 5. Alcune riflessioni conclusive

### 1. Premessa

Le trasformazioni profonde che hanno investito nell'ultimo quarto di secolo, sulla spinta delle nuove tecnologie, i modi di produzione, l'organizzazione sociale, le

abitudini e gli stili di vita delle popolazioni nei Paesi avanzati hanno posto all'attenzione delle classi dirigenti e della politica l'esigenza di riforme delle istituzioni, funzionali al mutato contesto sociale.

Non è certo privo di significato che questo processo di riforme, incentrato sulla revisione dei tradizionali modelli di decentramento abbia interessato, sia pure in forme e modalità diverse, un gran numero di Paesi appartenenti all'UE<sup>1</sup>.

In questo studio cercherò di illustrare sinteticamente il percorso che ha condotto ad una profonda revisione del sistema di decentramento territoriale in Francia, soffermandomi in particolare sulle modalità che hanno condotto ad istituire, nella "Republique" le nuove entità territoriali metropolitane, vale a dire le "Métropoles".

L'interesse per l'esperienza francese deriva dal fatto che la riforma del decentramento ha investito lo stesso ordinamento dello Stato, con interventi di riforma che hanno comportato anche una serie di modifiche costituzionali; in buona sostanza un percorso parallelo rispetto a quello avviato dall'Italia a partire dal 2001, con la riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione. Con esiti, tuttavia, alquanto diversi; specie dal punto di vista degli esiti del processo riformista che, almeno per quanto riguarda l'Italia, presenta ancora ampie zone d'ombra.

In questa prospettiva nel tentativo di offrire un contributo all'approfondimento dei possibili modelli di organizzazione e *governance* delle realtà metropolitane, verrà di seguito esaminata l'esperienza francese di governo metropolitano<sup>2</sup>.

## **2. La crisi finanziaria internazionale del 2008 dà avvio ad un percorso di riforme delle collettività territoriali**

L'istituzione in Francia delle "Métropoles" rappresenta, a prima vista, uno dei punti d'attacco alla crisi finanziaria internazionale esplosa con il fallimento della *Lehman Brothers*, a New York, nel settembre del 2008. Una crisi che ha avuto ricadute immediate nei principali Paesi industrializzati, a partire dal Regno Unito e

---

<sup>1</sup> Per un'ampia analisi comparata del decentramento locale, con particolare riferimento alle Città metropolitane, cfr. CARRER M.-ROSSI S., *Le Città metropolitane in Europa*, in [www.euromia.it](http://www.euromia.it).

<sup>2</sup> Per un raffronto tra esperienze diverse, francesi e italiane, si rinvia allo studio presentato alla Conferenza scientifica AISRE- Padova, settembre 2014, da FERRI V., dal titolo "Le funzioni della Città metropolitana di Milano e il loro finanziamento: un confronto con la Métropole di Lione".

dall'Irlanda, vale a dire le due principali piattaforme che fanno da ponte agli interessi economici e finanziari degli Stati Uniti in Europa.

In Francia la crisi aveva colpito, tra gli altri, una importante istituzione finanziaria franco-belga, la DEXIA, specializzata in mutui immobiliari a favore degli enti locali e al cui salvataggio aveva partecipato la CDC, vale a dire la Cassa depositi e prestiti francese, che ne aveva assunto il controllo. Ed infatti, la crisi della DEXIA aveva spinto il governo francese a dare un colpo di acceleratore alla riforma delle istituzioni locali. Un processo che aveva preso avvio all'inizio degli anni '80 del secolo scorso con l'istituzione delle Regioni e sarebbe proseguito per fasi successive, fino alle riforme costituzionali del 2003 e del 2009.

Difatti, la prima importante legge di riforma era stata introdotta nel 2009 ed aveva interessato l'imposizione locale delle attività produttive, con la soppressione della "*taxe professionnelle*"<sup>3</sup> e la sua sostituzione con la CET, vale a dire la "*contribution économique territoriale*".

Un'imposta mista sul valore locativo degli immobili impiegati in attività produttive, la CFE<sup>4</sup>, e sul valore aggiunto economico delle stesse attività, la CVAE<sup>5</sup>:

<sup>3</sup> La soppressione della *Taxe professionnelle* è stata stabilita, in particolare, con la Legge finanziaria per il 2010 (*Loi de finances* 2010, n. 2009-1673). Sugli effetti economici della riforma, per lo Stato francese, per gli Enti territoriali e per le imprese, v. DURIEUX B., SUBREMON P., *Evaluation des effets de la réforme de la taxe professionnelle sur la fiscalité des collectivités locales et sur les entreprises*, maggio 2010; BUFFET F.-N., CARRE O., CHANTILLON A., DIEFENBACHER M., GUENE' C., LAFFINEUR M., *Rapport sur les Conséquences de la réforme de la taxe professionnelle pour les collectivités locales, et préconisations d'amélioration, notamment au plan de la péréquation*, giugno 2010; GUENGANT A., *Impact de la réforme de la taxe professionnelle sur les perspectives de croissance des budgets locaux*, "Pouvoirs locaux", 87, 4, 2010, pp. 55-61; GUENE' M.C., *Rapport d'information n° 611 fait au nom de la mission commune d'information sur les conséquences pour les collectivités territoriales, l'État et les entreprises de la suppression de la taxe professionnelle et de son remplacement par la contribution économique territoriale*, Sénat, 26 giugno 2012.

<sup>4</sup> In particolare la base imponibile della CFE è costituita dal valore catastale delle immobilizzazioni (immobili e terreni utilizzati per l'attività) impiegate dall'impresa alla chiusura dell'esercizio fiscale N-2, dove N indica l'anno fiscale. Il valore catastale degli immobili industriali è pari all'8% del prezzo di costo di terreni, immobili e impianti. Per il calcolo della CFE, il valore catastale degli immobili industriali è soggetto ad un abbattimento del 30%. Il valore catastale degli immobili commerciali e degli uffici viene stabilito dalle autorità competenti. Per ulteriori approfondimenti relativi alla disciplina della CFE, v. COLLET M., *Droit fiscal*, Presses Universitaires de France, Paris, 2013, 418 e ss.

<sup>5</sup> La CVAE è calcolata sul valore aggiunto (VA) che le imprese realizzano nel corso dell'anno solare precedente (dal primo gennaio al 31 dicembre) o dell'ultimo esercizio di dodici mesi, qualora non coincida con l'anno solare. Solo le imprese con un fatturato annuale (tasse escluse) superiore a 500.000 euro sono tenute al pagamento del CVAE. L'aliquota della CVAE è pari all'1,5% per le imprese con un fatturato annuale (tasse escluse) di oltre 50 milioni di euro. Al di sotto di questo

quindi un'imposta mista, in parte patrimoniale ed in parte sul valore aggiunto della produzione, al netto del costo del lavoro e degli oneri finanziari. Per questa seconda componente della CET, il legislatore francese ha adottato uno schema simile all'IRAP italiana, tuttavia con un carico fiscale molto più equilibrato<sup>6</sup>, che non penalizza la competitività del sistema produttivo transalpino, al contrario di quanto è avvenuto in Italia con l'IRAP<sup>7</sup>.

Da quanto sinteticamente richiamato nelle note n. 5, 6, e 7, si evince che l'impianto normativo della CVAE, pur differenziandosi nettamente nei profili distributivi dall'IRAP, adotta uno schema impositivo sostanzialmente analogo. Anche la CVAE, come l'IRAP, è stata sottoposta al giudizio del *Conseil constitutionnel*<sup>8</sup>, su ricorso preventivo della minoranza parlamentare, ottenendone un via libera privo delle ambiguità che avevano accompagnato la motivazione della sentenza n. 156/2001 della Corte costituzionale italiana.

Non è questa la sede per un raffronto, sia pure in estrema sintesi, delle diverse modalità che caratterizzano le decisioni in materia fiscale, nell'ordinamento italiano e in quello della vicina Repubblica transalpina. In disparte il sindacato preventivo di

---

importo, le imprese beneficiano di uno sgravio (variabile a seconda del fatturato). La CVAE viene calcolata sulla base del VA, con un tetto massimo dell'80% o dell'85% del fatturato (se il fatturato della società è inferiore o superiore a 7.600.000 euro).

<sup>6</sup> A prima vista la CVAE farebbe pensare ad un modello di imposizione derivato dallo schema impositivo adottato in Italia dall'IRAP. Tuttavia la somiglianza è solo nominalistica: la CVAE al contrario dell'IRAP non comprende nella propria base imponibile né gli interessi passivi né il monte salari, mentre le attività individuali godono di una soglia di esenzione elevata (500.000 euro). D'altra parte l'aliquota particolarmente moderata (1,5%, oltre i 50.000.000 di euro) attenua gli effetti distorsivi della concorrenza di un'imposta che adotti uno schema impositivo simile a quello dell'IRAP.

<sup>7</sup> Un'interessante analisi della problematica relativa all'imposizione locale sulle imprese, sia nel quadro delle nuove collettività territoriali determinato dalla riforma costituzionale del 2003, sia dal punto di vista economico, con importanti riflessi sotto il profilo giuridico in tema di rispetto del principio di uguaglianza dei contribuenti davanti alle leggi tributarie è svolta da FOUQUET O., *L'impôt local sur les entreprises: quel avenir?*, in *Revue Francaise de Finances Publiques*, 2016, 6, pp. 135 e ss.

