



Regione Lombardia
IL CONSIGLIO

IL SISTEMA DELLE AUTONOMIE IN FRANCIA E GERMANIA

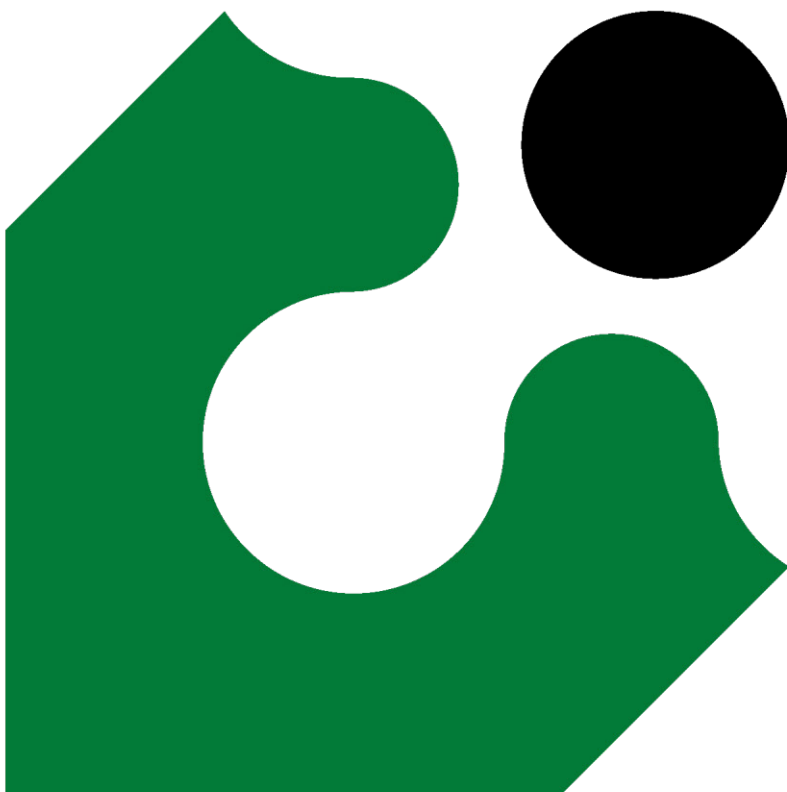
Policy Paper

Il sistema delle autonomie in Francia e Germania

Policy paper

190420IST

Dicembre 2019



Il sistema delle autonomie in Francia e Germania

Il sistema delle autonomie in Francia e Germania

Policy paper

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

Pubblicazione 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

INDICE

Premessa	5
Governo locale francese ed autonomie in Lombardia: una matrice comune	7
L'organizzazione multilivello degli Enti territoriali francesi. Una ricognizione sistematica... 9	
L'impatto delle recenti riforme sulle Métropoles (cenni).....	17
L'accorpamento delle Regioni amministrative francesi.....	19
La sorte dei Dipartimenti e la recente <i>Loi NOTRe</i>	21
Il rilievo decisivo dell'associazionismo comunale nel tessuto territoriale francese. Istituti della cooperazione e prassi amministrative	22
Le recenti tendenze in materia di cooperazione interlocale	28
Marginalità del procedimento di fusione di Comuni e sua recente rivitalizzazione.....	28
Alcune peculiarità del sistema territoriale di Auvergne-Rhone-Alpes.....	30
Il quadro generale di riferimento dell'organizzazione dell'amministrazione territoriale e locale in Germania.....	37
Il potere legislativo: il <i>Landtag</i>	38
Il potere esecutivo: il <i>Landesregierung</i> e il <i>Ministerpräsident</i>	38
La suddivisione amministrativa e le strutture del governo territoriale e locale.....	38
La <i>Gebietsreform</i> e la genesi dell'attuale assetto dell'amministrazione locale del Baden-Württemberg.....	42
Il <i>Land</i> Baden-Württemberg: generalità	43
L'origine dell'assetto attuale dell'amministrazione locale del Baden-Württemberg.....	44
Lo svolgimento complessivo della riforma dell'amministrazione locale	45
La riforma amministrativa del 2005 e la soppressione delle istituzioni statali autonome a livello territoriale.....	47
Indicazioni per la Lombardia	57
La riforma territoriale francese: una riforma "italiana"? Qualche spunto di interesse per la riorganizzazione del governo locale in Regione Lombardia.....	57
Indicazioni dal caso tedesco	62
Bibliografia sul caso francese	63
Bibliografia sul caso tedesco	66
Sitografia sul caso francese	73
Sitografia sul caso tedesco	74
Allegato statistico sul caso francese	75
Allegato statistico sul caso tedesco.....	79

Premessa

Il presente lavoro nasce dall'esigenza espressa dal Consiglio regionale di Regione Lombardia consistente nella necessità 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 alle inferenze con il contesto territoriale lombardo.

In particolare, la ricerca intende 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, offrendo contestualmente un dettaglio in merito all'articolazione delle competenze (sia legislative che, soprattutto amministrative) ascritte a Regioni, Province, Unioni di Comuni (*et similia*) e Comuni.

Da un punto di vista metodologico, l'obiettivo viene perseguito riprendendo le linee evolutive delle rispettive legislazioni in tema di autonomie, con particolare riguardo alle recenti riforme territoriali promosse soprattutto in Francia – nonché, sebbene in misura meno incisiva, anche in Germania, sulla base delle potestà di differenziazione connaturate all'ordinamento interno di ciascun *Länder* – di modo che dall'analisi comparata dei due contesti ne risultino evidenziati gli elementi che potrebbero informare il legislatore regionale lombardo in un'eventuale riforma del sistema delle autonomie infraregionali, soprattutto in relazione al dibattito in corso avente ad oggetto l'autonomia differenziata, le Province e le forme associative tra Enti locali, prime su tutte le Unioni di Comuni.

Inoltre, proprio al fine di attagliare il lavoro al contesto territoriale lombardo, lo studio contempla un *focus* informativo sulle peculiari realtà territoriali di *Auvergne-Rhone-Alps* e del *Baden-Wuttemberg*, nella logica della comune ascrizione al novero dei Quattro Motori dell'Europa, nei quali Regione Lombardia assume un ruolo di primo piano. La logica del riordino territoriale, infatti, in queste realtà specifiche non può prescindere da un'attenta considerazione del tessuto produttivo e competitivo che le anima, frangente che apre la ricognizione anche ad elementi conoscitivi di contesto tali da assumere una rilevanza decisiva ai fini di una corretta analisi dei caratteri distintivi di ciascuna regione.

Per tale ragione il paper presenta a corredo un apparato di dati supplementari rispetto a quanto inferibile dalla lettura del testo – sovente richiamato nel medesimo – affinché il lettore disponga di tutti gli elementi propedeutici ad una consapevole lettura delle riforme normative e dei fenomeni territoriali afferenti alla realtà considerata, specialmente in un'ottica di raffronto di secondo livello con il contesto della Lombardia.

Governo locale francese ed autonomie in Lombardia: una matrice comune

Il modello “francese” di governo locale nacque all’indomani della Rivoluzione francese del 1789, all’esito dei noti svolgimenti storici di rottura del precedente ordine giuridico nazionale d’*Ancien Régime*, di stampo assolutistico. Pur nella difficoltà di compendiare la vicenda storica transalpina, possiamo affermare che le basi fondative dell’intero sistema degli Enti locali d’Olttralpe, sino ai giorni nostri, possano essere considerate due atti approvati dall’Assemblea Nazionale nel 1789, vale a dire il Decreto del 14 dicembre «*concernente la costituzione delle municipalità*» ed il decreto del 22 dicembre «*concernente la costituzione delle assemblee rappresentative e delle assemblee amministrative*», che suddivise il territorio nazionale transalpino in Dipartimenti¹. Il modello francese è conosciuto anche come “napoleonico”. Tale denominazione non deriva tanto dal fatto di esser nato in quel periodo – essendo in verità nato prima di quell’esperienza – quanto da almeno altre due motivazioni: la prima consta del fatto che in quel periodo effettivamente si consolidò con alcuni dei provvedimenti più significativi, quali ad esempio l’istituzione del Prefetto presso ogni Dipartimento, avvenuta con legge 28 piovoso anno VIII (17 febbraio 1800); la seconda può ricondursi alla constatazione che sono state le guerre napoleoniche ad “esportare” il modello francese in Paesi quali l’Italia, il Belgio, l’Olanda, la Spagna e persino la Germania, i quali sarebbero andati quindi a costituire i Paesi dell’“area francese”, avendo conosciuto come sistema originario quello di derivazione transalpina². Gli elementi più significativi su cui si assesta il sistema in questo periodo ancora oggi possono essere considerati i tratti caratterizzanti del modello francese-napoleonico risultando, tuttora, descrivibili secondo quanto segue³.

Il primo elemento corrisponde ai concetti di *centralismo e unitarietà*, che fanno perno «[...] sull’“idea-mito” della Nazione “una e indivisibile”, di cui lo Stato si pone quale unico rappresentante»⁴.

Il secondo lineamento caratterizzante consta del concetto di *uniformità* tra Enti, che costituisce un’applicazione del più ampio principio di uguaglianza, cardine della Rivoluzione del 1789. Infatti, così come gli esseri umani devono essere tutti uguali, allo stesso modo si è da subito ritenuto che dovessero essere uguali i territori, con la conseguente necessità di eliminazione di tutti i privilegi e particolarismi di natura territoriale tipici dell’*Ancien Régime*⁵.

¹ Peraltro l’istituzione dei Dipartimenti nasce dall’esigenza, già espressa da RABAUT DE SAINT-ETIENNE quale componente del Comitato della Costituzione, di disegnare una Francia nuova, «[...] composta di unità parallele», come ricorda P. CIRIELLO, *Governo locale e sistema costituzionale francese*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli 1984, p. 22.

² G. PAVANI, *Caratteristiche dell’area francese*, in G. PAVANI-L. PEGORARO, *Municipi d’Occidente. Il governo locale in Europa e nelle Americhe*, Donzelli, Roma 2006, pp. 5 ss.

³ *Ibidem*. Sui temi del centralismo, dei Prefetti e dei Dipartimenti, cfr. anche L. VANDELLI, *Le collettività territoriali nella riforma costituzionale francese: verso un superamento dell’uniformità*, in *Amministrare*, 2003, pp. 302 ss.

⁴ Testualmente, v. P. CIRIELLO, *Governo locale e sistema costituzionale francese*, cit., p. 42.

⁵ In questo senso si muoveva già la determinazione assunta con Legge 11 agosto 1789, ove si stabiliva che «[...] tutti i privilegi particolari delle Province, principati, città, corpi e comunità, sia di ordine pecuniario, sia di altra natura, sono aboliti irreversibilmente».

Il terzo elemento caratterizzante è rappresentato dal principio di «*libre administration*», menzionato attualmente all'art. 72, comma 3, della Costituzione transalpina⁶. Asserire che le collettività territoriali “si amministrano liberamente” significa, anzitutto, che non può esistere nessuna forma di controllo o di determinazione dell'azione amministrativa di una collettività su un'altra⁷. Ciò non vale soltanto per Enti dello stesso livello, ma anche per Enti di livello superiore nei confronti di Enti di livello inferiore: così, ad esempio, le Regioni non hanno potere di determinazione del proprio sistema di governo locale formato dai Dipartimenti e dai Comuni sul proprio territorio. Tale principio fondamentale è ribadito al comma 5 dello stesso articolo, in cui si afferma che «[...] *aucune collectivité territoriale ne peut exercer une tutelle sur une autre*».

Un ulteriore elemento di emblematica rilevanza rispetto alla struttura del governo locale francese è costituito dalla spiccata *frammentazione comunale*.

Segnatamente, il Decreto dell'Assemblea nazionale del 12 novembre 1789, ripreso poi dall'art. 7 del Decreto del 22 dicembre dello stesso anno sulla costituzione dei Dipartimenti, stabiliva che ci sarebbe stata una municipalità «[...] *in ciascuna città, borgo, parrocchia o comunità di campagna*»⁸. Il principio di costituire un Comune per ogni comunità permane ancora oggi⁹, tanto che sul territorio francese insistono attualmente circa 35.000 Comuni, a fronte di una superficie complessiva di 675 417 km² (dei quali, solo per la Francia metropolitana 543.965 km²) e con 68.303.234 abitanti (censiti nell'anno 2019)¹⁰. L'estrema frammentazione comunale francese è stata la base dello sviluppo di numerose e forti forme di associazionismo tra Comuni, che vanno sotto il nome generale di *intercommunalité*, opzione scelta dal Legislatore francese come via principale per ovviare all'inadeguatezza dimensionale degli Enti di prossimità, in alternativa ai processi di fusione che hanno invece caratterizzato le esperienze di altri Paesi europei, soprattutto nel Nord Europa¹¹.

Alla luce degli elementi menzionati, soprattutto per quanto attiene al tema della *frammentazione comunale* e della *cooperazione interlocale*, la comparazione tra struttura del governo locale francese e sistema del governo locale lombardo – che si propone nel presente lavoro – risulta più che mai calzante e giustificata.

⁶ Su cui v., in prima battuta, P. MOZOL, *Libre administration*, in N. KADA-R. PASQUIER-C. COURTECUISSÉ-V. AUBELLE (sous la direction de), *Dictionnaire encyclopédique de la décentralisation*, Berger-Levrault, Boulogne-Billancourt 2017, pp. 649 ss.

⁷ P. MOZOL, *Libre administration*, cit., pp. 649 ss. Sul punto, cfr. altresì S. GAMBINO, *Decentramento e Costituzione. La riforma regionale francese*, Cedam, Padova 1986, spec. pp. 39 ss.

⁸ In particolare, si afferma perentoriamente che: «*Il y aura une municipalité en chaque ville, bourg, paroisse ou communauté de campagne*». Il testo del richiamato Decreto del 22 dicembre 1789 è consultabile al link https://www.persee.fr/doc/arcpa_0000-0000_1878_num_10_1_4029_t1_0564_0000_4.

⁹ Parla di «[...] *divisions du territoire opérées sous l'Ancien Régime*», che ancora oggi informano la struttura territoriale dello Stato francese, ad es. M. VERPEAUX, *Droit des collectivités territoriales*, PUF, Paris 2008, p. 81. Tuttavia, è stato giustamente notato che da un punto di vista tecnico-formale, mentre la delimitazione sia delle Regioni che dei Dipartimenti si deve sicuramente allo Stato, non altrettanto può dirsi per i Comuni: è di questo avviso, segnatamente, G. MARCOU, *Les trente ans de la région: et demain?*, in *AJDA*, 2012, p. 747, ove l'Autore afferma che «[...] *départements et régions ont le caractère de divisions du territoire national, non les communes*».

¹⁰ Fonte: countrysmeters.info/fr/France.

¹¹ F. SPALLA, *L'accorpamento dei Comuni in Europa e la controtendenza italiana*, in *Amministrare*, 2006, pp. 121 ss.

L'organizzazione multilivello degli Enti territoriali francesi. Una ricognizione sistematica

Il fulcro della disciplina giuridica degli Enti territoriali francesi è attualmente costituito dall'art. 72 Cost., il primo articolo del Titolo XIII, specificamente dedicato alle *collectivités territoriales*.

Fino al 2003 – anno della riforma costituzionale parallela a quella intervenuta in Italia in materia di Titolo V della Costituzione – l'art. 72 Cost. prevedeva tre tipologie di Enti costituzionalmente riconosciuti, vale a dire:

- Comuni;
- Dipartimenti;
- Territori d'Oltremare.

A questi si aggiungono ancora oggi le altre collettività territoriali che possono essere create – solo ed esclusivamente – attraverso leggi votate dal Parlamento: si tratta di quegli Enti definiti come “Enti legislativi”, in contrapposizione con le altre tre tipologie di Enti, denominati “Enti costituzionali”. Tra gli Enti legislativi, i più importanti erano le Regioni, create con legge nel 1982 – e divenute operative dal 1986¹² – ma prive allora di un riconoscimento costituzionale¹³.

Per quanto riguarda più propriamente le norme sulle collettività territoriali, le principali novità introdotte dalla riforma costituzionale del 2003 sono le seguenti¹⁴. In primo luogo, a partire dalla riforma del 2003 si introduce il riconoscimento costituzionale delle Regioni. Dalla sua istituzione avvenuta con legge nel 1982¹⁵, sino alla richiamata modifica costituzionale la Regione aveva rappresentato un Ente “costituzionalmente consentito, ma non costituzionalmente necessario”¹⁶. Il primo comma dell'art. 72, infatti, elenca i tipi di collettività locale riconosciuti dalla Costituzione e costitutivi della Repubblica, ossia:

- Comuni;
- Dipartimenti;
- Regioni;
- Collettività a statuto particolare;
- Collettività d'oltremare rette dall'art. 74 Cost.

¹² In quest'anno, infatti, sono entrati in carica i primi Consigli regionali eletti a suffragio universale.

¹³ Anche se, ferma restando la mancanza, appunto, di un riconoscimento esplicito, è stato giustamente sottolineato che, una volta istituite, in ogni caso esse hanno assunto una rilevanza costituzionale, in quanto destinatarie delle norme riconosciute dal *Conseil constitutionnel* come principi costituzionali comuni all'insieme delle collettività territoriali, di cui alle decisioni 82-137 e 82-138 del 25 febbraio 1982. A tal proposito, v. J. FOURRÉ-L. FAVOREU, *La région au renard du droit constitutionnel*, in *RFAP, Revue française d'administration publique*, 1986, pp. 256 ss. In generale, cfr. J.M. PONTIER, *La région*, Dalloz, Paris 1988.

¹⁴ Cfr., a tal proposito, in particolare J.B. AUBY, *La riforma dell'amministrazione territoriale in Francia*, cit., spec. pp. 181-188; E. GROSSO, *La Francia*, cit., pp.130 ss.; L. VANDELLI, *Le collettività territoriali nella riforma costituzionale francese*, cit., spec. pp. 304-315; G. PAVANI, *Gli enti territoriali francesi*, cit., spec. pp. 21 ss.

¹⁵ Cfr., segnatamente, la *Loi n. 82-213 du 2 mars 1982* relativa ai «[...] *droits et libertés des communes, des départements et des régions*», pubblicata in *JO du 3 mars 1982*, p. 730.

¹⁶ Così, v. L. VANDELLI, *Le collettività territoriali nella riforma costituzionale francese*, cit., p. 305.

Se, da un lato, la riforma riconosce ed attribuisce maggiori poteri alle Regioni, dall'altro, le Regioni restano prive della funzione legislativa – che, invece, contraddistingue l'esperienza regionale italiana – e, quindi, sono titolari solo di funzioni regolamentari/amministrative. Inoltre, le Regioni non partecipano in alcun modo al processo di formazione dell'indirizzo politico e non hanno alcuna competenza sull'organizzazione dei livelli di governo ad esse inferiori.

Altro elemento tanto caratteristico quanto interessante è costituito dall'*esercizio delle competenze al livello migliore*. Il nuovo comma 2 dell'art. 72¹⁷, infatti, introduce il principio secondo cui «[...] *le collettività territoriali hanno vocazione a prendere le decisioni per l'insieme delle competenze che possono essere messe in opera [cioè, esercitate] al meglio al loro livello*». Questo principio non può essere considerato pienamente corrispondente a quello di sussidiarietà verticale¹⁸, perché non afferma espressamente che le competenze devono essere gestite dal livello più basso possibile, purché ne abbia le capacità, ma comunque può costituire una disposizione propedeutica alle eventuali rivendicazioni delle collettività locali contro una gestione troppo centralistica delle competenze da parte dello Stato.

Una menzione *ad hoc* merita, altresì, il tema della *potestà regolamentare*. L'art. 72, comma 3, infatti, sancisce che le collettività dispongono del potere regolamentare per l'esercizio delle proprie competenze, il quale, tuttavia, incontra il limite delle condizioni previste dalla legge. Tale norma ribadisce che il concreto esercizio di questa potestà è sempre e comunque subordinato alla fonte primaria; senonché, dato che la funzione legislativa appartiene solo al livello nazionale, la potestà regolamentare locale non può che esercitarsi nei limiti imposti dallo Stato.

Un aspetto peculiare della disciplina costituzionale in parola, è costituito dalla *deroga sperimentale a leggi o regolamenti nazionali*. Il comma 4 dell'art. 72 Cost. prevede che le collettività possano essere autorizzate a derogare a leggi o regolamenti nazionali, a titolo sperimentale e provvisorio, in alcune materie. Questo significa che la Costituzione contempla la possibilità che si possano trasferire alle collettività territoriali delle competenze e che queste siano autorizzate a fissare le regole di esercizio di tali competenze delegate, in deroga alla legislazione nazionale, ma all'interno di limiti ben definiti da una legge statale, secondo quanto previsto da una legge o da un regolamento, a titolo sperimentale e provvisorio e senza che tale esercizio possa minare le libertà pubbliche o i diritti costituzionalmente riconosciuti.

La più sostanziale delle modifiche introdotte dalla riforma attiene all'introduzione di quattro nuovi principi, sanciti dall'art. 72-2 Cost., in materia di *autonomia finanziaria delle collettività territoriali*.

Il primo è quello secondo cui la legge potrà autorizzare le collettività a determinare non solo le aliquote, ma anche l'assetto stesso dell'imposta. A tal proposito, è bene sottolineare che la Costituzione non autorizza direttamente le collettività territoriali a fare questo, ma è la legge nazionale che potrà – e non necessariamente sarà tenuta a farlo – riconoscere tale potere agli Enti locali.

Il secondo principio è quello per cui «[...] *le risorse proprie delle collettività territoriali rappresentano [...] una parte determinante dell'insieme delle risorse*», sicché siffatto principio porrebbe come

¹⁷ Cfr. l'art. 72, comma 2, Cost., ai sensi del quale «Les collectivités territoriales ont vocation à prendre les décisions pour l'ensemble des compétences qui peuvent le mieux être mises en œuvre à leur échelon».

¹⁸ J.B. AUBY, La riforma dell'amministrazione territoriale in Francia, cit., p. 181, definisce tale meccanismo come "una specie di regola di sussidiarietà"; analogamente cfr. L. VANDELLI, Le collettività territoriali nella riforma costituzionale francese, cit., p. 309, afferma che nella versione francese, il principio di sussidiarietà "[...] perde i connotati di prossimità".

obiettivo quello di una sempre maggiore autonomia fiscale e di una sempre minore incidenza dei trasferimenti sul totale delle entrate locali.

Il terzo principio dispone che ad ogni trasferimento di competenze previsto dalla legge debba corrispondere un trasferimento di risorse finanziarie «*equivalenti a quelle che erano dedicate al loro esercizio*» prima della loro devoluzione, mentre il quarto principio cui si accennava prevede che la legge debba introdurre un sistema di perequazioni per la riduzione delle disuguaglianze territoriali¹⁹.

Da ultimo, il primo comma dello stesso art. 72-2 Cost. prevede che le collettività territoriali «*dispongano liberamente delle risorse*», ma sempre «*alle condizioni fissate dalla legge*», sicché l'autonomia finanziaria locale, di entrata e di spesa, si muove alle condizioni e nei limiti fissati dal livello centrale.

Con la novella costituzionale, inoltre, si introduce una *nuova classificazione delle collettività d'oltremare*. Prima del 2003, infatti, vigeva la distinzione tra Territori d'oltremare (TOM) e Dipartimenti d'oltremare (DOM)²⁰. Con la riforma costituzionale²¹ del 2003, si distingue in:

Regioni e Dipartimenti d'oltremare (DROM), disciplinati dall'art. 73 Cost.;

«altre collettività d'oltremare», rette dall'art. 74 Cost.;

la Nuova Caledonia che, in ossequio agli accordi di Nouméa del 1998, è retta dal Titolo XIII della Costituzione²².

La rassegna delle principali modifiche di interesse intervenute con la riforma costituzionale del 2003 si chiude con il *rafforzamento del Senato*. Infatti, in Francia il Senato costituisce una sorta di “Camera delle autonomie”, sicché i senatori non risultano direttamente eletti dai cittadini ma sono eletti dai rappresentanti delle collettività territoriali. Con il rafforzamento del Senato si è inteso, quindi, rafforzare il ruolo degli Enti locali nel processo decisionale nazionale: del resto, da un lato, con la riforma del 2003 sono inserite in Costituzione una serie di riserve di “legge organica” – vale a dire quel tipo di legge che viene approvata con un ruolo incisivo del Senato – sicché i rappresentanti degli Enti locali potranno incidere nel procedimento legislativo afferente alle leggi destinate ai medesimi Enti, mentre dall'altro, l'art. 39 Cost. prevede che sui progetti di legge concernenti «*l'organizzazione delle collettività territoriali*», il Senato rivesta il ruolo di Camera di prima lettura, ruolo che solitamente spetta all'Assemblea nazionale.

Nonostante le modifiche descritte, si può affermare che l'impatto sostanziale della riforma costituzionale francese del 2003 non sia stato poi molto significativo²³ dal momento che, da un lato, le

¹⁹ In questo senso la perequazione si atteggia a strumento di conservazione ed attuazione del principio di eguaglianza tra collettività territoriali. Infatti, come è stato sottolineato, la perequazione «[...] se matérialise dans des dispositifs destinés à réduire des inégalités de ressources ou de charges», come testualmente riporta M. Houser, *La péréquation entre départements*, in RFDA, 2011, p. 159.

²⁰ Cfr. J.F. Auby, *Droit des collectivités périphériques françaises*, PUF, Paris 1992. Per un raccordo con le dinamiche imposte dall'Unione Europea, cfr. J. Ziller, *L'Association des pays et territoires d'outre-mer à la Communauté européenne*, in RFAP, 2002, pp. 127 ss.

²¹ Cfr. O. Gohin, *L'outre-mer dans la réforme constitutionnelle de la décentralisation*, in RFDA, 2003, pp. 678 ss.

²² Si noti che, di fatto, nei DROM il livello della Regione e del Dipartimento coincidono.

Su tali aspetti, v. di recente P. PICCIACCHIA, *La Nuova Caledonia e le Autorità Amministrative Indipendenti territoriali: quali prospettive per il decentramento francese nel contesto europeo?*, in *Federalismi.it*, 1, 2015, pp. 1 ss.

²³ E. GROSSO, *La Francia*, cit., p. 131 e p. 133 afferma ad esempio che con la riforma «[...] non sembra che i caratteri tradizionali del sistema “unitario” della V Repubblica siano stati minimamente intaccati», tanto che essa «sembra avere una portata più simbolica che sostanziale»; J.B. AUBY, *La riforma dell'amministrazione territoriale in*

Regioni si confermano prive del potere legislativo e, dall'altro, resiste un forte sistema di controlli statali sugli atti degli Enti locali, fermo restando che le competenze delle collettività territoriali non risultano costituzionalmente garantite, non essendo cioè funzioni *proprie* bensì mere funzioni *delegate*, di cui lo Stato centrale può riappropriarsi in ogni momento.

In ogni caso, la Costituzione così come emendata, soprattutto se ci si riferisce all'art. 72 Cost., ci permette di avere un quadro completo delle collettività territoriali francesi attualmente esistenti ed operanti sul fronte amministrativo, contesto dal quale si può muovere per approfondire i tratti istituzionali e funzionali che caratterizzano tali Enti.

I Comuni

Anzitutto i *Comuni* costituiscono il livello di governo territoriale da sempre esistente, che ha conosciuto una prima normativa organica nella Legge del 1884, la quale ha costituito la base per il *Codice dell'amministrazione comunale* del 1957²⁴, fino all'avvento del *Codice Generale delle Collettività Territoriali* (CGCT) del 1996, ancora in vigore, seppur con modiche e integrazioni. L'Ente di prossimità²⁵ si compone dunque di tre organi principali, vale a dire Consiglio municipale, Sindaco e assessori²⁶. L'ambito materiale in cui i Comuni francesi esercitano in modo più incisivo la propria competenza è l'urbanistica: non a caso sono di competenza comunale le pianificazioni del consumo di suolo e le autorizzazioni alla costruzione. Un altro ambito in cui i Comuni, e più precisamente i Sindaci, hanno un potere diretto è quello della sicurezza pubblica: il Sindaco, infatti, può creare un servizio di polizia municipale per assicurare l'applicazione della normativa in tema di viabilità, ordine pubblico e salute pubblica. Tra le ulteriori principali competenze si possono citare la gestione degli edifici, del patrimonio e delle spese di funzionamento delle scuole primarie, nonché la polizia mortuaria.

I Dipartimenti

Francia, cit., p. 185, commenta il testo costituzionale affermando che con la riforma «[...] si resta, dunque, alla menzione di "libera amministrazione", tale quale si svolgeva dal testo precedente»; anche a giudizio di G. PAVANI, *Gli enti territoriali francesi*, cit., p. 25, "[...] non pare [...] che l'uniformità sia stata intaccata, nonostante la nuova previsione del diritto di sperimentazione".

²⁴ Quest'ultimo testo, peraltro, è stato poi sostituito dal Codice dei Comuni del 1977.

²⁵ Nel 2018 si contano in tutto 35.443 Comuni, di cui 35.228 nella Francia metropolitana (ossia i territori europei) e 215 nella Francia d'Oltremare (cfr. Tabella 1 in Allegato). Ne deriva che nel 2018 la popolazione media di un Comune francese è di 1.892 abitanti, che diventano 1.837 se si considera solo la Francia metropolitana; la dimensione demografica comunale mediana è, invece, di circa 450 abitanti (Tabella 2 in Allegato). Ciò rende la Francia il Paese europeo con il più alto numero di Comuni e il penultimo nell'Unione europea per numero medio di abitanti per Comune, seguito solamente dalla Repubblica Ceca.

²⁶ Ogni Comune è dotato di un Consiglio municipale, eletto direttamente dai cittadini ogni sei anni. Il suo numero di membri varia a seconda della popolazione. Esso elegge il sindaco (*maire*) che rimane in carica anch'esso sei anni. Con funzioni di ausilio al sindaco, vi sono gli assessori, scelti tra i consiglieri comunali e che possono ricevere specifiche deleghe dal sindaco.

Per quanto attiene, invece, ai *Dipartimenti*²⁷, essi conservano lo *status* di Enti caratterizzanti del sistema “alla francese”²⁸ e corrispondono al livello di governo provinciale italiano. Si costituiscono di quattro organi principali: il Consiglio generale, eletto direttamente dai cittadini, il Presidente, la Commissione e la Giunta²⁹. I Dipartimenti hanno ampie competenze in materia di politiche sociali e sanità. Più precisamente, in tale materia, sono di competenza dipartimentale funzioni e servizi quali gli aiuti sociali alle categorie più deboli³⁰, l’assistenza domiciliare agli anziani, l’erogazione del “reddito di solidarietà attiva”, l’inserimento professionale dei disabili, il controllo sulle scuole dell’infanzia, l’implementazione delle misure di accompagnamento sociale personalizzato etc.

