La cooperazione intercomunale nell'esperienza francese

Gérard Marcou
Professore all'università Parigi 1 Panthéon-Sorbonne
Direttore del Gruppo di Ricerca sul Governo Locale in Europa (GRALE)

L'organizzazione comunale francese tradizionale sta trasformandosi dalla generalizzazione di nuove forme di cooperazione intercomunale introdotte dalle leggi di 1992 e 1999. Oggi, 84% della popolazione vive in aree di cooperazione di cui enti di cooperazione intercomunale integrano competenze essenziali per il sviluppo economico e sociale. Cosi, sta essendo superata la frammentazione comunale tradizionale della Francia, per lo meno al livello funzionale.

La riforma si basa su tre legge: del 13 luglio 1999 (simplificazione e modernizzazione della cooperazione intercomunale), del 26 giugno 1999 (sull'ordinamento del territorio) e del 13 decembre 2000 (solidarità e renovazione urbana). Il tipico di questi nuove istituzioni di cooperazione è che favoriscono l'integrazione funzionale dei comuni ma non costituiscono uno strumento di loro fusione. La riforma costituzionale del 28 marzo 2003 riconosce gli enti di cooperazione per l'applicazione di certe disposizioni, e la legge del 13 agosto 2004 sul trasferimento di competenze agli enti locali introduce nuove disposizioni allo scopo di sostenere lo sviluppo di questo processo[1].

Dopo 5 anni, già è venuto il tempo della valutazione. Diversi rapporti fanno un bilancio della riforma e presentano proposte di razionalizzazione dei resultati della sua applicazione: in particulare un rapporto di una commissione d'inchiesta dell'Assemblea nazionale[2], ed un rapporto della Corte dei Conti[3]. Siguendo conclusioni di questi rapporti, il ministro del Interiore invió ai prefetti una circolare del 23 novembre 2005 allo scopo che garantiscano

---

[1] Sulla riforma si puó leggere i fonti seguente : M. Degoffe (1999), « Le renforcement et la simplification de la coopération intercommunale, *AJDA*, sept., pp.911-919 ; A. Gruber (2000), « La réforme de la coopération intercommunale : une nouvelle architecture de l'intercommunalité », *LPA*, n°32, 15, 16, 17 et 18 febraio ; C. Debouy (1999), « Une nouvelle étape pour la coopération intercommunale. A propos de la loi n°99-586 du 12 juillet 1999, *Collectivités territoriales Intercommunalité*, dicembre, pp.4-7 ; N. Dantonel-Cor (2000), « Le régime juridique de l'intercommunalité après l'adoption de la loi n°99-586 du 12 juillet 1999 », *Dalloz*, 29 giugno, n°25, p.395 ; G. Marcou (2001), « Le nouveau schéma de l'intercommunalité », pp.25-61 dans : J.-Cl. Némery (dir.), *Quelle Administration territoriale pour le XXIème siècle en France dans l'Union européenne ?*, L'Harmattan ;G. Marcou, « L'application de la loi du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de l'intercommunalité: une étude de mise en oeuvre dans 18 régions », *Travaux et Rercherches du Centre d'Etude et de Prévision du Ministère de l'Intérieur*, n°2, luglio 2000, pp.73-147 ; G. Marcou, « La réforme de l'intercommunalité : quelles perspectives pour les agglomérations urbaines ? », *AJDA*, aprile 2002, pp.305-325, anche, i dossier speciali "intercomunalità" della rivista *Revue générale des collectivités territoriales, n°*9, gennaio-febbraio 2000; e dell'*Annuaire des collectivités locales 2000*, pubblicato dal GRALE, CNRS Editions, « La réforme de l'intercommunalité ». Sui cambi di 2004: M. Degoffe, "L'intercommunalité après la loi du 13 août 2004 relativeaux libertés et responsabilités locales", *AJDA* 2005, n°3, p.133-139; N. Portier "Loi du 13 août 2004: un bilan en demi-teinte pour l'intercommunalité", *AJDA* 2005, n°3, p.140-144; M.-Chr. Bernard-Gélabert, *L'intercommunalité*, LGDJ, coll. "Politiques locales", 5ème éd. 2004. Anche: Ministère de l'Intérieur, *Les collectivités locales en chiffres 2005*, La Documentation française. Il sitio web del ministerio dell'interior: www.interieur.gouv.fr.