<sup>8</sup> Il *Conseil constitutionnel*, investito con ricorso della minoranza parlamentare di una serie di questioni di legittimità costituzionale, riferite alla nuova *Contribution Economique Territoriale* (CET), introdotta con gli artt. 2, 77 e 78 della legge finanziaria per il 2010, ha ritenuto conforme a Costituzione l'impianto del nuovo tributo; respingendo i rilievi formulati dalla minoranza parlamentare. Ha, tuttavia, sollevato d'ufficio la questione dell'illegittimità costituzionale del particolare regime impositivo applicabile ai titolari di redditi non commerciali che impiegano meno di cinque dipendenti, dichiarandone l'incostituzionalità ai sensi dell'art. 13 della Dichiarazione del 1789, nonché dell'art. 34 della Costituzione (*Conseil Constitutionnel*, décision 2009/599/29, dicembre 2009).

legittimità, ad impulso della minoranza parlamentare, il dato che più colpisce l'osservatore italiano è rappresentato dalla grande attenzione riservata dal Senato ai profili distributivi dei tributi che interessano le collettività locali<sup>9</sup>. Nulla di lontanamente paragonabile al parallelo processo di decentramento fiscale che ha riguardato l'Italia negli stessi anni, sostanzialmente regressivo; che ha penalizzato le fasce meno favorite della popolazione, con ricadute evidenti anche sul piano territoriale<sup>10</sup>.

La legge attuativa del nuovo modello di decentramento verrà stabilita pochi mesi dopo, nel 2010. Questo potrebbe rappresentare un elemento comune con il processo di riforma che aveva preso avvio in Italia con la legge delega n.42 del 2009 sul "federalismo fiscale", in attuazione della riforma costituzionale del 2001.

Invero, anche il processo di riforme transalpino ha coinvolto una serie di modifiche importanti dell'assetto costituzionale della quinta Repubblica, avviate con la riforma del 2003<sup>11</sup>. Al riguardo occorre sottolineare che la riforma, pur

<sup>9</sup> Si richiama in particolare l'indagine conoscitiva svolta dal Senato sugli effetti distributivi della CET che ha condotto alla pubblicazione del *Rapport d'information*, di M. Laffineur e C. Guéné, 26 giugno 2012. Nella Relazione gli autori confermavano l'efficacia dei meccanismi di compensazione, prevedendo che tra il 2010 e il 2015 la stragrande maggioranza degli enti locali avrebbero beneficiato di maggiori risorse (almeno del 10%) e nessuno avrebbe visto le proprie risorse diminuire. Non meno significativi, secondo gli autori del Rapporto, apparivano gli effetti della riforma: un aiuto al settore industriale, caratterizzato da una significativa riduzione del carico fiscale, una spinta alla riallocazione in Francia di attività precedentemente trasferite all'estero per ragioni di competitività, un sostegno all'occupazione.

<sup>10</sup> Probabilmente il profilo più interessante della nuova imposta introdotta in sostituzione della "taxe professionnelle", sulla base dei dati fin qui acquisiti, sta nella concentrazione degli sgravi fiscali nelle imprese con volume d'affari compreso tra 250.000 euro e 2 milioni di euro; un segnale fortemente positivo per l'economia transalpina, perché si riferisce ad un settore dimensionale delle imprese tra i più sensibili a creare nuova occupazione. Questo elemento è stato ulteriormente rafforzato dalla previsione di un abbattimento di euro 1000 per tutti i contribuenti con volume d'affari inferiore ai 2 milioni di euro. Ad ogni modo i diversi Rapporti sembrano tutti concordare sul fatto che la riforma riduce i costi aziendali per quasi 5 miliardi di euro, senza tuttavia che le risorse degli enti locali siano colpite da questa riduzione del gettito, che rimane a carico del bilancio dello Stato.

<sup>11</sup> La riforma costituzionale ha modificato otto articoli della Costituzione e ne ha introdotti sei nuovi, con l'obiettivo richiamato dal Primo Ministro Raffarin, all'atto dell'insediamento del Governo da lui presieduto, di "modificare profondamente il quadro costituzionale dell'azione delle collettività territoriali". La riforma di rilancio e approfondimento della dinamica del decentramento ha visto la luce in brevissimo tempo. Il progetto, approvato il 16 ottobre 2002 dal Consiglio dei Ministri, era stato adottato in prima lettura il 6 novembre 2002 dal Senato. Il 4 dicembre 2002 aveva ottenuto il voto favorevole in prima lettura all'Assemblea Nazionale; mentre il voto favorevole del Senato in seconda lettura era intervenuto l'11 dicembre 2002, senza modifiche rispetto alla lettura dell'Assemblea Nazionale. Con decreto del 27 febbraio 2003 il Presidente della Repubblica, Jacques Chirac, ha poi deciso di sottoporlo per l'approvazione definitiva, ai sensi dell'art. 89 Cost., al

avendo cura di non determinare alcuno sconvolgimento del tradizionale assetto unitario dello Stato nazionale francese, ha dato copertura costituzionale ad un processo di decentramento, avviato sul piano amministrativo fin dagli anni '80 del secolo scorso e culminato con l'introduzione delle Regioni in Costituzione, con la riforma del 2003. Un percorso di riforme tutt'altro che marginale, basato su un nuovo ruolo delle collettività territoriali, intese come strumento di allargamento della partecipazione dei cittadini alla vita democratica e di effettiva attuazione del principio di eguaglianza.

Di seguito si richiamano alcune delle più significative modifiche introdotte dalla riforma costituzionale del 2003:

**2.1.** Innanzitutto, fin dall'art. 1 della Costituzione viene stabilito il principio dell'organizzazione decentrata della Repubblica.

Tale affermazione, in un quadro in cui il decentramento resta prevalentemente amministrativo, ha comunque un importante valore simbolico, perché sottolinea comunque una svolta di rilievo nel ruolo assegnato alle collettività territoriali in Francia. Una svolta in senso partecipativo delle amministrazioni locali, che senza mettere in discussione il principio dell'unità della Nazione, ne favorisce lo sviluppo in senso autonomistico.

**2.2.** Una novità di particolare rilievo è rappresentata dal riconoscimento del potere di sperimentazione.

La riforma costituzionale introduce l'art. 37-1 in base al quale la legge e il regolamento potranno introdurre, per un oggetto e un tempo limitato, disposizioni a carattere sperimentale, vale a dire norme particolari che derogano alla norma generale, che possono essere applicate a determinate realtà. La nuova disposizione costituzionale è stata giudicata ammissibile con alcune limitazioni dal

---

Congresso del Parlamento - anziché al referendum - che ha deliberato a Versailles il 17 marzo scorso, approvando con 584 voti a favore (dell'UMP e dell'UDF) e 278 contrari (quelli della sinistra) la legge costituzionale. Il Consiglio costituzionale, adito da sessanta senatori socialisti, con decisione n.2003-469 del 26 marzo 2003, si è dichiarato incompetente a pronunciarsi su una revisione costituzionale.

*Conseil Constitutionnel*<sup>12</sup> e dal Consiglio di Stato. Al riguardo occorre sottolineare che la pratica della sperimentazione temporanea di disposizioni in deroga alle norme di legge ha sempre sollevato riserve, in quanto in deroga al principio di riserva di legge. La sua costituzionalizzazione, copre una lacuna, consentendo all'esecutivo di poter utilizzare il potere regolamentare per introdurre alcuni aggiustamenti a normative dichiarate sperimentali. Evidentemente, per assicurarne la legittimità, si gioca sulla temporaneità della sperimentazione.

**2.3.** Nel quadro di una opportuna specializzazione delle attività parlamentari, in conformità con quanto stabilito dall'art. 24 Cost., in base al quale il Senato assicura la rappresentanza delle collettività territoriali della Repubblica, è stato modificato il secondo comma dell'art. 39 Cost., con l'introduzione di un comma in base al quale i progetti di legge il cui oggetto principale riguarda l'organizzazione delle collettività territoriali e i progetti di legge relativi alle istanze rappresentative dei francesi all'estero sono sottoposti in primo luogo al Senato.

Ovviamente rimane impregiudicato il potere di emendamento del Governo e dell'Assemblea Nazionale, ai sensi dell'art. 44, comma primo. Una soluzione pragmatica che va nel senso di rafforzare il bicameralismo differenziato, valorizzando il ruolo del Senato, che per le modalità di elezione e durata del mandato presenta nei suoi membri un'approfondita conoscenza delle diverse realtà territoriali.

**2.4.** Dal punto di vista politico la novità più importante della riforma costituzionale del 2003, è rappresentata dalla riscrittura dell'art. 72. L'elemento di maggior rilievo è rappresentato dalla costituzionalizzazione delle Regioni; viene, quindi, affermato in Costituzione il principio di sussidiarietà e il riconoscimento di un diritto di sperimentazione per le collettività territoriali, analogo a quanto previsto per le leggi e i regolamenti statali.