Le Regioni

Le *Regioni* amministrative francesi, una volta istituite per legge nel 1982, ottengono con la riforma del 2003 riconoscimento e copertura costituzionale. Gli organi della *Regione*³¹, invece, sono cinque: Consiglio regionale, Presidente, Commissione, Giunta e Consiglio economico e sociale³². Il Consiglio regionale è eletto direttamente dai cittadini ed elegge tra i propri membri, ogni sei anni, il Presidente della regione, che è a capo dei servizi amministrativi regionali. Le principali competenze³³ attribuite alle Regioni sono le seguenti: il governo del territorio, attraverso l’elaborazione di uno schema regionale di pianificazione territoriale; le attività produttive; la formazione professionale; la gestione degli edifici, del patrimonio e delle spese di funzionamento delle scuole secondarie (*lycées*); il trasporto, in particolar modo quello ferroviario³⁴. La reale suddivisione delle competenze, tuttavia, non è così rigida e lineare come quella sopra descritta, pur essendo tale rigidità il connotato ispiratore del decentramento delle funzioni sulla base di *blocs de compétences*.

Le Collettività d’oltremare e le Collettività a statuto particolare

²⁷ I Dipartimenti della Francia metropolitana sono 96, cui si possono aggiungere i 5 Dipartimenti/Regioni d’oltremare per un totale di 101 dipartimenti. La popolazione media di un dipartimento della Francia metropolitana è di circa 670.000 abitanti (DIRECTION GÉNÉRALE DES COLLECTIVITÉS LOCALES, *op. cit.*, p. 18)

²⁸ In particolare, i Dipartimenti vennero istituiti già nel 1789, ma solo nel 1982 furono dotati di un esecutivo autonomo. Prima, infatti, vertice e organo esecutivo monocratico del Dipartimento era il Prefetto, organo rappresentante dello Stato e del Governo e non espressione della comunità locale.

²⁹ In ogni Dipartimento, in particolare, i consiglieri generali rimangono in carica sei anni, ma metà del consiglio si rinnova ogni tre anni. Il consiglio elegge tra i suoi membri il presidente di dipartimento, che rimane in carica tre anni e ha il compito di eseguire le deliberazioni consiliari. La commissione dipartimentale è invece formata da consiglieri eletti dal consiglio stesso e forma con il presidente la squadra di governo dell’ente. La giunta, invece, è formata da membri del consiglio o della commissione dotati di deleghe conferite dal presidente.

³⁰ Si pensi, ad esempio, alle fasce di popolazione relative a bambini, anziani, disabili.

³¹ Dopo la riforma del 2015 le Regioni della Francia metropolitana sono state ridotte da 22 a 13. Tra queste 13 Regioni, la Corsica rappresenta una collettività a statuto particolare. A queste si possono aggiungere le già citate 5 Regioni/Dipartimenti d’Oltremare. Per quanto attiene al profilo demografico, la popolazione delle Regioni francesi è molto varia, in quanto si passa dai 338.000 abitanti della Corsica agli oltre 12.200.000 dell’*Île-de-France*, cioè la Regione di Parigi.

³² Il consiglio elegge tra i propri membri anche i componenti della commissione permanente, che, insieme al presidente, formano la giunta regionale. Il consiglio economico e sociale ha funzioni meramente consultive ed è formato da rappresentanti dei gruppi di interesse socio-economici locali.

³³ Per uno sguardo all’assetto complessivo delle competenze, cfr. in sito web <https://www.collectivites-locales.gouv.fr/competences>.

³⁴ Sarebbe, in sostanza, l’equivalente dei nostri “treni regionali”.

Rispetto a quest'ultima categoria di collettività territoriali occorre qualche digressione in chiave esplicativa. Le prime costituiscono il portato dell'Impero coloniale francese ed hanno modificato di recente la loro classificazione, sicché, ad oggi, solo alcuni di questi territori sono denominati "collettività d'oltremare", coincidendo per la maggior parte dei casi con i vecchi *Territoires d'outre-mer* (TOM); gli altri territori, al contrario, sono oggi Dipartimenti e Regioni d'Oltremare (DROM), ossia Regioni mono-dipartimentali con pari dignità delle Regioni dell'*Hexagone*. Quanto alle *collettività a statuto particolare*, invece, esse rappresentano un'applicazione del principio di differenziazione all'interno delle categorie precedentemente menzionate, rese possibili all'esito della riforma costituzionale del 2003.

In particolare, rispetto alle cc.dd. *Collettività d'oltremare*, risulta necessario considerare prima tutta la Francia d'Oltremare, ossia quella parte di territorio della Repubblica Francese che non si trova in Europa. Essa, in particolare, si identifica nei seguenti Enti territoriali:

5 Dipartimenti e Regioni d'Oltremare (DROM), disciplinate dall'art. 73 Cost. (cioè Guadalupa, Martinica, Guyana francese, Riunione, Mayotte);

5 collettività d'oltremare (COM), disciplinate dall'art. 74 Cost., ovvero Saint-Pierre-et-Miquelon, Saint-Martin, Saint-Barthélemy, Polinesia francese, Wallis e Futuna;

1 collettività che potremmo definire *sui generis*, riferendoci alla Nuova Caledonia, retta dal Titolo XIII della Costituzione, in ottemperanza agli accordi di Nouméa del 1998³⁵;

infine, 2 territori il cui regime è disciplinato dalla legge ai sensi dell'art. 72-3 Cost., cioè le Terre Australi e Antartiche Francesi (TAAF) e l'isola di Clipperton³⁶.

Alla luce di quanto sinora descritto, emerge che le collettività d'oltremare (COM) costituiscono solo una parte dell'Oltremare. I DROM sono allo stesso tempo Regioni e Dipartimenti e a loro si applica pienamente il diritto pubblico francese, sebbene questo possa essere oggetto di adattamento secondo le «[...] *caratteristiche e vincoli peculiari di queste collettività*» (art. 73, comma 1, Cost.). Inoltre, l'art. 73, comma 3, Cost. prevede che specifiche leggi possano permettere ai DROM di fissare regole, in un limitato numero di materie, applicabili soltanto ai propri territori. Viceversa, le COM sono rette da «[...] *uno statuto che tiene conto degli interessi propri di ciascuna di esse all'interno della Repubblica*» approvato con legge organica (art. 74 Cost.)³⁷. Tale statuto definisce le condizioni alle quali le leggi e i regolamenti risultano applicabili nei territori, le competenze proprie di ciascuna collettività, organi e funzionamento delle istituzioni della collettività e molti altri aspetti afferenti agli istituti partecipativi e di controllo (ex art. 74, commi 2 e 3, Cost.). Da ciò ne consegue che le competenze delle COM non sono uniformi, come possono essere, ad esempio, quelle dei Comuni, ma variano da collettività a

³⁵ Per quanto riguarda la collocazione geografica di questi territori, sia sufficiente rammentare che Guadalupa, Martinica, Saint-Martin e Saint-Barthélemy si trovano nei Caraibi; Saint-Pierre-et-Miquelon si trova al largo del Canada nell'Atlantico; la Guyana francese, unico territorio non insulare dell'Oltremare francese, si trova in Sudamerica; Riunione e Mayotte si trovano nell'Oceano Indiano al largo del Madagascar; la Polinesia francese, la Nuova Caledonia e Wallis e Futuna si trovano in Oceania.

³⁶ Esse comprendono territori non stabilmente abitati e popolati sostanzialmente solo da militari o scienziati. Le TAAF comprendono la Terra Adelia (la porzione di Antartide rivendicata dalla Francia) e varie isole e arcipelaghi dispersi nell'Oceano Indiano (Saint-Paul, Nuova Amsterdam, Crozet, Kerguelen, isola Europa, Bassas da India, Juan de Nova, isole Gloriose). Clipperton è un atollo nel Pacifico, disabitato e amministrato direttamente dal governo.

³⁷ Cfr. l'art. 74, comma 1, Cost., ai sensi del quale «[...] Les collectivités d'outre-mer régies par le présent article ont un statut qui tient compte des intérêts propres de chacune d'elles au sein de la République».

collettività – a seconda del contenuto del proprio statuto – senza però la possibilità di intaccare i principi costituzionali fondamentali, compreso quello di *indivisibilité*.

Chiudono il quadro delle collettività contemplate dall'ordinamento francese le *Collettività a statuto particolare*, le quali possono essere considerate l'applicazione pratica di una sorta di principio di differenziazione. L'art. 72 Cost. prevede, infatti, che la legge possa creare altre collettività territoriali «[...] se del caso, in sostituzione di una o più collettività menzionante in questo comma», sicché riesce ammissibile la creazione delle collettività a statuto particolare in luogo di uno o più Enti territoriali³⁸. Ne consegue che, in un certo senso, ciascun tipo di collettività non riesce più necessario, potendo essere sostituito da Enti "speciali", creati per legge, in grado di adattare al meglio le proprie caratteristiche alle esigenze territoriali particolari. In questa accezione, come è stato autorevolmente notato³⁹, l'ordinamento francese si mostra anche più flessibile di quello italiano. 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.

Come riesce evidente, i primi tre casi di collettività particolari si riferiscono alle tre maggiori città della Francia⁴⁰. Diverso, invece, è il caso della *Corsica*: da sempre attraversata da forti spinte autonomiste e secessioniste, la Corsica ebbe – all'interno del processo di decentralizzazione iniziato nel 1982 – la concessione di uno statuto particolare che permise all'isola di avere un consiglio regionale elettivo quattro anni prima delle altre Regioni, mentre con una Legge del 1991 si approvò un nuovo statuto che istituì la Collettività Territoriale di Corsica (CTC), la quale costituiva sostanzialmente un Ente paragonabile alla Regione, ancorché titolare di maggiori competenze in materia di sviluppo economico e conservazione dell'identità culturale. Tuttavia l'istituzione di una collettività corsa a statuto particolare in sostituzione dell'Ente precedente è avvenuta solo recentemente a seguito della Legge sulla «nuova organizzazione territoriale della Repubblica», c.d. *loi NOTRe*, n. 2015-991, sicché dal 1° gennaio 2018, la Corsica costituisce per la Francia ciò che più si avvicina alle Regioni a Statuto speciale italiane.

Da un punto di vista meramente cronologico, possiamo affermare che negli ultimi dieci anni il dibattito francese afferente alle linee evolutive di un possibile riordino territoriale ad ampio spettro ha assunto connotati molto simili a quanto accaduto in Italia con la c.d. "riforma Delrio", introdotta con la L. 7 aprile 2014, n. 56, quale punto di approdo di una serie di interventi riformatori promossi dal Governo Monti (in particolare, con i decreti legge n. 78/2010 e 95/2012, successivamente convertiti in legge e più volte modificati)⁴¹ con la finalità di predisporre misure coerenti con le esigenze di *spending review* emerse a seguito della crisi mondiale e dei richiami operati dall'Unione Europea.

³⁸ Siano essi Comuni, Dipartimenti, Regioni, oppure Collettività d'oltremare.

³⁹ L. VANDELLI, *Le collettività territoriali nella riforma costituzionale francese*, cit., passim, spec. pp. 305 ss.

⁴⁰ Su cui cfr., in particolare, L. JANICOT, *Les métropoles à statut particulier: le Grand Paris, Lyon et Aix-Marseille-Provence*, in AJDA, 2014, pp. 613 ss.; N. KADA, *Métropoles: vers un droit (peu) commun?*, in AJDA, 2014, pp. 622 ss.

⁴¹ Sul tenore di tali interventi e sulle conseguenze prodotte anche in termini applicativi, con particolare riguardo alla Lombardia, cfr. segnatamente G.C. RICCIARDI, *La normativa regionale di attuazione della Legge 7 aprile 2014*,

In particolare, a partire dalla presidenza di Nicolas Sarkozy⁴² gli interventi in tema di Enti locali e decentralizzazione hanno conosciuto un cambiamento di prospettiva: il *fil rouge* che li legava era sempre informato alla semplificazione di un sistema multilivello ritenuto troppo complesso⁴³ ma sempre avente come fine ultimo quello del risparmio della spesa pubblica. Questo cambio di paradigma deriva da due motivi: da una parte, infatti, la decentralizzazione francese era ormai arrivata ad uno stadio maturo, dall'altra – ed è questa la ragione principale – la crisi economico-finanziaria globale impose come obiettivo imprescindibile in ogni politica pubblica quello della revisione delle finanze pubbliche in senso maggiormente riduttivo, ragion per cui le riforme francesi riescono assimilabili a quelle italiane anche sul fronte della *ratio* sottesa alla loro genesi.

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*» (da cui l'acronimo di *loi RCT*)⁴⁴. Gli obiettivi principali della Legge riprendevano il *rapport Balladur*, risultando informati alla semplificazione del sistema di governo locale ed alla contestuale riduzione della spesa pubblica. I punti principali della riforma del 2010 possono essere compendati nell'istituzione del consigliere territoriale, organo eletto a livello di cantone con la funzione di raccordo tra la Regione e i suoi Dipartimenti, nonché nell'eliminazione⁴⁵ della *clausola di competenza generale* per le Regioni e i Dipartimenti⁴⁶. Ciò avrebbe permesso, nell'intenzione del Legislatore d'Oltralpe, di identificare in maniera più precisa le competenze di ciascun livello, ma anche di poter delegare certe funzioni amministrative da un livello all'altro.

Senonché entrambi i punti della riforma rimasero sostanzialmente inattuati e restarono poco più che principi generali individuati sulla carta, principalmente a cagione del cambio di maggioranza politica avvenuto con le elezioni presidenziali del 2012⁴⁷.

La nuova presidenza e la nuova maggioranza parlamentare fecero decadere gran parte dell'impianto iniziale, conservando tuttavia alcuni interventi fondamentali. Tra questi, vale la pena di ricordare⁴⁸, ad esempio:

- l'obbligo dei Comuni di aderire ad un EPCI di almeno 5.000 abitanti per l'esercizio della fiscalità propria⁴⁹;

n. 56, in G.C. RICCIARDI-A. VENTURI (a cura di), *La riorganizzazione territoriale e funzionale dell'Area vasta*, cit., pp. 97 ss.

⁴² Cioè a partire dall'anno 2007.

⁴³ Si parla, in particolare, anche nel dibattito pubblico fervente sul punto, di sistema "millefoglie".

⁴⁴ Sul punto, cfr. il sito web <http://www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/institutions/collectivites-territoriales/apparition-collectivites-territoriales/quelles-sont-innovations-reforme-2010.html>.

⁴⁵ Su cui v. X. BARELLA, *Une prétendue solution contre les maux de la décentralisation. La suppression de la clause générale de compétence*, in S. REGOURD-J. CARLES-D. GUIGNARD, *Réformes et mutations des collectivités territoriales*, L'Harmattan, Paris 2012, pp. 137 ss.

⁴⁶ Sul punto cfr. B. FAURE, *La nouvelle compétence générale des départements et des régions*, in RFDA 2011, p. 243.

⁴⁷ Elezioni che hanno visto l'ascesa del socialista François Hollande avverso il repubblicano Sarkozy.

⁴⁸ Molti altri obiettivi, infatti, sono stati conservati: basti pensare all'elezione dei Consiglieri "territoriali" (cioè dipartimentali e regionali) con sistema maggioritario uninominale a doppio turno; oppure, si pensi all'elezione diretta dei consiglieri intercomunali, contestualmente all'elezione dei consiglieri comunali (a partire dalle elezioni del 2014).

⁴⁹ Tale processo si basava su varie tappe: in primo luogo, risultava informato alla costituzione delle Commissioni Dipartimentali di Cooperazione Intercomunali, costituite da Consiglieri locali e presiedute dal Prefetto; in seconda battuta si prevedeva l'elaborazione, da parte delle CDCI, di Schemi dipartimentali di cooperazione

- la riduzione del numero di *Syndicats* ed il contestuale trasferimento delle loro competenze agli EPCI⁵⁰;
- 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 Metropoli (*métropoles*), cioè EPCI di almeno 500.000 abitanti, pensati per sviluppare in maniera organica politiche comuni ad un'intera conurbazione, aventi tipicamente carattere di area vasta; 2) i Poli metropolitani (*pôles métropolitains*), uno strumento di cooperazione tra più EPCI insistenti nel medesimo territorio urbano⁵¹; 3) nonché, infine, i *Communes nouvelles*, ossia i Comuni sorti da fusione.

Alla chiarificazione del riparto delle competenze tra le collettività territoriali, la legge 2010-1563 dedica il titolo IV. La legge prevede un criterio generale per il riparto delle competenze in ragione del quale esse devono essere attribuite a una collettività in maniera *esclusiva*, ad eccezione dei casi in cui sia una stessa legge a definire una competenza come *partagé*, cioè "condivisa", tra più livelli⁵². Ferma restando questa attribuzione esclusiva, riesce possibile per qualsiasi collettività delegare una competenza a essa riconosciuta ad un altro Ente di diverso livello (oppure anche a un EPCI, purché a fiscalità propria). Ne deriva che le *competenze* concretamente esercitate da un Ente possono essere di tre tipi: *esclusive*, *condivise* o *delegate*.

Infine, la riforma prevede una specializzazione delle competenze di Regioni e Dipartimenti⁵³. Tuttavia, il dettato normativo offre la possibilità a questi due livelli di governo di scegliere di esercitare competenze su materie di interesse dipartimentale o regionale per i quali la legge non abbia riconosciuto la competenza a nessun altro Ente pubblico, opzione che può trovare applicazione concreta con delibera consiliare motivata. Da questo punto di vista, i Presidenti dei Consigli regionali e dei Consigli generali possono produrre congiuntamente uno *schema di ripartizione delle competenze* onde specificare le rispettive deleghe, nonché il riparto funzionale e delle relative spese.

L'impatto delle recenti riforme sulle Métropoles (cenni)

Uno dei pregi della legge RCT risiede nel fatto che questa segnò l'inizio del percorso propedeutico all'istituzione delle Metropoli in Francia. Il primo passo è stato, infatti, l'istituzione delle *Métropoles* intese come EPCI⁵⁴.

La Metropoli disegnata dalla *loi RCT* non è altro che un quarto tipo di Ente di Cooperazione intercomunale a fiscalità propria, con ciò affiancandosi alle Comunità di Comuni (CC), alle Comunità d'Agglomerato (CA) ed alle Comunità Urbane (CU). In tale legge, del resto, si prevedeva che tutti gli

intercomunale, entro il 31 dicembre 2011; infine, occorre implementazione, con eventuali modifiche, dello Schema da parte del Prefetto.

⁵⁰ In questo contesto si pone anche l'idea del trasferimento di determinate attribuzioni del Sindaco al Presidente di EPCI, soprattutto in ambito di igiene pubblica e sicurezza. Si veda tabella 4 in Allegato sull'evoluzione degli EPCI.

⁵¹ A. TAILLEFAIT, Les pôles métropolitains et les pôles d'équilibre territoriaux et ruraux, in AJDA, 2014, pp. 626 ss.

⁵² Come accade nel caso, ad esempio, del turismo.

⁵³ Cfr., ad esempio, per quanto attiene alle attività produttive ed allo sviluppo economico, quanto esposto in M. LE MOIGNE, La défragmentation des compétences des collectivités territoriales en matière de développement économique opérée par la loi du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales, in BJCL, 2011, pp. 66 ss.

⁵⁴ Cfr., a tal proposito, il sito web <https://www.collectivites-locales.gouv.fr/decentralisation>.

EPCI allora esistenti con popolazione superiore a 500.000 abitanti e insistenti in un'area urbana fossero trasformati in Metropoli⁵⁵. Oltre alle competenze già esercitate dagli EPCI che le Metropoli sarebbero andate a sostituire, queste esercitavano nel proprio territorio anche competenze dipartimentali, quali il trasporto scolastico, le strade dipartimentali, la promozione del territorio e delle attività economiche. Di fatto l'unica Metropoli istituita secondo i dettami della legge 2010-1563 è stata la Metropoli di Nizza-Costa Azzurra (*Nice-Côte d'Azur*)⁵⁶, a sua volta nata dalla fusione di 4 precedenti EPCI, ossia la Comunità Urbana di Nizza Costa Azzurra e altre tre Comunità di Comuni all'interno del Dipartimento delle Alpi Marittime⁵⁷.

A partire dal 2012, la riforma territoriale assume nuovi contorni e si fonda su tre provvedimenti di ridisegno della mappa amministrativa locale che incidono sensibilmente sulla normativa precedente. Ci si riferisce, in particolare, alla Legge 2014-58 del 27 gennaio 2014 di «*modernizzazione dell'azione pubblica territoriale e di affermazione delle metropoli*» (*modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles – loi MAPTAM*), alla Legge 2015-29 del 16 gennaio 2015 relativa «*alla delimitazione delle regioni, alle elezioni regionali e dipartimentali in modifica del calendario elettorale*» nonché, da ultimo, alla Legge 2015-991 del 7 agosto 2015 concernente la «*nuova organizzazione territoriale della Repubblica*» (*nouvelle organisation territoriale de la République – loi NOTRe*).

Muovendo anzitutto dalla Legge MAPTAM del 2014⁵⁸, il suo elemento più innovativo è rappresentato dall'effettiva affermazione delle *Métropoles*⁵⁹. La Legge 2014-58 ribadisce la necessità di istituire le Metropoli inizialmente prevista dalla Legge 2010-1563, benché con sensibili modificazioni. Infatti, la nuova legge prevede che a partire dal 1° gennaio 2015 siano trasformati in Metropoli, per decreto, gli EPCI con oltre 400.000 abitanti all'interno di un'area urbana di almeno 650.000 abitanti. Viene a mutare, dunque, il limite demografico, precedentemente fissato a 500.000 abitanti. Le aree urbane rientranti in questi parametri⁶⁰ sono quelle attualmente corrispondenti alle metropoli di Nantes, Tolosa, Bordeaux, Lilla, Grenoble-Alpi⁶¹, Rennes, Strasburgo, Montpellier-Mediterraneo e Rouen-Normandia. Oltre a tale modalità di istituzione vincolata delle Metropoli, la normativa prevede anche che esse possano essere istituite su domanda di almeno i due terzi dei Comuni che rappresentino almeno la metà della popolazione di EPCI con almeno 400.000 abitanti, purché comprendenti un capoluogo di Regione, oppure di EPCI con almeno 400.000 abitanti centri di una *zone d'emploi*⁶².

⁵⁵ Tale trasformazione sarebbe stata sancita con decreto.

⁵⁶ La metropoli di Nizza-Costa Azzurra è stata istituita con decreto del 31 dicembre 2011.

⁵⁷ Ad oggi, la Metropoli di Nice-Côte d'Azur conta 49 Comuni e circa 545.000 abitanti, di cui 346.000 nel solo Comune di Nizza. Sul punto, cfr. il link <https://www.banatic.interieur.gouv.fr/V5/recherche-de-groupements/fiche-raison-sociale.php?siren=200030195>.

⁵⁸ Su cui v. G. MARCOU Le Città metropolitane nella riforma dell'assetto territoriale francese, in *Federalismi.it*, 3, 2014; M. DE DONNO, Riordino delle competenze e nuovo regime delle Métropoles: prime prove per l'Acte III de la décentralisation, in *Federalismi.it*, 4, 2014.

⁵⁹ Su cui cfr. M. DEGOFFE, *L'organisation des métropoles*, in RFDA, 2014, pp. 484 ss.

⁶⁰ Le quali, quindi, sono state costituite in Metropoli con decreto dal 1° gennaio 2015.

⁶¹ Cfr. E. ROUX *Metropolisation et territoires de montagne. Diagnostic des relations entre métropole et territoires de montagne (massifs du Vercors, de Belledonne et de Chartreuse et Métropole grenobloise): étude des liens, de l'interdépendance et de la réciprocité*, Rapporto di ricerca LabEx, 2015, disponibile al sito <http://hal.univ-grenoble-alpes.fr/hal-01151077>.

⁶² Secondo la definizione dell'Istituto Nazionale di Statistica francese la zone d'emploi costituisce «[...] uno spazio geografico all'interno del quale la maggior parte della popolazione attiva risiede e lavora e nel quale le imprese possono trovare la

La vocazione funzionale delle Metropoli riesce desumibile dall'elencazione delle competenze tipiche dell'Ente individuata all'art. 5217-1 ss. del CGCT, secondo il quale la Metropoli «[...] valorizza le funzioni economiche metropolitane, le sue reti di trasporto e le sue risorse universitarie, di ricerca e di innovazione». In linea generale, le Metropoli esercitano le funzioni prima intestate agli EPCI da queste sostituiti, ai sensi dell'art. 5217-5 CGCT. Ai sensi dell'art. 5217-4 del CGCT, inoltre, le Metropoli hanno competenza in materia di: costruzione e gestione delle zone industriali/artigianali; costruzione e gestione di immobili a uso culturale, sociale, educativo e sportivo; pianificazione territoriale e urbanistica; viabilità; edilizia residenziale pubblica; riqualificazione urbana; prevenzione della delinquenza; servizio idrico; servizi funerari; mattatoi; vigili del fuoco; ciclo dei rifiuti; inquinamento 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 materiali⁶³.

Elemento caratterizzante della disciplina in materia di Metropoli è la creazione di un regime giuridico differenziato corrispondente all'istituzione di due tipologie di Enti:

da un lato, ci si riferisce alle Metropoli "di diritto comune", che di fatto sono degli EPCI a fiscalità professionale unificata, con struttura, competenze e regime finanziario uniformi⁶⁴;

dall'altro, si pensi alle Metropoli *à statut particulier*, caratterizzate da statuti diversificati per ogni singola conurbazione, corrispondenti alla finalità che l'ente Metropoli possa costituire uno strumento flessibile, suscettibile di adattarsi alle singole realtà urbane. La legge in parola definisce statuti separati e distinti per le tre maggiori città francesi, Parigi, Marsiglia e Lione.

L'accorpamento delle Regioni amministrative francesi

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.

Il contesto in cui la riforma sulle Regioni francesi si inserisce attiene ad un più ampio dibattito pubblico, mutuato dalla politica francese nel quinquennio della presidenza Hollande, circa l'«*avenir des institutions*»⁶⁵. L'aggregazione delle Regioni esistenti riesce finalizzata alla diminuzione del numero di Enti ed al contestuale consolidamento in soggetti pubblici di maggiori dimensioni, sicché la riforma muove dall'obiettivo principale di rafforzare la capacità amministrativa delle Regioni francesi – secondo quanto prospettato nel *Rapport Balladur* elaborato cinque anni prima – in modo tale da

maggior parte della manodopera necessaria per occupare gli impieghi offerti». Sul punto v. <https://insee.fr/fr/metadonnees/definition/c1361>. In Italia ci si riferisce ai c.d. Sistemi Locali del Lavoro.

⁶³ Ciò significa che i Dipartimenti sede di Metropoli riusciranno indeboliti. Ne consegue una differenziazione concreta tra i Dipartimenti "metropolitani" e gli altri. In misura minore, lo stesso accadrebbe per le Regioni, che si vedrebbero intaccate specie nella competenza dello sviluppo economico, come rammenta anche M. DE DONNO, Riordino delle competenze, cit., p. 15.

⁶⁴ Le Metropoli istituite per decreto a partire dal 1° gennaio 2015 fanno parte di questa peculiare categoria.

⁶⁵ Infatti, il 27 novembre 2014 il Presidente dell'Assemblea Nazionale apriva i lavori del *Groupe de travail sur l'avenir des institutions*, espressamente istituito con la finalità di approntare le possibili modifiche strutturali alle istituzioni francesi. Tra i prodotti di questo intenso riformismo istituzionale si stagliava il disegno di legge n. 635 sulla riduzione del numero di Regioni attraverso accorpamento di quelle esistenti.

configurare Enti in grado di competere, in una prospettiva europea, con gli Enti omologhi di altri Paesi, quali ad esempio i *Länder* tedeschi.

La riduzione delle Regioni amministrative francesi, dunque, riesce informata a logiche:

di riduzione delle spesa pubblica;

di limitazione degli organici dell'amministrazione;

di differenziazione rispetto ai Dipartimenti, specie con riferimento alle caratteristiche territoriali⁶⁶.

La legge in parola ha disposto la sostituzione delle 22 Regioni esistenti con 13 nuove Regioni, nate dall'accorpamento delle precedenti, senza tuttavia incidere sui confini dipartimentali. Delle tredici nuove Regioni, sei non sono state modificate nelle circoscrizioni originarie, come accaduto per *Île-de-France*, Bretagna, Paese della Loira, Centro⁶⁷, Provenza-Alpi-Costa Azzurra e Corsica; altre due Regioni sono nate dalla fusione di tre precedenti Enti, vale a dire il Grande Est – nato dalla fusione di Alsazia⁶⁸, Lorena e *Champagne-Ardenne* – e la Nuova Aquitania, istituita per fusione di Aquitania, *Poitou-Charentes* e Limosino; infine, le restanti cinque Regioni sono nate dalla fusione di due precedenti Enti, come accaduto per la Normandia – istituita a seguito della fusione di Alta e Bassa Normandia – l'Alta Francia, sorta dalla fusione di *Nord-Pas-de-Calais* e Piccardia, l'Occitania – espressione dell'avvenuta fusione tra Linguadoca-Rossiglione e Midi-Pirenei, nonché, infine per la Borgogna-Franca Contea e l'Alvernia-Rodano Alpi⁶⁹. La stessa legge fissava le elezioni delle nuove Regioni per il dicembre 2015.

Non sono mancate critiche di merito, che contestavano gli obiettivi stessi della riforma⁷⁰.

In particolare, si è rilevato che benché tra le finalità generali della riforma vi siano quelle del risparmio e della riduzione della spesa pubblica, per vero questo obiettivo – dal punto di vista dei costi della politica – sembra poco influente rispetto al riassetto complessivo, anche perché il numero di Consiglieri regionali della nuova Regione dovrebbe corrispondere *ex lege* alla somma dei membri dei precedenti Consigli regionali.

Inoltre, si è sottolineato che se è vero che tra le finalità generali della legge vi sarebbe anche quella di aspirare ad una dimensione "europea" delle Regioni, tuttavia non può non rimarcarsi come questi Enti territoriali presentino – nei Paesi nei quali risultano effettivamente previsti, essendo parte dell'architettura territoriale interna – sia competenze che livelli e graduazioni dell'autonomia molto diversi da quelli francesi.

Infine, è stato rilevato come il Legislatore francese abbia discutibilmente individuato dapprima il "contenitore" e solo successivamente il "contenuto" della riorganizzazione territoriale regionale: infatti, in primo luogo sono state delineate le circoscrizioni amministrative delle nuove Regioni e, solo in un secondo momento, si è proceduto ad individuare le nuove competenze e funzioni amministrative di cui queste avrebbero dovuto essere titolari, attesa la volontà di rafforzarle.

⁶⁶ In tal senso, sottolinea «[...] la trop grande proximité de la collectivité régionale par rapport à la collectivité départementale», in particolare, J.M. PONTIER, *Retour sur une région refusée*, in *AJDA*, 2009, p. 807.

⁶⁷ Della quale, tuttavia, è stata cambiata la denominazione in «Centro – Valle della Loira».