[2] *Rapport d'enquête sur la fiscalité locale*, da Hervé Mariton, Assemblea nazionale, n°2436, 5 liuglio 2005.

[3] Corte dei Conti, *L'intercommunalité en France*, Rapport public particulier, novembre 2005, *Journaux Officiels*, n°2401.

l'applicazione della legge ed invitino i sindachi a raggiungere tra si intese sui confini dei perimetri di cooperazione e sulle competenze degli enti de cooperazione.

Tuttavía, per capire la portata di questa trasformazione, è necessario ricordare la stuazione a la quale si applicano queste riforme (I). Poi vedremmo i tipi diversi di enti di cooperazione che chiamano oggi "intercomunalità", e tra cui si realizza un processo d'integrazione territoriale (II) e funzionale (III). Per concludere, presentaremmo le osservazioni e le recomandazioni dei citati rapporti allo scopo di migliorare una riforma che, tuttavia, non contestano (IV).

I. Della frammentazione comunale alla cooperazione intercomunale

La Francia conosce un grado di frammentazione comunale unico in Europa, con più di 36.600 comuni. L'istituzione comunale francese è uscita della società rurale del settocento; la Francia della monarchia non era un paese di gran città fuori di Parigi. L'Assemblea consituente di 1789 decise di trasformare tutti parocchie in comuni con diritti uguali, per placare i contadini solevati al campo, creando cosi circa 44.000 comuni. Oggi Francia è una società molto urbanizzata, pero sul territorio di debole densità di popolazione, ne risulta una concentrazione della popolazione in certe aree, mentre altre hanno poco d'abitanti.

I governi del ottocento como del novecento erano consapevoli degli inconvenienti della frammentazione comunale eccessiva, i molte reforme furono tentate per superare questa situazione, cioè dalla fusione dei piccoli comuni con altri, o dallo sviluppo di formi diversi di cooperazione.

In linea di massima, tutte tentative di fusione furono uno scacco, salvo quella di Napoleone Buonaparte che decise nel anno 1800 di supprimere tutti comuni di meno di 300 abitanti, diminuiendo cosí il numero di comuni di 44.000 fino a 38.000. L'unica ulteriore ed ultima tentativa di fusionare piccoli comuni fu la legge de 1971, di cui lo scacco scredito per molto tempo l'idea della riforma generale dell'organizazzione comunale. In particolare, la legge del 6 febbraio 1992 ha posto il principe che la cooperazione tra comuni si basa su loro libera decisione (CGCT: art. L.5210-1).

Morte l'opzione della fusione remaneva quella della cooperazione. Già nel novecento la legislazione prevedeva forme simplici di cooperazione basate sul contratto, per la gestione di beni comuni, o per la costruzione e l'esplotazione d'opere d'interesse comune. Ma il vero inizio della cooperazione tra comuni nel senso moderno è la legge di 1890 sui consorzi di comuni (*syndicats de communes*), che sempre existono. Consorzi di comuni sono stabilimenti pubblici creati dall'ordinanza del prefetto sulla base del accordo dei comuni associati, allo scopo di svolgere insieme un servizio ovvero una funzione della sua competenza. Dopo la riforma di 1959, i consorzi possono essere creati con l'accordo della maggioranza dei comuni consultati (più di due terzi dei comuni rappresentando più della metà degli abitanti, ovvero più della metà dei comuni rappresentando più di due terzi degli abitanti, inclusa la città di più di un quarto della popolazione totale dei comuni consultati), e possono compiere diversi servizi o funzioni al luogo dei comuni membri. Il successo di questa forma di cooperazione fu immenso: esistevano più di 16.000 consorzi al fine dei anni 80, ogni comune essendo membro di diversi consorzi, con confini anche diversi, secondo i suoi bisogni

Gli inconvenienti della frammentazione comunale furono compensati al tempo da tre mezzi, che caratterizano il sistema locale francese: i) la rete dei servizi statali (per esempio, per la

scuola, le strade, la direzione dei lavori publici più importanti...); ii) la contratazione di servizi pubblici al settore privato (acqua, rifuiti, trasporti pubblici, erogazione di gas ed elettricità...); iii) la cooperazione intercomunale.