---

<sup>12</sup> Si richiama in particolare la *Décision del Conseil Constitutionnel n.93-322* del 28 luglio 1993, J.O. 30 luglio 1993, relativa agli *Etablissement publics universitaires*



Con la riformulazione dell'art. 72, comma primo, della Costituzione, le Regioni, istituite come collettività territoriali con legge ordinaria, fin dal 1982 entrarono a far parte della Costituzione, assieme ai Comuni, ai Dipartimenti, alle collettività territoriali a Statuto particolare, nonché alle "collettività" d'oltremare che sostituiscono quelli che in precedenza erano definiti "territori" d'oltremare. Il riferimento alle "collettività" d'oltremare, in luogo dei "territori" d'oltremare, ha un significato simbolico, perché indica a tutti gli effetti la piena parità di quei territori lontani con la Francia metropolitana.

Un'altra importante modifica introdotta dal nuovo testo dell'art. 72 è rappresentata dall'affermazione, per la prima volta in Costituzione, del *principio di sussidiarietà* che tende a definire il tenore e la portata del principio del decentramento, affermato all'art. 1 Cost<sup>13</sup>. In base a tale principio, le collettività territoriali, alle quali il terzo comma dell'art. 72 attribuisce il potere regolamentare, nell'ambito delle competenze stabilite dalla legge, hanno così lo strumento per poter prendere le decisioni pertinenti su tutte le competenze che possono essere meglio realizzate al loro livello. L'applicazione di questo principio viene resa effettiva proprio dalle previsioni dell'art. 37-1, richiamato in precedenza.

Al riguardo la Relazione illustrativa di accompagnamento del progetto di legge costituzionale richiama: *"le sperimentazioni previste da questo articolo permetteranno di determinare efficacemente il livello adeguato per l'esercizio di questa e quella competenza"*.

Altro passaggio, indicativo del tradizionale pragmatismo francese, è rappresentato dal quarto comma dell'art. 72 il quale introduce, per le collettività territoriali, il potere di derogare alle condizioni stabilite da una legge organica, per un oggetto e una durata limitata, alle disposizioni legislative – ad esclusione delle norme che definiscono le condizioni essenziali di esercizio di una libertà pubblica

<sup>13</sup> Nel diritto italiano il tema della sussidiarietà è stato trattato in genere dai costituzionalisti. *Ex multis* si segnala, ANTONINI L., *Sussidiarietà fiscale*, Guerini e Associati, Milano, 2005. Il lavoro è di particolare interesse perché il prof. Antonini è un costituzionalista particolarmente impegnato sul versante tributario. L'esperienza dell'autonomia tributaria italiana è stata oggetto d'interesse anche in Francia: cfr. BLANC J., *Un modèle latin méridional d'autonomie fiscale des collectivités locales*, in *Revue française de Finances Publiques*, 2003, 1, pp. 81 e ss.

o di un diritto costituzionalmente garantito – o regolamentari relative all’esercizio delle loro competenze. Si tratta del riconoscimento di un vero e proprio diritto di sperimentazione per le collettività locali, analogo a quanto previsto per l’amministrazione centrale dall’art. 37-1 Cost. richiamato in precedenza<sup>14</sup>.

Questo aspetto assume un rilievo particolare, nel quadro della costituzionalizzazione di una rete di autonomie territoriali dinamica stabilito dalla riforma costituzionale; difatti, indica nella “sperimentazione” estesa a livello decentrato l’obiettivo costituzionale di favorire una modernizzazione complessiva del modello di Stato, nel quale il sistema delle autonomie territoriali rappresenta un elemento centrale.

**2.5.** Le collettività territoriali e i *referendum*. Un’altra novità significativa è rappresentata dall’introduzione dell’art. 72-1 con il quale viene stabilito, oltre ad un diritto di petizione - che consentirà agli elettori di ogni collettività territoriale di ottenere l’iscrizione all’ordine del giorno dell’Assemblea deliberante della collettività di appartenenza, di ogni questione relativa alle sue competenze, ivi compresa l’indizione di un referendum.

Pertanto l’iniziativa referendaria è attribuita sia alle collettività territoriali che possono sottoporre alla decisione degli elettori progetti di delibere o di atti relativi alle loro competenze; sia allo Stato che può, nel caso della creazione di una collettività territoriale dotata di statuto particolare o di modifica della sua organizzazione e dei suoi confini, stabilire per legge di consultare gli elettori delle collettività interessate.

**2.6.** Autonomia fiscale. Al fine di consolidare il principio di libera amministrazione che presuppone che le collettività territoriali dispongano delle risorse finanziarie necessarie all’esercizio delle loro funzioni, l’art. 72-2 stabilisce il principio della garanzia delle risorse e della loro libera disposizione, quale esplicitazione del

<sup>14</sup> Per un approfondimento di questa tematica di grande interesse si rinvia a PONTIER J.-M., *L’experimentation et les collectivités locales*, in *Revue administrative*, 2001, 320, pp.169-177.

riconoscimento dell'autonomia fiscale e finanziaria.

A ben vedere la riforma, pur mantenendo il tradizionale impianto unitario dello Stato francese, ha determinato tuttavia un cambiamento *profondo dell'assetto istituzionale dello Stato; favorendo un decentramento amministrativo, caratterizzato da organi di governo rappresentativi, eletti dalle popolazioni amministrate.*

Un modello autonomistico in cui l'autonomia fiscale copre mediamente il 70% della spesa totale. Certo, il Governo mantiene una funzione di controllo sugli enti territoriali, a partire dai Comuni, attraverso la presenza nell'Amministrazione di un proprio funzionario: l'equivalente dei segretari comunali italiani, con poteri di indirizzo e controllo dell'apparato amministrativo e dell'attività di gestione simili a quelli tipici dei segretari comunali italiani, prima delle riforme dell'ultimo ventennio, che ne hanno di fatto messo in discussione la funzione.

Ad ogni modo un processo riformatore avviato nel 2003 e conclusosi con la riforma costituzionale del 2009, che ha coinvolto i principali organi costituzionali, a partire dal presidente della Repubblica, a partire dal Consiglio superiore della magistratura, fino alla riforma del *Conseil constitutionnel*. Tuttavia, con una significativa differenza rispetto al processo di riforme costituzionali che aveva coinvolto l'Italia fra il 1999 e il 2000; conclusosi con il referendum confermativo del 2001.

In Italia la spinta alle riforme costituzionali, rispondeva ad esigenze in prevalenza di tipo politico, con l'obiettivo di offrire una copertura costituzionale al decentramento amministrativo (avviato con la legge Bassanini degli anni '90 del secolo scorso), dagli incerti confini rispetto a materie coperte da riserva di legge<sup>15</sup>. Un decentramento accompagnato dallo svuotamento di gran parte della legislazione statale, con un parallelo decentramento della spesa, di dimensioni amplissime.

---

<sup>15</sup> Quando si fa riferimento al complesso di riforme amministrative che sarebbe culminato con l'approvazione della Legge Costituzionale n.3 del 1999 ed il successivo Referendum confermativo del 2001, il pensiero va alle c.d. Leggi Bassanini (D.lgs. n.112, 31 marzo 1998, "Conferimento di funzioni dello Stato alle Regioni e agli enti locali", in G.U., 21 aprile 1998, n.92); D.lgs. n.300, 30 luglio 1999, "Riforma dell'organizzazione del governo", in G.U., 1/5/2001, n.104).

Questo accadeva lasciando sullo sfondo, irrisolto, il problema del coordinamento del nuovo modello di decentramento finanziario (c.d. “federalismo fiscale”) con l’impianto dello Stato, che rimaneva sostanzialmente unitario. A partire dalle regole di governo della finanza pubblica, definite, con qualche ambiguità di troppo, come espressione di potestà legislativa concorrente nell’art. 117 della Costituzione; tuttavia stabilite ai sensi dell’art. 119 dalla legge statale di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario.

Il tutto all’interno di un quadro istituzionale in cui il trasferimento dei principi costituzionali sul piano normativo, finalizzato a dare attuazione al processo di decentramento, era tuttavia privo di strumenti sanzionatori nel caso di sviamento rispetto a quanto stabilito dai medesimi principi<sup>16</sup>. Un profilo di criticità obiettivo, messo in evidenza sin dal primo tentativo di riforma del Titolo V della seconda parte della Costituzione<sup>17</sup>, approvato dal Parlamento nella 14<sup>a</sup> legislatura e non confermato dal referendum dell’autunno 2006<sup>18</sup>.

### **3. Le riforme costituzionali del 2003 e del 2009 anticipano la riforma delle collettività territoriali**

Il processo di riforma costituzionale francese aveva seguito, nel corso del tempo, coordinate diverse. Non è questa la sede per affrontare neppure approssimativamente gli aspetti più significativi del processo di riforma che ha investito in Francia, nei primi anni di questo secolo, l’impianto della Costituzione della quinta Repubblica.

<sup>16</sup> Per un’analisi comparata di alcuni aspetti dell’avvio delle Città metropolitane in Francia e in Italia cfr. PINTO F., *Le Città metropolitane in Francia e in Italia o delle convergenze parallele. Perché mi piace il sistema italiano*, in *www.federalismi.it*, 3, 17 novembre 2014.

<sup>17</sup> Sullo sfilacciamento prodotto da una serie di riforme istituzionali, territoriali, parziali, spesso contraddittorie, non coordinate al sistema, si rinvia alle considerazioni di VETRITTO G., *L’Italia da rammendare. Legge Delrio e ridisegno del sistema delle autonomie*, in *Riv. giur. Mezzogiorno*, 2016, 1, pp. 152 e ss.

