



Regione Lombardia
IL CONSIGLIO

IL SISTEMA DELLE AUTONOMIE IN FRANCIA E GERMANIA

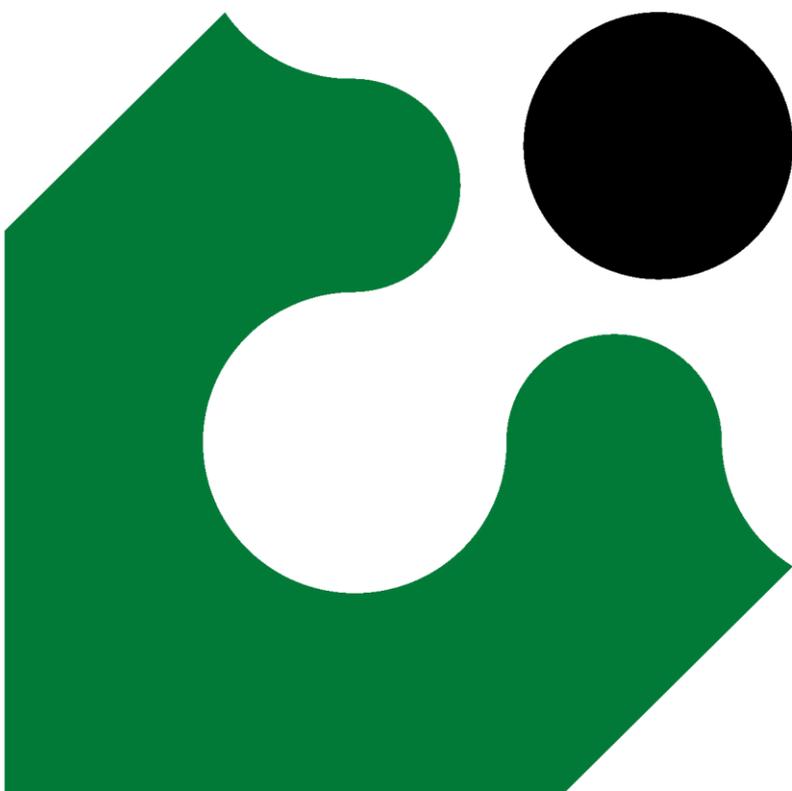
Executive summary

Il sistema delle autonomie in Francia e Germania

Executive summary

190420IST

Gennaio 2020



Il sistema delle autonomie in Francia e Germania

Il sistema delle autonomie in Francia e Germania

Sintesi

promosso dal Consiglio regionale della Lombardia

nell'ambito della Convenzione

(Codice PoliS-Lombardia: 190420IST)

PoliS-Lombardia

Dirigente di riferimento: Armando De Crinito

Project Leader: Antonio Dal Bianco

Gruppo di ricerca:

Giuseppe Carlo Ricciardi - Università degli Studi di Pavia, *Ottaviano Galli* - Università degli Studi di Pavia,
prof. Alberto Barzanò - Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano

Publicazione non in vendita.

Nessuna riproduzione, traduzione o adattamento

può essere pubblicata senza citarne la fonte.

Copyright® PoliS-Lombardia

PoliS-Lombardia

Via Taramelli, 12/F - 20124 Milano

www.polis.lombardia.it

Il policy paper *Il sistema delle autonomie in Francia e Germania* nasce dall'esigenza espressa dal Consiglio regionale di Regione Lombardia di approntare un approfondimento scientifico sul tema del contesto evolutivo delle autonomie in Francia e in Germania, al fine di individuare i punti di contatto e gli spunti di possibile riflessione in relazione al contesto lombardo. In particolare, la ricerca ha inteso restituire un quadro di conoscenze sull'organizzazione degli Enti territoriali dei due Paesi considerati, evidenziandone la struttura multilivello dell'architettura istituzionale e del sistema di governo locale. Di seguito vengono riportati i principali elementi conoscitivi emersi.