Ma oggi, questi soluzioni non bastono più. La multiplicazione dei consorzi ha condotto a una situazione di confusione estrema con la sovraposizione di mille di perimetri funzionali con poco di transparenza. Nessun'istituzione ha la responsabilità dello sviluppo al livello sovracomunale, poiché i perimetri funzionali dei diversi consorzi non coincidono. La riforma del decentramento richiede istituzioni locali che hanno la capacità d'integrare nuove funzioni trasferate agli enti locali allo scopo di promuovere il suo territorio, ma al livello adequato, e quindi una competenza territoriale più ampia che quella del comune tradizionale; non puó mai soddisfarsi della gestione settoralizzata dei diversi servizi da autorità distinte su territori che si sovrapongono.

Già nel passato riforme parziali furono introdotte per risolvere situazione particolari, ovvero allo scopo di preparare una riforma più ampia. Le riforme di 1959 miravano un processo di fusione, comminciando dalla cooperazione più integrata (cos la riforma citata dei consorzi). La legge del 31 dicembre 1966 creó quattro "comunità urbane" ("*communautés urbaines*") per quattro agglomerazioni più importante fuori di Parigi (Bordeaux, Lille, Lyon, Marseille), e le attribuí propri imposti sovraposti sulla fiscalità comunale. Una legge di 1970 creó istutizioni (con propri imposti) per l'amministrazione di comuni aggrupatti nel perimetro di una nuova città ("*ville nouvelle*").

Con le leggi dei anni 1999 e 2000, si trattava di una riforma complessiva e, per la primera volta, lo Stato si impegnó chiaramente allo scopo di adempiere gli obiettivi della riforma.

Ma, inoltre, attraverso queste riforme, si avviene una differenziazione tra comuni integrati in ambiti urbani, i comuni integrati in ambiti rurali, che supera l'uniformità statutaria tradizionale del comune dopo la Revoluzione francese, e che si sostituisce alla distinzione evidente ma poco operativa entre comuni piccoli e comuni grandi.

II. Della cooperazione all'integrazione: l'intregrazione territoriale ed istituzionale

La legge del 13 liuglio 1999 stabilisce tre tipi d'enti di cooperazione integrata que dovevano sostituirsi ad altre forme anteriori di cooperazione moltifunzionale, ed erano proposte ai comuni que stanno ancora isolati ovvero partecipavano a consorzi esistenti.

Queste forme di cooperazione integrata sono:

- la "comunità d'agglomerazione" ("*communauté d'agglomération*") (CA);
- la "comunità di comuni" ("*communauté de communes*") (CC);
- la "comunità urbana" ("*communauté urbaine*") (CU).

Le due ultime di queste forme esistavano già, ma si inserono ormai in una strategia complessiva, e sono disciplinate secondo questa. La comunità urbana aparve con la legge de 1966 per solo quattro agglomerazioni; la comunità di comuni con la legge del 4 febbraio 1992. Tutte sono disciplinati dal libro 5 del Codice generale degli enti territoriali (Code general des collectivités territoriales: CGCT).

Dapprima, dobbiamo comentare il cambio di terminologia, e poi presentare gli aspetti territoriali ed istituzionali di queste diverse comunità.