<sup>18</sup> Già in quell’occasione l’ACOF, vale a dire l’Alta Commissione sul federalismo fiscale nominata dal governo di centro-destra per dare attuazione alla riforma del Titolo V della Costituzione, aveva incontrato notevoli difficoltà, nella ricerca di un punto di equilibrio sul tema della perequazione delle risorse da assicurare ai territori, in funzione della diversa capacità fiscale per abitante, regolata con una chiarezza che non si prestava ad interpretazioni dall’art. 119 della Costituzione nel testo novellato nel 2001.

Vi è, tuttavia, un aspetto che rende di particolare interesse quel modello, specie se lo si confronta con l'analogo percorso riformatore italiano dell'ultimo triennio. Anche in Francia la riforma costituzionale del 2009 ha cercato di rendere più immediata ed efficace la funzione di governo, con alcuni correttivi che vanno ad incidere sul nocciolo duro della Costituzione del 1958, modificandone gli assetti in misura tutt'altro che marginale.

Un processo riformatore che va a completare la riforma costituzionale del 2003, che aveva avviato un processo di decentramento politico-amministrativo incentrato sul rapporto Dipartimenti-Regione che, per le modalità, rappresenta una svolta nella tradizione costituzionale della "*République*".

Una riforma, va detto, gradualista, attenta agli equilibri complessivi, ben più riflessiva rispetto all'analogo percorso riformatore che aveva investito, nel passaggio tra il '900 e il nuovo millennio, la Costituzione italiana del 1948<sup>19</sup>.

Innanzitutto, il mandato del presidente della Repubblica è stato ridotto da sette a cinque anni; a questo va aggiunto che, dopo la riforma del 2009, l'Assemblea nazionale viene rinnovata automaticamente subito dopo l'elezione del nuovo Capo dello Stato.

Questo schema ha rafforzato i poteri dell'esecutivo, perché di fatto impedisce la coabitazione tra un Presidente della Repubblica eletto a suffragio universale diretto ed una maggioranza parlamentare di segno politico diverso<sup>20</sup>.

<sup>19</sup> Non è questa, ovviamente, la sede per un'analisi approfondita del processo di riforme istituzionali che ha investito il testo della Costituzione del 1948, su cui sono chiamati ad esprimersi i costituzionalisti. In questa sede ci si può limitare ad osservare che la riforma del Titolo V della Costituzione decentra dal punto di vista legislativo una serie di competenze appartenenti precedentemente alla legislazione dello Stato, senza preoccuparsi degli effetti che questo spostamento di potere, prima ancora che di funzioni, avrebbe determinato sugli equilibri rappresentati nella prima parte della Costituzione; a partire dalla funzione del Parlamento e dal complesso di garanzie costituzionali che ruotano intorno al modello di democrazia parlamentare eletta su basi proporzionali, che esso rappresenta. In buona sostanza quello che i costituzionalisti definiscono il "nocciolo duro" della Costituzione, i cui equilibri non possono essere compromessi per fatti concludenti attraverso modifiche di altre parti della Costituzione non coordinate al sistema. Un altro aspetto di rilievo è rappresentato dall'affievolimento del quadro di garanzie, proprio del principio di unità della finanza pubblica, stabilito nella prima parte della Costituzione: una criticità evidenziata dallo svuotamento del principio di perequazione nella finanza locale, nell'attuazione del cd. "*Federalismo fiscale*". Un elemento di criticità ulteriore, che evidenzia l'inadeguatezza dell'attuale modello di sindacato sulla costituzionalità delle leggi, incentrato esclusivamente attraverso il filtro di un giudizio incidentale.

<sup>20</sup> Una conferma a queste osservazioni viene proprio dalla recentissima elezione del nuovo Capo

Un punto di equilibrio, quest'ultimo, qualificante della Costituzione della quinta Repubblica, disegnata nel 1958 dal prof. Duverger, perché in caso di coabitazione rafforzava significativamente il ruolo dell'Assemblea Nazionale, vale a dire della Camera dei deputati.

Tuttavia, questo nuovo assetto del potere politico presenta due correttivi importanti sotto il profilo delle garanzie del sistema.

Anzitutto, come detto, la riduzione del mandato del presidente Repubblica da sette a cinque anni; indi una profonda modifica del Consiglio superiore della magistratura, al fine di assicurare all'Organo di autogoverno dei giudici di maggiore autorevolezza, nonché indipendenza alla funzione giurisdizionale (dal 2009 Il Ministro Guardasigilli non ne fa più parte e anche le nomine dei magistrati del pubblico ministero, salvo i vertici, sono di competenza esclusiva del CSM).

A questo elemento, non trascurabile, si aggiunge l'introduzione del sindacato di costituzionalità diffuso di tipo incidentale, sul modello italiano, che va ad integrare quello diretto, ad iniziativa della minoranza parlamentare, che caratterizza da alcuni decenni il *Conseil Constitutionnel*. Con ricadute positive sotto il profilo del rapporto tra i principi costituzionali che regolano l'esercizio della potestà legislativa in campo tributario e la discrezionalità del legislatore, delimitata appunto da tali principi.

Ma questo non è tutto. Nel 2009, come anticipato, la Francia aveva modificato profondamente la fiscalità territoriale, sostituendo la citata "*taxe professionnelle*", un'imposta a carico delle imprese e delle attività professionali e di lavoro autonomo, in parte fondiaria ed in parte legata al reddito, con la CET (*contribution économique territoriale*), che per la componente relativa al "valore aggiunto economico" (CVAE, *côtisation sur la valeur ajoutée*) aveva adottato un modello di derivazione dall'IRAP italiana; tuttavia molto meno oneroso e distorsivo della concorrenza, specie per le attività minori<sup>21</sup>.

---

dello Stato francese, il Presidente Macron. Questa ha determinato un profondo rimescolamento delle principali famiglie politiche transalpine ed ha consentito l'affermarsi di una nuova "maggioranza presidenziale", autonoma rispetto alle tradizionali maggioranze di destra e di sinistra.

<sup>21</sup> Anche la CET non è priva di inconvenienti, posti in rilievo dalla dottrina. In particolare vengono messi in discussione due aspetti: innanzitutto una certa complessità amministrativa nella

Dunque, il punto di partenza per un nuovo assetto delle comunità territoriali era partito in Francia con il piede giusto, vale a dire con una riforma della fiscalità locale, i cui effetti sono stati seguiti nel tempo con particolare attenzione dal Senato che, come noto, nelle istituzioni della quinta Repubblica rappresenta le comunità territoriali<sup>22</sup>.

Una fiscalità propria stabile ed efficiente rappresenta, infatti, uno snodo cruciale, assieme ad adeguati ammortizzatori fiscali a carico dello Stato nella fase transitoria, per qualsiasi riforma delle istituzioni locali che non sia frutto di spinte politiche contingenti ed abbia alla base una visione di sistema<sup>23</sup>.

Queste condizioni, come vedremo, accompagneranno nel corso di un decennio di sperimentazioni, basate su scelte volontaristiche e schemi flessibili, l'avvio prima ed il consolidamento poi delle "métropoles", comunità territoriali necessarie, quindi non più stabilite su base volontaristica, caratterizzate da organi rappresentativi, eletti, a partire dal 2020, a suffragio universale.

A tal fine, occorre anzitutto chiarire che la storia del decentramento amministrativo in Francia si caratterizza per la prevalenza del potere centrale su

---

determinazione della quota relativa alla CVAE, vale a dire del calcolo della parte d'imposta determinato dal valore aggiunto economico dell'attività; una riserva che tuttavia non inficia il giudizio favorevole della dottrina su questa parte dell'imposta. La seconda riserva riguarda le sperequazioni determinate dalla mancata riforma della quota della CET calcolata sul valore locativo degli immobili, impiegati in un'attività produttiva. Si tratta di un rilievo critico comprensibile, che tuttavia potrebbe essere risolto nel corso del tempo. Il problema che ha reso impossibile riformare la parte della CET calcolata sul valore locativo è dovuto al fatto che lo Stato si è già accollato una quota consistente del gettito dell'imposta per contenerne l'impatto sulle attività minori. Su questo tema cfr. TOULEMONT B., *La taxe professionnelle, un impôt imbécile, la CET, un impôt intelligent?*, in *Revue Française de Finances Publiques*, 2015, 131, pp. 23 ss.

<sup>22</sup> Per un approfondimento di queste tematiche, con riguardo all'esperienza francese, mi permetto di rinviare all'articolo, scritto a quattro mani con VILLANI S., dal titolo: *Look at abroad! Lezioni per l'Italia da alcune esperienze europee di tassazione locale delle attività produttive*, in *Dir. Prat. Trib. Int.*, 2014, 3, pp. 878-954.

<sup>23</sup> Il tema della fiscalità locale è un tema particolarmente sentito in Francia in cui il tradizionale impianto unitario della Stato è affiancato da un'autonomia amministrativa di entrata e di spesa, implementata con grande equilibrio, facendo ampio uso di sperimentazione, a partire dagli anni '70 del secolo scorso, fino alle riforme costituzionali del 2003 e del 2009. In questo contesto si inserisce l'attenzione dei parlamentari ed in particolare del Senato sul processo legislativo che riguarda le autonomie locali e sugli eventuali profili di illegittimità costituzionale che ogni nuova legge potrebbe presentare; interrogando sul punto, in via preventiva, il *Conseil Constitutionnel*. Su questo specifico argomento si rinvia alla recente rassegna delle decisioni del *Conseil* al riguardo. Vedi DAIMALLAH H., *La péreuation entre les collectivités territoriales dans la Jurisprudence du Conseil Constitutionnel*, in *Revue Française de Finances Publiques*, 2015, 131, pp. 303 e ss.

quello delle collettività locali.