⁶⁸ Resta da segnalare, tuttavia, come recentemente, il 1° agosto 2018, il Primo Ministro Edouard Philippe abbia dichiarato che il governo sta lavorando a possibili soluzioni istituzionali per la ricostituzione dell'Alsazia, come Regione a sé stante o come Collettività a statuto particolare all'interno della Regione del Grande Est. Sul punto cfr., in particolare, il link <http://www.lagazettedescommunes.com/580943/le-gouvernement-planche-sur-un-retour-de-lalsace/>.

⁶⁹ Delle cui denominazioni si inferiscono gli Enti originari.

⁷⁰ Cfr. M. BARDIN, op. cit., spec. pp. 2 ss.; G. MARCOU, op. cit., spec. pp. 9 ss.

Tale aspetto, del resto, sarebbe stato affrontato solo pochi mesi dopo mediante l'approvazione della Legge *NOTRe*. Quest'ultima legge, infatti, incide direttamente anche sulle prerogative delle Regioni amministrative francesi.

Nel perseguimento dell'obiettivo di un generale rafforzamento del livello di governo regionale, è stato conferito alle Regioni il compito di approvare ed attuare le prescrizioni mutuate dagli strumenti di pianificazione generale (*schémas*) relativi ad importanti politiche pubbliche. Ci si riferisce:

allo "*schema regionale di sviluppo economico, innovazione e internazionalizzazione*" (SRDEII) concernente le politiche di sostegno all'innovazione e alla crescita delle imprese;

allo "*schema regionale di gestione, sviluppo sostenibile e uguaglianza dei territori*" (SRADDET) che delinea gli obiettivi generali di uso del territorio, trasporti e grandi infrastrutture, lotta all'inquinamento e gestione dei rifiuti;

allo "*schema regionale di sviluppo turistico*", in cui la Regione è Ente capofila nelle politiche di promozione turistica.

Le Regioni rafforzano le proprie competenze, sostituendosi ai Dipartimenti, anche nell'ambito della gestione dei trasporti – cioè in materia di trasporto scolastico, TPL extraurbano, linee ferroviarie locali e porti – e del patrimonio pubblico, sicché il trasporto scolastico da competenza dei Dipartimenti diviene di competenza regionale, analogamente alla gestione degli immobili ad uso di scuole superiori e dei porti.

La sorte dei Dipartimenti e la recente *Loi NOTRe*

A *latere* della clausola di competenza generale, la recente legge MAPTAM si premura di elencare anche le competenze principali di Dipartimenti e Regioni. Segnatamente, i Dipartimenti devono occuparsi di «[...] *promuovere la solidarietà e la coesione territoriale sul territorio dipartimentale*», mentre le Regioni conservano una spiccata potestà in tema di promozione dello sviluppo economico, sociale, sanitario, culturale e scientifico della regione, pianificazione del proprio territorio, conservazione delle identità e delle lingue locali.

La Legge sulla "*nuova organizzazione territoriale della Repubblica*" (*Nouvelle organisation territoriale de la République* da cui l'acronimo *NOTRe*)⁷¹ è la stata la terza legge in tema di riassetto locale approvata dalla Presidenza Hollande, in seguito all'entrata in vigore della legge MAPTAM e della legge di ridisegno dei confini regionali.

La legge 2015-991 del 7 agosto 2015 introduce numerose modifiche all'assetto esistente.

La misura maggiormente innovativa della c.d. *loi NOTRe* consta dell'*abolizione della clausola di competenza generale* di Dipartimenti e Regioni, che pure era stata recentemente confermata dalla legge MAPTAM del 2014 e che permetteva a tali categorie di Enti di intervenire anche oltre il novero delle proprie attribuzioni⁷². Tuttavia, muovendo dal presupposto che tale clausola avesse condotto ad un incremento dei conflitti di competenza ed al rallentamento dell'azione burocratica locale – in quanto l'attribuzione di una competenza a un Ente dipendeva dalla valutazione discrezionale dell'Ente

⁷¹ Cfr. D. PAMELIN, *Il projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République nel contesto della decentralizzazione territoriale francese*, in *DPCE Online*, 3, 2015, pp. 33 ss.; AA.VV., *Décryptage de la loi NOTRe*, in *La Gazette des Communes*, 9 settembre 2015, disponibile anche al sito <http://www.lagazettedescommunes.com/391310/decryptage-de-la-loi-notre/>.

⁷² V. M. VERPEAUX, *Pavane pour une notion défunte. La clause de compétence générale*, in *RFDA*, 2014, pp. 461 ss.

stesso ed i casi di conflitto potevano essere risolti solo dal giudice amministrativo – con la *loi NOTRe* la clausola di competenza generale viene sostituita dal principio dell’abilitazione legislativa⁷³, per cui Dipartimenti e Regioni esercitano solo ed esclusivamente le competenze che sono loro attribuite *ex lege*. Ovviamente ciò non toglie che permanga la possibilità che esistano competenze condivise ed esercitate tra più livelli, soprattutto a causa della loro natura trasversale, ma il riparto delle competenze assume una struttura maggiormente rigida ed informata, appunto, all’individuazione puntuale da parte della legge.

Con la legge *NOTRe* 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.

In questa logica, dunque, fermo restando il portato storico che vede nell’Istituzione dipartimentale uno dei cardini della struttura (informata all’uniformità) del governo locale francese, parimenti non devono stupire le sperimentazioni che sono state avviate in ordine al conferimento di ulteriori competenze (dapprima) dipartimentali ad altri livelli di governo che potremmo definire “di area vasta”. Tale frangente si aggiunge al diffuso indebolimento che già era derivato dall’attuazione delle Metropoli, secondo quanto già sopra descritto per quanto attiene ai territori appartenenti ai Comuni metropolitani.

Ciononostante, il ruolo dei Dipartimenti in materia di solidarietà sociale rimane importante, dal momento che spetta loro il compito dell’erogazione di sussidi ai soggetti più fragili, il presidio delle pari opportunità nell’accesso ai servizi pubblici, l’attività amministrativa in tema di riduzione delle disuguaglianze tra imprese e territori, promossa, ad esempio, attraverso interventi di sviluppo rurale.

Il rilievo decisivo dell’associazionismo comunale nel tessuto territoriale francese. Istituti della cooperazione e prassi amministrative

Si è già anticipato che la frammentazione comunale costituisce uno degli elementi caratterizzanti del sistema di governo locale francese. Un così elevato numero di Comuni e una così bassa dimensione demografica media hanno fatto parlare, non a caso, di “sbriciolamento comunale” ovvero di *émiettement communale*⁷⁴, proprio in riferimento a tale caratteristica strutturale della mappa locale transalpina.

La risposta offerta dalla Francia all’inadeguatezza dimensionale dei Comuni è stata quella della cooperazione intercomunale⁷⁵.

I sindacati intercomunali a vocazione multipla (SIVOM)⁷⁶ istituibili per la gestione associata di una pluralità di funzioni e servizi di competenza comunale, hanno base normativa in una Legge del 1959⁷⁷. Pochi anni prima, invece, nel 1955 nascevano i cc.dd. sindacati misti⁷⁸ (SM), che permettevano la

⁷³ Cfr. M. DE DONNO, *op. cit.*, p. 4.

⁷⁴ Così, ad es., J.L. BOEUF, *L’intercommunalité francese*, in *Amministrazione*, 2009, p. 120.

⁷⁵ Cfr. A. BOYER, *La coopération intercommunale en France*, in *Ist. Federalismo*, 2012, pp. 583 ss.

⁷⁶ Ovvero i cc.dd. SIVOM, cioè i Syndicats intercommunaux à vocation multiple.

⁷⁷ Per i dettagli, cfr. E. MAURI-G.C. RICCIARDI, *op. cit.*, pp. 999 ss.

⁷⁸ Ci si riferisce, naturalmente, ai cc.dd. syndicats mixtes, che sono stati istituiti con la finalità di assicurare l’integrazione tra Enti di diversa scala demografica e dimensionale, allo scopo di garantire un maggiore livello di efficienza nell’erogazione di servizi ed il migliore utilizzo delle risorse, mediante lo sfruttamento delle economie di scala.

gestione associata di servizi anche tra Enti di livello diverso, aprendo così alla cooperazione interlocale integrata tra Comuni e Dipartimenti.

La prima forma di collaborazione comunale basata non soltanto sulla gestione associata di servizi, ma su una più profonda integrazione istituzionale⁷⁹ avvenne nel 1966, con l'istituzione per legge delle Comunità urbane⁸⁰ (CU), che trovarono una prima applicazione *in primis* in riferimento alle quattro CU di Bordeaux, Lilla, Lione e Strasburgo.

Il quadro delle *communautés*, per come lo conosciamo oggi, si è costruito successivamente con alcune leggi approvate negli anni Novanta. Nel 1992 la legge sull'*Administration Territoriale de la République* istituì le Comunità di Comuni⁸¹ (CC), pensate per raggruppare Comuni in modo tale da raggiungere una dimensione demografica minima di 20.000 abitanti.

Un importante momento per la razionalizzazione del sistema intercomunale francese fu la Legge *Chévenement* n. 1999-586, che raggruppò le tipologie già esistenti nella più ampia categoria degli Enti Pubblici di Cooperazione Intercomunale⁸² (EPCI) e ne istituì un ulteriore tipo, ovvero le Comunità d'agglomerato⁸³ (CA). La differenza tra i tre diversi strumenti di risiedeva sostanzialmente nella loro dimensione demografica: le CC destinate a raccogliere una popolazione complessiva inferiore ai 50.000 abitanti, le CA con oltre i 50.000 abitanti ed, infine, le CU, in grado di raccogliere oltre 250.000 abitanti. L'importanza della Legge *Chévenement* risiede soprattutto nell'aver riconosciuto agli EPCI la possibilità di costituirsi quali Enti a fiscalità propria, attraverso l'attribuzione all'EPCI, anziché al Comune membro, della tassa professionale unica (TPU)⁸⁴.

Un'ulteriore spinta verso l'intercomunalità si è di recente registrata con la Legge 2010-1563, la quale presentava l'obiettivo di inglobare in forme cooperative i Comuni rimasti separati, di rafforzare gli EPCI stessi, rendendoli più robusti da un punto di vista dimensionale e funzionale attraverso la devoluzione di più competenze da parte dei Comuni membri e con la finalità ultima di superare progressivamente i sindacati intercomunali, attraverso la sostituzione con gli EPCI. Si trattava, quindi, non soltanto di ampliare le competenze degli Enti esistenti, bensì di ridisegnare completamente la mappa delle intercomunalità in modo da ricomprendervi tutti i Comuni, ipotizzando delle aggregazioni più ampie di quelle preesistenti. Un disegno così ambizioso non poteva realizzarsi "spontaneamente" partendo dalle volontà dei Comuni coinvolti, ma si rendeva necessaria una "supervisione dall'alto" che fu trovata nel cardine del modello territoriale francese, ovvero il Prefetto. Ai Prefetti, la legge 2010-1563 diede ampi poteri nella definizione dei confini – cioè del c.d. *périmètre communautaire* – che avrebbero dovuto avere i nuovi EPCI in ciascun Dipartimento, attraverso la predisposizione degli Schemi Dipartimentali di Cooperazione Intercomunale. Ancora oggi, infatti, l'iniziativa per la costituzione di un EPCI può provenire dai Comuni interessati, ma anche direttamente dal Prefetto⁸⁵, secondo un

⁷⁹ Si tratta, in altri termini, della cosiddetta intercomunalità federativa.

⁸⁰ Si tratta delle cc.dd. *communautés urbaines*. Su cui v. il contributo risalente, benché ancora attuale, di D. COLARD, *Une structure supra-communale pour les grandes villes: les communautés urbaines*, in *AJDA*, 1967, pp. 449 ss.

⁸¹ Altrimenti note, con la loro denominazione originaria, come *communautés de communes*.

⁸² Si tratta, ovviamente, dei cc.dd. *établissements publics de coopération intercommunale*.

⁸³ Altrimenti note con la nomenclatura originaria di *communautés d'agglomération*.

⁸⁴ Cfr. J.F. JOYE, *Les E.P.C.I. à fiscalité propre: des collectivités locales mal nommées?*, in *Les Petites Affiches*, 16 mai 2003, pp. 4 ss.

⁸⁵ Il processo di soppressione e definizione dei nuovi confini è stato condotto in particolar modo da organi ad hoc presieduti dai Prefetti, vale a dire le Commissioni Dipartimentali di Cooperazione intercomunale (CDCI), cui

approccio *top down*. A seguito dell'iniziativa, i Consigli municipali si esprimono, ma la loro deliberazione ha valore solamente consultivo: del resto, la creazione dell'EPCI avviene ufficialmente con Decreto del Prefetto, il quale può imporre l'adesione all'EPCI anche ai Comuni il cui Consiglio si è espresso con voto contrario.

L'ultimo intervento normativo sull'intercomunalità francese è avvenuto di recente, con la già citata legge *NOTRe* del 2015. Nella *loi NOTRe*, infatti, viene disciplinato un quarto tipo di Ente intercomunale, ovvero la Metropoli: queste ultime avrebbero dovuto essere istituite per trasformazione di tutti gli Enti intercomunali di almeno 400.000 abitanti all'interno di un'area urbana di almeno 650.000.

Prima di passare a una rassegna puntuale di ciascuna forma di integrazione tra Comuni⁸⁶, alla luce degli elementi sinora sottolineati, è possibile procedere ad una loro classificazione.

Gli "organismi pubblici di cooperazione intercomunale" – così li definisce l'art. 5210-1-1 del CGCT – si dividono in:

- *Syndicats*⁸⁷, 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 dai Comuni membri, e dal fatto che gli EPCI abbiano una propria autonomia funzionale e fiscale (*fiscalité propre*), mentre i *syndicats* ne sono privi.

Infatti i cc.dd. *SIVU e SIVOM*⁸⁸, cioè i Sindacati di Comuni permettono la gestione associata di servizi pubblici o di opere di interesse intercomunale, nonché rispettivamente l'esercizio di una o più funzioni, pur non avendo una propria autonomia finanziaria. Sono degli Enti veri e propri, dotati di una personalità giuridica autonoma e di propri organi di governo⁸⁹.

prendevano parte i Comuni, il Dipartimento e la Regione, come rammenta M. DE DONNO, *La cooperazione intercomunale in Francia*, cit., spec. pp. 527 ss.

⁸⁶ V., ancora, L.E. LO IACONO, *L'intercomunalità in Francia*, cit., spec. pp. 14 ss.; M. DE DONNO, *La cooperazione intercomunale in Francia*, cit., spec. pp. 529 ss.; M. DE DONNO-A. PIAZZA *La disciplina intercomunale in Francia*, cit., spec. pp. 7 ss.

⁸⁷ Cfr. E. ZOLLER, *La création des syndicats de communes: une décision des communes ou de l'État?*, in RDP, 1976, pp. 986 ss.

⁸⁸ Al 1° gennaio 2019, si contavano 5.589 Sindacati a vocazione unica e 1.346 Sindacati a vocazione multipla, come inferibile da DIRECTION GÉNÉRALE DES COLLECTIVITÉS LOCALES, op. cit., p. 23). Il numero dei Sindacati negli ultimi anni si è sensibilmente ridotto (da 10.198 nel 2014, ai 6935 attuali), in quanto le riforme del 2010 e del 2015 hanno puntato a ridurre il numero, specialmente per evitare sovrapposizioni di competenze con altre forme di cooperazione intercomunale federativa (il CGCT prevede, infatti, che un EPCI il cui perimetro è identico a quello di un Sindacato di Comuni o di un Sindacato misto si sostituisca pienamente a questo Sindacato di Comuni o sindacato misto per la totalità delle competenze che essi esercitano). Cfr. Tabella 4 in Allegato.

⁸⁹ I Sindacati, in sostanza, sono entità pubbliche dotate di un proprio bilancio e di un proprio statuto. La creazione può essere richiesta da una decisione spontanea di alcuni comuni che esprimono il desiderio di cooperare su determinate questioni. Oppure, l'avvio del processo di creazione del sindacato può partire dal prefetto, il quale

Per quanto attiene agli *Établissements Public de Cooperation Intercommunale* questi costituiscono una categoria tale da comprendere quattro tipi di Enti – che rappresentano forme di collaborazione “federativa” – e presentano caratteristiche comuni⁹⁰. Tale forma collaborativa è anche chiamata “di progetto”, in quanto alla base della costituzione di un EPCI vi è un *projet commun de développement*, ossia un progetto basato sull’idea dell’esistenza di un interesse comunitario superiore all’interesse comunale, che porta quindi alla gestione associata di funzioni e servizi e, conseguentemente, del personale a ciò preposto.

L’elemento comune più importante riguarda gli organi, dal momento che tutti gli EPCI risultano dotati di un’assemblea deliberativa, il Consiglio di Comunità, e di due organi esecutivi, il Presidente e il *Bureau*. Il Consiglio di Comunità è composto da Consiglieri comunali dei Comuni membri. Il Presidente, gli eventuali vicepresidenti e alcuni altri consiglieri comunitari eletti dal consiglio costituiscono il *Bureau*. Il vero e proprio organo esecutivo delle Comunità è il Presidente che ha il compito di implementare le decisioni del Consiglio, mentre il *Bureau* esercita le funzioni espressamente delegategli dal Consiglio⁹¹.

Gli Enti di cooperazione, oltre ad avere organi politici comuni, devono avere anche organi amministrativi unici e un proprio organico di personale distinto da quello dei Comuni membri. Nel momento in cui, infatti, una competenza è trasferita dai Comuni alla Comunità, a quest’ultima sono trasferiti automaticamente anche i dipendenti comunali incaricati della sua messa in opera. Altresì, gli EPCI sono dotati di un Direttore generale (che in genere si raccorda con i singoli Segretari comunali) e di un Direttore dei servizi tecnici (si ricordi che il settore in cui i Comuni esercitano più potere è quello dell’urbanistica)⁹².

Altri elementi comuni riguardano gli aspetti economico-finanziari: gli EPCI hanno un proprio bilancio e questi sono dotati di una fiscalità propria (*EPCI à fiscalité propre*). Con fiscalità propria s’intende la facoltà degli EPCI di avere autonomia di entrata attraverso sia l’unificazione di tasse comunali, sia

può stabilire un elenco di comuni che sono invitati a entrare in una nuova unione con determinate missioni. L’unione viene creata con una decisione del prefetto se esiste un accordo della maggioranza di almeno i due terzi dei consigli municipali dei comuni interessati, che rappresentano più della metà della popolazione totale o almeno la metà dei consigli municipali dei comuni che rappresentano i due terzi della popolazione. L’assemblea del sindacato è composta da due persone elette da ciascun consiglio comunale tra i suoi membri o tra i cittadini. Il presidente e i vicepresidenti sono generalmente sindaci. Poiché i sindacati non hanno potere fiscale, le loro risorse derivano principalmente dai contributi versati dai comuni membri (l’importo dovuto da ciascun comune è regolato dallo statuto), tuttavia, i sindacati ottengono un contributo generale dallo Stato, possono ricevere contributi e possono contrarre prestiti, nonché molti sindacati raccolgono le tasse per servizi quali distribuzione dell’acqua, trasporto e raccolta rifiuti. La differenza tra i sindacati intercomunali a vocazione unica e multipla è il numero delle competenze esercitate. Il sindacato misto, invece, comprende oltre ai comuni e agli EPCI altre entità legali di diritto pubblico (come ad esempio altri istituzioni di governo territoriale, Regione o Dipartimento, o, molto spesso, le camera di commercio e gli organi di gestione dei parchi naturali) i quali si riuniscono per gestire un servizio di interesse comune (i sindacati misti coprono principalmente attività economiche, turismo, attività ricreative, gestione ambientale, gestione delle acque, trasporti, trattamento delle acque reflue, etc).

⁹⁰ I dati più recenti, aggiornati al 1 gennaio 2018, indicano l’esistenza di 1.263 Enti Pubblici di Cooperazione Intercomunale di cui 1.099 Comunità di Comuni, 222 Comunità d’agglomerato, 11 Comunità urbane e 21 Metropoli. Se consideriamo anche le Métropoles intese come collettività territoriali, i Comuni isolati sono solo 4, essenzialmente rappresentati da isole mono-comune. A tal proposito, cfr. DIRECTION GÉNÉRALE DES COLLECTIVITÉS LOCALES, op. cit., pp. 23-24.

⁹¹ M. De Donno-A. Piazza La disciplina intercomunale in Francia, cit., pp. 13 ss.

⁹² M. De Donno, La cooperazione intercomunale in Francia, cit., p. 539.

attraverso l'applicazione di un'aliquota comune come addizionale alle imposte comunali che rimangono separate. La principale imposta comunale unificata – che diventa, quindi, un'imposta "intercomunale" – è la tassa professionale unica (TPU, l'imposta sulle imprese). Per questo motivo, gli EPCI a fiscalità propria che hanno potestà di decisione sulle imposte alle imprese sono denominati à *fiscalité professionnelle unique (EPCI à FPU)*, distinguendosi da quelli che, pur essendo a fiscalità propria, invece hanno unificato solo le addizionali, definiti à *fiscalité additionnelle (EPCI à FA)*⁹³.

Le *Communautés des communes* sono gli Enti che raggruppano Comuni con continuità territoriale con una popolazione totale inferiore ai 50.000 abitanti⁹⁴. È quindi la forma pensata essenzialmente per l'aggregazione di piccoli Comuni in territori rurali, cosa che la rende la forma più simile alle Unioni di Comuni italiane⁹⁵.

Quanto alle funzioni esercitate dalle CC, è necessario premettere che il principio per la distinzione tra le materie di competenza tra l'EPCI e il Comune è il principio di *intérêt communautaire*⁹⁶: le funzioni che interessano l'ambito comunitario, cioè intercomunale/sovracomunale, sono di competenza dell'EPCI, mentre al Comune rimangono le cosiddette "funzioni di prossimità" in cui serve maggiormente un controllo del territorio e un rapporto diretto con la popolazione e che sono sottoposte in maniera minore a logiche di economie di scala.

Il CGCT (art. 5214-16) distingue tra competenze obbligatorie, opzionali e delegate.

Le *competenze obbligatorie* sono quelle che per legge la CC esercita pienamente in sostituzione dei Comuni e sono (comma I): a) pianificazione territoriale⁹⁷; b) attività produttive; c) gestione degli ambienti acquatici e prevenzione dalle inondazioni; d) aree di accoglienza per i nomadi; e) gestione del ciclo dei rifiuti. Vi è poi un altro elenco di nove competenze tra le quali la CC ne deve esercitare almeno tre (le *competenze opzionali*). Tale scelta avviene con deliberazione di ciascun consiglio comunale presa a maggioranza qualificata, sulla base di quelle che i Comuni ritengono competenze "di interesse comunitario". La scelta deve avvenire entro due anni dal pronunciamento del trasferimento delle competenze, pena il trasferimento alla CC di tutte le nove competenze opzionali. Tali competenze opzionali sono (comma II): a) protezione ambientale; b) edilizia residenziale pubblica; c) sviluppo del territorio; d) strade comunali; e) gestione di edifici a uso di scuole dell'infanzia o primarie, culturale o sportivo; f) politiche sociali; g) depurazione delle acque; h) sistema idrico; i) creazione e gestione degli uffici relazioni con il pubblico. Inoltre, la Comunità di Comuni può anche esercitare, in tutto o in parte, *competenze delegate* dai Dipartimenti in ambito di politiche sociali. Tale delega avviene sulla base di una convenzione tra la CC e il Dipartimento (comma VII).

⁹³ Al 1° gennaio 2018, dei 1.263 EPCI a fiscalità propria, 1.061 sono a fiscalità professionale unica, mentre solo 202 sono solamente a fiscalità addizionale, per la quasi totalità Comunità di Comuni. Sul punto, cfr. Direction générale des collectivités locales, op. cit., p. 26. In aggiunta a quanto già esposto nel testo, occorre rammentare che oltre ad entrate proprie, gli EPCI godono anche della Dotazione Globale di Funzionamento, un trasferimento statale senza vincolo di destinazione.

⁹⁴ Non è definita invece una soglia minima di popolazione.

⁹⁵ Dal punto di vista strutturale, tuttavia, a differenza di quanto non accada in Italia, le CC hanno una propria Assemblea eletta direttamente dai cittadini a suffragio universale: le liste per le elezioni sono comuni a tutta la Comunità e i Comuni invece rappresentano i collegi, i quali pertanto eleggono un numero di consiglieri d'assemblea in proporzione al numero di abitanti.

⁹⁶ M. De Donno, op. cit., pp. 534 ss.

⁹⁷ Su cui v. P. Baffert, La planification stratégique, in AJDA, 2010, pp. 1688 ss.; H. Jacquot-J.P. Lebreton, La réforme du plan local d'urbanisme, ivi, pp. 1697 ss.

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. Esse vengono quindi costituiti di solito in corrispondenza di Città di piccola o media dimensione, comprendendo i Comuni minori che gravitano attorno a questa.

Anche in questo caso, gli organi principali sono il Consiglio di comunità e il Presidente. Come per le CC, il CGCT, all'art. 5216-6, distingue tra le *competenze obbligatorie*, quelle *opzionali* e quelle *delegate* dal Dipartimento.

Le competenze *obbligatorie*, esercitate in sostituzione dei Comuni membri, sono: a) attività produttive⁹⁸; b) pianificazione territoriale, compresa la definizione delle zone a pianificato convenzionata; c) mobilità; d) edilizia residenziale pubblica; e) sviluppo del territorio; f) gestione degli ambienti acquatici e prevenzione dalle inondazioni; g) aree di accoglienza per i nomadi; h) gestione del ciclo dei rifiuti. Le competenze *opzionali* devono essere almeno tre scelte tra le seguenti sette: a) strade, parcheggi e trasporto pubblico locale; b) depurazione delle acque; c) sistema idrico; d) prevenzione dell'inquinamento atmosferico e acustico, sostegno alla domanda di energia; e) gestione di edifici a uso culturale o sportivo; f) politiche sociali; g) creazione e gestione degli uffici relazioni con il pubblico. Le modalità di scelta delle competenze opzionali sono uguali a quelle previste per le CC. Le competenze delegate che una CA può gestire sulla base di una convenzione con il Dipartimento comprendono non soltanto le politiche sociali, ma anche quelle del trasporto pubblico e della viabilità che sarebbe normalmente di competenza dipartimentale.

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"⁹⁹. È quindi una forma di cooperazione pensata per centri urbani e relative conurbazioni di maggiore dimensione rispetto a quelle coinvolte nelle CA. Anche in questo caso, le CU sono dotate di un organo assembleare denominato Consiglio di Comunità urbana.

Per quanto riguarda le competenze esercitate obbligatoriamente dalle CU¹⁰⁰, queste sono molto più ampie rispetto a quelle previste per le CC e le CA, in quanto comprendono: a) attività produttive¹⁰¹; b) costruzione e gestione di edifici ad uso culturale, sociale, educativo e sportivo; c) gestione delle scuole secondarie; d) sostegno alle istituzioni di istruzione e ricerca; e) pianificazione territoriale; f) mobilità, trasporto pubblico locale e viabilità, compresa la gestione di strade e parcheggi; g) depurazione delle acque; h) cimiteri; i) mattatoi; l) gestione della rete gas e di energia elettrica; m) prevenzione degli incendi; n) sostegno alle energie rinnovabili e alla domanda di energia; o) lotta all'inquinamento atmosferico e acustico; p) gestione degli ambienti acquatici e prevenzione dalle inondazioni; q) aree di accoglienza per i nomadi. Numerose sono anche le competenze delegate che le CU possono gestire sulla base di una convenzione con il Dipartimento di appartenenza, specie in tema di trasporto pubblico e viabilità che sarebbero normalmente di competenza dipartimentale e di piani per lo sviluppo economico e l'innovazione.

⁹⁸ Ci si riferisce alla creazione e gestione delle zone industriali/artigianali e delle relative infrastrutture, sostegno alle attività commerciali, promozione turistica.

⁹⁹ Cfr. l'art. 5215-1 CGCT.

¹⁰⁰ La CU subentra ai Comuni nella proprietà di tutti gli immobili necessari per la gestione dei servizi e delle funzioni sopra menzionati.

¹⁰¹ Vale a dire, la creazione e la gestione delle zone industriali/artigianali e delle relative infrastrutture, sostegno alle attività commerciali, istituzione di un ufficio del turismo.

Le recenti tendenze in materia di cooperazione interlocale

Alle forme di intercomunalità sopra rappresentate, come si è già avuto modo di riferire¹⁰², occorre aggiungere altresì le Metropoli costituite come EPCI. Infatti con la Legge 2010-1563 veniva scartata l'idea della Metropoli come collettività a statuto particolare, sicché la Metropoli ex *loi RCT* non è altro che un quarto tipo di Ente di Cooperazione intercomunale a fiscalità propria.

Dopo la *loi MAPTAM* del 2014 un ulteriore intervento ha contraddistinto la riforma territoriale francese, dispiegando effetti anche rispetto alla disciplina degli EPCI. Infatti la legge *NOTRe* prevede, ai fini di assicurarne la maggiore robustezza, un ulteriore ridisegno dei confini degli EPCI, i quali sono sempre basati sugli schemi dipartimentali di cooperazione intercomunale e sul ruolo-guida del Prefetto: in particolare, la soglia minima di popolazione di un EPCI sale da 5.000 a 15.000 abitanti¹⁰³, fissando come scadenza il 31 marzo 2016, con ciò superando sensibilmente la soglia italiana imposta dal D.l. n. 78/2010 – poi convertito in legge n. 122/2010 e dalle successive modificazioni – in almeno 10.000 abitanti. Resta molto più elevato, invece, il limite demografico fissato per le Comunità di agglomerazione¹⁰⁴.

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.

Anche tali tendenze non fanno che confermare l'attitudine dell'ordinamento transalpino verso una sempre maggiore valorizzazione degli strumenti e degli istituti dell'intercomunalità in chiave di contrasto (o forse sarebbe meglio dire di "gestione") della spiccata frammentazione comunale del governo locale francese.

Marginalità del procedimento di fusione di Comuni e sua recente rivitalizzazione

A differenza di quanto non possa dirsi per la diffusione e lo sviluppo dell'intercomunalità e nonostante una legislazione in materia anche piuttosto risalente (almeno nelle sue istituzioni), in Francia il procedimento di fusione è finora rimasto confinato ad una logica residuale, salve alcune recenti tendenze per lo più riconducibili all'affermarsi della crisi economica.

Infatti già nel 1971, con la legge *Marcellin* n. 1971-588, avente ad oggetto le «*fusioni e raggruppamenti di comuni*», si tentò di sottoporre il sistema locale francese ad una vera svolta, imponendo la riduzione

¹⁰² Cfr. supra par. 2.1. e par. 3.

¹⁰³ Quanto sopra ad eccezione che per i territori montani, insulari o a bassa densità demografica. La soglia di 15.000 abitanti può essere ridotta a 5.000 abitanti in determinate condizioni topografiche e di densità di popolazione.

