

STUDI STORICI

GIULIANO FONDERICO

LA FORMAZIONE DEI MONOPOLI MUNICIPALI IN FRANCIA

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Le funzioni comunali di cura dell'«*intérêt local*» nell'ordinamento francese dell'Ottocento. – 3. Le riserve comunali d'attività. – 4. Gli usi produttivi dei suoli comunali: *permissions de voirie e concessions*. – 5. Le concessioni con clausola di esclusiva. – 6. I poteri di polizia e il controllo dell'accesso al mercato. – 7. Le concessioni come uffici di cura degli interessi della collettività locale. – 8. Conclusioni.

1. Introduzione

La Francia dell'Ottocento vide, come molte altre nazioni europee, un processo di rapida urbanizzazione legato al parallelo sviluppo delle industrie. Tra i primi e gli ultimi decenni del secolo la popolazione di città come Parigi, Lione e Marsiglia giunse quasi a raddoppiarsi. Il numero dei grandi centri urbani crebbe altrettanto rapidamente.

L'incremento della popolazione pose le basi per una domanda territorialmente concentrata di nuovi servizi i quali, in passato, erano stati per lo più riservati alle classi sociali elevate. Allo stesso tempo, i progressi della tecnica e l'industrializzazione dei processi produttivi consentirono di intraprendere l'offerta su larga scala di questi servizi: distribuzione dell'acqua, del gas, dell'energia elettrica, trasporti in comune ecc.

Il fenomeno assunse sin dal principio rilevanza sul piano degli istituti giuridici. I poteri pubblici erano interessati a governare il processo, a farsene promotori e comunque a indirizzarlo verso obiettivi che essi stessi definivano. Per la prestazione dei servizi, d'altra parte, le imprese dovevano fare uso dei suoli pubblici nei territori comunali – strade e sottosuoli stradali – o comunque entrare in contatto con varie potestà comunali di polizia sulle attività locali. Ciò rendeva i poteri pubblici uno snodo fondamentale per ogni attività imprenditoriale in questi settori.

Le interferenze tra obiettivi pubblici e iniziativa privata trovarono inizialmente una composizione negli istituti del diritto privato, in un equilibrio di impegni reciproci tra le parti pubbliche e le imprese. Il modello

entrò tuttavia in crisi verso la fine dell'Ottocento e costrinse a un più generale ripensamento delle forme dell'azione amministrativa e dei modi di gestione e uso dei beni pubblici. Le nozioni che furono elaborate (anche) in risposta a questi fenomeni contribuirono alla costruzione del diritto amministrativo nella Francia del Novecento.

Questo scritto esamina il periodo che, ancora senza specifiche consapevolezza degli attori dell'epoca, pose le premesse per alcuni degli sviluppi futuri. Gli anni vanno dai primi decenni dell'Ottocento sino, grosso modo, ai primi anni del Novecento. A questa data, era già compiutamente definito il modello di gestione dei servizi pubblici locali che sarebbe stato dominante per gli anni futuri sino ai giorni nostri: la prestazione da parte di un'unica impresa scelta e incaricata dall'amministrazione comunale. Le ragioni originarie alla base del modello si dispersero nelle nozioni più ampie elaborate dalla dottrina e dalla giurisprudenza. Di qui, ad avviso di chi scrive, l'utilità di un percorso a ritroso che consenta di identificarle e distinguerle nuovamente.

Il periodo in esame è significativo anche perché esso fu in larga parte esente dagli interventi del legislatore. Le leggi, quando arrivarono, per lo più formalizzarono le soluzioni individuate dalla prassi amministrativa, dai giudici e dalla dottrina¹. Si tratta dunque di una sorta di laboratorio dove potere osservare gli eventi in isolamento: espressione non tanto di una volontà sovrana bensì di uno dei possibili percorsi di razionalizzazione dei fenomeni giuridici.

2. Le funzioni comunali di cura dell'«*intérêt local*» nell'ordinamento francese dell'Ottocento

I comuni francesi, come istituzioni regolate da uno statuto unitario, nacquero in epoca rivoluzionaria, con i decreti del 14 e del 22 dicembre 1789². Pochi mesi prima, in omaggio al principio dell'uguaglianza dinanzi

¹ In tal senso, v. anche J.F. Auby, *Les services publics locaux*, Paris, Presses universitaires de France, 1982, 12-13.

² Sulla nascita e sullo sviluppo delle istituzioni comunali francesi, v. J. George, *Histoire des maires de 1789 à 1939*, Paris, Plon, 1989; S. Petitot, *Histoire des institutions urbaines*, Vendôme, Presses universitaires de France, 1998, 62 ss.; P. Legendre, *Histoire de l'administration de 1750 à nos jours*, Paris, Presses universitaires de France, 1968, 122 ss. Prima della rivoluzione, i comuni avevano forme organizzative estremamente variegata con un'alternanza, per la selezione dei titolari degli uffici, di meccanismi elettivi e venali. La legittimazione delle