- Il modello "francese" di governo locale è caratterizzato dai principi di centralismo, unitarietà, uniformità e libera amministrazione. Il sistema delle autonomie locali è inoltre frammentato e assume connotati simili al caso lombardo.
- Il caso francese è di rilevante interesse per la Lombardia. Infatti, il dibattito francese afferente alle linee evolutive di un possibile riordino territoriale ha assunto connotati molto simili a quanto accaduto in Italia con la c.d. "riforma Delrio": gli interventi in tema di Enti locali e decentralizzazione attuati negli ultimi anni hanno avuto come fine ultimo quello di razionalizzare la spesa pubblica e rendere più efficiente l'amministrazione del territorio.
- Il sistema delle autonomie locali francesi, previsto dalla Costituzione, si articola su questi livelli:
 - Comuni;
 - Dipartimenti;
 - Regioni;
 - Collettività a statuto particolare;
 - Collettività d'oltremare rette dall'art. 74 Cost.
- I Comuni sono da sempre l'elemento fondante del governo locale francese e sono caratterizzati da una elevata pulviscolarità. In Francia sono infatti presenti oltre 34mila Comuni con una popolazione media di 1800 abitanti.
- I Dipartimenti sono l'elemento caratterizzante del sistema francese e corrispondono al livello di governo provinciale italiano.
- Le Regioni, introdotte dalla riforma del 2003, restano prive della funzione legislativa – che, invece, contraddistingue l'esperienza regionale italiana – e, quindi, sono titolari solo di funzioni regolamentari/amministrative.
- Le *Collettività a statuto particolare* possono essere considerate l'applicazione pratica di una sorta di principio di differenziazione. L'ordinamento francese da questo punto di vista si mostra anche più flessibile di quello italiano, perché ammette per legge l'istituzione di Enti "speciali", in grado di adattare al meglio le proprie caratteristiche alle esigenze territoriali particolari locali. Questo principio ha conosciuto concreta applicazione attraverso l'istituzione delle seguenti collettività a statuto particolare:
 - a) la Metropoli della Grande Parigi;
 - b) la Metropoli di Lione;
 - c) la Metropoli di Marsiglia;
 - d) la Collettività della Corsica.

Tabella 1 - Suddivisione amministrativa comparata di Francia e Italia (2019)

FRANCIA	ITALIA
18 Regioni (di cui 5 Dipartimenti/Regioni d'oltremare)	20 Regioni
101 Dipartimenti (di cui 5 Dipartimenti/Regioni d'oltremare)	102 Province (di cui 14 Aree metropolitane)
34.841 Comuni (media: 1.860 abitanti)	7.914 comuni (media: 7.639 abitanti)