A) "Comunità" al luogo di consorzio

Il cambio di termino porta un senso. La legge sostituisce alla parola tradizionale di "*syndicat*" (consorzio) quella di "*communauté*" (comunità). Questa riflette un cambio di perspettiva: della cooperazione tecnica e limitata al servizio passiamo all'integrazione delle funzioni maggiori per il destino di tutti comuni associati. I diversi tipi di comunità si basano sull'idea comune che la comunità deve formarse sulla base dell'intesa della maggioranza dei comuni dell'area, una questione collegata alla determinazione del perimetro di cooperazione (più avanti). Si trata di costituire un spazio di solidarità tra comuni, e lo scopo di quest'intesa è stabilire ed attuare un progetto di sviluppo e d'assetto del territorio della comunità.

Con l'applicazione di questi legislazioni si è imposta una nuova parola: l'"intercomunalità". Questa parola non si trova nella legge, che parla solo di "enti pubblici di cooperazione intercomunale" ("*établissements publics de coopération intercommunale*" – EPCI: sono stabilimenti di diritto pubblico) e di "comunità". La nozione giuridica di EPCI è diventata oggi molto generale; essa include le comunità ed i consorzi; le comunità si distingono in particulare dal potere fiscale (si dice "*à fiscalité propre*").

La parola "intercomunalità" è nascita della pratica, cioè della vita politica ed amministrativa. Essa puó leggersi come un'attualizzazione della concezione del comune, portandola al livello di relazioni locali d'ambito territoriale più ampio. Essa suggerisce l'unità piuttosto che la cooperazione tra diversi enti independenti; e sottolinea il vincolo tra i comuni membri. Il difuso rapido di questa nuova parola riflette anche un'evoluzione della consapevolenza degli attori della politica locale quanto alla necessità di stabilire un ambito politico ed amministrativo di livello locale che supere i confini del comune tradizionale.

B) Aspetti territoriali

La riforma di 1999 si basa sui risultati dell'inchieste statistiche realizzate dall'Istituto nazionale degli Studi statistichi (INSEE), e che hanno cambiato l'interpretazione del processo d'urbanizzazione e della mobilità tra domicilio, luogo di lavoro e luogo di consumo. L'INSEE riconosce ormai "aree urbane" determinate secondo questo tipo d'indicatori statistichi, e dentro di cui le differenze tra città e campo si sono sfumatte, per che la gran maggioranza della popolazione che vive in comuni piccoli è collegata al centro urbano. L'area urbana si definisce come un insieme di comuni collegati senza intercluso, con al meno un centro urbano ed altri comuni di cui 40% della popolazione resedente lavorano nel centro urbano ovvero nei comuni collegati.

Egli ha potuto identificare cosí, nel anno 2002, 150 aree urbane di più di 50.000 abitanti e 362 aree urbane di più di 10.000 abitanti.

La legge ha ripreso elementi di questa definizione per stabilire le condizioni di formazione delle comunità d'agglomerazione, e come base della definizione di strumenti della politica del ordinamento del territorio, cioè le agglomerazioni con cui lo Stato puó concludere un contratto d'agglomerazione allo scopo del suo sviluppo.

Cosí esistono oggi tre tipi di comunità:

- la comunità urbana: è riservata alle più grande aree urbane: più di 500.000 abitanti;
- la comunità d'agglomerazione: più di 50.000 abitanti nell'area urbana di comuni collegati senza intercluso, con al meno un centro urbano di più di 15.000 abitanti;
- la comunità di comuni: senza condizione di popolazione, questo tipo di comunità interessa aree poco urbanizzate, ma costituisce inoltre una formula subsidaria in caso di scacco delle formule più integrative.

Questi tipi di comunita si differenziano per le sue competenze e regole organizzative (composizione del consiglio).

Comunità e consorzi tradizionali sono "EPCI", e sono sottomessi alle stesse regole di creazione.

Secondo il articolo generale (CGCT: art. L.5211-5) sulla creazione degli enti di cooperazione, l'iniziativa spetta al consiglio comunale oppure diversi consigli, oppure al prefetto dopo il parere della commissione dipartimentale della cooperazione intercomunale (una commissione composta da delegati eletti dai sindachi e dai presidenti degli enti di cooperazione nel dipartimento). Poí, il prefetto emane una ordinanza che stabilisce la lista dei comuni interessati, cioè che devono pronunciarsi da voto del consiglio comunale sulla proposta.