¹⁰⁴ Per quanto riguarda invece le comunità d'agglomerato, i requisiti per la creazione sono il raggiungimento della soglia di 50.000 abitanti con la presenza di uno o più comuni con una popolazione di oltre 15.000 persone. Non si applica la soglia di 15.000 abitanti, dove la comunità di agglomerati comprende il capoluogo o il comune più importante del dipartimento. E la soglia di 50.000 abitanti è ridotta a 30.000, quando la comunità di agglomerati comprende il capoluogo del dipartimento, ciò per tenere conto della situazione dei dipartimenti rurali con piccole città.

del numero di Comuni attraverso processi di accorpamento, ma questo tentativo non ebbe successo, atteso che l'applicazione della Legge condusse ad una riduzione del numero di Comuni francesi pari solamente al 3% tra il 1972 e il 1978. Per questa ragione, in alternativa alle fusioni di Comuni, non poteva che farsi luogo alla soluzione rappresentata dall'associazionismo tra Comuni.

Il recente successo delle fusioni è dovuto, invece, a un radicale cambio del quadro normativo che le regola, dovuto all'approvazione della legge 16 marzo 2015, n. 292, concernente il «*miglioramento del regime dei Communes nouvelles, per dei Comuni forti e vivi*». Tale legge, infatti, è riuscita a ridurre il peso 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 mentre le fusioni di Comuni avvenute tra il 2011 e il 2014 erano state solo 13 e tali da coinvolgere (esclusivamente) 35 Comuni, i *Communes nouvelles* con data di istituzione tra il 1° gennaio 2015 e il 1° gennaio 2019 si attestano sulle 600 unità, con il coinvolgimento di 1.985 Comuni originari.¹⁰⁵

La legge 292 è riuscita a realizzare tale mutamento di paradigma grazie ad alcuni suoi elementi caratterizzanti. Tra questi vale la pena di rammentare, anzitutto, la creazione di organi politicamente e amministrativamente rilevanti nei Comuni sorti dall'aggregazione, corrispondenti ai *Communes déléguées*, una nuova procedura di fusione maggiormente "democratica" – in quanto fondata su delibere di Consiglio consensuali o sulla celebrazione di un referendum – ed un lungo periodo transitorio, in cui gli organi dei Comuni originari continuano nell'esercizio delle rispettive precedenti attività. Inoltre, un rilievo decisivo è da riconoscersi agli ingenti incentivi finanziari all'uopo apprestati e ad un maggiore peso dei *Communes nouvelles* all'interno degli EPCI di appartenenza.

Il CGCT, agli artt. 2113-2 e 2113-3, disciplina diversi procedimenti puntuali per la costituzione di una *Commune nouvelle* a seconda dei soggetti da cui è proposta l'iniziativa. Le possibili declinazioni dell'iniziativa, così come le conseguenti procedure di fusione sono quattro e si differenziano a seconda che l'iniziativa provenga da tutti i Consigli dei Comuni interessati¹⁰⁶, che approvino la medesima deliberazione, da almeno due terzi dei Consigli comunali interessati, tali da rappresentare a loro volta

¹⁰⁵ Cfr. il sito web <https://www.insee.fr/fr/information/2549968>. Sul punto cfr., altresì, V. AUBELLE *op. cit.*, spec. pp. 14 ss. Necessita ricordare che nella maggior parte dei casi l'anno di emanazione del decreto prefettizio non coincide con l'anno di creazione del nuovo comune, in quanto l'entrata in vigore della fusione avviene a partire dal 1° gennaio dell'anno successivo. Ad esempio, dei 325 nuovi Comuni istituiti nel 2016, 306 si riferiscono ad *arrêtés préfectoraux* emanati nell'anno 2015. Ma nel 2015 sono stati emanati anche 11 decreti con entrata in vigore nello stesso anno solare. Si veda la Tabella 3 in Allegato.

¹⁰⁶ In tal caso, l'iniziativa proviene da tutti i Consigli dei Comuni interessati, che approvano la medesima deliberazione. A questo punto è possibile, ma non obbligatorio, sottoporre l'iniziativa della fusione a un *referendum consultivo*. La decisione di indire o meno il referendum spetta al Prefetto, il quale, può decidere se istituire il nuovo Comune con proprio decreto (*arrêté préfectoral*) direttamente o a seguito del risultato del referendum popolare.

almeno i due terzi della popolazione di un EPCI¹⁰⁷, dal Consiglio dell'EPCI cui aderiscono i Comuni interessati¹⁰⁸ oppure, da ultimo, direttamente dal Prefetto del Dipartimento di appartenenza¹⁰⁹.

In tutti i casi in cui si procede al *referendum*, il parere della popolazione è da ritenersi favorevole alla fusione se si presentano contemporaneamente tre condizioni, necessarie e non sufficienti l'una rispetto alle altre: occorre che sia soddisfatto il quorum di almeno il 50% di affluenza complessiva degli aventi diritto di voto, è necessario che in ciascun Comune i voti favorevoli prevalgano sui contrari, con ciò delineando la necessità di raggiungimento di un doppio quorum, nonché, infine, occorre che in ciascun Comune si registri l'affluenza di almeno il 25% degli aventi diritto di voto. Come si vede, non v'è alcun rischio che la volontà di autonomia di un Comune possa risultare conculcata da decisioni provenienti dall'alto o da altri Comuni poiché, un Comune può essere fuso ad altri Enti locali solo se il proprio Consiglio vota a favore e/o è a favore la sua popolazione, nel pieno rispetto del principio costituzionale di *libre administration*.

L'ulteriore elemento caratterizzante delle fusioni di Comuni in Francia è la costituzione dei Comuni sorti da fusione in Comuni delegati, denominati appunto *Communes déléguées* i quali conservano propri organi e proprie competenze, mantenendo altresì il nome e i confini dei vecchi Comuni originari.

Alcune peculiarità del sistema territoriale di Auvergne-Rhone-Alpes

In base alla riforma *des collectivités territoriales*, la regione Alvernia e la regione Rodano-Alpi si sono fuse per formare la nuova regione Alvernia Rodano-Alpi (*Auvergne-Rhône-Alpes*). Situata nel centro-sud della parte orientale della Francia, la regione copre 69.711 km² (12,8% della superficie nazionale) e ospita 7,98 milioni di abitanti, che rappresentano l'11,92% della popolazione francese¹¹⁰. L'Alvernia-Rodano-Alpi rappresenta, dunque, la seconda regione francese per popolazione. La densità di popolazione è di 113,9 abitanti per km², sicché la densità media della popolazione è superiore alla media nazionale (100 ab./km²), pur essendovi notevoli contrasti interni¹¹¹.

¹⁰⁷ In tal caso, l'iniziativa proviene da almeno due terzi dei Consigli comunali che rappresentino almeno due terzi della popolazione di un EPCI: in questo caso l'obiettivo è la trasformazione dell'intero EPCI in *commune nouvelle*. In questo caso, la convocazione del referendum è obbligatorio. In caso di risultato referendario positivo, il Prefetto emana il proprio decreto di fusione.

¹⁰⁸ In tale frangente l'iniziativa proviene dal Consiglio dell'EPCI, sicché anche in questo caso l'obiettivo è la trasformazione dell'intero EPCI in *Commune nouvelle*. A seguito della deliberazione del Consiglio dell'EPCI, devono pronunciarsi anche i singoli Consigli comunali. Se si pronunciano a favore tutti i Comuni, si ricade nel primo caso analizzato, ove al referendum facoltativo consegue il decreto prefettizio. Se invece si pronunciano a favore almeno $\frac{2}{3}$ dei consigli che rappresentino almeno $\frac{2}{3}$ della popolazione, si ricade nel secondo caso menzionato, caratterizzato da un referendum obbligatorio e conseguente decreto prefettizio.

¹⁰⁹ In tale ultima fattispecie l'iniziativa proviene direttamente dal Prefetto del Dipartimento di appartenenza. A questo punto devono pronunciarsi sulla questione i Consigli comunali coinvolti: se vi è consenso unanime dei Consigli, il referendum non è obbligatorio; se vi è invece solo la maggioranza dei $\frac{2}{3}$, il referendum è obbligatorio.

¹¹⁰ La Regione confina con la Svizzera e l'Italia e con cinque Regioni: *Bourgogne-Franche-Comté*, *Occitanie*, *Centre-Val-de-Loire*, *Nouvelle Aquitaine* e *Provence-Alpes-Côte d'Azur*.

¹¹¹ Le basse densità delle aree alpine e la parte occidentale dell'*Ardèche* contrastano con le alte concentrazioni nelle aree metropolitane, in particolare intorno a Lione e *Saint-Étienne*, nonché nella fascia urbana che si estende verso nord da *Grenoble* fino al confine svizzero, che comprende *Chambéry* e *Annecy*. Demograficamente, la regione è una delle più dinamiche della Francia, con la crescita della popolazione alimentata dall'aumento sia

In termini di PIL, l'Alvernia-Rodano-Alpi è la seconda regione francese e si classifica tra le prime dieci regioni europee. Dopo la regione *Île-de-France* (30,5% del PIL), Alvernia-Rodano-Alpi è il secondo maggior contribuente al PIL nazionale (11,6% del PIL). Nel 2019, il tasso di disoccupazione regionale ha rappresentato il 7,3% della popolazione attiva, inferiore alla media nazionale (8,5%)¹¹². L'Alvernia-Rodano-Alpi è una delle regioni francesi con il più alto tenore di vita, seconda regione dopo *Île-de-France* per Pil pro capite¹¹³. Sebbene la regione, come tutte le regioni francesi, abbia un'economia dominata dalle PMI, il 4,12% delle imprese presenta più di 10 dipendenti, dato superiore alla media francese del 3,83% (dati *Eurostat* al 2018)¹¹⁴. La regione ha una base manifatturiera solida e diversificata, che si contraddistingue sia per le industrie ad alta tecnologia (sviluppo dell'elettronica, tecnologia digitale, energia e biotecnologie) sia per i settori tradizionali consolidati (ingegneria meccanica, plastica, chimica, tessile). L'Alvernia-Rodano-Alpi costituisce, altresì, la regione francese *leader* nel settore energetico, compresa l'energia nucleare e le energie rinnovabili ed ospita un ecosistema ad alta trazione tecnologica, testimoniato dalla presenza di incubatori tecnologici nelle maggiori città della Regione¹¹⁵ nonché da un elevato tasso di investimenti diretti esteri (tra le prime tre regioni francesi¹¹⁶).

Grazie alla varietà del suo paesaggio, l'Alvernia-Rodano-Alpi si caratterizza per lo sviluppo che ha conosciuto il settore turistico: il turismo montano rappresenta l'attrazione principale grazie ad alcune delle stazioni sciistiche più famose al mondo¹¹⁷, mentre nei dipartimenti di Rodano, *Isère* e Savoia si concentra, invece, il turismo urbano basato sulle risorse culturali e storiche delle città di Lione, *Grenoble* e *Chambery*, nonché su altri centri minori come *Vienne*¹¹⁸.

La capitale della Regione è Lione (523.164 abitanti). Insieme a *Grenoble* e *Saint-Étienne*, le tre città formano un triangolo che rappresenta il nucleo economico della Regione, mentre il conglomerato di Ginevra e *Annemasse*, città francese al confine svizzero, completa il *continuum* urbano dell'area. Sul fronte economico, Lione gode di una grande reputazione internazionale¹¹⁹, mentre l'area metropolitana di Lione presenta una delle più alte concentrazioni di Ospedali universitari in Europa e

naturale che migratorio: la variazione media annuale tra il 2009 e il 2016 è stata di 0,8 contro la media francese di 0,5. Fonte: https://www.auvergne-rhone-alpes.cci.fr/sites/default/files/fichier_telechargement/economie-2018-cc-auvergne-rhone-alpes-an.pdf.

¹¹² Fonte: <https://www.insee.fr/fr/statistiques/2121840>.

¹¹³ Fonte: <https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/submitViewTableAction.do>.

¹¹⁴ Cfr. fonte: <https://ec.europa.eu/growth/tools-databases/regional-innovation-monitor/base-profile/auvergne-%E2%80%93-rhone-alpes>.

¹¹⁵ Si tratta delle varie Clermont Auvergne French Tech, French Tech in the Alps Grenoble, ST-Etienne Design Tech, Lyon French Tech.

¹¹⁶ Fonte: https://www.businessfrance.fr/Media/Production/PROCOM/Bilan_int_INVEST_UK-BD%202018.pdf. L'Alvernia-Rodano-Alpi è al quarto posto tra le regioni dell'Unione Europea per numero di domande di brevetto europeo: 2.812 brevetti rilasciati, il 20,5% del totale per la Francia (dati del 2016): sul punto cfr. https://www.auvergne-rhone-alpes.cci.fr/sites/default/files/fichier_telechargement/economie-2018-cc-auvergne-rhone-alpes-an.pdf.

¹¹⁷ Si pensi ad esempio a Chamonix e all'attrattiva del Mont Blanc, la montagna più alta d'Europa.

¹¹⁸ Infine, altre destinazioni turistiche sono presenti nei dipartimenti più rurali, come Ain, Ardèche e Drôme, dove è possibile visitare scenari naturali mozzafiato (le gole dell'Ardèche), parchi naturali unici (Parc des Oiseaux de Dombes) o siti naturali ben conservati.

¹¹⁹ Come dimostra la presenza di oltre 150 aziende leader a livello mondiale nella regione. Molti di questi leader, tra cui IBM, Electronic Arts, Toshiba, Sanofi Pasteur, GE Healthcare, Bayer CropScience, Bosch e Philips, hanno scelto di stabilire la loro sede globale o europea a Lione.

può vantare la presenza di *Lyonbiopôle*, centro di ricerca e innovazione sanitaria che ha contribuito all'affermazione di Lione nei mercati della biotecnologia e della sanità del continente¹²⁰. Non è un caso, del resto, che la regione faccia parte della rete dei quattro motori d'Europa, in ragione dell'accordo di cooperazione firmato nel settembre 1988 tra le regioni del Baden-Württemberg (Germania), della Catalogna (Spagna) e della Lombardia (Italia), volto a promuoverne la cooperazione e a rafforzare la loro posizione in Europa¹²¹.

L'Alvernia-Rodano-Alpi comprende 4.039 Comuni e 12 Dipartimenti: *Ain* (393 Comuni), *Allier* (317), *Ardèche* (335), *Cantal* (246), *Drôme* (364), *Haute-Loire* (257), *Haute-Savoie* (279), *Isère* (512), *Loire* (323), *Puy-de-Dôme* (464), *Rhône* (276), *Savoie* (273).

Le Metropoli della regione sono quattro. La Metropoli di Lione raggruppa 59 Comuni per una popolazione di 1.381.346 abitanti, ricopre una superficie di 533,68 km² ed esercita 40 competenze¹²²; *Grenoble-Alpes-Métropole* è formata da 49 Comuni per un totale di 443.123 abitanti, copre una superficie di 541,17 km² ed esercita 59 competenze¹²³; alla *Saint-Etienne Métropole* appartengono 53 Comuni per una superficie totale di 723 km², 408.685 abitanti e dispone di 59 competenze¹²⁴; infine, la Metropoli di *Clermont Auvergne* raggruppa 21 Comuni su una superficie di 300,62 km² per un totale di 288.435 abitanti ed esercita 55 competenze¹²⁵. Queste quattro Metropoli, riconosciute dalla legge francese come forme di cooperazione intercomunale (nella forma, già descritta, dell'*établissement public de coopération intercommunale*), rappresentano da sole il 32% della popolazione regionale.

La *Métropole* di Lione, creata con la legge MAPTAM, gode di uno *status* speciale e rappresenta un *unicum* in tutto il sistema di governo territoriale francese, afferendo ad uno statuto particolare e differenziato. Proprio per questo suo *status* speciale, la Metropoli di Lione esercita le competenze del dipartimento nell'area del suo territorio e alcuni poteri comunali di interesse generale per tutta l'area. Il governo territoriale della regione prevede anche la presenza di tre Poli metropolitani (POLEM) e di altrettanti Poli di equilibrio territoriali e rurale (PETR).

I poli metropolitani, istituiti con legge 2010-1563 del 16 dicembre 2010, sono delle forme di intermunicipalità senza fiscalità propria finalizzate alla promozione della cooperazione tra le grandi città e tra le comunità di comuni (CC) o d'agglomerato (CA) situate in grandi aree urbane o in "corridoi"

¹²⁰ Nonché nella produzione di vaccini su cui viene annoverata tra i leader mondiali.

¹²¹ Insieme, i quattro motori per l'Europa comprendono 36 milioni di abitanti e rappresentano circa il 9% della produzione economica europea. Ad aprile 2019, in occasione del trentesimo anniversario dalla fondazione del network, è stata pubblicata la nuova strategia in cui, oltre ad essere stati definiti i nuovi ambiti di cooperazione (sviluppo economico, ricerca e innovazione, formazione e istruzione superiore, clima e ambiente, trasporti e mobilità, salute, agricoltura, società civile e arte), si delinea un sistema di *governance* rafforzato e una serie di azioni per strutturare maggiormente il network e renderlo più incisivo nel dibattito pubblico europeo. A conferma di ciò, viene ribadito nella strategia che in occasione di ogni evento o iniziativa multilaterale in cui coincidano gli interessi e gli obiettivi delle quattro regioni (ad es., la strategia dell'UE per la regione alpina - EUSALP, l'Associazione delle regioni europee per i prodotti di origine -AREPO, il Comitato europeo delle regioni, l'iniziativa Vanguard) verranno concordate posizioni comuni.

¹²² Per un approfondimento sulle competenze esercitate, cfr. <https://comersis.fr/competences.php?epci=200046977>.

¹²³ Allo stesso modo, v. di seguito la lista delle competenze esercitate al link: <https://comersis.fr/competences.php?epci=200040715>.

¹²⁴ Per un approfondimento sulle competenze esercitate, cfr. <https://comersis.fr/competences.php?epci=244200770>.

¹²⁵ Per un approfondimento sulle competenze esercitate, cfr. <https://comersis.fr/competences.php?epci=246300701>.

di sviluppo. I PETR, istituiti con la legge MAPTAM, possono essere considerati la controparte dell'istituto del polo metropolitano, in quanto consentono la cooperazione delle CC e delle CA all'interno di aree rurali in cui sono presenti principalmente città di piccole e medie dimensioni. Le competenze generalmente esercitate da queste due tipologie di intermunicipalità sono: sviluppo economico, promozione dell'innovazione, della ricerca, dell'istruzione superiore e della cultura e pianificazione territoriale, attraverso gli schemi di coerenza territoriale (SCOT). I poli presenti nell'Alvernia-Rodano-Alpi sono 6.

POLEM constitué entre la Métropole de Lyon et les Communautés d'agglomération de Saint-Étienne Métropole, Porte de l'Isère et du Pays Viennois, la communauté de communes de l'Est Lyonnais et la communauté d'agglomération Villefranche: comprende la Metropoli di Lione, la *Saint-Étienne Métropole*, la CA *Porte d'Isère*, la CA *Vienne Condrieu Agglomeration* e la CC *East Lyonnais*, per un totale di 2.033.730 abitanti, 190 Comuni e ricopre una superficie di 2.007 km². Le competenze esercitate sono cinque: Trasporto scolastico; organizzazione del trasporto non urbano; creazione, sviluppo, manutenzione di strade; miglioramento degli edifici edificati di interesse comunitario¹²⁶;

Pôle Métropolitain du Genevois français: raggruppa una popolazione di 419.451 abitanti, ed è costituito da cinque Comunità di Comuni e tre Comunità di Agglomerazione per un totale di 173 Comuni¹²⁷. Riesce principalmente impegnato nello sviluppo e nella pianificazione dei trasporti, nella strategia di sviluppo e rafforzamento commerciale e in progetti di *marketing* territoriale e di accoglienza aziendale;

Pôle métropolitain Annecy-Chambéry: si compone della CA *du Grand Annecy* (formata da sei Sindacati misti e dal Comitato intercomunale per la pulizia del lago di *Bourget*) e della CA *du Grand Chambéry* (formata da cinque Sindacati misti, dal Comitato intercomunale per la pulizia del lago di *Bourget* e dal consorzio *Chambéry-Grand Lac Economie*), raggruppando 345.058 abitanti;

PETR du Pays de la vallée de Montluçon et du Cher: costituita dalla Comunità d'agglomerato *Montluçon Communauté* e da quattro Comunità di Comuni, per un totale di 94 Comuni, 2 189,42 km², 112.275 abitanti;

PETR Pays de la Jeune Loire: composta da cinque Comunità di Comuni per un totale di 44 Comuni e 87.440 abitanti;

PETR Grand Clermont: costituita da *Clermont Auvergne Métropole*, CA *Riom Limagne et Volcans* e da due CC, per un totale di 106 Comuni e una superficie di 1.331 km².

Nella regione di Alvernia-Rodano-Alpi sono presenti 132 Comunità di Comuni (CC) e 28 Comunità d'agglomerato (CA). Alle CC aderiscono il 68,4% dei Comuni regionali e raggruppano il 37,3% della popolazione regionale; le CA raggruppano il 31,2% della popolazione regionale e ne fanno parte il 27,1% dei Comuni regionali¹²⁸.

Come si è anticipato¹²⁹, la legge del 7 agosto 2015 *loi NOTRe* ha introdotto l'obbligo per le Comunità di Comuni di avere una popolazione di almeno 15.000 abitanti. L'intento di razionalizzare e di diminuire

¹²⁶ Fonte: <https://comersis.fr/epci.php?epci=200031953>.

¹²⁷ Il suo territorio comprende l'87% della popolazione dell'area urbana di Ginevra (parte francese) e *Annemasse*.

¹²⁸ La popolazione media delle CC è 22.774 abitanti e vi è una appartenenza media di 21 Comuni (47 sono costituite da più di venti Comuni, 51 da 11 a 20 Comuni, 30 da 6 a 10, 4 da 3 a 5); per le CA, invece, la popolazione media è 90.289 abitanti con un'adesione media di 39 Comuni (26 sono costituite da più di venti Comuni e 2 da 11 a 20 Comuni). Cfr. Tabella 5 e Tabella 6 in Allegato.

¹²⁹ V. *supra* par. 3.1.

il numero delle Comunità incentivandone l'aggregazione ha sortito il suo effetto. In ciascun dipartimento, infatti, il Prefetto ha stabilito nuovi piani di cooperazione intermunicipale con il sostegno della commissione competente e gli EPCI in Francia sono passati da 2.134 unità nel 2015 a 1.258 unità nel 2019; nella regione Alvernia-Rodano-Alpi gli EPCI sono diminuiti da 285 a 164 unità.

A seguito della legge 2015, gli EPCI a fiscalità propria sono chiamati ad esercitare sette competenze obbligatorie e almeno tre opzionali da scegliere in un elenco di sette competenze. Mediamente, le Comunità di Comuni esercitano 24 competenze, mentre le CA 40. Di seguito si elencano le competenze maggiormente esercitate dagli EPCI¹³⁰:

Raccolta e trattamento di rifiuti domestici e simili; disposizione, manutenzione e gestione delle aree di accoglienza dei viaggiatori; gestione degli ambienti acquatici e prevenzione delle inondazioni (GEMAPI); Schema di coerenza territoriale (SCOT), compresi i piani settoriali; creazione, sviluppo, manutenzione e gestione di zone industriali, commerciali, terziarie, artigianali, turistiche, portuali o aeroportuali; politica commerciale locale e sostegno alle attività commerciali; promozione del turismo, compresa la creazione di uffici turistici; altre azioni ambientali. La totalità dei 164 EPCI esercitano le competenze richiamate;

Costruzione, pianificazione, manutenzione e gestione di impianti culturali e sportivi; servizi sociali¹³¹; creazione e realizzazione di zona di sviluppo concertata (ZAC); programma di edilizia popolare; attività culturali e socioculturali. Tra i 155 ed i 125 EPCI esercitano tali competenze;

Creazione, sviluppo, manutenzione di strade; programmi per la riqualificazione di un quartiere; politica di edilizia popolare; servizi igienico-sanitari non collettivi; politiche ITC (internet, fibra ottica, etc.) costituzioni di riserve fondiarie. Tra i 125 e gli 80 EPCI gestiscono tali competenze.

Quanto alle forme di intermunicipalità senza fiscalità propria, quali i sindacati intercomunali a vocazione unica, i sindacati intercomunali a vocazione multipla e i sindacati misti, si registrano nella regione Alvernia-Rodano-Alpi: 536 Sindacati a vocazione unica, che presentano una popolazione media di 19.187 abitanti e un'adesione media di 9 Comuni; 180 Sindacati a vocazione multipla con una media di 13.043 abitanti e 9 Comuni; infine, 366 Sindacati misti a cui appartengono mediamente 16 Comuni per una popolazione media di 171.173 persone. Di seguito le competenze maggiormente esercitate dai sindacati intercomunali (SIVU-SIVOM):

Acqua (trattamento, approvvigionamento e distribuzione), 185 Sindacati;

Attività dopo-scuola, 114 Sindacati;

Costruzione, manutenzione e gestione delle attrezzature di istruzione pre-elementare e di base, 106 Sindacati;

Servizi igienico-sanitari collettivi, 102 Sindacati;

Costruzione, allestimento, manutenzione e gestione di attrezzature culturali e sportive, 91 Sindacati;

Azione sociale, 64 Sindacati;

Servizi igienico-sanitari non collettivi, 41 Sindacati.

Per quanto riguarda, invece, i Sindacati misti:

Altre azioni ambientali, 75 Sindacati;

Acqua (trattamento, approvvigionamento e distribuzione), 56 Sindacati;

¹³⁰ Dati sulle competenze esercitate possono essere compulsati in https://www.banatic.interieur.gouv.fr/V5/tableaux-synthese/tableaux-synthese.php#dial_tab_synth.

¹³¹ Per un approfondimento sull'esercizio delle funzioni relative all'Action social cfr. <https://drees.solidarites-sante.gouv.fr/IMG/pdf/dss56.pdf>.

Raccolta e trattamento di rifiuti domestici e simili, 46 Sindacati;
Gestione degli ambienti acquatici e prevenzione delle inondazioni (GEMAPI), 42 Sindacati;
Promozione del turismo, compresa la creazione di uffici turistici, 37 Sindacati;
Servizi igienico-sanitari collettivi, 35 Sindacati;
Schema di coerenza territoriale, 34 Sindacati.

Come si può inferire dal contesto sopra delineato, non è un caso che in una delle Regioni più avanzate della Francia sul fronte dello sviluppo economico e locale, corrispondano strutture del governo locale tra loro ben integrate, nelle quali l'intercomunalità ricopre un ruolo centrale sia rispetto alla gestione di funzioni amministrative di rilevantissimo interesse, sia con riferimento alla prestazione ed erogazione di servizi a diretto beneficio della cittadinanza.

Il quadro generale di riferimento dell'organizzazione dell'amministrazione territoriale e locale in Germania

La Repubblica Federale di Germania è costituita da sedici Stati regionali, riuniti insieme dal vincolo di un patto federale, i cui termini sono definiti nel Titolo II, artt. 20 ss. della Costituzione tedesca. Tali Stati sono comunemente designati come *Bundesländer* (= Paesi della Federazione), anche se ognuno di loro si autodefinisce Stato (*Staat*)¹³². Ogni Stato è costituito e fonda la legittimità dell'esercizio dei propri poteri (entro i limiti delle competenze assegnate in forma esclusiva o concorrente) sugli art. 70 ss. della carta costituzionale tedesca, come uno Stato è strutturato, con una propria bandiera, un proprio inno e una propria costituzione (*Landesverfassung*), che ne fissa anche la forma istituzionale (ovunque ovviamente quella repubblicana, anche se poi declinata in maniera anche abbastanza diversa)¹³³. Esiste poi una distinzione fra i tre *Stadtstaaten* di Amburgo, Berlino e Brema da un lato (cosiddetti perché si tratta di città che al tempo stesso costituiscono anche un Land) e tutti gli altri Länder, che sono detti *Flächenländer* (= stati territoriali), perché sono caratterizzati anche dal possesso di un territorio extraurbano (pur se con dimensioni molto diverse da caso a caso). Fatto salvo il diritto del *Bund* di avvalersi delle strutture amministrative locali per la gestione esecutiva delle attività di competenza federale in maniera decentrata sul territorio, il governo del territorio dei *Flächenländer* e l'intero sistema delle istituzioni locali è sottoposto alla giurisdizione esclusiva del relativo Stato.

Ciascuno Stato, a sua volta, possiede a Berlino una propria rappresentanza presso la Federazione e ha il diritto di nominare un numero di membri del *Bundesrat* (= Consiglio Federale) approssimativamente proporzionale alla consistenza della popolazione¹³⁴. Le rappresentanze dei singoli Stati in seno al *Bundesrat* vengono rinnovate ogni volta che si tengono elezioni politiche a livello del Land, in quanto esse devono rispecchiare la composizione del relativo Governo. Il regolamento del *Bundesrat* prevede infatti che i rappresentanti di ogni singolo Land debbano votare sempre tutti (il diritto all'astensione non è contemplato) e che debbano sempre farlo nello stesso senso perché il loro voto non è espresso

¹³² Onde evitare possibili equivoci terminologici, è bene chiarire fin d'ora che la parola *Staat* (=Stato) indica ciascuno dei singoli *Länder* (=Paesi) che, tutti insieme, collegati nel *Bund* (=Federazione), costituiscono la *Bundesrepublik Deutschland* (=Repubblica Federale di Germania) nel suo insieme. L'aggettivo *staatliche* serve conseguentemente a qualificare tutto quanto si riferisce alle istituzioni e all'amministrazione dei *Länder*, mentre il prefisso *Bundes-* serve a distinguere quanto si riferisce alle istituzioni e all'amministrazione del *Bund*. Il termine *Region* (= regione), che pure esiste in tedesco, a differenza che in Italia, serve in Germania ad indicare una particolare tipologia di suddivisione amministrativa di area vasta, di norma (anche se ci sono alcune eccezioni) interna ad un singolo *Land*.

¹³³ Tre dei *Bundesländer* (Baviera, Sassonia e Turingia) sottolineano ulteriormente la propria sovranità statale autodefinendosi come *Freistaat* (= Stato libero), anziché semplicemente *Staat* o *Land*. Infine, mentre la *Stadtstaat* (= stato-città) di Berlino è ufficialmente denominata *Land Berlin*, gli *Stadtstaaten* di Amburgo e Brema hanno scelto di autodefinirsi invece *Freie und Hansestadt*.

¹³⁴ Il numero dei seggi attualmente spettanti a ciascun *Land* in seno al *Bundesrat* è stato ridefinito nel 1990, dopo la riunificazione del Paese. Si va da un minimo di 3 (tanti quanti ne hanno Brema, Amburgo, Meclemburgo-Pomerania Occidentale, Saarland, la cui popolazione inferiore a 2.000.000 di abitanti) fino ad un massimo di 6 (come è il caso di Baden-Württemberg, Baviera, Bassa Sassonia, Renania Settentrionale – Vestfalia, che hanno più di 7.000.000 di abitanti). Berlino, Brandeburgo, Renania-Palatinato, Sassonia, Sassonia-Anhalt, Schleswig-Holstein, Turingia, la cui popolazione si colloca nella fascia tra i 2 e i 6.000.000 di abitanti, possono designare 4 rappresentanti in seno al *Bundesrat*, mentre solo l'Assia (la cui popolazione è superiore a 6.000.000, ma inferiore ai 7.000.000) ha 5 rappresentanti.

a titolo personale, ma a nome del Governo del Land che essi rappresentano e che tramite tale voto può concorrere alla formazione delle leggi e delle decisioni politiche più in generale a livello del Bund.