- La prima delle riforme che hanno caratterizzato il governo locale transalpino nell'ultimo decennio è rappresentata dalla Legge n. 2010-1563 recante la «*réforme des collectivités locales (RCT)*» che ha previsto, tra gli altri, l'obbligo dei Comuni di aderire ad un ente pubblico di cooperazione intercomunale di almeno 5.000 abitanti per l'esercizio della fiscalità propria, la riduzione del numero di *Syndicats* ed il contestuale trasferimento delle loro competenze agli un ente pubblico di cooperazione intercomunale, la possibilità da parte dell'EPCI di ricevere parte dei trasferimenti statali destinati ai Comuni in luogo di questi ultimi, la creazione di tre nuove strutture territoriali, quali: 1) le *Métropoles*, cioè EPCI di almeno 500.000 abitanti, aventi tipicamente carattere di area vasta; 2) i Poli metropolitani (*Pôles métropolitains*), uno strumento di cooperazione tra più EPCI insistenti nel medesimo territorio urbano; 3) i *Communes nouvelles*, ossia i Comuni sorti da fusione.
- Le *Métropoles* trovano affermazione nella Legge MAPTAM del 2014, in cui viene ribadita la loro vocazione funzionale, con l'elencazione delle competenze: la Metropoli «[...] valorizza le funzioni economiche metropolitane, le sue reti di trasporto e le sue risorse universitarie, di ricerca e di atmosferico e acustico; sostegno alla domanda di energie. Alle competenze indicate, si aggiungono quelle che la Metropoli può ricevere per delega da Enti di livello superiore, con il trasferimento delle correlate risorse economiche, umane e materiali. Vengono inoltre previste le Metropoli à *statut particulier*, caratterizzate da statuti diversificati per ogni singola conurbazione.
- Un passo fondamentale nella storia delle istituzioni francesi è sicuramente rappresentato dalla Legge 2015-29, la quale riduce il numero delle Regioni della Francia metropolitana da 22 a 13 unità. La riforma muove dall'obiettivo principale di rafforzare la capacità amministrativa delle Regioni francesi, in modo tale da configurare Enti in grado di competere, in una prospettiva europea, con gli Enti omologhi di altri Paesi, quali ad esempio i *Länder* tedeschi. Delle tredici nuove Regioni, sei non sono state modificate nelle circoscrizioni originarie, mentre le restanti sono nate dalle fusioni di Regioni esistenti. Con la riforma è stato conferito alle Regioni il compito di approvare ed attuare le prescrizioni mutate dagli strumenti di pianificazione generale (*schémas*) relativi ad importanti politiche pubbliche, quali ad esempio la gestione dello sviluppo sostenibile, lo sviluppo turistico, etc.
- Allo stesso tempo si assiste ad un generale indebolimento delle competenze dipartimentali, sicché i Dipartimenti paiono sempre più subalterni rispetto agli Enti con i quali si trovano a competere sia verso l'alto, cioè le Regioni, sia verso il basso, vale a dire sul fronte delle

intercomunalità. Oltre a ridefinire il perimetro delle competenze degli Enti, la legge 2015-991 abolisce la clausola di competenza generale di Dipartimenti e Regioni, che viene sostituita dal principio dell'abilitazione legislativa, in base al quale Dipartimenti e Regioni esercitano solo ed esclusivamente le competenze che sono loro attribuite *ex lege*.

- La risposta offerta dalla Francia all'inadeguatezza dimensionale dei Comuni è stata quella della cooperazione intercomunale. Gli "organismi pubblici di cooperazione intercomunale" in Francia si dividono in:
 - *Syndicats*, detti anche forme di cooperazione associativa o cooperazione di gestione, a loro volta distinguibili in SIVU, cioè sindacati intercomunali a vocazione unica (*syndicats intercommunaux à vocation unique*) e SIVOM, ovvero sindacati intercomunali a vocazione multipla (*syndicats intercommunaux à vocation multiple*);
 - Enti Pubblici di Cooperazione intercomunale (*Établissements Public de Cooperation Intercommunale - EPCI*), che rappresentano le forme di cooperazione federativa, a loro volta distinguibili in: CC, Comunità di Comuni (*communautés de communes*); CA, Comunità di agglomerato (*communautés d'agglomération*); CU, Comunità urbane (*communautés urbaines*); Metropoli (*Métropoles*).
- La distinzione tra forme di cooperazione associativa e federativa dipende essenzialmente dal maggiore livello di integrazione delle seconde in termini di delega di competenze da parte dei Comuni membri, e dal fatto che gli EPCI godono di una propria autonomia funzionale e fiscale (*fiscalité propre*), mentre i *syndicats* ne sono privi. Gli EPCI hanno un proprio bilancio e sono dotati di una fiscalità propria (*EPCI à fiscalité propre*).
- Le *Communautés des communes* sono Enti che raggruppano Comuni con continuità territoriale e una popolazione totale inferiore ai 50.000 abitanti. È quindi una forma pensata essenzialmente per l'aggregazione di piccoli Comuni in territori rurali, fattore che la rende la più simile alle Unioni di Comuni italiane.
- Le Comunità d'agglomerato (*Communautés d'agglomération*) raggruppano un insieme di Comuni di almeno 50.000 abitanti, tra i quali almeno uno deve avere più di 15.000 abitanti. Vengono quindi solitamente in corrispondenza di una Città di piccole o medie dimensioni, comprendendo i Comuni minori che le gravitano attorno.
- Le Comunità urbane (*Communautés urbaines*) riuniscono Comuni con una popolazione totale superiore ai 250.000 abitanti, al fine di implementare "un progetto comune di sviluppo urbano e di gestione del loro territorio".
- Tra gli EPCI, si rafforza particolarmente il ruolo delle Metropoli, le quali assumono le competenze già dipartimentali in materia di servizi sociali. Alle Comunità di Comuni e alle Comunità di Agglomerato sono anche devolute le competenze comunali in materia di servizio idrico, gestione degli ambienti acquatici, di rifiuti e di igiene pubblica.
- In Francia il processo di fusione è finora rimasto confinato ad una logica residuale, salvo alcune recenti tendenze per lo più riconducibili all'affermarsi della crisi economica. Il recente successo delle fusioni è dovuto alla superamento del principale freno alle fusioni di Comuni volontarie, cioè il timore dei Comuni più piccoli di perdere la propria identità ed il proprio peso, oltre alla prospettiva del deteriorarsi dell'offerta dei servizi. Ne è derivato che tra il 1° gennaio 2015 e il 1° gennaio 2019 le fusioni si attestano sulle 600 unità, con il coinvolgimento di 1.985 Comuni originari.