Il prefetto puó decidere la creazione dell'ente quando la proposta reunisce la maggioranza di più didue terzi dei consigli rappresentanti piú della mita della popolazione, oppure invece piú della mita dei consigli rappresentanti più dei due terzi della popolazione; questa maggioranza deve includere ogni città di più del quarto della popolazione totale, ma di più della mita della popolazione totale nel caso della creazione di comunità urbane o d'agglomerazione.

Ne risulta che il prefetto conserva una certa discrezionalità per stabilire l'ente, o no; la giurisprudenza l'ha confirmato. Questa discrezionalità le permette di fare ostacolo a certe iniziative che potrebbe rendere impossibile un assetto più razionale dell'organizazzione territoriale. Tuttavia, il prefetto puó impedire, ma non puó imporre.

Ne risulta inoltre che un comune ostile alla creazione dell'ente puó essere costretto a essere integrato in questo. La giurisprudenza anche l'ha ammesso.

Che sono oggi i risultati della riforma? All'inizio dell'anno 2005, esistevano 2.525 EPCI con propria fiscalità, riuniscendo 32.511 comuni, cioè 88% di tutti, con 52,2 millioni abitanti.(84% della popolazione).

Dentro di questi ci sono 14 comunità urbane, 162 comunità d'agglomerazione e 2.343 comunità di comuni. Inoltre alcuni consorzi si sono ampliati (43 comuni furono integrati in comunità esistenti, mentre 5 si sono ritirati).

Questa trasformazione del assetto comunale francese è una revoluzione silenziosa di maggiore portata, più della revisione costituzionale di 2003.

La legge del 13 agosto 2004 ha introdotto numerose nuove disposizioni riguardando lo sviluppo delle "intercomunalità", dentro cui:

- la possibilità della trasformazione di consorzi tradizionali in comunità d'agglomerazione oppure in comunità di comuni, per decisioni del consiglio del consorzio e dei consigli comunali, quando già loro furono attribuite le competenze di questa;
- la possibilità di fusione d'enti diversi, dentro cui uno al meno ha la sua popria fiscalità, sulla base della formula più integrativa tra i comuni interessati;
- la legge facilita l'integrazione di nuovi comuni con la possibilità di sovrarappresentazione di questi nel consiglio della comunità.

Inoltre, la legge di 1999 aveva stimulato i comuni dall'attribuzione di risorse addizionali: un'aumentazione della dotazione globale di funzionamento, la quale sta la risorsa più importante dei comuni fuori delle risorse fiscali.

C) Aspetti istituzionali

La comunità, come un consorzio, è uno stabilimento pubblico, e quindi un'emanazione dei comuni membri. Non è un'autonomia locale, nel senso del comune, del dipartimento o della regione secondo la costituzione francese (art.72). Ne deduce che il consiglio dell'ente di cooperazione puó essere eletto solo dai consigli comunali; ogni consiglio deve eleggere i suoi rappresentanti nel consiglio dell'ente di cooperazione, secondo una regola di ripartizione dei posti fissata dal statuto dell'ente, conformandosi alle prescrizioni della legge.

Il debattito sull'elezione diretta dei consigli delle comunità si prosigue da molti anni. I sindachi sono ostili all'elezione diretta, per che temono che la rifforzata legitimità delle comunità potrebbe condurre alla scomparsa dei comuni. Tuttavia, il potere fiscale delle comunità e l'ambito delle sue funzioni (v. infra) giustificarebbero l'elezione diretta.

Davvero, l'articolo 72 della costituzione non garantisce più l'esistenza del comune: dopo l'elenco delle autonomie territoriali ("*collectivités territoriales*"), il testo prosigue cosí: "Ogni altra autonomia territoriale si crea dalla legge, al luogo ed al posto di una o d'alcune autonomie menzionate in quest'alinea" ("*Toute autre collectivité territoriale est créée par la loi, le cas échéant en lieu et place d'une ou de plusieurs collectivités mentionnées au présent alinéa*").