L'art. 72 Cost. definisce collettività territoriali (*collectivités territoriales*) della Repubblica i comuni, i dipartimenti, le regioni, le collettività a statuto particolare e le collettività d'oltremare. In specie, sono tre le categorie principali di collettività territoriali di diritto comune, vale a dire Comuni, Dipartimenti e Regioni; la loro consistenza numerica dipende dalla dimensione delle unità che le compongono, anche se il regime giuridico di ciascuna categoria è omogeneo.

Benché il principio del decentramento sia riconosciuto a livello costituzionale, all'art. 1 della Costituzione, che definisce l'organizzazione della Repubblica, per l'appunto, "decentralizzata", tuttavia l'assenza di un criterio di riparto enumerato rende la Francia un Paese a decentramento apparentemente debole, specie se interpretato alla luce dei principi che caratterizzano il sistema delle autonomie territoriali in Italia, dopo la riforma del Titolo V della Costituzione del 2001. Semplicemente un modello diverso, caratterizzato da un percorso di sviluppo di tipo evolutivo, più flessibile di quello italiano ed oggi più facilmente adattabile al processo di sussidiarietà ascendente in corso, nell'attuale fase di consolidamento dell'Unione europea dopo la crisi finanziaria del 2008/2009 e quella dei debiti sovrani immediatamente successiva.

Un sistema di autonomie territoriali che, proprio per i suoi connaturati elementi di flessibilità" può essere ricondotto allo schema dei sistemi a rete", dotato di una fiscalità propria che copre mediamente almeno il 70% della spesa; una flessibilità che ha favorito lo sviluppo di accordi, per gestire in comune alcuni servizi, con risparmio di costi e maggiore efficienza gestionale: assicurando, per questa via, un buon livello di autonomia ed efficienza<sup>24</sup>.

<sup>24</sup> Questo aspetto, è particolarmente presente nel dibattito sul funzionamento della finanza locale, a partire dalla necessità di una riforma che si collochi nella prospettiva del cambiamento, che ha investito i modelli di rappresentanza degli interessi diffusi e i meccanismi decisionali al riguardo, in seguito al processo di mondializzazione dell'economia. È, pertanto, interessante notare come in una società retta da un modello di Stato che è nato e si è consolidato nel corso del tempo intorno ad un modello unitario forte, il tema delle autonomie si sia sviluppato senza complessi, lungo un versante amministrativo nel quale, a livello locale, è più semplice introdurre elementi partecipativi efficienti. D'altra parte, la crisi finanziaria degli ultimi anni ha evidenziato tutti i limiti e i rischi cui può condurre un liberismo dominato dagli interessi, piuttosto che declinato dalle leggi. La necessità di un coordinamento dei diversi livelli di decentramento, di entrata e di spesa, risponde ad esigenze di



Nella letteratura italiana, l'assenza di una precisa enumerazione delle competenze degli enti territoriali è stata quasi sempre interpretata, con riferimento all'esperienza francese come elemento caratterizzante di un modello di decentramento amministrativo, espressione di una autonomia debole, fortemente condizionata dal potere di supremazia dello Stato tipico dell'ordinamento statale francese<sup>25</sup>. Ma occorre non perdere di vista che l'assenza di enumerazione per materie ha rappresentato la strada maestra di un decentramento di funzioni che si è andato consolidando nel tempo e spiega le ragioni per cui all'interno dell'impianto unitario dello Stato francese, il sistema delle autonomie, abbia visto crescere competenze ed attribuzioni, in funzione di un accrescimento della democrazia partecipata.

Una condizione che non sempre è dato di riscontrare nel nostro sistema di enti territoriali, penalizzato dai condizionamenti della spesa storica, che amplifica le sperequazioni prodotte da risorse insufficienti, che relega il principio autonomistico in un empirico scarsamente aderente alla realtà.

Con la riforma costituzionale del 2003 e la legge 2004-809 del 13 agosto 2004, concernenti le libertà e responsabilità locali, è stato introdotto il principio del "capofila", in base al quale *"quando l'esercizio di una competenza necessita del concorso di varie collettività territoriali, la legge può autorizzare una di esse o un raggruppamento delle stesse ad organizzare le modalità della loro azione comune"* (art. 72, comma 5, Cost.).

---

razionalità ed efficienza, che non è detto che non possano realizzarsi all'interno di un processo autonomistico. Un percorso rispettoso delle esigenze di coordinamento, che emergono non soltanto a livello dei singoli Stati nazionali, ma costituiscono una delle risposte necessarie per far riprendere un percorso di sviluppo armonico e di crescita economico-sociale dell'Unione europea e degli Stati che ne fanno parte. Sui profili di questo processo istituzionale che riguardano il tema della riforma della finanza locale in Francia si rinvia all'interessante articolo di BOUVIER M., *L'autonomie financière locale en France: illusion o refondation?*, in *Revue Française de finances publiques*, 2016, 133, pp. 91 e ss.

<sup>25</sup> Non vi è dubbio che questa ispirazione era ben presente al costituente francese del 1958, il cui primo obiettivo era quello di riaffermare l'unità della nazione come valore costituzionale supremo. Basta riflettere ai drammi che hanno attraversato la storia della Francia dall'estate del 1939 fino alla primavera del 1945, non inferiori alle analoghe vicende che hanno sconvolto l'Italia in quegli stessi anni, per rendersi conto che l'ispirazione unitaria della Costituzione della quinta Repubblica, dopo l'incapacità della quarta Repubblica di portare al termine negli anni '50 il processo di decolonizzazione, esprimeva la rivendicazione profonda ed orgogliosa di una nazione distrutta dalla guerra e da cinque anni di occupazione tedesca.

Una novità apparentemente minore, tuttavia di grande rilievo per avviare una razionalizzazione della ripartizione della popolazione sulla base dei comuni, che in Francia sfiora le 37.000 unità.

Poi l'approvazione della legge 2010-1563 del 16 dicembre 2010 di riforma delle collettività territoriali ha fissato un nuovo dispositivo normativo per la chiarificazione della ripartizione delle competenze tra i diversi livelli di amministrazione locale.

Il primo tentativo di introdurre l'istituto della *métropole* nell'ordinamento locale francese, risale proprio a tale legge. Difatti, a seguito di quest'ultima solamente *Nice-Côte d'Azur* scelse la trasformazione in *métropole*, così sostituendo la nuova *métropole* alla precedente Comunità Urbana (CU); il che, peraltro determinò la contestuale fusione nel nuovo ente di altre Comunità di Comuni (CC) limitrofe.

Una scelta che non deve stupire, proprio per le caratteristiche territoriali e l'equilibrio socioeconomico della comunità urbana di Nizza e di molte altre comunità urbane del Dipartimento (Nizza-Costa azzurra) che avevano favorito l'aggregazione.

Ricordiamo, infatti, che il precedente rapporto della commissione Balladur, nel marzo del 2009, in parte anticipando le leggi del 2010 e del 2014, propose che le "*métropoles*" diventassero "comunità territoriali" nel senso della Costituzione, con poteri estesi. Una scelta politica precisa, il cui obiettivo era quello di rappresentare un contraltare rispetto al potenziamento delle funzioni delle Regioni, avviato dalla riforma costituzionale del 2003<sup>26</sup>. L'attribuzione alle *métropoles* di un proprio territorio, coincidente con quello dei comuni che entravano a farne parte, aveva, tra gli altri, l'obiettivo di rimarcare la tradizionale ripartizione del territorio della Repubblica tra la nazione e i comuni; quindi il ruolo di enti di decentramento amministrativo dei Dipartimenti e delle Regioni.

In particolare, il Rapporto si proponeva di creare prima dell'anno 2014 un primo gruppo di *métropoles* (Lione, Lilla, Marsiglia, Bordeaux, Tolosa, Nantes, Nizza,

---

<sup>26</sup> Su questa esigenza di mantenere un rapporto equilibrato all'interno del sistema delle autonomie, evitando che fosse troppo sbilanciato a livello delle Regioni, cfr. MARCOU G., *Le Città metropolitane nella riforma dell'assetto territoriale francese*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 3, 17 novembre 2014.

Strasburgo, Rouen, Tolone e Rennes); a queste avrebbero potuto aggiungersi, facoltativamente, sulla base del principio della scelta volontaria, altre comunità, con il consenso, tuttavia, dei Comuni, del Dipartimento e della Regione coinvolti. Le *métropoles* avrebbero, di fatto, assunto le caratteristiche di comunità locali a statuto particolare esercitanti non solo le competenze dei Comuni, ma anche quelle devolute ai Dipartimenti.

Ma la citata legge del 16 dicembre 2010 ha riconosciuto la "*métropole*" come un ente locale di tipo consorziale, piuttosto che come una "comunità territoriale", con poche competenze in più rispetto alle "comunità urbane", demandando ai comuni la decisione sulla creazione della "*métropole*". Il risultato fu, per le ragioni su cui ci siamo soffermati in precedenza, la creazione di una sola "*métropole*", quella di Nizza.