Il potere legislativo: il *Landtag*

In ognuno dei Länder l'organo che detiene il potere legislativo è il *Landtag* (= parlamento statale), eletto a suffragio universale generalmente ogni quattro anni sulla base di regolamenti elettorali che differiscono nella formulazione, ma nella sostanza molto simili tra loro e composto, secondo i diversi Länder, da un numero di membri che varia da 100 a 200 circa. Al Landtag spetta il potere di approvare e modificare la legge statutaria e di legiferare entro i limiti fissati a livello nazionale dalla carta costituzionale tedesca. Ogni Parlamento statale ha un proprio Presidente e un consiglio di presidenza (*Praesidium*) e la sua attività si svolge tanto in sessioni plenarie, quanto nell'ambito di commissioni permanenti o di commissioni speciali (in particolare commissioni d'inchiesta). Il Parlamento statale ha il potere di nominare tutti i più importanti organismi istituzionali dello Stato, incluso il capo e i componenti del governo, nonché i giudici della corte costituzionale del *Land* e della corte dei conti del *Land*.

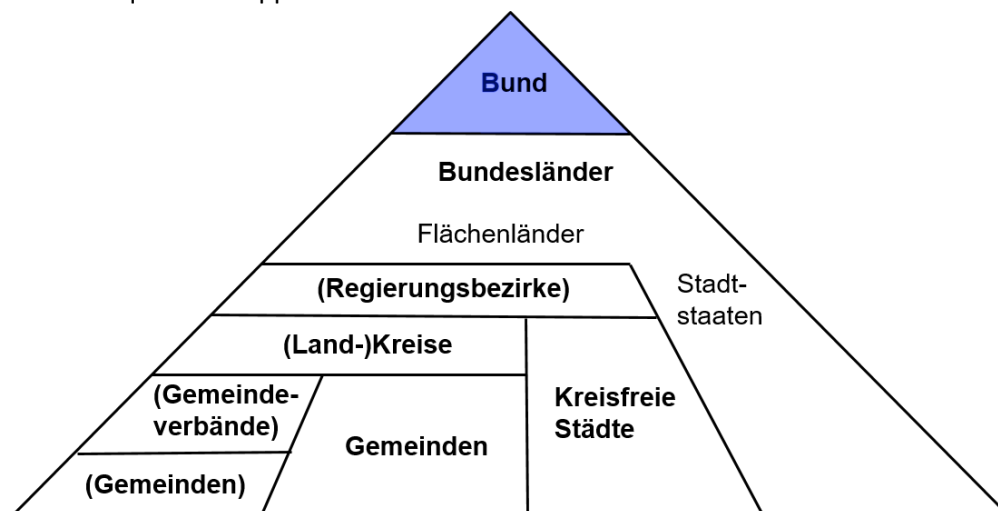
Il potere esecutivo: il *Landesregierung* e il *Ministerpräsident*

In ciascuno dei Länder il potere esecutivo appartiene invece al governo (*Landesregierung*) che è presieduto dal primo ministro (*Ministerpräsident*), nominato dal Parlamento statale. I ministri vengono a loro volta nominati e revocati dal primo ministro, anche se con atti che devono essere ratificati dal Landtag. Il *Ministerpräsident* e il governo rispondono collegialmente al Parlamento statale nello stesso modo in cui il cancelliere e il governo federale rispondono agli organi parlamentari del *Bund*. La posizione del primo ministro è generalmente molto forte, determinata dalla condizione speciale che ha all'interno del governo: infatti, se il primo ministro viene meno per un qualsiasi motivo, l'intero governo decade (secondo il principio cosiddetto del "monismo" nel potere esecutivo).

La suddivisione amministrativa e le strutture del governo territoriale e locale

Il diritto all'autogoverno è garantito in generale, 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, anche se ovunque sono rispettati i due principi fondamentali fissati dalla carta costituzionale tedesca, quello della forma repubblicana e democratica, fondata sullo stato di diritto, e quello della separazione tra i poteri legislativo, esecutivo e giudiziario. Diversamente da quanto accade negli *Stadtstaaten*, vale a dire nelle municipalità di Berlino e di Amburgo (che assumono al tempo stesso anche lo status e dunque le prerogative e i poteri di un *Land*) e nel *Land* cittadino di Brema, tutti gli stati tedeschi hanno 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 secondo lo schema qui sotto rappresentato ¹³⁵:



Per dare un'idea della dimensione quantitativa delle diverse tipologie di soggetti che appaiono rappresentati nello schema, alla data del 30 giugno 2019, ai 16 *Flächenländer*, corrispondevano 19 *Regierungsbezirke*, 402 *Kreise* (di cui 295 *Landkreise* e 107 *kreisfreie Städte*, includendo in questo dato anche le *Stadtstaaten* di Amburgo, Berlino e Brema), 1.225 *Gemeindeverbände* e 10.831 *Gemeinden* (delle quali 2.056 con lo status di *Stadt*) ¹³⁶.

I Regierungsbezirke

La prima tipologia di organismo è quella del *Regierungsbezirk* (= distretto governativo), che è peraltro presente oggi solo in quattro dei *Länder* di dimensioni più ampie (Baden-Württemberg, Baviera, Assia, Renania Settentrionale-Vestfalia). Il distretto governativo tuttavia è una struttura decentrata dell'amministrazione statale e non un organismo dell'autogoverno comunale.

Le Gemeindeverbände über der Kreisebene

Le *Gemeindeverbände über der Kreisebene* (= associazioni di *Gemeinden* sopra il livello dei *Kreise*) costituiscono il cosiddetto terzo livello dell'autogoverno comunale ¹³⁷, sopra i *Kreise* (che ne costituiscono il secondo livello) e le *Gemeinden*, che ne sono il primo e più basso livello.

¹³⁵ Fonte: https://learn.opengeoedu.de/opendata/vorlesung/open-government-data/verwaltungsdaten-in-dach-und-eu/adm_de

¹³⁶ Per avere un dato sempre aggiornato, visto che la situazione è in continuo cambiamento come conseguenza i processi di riforma dell'amministrazione territoriale e locale in corso un po' in tutto il Paese, cfr. <https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/LaenderRegionen/Regionales/Gemeindeverzeichnis/Verwaltungsgliederung.html>). Per un raffronto della situazione tedesca con quella italiana cfr. *Allegati cartografici e statistici*, tabella 10. La tabella 11, invece, fornisce un quadro del processo di riduzione (anche se con situazioni molto diverse da *Land* a *Land*), in termini di consistenza numerica, delle istituzioni dell'autogoverno tra il 30 giugno 2002 e il 30 giugno 2014.

¹³⁷ Si tratta, ad esempio, della Landeswohlfahrtsverband (= associazione statale per il welfare) dell'Assia, della Kommunalverband für Jugend und Soziales (= associazione comunitaria per la gioventù e il sociale) del Baden-Württemberg, dei sette Bezirke (= distretti) e del Bezirkstag (= consiglio dei distretti) della Baviera, della *Landschaftsverband* (= associazione statale per il paesaggio) della Renania e dell'analoga della Vestfalia-Lippe,

I Landkreise (o Kreise)

I *Landkreise* (= circondari rurali) insieme alle *Gemeinden* (= comunità), sono l'espressione istituzionale dell'autogoverno comunale. In tutti gli altri *Länder* esistono oggi (2019) 295 Kreise. Ad essi si devono aggiungere altri 107 organismi simili, denominati *kreisfreie Stadt* (= città extracircondariale) o, nel solo Baden-Württemberg, *Stadtkreis* (= circondario urbano): si tratta di quelle città di maggiori dimensioni, nelle quali l'amministrazione cittadina combina le funzioni di un *Kreis* a quelle di una normale *Gemeinde*. Tra i *Kreise* e le *Gemeinden* non esiste un rapporto di sovraordinazione o di subordinazione, anche se le singole *Gemeinden* appartengono ad un *Kreis*. Il *Kreis* funziona come una struttura, parallela alle *Gemeinden*, che, grazie alle proprie maggiori dimensioni, serve a permettere loro di svolgere anche quelle funzioni che sono al di sopra delle loro capacità. I *Landkreise* sono dunque *Gemeindeverbände* alle quali le *Gemeinden* sono obbligate ad aderire secondo la posizione del rispettivo territorio.

La struttura amministrativa e le funzioni del Landkreis

In tutti gli ordinamenti il *Landrat* ha la funzione di capo dell'amministrazione del *Landkreis* alla quale è affidato lo svolgimento di due tipi diversi di funzioni, quelle proprie e quelle delegate dallo Stato.

Le prime, che sono ulteriormente divise tra funzioni obbligatorie e funzioni di libera scelta, costituiscono la sfera di competenza del *Kreistag*. Le *funzioni proprie* consistono fondamentalmente nell'esercizio di una funzione complementare e di una compensativa. La funzione complementare consiste nel mettere in atto tutte le misure necessarie per far sì che anche le *Gemeinden* di dimensioni più limitate possano far fronte a quegli aspetti dell'amministrazione che non sarebbero in grado di affrontare da sole (per esempio la costruzione e la manutenzione delle strade, il trasporto locale, l'amministrazione delle istituzioni scolastiche, ecc.). La funzione compensativa consiste invece nella vigilanza sugli oneri gravanti sulle singole *Gemeinden*, con conseguenti interventi per neutralizzazione le disparità economiche rilevate.

Le *funzioni statali* sono invece rappresentate dallo svolgimento decentrato di tutte le attività statali che riguardano il territorio del *Landkreis*: in questo ambito il *Landrat* e l'amministrazione hanno il compito di dare applicazione alle leggi e alle politiche statali e operano quindi come una vera e propria struttura decentrata dell'amministrazione statale.

Le Gemeindeverbände unterhalb der Kreisebene

Le *Gemeindeverbände unterhalb der Kreisebene* (=associazioni di *Gemeinden* sotto il livello del *Kreis*) consistono in forme associative di *Gemeinden*: esse sono di diverso tipo, hanno diverse competenze e statuto giuridico vario, ma solo in alcuni *Länder* si collocano come veri e propri organismi istituzionali di livello intermedio fra i *Kreise* e le *Gemeinden*. Esse possono presentarsi nella forma di un ente territoriale nel senso proprio del termine oppure di un semplice soggetto di diritto pubblico con funzioni amministrative ben delimitate¹³⁸.

della *Regionalverband* (= associazione regionale) della Ruhr, della *Bezirksverband* (= associazione distrettuale) del Palatinato e della *Kommunalen Sozialverband* (= associazione sociale comunitaria) della Sassonia, ecc..

¹³⁸ Il numero complessivo delle *Gemeindeverbände unter der Kreisebene* è andato comunque nel suo complesso diminuendo molto significativamente negli anni.

Le Gemeinden

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 questo principio possa essere modificato solo in casi specifici e limitati e comunque solamente con una legge: il che 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 superiore¹³⁹.

Secondo la dimensione e l'importanza, le *Gemeinden* sono suddivise in categorie che variano da *Land* a *Land*. Ovunque, tuttavia, le *Gemeinden* più importanti hanno il titolo di *Stadt* (accompagnato talvolta da forme aggettivali finalizzate a differenziare tra loro anche le *Gemeinden* appartenenti a questa classe), che comporta uno *status* giuridico diverso, caratterizzato da competenze amministrative più ampie.

Mentre le *Gemeinden* di dimensioni più piccole si associano spesso per svolgere alcune funzioni amministrative¹⁴⁰, all'interno delle *Gemeinden* di maggiori dimensioni possono essere costituiti organi di decentramento dotati di poteri limitati di autogoverno nelle frazioni, nei quartieri e nelle circoscrizioni delle città.

Le *Gemeinden* sono governati da due organi entrambi elettivi, il *Gemeinderat* (=consiglio della *Gemeinde*) e il *Bürgermeister* (= borgomastro), che è anche il capo della *Gemeindeverwaltung* (= amministrazione della *Gemeinde*). Quasi ovunque è anche Presidente del *Gemeinderat*. A lui compete dunque preparare le proposte da sottoporre al *Gemeinderat* medesimo, così come dare loro esecuzione una volta che siano state approvate. Oltre a ciò, il borgomastro ha la veste di legale rappresentante della *Gemeinde* e ne cura le relazioni verso l'esterno. In più, egli ha la veste di funzionario statale relativamente allo svolgimento di quelle funzioni statali che vengono delegate alla *Gemeinde* (ad esempio quelle di polizia, stato civile, gestione delle elezioni, ecc.).

Ovunque in Germania, nelle *Gemeinden* di più grandi dimensioni (o, in certi *Länder*, anche in quelli che sono eredi di una tradizione storica particolarmente importante) il borgomastro assume la qualifica di *Oberbürgermeister*, secondo regole e parametri che però variano da *Land* a *Land* e che sono fissate caso per caso dalla relativa *Gemeindeordnung*. Nelle *Gemeinden* in cui a capo dell'amministrazione c'è un *Oberbürgermeister*, di norma ci sono in realtà anche uno o più borgomastri (in qualche modo assimilabili agli assessori dei comuni italiani), a ciascuno dei quali l'*Oberbürgermeister*, al quale poi spetta di coordinarne e sovrintenderne il lavoro, assegna la responsabilità di dirigere un dipartimento nei quali i diversi uffici comunali sono raggruppati.

Le funzioni delle Gemeinden

Le funzioni delle *Gemeinden* si possono suddividere in tre categorie principali:

¹³⁹ Per un'analisi delle problematiche relative all'applicazione autentica del principio di sussidiarietà all'interno delle riforme dell'amministrazione locale in Germania cfr. BOGUMIL Jörg, EBINGER Falk (2008).

¹⁴⁰ Sul tema della cooperazione fra le *Gemeinden* cfr. FRICK Hans-Jörg, HOKKELER Michael (2008).

- funzioni volontarie senza vincoli normativi
- funzioni obbligatorie, ulteriormente suddivise in due sottocategorie, a seconda che si tratti di funzioni obbligatorie senza vincoli normativi o con vincoli normativi
- funzioni statali

Le *funzioni volontarie senza vincoli normativi* vengono stabilite e vengono esercitate su base completamente libera per iniziativa e a discrezione del *Gemeinderat*. Rientrano in questo ambito, ad esempio, la costruzione, la modifica o la gestione di infrastrutture di qualsiasi genere di proprietà comunale, la concessione di contributi ad associazioni, la promozione di iniziative culturali o sportive o di intrattenimento di varia natura, ecc. ecc. Le *funzioni obbligatorie senza vincoli normativi* (ad esempio la gestione delle diverse istituzioni scolastiche locali, degli impianti di depurazione delle acque o dei cimiteri, ecc. ecc.) sono quelle funzioni che la *Gemeinde* deve comunque svolgere, ma senza che vi siano vincoli sulle modalità del loro esercizio, in merito alle quali il consiglio comunale ha piena discrezionalità, fatto salvo il rispetto di eventuali vincoli derivanti da specificazioni normative a livello di normativa del Land oppure dai principi/caratteristiche/criteri al cui rispetto sia vincolata l'assegnazione di contributi statali o federali.

Le *funzioni obbligatorie con vincoli normativi* sono invece quelli che la *Gemeinde* deve comunque svolgere e che deve comunque svolgere secondo regole e norme fissate dal Land o dal Bund, i quali, per ragioni di funzionalità ed economicità, si avvalgono della struttura dell'amministrazione comunale come proprio braccio operativo. Ad essere coinvolta in questi compiti è soprattutto quella parte dell'amministrazione (*in primis* la polizia locale) che ha come funzione specifica quella di curare l'applicazione o di controllare il rispetto a livello locale di quanto previsto dalle leggi e dai regolamenti statali e federali. il *Gemeinderat* non è in alcun modo coinvolto: unico responsabile è il borgomastro, in questo caso in veste di funzionario dell'amministrazione statale. Tutte le spese relative all'esercizio di queste funzioni vengono naturalmente coperte da fondi trasferiti alle singole *Gemeinden* dal Land o dal Bund secondo quanto di rispettiva competenza ¹⁴¹.

In generale si può osservare che le funzioni svolte e i servizi resi dalla *Gemeinden* sono progressivamente aumentati in ogni parte della Germania man mano che progrediva l'industrializzazione e che si espandeva sia qualitativamente che quantitativamente lo stato sociale. Va anche aggiunto che, nonostante che molti ambiti siano già presidiati dal Land o dal Bund, le *Gemeinden* trovano spesso spazio per intervenire con proprie iniziative, attività e servizi anche all'interno di essi, rendendo con ciò la situazione tedesca molto diversa da quella di quegli stati costruiti con un modello centralistico (come accade ad esempio in Italia), in cui ogni cosa viene decisa e gestita dall'alto.

La *Gebietsreform* e la genesi dell'attuale assetto dell'amministrazione locale del Baden-Württemberg

¹⁴¹ Per un quadro d'insieme delle norme che regolano l'ordinamento e il funzionamento delle *Gemeinden* nello specifico caso del Baden-Württemberg, cfr. ENNUSCHAT Jörg, IBLER Martin, REMMERT Barbara (2014¹-2017²).

Il *Land* Baden-Württemberg: generalità

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). Se questo ultimo dato è più o meno equivalente a quello della Lombardia, rispetto alla superficie va notato che, oltre ad essere molto più ampio, il territorio del *Land* è sostanzialmente pianeggiante (la cima più alta, quella del Feldberg, è alta appena 1.493 metri e l'unico lago è quello di Costanza, di cui peraltro solo ¼ della superficie rientra nel territorio del Baden-Württemberg), al contrario di quello della Lombardia, che per 1/3 è inutilizzabile, o perché occupato da laghi o perché collocato ad una quota superiore ai 2.000 metri.

Diversamente da quanto accade in altri *Länder*, 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)¹⁴² o medie, tanto che, nonostante nel tempo ci sia stata una riduzione del numero delle *Städte* e delle *Gemeinden* in seguito a fusioni e ad accorpamenti¹⁴³, ad oggi le *Stadtkreise* (cioè le città tanto grandi da consentire alle rispettive amministrazioni cittadine di assumere al tempo stesso anche le funzioni altrove proprie del *Landkreis*, sono in tutto nove). Di esse, però, solo Stoccarda, con i suoi 616.000 abitanti (2016), supera la soglia dei 500.000 abitanti (ma resta abbondantemente sotto a quella del milione) e solo altre tre quella dei 200.000 abitanti: Mannheim (316.000), Karlsruhe (307.000) e Friburgo in Brisgovia (223.000). Ad esse se ne aggiungono cinque con più di 100.000 abitanti: Heidelberg (150.000), Heilbronn (121.000), Ulm (123.000), Pforzheim (122.000) e Reutlingen (113.000).

In un quadro complessivo caratterizzato da tale frammentazione, per rendere più efficiente ed efficace il proprio rapporto con le istituzioni dell'autogoverno anche attraverso la riduzione delle distanze fisiche e per applicare le leggi e le politiche in maniera coerente e al tempo stesso diversificata in aderenza alle specifiche condizioni locali dei diversi ambiti territoriali, il Baden-Württemberg ha scelto fin dalle proprie origini di suddividere il territorio in quattro *Regierungsbezirke* (= circoscrizioni amministrative), collocando un ufficio decentrato del Governo nella città da cui ciascuno di essi prende nome¹⁴⁴.

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

¹⁴² Si tratta di una situazione specifica del Baden-Württemberg (molto simile a quella che in Italia è la situazione della Lombardia. Cfr. *Allegati cartografici e statistici*, tabella 12; la figura 4 mostra che la dimensione media a livello dell'intero *Land* della popolazione delle *Gemeinden* è di soli 4.808 abitanti. Altrove la situazione è molto diversa: la Renania Settentrionale-Vestfalia, ad esempio, che conta poco meno del doppio degli abitanti (18 milioni), è diviso in sole 396 *Gemeinden*.

¹⁴³ In generale in tutta la Germania il numero delle *Städte* e delle *Gemeinden* appartenenti ad un *Landkreis* è notevolmente diminuito nel tempo.

¹⁴⁴ Le quattro "circoscrizioni governative" sono rispettivamente quella della capitale Stoccarda (*Stuttgart*), con una superficie di 10.557,7 km² e 4.003.000 abitanti; quella di Karlsruhe, con una superficie di 6.919,9 km² e 2.732.000 abitanti; quella di Friburgo in Brisgovia (*Freiburg im Breisgau*), con una superficie di 9.347,0 km² e 2.191.000 abitanti, e infine quella di Tubinga (*Tübingen*), con una superficie di 8.917,7 km² e 1.805.000 abitanti. Per una presentazione generale dei *Regierungspräsidien* cfr. DREIER Johannes, WAHL Rainer (2019).

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*)¹⁴⁵.

Ben 440, tra queste *Städte* e queste *Gemeinden*, svolgono le proprie funzioni amministrative all'interno di 114 *Gemeindeverwaltungsverbände (GVV)* (= associazioni di governo locale) e 471 *Städte* e *Gemeinden* sono unite tra loro in 156 *Vereinbarten Verwaltungsgemeinschaften (VVG)* (= unioni amministrative concordate).

Così come costituiscono la caratteristica dominante delle comunità locali, le ridotte dimensioni costituiscono anche (una volta di più analogamente a quanto accade in Lombardia) la caratteristica dominante della struttura del sistema economico del Baden-Württemberg, all'interno del quale le piccole e medie imprese sono la maggioranza. Si può dire anzi che l'azienda di medie dimensioni è la struttura portante dell'economia del Baden-Württemberg, che, proprio come per la Lombardia in Italia, in Germania è da sempre quella di maggior successo e la più dinamica. Basti dire che nel Baden-Württemberg (con una particolare concentrazione nell'area di Stoccarda) lavora circa il 20% del personale del settore della ricerca e che il *Land* contribuisce per il 20% a generare il valore aggiunto lordo della produzione industriale dei *Länder* che costituivano la Repubblica Federale prima della riunificazione.

Anche l'orientamento del sistema produttivo è simile a quello della Lombardia, visto che circa la metà del fatturato dell'industria manifatturiera proviene dai settori della meccanica, dell'elettrotecnica e dell'*automotive* (che sono al tempo stesso i settori in cui le imprese sono caratterizzate da dimensioni maggiori). Produzioni di qualità particolarmente alta caratterizzano anche i settori della meccanica di precisione, dell'ottica, dell'orologeria, dei giocattoli, della metallurgia e dell'elettronica. La stessa analogia con la Lombardia si può osservare per l'andamento economico complessivo del Baden-Württemberg: sebbene dipenda in buona parte da quello mondiale (visto che il peso dell'*export* è molto forte: i mercati esteri assorbono infatti più del 40% del fatturato), la notevole adattabilità che contraddistingue il suo sistema produttivo si è dimostrata un fattore determinante di stabilità nei recenti tempi di crisi.

Infine il sistema universitario del Baden-Württemberg non ha confronti nel resto della Germania. Sede di ben quattro delle nove università che in Germania hanno il titolo di *Exzellenz-Universität* (= università di eccellenza) dell'intero Paese (Heidelberg, Friburgo, Karlsruhe e Costanza, è il *Land* con la più elevata densità di istituzioni accademiche rispetto a qualsiasi altro tra i *Flächenländer*.

L'origine dell'assetto attuale dell'amministrazione locale del Baden-Württemberg

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.

In quel periodo, in quasi tutti i *Länder* dell'allora Germania Ovest prese avvio e si sviluppò un dibattito (che subì ovunque una decisa accelerazione in seguito alla crisi economica del 1966/67) sulla necessità di una riforma amministrativa complessiva dell'amministrazione pubblica locale (rimasta

¹⁴⁵ Cfr. *Allegati cartografici e statistici*: Figura 2.

sostanzialmente immutata fino ad allora dalla conclusione della guerra) che la rendesse più adeguata a rispondere efficacemente alle nuove e maggiori esigenze della società e dell'economia.

Per garantire una stabilità nel tempo e dunque un carattere strutturale alla capacità delle amministrazioni locali di pianificare, realizzare e gestire in maniera omogenea l'offerta di infrastrutture e servizi in settori chiave, tanto per i cittadini quanto per le imprese (quali, ad esempio, quelli dei trasporti, della sanità, delle scuole e dei rifiuti) era considerata necessaria una riorganizzazione dell'intero sistema dell'amministrazione locale nel suo complesso, ridistribuendo le funzioni amministrative, incrementando la professionalità del personale e acquisendo la disponibilità di impianti e dispositivi tecnologici al passo coi tempi.

L'idea dominante, tuttavia, era che le singole amministrazioni locali sarebbero state nelle condizioni di far fronte all'incremento di spesa solamente se ne fosse stata aumentata la dimensione territoriale, in modo che ciascuna potesse contare su di una base adeguata di cittadini-contribuenti¹⁴⁶. Vennero così sviluppati dei criteri per stabilire quale dovesse essere il dimensionamento minimo per le unità amministrative per poter garantire la necessaria efficienza amministrativa, perché l'idea dominante era che il miglioramento dell'amministrazione locale potesse avvenire solo attraverso un processo di specializzazione del personale e che solo un'amministrazione di grandi dimensioni potesse permettersi di sostenere i costi di un nucleo di personale specializzato sufficientemente ampio per poter presidiare tutti i diversi settori di competenza dell'amministrazione di appartenenza¹⁴⁷.

Lo svolgimento complessivo della riforma dell'amministrazione locale

La riforma dell'amministrazione locale ebbe come priorità innanzitutto 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*.

L'insieme della *riforma dell'amministrazione locale* consistette in diverse e separate riforme portate avanti più o meno contestualmente negli stessi anni: le due principali furono la *Gemeindereform* (=riforma delle *Gemeinden*)¹⁴⁸ e la *Kreisreform* (=riforma dei *Kreise*)¹⁴⁹.

¹⁴⁶ Per un approfondimento sul rapporto fra dimensione / efficienza nelle amministrazioni locali cfr. KING David N., MA Yue (2000) e, con riferimento specifico al caso tedesco, RAUCH Paul (1979) e BÖNISCH, Peter, HAUG Peter, ILLY Annette, SCHREIER Lukas (2011).

¹⁴⁷ Cfr. *Allegati cartografici e statistici*: la F

igura 3 mostra la più o meno drastica variazione del numero delle *Gemeinden* dei diversi *Flächenländer* dell'allora Repubblica Federale Tedesca a seguito degli accorpamenti avvenuti nel quadro delle riforme. Sul bilanciamento fra necessità di maggiore efficienza e mantenimento di un sufficiente grado di controllo dell'amministrazione locale da parte dei cittadini nel disegno complessivo delle riforme amministrative, anche in chiave comparativa con quelle attuate nei vicini Paesi Bassi, cfr. HENDRICKS Frank, TOPS Pieter (1999).

¹⁴⁸ Sulla *Gemeindereform* cfr. WITT Paul, DREHER Christoph (2003).

¹⁴⁹ Sulla *Kreisreform* cfr. NESER Karl Heinz (2013). L'esempio della drastica riduzione dei *Kreise* attuato con la *Kreisreform* dal Baden-Württemberg negli anni '70 è stato seguito una trentina di anni dopo anche da altri *Länder*.

La *Gemeindereform* fu la prima ad iniziare, nella forma di autoriforma volontaria, il 1° settembre 1968, con l'entrata in vigore della legge per il rafforzamento del potere amministrativo delle piccole *Gemeinden* approvata il 26 settembre 1967, ma entrò pienamente a regime solo dopo un lungo processo durato fino al 1° gennaio 1975.

La *Kreisreform* fu intrapresa più tardi, a partire dal 1969¹⁵⁰, ma fu definita attraverso due sole leggi, approvate lo stesso giorno (26 luglio 1971) ed entrate in vigore insieme (1° gennaio 1973), vale a dire le legge di riforma dei *Kreise* e la legge sull'associazione regionale ¹⁵¹.

I primi due pilastri della riforma

la *Gemeindereform* fu avviata con la legge sul rafforzamento del potere amministrativo delle piccole *Gemeinden* del 26 settembre 1967, mediante il quale il *Landtag* del Baden-Württemberg voleva offrire pari condizioni di vita a tutti i cittadini ovunque risiedessero e lavorassero. 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*.

Alle *Gemeinden* che si fossero volontariamente unite al più tardi entro il 1° gennaio 1973, dopo aver tenuto un'audizione coi cittadini entro e non oltre il 2 aprile 1972, il governo del *Land* concesse dei sussidi speciali.

Con effetto dal 1° gennaio 1973 fu inoltre posta in atto una riforma dei *Kreise*, con la quale, al posto dei 63 *Landkreise* fino ad allora esistenti, ne furono costituiti 32 nuovi, che andavano a sommarsi ai tre rimasti del tutto o pressochè del tutto invariati nella consistenza territoriale. In preparazione a questa riforma, che portò ad un sostanziale dimezzamento del numero dei *Kreise* preesistenti, già negli anni precedenti, a partire dal 1967, c'erano state alcune riclassificazioni di singole *Gemeinden*: dal 1970, poi, aveva preso il via la fase volontaria della riforma delle *Gemeinden* del Baden-Württemberg, nel contesto della quale avevano già avuto luogo varie fusioni tra *Gemeinden* appartenenti a *Kreise* diversi. Una riforma dagli effetti tanto drastici non mancò di provocare un ampio dibattito fra i cittadini e, soprattutto, fra una forte resistenza fra gli amministratori locali. La larghezza della maggioranza con cui il 26 luglio 1971 il *Landtag* approvò il complesso della riforma (82 voti favorevoli contro 34 contrari) riflette le proporzioni del consenso raggiunto anche a livello di opinione pubblica sui contenuti del compromesso raggiunto e bisogna aggiungere che in seguito non ci sono mai state discussioni rilevanti circa la positività degli effetti della riforma e tanto meno proposte di apportare dei correttivi a questo o a quell'aspetto.

La nascita delle Regionalverbände e la riforma della Landesplanung

Il terzo pilastro della riforma amministrativa, fu costituito, dalla nascita del nuovo tipo organismo amministrativo di livello intermedio, la *Regionalverband* (= associazione regionale).

¹⁵⁰ Nel dicembre 1969 fu pubblicato un primo documento, per presentare il *Denkmodell* (= visione complessiva) che il governo del Land aveva riguardo alla riforma dei *Kreise*: INNENMINISTERIUM Baden-Württemberg (1969). Il punto centrale di questo documento era la previsione che da 63 *Land-* e 9 *Stadtkreise* si dovesse passare alla fine a soli 25 *Land-* e cinque *Stadtkreise*. Il 6 ottobre 1970 fu infine approvato dal governo il testo del progetto di legge per la riforma dei *Kreise*.

¹⁵¹ Per approfondimenti cfr. SCHIMANKE Dieter (1978).

Il termine *Regionalverband* si riferisce ovunque in Germania ad un tipo di associazione formata su base volontaria da una pluralità di enti locali principalmente per coordinare e decidere in modo condiviso su base regionale la pianificazione territoriale a livello comunale e meno frequentemente anche per altre finalità specifiche (come la gestione associata dello smaltimento dei rifiuti, ad esempio)¹⁵².