Tuttavía, la legge del 13 agosto 2004 riconosce la natura fondamentale del comune, dicendo nel suo articolo 145 che i comuni sono "il primo livello dell'amministrazione pubblica ed il primo gradino di prossimità", ed esercitano pari al dipartimento ed alla regione le competenze locali.

Inoltre, il Consiglio di Stato ha giudicato che la libera amministrazione degli enti locali, deve considerarsi come un diritto basico, la tutela di cui è possibile dal ricorso d'emergencia (*référé-liberté*: Codice di giustizia amministrativa: art. L.521-2). Egli riconosce una definizione ampia della clausula generale di competenza: puó dare luogo all'iniziativa di ogni comune anche si una competenza è attribuita allo Stato, appena che non copre tutto l'ambito della materia.

Quindi, comuni non stanno scomparendo, sebbene loro ruolo diventara più stretto. Il processo istituzionale è un processo d'integrazione progressiva, lo scopo di cui è costituire un livello superiore di governo comunale che permettera di collegare diversi livelli di governo locale, da quartieri a aree più ampie di cooperazione per altre funzioni. Le comunità possono diventare membri di consorzi misti, cioè consorzi che reuniscono comuni (o tipi diversi d'autonomia) ed i suoi enti di cooperazione. Questa flessibilità porta tuttavía alcune consequenze negative.

III. L'integrazione funzionale e fiscale

I diversi tipi di comunità hanno funzioni diversi, secondo la legge i lo statuto di ogni comunità. La differenza maggiora riguarda le risorse; essa deriva del tipo di risorse fiscali e del livello della dotazione globale di finanziamento, che dipende del grado d'integrazione. Quinsi, le comunità si distingono dal livello d'integrazione funzionale e fiscale.

A) Funzioni

Le competenze sono determinate dalla legge; i comuni possono scegliere solo in misura limitata.

a. Comunità urbana: l'elenco di funzioni obligatorie include: lo sviluppo economico e l'assetto del territorio della comunità, lo sviluppo educativo (edilizia scolare) i culturale ; l'adozione dei documenti di pianificazione urbanistica, i trasporti urbani, l'insediamento dell'allogio, la politica sociale di città ("*politique de la ville*"), la protezione e la valorizzazione del ambiente, i rifiuti.
b. Comunità d'agglomerazione: la legge stabilisce blocchi obligatori e blocchi opzionali di funzioni. I blochi obligatori comprendono: lo sviluppo economico; l'assetto del suo territorio vi incluso l'adozione del piano di strutture (*schéma de cohérence territoriale* - SCOT); l'insediamento d'allogio; la politica sociale di città. I blocchi opzionali sono: la rete viale, il saneamiento, l'erogazione dell'acqua, la protezione e la valorizzazione del ambiente, vi incluso rifiuti, l'edilizia scolare. Devono scegliere al meno tre di cinco blochi di funzioni opzionali.
c. Comunità di comuni: i comuni possono scegliere le sue funzioni dentro dei blocchi obligatori e dei blocchi opzionali. È un sistema diverso del precedente: lo statuto della comunità di comuni deve elencare le funzioni che scelsero i comuni, quando hanno firmato il suo accordo. Possono scegliere dentro di ogni blocco di funzioni, e poi anche dentro dei diversi blocchi opzionali. Quindi, la competenza della comunità di comuni è generalmente più stretta di quella della comunità d'agglomerazione. Tuttavia, molti hanno già una competenza che si approssima a quella delle comunità d'agglomerazione; in questo caso, possono anche scegliere la disciplina della tassa profesionale unica (è un imposto pagato per qui esercita una attività professionale privata fuori dell'agricola).
d. Inoltre, alcune competenze sono definite di tal manera che sono trasferite alla comunità solo funzioni dette d'"interesse comunitario". La decisione di determinarlo spetta al consiglio della comunità (ma all'accordo tra comuni nel caso della comunità di comuni). Ne risulta che bastante spesso, non si definisce le funzioni d'"interesse comunitario", e la materia rimane nella competenza comunale. Allo scopo di superare questa difficultà, la legge di 13 agosto 2004, come modificata, prevede che, si dentro di due anni de la publicazione della legge, il consiglio della comunità non ha determinato le materie d'"interesse comunitario", la competenza passa in totalità alla comunità.
e. Un consorzio con propria fiscalità puó chiedere l'esercizio di competenze in nome della regione ovvero del dipartimento, sulla base di convenzioni tra comunità e regione o dipartimento (L.5210-4).
f. La giurisprudenza accompagna quest'indirizzo: il Consiglio di Stato considera che già al momento della creazione del consorzio, si puó trasferire altre funzioni, fuori delle funzioni determinate dalla legge.
g. Tuttavía, si oppone al trasferimento dalla comunità a un'ente diverso di competenze delegate a quella dai comuni: questa giurisprudenza pottrebbe sostenere l'inizio delle fusioni di comuni.