#### **4. La legge MAPTAM (Modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles) istituisce le Métropoles: le attribuzioni fiscali delle Métropoles**

Con la cosiddetta legge MAPTAM (*Modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles*) del 27 Gennaio 2014 il legislatore francese ha reso, viceversa, obbligatoria la trasformazione in *métropoles* di diritto ordinario degli otto enti pubblici di cooperazione intercomunale (EPCI), comprendenti rispettivamente le città di *Bordeaux, Toulouse, Lille, Nantes, Strasbourg, Rennes, Grenoble e Rouen*<sup>27</sup>.

Gli EPCI di *Brest e Montpellier* avevano, viceversa, facoltà di acquisire lo stesso status, previa consultazione e votazione qualificata dei consigli municipali interessati. Nell'uno e nell'altro caso l'esito è stato favorevole. Sicché il primo di gennaio del 2015 le *métropoles* di diritto ordinario erano undici; la trasformazione della CU della *Grand Nancy* nel luglio del 2016 ha portato il numero a dodici.

Ad ogni modo il processo legislativo dal 2010 in poi appare piuttosto indietro

<sup>27</sup> Per una puntuale analisi della legge MAPTAM, del 27 gennaio 2014, istitutiva delle *Métropoles*, cfr. CORNELI V., *Francia: il nuovo modello di decentramento e la riforma dell'azione pubblica*, in [www.forum costituzionale.it](http://www.forum costituzionale.it).

rispetto agli ambiziosi obiettivi del rapporto Balladur; tuttavia, esso ha contribuito in maniera significativa alla dinamica istituzionale avviata con la legge *Chèvenement* del 1999 e con i suoi decreti attuativi.

Difatti, le *métropoles* di diritto ordinario sono degli EPCI (*établissement public de coopération intercommunale*) di progetto, a fiscalità propria e a fiscalità professionale unica. Esse possiedono competenze rinforzate rispetto alle classiche "intercomunalità". Si tratta, in sostanza, di una cooperazione tra Comuni che non si basa sulla mera gestione congiunta di Servizi Pubblici Locali, bensì su un progetto comune di sviluppo del territorio. Pertanto, i Comuni aderenti devono trasferire obbligatoriamente alla *métropole* le funzioni afferenti a sei principali aree tematiche: vale a dire sviluppo e pianificazione economica, sociale e culturale; pianificazione dello spazio metropolitano; politiche abitative; *politique de la ville*; gestione dei servizi di interesse collettivo; protezione e valorizzazione dell'ambiente e politiche dello stile di vita.

Peraltro, tramite accordi alle funzioni derivate dai Comuni i Dipartimenti possono altresì trasferire alle *métropoles* le proprie competenze nel campo dell'azione sociale, della viabilità e della promozione all'estero del territorio. Le Regioni è possibile trasferiscano quelle nel campo dell'edilizia scolastica e dello sviluppo economico.

L'ente istituzionale preposto al governo e al coordinamento della *métropole* è la *conférence métropolitaine*, presieduta di diritto dal presidente del consiglio della *métropole*, che comprende tutti sindaci dei Comuni membri. Le *métropoles* sono poi dotate di un *conseil de développement* (costituito da rappresentanti di vari settori dell'economia e della società) con funzioni consultive. I Comuni, in quanto enti a fiscalità propria, trasferiscono i poteri fiscali concernenti alcune imposte alla *métropole*. Pertanto, quest'ultima determina le aliquote in vigore sull'intero territorio dell'EPCI.

Chiariamo, infatti, a tal riguardo che la fiscalità professionale unica propria della *métropole* determina, da un lato, una sostanziale sovrapposizione ai Comuni; perché, di fatto, essa può stabilire delle aliquote aggiuntive sulle *taxes ménages*

(vale a dire le imposte comunali sugli immobili e sui terreni che colpiscono soprattutto le famiglie). Dall'altro, determina anche una completa sostituzione ai Comuni, perlomeno per quel che concerne le cd. *impôts économiques* (vale a dire le imposte locali sulle attività produttive).

Ciò che si vuole qui evidenziare è anzitutto l'impatto che tale trasferimento di poteri fiscali produce sulla composizione del finanziamento di questi enti.

Sulla base dei dati relativi alle entrate contenute nei bilanci preventivi (principali) per il 2015 delle *métropoles* di *Toulouse*, *Bordeaux* e *Nantes* è stato osservato, ad esempio, che per quel che concerne il funzionamento, la componente principale è costituita da imposte e tasse, con una quota sempre maggiore del 50%. Viceversa, il finanziamento derivante dai trasferimenti (principalmente statali) è pari a massimo un terzo del budget (nel caso di *Bordeaux*).

I dati risultano ancora più bassi per quel che concerne, invece, la sezione investimento, posto che in tal caso la quota relativa ai trasferimenti non supera il 12% nel caso di *Nantes*. La componente fiscale rileva in maniera significativa nel caso in cui si considerino gli eventuali *budget* annessi a quello principale; vale a dire servizi come la raccolta e il trattamento dei rifiuti domestici e il TPL (vale a dire il trasporto pubblico locale), che difatti sono finanziati da apposite tasse.

Se guardiamo, infatti, alla sola parte fiscale del bilancio principale e dei bilanci annessi, appare chiaro che il contributo maggiore in termini di gettito complessivo è dato dalle "tasse fondiari e di abitazione", con una quota sempre superiore al 30%, nonché dal "*versement transport*", vale a dire una tassa applicata sul monte stipendi delle aziende con più di nove dipendenti, volta a finanziare il TPL. Sicché, con riguardo alle *métropoles* di *Toulouse*, *Bordeaux* e *Nantes* il TPL non supera il 30% circa.

Viceversa, se prendiamo in considerazione il contributo fornito dalla TEOM, la tassa che finanzia la raccolta e lo smaltimento dei rifiuti, esso si attesta intorno al 13% del gettito complessivo. La citata CVAE (*cotisation sur la valeur ajoutée*), vale a dire la principale delle *impôts économiques*, un'imposta di tipo progressivo applicata alla cifra d'affari delle imprese, contribuisce per il 10% circa del gettito

complessivo.

Le altre imposte contribuiscono in modo evidentemente minore; basti pensare alla TASCOM (la tassa gravante sulle superfici commerciali) che porta un contributo che oscilla tra l'1 e il 2% e la quota spettante alle *métropoles* dell'"imposta forfettaria sulle imprese di rete", che non arriva all'1%, perlomeno nelle *métropoles* di *Toulouse, Bordeaux e Nantes*.

Come rilevato dalla dottrina francese al riguardo, il processo riformatore avviato intorno alle *métropoles*, a partire dal 2010, rappresenta solo un aspetto del più ampio rinnovamento che è in corso in Francia circa l'organizzazione dei territori.

In Francia, infatti, il territorio è diviso tra lo Stato, che incarna la nazione, e il Comune, che rappresenta le comunità locali. I Dipartimenti, istituiti dopo la rivoluzione, e le Regioni, assai più di recente, non hanno un loro territorio, essendo enti di decentramento amministrativo in senso stretto, ancorché di notevole rilievo.

L'aumento di poteri delle Regioni dall'inizio degli anni 2000, nonché l'affievolimento del ruolo dei Dipartimenti, hanno parzialmente modificato lo schema tradizionale incentrato su due poli: lo Stato e il Comune<sup>28</sup>.

In buona sostanza, l'istituzione delle metropoli risponde a due differenti esigenze, che si integrano a vicenda; la prima, quella di ridurre le inefficienze e i costi di un sistema di decentramento basato su circa 37.000 comuni; una cifra cinque volte maggiore rispetto al numero dei comuni italiani, per due nazioni che hanno popolazione sostanzialmente equivalente.

Si aggiunga che secondo i dati più recenti dell'INSE, vale a dire dell'Istituto nazionale di statistica francese, l'83% della popolazione è urbanizzata; in questo senso l'istituzione delle *métropoles* ha lo scopo di far compiere un salto di qualità alle aggregazioni volontarie di comuni, prima richiamate, in modo da assorbire intorno alle nuove *métropoles*, il maggior numero possibile di comuni piccoli e

<sup>28</sup> Per una prima analisi del processo di riforma dell'assetto territoriale in Francia cfr. le interessanti riflessioni del prof. Marcou in cui, accanto ad un giudizio sostanzialmente positivo sulle nuove *Métropoles*, si affiancano anche una serie di riserve sull'espansione del ruolo politico della Regione. In questo senso le Città metropolitane potrebbero rappresentare un elemento di riequilibrio, razionalizzando le funzioni delle collettività territoriali, in controtendenza rispetto al tradizionale frazionamento comunale francese. Cfr. MARCOU G., *Le Città metropolitane nella riforma dell'assetto territoriale francese*, op. cit.

piccolissimi.

Il secondo motivo, probabilmente inespresso, ma sentito in termini politici, è rappresentato dalla preoccupazione che la concentrazione di poteri intorno alle nuove Regioni, da un lato potesse favorire un localismo, tale da mettere in discussione il ruolo dello Stato – Nazione; dall'altro, l'idea ispiratrice delle metropoli è quella di contrastare il rischio di sostituire al centralismo statale, un nuovo policentralismo regionale, soffocante per le comunità locali, aggregate intorno ai comuni.