- Uno degli elementi caratterizzanti è la creazione di organi politicamente e amministrativamente rilevanti nei Comuni sorti dall'aggregazione, e la previsione di un lungo periodo transitorio, nel quale gli organi dei Comuni originari proseguono l'esercizio delle rispettive precedenti attività. L'ulteriore elemento caratterizzante delle fusioni di Comuni in Francia è la costituzione dei Comuni sorti da fusione in Comuni delegati, i quali conservano propri organi e proprie competenze, mantenendo altresì il nome e i confini dei Comuni originari.
- La regione Alvernia e la regione Rodano-Alpi si sono fuse per formare la nuova Regione Alvernia Rodano-Alpi (*Auvergne-Rhône-Alpes*). Questa rappresenta la seconda Regione francese per popolazione e comprende 4.039 Comuni e 12 Dipartimenti, oltre alla Métropole di Lione, che gode di uno status speciale e rappresenta un *unicum* in tutto il sistema di governo territoriale francese, afferendo ad uno statuto particolare e differenziato.
- Il caso francese ci insegna che, pur in presenza di un governo locale multilivello ancora più complesso di quello italiano (ivi compreso quello lombardo), *una sintesi resta possibile a fronte di un incisivo coordinamento delle politiche territoriali*. Questo assetto può essere realizzato con alcuni aggiustamenti anche in un contesto territoriale complesso come quello lombardo, a patto che la Regione – che in Italia è titolare di potestà legislativa, a differenza di quanto non accada in Francia – assuma un ruolo centrale, informato ad un nuovo protagonismo sia a livello legislativo che sul piano del coordinamento amministrativo tra Enti, anche sulla base di raccordi tecnici tra i soggetti territoriali e funzionali operanti sul territorio regionale.
- L'altro elemento di rilievo concerne la *valorizzazione del principio di differenziazione*. La Francia è stata in grado di riconoscere statuti differenziati sulla base delle realtà territoriali particolare, come accaduto, ad esempio, con la *Métropole* di Lione.
- Il diritto all'autogoverno è garantito pressoché in tutta la Repubblica Federale Tedesca, tanto alle *Gemeinden* (= comunità) quanto alle loro forme associative (*Gemeindeverbände*), dal comma 2 dell'articolo 28 della Carta costituzionale tedesca. Questo principio base fissato a livello generale viene poi ripreso e declinato in maniera diversa negli statuti dei vari *Länder*. La suddivisione amministrativa e l'organizzazione del governo territoriale e locale all'interno degli stati federali tedeschi non è dunque affatto omogenea.
- Tutti gli Stati tedeschi presentano suddivisioni amministrative e istituzioni di governo territoriale e locale strutturate in maniera più o meno complessa e stratificata, a seconda delle dimensioni di ciascun *Land*, ma comunque caratterizzate da tipologie di organismi sostanzialmente simili, disposti su diversi livelli.
- I livelli di articolazione dell'amministrazione statale sono:
 - I *Regierungsbezirke*
 - Le *Gemeindeverbände über der Kreisebene* (= associazioni di *Gemeinden* sopra il livello dei *Kreise*)
 - I *Landkreise* (= circondari rurali)
 - Le *Gemeindeverbände unterhalb der Kreisebene* (=associazioni di *Gemeinden* sotto il livello del *Kreis*)
 - Le *Gemeinden* (comunità)