B) Le risorse

Il sistema francese di governo locale si caratteriza dall'alto livello delle risorse fiscali (tassativi) proprie degli enti locali, sebbene riforme recenti hanno cortato alcune di queste risorse.

Il trasferimento della tassa professionale (tassa sulle attività economiche non agricole) alle comunità urbane, alle comunità d'agglomerazione, ed alle comunità di comuni da loro decisione sotto condizioni di funzioni estese. Significa che i comuni membri perdono questa risorsa. Lo scopo della riforma era impedire la concorrenza fiscale tra comuni dello stesso ente di cooperazione, e stabilire un incentivo alla solidarità interna.

Le comunità que non hanno la disciplina della tassa professionale unica, possono riscuotere gli imposte sui famigli, cosi come l'imposto immobiliare pagato dall'imprese. Questi che hanno la disciplina della tassa professionale unica possono decidere di riscuotere questi imposti di più; poco hanno utilizzato questa possibilità.

Il coefficiente d'integrazione fiscale condiziona la crescita delle dotazioni statali: si definisce come il rapporto di tutte risorse fiscali dell'ente di cooperazione su tutte risorse fiscali del medesimo ente e dei comuni membri.

La legge prevede il stabilimento nelle comunità urbane e nelle comunità d'agglomerazione di dotazioni interne di compenso e di solidarità (questa è obligatoria solo nelle comunità urbane, opzionale nelle comunità d'agglomerazione). La dotazione di compenso mira a coprire le spese che conserva il comune e che questo non avrebbe potuto coprire senza il rendito della tassa professionale prima del suo trasferimento. La dotazione di solidarità mira a ridurre disuguaglianze di risorse tra comuni membri

IV. La valutazione della riforma ed i passi seguenti

Possiamo già dire che la riforma è un successo del punto di vista quantativo, riguardando l'assetto territoriale del governo locale. Ma solleva oggi diverse critiche: il svolgimento delle inercomunalità si accompagna della crescita delle sue spese, più rapida che la crescita delle spese comunali che dovrebbero sostituire. Inoltre, le intercomunalità non si conformano sempre alla legge nella sua organizazzione o nelle sue funzioni. Gli ultimi rapporti dall'Assemblea nazionale e della Corte dei conti fanno il bilancio della riforma. Il governo attuale vorrebbe migliorare l'intercommunalità prima l'estate prossimo.

A) Il rapporto della Assemblea nazionale

La critica maggiore a l'intercomunalità è la sua contribuzione alla crescita forte delle spese locali.Nell'anno 2003, le spese delle intercomunalità rappresentavano 22,3% del insieme delle spese dei comuni e delle intercomunalità, al luogo di 8% in 1993. Ma durante questo periodo, le spese dei comuni non hanno diminuito; invece, hanno seguito di aumentare, ma più lento. Portanto, si le intercomunalità essercitano le sui funzioni al luogo dei comuni membri, le spese dei comuni dovrebbero diminuire.