Una preoccupazione, quest'ultima, tutt'altro che irrilevante, sol che si consideri l'esperienza, con ampie zone d'ombra, che ha caratterizzato in Italia l'attuazione della riforma del Titolo V della Costituzione. Un modello che ha moltiplicato sovrapposizioni ed inefficienze, per l'eccesso di materie trasferite; che ha dato avvio ad uno schema di federalismo fiscale che ricorda un ossimoro, fortemente dipendente e condizionato dalle scelte operate in questo delicato settore da parte dello Stato. A partire dai tributi propri, che, ai sensi dell'art. 119 della Costituzione, apparterrebbe alle Regioni di istituire, nel rispetto dei principi stabiliti dalla legge statale di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario; sostituiti dai tributi propri derivati, nei quali gli elementi essenziali, anche di dettaglio, sono fissati con legge dello Stato<sup>29</sup>.

Da questo punto di vista l'esperienza francese delle *métropoles* ha evidenziato un percorso sostanzialmente diverso rispetto all'istituzione delle Città metropolitane in Italia.

E' vero che la legge Del Rio, nel dare avvio all'istituzione anche in Italia delle "Città metropolitane", previste dalla legge generale sulle autonomie locali (l. n.142 del 1990) ed inserite in Costituzione con la riforma del Titolo V della Costituzione, ha introdotto apprezzabili elementi di flessibilità e sperimentazione nella fase di avvio delle "Città metropolitane", apparentemente riconducibili a quelle previste dalla riforma costituzionale francese nel 2009. Del resto, anche le competenze previste

---

<sup>29</sup> Sul tema del finanziamento delle Città metropolitane in Italia si rinvia al lavoro di BORDIGNON M. e FERRI V., *Per una nuova finanza delle Città metropolitane*, in *Urban@it.Background Papers*, 2015.

per le “Città metropolitane” sono simili a quelle stabilite dalla legge francese del 2014, che ha previsto l’introduzione obbligatoria delle “*Métropoles*”, a partire dal 2015<sup>30</sup>.

Tuttavia non è questo il punto; perché in Italia l’introduzione delle “Città metropolitane” è stata inserita in un processo di riforme costituzionali piuttosto improvvisato e caratterizzato da contraddizioni, che non hanno retto al vaglio del *referendum* confermativo del dicembre scorso<sup>31</sup>.

Una riforma costituzionale in stretto raccordo con una legge elettorale fortemente caratterizzata in senso maggioritario, dichiarata incostituzionale dalla Consulta nel suo nucleo essenziale.

Una vicenda che ha determinato un “*blocco costituzionale*”, che certo non favorirà, almeno nel breve periodo, l’avvio delle Città metropolitane<sup>32</sup>.

Ma a parte questi aspetti, che ci riconducono alla cronaca degli avvenimenti politici degli ultimi mesi, questa vicenda merita un approfondimento dal punto di vista giuridico sotto due diversi profili.

Il primo, di particolare rilievo dal punto di vista del diritto tributario, evidenzia la progressiva perdita di punti di riferimento collegati a principi. In una condizione di stress fiscale evidente per la sovrapposizione continua di provvedimenti fiscali, non coordinati al sistema, indi difficilmente riconducibili ai principi di capacità contributiva e di parità dei contribuenti di fronte alla legge tributaria, una riforma importante come quella dell’istituzione dopo un quarto di secolo delle “Città metropolitane”, senza alcun riferimento al ruolo che questo nuovo ente intermedio

<sup>30</sup> Il dibattito sull’istituzione delle Città metropolitane è stato fortemente condizionato da una serie di considerazioni politiche, non ultimo il progetto di riforma costituzionale, che hanno posto in secondo piano gli aspetti più squisitamente tecnici. Sotto questo aspetto si rinvia alle considerazioni svolte dal professor Pica, autorevole studioso di Scienza delle Finanze, profondo conoscitore del sistema della finanza locale, sotto il duplice versante della spesa e dei tributi locali. Cfr. PICA F., *Servizi pubblici locali, Città metropolitane ed abolizione delle Province*, in *Riv. giur. Mezzogiorno*, 2014, 4, pp. 699 ss.

<sup>31</sup> Per un’analisi critica di queste complesse tematiche, si rinvia al numero 3/2015 della *Rivista costituzionalismo.it* che dedica la parte tematica al tema: “*le trasformazioni della forma di Stato rappresentanza, governabilità, partecipazione*”; in particolare si richiama l’attenzione sull’editoriale del prof. Azzariti: “*Vento di cambiamento. Verso dove?*”.

<sup>32</sup> Per un’analisi critica della legge n. 56/2014, relativa alla riforma Delrio, in attuazione di una legge di riforma costituzionale *in itinere*, si rinvia a CONTESSA C., *Province e Città metropolitane: la legge n. 56/2014*, in *Il Libro dell’anno del Diritto 2015*, ed. Enciclopedia TRECCANI.



dovrebbe assumere in campo tributario, non può evidentemente essere ignorata. E questo a prescindere dal fatto che il nuovo ente intermedio è partito senza alcuna definizione di una fiscalità propria, finalizzata ad assicurare il funzionamento delle competenze trasferite<sup>33</sup>.

Se a questo si aggiunge che queste nuove, importanti collettività territoriali “*Metropolitane*”, caratterizzate da funzioni necessarie centrali per lo sviluppo economico-sociale delle rispettive comunità, verranno amministrate da organi indicati con un processo elettivo di secondo grado (quindi senza la partecipazione diretta dei cittadini alla scelta degli eletti) le riserve aumentano nel merito<sup>34</sup>.

Un secondo rilievo di ordine giuridico, richiamato dall’esperienza dell’istituzione delle “Città metropolitane”, riguarda la retorica delle riforme. Una metodica quotidianamente presente nella stampa nazionale, vale a dire nello strumento di informazione più riflessivo, quello che dovrebbe contribuire a definire nel merito delle riforme, in cui gli aspetti essenziali e le ricadute sotto il profilo distributivo restano sempre sullo sfondo, sfocati, come una fotografia mal riuscita. Una modalità il cui obiettivo ultimo è quello di pilotare il processo riformatore, pur necessario, incanalandolo nella direzione degli interessi meglio organizzati<sup>35</sup>.

Anche da questo punto di vista l’esperienza francese delle *métropoles* ha evidenziato un percorso sostanzialmente diverso rispetto all’istituzione delle Città metropolitane in Italia.

Il processo di decentramento basato sull’istituzione delle *métropoles* avviato con la legge del 2010, infatti, ha fatto seguito alla riforma dell’imposizione sulle

<sup>33</sup> Per meglio comprendere la distanza che separa il processo di riforme costituzionali in Francia ed in Italia, con particolare riferimento alle Autonomie territoriali, a partire dall’inizio del nuovo millennio, occorre soffermarsi sui profili metodologici che hanno guidato il processo di riforme costituzionali ed amministrative in Francia. Indirizzo metodologico del tutto assente nell’analogo percorso di riforme italiano, dominato da spinte politiche e opportunità mutevoli, legate a fattori in larga prevalenza contingenti. Su questo tema si rinvia a CITRONI G.-FALCONE G.-GALANTI M.T., *Chi vivrà vedrà. Le aree metropolitane tra legge Delrio e referendum costituzionale*, in *Riv. it. pol. pubb.*, 2016, 3, pp. 373 ss.

<sup>34</sup> Per questo ed altro si rinvia agli approfondimenti di CAFIERO G., *Le Città metropolitane*, in *Riv. giur. Mezzogiorno*, 2014, 1-2, pp. 43 ss.

<sup>35</sup> Per un approfondimento delle tematiche qui accennate, si rinvia a BETZU M., *Mistica della governabilità e sistema delle fonti nella riforma costituzionale Renzi-Boschi*, in [www.costituzionalismo.it](http://www.costituzionalismo.it), 2015, 3, pp. 189 ss.

attività produttive, attuata con la richiamata sostituzione della “*taxe professionnelle*”, un’imposta poco efficiente, sostanzialmente regressiva ed indiziata di penalizzare le imprese francesi in termini di competitività, con la *contribution économique territoriale* (CET).

Con l’istituzione obbligatoria delle *métropoles*, a partire dal 2015, l’imposizione a carico delle attività produttive, a partire dalla determinazione della CVAE, vale a dire la componente della CET che incide sul valore aggiunto delle attività economiche, è stabilita dall’Autorità metropolitana. Ma non è tutto.

A partire dal 2020 i componenti del Consiglio metropolitano, in rappresentanza dei diversi comuni, verranno eletti direttamente dai cittadini. Il che equivale a dire che pure attraverso sperimentazioni, le *métropoles*, nell’arco di qualche anno, assumeranno un ruolo centrale nello sviluppo socioeconomico dei territori.

In definitiva, un modello che contribuirà a valorizzare il ruolo dei comuni, senza gli effetti distorsivi prodotti dall’eccessiva frammentazione.

D’altra parte, l’adozione delle scelte strategiche per lo sviluppo socio-economico del territorio, decisa a livello di *métropole*, eviterà il rischio della concorrenza al ribasso tra i diversi comuni, per attrarre nel proprio territorio insediamenti idonei a produrre lo sviluppo economico e ad alimentare le finanze delle Comunità di insediamento.

Un’esperienza già evidenziata in Spagna, dove l’ampia possibilità di accordare riduzioni d’imposta ed esenzioni della tassa sulle attività economiche ha fatto sì che quest’ultima abbia visto, nel corso di pochi anni, ridurre drasticamente il proprio gettito<sup>36</sup>.