Tabella 2 - Suddivisione amministrativa comparata di Germania e Italia (2018)

GERMANIA	ITALIA
16 <i>Bundesländer</i> (di cui 3 <i>Stadtstaaten</i>)	20 Regioni
402 <i>Kreise</i> (di cui 107 <i>kreisfreie Städte</i>)	102 Province (di cui 14 Aree metropolitane)
11.250 <i>Gemeinden</i> (media: 7.379 abitanti e 31 km ² di territorio)	7.914 comuni (media: 7.639 abitanti e 38 km ² di territorio)

- In particolare, le *Gemeinden* sono ovunque in Germania l'unità territoriale e amministrativa di base e sono responsabili, in linea di principio, per la risoluzione di qualsiasi problema, lo svolgimento di qualsiasi funzione e la gestione di qualsiasi servizio che riguardi il loro territorio, secondo il principio di sussidiarietà, in base al quale i compiti devono essere sempre svolti al livello più vicino possibile al cittadino.
- La Carta costituzionale tedesca garantisce che il principio di autogoverno possa essere modificato solo in casi specifici e limitati e comunque solamente con un intervento legislativo: ciò significa, in concreto, che solo quando la *Gemeinde* non sarebbe comunque in grado di far fronte a determinate funzioni, la relativa competenza può essere passata ad un livello amministrativo superiore.
- Le funzioni svolte e i servizi resi dalla *Gemeinde* sono progressivamente aumentati: in ogni parte della Germania le *Gemeinden* trovano spesso spazio per intervenire con proprie iniziative, attività e servizi, rendendo con ciò la situazione tedesca molto diversa da quella di quegli Stati costruiti con un modello centralistico (quale ad esempio lo Stato italiano).
- Il *Baden-Württemberg* è il terzo più grande *Land* della Germania, sia per superficie (35.673 km²) che per popolazione (11.069.000 abitanti nel 2018). La caratteristica delle *Gemeinden* del *Baden-Württemberg* è di essere in grande maggioranza di dimensioni piccole (circa il 53% ha meno di 5.000 abitanti), situazione che lo rende molto simile alla Lombardia.
- Per rendere più efficiente ed efficace il rapporto con le istituzioni dell'autogoverno, il *Baden-Württemberg* ha scelto di suddividere il territorio in quattro *Regierungsbezirke* (= circoscrizioni amministrative), collocando un ufficio decentrato del Governo nella città da cui ciascuno di essi prende nome.
- La giurisdizione territoriale di queste circoscrizioni è ulteriormente ripartita in dodici *Regionen* (= regioni), a loro volta suddivise in 35 *Landkreise* e 9 *Stadtkreise*. Il livello amministrativo di base è infine costituito da 1.101 *Gemeinden* (di cui 311 col diritto a fregiarsi del titolo di *Stadt*), cui si aggiungono due aree non incorporate (*Gemeindefreie Gebiete*).
- Ben 440 tra queste *Städte* e queste *Gemeinden* svolgono le proprie funzioni amministrative all'interno di 114 *Gemeindevwaltungsverbände* (GVV) (= associazioni di governo locale), e 471 *Städte* e *Gemeinden* sono unite tra loro in 156 *Vereinbarten Verwaltungsgemeinschaften* (VVG) (= unioni amministrative concordate).
- L'attuale assetto dell'amministrazione locale del *Baden-Württemberg* è l'esito ultimo di un lungo processo di riforme iniziato con la *Gebietsreform* (= riorganizzazione del territorio), che fu definita e realizzata nel periodo tra la fine degli anni '60 e la prima metà degli anni '70. La