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*. Le *Regionalverbände* raccolgono quindi i diversi *Kreise* e città appartenenti ad un determinato ambito territoriale gravitante attorno ad un centro urbano principale e sono espressione concreta di un principio giuridico di base conosciuto come *Gegenstromprinzip* (= principio del controflusso), fissato dalla legge federale per la pianificazione dello spazio.

Con legge sulla pianificazione del *Land* promulgata il 25 luglio 1972 ed entrata poi in vigore il 1° gennaio 1973, fu completamente rivista la precedente, per adeguarne i contenuti al nuovo assetto dell'amministrazione locale uscito dal processo di riforma. In particolare, in applicazione della specifica previsione contenuta nella riforma con la legge sulla pianificazione furono costituite le prime 12 *Regionalverbände* (Stuttgart, Ostwürttemberg, Franken, Unterer Neckar, Mittlerer Oberrhein, Nordschwarzwald, Südlicher Oberrhein, Schwarzwald-Baar-Heuberg, Hochrhein-Bodensee, Neckar-Alb, Donau-Iller, Bodensee-Oberschwaben)¹⁵³ e ne furono regolamentate l'organizzazione, il funzionamento e la modalità di relazione con gli altri soggetti istituzionali preposti alla pianificazione territoriale, effettuata a livello complessivo attraverso il piano di sviluppo del *Land* a livello regionale e a livello locale tramite i piani di sviluppo di dettaglio.

Compiti e assetto istituzionale e organizzativo delle *Regionalverbände*

Le *Regionalverbände* hanno molti compiti diversi (dal controllo dello sviluppo degli insediamenti a quello del traffico, dallo sviluppo economico allo smaltimento dei rifiuti, dalla protezione dell'ambiente alla cultura), anche se non hanno poteri esecutivi, ma solo di indirizzo e di programmazione.

Fa eccezione la *Verband Region Stuttgart*, costituita nel 1994 e che riunisce la capitale del *Land* e i cinque *Landkreise* del *Verdichtungsraum Stuttgart* (= area di concentrazione urbana di Stoccarda). Questa *Verband* ha infatti anche funzioni esecutive e quindi si occupa della gestione comune di tutti quei problemi che riguardano trasversalmente l'intera *Region Stuttgart*.

La riforma amministrativa del 2005 e la soppressione delle istituzioni statali autonome a livello territoriale

La *Gemeindereform* e la *Kreisgebietsreform* degli anni '70 avevano riguardato unicamente l'assetto dell'amministrazione locale e territoriale e non il suo rapporto con quella centrale del *Land*.

Anche nel Baden-Württemberg, come nel resto della Germania, fatto salvo il diritto del *Bund* di avvalersi delle strutture amministrative delle istituzioni dell'autogoverno come braccio operativo per

¹⁵² Sulla *Regionalverband* come strumento della *governance* di livello intermedio cfr. ADAMASCHEK Bernd, PRÖHL Marga (2003).

¹⁵³ Cfr. *Allegati cartografici e statistici*: Figura 1.

le attività di competenza federale da gestire a livello locale, l'intero sistema di tali istituzioni è sottoposto alla giurisdizione esclusiva dello *Stato* e dunque ai principi fondamentali contenuti nella legge costituzionale tedesca e alle normative specifiche che nel tempo vengono introdotte con provvedimenti di legge del *Land*, tra cui in particolare la *legge di ordinamento delle Gemeinden* e la *legge di ordinamento dei Landkreise*.

Benchè il Baden-Württemberg fosse stato suddiviso in quattro *Regierungsbezirke*, ciascuno dei quali presidiato da una struttura operativa decentrata del governo del *Land* preposta a garantire il necessario raccordo tra gli uffici dell'amministrazione centrale del *Land* e quelli dei *Kreise* e delle *Gemeinden*, prima della nuova riforma amministrativa entrata in vigore il 1° gennaio 2005 esistevano tuttavia sul territorio del Baden-Württemberg anche una serie di altre autorità statali (in totale ben 350).

Si trattava delle cosiddette *Sonderbehörden* (= autorità speciali) competenti per singole materie, che si rapportavano direttamente col governo di Stoccarda e si gestivano in piena autonomia, non essendo organizzativamente e funzionalmente inquadrati all'interno delle strutture dei *Regierungsbezirke*.

In seguito alla riforma amministrativa tutte le autorità statali indipendenti furono integrate rispettivamente nella struttura amministrativa delle circoscrizioni amministrative (cosicché alla fine il personale di questa ultime risultò più o meno quadruplicato) ¹⁵⁴.

La riforma comportò anche la soppressione (a partire dal 31 dicembre 2004) delle due *Gemeindeverbänden über der Kreisebene* che erano esistite fino ad allora, vale a dire la *Landeswohlfahrtsverband Württemberg-Hohenzollern* e la *Landeswohlfahrtsverband Baden*. Le loro funzioni furono trasferite dal giorno seguente in parte alle *Stadtkreise* e ai *Landkreise* e in parte alla nuova *Kommunalverband für Jugend und Soziales Baden-Württemberg* (KVJS), un vero e proprio centro di competenza e di servizio per le 44 *Stadtkreise* e per i *Landkreise* del Baden-Württemberg e per i loro circa 11 milioni di abitanti. La KVJS (che ha oggi un bilancio di poco superiore ai 280 milioni di euro) ha il compito di aiutare *Stadtkreise* e *Landkreise* a sviluppare i propri sistemi di sostegno e aiuto per gli abitanti, in particolare nella progettazione e nella realizzazione di spazi abitativi per disabili, anziani, famiglie, bambini e giovani ¹⁵⁵.

Sebbene questa riforma amministrativa non abbia mancato di suscitare discussioni (che proseguono ancora oggi, a distanza di quasi quindici anni), ha avuto tuttavia il merito di avere portato ad una maggiore chiarezza nell'assetto organizzativo dell'amministrazione del *Land* a livello decentrato sul territorio ¹⁵⁶.

¹⁵⁴ Nel quadro del processo di riforma, tuttavia, le precedenti autorità indipendenti furono sottoposte anche ad un notevole "dimagrimento". Per una presentazione degli obiettivi e dell'implementazione della riforma amministrativa del 2005 con particolare riferimento *Sonderbehörden* JAUD Stefan (2011)

¹⁵⁵ Per un quadro complessivo della nuova organizzazione amministrativa così come disegnata dalla riforma del 2005, cfr. BERHARD Axel, BREYMAIER Tanja, CLAUSS Petra, JAUD Stephan, JEHL Claudia, JOCHIMSEN Volker, MÜLLER Hermann, WINTERHALTER STOCKER Manuel (2005).

¹⁵⁶ Per una presentazione della riforma amministrativa del 2005 e i suoi effetti sull'intero sistema delle autonomie locali del Baden-Württemberg cfr. WITT Paul (2009b). Un'analisi degli effetti dell'implementazione della riforma a pochi mesi dalla sua entrata in vigore si trova in BOGUMIL Jörg., EBINGER Falk (2005)

I Landkreise

In Baden-Württemberg, a partire dalla *Kreisreform* del 1973, ci sono in tutto 35 *Landkreise*¹⁵⁷, in cui vive più dell'80% della popolazione residente, mentre il restante 20% vive nei *Stadtkreise*. Solo 9 *Städte* più grandi delle altre in tutto il *Land* hanno lo *status* di *Stadtkreis* (hanno cioè contemporaneamente anche le funzioni di un *Kreis*) e quindi non fanno capo a nessun *Landkreis* a loro sovraordinato: tutte le altre *Städte* e *Gemeinden* fanno parte di uno dei 35 *Landkreise*.

Fra i *Landkreise*, quello col maggior numero di abitanti (circa 547.000) è il Rhein-Neckar-Kreis, mentre quello col minor numero di abitanti (circa 111.000) è lo Hohenlohekreis. I *Landkreise* nel Baden-Württemberg hanno una superficie media di 986 km²: quello più esteso è l'Ortenaukreis (1.860 km²), quello meno esteso è il *Landkreis* Tübingen (519 km²).

Come avviene in tutta la Germania, anche i 35 *Landkreise* del Baden-Württemberg sono *Gemeindeverbände* con un doppio carattere. Da una parte essi sono autorità statali di livello inferiore del *Land*, nel senso che sono chiamati ad applicarne concretamente le leggi o a verificarne la puntuale applicazione nei rispettivi territori. Dall'altro lato invece essi sono organi di autogoverno, nel senso che, solo riunite tutte insieme in un organo come il *Landkreis*, le *Gemeinden* sono in grado di affrontare quei problemi e gestire quelle attività che sono al di fuori della capacità di una singola *Gemeinde*.

Gli organi di governo del *Landkreis* sono anche nel Baden-Württemberg il *Kreistag*, organo di rappresentanza dei cittadini¹⁵⁸ e il *Landrat*¹⁵⁹, anche se quest'ultimo viene eletto dal *Kreistag* e non a suffragio universale come nel resto del Paese.

La legge di ordinamento dei *Landkreis* prevede che il *Kreistag* decida su tutte le questioni rispetto alle quali non abbia competenza legale il *Landrat*. A causa della molteplicità di tali ambiti di competenza, è previsto che il *Kreistag* possa decidere di costituire delle commissioni al proprio interno: in seno a tali commissioni gli argomenti vengono discussi in anticipo o anche, quando così viene deciso, possono anche essere assunte direttamente le deliberazioni su questioni di competenza del *Kreistag*.

Esiste poi un'autorità di controllo legale sull'amministrazione del *Landkreis*, costituita dal *Regierungspräsidium* competente per territorio.

Il Landrat

Come in tutto il resto della Germania, anche in Baden-Württemberg il *Landrat* ha tre diverse funzioni: quella di presidente del *Kreistag* (anche se senza diritto di voto) e delle sue commissioni, quella di capo del *Landratsamt* (= ufficio del *Landrat*), quella di legale rappresentante del *Landkreis*. Il *Landrat* viene eletto dal *Kreistag* per un mandato di 8 anni. Il *Landrat* ha lo *status* di funzionario del *Landkreis*. Siccome però è anche capo dell'*unteren Verwaltungsbehörde* (= amministrazione inferiore) dello stato, il *Land* ha alcuni *Mitwirkungsrechte* (= diritti di partecipazione) nel procedimento di elezione del *Landrat*.

Il Landratsamt

Così come il *Landrat* dal quale dipende, il l'amministrazione del *Landkreis* è insieme un'autorità statale e un'autorità di autogoverno nell'ambito del territorio del *Landkreis*. In quanto autorità statale, è

¹⁵⁷Sui *Landkreise* del Baden-Württemberg cfr. VOGTEIEN Ämter (1975), LANDKREISTAG (1987), NESER (2019).

¹⁵⁸Sul ruolo del *Kreistag* e dei suoi componenti cfr. TRUMPP Eberhard, POKROP Rainer (1994). Della presenza dei borgomastri fra i membri del *Kreistag* nel particolare caso del Baden-Württemberg si è occupato ZERR Michael (2005).

¹⁵⁹ Sui *Landräte* nel Baden-Württemberg, cfr. WEHLING Hans-Georg (2004).

un'autorità amministrativa del livello inferiore, governata in via esclusiva dal solo Landrat: in quanto autorità dell'autogoverno risponde invece al Kreistag (ma sempre tramite il Landrat).

I Kreise del Baden-Württemberg hanno nel 2019 un totale di circa 63.000 dipendenti, dei quali più o meno 30.000 lavorano nelle strutture dei Kreise medesimi (ad esempio in ospedali, scuole, impianti di smaltimento dei rifiuti, ecc.). Le amministrazioni dei Kreise si sono molto modificate nell'ultimo secolo, anche e soprattutto facendo propria buona parte della cultura organizzativa delle imprese private. D'altronde la delega progressiva di poteri e funzioni proprio a questo livello amministrativo (particolarmente massiccia e significativa quella che è seguita all'ultima riforma amministrativa del 2005) ha contribuito a rafforzare la libertà di azione e la conseguente responsabilità diretta dei Kreise, che consente oggi loro, ad esempio, di decidere autonomamente di effettuare risparmi con riferimento alle spese correnti relative a questo o quello dei loro ambiti di competenza e di trattenere le risorse rese così disponibili per destinarle ad investimenti ritenuti necessari negli stessi o in altri ambiti.

Proprio nel contesto di questo rinnovamento amministrativo, dal 2009 – anche se con un periodo transitorio durato fino al 1° gennaio 2016 – è stato modificato anche il sistema contabile, con l'adozione della contabilità commerciale, mentre la precedente suddivisione di ciascuna amministrazione in settori è stata progressivamente trasformata in una nuova organizzazione basata su dipartimenti operativi.

Le funzioni dei Landkreise

I *Landkreise* sono responsabili dell'espletamento di quelle funzioni che le *Gemeinden* non sono in grado di svolgere da sé e che sono così descritte nell'articolo 2 della legge di ordinamento dei *Landkreise* del Baden-Württemberg: esso deve limitarsi a quelle funzioni che servono per far sì che la fornitura di servizi e la cura dei cittadini sia uniforme in tutto il *Landkreis* o nella gran parte di esso. Anche nel Baden-Württemberg, come ovunque altrove in Germania, le funzioni dei *Landkreise* si dividono in due grandi ambiti: quelle obbligatorie e volontarie proprie dell'autogoverno e quelle statali delegate.

Premesso che il Land, in particolare con la riforma amministrativa del 2005, è andato progressivamente trasferendo sempre più compiti ai *Landkreise*, cosicché il rapporto tra compiti e funzioni appartenenti alla sfera dell'autogoverno e compiti e funzioni appartenenti alla sfera statale ha finito per invertirsi (nel senso che, se prima della riforma del 2005 il rapporto era di 1 a 2, oggi è, all'opposto, di 2 a 1), sotto la propria responsabilità, i *Landkreise* devono obbligatoriamente assicurare la gestione, nel proprio territorio, di quelle funzioni pubbliche che vanno al di là della capacità delle singole *Gemeinden*. Garantendo sempre un puntuale e strettissimo rispetto del principio di sussidiarietà, i *Landkreise* devono limitarsi a svolgere quelle funzioni che sono rivolte a garantire prestazioni e servizi uniformi a tutti i cittadini dei loro territori o alla gran parte di esso¹⁶⁰.

Lo svolgimento di ulteriori funzioni può avvenire su base volontaria e a completa discrezione del Kreistag sia per gli aspetti dell'indirizzo politico che per quelli economici e finanziari. E' per questo che nei diversi *Landkreise* del Baden-Württemberg si può registrare la presenza di attività diverse, che

¹⁶⁰ Le funzioni obbligatorie consistono nella gestione dell'intero ciclo dei rifiuti (ad es. discariche e termovalorizzatori), del servizio sanitario, dei servizi sociali e di assistenza ai minori, delle scuole professionali e speciali, del trasporto pubblico (ad es. bus di linea, trasporto studenti), della protezione dell'ambiente e della natura, delle foreste, dell'amministrazione e manutenzione delle strade, dell'amministrazione dell'agricoltura, del rilievo, controllo e consolidamento del territorio, dell'ispettorato del lavoro, degli uffici per i trattamenti pensionistici, dell'ufficio veterinario (zootecnia e protezione degli animali, salute e benessere degli animali), delle strade di proprietà del *Kreis*.

possono riguardare i vigili del fuoco o la costruzione di palazzetti dello sport o l'istituzione e la gestione di scuole di musica e di università popolari, o ancora i flussi turistici, gli asili nido, i centri di consulenza educativa, i musei, la promozione dell'arte e della cultura, ecc.

Quanto invece alle *Weisungsaufgaben* (lett.= funzioni svolte dietro istruzioni), che sono funzioni svolte dal Landrat al di fuori della giurisdizione del Kreistag, su delega e secondo direttive del Bund o del Land, si tratta principalmente (ma non esclusivamente) della gestione della Lastenausgleich (= bilanciamento degli oneri) riguardante le Gemeinden, del Wohngeld (= sussidi per l'alloggio) e dei finanziamenti per la promozione della formazione in generale. A questa sfera dei compiti statali svolti dai Kreise è inoltre ricondotto quello di supervisione sull'amministrazione delle Gemeinden con popolazione inferiore ai 20.000 abitanti. Al di sopra di questa soglia, la responsabilità della supervisione resta invece affidata al circoscrizioni amministrative di riferimento.

Proprio grazie all'efficienza di questo sistema di controlli, gli enti locali del Baden-Württemberg hanno in generale bassi livelli di indebitamento ¹⁶¹.

Le finanze dei Landkreise

Le entrate dei Landkreise derivano principalmente da trasferimenti che servono per finanziare sia le funzioni proprie che delegate. Per quanto riguarda l'esercizio delle funzioni delegate i Landkreise ricevono trasferimenti dal *Bund* e dal *Land*, per quanto riguarda invece l'esercizio delle funzioni proprie si finanziano attraverso le cosiddette assegnazioni distrettuali, cioè quote di compartecipazione alle entrate tributarie delle *Gemeinden* che fanno parte del *Landkreis*.

Inizialmente istituite come fonti residuali di entrata per i *Landkreise* e tuttora così indicate nella art. 49 (comma 2) della *legge di ordinamento dei Landkreise* del Baden-Württemberg, con il tempo i trasferimenti sono diventati invece l'elemento principale del loro finanziamento, in sostituzione delle entrate tributarie proprie, ormai ridotte alla tassa sulla caccia e alla tassa sulla pesca.

La quota percentuale delle entrate tributarie che le singole *Gemeinden* devono versare come assegnazione distrettuale è decisa dal *Kreistag* e nessuna *Gemeinde* può sottrarsi al pagamento, in quanto la partecipazione di ogni *Gemeinde* al relativo *Landkreis* è obbligatoria. *L'assegnazione distrettuale*, dal momento che il suo importo è rapportato al gettito fiscale e non alla dimensione demografica o all'estensione territoriale delle *Gemeinden*, serve anche come uno strumento di perequazione finanziaria fra le *Gemeinden*, in quanto il contributo di ogni *Gemeinde* è proporzionale alla sua capacità finanziaria, mentre il *Landkreis* garantisce a tutte le *Gemeinden* e a tutti i cittadini lo stesso livello di servizi.

Le Gemeinden

Diritti e i doveri delle *Gemeinden* sono fissati in primo luogo nella *Legge costitutiva* del Baden-Württemberg (artt. 69–76) e nella *legge di ordinamento delle Gemeinden* ¹⁶². Nell'art. 1 di quest'ultima le *Gemeinden* sono definite come *Grundlage und Glied des demokratischen Staates* (=unità base dello

¹⁶¹ Cfr. *Allegati cartografici e statistici*: la figura 4 presenta un confronto tra l'indebitamento del *Land* e delle istituzioni dell'autogoverno del Baden-Württemberg e quello degli altri *Länder* e delle rispettive istituzioni dell'autogoverno.

¹⁶² Per il testo, con comment analitico, della *Gemeindeordnung* del Baden-Württemberg, cfr. ROTBERG Konrad von, KÖNIGSBERG Hermann (2019)

stato democratico) e la *Teilnahme an der [...] Verwaltung der Gemeinde* (= partecipazione all'amministrazione della *Gemeinde*) come *Recht und Pflicht* (= diritto-dovere) dei cittadini.

L'art. 7 della legge di ordinamento delle *Gemeinden* definisce come territorio della *Gemeinde* il complesso dei lotti di terreno che ricadono sotto l'autorità della *Gemeinde* e che sono come tali registrati nel catasto. È stabilito anche che qualsiasi estensione di terreno all'interno del Baden-Württemberg deve ricadere sotto l'autorità di una *Gemeinde*, anche se, in via eccezionale, è prevista anche l'esistenza di lotti di terreno extracomunali.

Nell'articolo 3 della legge di ordinamento delle *Gemeinden* sono menzionate, come tipologia particolare di *Gemeinden*, le *Stadtkreise* e le *Große Kreisstädte* (= grandi città del *Kreis*). Esse differiscono dal resto delle *Gemeinden* perché assumono in maniera totale o parziale le funzioni proprie di un *Kreis*. Sotto le nove *Großstädten* del *Land*, ci sono cinque *größten Mittelstädte* (= medie città di maggiori dimensioni): Ludwigsburg, Esslingen, Tübingen, Villingen-Schwenningen e Konstanz), le maggiori tra le 89 città che hanno lo *status* di *Großen Kreisstädten* (anche se in tutto ben 311 *Gemeinden* hanno il diritto di fregiarsi dello *status* di *Stadt*).

Tra le variazioni del territorio comunale previste dall'art. 8 della legge di ordinamento delle *Gemeinden*, la *Eingliederung* (= integrazione) consiste in una incorporazione di una *Gemeinde* da parte di un'altra di dimensioni maggiori, mentre la rigenerazione consiste in una fusione di *Gemeinden*. Nel primo caso si ha come conseguenza la cessazione dell'autonomia della *Gemeinde* incorporata e l'estensione del territorio della *Gemeinde* incorporante, nel secondo caso invece viene costituita una *Gemeinde* completamente nuova che subentra alle *Gemeinden* precedenti.

Più spesso, tuttavia, le *Gemeinden* di dimensioni più piccole, per meglio far fronte alle proprie funzioni, preferiscono semplicemente raggrupparsi in forme associative.

Se il diritto all'autogoverno, come si è già visto più sopra, è garantito in generale, in tutta la Repubblica Federale Tedesca, non solo alle *Gemeinden*, ma anche alle *Gemeindeverbände* nel caso specifico del Baden-Württemberg tale diritto è normato dagli articoli 71 ss. della costituzione del *Land*.

Le *Gemeindeverwaltungsverbände* (GVV), oltre che nel Baden-Württemberg, esistono solo in Assia. Le *Gemeinden* che ne fanno parte trasferiscono una serie di funzioni all'associazione, allo scopo di effettuare economie di scala. Le diverse associazioni, ciascuna con un proprio presidente e propri organi di governo, sono soggetti di diritto pubblico, ma non autorità locali, in quanto le *Gemeinden* che ne fanno parte mantengono la loro indipendenza legale. Costituiscono delle entità equiparabili, in sostanza, a quelle che in Italia sono i consorzi dei comuni.

Le *Vereinbarten Verwaltungsgemeinschaften* (VVG) sono invece una forma di cooperazione intercomunale tipica del solo Baden-Württemberg. Essa assume su di sé i compiti di una *Gemeindeverwaltungsverband*, ma, a differenza di quella, non è un'associazione né un soggetto di diritto pubblico e dunque non ha alcuna responsabilità legale diretta. Le *Vereinbarten Verwaltungsgemeinschaften* sono create da un accordo di diritto pubblico fra diverse *Gemeinden*, delle quali una svolge il ruolo di capofila e di responsabile della gestione delle funzioni condivise, sotto la supervisione di un consiglio composto da rappresentanti di tutte le *Gemeinden* partecipanti. Le funzioni delegabili/delegate sono elencate dell'articolo 61 della legge di ordinamento delle *Gemeinden* del Baden-Württemberg (si tratta degli aspetti tecnici relativi alla pianificazione urbana e all'uso del territorio, nonché al consolidamento del territorio stesso; della pianificazione, della gestione e della supervisione dei progetti di costruzione e ingegneria civile, della costruzione e della manutenzione delle strade di collegamento intercomunale, della manutenzione e della gestione della rete per lo

smaltimento delle acque reflue, della gestione delle transazioni fiscali, di quelle in contanti e della fatturazione), ma le *Gemeinden* hanno la facoltà di decidere di aggiungerne anche altre. Questa forma di esercizio associato di funzioni può essere in qualche modo avvicinato a quello che nell'ordinamento italiano è l'esercizio di funzioni in convenzione.

Il borgomastro

Il diritto comunale del Baden-Württemberg è fondato sul modello della cosiddetta *Süddeutsche Ratsverfassung* (= costituzione consiliare sud-tedesca)¹⁶³. L'*Hauptorgan* (= organo supremo) di ciascuna *Gemeinde* è il Consiglio eletto a suffragio universale¹⁶⁴. Il numero dei membri di ciascun *Consiglio* è proporzionale al numero degli abitanti della *Gemeinde* ed essi svolgono il proprio ufficio a titolo gratuito, anche se con diritto al rimborso delle spese, per un mandato di durata quinquennale. Il *Consiglio* ha il diritto e il potere di controllo sull'amministrazione della *Gemeinde*, consistente da un lato nel cosiddetto potere statutario e dall'altro potere di bilancio. Inoltre il *Consiglio* è l'autorità detentrici del potere sovrano in fatto di pianificazione e di assunzione del personale.

L'attore centrale sulla scena politica locale è il borgomastro¹⁶⁵ (al quale viene concesso come distinzione speciale il titolo di *Oberbürgermeister* in quelle *Gemeinden* che abbiano una popolazione superiore alle 20.000 unità).

A differenza di quanto avviene per il sindaco in Italia, il borgomastro in Baden-Württemberg è in ogni caso anche Presidente del Consiglio *della Gemeinde*, così come è legale rappresentante della *Gemeinde* e capo dell'amministrazione. Il suo mandato è di otto anni (mentre il mandato del *Consiglio* è solo quinquennale) ed è rinnovabile senza limiti. Da lui dipendono e a lui rispondono direttamente i responsabili dei diversi "dipartimenti" nei quali i diversi uffici comunali sono raggruppati. È l'impostazione stessa della *Süddeutsche Ratsverfassung*, ovvero del sistema sulla base del quale è costituito l'ordinamento delle autonomie locali nel Baden-Württemberg, a creare le condizioni perché la posizione del borgomastro sia una posizione di forza¹⁶⁶.

Come componente del *Gemeinderat* il borgomastro è coinvolto in tutte e tre le fasi del processo decisionale del *Gemeinderat*: nella fase della preparazione delle decisioni, nella fase della discussione e della decisione formale nel *Gemeinderat* e infine nella fase dell'attuazione della decisione.

Inoltre, la *legge di ordinamento delle Gemeinden* del Baden-Württemberg (art. 43 comma 4) concede al borgomastro un ulteriore strumento di potere, anche se di fatto è utilizzato raramente. Il borgomastro ha il diritto di decidere al posto in questioni urgenti (...), il cui compimento non può essere rimandato ad una riunione del *Gemeinderat* convocata senza una scadenza precisa e secondo la procedura ordinaria).

¹⁶³ Questo modello istituzionale risale al XIX secolo e fu originariamente applicato nei regni di Baviera e del Württemberg e nel Granducato del Baden. Esso prevede che il borgomastro sia eletto direttamente dai cittadini e che sia tanto presidente del *Gemeinderat* quanto capo dell'amministrazione della *Gemeinde*. Dal 1994 questo stesso modello è stato adottato anche da altri sei Länder, tre facenti parte della ex Repubblica Democratica Tedesca (Sassonia, Turingia e Sassonia-Anhalt) e tre invece già appartenenti alla Repubblica Federale (Renania Settentrionale – Vestfalia, Renania Palatinato e Saar), seguiti nel 1996 dalla Sassonia Meridionale.

¹⁶⁴ Sui *Gemeinderäte* nel Baden-Württemberg, cfr. WITT Paul (2009c)

¹⁶⁵ Sul borgomastro nel Baden-Württemberg, cfr. WEHLING Hans-Georg, SIEWERT Hans-Jörg (1984¹-1987²). Sul rapporto di potere esistente tra borgomastro e *Gemeinderat*, cfr. invece WEHLING Hans-Georg (2010a).

¹⁶⁶ Sulla posizione di forza del borgomastro, cfr. BOGUMIL Jörg, HOLTKAMP Lars (2005).

L'amministrazione pubblica locale

Nel sistema istituzionale tedesco, sono i *Länder* ad essere alla fine responsabili anche dell'attuazione delle decisioni politiche assunte a livello federale, si può dire che la struttura di base dell'amministrazione pubblica tedesca è costituita dalle amministrazioni dei *Länder*.

E in questo senso va precisato che il complesso dell'amministrazione pubblica di ciascun Land non comprende solo coloro che ne sono anche legalmente dipendenti, ma anche i dipendenti dei vari soggetti pubblici che esercitano l'autogoverno sul territorio e quindi in particolare i dipendenti delle *Gemeinden* e dei *Kreise* (che formano nel loro insieme un corpo amministrativo unico, designato come *Kommunalverwaltung*) Non è un caso che l'amministrazione federale, pur essendo sovraordinata a quelle dei *Länder*, abbia molto meno dipendenti. Basti dire che dei circa 4.600.000 dipendenti pubblici tedeschi, solo il 10% di loro è inquadrato nell'amministrazione federale. Il restante 90% di loro è invece impiegato nelle amministrazioni dei *Länder* e delle *Gemeinden* e nelle strutture della sicurezza sociale¹⁶⁷. In Baden-Württemberg, al 30 giugno 2016, c'erano 313.380 dipendenti del Land, mentre 232.085 erano i dipendenti delle *Gemeinden* e delle loro forme associative. Ad essi si aggiungevano 41.410 dipendenti della sicurezza sociale: con loro e con i 35.335 dipendenti del Bund, il totale arrivava a circa 622.210 dipendenti pubblici impiegati sul territorio del Land¹⁶⁸.

Le finanze locali

Le entrate delle *Gemeinden*¹⁶⁹ provengono principalmente da tre fonti.

La prima fonte è costituita dalle cosiddette entrate fiscali proprie. A questa categoria appartengono le cosiddette imposte reali come la tassa sugli immobili e l'imposta sulle imprese, così come una quota della tassazione sui redditi) e dell'imposta sul valore aggiunto. A queste di aggiungono le cosiddette tasse sui divertimenti, la tassa sui cani e la tassa sulla seconda casa. Circa $\frac{3}{4}$ delle entrate fiscali viene dalla *tassa sulle imprese* e dalla compartecipazione alla *tassa sui redditi*: il gettito complessivo della prima ha un andamento fortemente legato alla congiuntura, mentre quello della seconda è nettamente più stabile.

Ci sono poi i trasferimenti dal *Land*, dal *Bund* e dall'Unione Europea. Tali trasferimenti finanziari possono essere concessi senza vincoli di destinazione e in questo caso possono essere utilizzati liberamente, a discrezione delle *Gemeinden*, come le entrate fiscali proprie. E' il caso, ad esempio, della *Kommunaler Finanzausgleich* (= perequazione finanziaria)¹⁷⁰, dei pagamenti finalizzati a

¹⁶⁷ Il termine sicurezza sociale designa in Germania il complesso dell'intero sistema costituito per proteggere i cittadini da qualsiasi tipo di rischio (sanitario, sociale, lavorativo).

¹⁶⁸ Cfr. *Allegati cartografici e statistici*: tabella 13. Sul personale del *Land* e delle istituzioni dell'autogoverno, cfr. WITT Paul (2019).

¹⁶⁹ Le norme che regolano l'imposizione fiscale da parte delle *Gemeinden* nel Baden-Württemberg è la *Kommunalabgabengesetz* (= legge tributaria comunale) del 17 marzo 2005, 15. Dezember 2011. In generale sulle finanze comunali cfr. JUNKERNHEINRICH Martin (1991), FINANZMINISTERIUM BADEN-WÜRTTEMBERG (2000), MINISTERIUM FÜR FINANZEN BADEN-WÜRTTEMBERG (2019) e HERRE Andrea (2019). Sull'adeguatezza delle entrate cfr. EBERHARDT-KÖSTER Thomas (2011).