Inoltre, le intercomunità contribuiscono al aumento della pressione fiscale, in particolare nelle intercomunalità con fiscalità addizionale: un aumento di 10% del tasso d'imposto

dell'intercomunalità si accompagna della diminuzione di solo 1% dei tassi comunali. Tuttavía, la tassa professionale unica non sembra essere un fattore d'inflazione fiscale.

Come si spiega quest'evoluzione? La crescità delle spese non si puó attribuire totalmente a comportimenti perversi. Con la creazione delle intercomunalità, i comuni hanno la possibilità di compiere funzioni che erano innanzi fuori della sua capacità; ecco non è una sostituzione funzionale ma il compito di funzioni che non potevano essere compiti. In altri casi, l'intercomunalità permette un servizio migliore, ma a costi più alti. E difficile estimare se la migliorazione del servizio corrisponde alla crescita delle spese. Inoltre, i comuni non vogliono essere marginalizzati, e hanno la tendenza a svolgere nuove funzioni con risorse che sono diventate disponibili, al luogo di diminuire la pressione fiscale.

Tuttavía esistono davvero comportamenti perversi, che certo sostengono la crescita delle spese, sebbene non è ancora possibile dire quale parte di crescita essi possono spiegare. Quando i comuni non trasferiscono tutti impiegati incaricati con le funzioni trasferati al livello dell'intercomunità, questa è condotta a reclutare personale addizionale. Secondo il rapporto, la mita del aumento della dotazione globale di funzionamento fu assorbita da spese strutturali. Quando funzioni devono, secondo la legge, remanere spartite, occure spesso che le parte dette d'"interesse comunitario" non furono determinate; ne deriva che funzioni maggiori rimangono in totalità al livello comunale.

B) Il rapporto della Corte dei conti

Questo rapporto tocca punti più diversi del rapporto dell'Assemblea nzionale.

Secondo questo rapporto, il sistema finanziario dell'intercomunalità non ha condotto i consigli ad adottare una strategia finanziaria basata sulla valutazione dei suoi bisogni. Invece si basano sui tassi anteriori, e sono guidati dalle disposizioni relative all'armonizzazione delle tassi.

Inoltre, si puó osservare in numerose intercomunalità, che questa opera un'ampia ridistribuzione di risorse verso i comuni. Ne risulta che il coefficiente d'integrazione fiscale è più basso, e che il livello della dotazione globale di funzionamento è anche più basso. Significa che quando i comuni conservano troppo di funzioni, ne risulta un sottofinanziamento dell'intercomunalità che conduce questa ad aumentare la fiscalità per equilibrare il suo bilancio. Un altro fattore di questo è la sottovalutazione delle cariche trasferite all'intercomunalità, perche i comuni hanno voluto massimizzare il compenso per le cariche che proseguono esercitare.

Tuttavia, la Corte dei Conti considera che la crescita delle spese è inevitabile, per che le intercomunalità assumono funzioni che erano trascurate prima della creazione dell'intercomunalità.

C) Passi seguenti

I passi seguenti non vanno a porre in questione lo sviluppo dell'intercomunalità per sostituire una politica di fusione.

Il governo voglie basarsi sulle conclusioni dei detti rapporti allo scopo di superare inconvenienti e razionalizzare le intercomunalità.

La circolare ai preffetti del 23 novembre 2005 le chiede di vegliare all'applicazione della legge quanto a la determinazione dell'"interesse communitario", al trasferimento effectivo dei mezzi all'intercomunalità quando essa deve assumere la funzione, e d'impegnare un processo di revisione dei perimetri delle intercomunalità per facilitare la fusione di intercomunalità troppo piccole, o divise solo per raggioni politiche. I prefetti devono raggiungere i suoi obiettivi prima il 30 di giugno 2006. Vedremmo se questo termino è realistica.