riforma dell'amministrazione locale ebbe come priorità un generalizzato aumento delle dimensioni delle unità amministrative e la costruzione di una rete di centri maggiori, che sarebbero diventati sede degli organi amministrativi (come i comandi di polizia, gli uffici scolastici e quelli finanziari, nonché quelli responsabili della costruzione e della manutenzione delle strade) destinati ad operare su tutto il territorio circostante, mentre ai centri medi, minori e piccoli sarebbero stati assegnati solo i servizi (ad esempio l'ufficio postale, la farmacia, le scuole primarie e/o secondarie) strettamente necessari per le esigenze della *Gemeinde*.

- Dalle 3.379 *Gemeinden* allora esistenti nel *Baden-Württemberg*, attraverso fusioni e incorporazioni si intendeva arrivare a meno di un terzo (1.101 per la precisione), fissando a 8.000 abitanti la soglia di popolazione minima per una *Gemeinde*. La riforma ha raggiunto i suoi obiettivi anche grazie ai generosi incentivi offerti dal governo del *Land*.
- Oltre alla riduzione del numero delle *Gemeinden*, fu attuata una sostanziale riduzione del numero dei *Kreise*. L'altro aspetto qualificante della riforma è la spinta all'associazionismo comunale con la nascita di un nuovo tipo organismo amministrativo di livello intermedio, la *Regionalverband* (= associazione regionale). Nel solo caso del *Baden-Württemberg*, le *Regionalverbände* sono previste come vere e proprie istituzioni di diritto pubblico, responsabili della mediazione tra quelle che sono le linee guida e le esigenze fondamentali della pianificazione territoriale a livello complessivo del *Land* e di quelle che invece sono le istanze e le esigenze della pianificazione territoriale a livello delle singole *Gemeinden*.
- Nel 2005 furono inoltre soppresse tutte le autorità statali indipendenti e integrate nella struttura amministrativa delle circoscrizioni amministrative.
- L'esito delle riforme attuate ha portato a una sostanziale semplificazione dell'assetto delle autonomie locali nel Baden-Württemberg come si evince dalla tabella sotto riportata.

Tabella 3 - Suddivisione amministrativa comparata di Lombardia e Baden- -Württemberg (2018)

LIVELLO CLASSIFICAZIONE NUTS	BADEN-WÜRTTEMBERG	LOMBARDIA
NUTS 3	44 <i>Kreise</i> (di cui 9 <i>Stadtkreise</i>) con 251.580 abitanti e 813 km ² di territorio in media	12 province (di cui 1 città metropolitana) con 838.381 abitanti e 1989 km ² di territorio in media
NUTS 4	1.101 <i>Gemeinden</i> con 10.054 abitanti e 161 km ² di territorio in media	1.507 comuni con 6.676 abitanti e 16 km ² di territorio in media

Fonte: elaborazione propria su dati Statistisches Landesamt Baden-Württemberg e Istat