¹⁷⁰ Sulla *Finanzausgleich*, cfr. MEHLHAF Eugen (2017). Cfr. *Allegati cartografici e statistici*: la tabella 14 presenta un quadro complessivo dell'evoluzione dei trasferimenti nell'ambito della *Kommunaler Finanzausgleich* nel Baden-Württemberg tra il 2010 e il 2017 e tra il 2017 e il 2018.

compensare in una certa misura le disparità nelle risorse finanziarie delle *Gemeinden*¹⁷¹. Ci sono poi i trasferimenti per i compiti che le *Gemeinden* devono svolgere per legge (ad esempio per l'edilizia scolastica o per le prestazioni sociali), salvo ricevere un completo rimborso delle spese sulla base del *Konnexitätsprinzip* (= principio di connessione) stabilito dall'art. 71 comma 3 della *Legge costitutiva*. Ancora, ci possono essere trasferimenti finanziari collegati ad uno specifico progetto. In questo modo le *Gemeinden* sono indotte a comportarsi in un certo modo, in quanto l'ente da cui provengono i finanziamenti determina se, per quali scopi e a quali condizioni i finanziamenti possono essere concessi, in base al principio cosiddetto delle *Goldene Zügel* (= redini d'oro). Le *Gemeinden* ovviamente sono libere di accettare o meno questi finanziamenti.

Infine c'è un'ultima categoria di entrate costituita dalle tasse, oneri e dai contributi per i servizi forniti dalla *Gemeinde*, come, ad esempio, scuola materna, piscina, rilascio di un documento di identità, celebrazione del matrimonio, sepoltura, raccolta dei rifiuti e depurazione delle acque reflue, manutenzione delle strade a servizio delle proprietà private.

In media, ciascuno dei tipi di entrate contribuisce per circa un terzo agli introiti complessivi delle *Gemeinden*, ma ci sono spesso deviazioni significative dalla media. Oltre a quelle menzionate sopra possono comunque esserci talvolta anche altre entrate congiunturali o strutturali derivanti da vendite di terreni, affitti, proprietà forestali. Se le entrate non sono sufficienti, le *Gemeinden* possono chiedere e ottenere prestiti per finanziare degli investimenti, ma per poterlo fare devono ottenere il nulla osta dell'autorità di sorveglianza amministrativa, così come devono ottenere l'approvazione del loro bilancio nel suo insieme.

¹⁷¹ La componente principale della *Finanzausgleich* sono le cosiddette *Schlüsselzuweisungen* (= contribuzioni chiave), che vengono effettuate dal *Land* a favore di ogni *Gemeinde*, sulla base del numero dei residenti e del gettito delle entrate tributarie proprie (per integrarlo, qualora risulti insufficiente).

Indicazioni per la Lombardia

La riforma territoriale francese: una riforma “italiana”? Qualche spunto di interesse per la riorganizzazione del governo locale in Regione Lombardia

Il punto di partenza delle riforme del governo locale (e più in generale dell'amministrazione) che hanno caratterizzato la Francia nell'ultimo decennio è stato il cosiddetto *rapport Balladur* del 5 marzo 2009. Tale rapporto¹⁷² costituisce la relazione finale dei lavori condotti dal Comitato per la riforma delle collettività locali¹⁷³, istituito nell'ottobre 2008 con il compito di fornire proposte per una riforma dell'amministrazione locale finalizzata alla semplificazione e al risparmio della spesa pubblica. Il rapporto conteneva venti proposte che toccavano ogni tema del governo locale francese, e che possono essere raggruppate in una serie di macro-tematiche.

Regioni e Dipartimenti (proposte n. 1-3). Il numero di Regioni francesi paragonato a quello degli equivalenti di altri Paesi quali Italia, Germania e Spagna appariva troppo elevato, configurando le Regioni transalpine quali Enti troppo piccoli per essere competitivi e politicamente influenti; ne conseguì la proposta di ridurre in numero di Regioni. Analogamente, fu proposta una nuova modalità per l'accorpamento dei Dipartimenti: anziché una legge statale previa consultazione dei Consigli Generali interessati, si proponeva un referendum con il consenso del Consiglio regionale interessato. Venne poi scartata dal testo del *Rapport* la proposta di arrivare, nel giro di 10 anni, alla completa abolizione del livello dipartimentale.

Intercomunalità e fusioni di Comuni (proposte n. 4-10). Si proponeva di ridisegnare la carta degli EPCI attraverso un loro accorpamento, in modo da informarne la riduzione del numero ed aumentarne la consistenza demografica, con il fine dichiarato di giungere all'inclusione in un EPCI di tutti i Comuni francesi entro il 2014. Al tempo stesso, si comprese che con la creazione di EPCI (specialmente di *Communautés des Communes*) con un gran numero di Comuni si sarebbero creati degli organi assembleari ed esecutivi intercomunali con un numero estremamente alto di componenti, tale da renderli poco efficienti e pertanto si propose di ridurre il numero di componenti degli esecutivi intercomunali¹⁷⁴. Elemento molto significativo del *Rapport* è che l'*intercommunalité* veniva considerata come uno strumento necessario ed indefettibile, ma non ancora sufficiente, tanto che fu vista come un mezzo per arrivare a un'ulteriore semplificazione della mappa comunale, attraverso le fusioni comuni (istituzione di *communes nouvelles*), proponendo nello specifico la possibilità (da incentivare) che gli EPCI si trasformassero, su base volontaria, in Comuni unici. Infine, si auspicava l'introduzione di una nuova forma di EPCI, di dimensione demografica superiore rispetto alle già esistenti Comunità Urbane, cioè le *Métropoles*, ovvero sia aggregazioni ideate per conglomerati

¹⁷² Il rapporto, non a caso, è intitolato ufficialmente «*Il est temps de décider*».

¹⁷³ Il richiamato Comitato, è stato istituito per volontà del Presidente Sarkozy ed era presieduto dall'ex primo ministro Édouard Balladur, da cui il rapporto prende il nome.

¹⁷⁴ Per evitare sovrapposizione, si propose di eliminare tutti i sindacati intercomunali il cui perimetro coincidesse con quello di un EPCI e, correlativamente, al fine di aumentare la legittimità degli EPCI, si chiese l'introduzione dell'elezione diretta degli organi intercomunali in occasione delle elezioni comunali.

cittadini di almeno 400.000 abitanti, con l'obiettivo precipuo dell'istituzione di 11 Metropoli entro il 2014.

Riparto delle competenze (proposte n. 11-13). Come criterio da adottare fu proposto quello della *clausola generale di competenza* secondo cui il Comune doveva essere Ente di competenza generale, in quanto Ente di prossimità, mentre Regioni e Dipartimenti Enti a competenza specifica¹⁷⁵.

Finanza locale (proposte n. 14-17). Con la finalità di prospettare un maggiore controllo sulla spesa pubblica in favore (e da parte) delle collettività territoriali, si propose che il Parlamento definisse annualmente un obiettivo annuale sull'evoluzione – in chiave riduttiva – delle voci afferenti alla spesa pubblica locale¹⁷⁶.

Specificità: Parigi, Corsica e Oltremare (proposte n. 18-20). La riorganizzazione della conurbazione parigina e, più in generale, della Regione dell'*Île-de-France* appariva necessaria, in quanto era opinione comune che la struttura in vigore limitasse troppo lo sviluppo di una capitale come Parigi. Il Comitato propose l'istituzione della Metropoli della Grande Parigi come "collettività a statuto particolare", che raggruppasse il Comune della Capitale e i tre Dipartimenti limitrofi¹⁷⁷.

Nel complesso, alla luce degli interventi prospettati, con riferimento al *Rapport Balladur* preme sottolineare due elementi di fondo:

la tensione finalistica di fondo verso una semplificazione del sistema locale francese – visto come caratterizzato da troppe collettività e troppi livelli di governo – con l'obiettivo ultimo di un sensibile risparmio della spesa pubblica e di una semplificazione complessiva;

il fatto che la gran parte delle proposte ivi contemplate sono successivamente state attuate nelle riforme transalpine approvate dal 2010 sino a oggi¹⁷⁸, con ciò dimostrando una capacità di programmazione di rilievo, non sempre prodottasi con la stessa efficacia, ad esempio, nell'ordinamento italiano.

Fermo restando il dato programmatico che emerge da una visione di ampio respiro come quella sottesa alla riforma territoriale francese, pare trasparire una certa vicinanza tra le riforme territoriali francesi rispetto a quelle promosse in Italia¹⁷⁹, dal momento che sembrano essere tendenzialmente informate a motivazioni e finalità tra loro contigue.

Infatti, a ben vedere, per quanto attiene al livello di governo regionale, ferma restando la distanza tra i correlativi Enti francesi e italiani, l'aggregazione delle Regioni francesi di cui alla Legge 2015-29 del 16 gennaio 2015 riecheggia nel dibattito pubblico e dottrinale italiano nella reviviscenza del richiamo alle

¹⁷⁵ Evidentemente il modello indicato proponeva una soluzione non molto lontana da quella già accolta nell'ordinamento italiano a partire dalla riforma del Titolo V della Costituzione introdotta con L. cost. n. 3/2001.

¹⁷⁶ Nello specifico, si propose di mettere mano alla principale entrata propria dei Comuni, la tassa professionale unica: la TPU, come molte altre tasse comunali, sono qualificate come imposte fondiarie, in quanto la base imponibile è rappresentata dal valore locativo degli immobili. L'auspicio era di sostituire la TPU con nuove imposte sulle attività produttive, ma basate non più sul valore fondiario, bensì sul valore aggiunte delle imprese.

¹⁷⁷ Ovvero di quella che viene correntemente definita la c.d. *Petite Couronne*.

¹⁷⁸ Sulle quali cfr., anzitutto J.C. NÉMERY (dir.), *Quelle nouvelle réforme pour les collectivités territoriales françaises ?*, l'Harmattan coll. GRALE, Paris 2010; G. MARCOU, *La réforme territoriale: ambition et défaut de perspective*, in *RFDA*, 2010, pp. 357 ss.

¹⁷⁹ Cfr., altresì, per uno sguardo generale di carattere comparato rispetto agli profili evolutivi di molti aspetti del sistema di governo locale che possono costituire oggetto di raffronto qualificato tra Italia e Francia, ad es., L. VANDELLI-M. DE DONNO, *Évolutions de la décentralisation en France et en Italie: un regard comparé*, in *Ist. Federalismo*, 2016, pp. 867 ss.

cosiddette Macroregioni¹⁸⁰, probabilmente, sul presupposto di una non completa desiderabilità dell'attuale assetto regionale domestico attualmente suscettibile di un profondo ripensamento sulla spinta delle esigenze di un incremento della capacità amministrativa dell'organizzazione regionale, ritenuto il presupposto indefettibile di una plausibile maggiore competitività con gli Enti omologhi – ancorché in altro modo denominati ed inseriti in un contesto non regionale – di altri Stati europei, non ultima la Germania.

Contestualmente, a fronte di un livello dipartimentale (o, in Italia, provinciale) rimesso in forte discussione, tanto da intravedere prospettive di possibile abolizione o soppressione, oppure quantomeno di *pre-default* dei relativi bilanci¹⁸¹, in Francia vengono ad affermarsi le *Métropoles*, le quali – pur con un connotato di differenziazione sconosciuto nella disciplina italiana, almeno per quanto attiene alle realtà di maggiore peso ed estensione¹⁸² – dovrebbero ottemperare a compiti altamente strategici per il territorio metropolitano¹⁸³, a sostegno dello sviluppo economico e territoriale dei Comuni, i quali sia nell'esperienza italiana che francese vengono ad assumere un ruolo endogeno al livello di governo metropolitano.

Quanto al tessuto comunale, infine, se viene ribadita in entrambi gli ordinamenti l'indefettibilità dei Comuni quali cellula di base dell'intera architettura territoriale, contestualmente si cerca di rafforzare i moduli della cooperazione interlocale ed intercomunale¹⁸⁴, affiancando in modo maggiormente deciso, alla dimensione funzionale, anche la tensione verso il consolidamento delle amministrazioni locali, dispiegata in Italia attraverso i procedimenti di fusione di Comuni, così come in Francia avviene ora con *les Nouvelles Communes*. Si tratta di una tendenza ancora in divenire, che tuttavia accomuna entrambe le realtà di derivazione napoleonica considerate in questa sede.

Senonché in entrambi gli ordinamenti pare riflettere una certa sensibilità verso l'autonomia dell'Ente comunale, che pur nella diversa incidenza della cooperazione intercomunale nei territori francese e italiano, converge verso un tendenziale atteggiamento di sospetto verso i procedimenti di fusione,

¹⁸⁰ Di recente cfr., sul tema, ad es., gli *Interventi al Seminario sul riordino territoriale organizzato da Federalismi.it*, tenutosi a Roma il 4 febbraio 2015 e pubblicati in *Federalismi.it*, 3, 2015.

¹⁸¹ Sulla resilienza dei Dipartimenti, cfr. M.A. GRÉGOR, *Les départements, une controverse française*, Berger-Levrault, Paris 2017, spec. pp. 356 ss.

¹⁸² Ci si riferisce, come si è visto, specialmente ai casi di Parigi, Marsiglia e Lione.

¹⁸³ Su questo aspetto, forse, la disciplina domestica, ancorché astrattamente tale da contemplare misure di pianificazione strategica a presidio delle scelte della Città metropolitana e benché seguita dall'effettiva adozione dei piani strategici previsti dalla Legge n. 56/2014 nelle singole Città metropolitane, in verità si appalesa ancora assai arretrata rispetto a quanto inferibile all'esito della riforma territoriale francese, nella quale la dimensione strategica delle *Métropoles* sembra rinvenire nella realtà empirica conferme assai probanti rispetto a quanto accaduto in Italia, ove a presidio degli obiettivi di spiccata strategicità, per vero rinvenibili solo "sulla carta", non si è offerta un'applicazione sufficientemente decisa. Tale aspetto, rischia di immobilizzare gli Enti metropolitani entro categorie prossime a quelle del livello provinciale e, quindi, sminuire notevolmente le potenzialità insite nella riforma domestica con riferimento all'attuazione delle Città metropolitane come Enti strategici e dal respiro internazionale e transnazionale. Questo aspetto è stato ampiamente sottolineato, se si vuole, anche in G.C. RICCIARDI, *Dalle leggende alle Città metropolitane. Difficile attuazione di un'istituzione del governo locale tra passato, presente e futuro*, in G.C. RICCIARDI-A. VENTURI (a cura di), *La riorganizzazione territoriale e funzionale dell'Area vasta*, cit., pp. 29 ss., spec. pp. 76 ss.

¹⁸⁴ Ravvedono la stessa tendenza anche L. VANDELLI-M. DE DONNO, *Évolutions de la décentralisation en France et en Italie: un regard comparé*, cit., pp. 867 ss.

qualunque sia la denominazione giuridica che si intende offrire al procedimento di aggregazione strutturale tra amministrazioni locali nei rispettivi ordinamenti¹⁸⁵.

In ogni caso, pur nella tradizione propria del principio dell'uniformità amministrativa transalpina, come si è anticipato, anche in Francia sembrano aprirsi varchi illuminati dalla spinta verso una maggiore differenziazione territoriale, come dimostrato dalla disciplina delle *Métropoles* di cui si parlava in precedenza, mentre il vento della crisi ha dischiuso prospettive di indebolimento funzionale e strutturale per il livello di governo intermedio, sia esso dipartimentale o provinciale, malcelato da esigenze di semplificazione delle sovrapposizioni e dei livelli di competenza.

Peraltro, se in Italia a tale approdo si è giunti sostanzialmente nel quadro di una sostanziale incoerenza tra disciplina giuridica degli aspetti istituzionali e disciplina applicativa afferente alla dimensione finanziaristica del riordino, nel contesto transalpino tali sollecitazioni paiono confliggere aspramente con una tradizione amministrativa che vede proprio nei Dipartimenti il primo cardine del governo locale francese¹⁸⁶, sicché pur nell'ambito di un contesto di riforme meno ondivago rispetto a quello italiano, permangono forti dubbi sull'effettiva desiderabilità di un tale obiettivo anche per quanto attiene al contesto francese¹⁸⁷.

Ciò detto, alla luce di quanto descritto può affermarsi che i due ordinamenti, seppur ancora molto distanti su aspetti di sicuro rilievo, sembrano nella sostanza convergere su obiettivi e misure concrete tra loro certamente comparabili¹⁸⁸. Tali interventi normativi, corrispondenti a politiche pubbliche fra loro omogenee, sembrano riconducibili all'incertezza politica ed economica, particolarmente rafforzata dal contesto di crisi¹⁸⁹.

Nel quadro rassegnato, lo sguardo verso l'ordinamento d'Oltralpe ci insegna che la riforma italiana poteva essere condotta con maggiore puntualità e seguendo un programma di più ampio respiro, anche sul fronte temporale e conferma lo slancio che accomuna i Governi, sia francese che italiano, verso la ricerca di soluzioni a problematiche di fondo probabilmente più radicate e profonde.

Peraltro, la comparazione con il sistema francese, in generale, nonché con il caso rappresentato dal sistema territoriale interno alla Regione *Auvergne-Rhône-Alpes* consente di estrapolare alcuni

¹⁸⁵ Del resto, tale sensazione risulta corroborata dalla disciplina positiva che assiste il procedimento di fusione nell'ordinamento francese, nel quale non a caso si richiede il raggiungimento di un doppio *quorum* per la continuazione del procedimento all'esito della consultazione referendaria delle popolazioni interessate. Sul punto, cfr. *supra*, in questo capitolo, par. 3.4.

¹⁸⁶ Sulla "solidità" dell'istituzione dipartimentale, cfr. D. AMIRANTE, *L'organizzazione di governo*, cit., pp. 251 ss., spec. p. 268.

¹⁸⁷ Peraltro, occorre rilevare che anche nell'ordinamento francese – come accaduto negli anni Settanta in quello italiano per quanto riguarda le Province, come rammentato, se si vuole, anche in G.C. RICCIARDI, *Dalle leggende alle Città metropolitane*, cit., pp. 29 ss., spec. pp. 32 ss. – il Dipartimento è stato oggetto delle maggiori trasformazioni dal punto di vista dell'organizzazione di governo, pur non subendo modificazioni sostanziali rispetto al proprio ruolo istituzionale. Da ciò ne è derivata – come segnalato da due autorevoli Autori già negli anni Ottanta – una percezione come istituzione "artificiale", cui si è conseguenzialmente accompagnata una cattivissima reputazione, soprattutto se raffrontata a quella delle istituzioni di prossimità, vale a dire i Comuni e a quelle che ancora avrebbero dovuto essere costruite, come le Regioni. A tal proposito, cfr. ad es. J.F. AUBY-J.M. PONTIER, *Le département*, Economica, Paris 1988, spec. per quanto riportato nella Introduzione al volume.

¹⁸⁸ Cfr. V. DE BRIANT, *La réforme territoriale française: une réforme italienne?*, cit., pp. 397 ss.

¹⁸⁹ Sul contesto francese, cfr. J.B. AUBY, *L'impact de la crise sur le système territorial français*, in L. VANDELLI-G. GARDINI-C. TUBERTINI (a cura di), *Le autonomie territoriali*, cit., pp. 331 ss.; in generale, G. GARDINI, *Crisi e nuove forme di governo locale*, ivi, pp. 63 ss.

elementi di rilievo anche rispetto alle prospettive di un possibile riordino territoriale con riferimento alla Lombardia.

Anzitutto il caso francese ci insegna che *il problema non è il numero dei Comuni*.

Infatti, la realtà transalpina conserva il primato in Europa riguardo al numero di municipalità ed anche all'esigua dimensione delle medesime, tratto che senz'altro accomuna il governo locale lombardo a quello francese.

Ciò che semmai rileva – alla luce della tradizione francese del governo locale – è *il rilievo attribuito all'intermunicipalità nella gestione delle competenze comunali*: in questo sia la Francia nel suo complesso che il caso-studio dell'*Auvergne-Rhône-Alpes* sono altamente rappresentativi di un approccio fortemente informato alla delega di competenze ad Enti (le Comunità di Comuni in special modo, ma non solo) che si avvicinano molto alle nostre Unioni di Comuni Lombarde (UCL), regolate dalla L.r. 19/2008. E soprattutto, tali realtà ci insegnano che la frammentazione comunale non preclude l'adesione ad Enti intercomunali anche molto ampi, a patto di delegare competenze dal notevole portato « politico », come accade ad esempio per le competenze in materia di pianificazione urbanistica.

Accanto alla consapevolezza della rilevanza di un ponderato riordino funzionale, il caso francese ci insegna altresì che, anche a fronte 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*, al di là del conferimento di determinate competenze ad un livello di governo in luogo di un altro: 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, patria dell'uniformità, è stata in grado di riconoscere statuti differenziati sulla base delle realtà territoriali particolare, come accaduto, ad esempio, con la Métropole di Lione. In Lombardia sicuramente esistono gli estremi per considerare la Città metropolitana di Milano o, se vogliamo, l'area metropolitana di Milano quasi omologa alla Metropoli transalpina appena richiamata, anche per quanto attiene alla vivacità del tessuto produttivo ed imprenditoriale. Evidentemente a condizioni fattuali particolari, dovrebbero corrispondere condizioni normative ed amministrative parimenti specifiche, cosa che in Lombardia ancora non accade a sufficienza.

Una valorizzazione domestica del principio di differenziazione ex art. 118 Cost. potrebbe immaginarsi, a cascata, sia rispetto alla Città metropolitana che rispetto allo statuto giuridico (ancora tutto da scrivere) delle numerose Città medie che animano il policentrismo amministrativo lombardo, per giungere sino ai Comuni montani svantaggiati e rarefatti nei panorami rurali ed alpini che contraddistinguono la Lombardia per bellezza e capacità di espressione identitaria.

Ecco quanto possiamo apprendere, in prima battuta, dall'insegnamento francese¹⁹⁰.

¹⁹⁰ Per tutte le proposte richiamate nelle ultime pagine del testo in riferimento alla Lombardia, cfr. G.C. RICCIARDI-A. VENTURI (a cura di), *La riorganizzazione territoriale e funzionale dell'Area vasta*, cit., *passim*.

Indicazioni dal caso tedesco

Il caso tedesco non offre, come il caso francese, delle indicazioni utili o facilmente applicabili al contesto lombardo. Le differenze storiche che hanno plasmato le autonomie locali in Germania non consentono infatti un immediato paragone con il caso italiano e di conseguenza trarre indicazioni che potrebbero essere utili per le autonomie locali in Lombardia non è esente da errori riconducibili alla volontà di costruire paragoni tra assetti istituzionali che hanno poco in comune, a partire dall'ente locale più vicino ai cittadini che in Germania assume connotati diversi dal caso italiano e francese.

Fatti salvi i principi della carta costituzionale tedesca, il sistema delle autonomie locali in Germania risente dell'importanza del ruolo dei singoli Stati nel modellare il sistema di rapporti tra i diversi livelli di governo e perfino i sistemi elettorali, ragion per cui si deve parlare a ragione di confronto con il sistema delle autonomie locali del Baden-Württemberg, stato caratterizzato da una elevata frammentazione del sistema delle Gemeinde, paragonabile per numero ed estensione dei comuni, al caso lombardo e che ha intrapreso negli anni 70 una riforma volta a rafforzare proprio gli enti locali, riforma trascinata soprattutto dalla volontà di assicurare un adeguato livello di servizi ai cittadini, prima ancora che dall'esigenza di ridurre la spesa pubblica. da questo punto di vista in Lombardia e anche in Italia, il dibattito sulla dimensione ottimale degli enti locali sembra prigioniero di una tenaglia dettata da una parte dal campanilismo e dalla custodia delle tradizioni locali che non accetta di buon grado il tema delle fusioni e dall'altro dalla necessità di ridurre la spesa pubblica che si scarica sul nostro Paese innanzitutto sugli enti locali. La fusione degli enti locali specie di piccole dimensioni è stata vista anche negli anni recenti nella prospettiva di riduzione della spesa piuttosto che nella necessità di migliorare i servizi di prossimità offerti ai cittadini. Il caso tedesco ci insegna che una riforma degli enti locali che guarda alla necessità di assicurare sul territorio un livello adeguato di servizi ai cittadini potrebbe in parte superare l'ostacolo rappresentato dalla difesa delle prerogative e dell'identità locali, oltre che aprire una seria riflessione sulle forme di gestione associata dei servizi che rappresentano una possibile e valida alternativa specie per i comuni di minori dimensioni per sopperire alle diseconomie di scala e di varietà. In effetti il caso del Baden-Württemberg non evidenzia una dinamicità in anni recenti sul fronte dell'associazionismo comunale che è invece presente in altri Länder della Germania.

Un altro aspetto di un certo interesse per la Lombardia è la forma di perequazione tra Gemeinden assicurata dal Kreise. La perequazione territoriale ha assunto una rilevanza centrale nel dibattito sui fabbisogni standard e sulla necessità di rivedere alcune metodologie che, in Italia, servono a determinare la quota di Fondo di solidarietà comunale. Si tratta di un argomento che investe indirettamente la Lombardia in quanto la competenza sulla perequazione delle dotazioni di risorse degli enti locali ad oggi è esercitata dallo Stato, tuttavia la centralità della distribuzione delle risorse tra enti locali, tra comuni capoluogo e comuni cintura, tra comuni di aree urbane e aree periferiche, assume un certo rilievo anche nella programmazione regionale (si pensi al rilancio delle aree interne o al tema dei comuni svantaggiati) e potrebbe essere utilmente approfondita.

Bibliografia sul caso francese

- AA.VV., *Fenomeno e forme dell'intercomunalità in Europa tra piccoli comuni*, 31 luglio 2011.
- AA.VV., *Décryptage de la loi NOTRe*, in *La Gazette des Communes*, 9 settembre 2015, disponibile anche al sito <http://www.lagazettedescommunes.com/391310/decryptage-de-la-loi-notre/>.
- P. Aimo, *Stato e poteri locali in Italia (1848-1995)*, Carocci, Roma 2010.
- D. Amirante, *L'organizzazione di governo delle collectivités territoriales francesi*, in S. Gambino (a cura di), *L'organizzazione del governo locale. Esperienze a confronto*, Maggioli, Rimini 1992, pp. 251 ss.
- J.F. Auby-J.M. Pontier, *Le département*, Economica, Paris 1988.
- J.F. Auby, *Droit des collectivités périphériques françaises*, PUF, Paris 1992.
- J.B. Auby, *La riforma dell'amministrazione territoriale in Francia*, in *Amministrare*, 2003.
- J.B. Auby, *L'impact de la crise sur le système territorial français*, in L. Vandelli-G. Gardini-C. Tubertini (a cura di), *Le autonomie territoriali: trasformazioni e innovazioni dopo la crisi*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna 2017, pp. 331 ss.
- P. Baffert, *La planification stratégique*, in *AJDA*, 2010.
- M. Bardin, *Francia: le nuove regioni. Un riassetto e alcuni interrogativi*, in *Forum quad. cost.*, 21 aprile 2015.
- X. Barella, *Une prétendue solution contre les maux de la décentralisation. La suppression de la clause générale de compétence*, in S. Regourd-J. Carles-D. Guignard, *Réformes et mutations des collectivités territoriales*, L'Harmattan, Paris 2012, pp. 137 ss.
- J.L. Boeuf, *L'intercommunalité française*, in *Amministrare*, 2009.
- A. Boyer, *La coopération intercommunale en France*, in *Ist. Federalismo*, 2012.
- P. Ciriello, *Governo locale e sistema costituzionale francese*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli 1984.
- D. Colard, *Une structure supra-communale pour les grandes villes: les communautés urbaines*, in *AJDA*, 1967.
- V. De Briant, *La réforme territoriale française: une réforme italienne?*, in *AJCT*, 2014.
- M. De Donno, *Riordino delle competenze e nuovo regime delle Métropoles: prime prove per l'Acte III de la décentralisation*, in *Federalismi.it*, 4, 2014.
- M. De Donno-A. Piazza *La disciplina intercomunale in Francia*, Bologna 2016.
- M. De Donno, *La cooperazione intercomunale in Francia: appunti e spunti per le Unioni di Comuni italiane*, in *Ist. Federalismo*, 2017.
- M. Degoffe, *L'organisation des métropoles*, in *RFDA*, 2014.
- Direction générale des collectivités locales, *Les collectivités locales en chiffres 2018*, Parigi 2018, in https://www.collectivites-locales.gouv.fr/files/files/statistiques/brochures/les_cl_en_chiffres_2018.pdf.
- B. Faure, *Le rapport du comité Balladur sur la réforme des collectivités territoriales: bonnes raisons, fausses solutions?*, in *AJDA*, 2009.
- B. Faure, *La nouvelle compétence générale des départements et des régions*, in *RFDA*, 2011.
- J. Fourné-L. Favoreu, *La région au renard du droit constitutionnel*, in *RFAP*, 1986.
- S. Gambino, *Decentramento e Costituzione. La riforma regionale francese*, Cedam, Padova 1986.