Anche sotto questo profilo, come abbiamo evidenziato in queste note, le prime esperienze delle *métropoles* appaiono positive. Nei principali settori che caratterizzano il bilancio principale e i bilanci annessi delle istituzioni metropolitane francesi, la quota di finanziamento assicurata dalle principali imposte locali, supera

<sup>36</sup> Non è questa la sede per un’analisi critica dell’evoluzione dell’IAE in Spagna, nell’ultimo quindicennio. Sulla necessità di una riforma si rinvia alle puntuali riflessioni del Professor LOPEZ ESPADAFOR C.M., *La necesaria reforma del Impuesto Sobre Actividades Económicas: su articulación como recurso de las Haciendas Locales y su coordinación dentro del sistema tributario español*, Colección Documentos, in Instituto de Estudios Fiscales, 2006, 15, 28.

di norma i 2/3 delle entrate complessive e assicura, per questa via, stabilità al governo delle *métropoles*<sup>37</sup>.

Conclusivamente occorre segnalare che il tema della *governance* finanziaria delle collettività territoriali in Francia è un tema particolarmente sentito, probabilmente anche in funzione di un bicameralismo differenziato, in cui il ruolo del Senato, come seconda Camera specializzata nelle problematiche degli enti territoriali, è andato crescendo in parallelo con le riforme costituzionali, sinteticamente richiamate in precedenza. Questo particolare ruolo svolto dal Senato nelle istituzioni della quinta Repubblica è oggetto di attenzione da parte degli studiosi di finanza pubblica, economisti e giuristi<sup>38</sup>.

## 5. Alcune riflessioni conclusive

All'interno di questo quadro di riferimento, caratterizzato da un processo di riforma delle collettività locali sperimentato innanzitutto dal punto di vista amministrativo<sup>39</sup>, indi sul piano della fiscalità, anche attraverso l'adozione di modelli flessibili di aggregazione dei Comuni per lo svolgimento di alcune funzioni, il tema della fiscalità presenta accanto ad indubbi successi, quali la TPL (la tassa per il finanziamento del trasporto pubblico locale) e la riforma dell'imposizione locale sulle imprese, anche zone d'ombra.

Mi riferisco in particolare alla mancata riforma della "*taxe foncière*", vale a dire

<sup>37</sup> Si veda sul punto LAMBERT. A., *Une loi de financement des collectivités territoriales: un projet qui répond à l'intérêt général*, in *Revue française de finances publiques*, 2016, 134, pp. 129 e ss.; nella stessa rivista vedi MARTIN C., *Faut-il une loi de financement des collectivités territoriales*, pp. 135 ss.; KABYLO M., *La loi de financement des collectivités territoriales: une loi possible et surtout nécessaire*, pp. 143 e ss.; MOREAU V., *Une loi de financement des collectivités territoriales esgt-elle vraiment utile?*, pp. 151 e ss.

<sup>38</sup> Il tema del finanziamento delle collettività territoriali, è stato ripreso di recente in Francia, in particolare in occasione dell'entrata in funzione a pieno titolo delle "*Métropoles*"; soprattutto, il confronto si è svolto lungo il crinale del superamento del patto di stabilità interno, i cui vincoli discendono da decisioni prese a livello di Unione europea, con l'obiettivo di assicurare la stabilizzazione delle finanze pubbliche degli Stati dell'Unione, a partire da quelli che hanno aderito all'euro, senza compromettere eccessivamente la flessibilità che deve caratterizzare il governo delle collettività territoriali. Su questo tema, in particolare, cfr. BOUVIER M., *Du pacte de stabilité financière aux lois de financement des collectivités territoriales?*, in *Revue Française de Finances Publiques*, 2016, 134, pp. 119 e ss.

<sup>39</sup> Basta pensare che le Regioni, istituite in Francia con una legge del 1982, sono state costituzionalizzate dopo un ventennio, con la riforma costituzionale del 2003.

l'imposta locale sugli immobili, che la *République* si tramanda da un quarto di secolo, in seguito alla mancata attuazione dell'ottimo progetto di riforma dell'imposizione immobiliare predisposto da una commissione tecnica nel 1990 e mai attuato<sup>40</sup>. Si tratta di un esempio particolarmente significativo, perché evidenzia le difficoltà di riformare imposte complesse, quali quelle immobiliari, quando non si hanno a disposizione sufficienti mezzi per farvi fronte. In buona sostanza, quando le esigenze di gettito non consentono di spalmare in un arco temporale sufficientemente ampio gli aumenti del prelievo che dovrebbero essere stabiliti per riequilibrare l'imposta per tenere conto dell'evoluzione effettiva dei valori in gioco, in base al decorso del tempo.

Da questo punto di vista l'esperienza francese appare davvero illuminante: la riforma dell'imposizione immobiliare locale si rende necessaria quando, per il decorso del tempo, si sia determinato un notevole sfasamento tra i valori catastali e quelli del mercato. In caso contrario per ottenere l'effetto voluto basterebbe aumentare, ovvero diminuire i coefficienti stabiliti dalla legge. Quindi, la soluzione del problema, dal punto di vista della tecnica fiscale, comporterebbe una revisione dei meccanismi di calcolo delle rendite catastali, dalla quale una parte dei contribuenti trarrebbe riduzioni d'imposta anche cospicue; alle quali specularmente, corrisponderebbe, per altri contribuenti, un aggravio, anche molto consistente. Nell'impossibilità di introdurre una ragionevole gradualità degli aumenti, per non perdere, gettito il legislatore, conscio delle difficoltà, preferisce l'immobilismo; limitandosi a rivedere periodicamente i parametri di riferimento in modo lineare, con un tasso inferiore a quello del costo della vita.

La controprova si ricava dalla riforma della *"taxe professionnelle"*: attraverso una serie di sgravi e di regimi particolari introdotti nel tempo, i cui oneri erano rimasti tutti a carico della finanza pubblica statale, per intuitive ragioni di politica locale e sociale, oltre il 50% del gettito attribuito ai Comuni e ai Dipartimenti veniva in realtà corrisposto dallo Stato.

Questa condizione ha consentito, al momento dell'introduzione della nuova

---

<sup>40</sup> Su questo tema cfr. FOUQUET, O., *L'impôt local sur les entreprises: quel avenir?*, op. cit., p. 143.

imposta locale sulle attività produttive, la CET, di ridurre del 30% la quota dell'imposta, calcolata sul valore locativo degli immobili impiegati in un'attività produttiva, a favore delle imprese manifatturiere, le più esposte alla concorrenza internazionale.

E non è tutto: la quota della CET, calcolata sul valore aggiunto economico delle attività produttive, vale a dire la CVAE, ha una franchigia di 500.000 euro su base annua, senza sacrificare il gettito a favore delle collettività locali. Questa parte dell'imposta, infatti, rimane a carico del bilancio dello Stato, che la gira agli aventi diritto. Ciò nondimeno, con la riforma dell'imposta locale sulle attività economiche, la quota che rimane tuttora a carico dello Stato è inferiore al 10%; ben minore, quindi, rispetto alla vecchia *"taxe professionnelle"*.

Dall'esperienza francese si può trarre qualche utile indicazione anche per l'Italia.

Innanzitutto le riforme, per avere successo, devono essere costruite dal punto di vista tecnico con attenzione, curando in particolare gli aspetti giuridici, indispensabili per dare sistematicità a qualsiasi riforma, specie nel campo della finanza pubblica; nella quale il collegamento tra entrate e spese, costituzionalmente garantito, rappresenta il presupposto per assicurare il rispetto dei valori costituzionali al riguardo; senza disdegnare sperimentazioni temporanee ed adattamenti, prima di giungere ad un assetto definito.

Sembra poi quanto mai opportuno richiamare l'esigenza che le riforme perseguano obiettivi chiari e trasparenti, avendo particolare riguardo ai profili giuridici che non costituiscono un inutile ingombro, come talvolta sostenuto da qualche economista, ma la preconditione del successo o del fallimento di una riforma. Da ultimo, ma non ultima condizione, occorre destinare ad ogni processo riformatore le risorse indispensabili per darvi attuazione<sup>41</sup>. Le riforme a costo zero

---

<sup>41</sup> Questo profilo richiede particolare attenzione nel quadro della finanza locale. In questo settore, infatti, le trasformazioni socioeconomiche che hanno caratterizzato gli ultimi decenni, con il trasferimento di quote importanti della popolazione dalle realtà territoriali a vocazione agricola verso centri urbani, nonché successivamente dalle aree industriali dismesse verso nuove comunità urbane caratterizzate dallo sviluppo dei servizi, hanno determinato, nel corso del tempo, forti scostamenti nei valori immobiliari. Questo rende difficile una riforma in cui un numero notevole di contribuenti vedrebbe improvvisamente aumentare il proprio debito fiscale in misura insopportabile. Di qui la necessità di periodi transitori piuttosto lunghi e la disponibilità, per le opportune compensazioni, di risorse cospicue a carico del bilancio dello Stato. Su questo argomento cfr.

o costruiscono castelli di carta o, peggio, nascondono interventi redistributivi poco trasparenti.

---

FOUQUET O., *L'impôt local sur les entreprises: quel avenir?*, cit.