- A seguito delle riforme, i *Landkreise* hanno progressivamente visto crescere le loro competenze, oltre ad assicurare la gestione nel proprio territorio di quelle funzioni pubbliche che vanno al di là della capacità delle singole *Gemeinden*. Il finanziamento di questi enti è basato soprattutto sui trasferimenti che ricevono dalle *Gemeinden*. Per l'esercizio delle funzioni proprie, infatti, i *Landkreise* si finanziano attraverso le cosiddette assegnazioni distrettuali, cioè quote di compartecipazione alle entrate tributarie delle *Gemeinden*. Attraverso la perequazione finanziaria basata sulla capacità contributiva delle singole *Gemeinden*, il *Landkreis* garantisce a tutte le *Gemeinden* e a tutti i cittadini lo stesso livello di servizi.

- L'associazionismo comunale risente delle riforme attuate a livello di singolo *Land*. Le forme di cooperazione comunale nel *Baden-Württemberg Land* possono essere paragonate a quelle presenti nell'ordinamento italiano (consorzi e gestioni associate). Tuttavia, il *Baden-Württemberg* non evidenzia in anni recenti la dinamicità sul fronte dell'associazionismo comunale che invece caratterizza altri *Länder* della Germania.

Abstract

Il policy paper si pone l'obiettivo di illustrare l'evoluzione normativa del sistema delle autonomie in Francia e Germania, al fine di individuarne le somiglianze con il sistema italiano e possibilmente trarne spunti di riflessione per eventuali riforme dell'organizzazione dei governi locali in Lombardia. La scelta di questi due Paesi come termine di confronto è determinata dal fatto che entrambi dispongono di un sistema di governo locale multilivello, al pari dell'Italia.

La prima parte tratta la descrizione dell'organizzazione delle autonomie locali nella Costituzione francese, mettendo a confronto la situazione precedente la riforma costituzionale operata nel 2003 e il contenuto di detta riforma; viene inoltre approfondita la disciplina dell'associazionismo comunale, tema centrale nelle politiche di riordino territoriale volte a superare la frammentazione degli enti locali francesi.

L'aspetto di maggiore interesse sembra essere la volontà, riscontrabile tanto in Francia quanto in Italia, di mettere mano all'organizzazione del sistema delle autonomie per razionalizzare la spesa pubblica ed efficientare l'amministrazione del territorio, anche tramite la concessione di competenze più ampie agli Enti Locali.

Passando all'analisi dell'esperienza tedesca, la prospettiva appare radicalmente diversa sia per quanto riguarda le radici storico-culturali del modello amministrativo, sia per il fatto che in Germania, in quanto Repubblica federale, non è prevista una disciplina comune dell'organizzazione degli Enti Locali, poiché ogni Stato (Land) ha facoltà di intervenire sull'assetto e sulle competenze dei governi locali.

L'elemento che può rendere l'esperienza tedesca in qualche misura utile come modello per eventuali modifiche nell'assetto delle autonomie locali è la volontà di semplificare il sistema degli enti locali e di promuovere politiche finalizzate alle fusioni dei piccoli comuni.

The policy paper aims to illustrate the regulatory evolution of the local government in France and Germany, in order to identify the similarities with the Italian system and possibly draw some insights for possible reforms of the organization of local governments in Lombardy. The choice of these two countries as a benchmark is because of both of them have a system of multi-level local government.

The first part deals with the description of the organisation of local government in the French Constitution, comparing the situation prior to the constitutional reform of 2003 and its content. The focus is on the discipline of inter-municipal cooperation and amalgamation, as these policies of territorial reorganization are designed to overcome municipalities fragmentation. In this respect, France and Italy are quite similar as they try to reform the system of the local government in order to rationalize public expenditure, also through the concession of wider competences to the Local Authorities.

Concerning German experience, the perspective appears radically different. Indeed German administrative model has its own historical-cultural roots, and as a Federal Republic, each Land has the power to intervene on this subject. However, Italy and Lombardy may take inspiration from the German Federal State Baden-Württemberg in order to design policies devoted to promote municipal amalgamation.