- S. Gambino (a cura di), *L'organizzazione del governo locale. Esperienze a confronto*, Maggioli, Rimini 1992.
- G. Gardini, *Crisi e nuove forme di governo locale*, in L. VANDELLI-G. GARDINI-C. TUBERTINI (a cura di), *Le autonomie territoriali: trasformazioni e innovazioni dopo la crisi*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna 2017, pp. 63 ss.
- O. Gohin, *L'outre-mer dans la réforme constitutionnelle de la décentralisation*, in *RFDA*, 2003.
- M.A. Grégory, *Les départements, une controverse française*, Berger-Levrault, Paris 2017.
- M. Houser, *La péréquation entre départements*, in *RFDA*, 2011.
- H. Jacquot-J.P. Lebreton, *La réforme du plan local d'urbanisme*, in *AJDA*, 2010.
- L. Janicot, *Les métropoles à statut particulier: le Grand Paris, Lyon et Aix-Marseille-Provence*, in *AJDA*, 2014.
- J.F. Joye, *Les E.P.C.I. à fiscalité propre: des collectivités locales mal nommées?*, in *Les Petites Affiches*, 16 mai 2003.
- N. Kada, *Métropoles: vers un droit (peu) commun?*, in *AJDA*, 2014.
- N. Kada-R. Pasquier-C. Courtecuisse-V. Aubelle (sous la direction de), *Dictionnaire encyclopédique de la décentralisation*, Berger-Levrault, Boulogne-Billancourt 2017.
- M. Le Moigne, *La défragmentation des compétences des collectivités territoriales en matière de développement économique opérée par la loi du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales*, in *BJCL*, 2011.
- L.E. Lo Iacono, *L'intercomunalità in Francia*, in AA.VV., *Fenomeno e forme dell'intercomunalità in Europa tra piccoli comuni*, 31 luglio 2011.
- G. Marcou, *La réforme territoriale: ambition et défaut de perspective*, in *RFDA*, 2010.
- G. Marcou, *Les trente ans de la région: et demain?*, in *AJDA*, 2012.
- G. Marcou *Le Città metropolitana nella riforma dell'assetto territoriale francese*, in *Federalismi.it*, 3, 2014.
- E. Mauri-G.C. Ricciardi, *Nuove prospettive di valorizzazione delle aggregazioni territoriali? L'esperienza lombarda delle fusioni comunali nel contesto macroregionale alpino*, in *Le Regioni*, 2015.
- M. Mazzoleni, *La riforma degli enti territoriali francesi: l'agenda della presidenza Hollande*, in *Amministrare*, 2015.
- M. Meriggi, *Il Regno Lombardo-Veneto*, Utet, Torino 1997.
- P. Mozol, *Libre administration*, in N. Kada-R. Pasquier-C. Courtecuisse-V. Aubelle (sous la direction de), *Dictionnaire encyclopédique de la décentralisation*, Berger-Levrault, Boulogne-Billancourt 2017, pp. 649 ss.
- J.C. Némery (dir.), *Quelle nouvelle réforme pour les collectivités territoriales françaises?*, l'Harmattan coll. GRALE, Paris 2010.
- D. Pamelin, *Il projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République nel contesto della decentralizzazione territoriale francese*, in *DPCE Online*, 3, 2015.
- G. Pavani, *Caratteristiche dell'area francese*, in G. Pavani-L. Pegoraro, *Municipi d'Occidente. Il governo locale in Europa e nelle Americhe*, Donzelli, Roma 2006, pp. 5 ss.
- G. Pavani-L. Pegoraro, *Municipi d'Occidente. Il governo locale in Europa e nelle Americhe*, Donzelli, Roma 2006.
- P. Piciacchia, *Le elezioni del Senato, l'attuazione dell'art. 68 Cost. sulla destituzione del Presidente e la riforma delle Regioni: un panorama francese in evoluzione tra crisi e impasse del quinquennato (pensando a "l'avenir des institutions")*, in *Nomos*, 3, 2014.

P. Piciacchia, *La Nuova Caledonia e le Autorità Amministrative Indipendenti territoriali: quali prospettive per il decentramento francese nel contesto europeo?*, in *Federalismi.it*, 1, 2015.

J.M. Pontier, *La région*, Dalloz, Paris 1988.

J.M. Pontier, *Retour sur une région refusée*, in *AJDA*, 2009.

S. Regourd-J. Carles-D. Guignard, *Réformes et mutations des collectivités territoriales*, L'Harmattan, Paris 2012.

G.C. Ricciardi, *L'antidoto avverso la frammentazione: fusione di Comuni, partecipazione e trasparenza nell'ottica del consolidamento amministrativo. Il caso della Lombardia*, in *Federalismi.it*, 21, 2015.

G.C. Ricciardi-A. Venturi (a cura di), *La riorganizzazione territoriale e funzionale dell'Area vasta*, Giappichelli, Torino 2018.

G.C. Ricciardi, *Dalle leggende alle Città metropolitane. Difficile attuazione di un'istituzione del governo locale tra passato, presente e futuro*, in G.C. Ricciardi-A. Venturi (a cura di), *La riorganizzazione territoriale e funzionale dell'Area vasta*, Torino 2018, pp. 29 ss.

G.C. Ricciardi, *La normativa regionale di attuazione della Legge 7 aprile 2014, n. 56*, in G.C. Ricciardi-A. Venturi (a cura di), *La riorganizzazione territoriale e funzionale dell'Area vasta*, Torino 2018, pp. 97 ss.

G.C. Ricciardi-A. Venturi (a cura di), *Unioni e fusioni di Comuni. Elementi teorici e prassi operative*, 2019, in corso di pubblicazione.

E. Roux, *Metropolisation et territoires de montagne. Diagnostic des relations entre métropole et territoires de montagne (massifs du Vercors, de Belledonne et de Chartreuse et Métropole grenobloise): étude des liens, de l'interdépendance et de la réciprocité*, Rapporto di ricerca LabEx, 2015, disponibile al sito <http://hal.univ-grenoble-alpes.fr/hal-01151077>.

E. Rotelli, *Gli ordinamenti locali della Lombardia preunitaria (1755-1859)*, in *Archivio storico lombardo*, 1974.

F. Spalla, *L'accorpamento dei Comuni in Europa e la controtendenza italiana*, in *Amministrare*, 2006.

A. Taillefait, *Les pôles métropolitains et les pôles d'équilibre territoriaux et ruraux*, in *AJDA*, 2014.

L. Vandelli, *Le collettività territoriali nella riforma costituzionale francese: verso un superamento dell'uniformità*, in *Amministrare*, 2003.

L. Vandelli-M. De Donno, *Évolutions de la décentralisation en France et en Italie: un regard comparé*, in *Ist. Federalismo*, 2016.

L. Vandelli-G. Gardini-C. Tubertini (a cura di), *Le autonomie territoriali: trasformazioni e innovazioni dopo la crisi*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna 2017.

M. Verpeaux, *Droit des collectivités territoriales*, PUF, Paris 2008.

M. Verpeaux, *Le rapport Balladur sur la réforme des collectivités locales, des raisons et des solutions*, in *RFDA*, 2009.

M. Verpeaux, *Pavane pour une notion défunte. La clause de compétence générale*, in *RFDA*, 2014.

J. Ziller, *L'Association des pays et territoires d'outre-mer à la Communauté européenne*, in *RFAP*, 2002.

E. Zoller, *La création des syndicats de communes: une décision des communes ou de l'État?*, in *RDP*, 1976.

Bibliografia sul caso tedesco

- ADAMASCHEK Bernd, PRÖHL Marga (2003) (edd.), Regionen erfolgreich steuern. Regional Governance – von der kommunalen zur regionalen Strategie, BertelsmannStiftung, Gütersloh, 214 pp.
- ARNIM Hans Herbert von (1999) (ed.), Adäquate Institutionen – Voraussetzungen für eine “gute” und bürgernahe Politik, Duncker & Humblot, Speyer, 289 pp.
- BECK Joachim (2011) (ed.), Reform von Staat und Verwaltung in Europa: jenseits von New Public Management? = Réforme de l'Etat et de l'administration en Europe, Nomos, Baden-Baden, XXXI+461 pp.
- BERHARD Axel, BREYMAIER Tanja, CLAUSS Petra, JAUD Stephan, JEHL Claudia, JOCHIMSEN Volker, MÜLLER Hermann, WINTERHALTER STOCKER Manuel (2005), Die Neue Verwaltungsorganisation in Baden-Württemberg. Innenministerium Baden-Württemberg, Stuttgart, 132 pp.
- BOGUMIL Jörg., EBINGER Falk (2005), Die Große Verwaltungsstrukturreform in Baden-Württemberg. Erste Umsetzungsanalyse und Überlegungen zur Übertragbarkeit der Ergebnisse auf NRW (= Schriftenreihe der Stiftung Westfalen-Initiative, 9), Ibbenbürener Vereinsdruckerei, Ibbenbüren, 97 pp.
- BOGUMIL Jörg, EBINGER Falk (2008), Grenzen der Subsidiarität. Verwaltungsreform und Kommunalisierung in den Ländern, in HEINELT Hubert, VETTER Angelika (2008), pp. 165-196
- BOGUMIL Jörg, GERBER Sascha, SCHICKENTANZ Maren (2012), Handlungsmöglichkeiten kommunaler Demografieentwicklung, in HÜTHER Michael, NAEGELE Gerhard (2013), pp. 259–280
- BOGUMIL Jörg, HEINELT Hubert (2005a) (edd.), Bürgermeister in Deutschland. Politikwissenschaftliche Studien zu direkt gewählten Bürgermeistern, Springer VS, Wiesbaden, 286 pp.
- BOGUMIL Jörg, HEINELT Hubert (2005b), Bürgermeister in Deutschland – Einleitung und Überblick in BOGUMIL Jörg, HEINELT Hubert (2005a), pp. 7-11
- BOGUMIL Jörg, HOLTKAMP Lars (2001a), Kommunale Verwaltungsmodernisierung und bürgerschaftliches Engagement, in HEINZE Rolf G., OLK Thomas (2001), pp. 549-567
- BOGUMIL Jörg, HOLTKAMP Lars (2001b), Die Neugestaltung des kommunalen Kräftedreiecks – Grundlegende Konzeption zur Bürgerkommune, in Verwaltung, Organisation, Personal (VOP) 4, pp. 10-12
- BOGUMIL Jörg, HOLTKAMP Lars (2002a), Die Bürgerkommune als Zusammenspiel von repräsentativer, direkter und kooperativer Demokratie. Erste Ergebnisse einer explorativen Studie, in polis-Heft 55, FernUniversität Hagen (<https://www.fernuni-hagen.de/polis/forschung/polis.hefte.shtml>), 58 pp.
- BOGUMIL Jörg, HOLTKAMP Lars, (2002b), Liberalisierung und Privatisierung kommunaler Aufgaben – Auswirkungen auf das kommunale Entscheidungssystem, in LIBBE Jens, TOMERIUS Stephan, TRAPP Jan-Hendrick (2002), pp. 71-91.
- BOGUMIL Jörg, HOLTKAMP Lars (2004), Bürgerkommune unter Konsolidierungsdruck? Eine empirische Analyse von Erklärungsfaktoren zum Implementationsstand der Bürgerkommune in Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaft (DfK) 1, pp. 103-125
- BOGUMIL Jörg, HOLTKAMP Lars (2004¹-2013²), Local Governance und gesellschaftliche Integration, in LANGE Stefan, SCHIMANK Uwe (2004¹-2013²), pp. 147-166

BOGUMIL Jörg, HOLTKAMP Lars (2005), Die Machtposition der Bürgermeister im Vergleich zwischen Baden-Württemberg und NRW, in BOGUMIL Jörg, HEINELT Hubert (2005a), pp. 33-85

BOGUMIL Jörg, HOLTKAMP Lars (2013), Kommunalpolitik und Kommunalverwaltung. Eine praxisorientierte Einführung (= Schriftenreihe Bd 1329), Bundeszentrale für politische Bildung (BpB), Bonn, 263 pp.

BOGUMIL Jörg, KUHLMANN Sabine (2010) (edd.), Kommunale Aufgabenwahrnehmung im Wandel: Kommunalisierung, Regionalisierung und Territorialreform in Deutschland und Europa, Springer VS., Wiesbaden, 354 pp.

BOGUMIL Jörg, VOGEL Hans-Josef (1999) (edd.), Bürgerschaftliches Engagement in der kommunalen Praxis – Initiatoren, Erfolgsfaktoren und Instrumente, KGSt., Köln, 159 pp.

BÖNDERS Thomas (2009) (edd.), Kompetenz und Verantwortung in der Bundesverwaltung: 30 Jahre Fachhochschule des Bundes für öffentliche Verwaltung, Beck, München, XXX+796 pp.

BÖNISCH, Peter, HAUG Peter, ILLY Annette, SCHREIER Lukas (2011), Municipality Size and Efficiency of Local Public Services: Does Size matter?, in IWH Discussion Papers 18, Halle Institute for Economic Research (IWH), 39 pp.

BRINK Stefan, WOLFF Heinrich Amadeus (2004) (edd.), Gemeinwohl und Verantwortung. Festschrift für Hans Herbert von Arnim zum 65. Geburtstag, Duncker & Humblot, Berlin, 851 pp.

DREIER Johannes, WAHL Rainer (2019), Die Regierungspräsidien, in FRECH Siegfried, WEBER Reinhold, WEHLING Hans-Georg, WITT Paul (2019), pp. 65-92

ENNUSCHAT Jörg, IBLER Martin, REMMERT Barbara, (2014¹-2017²), Öffentliches Recht in Baden-Württemberg: Kommunalrecht, Allgemeines Polizeirecht, Öffentliches Baurecht: eine prüfungsorientierte Darstellung, Beck, München¹ XVIII+381 pp. (München² XVII+337 pp.)

FACHHOCHSCHULE KEHL HOCHSCHULE FÜR ÖFFENTLICHE VERWALTUNG (2003) (ed.), Gegenwartsthemen in Verwaltungspraxis und Verwaltungswissenschaft, Nomos, Baden-Baden, 241 pp.

FRECH Siegfried, WEBER Reinhold (2009¹-2014²) (edd.), Handbuch Kommunalpolitik, Kolhammer, Stuttgart, 399 pp.

FRECH Siegfried, WEBER Reinhold, WEHLING Hans-Georg, WITT Paul (2019), (edd.), Handbuch Kommunalpolitik; in appendice: Gemeindeordnung für Baden-Württemberg (Gemeindeordnung – GemO); Landkreisordnung für Baden-Württemberg (Landkreisordnung – LkrO); Kommunalwahlgesetz von Baden-Württemberg (KomWG); Statistisches Landesamt Baden-Württemberg Strukturdaten der Gemeinden Baden-Württembergs. Landeszentrale für politische Bildung Baden-Württemberg, Stuttgart, 419 pp.

FRICK Hans-Jörg, HOKKELER Michael (2008), Interkommunale Zusammenarbeit. Handreichung für die Kommunalpolitik (= Texte der KommunalAkademie 4) Friedrich Ebert Stiftung, Berlin, 84 pp.

GASSERT Philipp (2015) (edd.), Filbinger, Wyhl und die RAF: die Siebzigerjahre in Baden-Württemberg (= Schriften zur politischen Landeskunde Baden-Württembergs 42), Landeszentrale für Politische Bildung B-W, Stuttgart, 286 pp.

GERHARD Gräber (2011), Von Wyhl in die Villa Reitzenstein: Die wundersame Reise der Grünen in Baden-Württemberg, in HEINRICH-BÖLL-STIFTUNG (2011), pp. 18–34

HAUS Michael (2005a) (ed.), Institutionenwandel lokaler politik in Deutschland. Zwischen Innovation und Beharrung (= Stadtforschung Aktuell 104), Springer VS, Wiesbaden, 286 pp.

- HAUS Michael (2005b), Einleitung: Lokale Institutionenpolitik in Deutschland zwischen strategischen Entscheidungen und kulturellen Deutungsprozessen – Versuch einer konzeptionellen Annäherung, in HAUS Michael (2005a), pp.7-54
- HAUS Michael (2005c), Lernen im Föderalismus? Die Reform der Kommunalverfassungen in Deutschland in institutionenpolitischer Perspektive, in HAUS Michael (2005a), pp.56-84
- HAUS Michael, HEINELT Hubert (2002), Modernisierungstrends in lokaler Politik und Verwaltung aus der Sicht leitender Kommunalbediensteter. Eine vergleichende Analyse, in BOGUMIL Jörg (2002), pp. 111-136
- HEINELT Hubert, WOLLMANN Hellmut (1991) (ed.), Brennpunkt Stadt. Stadtpolitik und lokale Politikforschung in den 80er und 90er Jahren (=Stadtforschung aktuell 31), Birkhäuser, Basel, 370 pp.
- HEINELT Hubert, EGNER Björn Egner, RICHTER Timo Alexander, VETTER Angelika, KUHLMANN Sabine, SEYFRIED Markus (2018), Bürgermeister in Deutschland. Problemsichten - Einstellungen - Rollenverständnis (= Lokale Politik | Local Politics Bd 1), Nomos, Baden Baden, 156 pp.
- HEINRICH-BÖLL-STIFTUNG (2012), (ed.), Grünes Gedächtnis 2011, Berlin, 108 pp.
- HEINZE Rolf G., OLK Thomas (2001) (ed.), Bürgerengagement in Deutschland: Bestandsaufnahme und Perspektiven, Springer VS, Opladen, 571 pp.
- HOLTKAMP Lars (2005a), Neue Formen kommunaler Bürgerbeteiligung – Netzwerkeuphorie und Beteiligungsrealität, in OEBBECKE Janbernd (2005), pp. 15-34
- HOLTKAMP Lars (2005b), Reform der Kommunalverfassungen in den alten Bundesländern – eine Ursachenanalyse, in BOGUMIL Jörg, HEINELT Hubert (2005a), pp. 13-32
- HÜTHER Michael, NAEGELE Gerhard (2013) (edd.), Demografiepolitik. Herausforderungen und Handlungsfelder Springer VS, Opladen, 370 pp.
- INNENMINISTERIUM Baden-Württemberg (1969), (ed.), Denkmodell zur Kreisreform. Innenministerium Kreisreform, (Sonderbeilage des Staatsanzeigers für Baden-Württemberg Nr. 101), Stuttgart, 36 pp.
- INNENMINISTERIUM Baden-Württemberg (1973) (ed.), Landesentwicklungsplan Baden-Württemberg vom 22. Juni 1971: mit Begründung und Anlagen; Fassung Januar 1973 (Anpassung an die neuen Verwaltungsgrenzen), Innenministerium B-W, Stuttgart 1973, 365 pp.
- JAUD Stephan (2011), Reform der Landesverwaltung Baden-Württemberg: Ziele, Implementierung, Bewertung der Eingliederung von Sonderbehörden, in BECK Joachim (2011), pp. 271-283
- KEGELMANN Jürgen (2019), Mit Bürgerbeteiligung die Innovationskraft der Kommunalverwaltung stärken, in FRECH Siegfried, WEBER Reinhold, WEHLING Hans-Georg, WITT Paul (2019), pp. 126-141
- KERN Timm (2018²) (ed.), Warum werden Bürgermeister abgewählt? Eine Studie aus Baden-Württemberg über den Zeitraum von 1973 bis 2003, Kohlhammer, Stuttgart, 398 pp.
- KING David N., MA Yue (2000), Local Authority Size in Theory and Practice, in Environment and Planning C: Government and Policy, 18, 3, pp. 255-270
- KOST Andreas, WEHLING Hans Georg (2010²) (edd.) Kommunalpolitik in den deutschen Ländern. Eine Einführung, Springer VS, Wiesbaden, 413 pp.
- LANDKREISTAG BADEN-WÜRTTEMBERG (1987), (ed.), Beiträge zur Geschichte der Landkreise in Baden und Württemberg: Festschr. zum 20jährigen Landratsjubiläum von Landrat Dr. Wilhelm Bühler, Alb-Donau-Kreis, am 11.3.1987 (= Schriftenreihe des Landkreistags Baden-Württemberg 10), Boorberg, Stuttgart 1987, 90 pp.

LIBBE Jens, TOMERIUS Stephan, TRAPP Jan-Hendrick (2002), (edd.), Liberalisierung und Privatisierung öffentlicher Aufgabenerfüllung – Soziale und umweltpolitische Perspektiven im Zeichen des Wettbewerbs (= Difu-Beiträge zur Stadtforschung Bd 37), Berlin, 260 pp.

MEHLHAF Eugen (2017), Kommunen im Finanzausgleich des Grundgesetzes, (= Recht der Steuern und der öffentlichen Finanzordnung / Tax Law and public finance, Bd 13), Nomos, Baden-Baden, 510 pp.

MINISTERIUM FÜR FINANZEN BADEN-WÜRTTEMBERG (2019), (ed.), Die Kommunen und ihre Einnahmen, Stuttgart, 100 pp. (pdf: https://fm.baden-wuerttemberg.de/fileadmin/redaktion/mfm/intern/Publikationen/171214_Steuertipps_Kommunen.pdf)

NESER Karl Heinz (2013), Die Kreisreform in Baden-Württemberg vor 40 Jahren - Geburtsstunde unseres Landkreises in Mosbacher Jahreshaft 23, pp. 196-205

NESER Karl Heinz (2019), Die Landkreise, in FRECH Siegfried, WEBER Reinhold, WEHLING Hans-Georg, WITT Paul (2019) pp. 33-64

OEBBECKE Janbernd (2005) (ed.), Nichtnormative Steuerung in dezentralen Systemen, Steiner, Stuttgart 2005, 402 pp.

PETERS Heinz-Joachim, WITT Paul (2007) (edd.), Verwaltung und Politik: Festschrift für Hans-Jürgen Sperling, Boorberg, Stuttgart, 373 pp.

PFIZER Theodor, WEHLING Hans-Georg (2000³) (edd), Kommunalpolitik in Baden-Württemberg (= Schriften zur politischen Landeskunde Baden-Württembergs 11), Landeszentrale für politische Bildung Baden-Württemberg, Kohlhammer, Stuttgart, 392 pp.

RAUCH Paul (1979), Ausmaß und Auswirkungen der Gebietsreform auf Gemeindebestand, Gemeindegroße und Wohnbevölkerung, in Zeitschrift für Bevölkerungswissenschaft 2, pp. 147-181

REMMERT Barbara, WEHLING Hans-Georg (2012) (edd.), Die Zukunft der kommunalen Selbstverwaltung (= Schriften zur politischen Landeskunde Baden-Württembergs Bd 39), Kohlhammer, Stuttgart, 216 pp.

ROTBURG Konrad von, KÖNIGSBERG Hermann (2019³³) (edd.), Gemeindeordnung Baden-Württemberg: vom 25. Juli 1955 (GBl. S. 129); i.d.F. vom 24. Juli 2000 (GBl. S. 582, ber. S. 698), zuletzt geändert durch Gesetz vom 19. Juni 2018 (GBl. S. 221), Verlag W. Kohlhammer, Stuttgart, X+246 pp.

SCHIMANKE Dieter (1978), Verwaltungsreform in Baden-Württemberg. Verwaltungsinnovation als politisch-administrativer Prozeß (= Schriftenreihe der Deutschen Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer Bd 71), Verlag Duncker & Humblot GmbH, Berlin, 343 pp.

SIEBEL Walter (2004⁴) (ed.), Die europäische Stadt, Suhrkamp Verlag, Frankfurt am Main, 480 pp.

SPANNOWSKY Willy, RUNKEL Peter, GOPPEL Konrad (2018), Raumordnungsgesetz (ROG). Kommentar, 2[^] ediz., C.H. Beck, München, XL+553 pp.

STAATSMINISTERIUM BADEN-WÜRTTEMBERG (1972) (ed.), Dokumentation über die Verwaltungsreform in Baden-Württemberg. Verlag W. Kohlhammer, Band 1, Stuttgart, 857 pp.

STAATSMINISTERIUM BADEN-WÜRTTEMBERG (1976) (ed.), Dokumentation über die Verwaltungsreform in Baden-Württemberg. Verlag W. Kohlhammer, Band 2, Stuttgart, 657 pp.

TRUMPP Eberhard, POKROP Rainer (1994), Der Kreistag in Baden-Württemberg: Handbuch für Kreisräte, 3[^] ediz., Kohlhammer, Stuttgart, 122 pp.

VOGTEIEN Ämter (1975), Landkreise in Baden-Württemberg, Kohlhammer, Stuttgart: Bd 1: Geschichtliche Grundlagen, VIII + 163 pp.; Bd 2: Aufgabengebiete, 406 pp.

WEBER Reinhold (2008⁶), Baden-Württemberg: eine kleine politische Landeskunde, Landeszentrale für politische Bildung Baden-Württemberg, Stuttgart, 127 pp.

- WEHLING Hans-Georg (1989), Politische Partizipation in der Kommunalpolitik, in Archiv für Kommunalwissenschaften (AfK) 1, pp. 110-119
- WEHLING Hans-Georg (1991), "Parteipolitisierung" von lokaler Politik und Verwaltung? Zur Rolle der Parteien in der Kommunalpolitik, in HEINELT Hubert, WOLLMANN Hellmut (1991), pp. 149-166
- WEHLING Hans-Georg (1999a), Besonderheiten der Demokratie auf Gemeindeebene, in ARNIM Hans Herbert von (1999), pp. 91-102
- WEHLING Hans-Georg (1999b), Kommunale Direktwahl zwischen Persönlichkeitswahl und Parteientscheidung (= Arbeitshilfe der Konrad-Adenauer-Stiftung Nr. 4), Konrad-Adenauer-Stiftung e. V., Sankt Augustin, 15 pp.
- WEHLING Hans-Georg (1999c), Wer wird gewählt? Das Auswahlverhalten von Wählerinnen und Wählern bei Kommunalwahlen in Baden-Württemberg, in Der Bürger im Staat 3, pp.180-183
- WEHLING Hans-Georg (2000a), Der Bürgermeister – Rechtsstellung, Sozialprofil, Funktionen, in PFIZER Theodor, WEHLING Hans-Georg (2000), pp. 172-186
- WEHLING Hans-Georg (2000b), Parteien und Vereine, in PFIZER Theodor, WEHLING Hans-Georg (2000), pp. 187-216
- WEHLING Hans-Georg (2004), Landräte in Baden-Württemberg, in BRINK Stefan, WOLFF Heinrich Amadeus (2004), pp. 429-445
- WEHLING Hans-Georg (2010a), Rat und Bürgermeister in der deutschen Kommunalpolitik, in KOST Andreas, WEHLING Hans-Georg (2010), pp. 353-366
- WEHLING Hans-Georg (2010b), Kommunalpolitik in Baden-Württemberg, in KOST Andreas, WEHLING Hans Georg (2010), pp. 23-40
- WEHLING Hans-Georg (2015), Die kommunale Gebietsreform der 1970er-Jahre in Baden-Württemberg, in GASSERT Philipp (2015), pp. 137-155
- WEHLING Hans-Georg (2018²) Bürgermeister in Baden-Württemberg. Zum wissenschaftlichen und politischen Stellenwert der Studie über "Abwahlen", in KERN Timm (2018²) pp.7-9
- WEHLING Hans-Georg (2019), Kommunalpolitik in Baden-Württemberg, in FRECH Siegfried, WEBER Reinhold, WEHLING Hans-Georg, WITT Paul (2019), pp. 9-32
- WEHLING Hans-Georg, SIEWERT Hans-Jörg (1984¹-1987²), Der Bürgermeister in Baden-Württemberg, Eine Monographie [Theodor Eschenburg zum 80. Geburtstag am 24.10.1984], Kohlhammer, 177 pp.
- WITT Paul (2003), Bürgermeister in Baden-Württemberg: eine Dokumentation über ein attraktives Berufsfeld, in FACHHOCHSCHULE KEHL HOCHSCHULE FÜR ÖFFENTLICHE VERWALTUNG (2003), pp. 77-100
- WITT Paul (2006), Gedanken zur Entwicklung des Bürgermeisterberufs in Baden-Württemberg, in Die Gemeinde, BWGZ. Gemeindetag Baden-Württemberg, Stuttgart, pp. 759-764
- WITT Paul (2007), Der Beruf der Bürgermeisterin / des Bürgermeisters: eine Chance für Diplom-Verwaltungswirte (FH), in PETERS Heinz-Joachim, WITT Paul (2007), pp. 48-63
- WITT Paul (2009a), Unterschiedliche Kommunalverfassungen bringen unterschiedliche "Bürgermeister-Typen" zustande, in BÖNDERS Thomas (2009), pp. 345-356
- WITT Paul (2009b), Verwaltungsreform des Landes Baden-Württemberg und Reformen auf kommunaler Ebene, FRECH Siegfried, WEBER Reinhold (2009), pp. 105-131
- WITT Paul (2009c) (edd.), Wer sind die Gemeinderäte in Baden-Württemberg? : Im Schatten der Politik – Studie zur Situation der Gemeinderäte in Baden-Württemberg; praxisorientiertes Projekt mit Studierenden des Wirtschaftszweiges der Hochschule für öffentliche Verwaltung Kehl, Hochschule

Kehl, Kehl, 87 pp. (http://www.hs-kehl.de/fileadmin/hsk/Forschung/Dokumente/PDF/Studie_Gemeinderatsbefragung.pdf)

WITT Paul (2012) Position und Situation der Gemeinderäte in Baden-Württemberg: wer gewählt wird, in REMMERT Barbara (2012), pp 90-116

WITT Paul (2013), Erfolgs- und Misserfolgskriterien bei Bürgermeister- und Oberbürgermeisterwahlen in Baden-Württemberg, in KEGELMANN Jürgen, MARTENS Kay-Uwe (2013), pp. 34–355

WITT Paul (2014²) Die Verwaltungsreform des Landes Baden-Württemberg und Reformen auf kommunaler Ebene, in FRECH Siegfried, WEBER Reinhold (2014²), pp. 106-133

WITT Paul (2016a) (ed.), Karrierechance Bürgermeister: Leitfaden für die erfolgreiche Kandidatur, Richard Boorberg Verlag, Stuttgart, 296 pp.

WITT Paul (2016b), Wohin entwickelt sich der Beruf der Bürgermeisterin/des Bürgermeisters in der Zukunft. In: WITT Paul (2016a), pp.189-204

WITT Paul (2019), Der Verwaltungsaufbau des Landes Baden-Württemberg, das Personal des Landes und der Kommunen sowie dessen Ausbildung, in FRECH Siegfried, WEBER Reinhold, WEHLING Hans-Georg, WITT Paul (2019), pp. 111-125

WITT Paul, DREHER Christoph (2003), Die Gemeindegebietsreform in Baden-Württemberg, in Die Gemeinde, BWGZ. Gemeindetag Baden-Württemberg, Stuttgart, pp. 214-219

WOLLMANN Hellmut (1991), Entwicklungslinien lokaler Politikforschung – Reaktionen auf oder Antizipation von sozio-ökonomischen Entwicklungen?, in HEINELT Hubert, WOLLMANN Hellmut (1991), pp. 15-30

WOLLMANN Hellmut (1999²), Kommunalpolitik – zu neuen (direkt)demokratischen Ufern?, in WOLLMANN Hellmut, ROTH Roland 1999², pp. 37-49

WOLLMANN, Hellmut (2004), Wird der deutsche Typus kommunaler Selbstverwaltung den Druck von EU-Liberalisierung, New Public Management und Finanzkrise überleben?, in SIEBEL Walter (2004⁴), pp. 359-372

WOLLMANN Hellmut (2005), Neue Handlungsansätze im Zusammenwirken von Kommunen, Bürgern, gesellschaftlichen und Markt-Akteuren in Großbritannien, Frankreich und Schweden. Was kann hieraus für Deutschland gelernt werden?, in HAUS Michael, 2005a, pp.256-284

ZERR Michael (2005), Bürgermeister im Kreistag: empirische Untersuchung am Beispiel Baden-Württemberg (= Schriftenreihe Kommunalrecht – Kommunalverwaltung, Bd 47), Nomos, Baden-Baden, 290 pp.

Sitografia sul caso francese

https://www.persee.fr/doc/arcpa_0000-0000_1878_num_10_1_4029_t1_0564_0000_4.countrymeters.info/fr/France.

http://www.comuniverso.it/index.cfm?Comuni_per_regione&menu=150.

https://www.150anni.it/webi/_file/documenti/province/Le%20origini%20dell'ordinamento%20comunale%20e%20provinciale/A4Originidoc2.pdf.

<http://www.lombardiabeniculturali.it/istituzioni/storia/?unita=04.02>.

https://www.collectivites-locales.gouv.fr/files/files/statistiques/brochures/les_cl_en_chiffres_2018.pdf.

<https://www.collectivites-locales.gouv.fr/competences>.

<http://www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/institutions/collectivites-territoriales/apparition-collectivites-territoriales/quelles-sont-innovations-reforme-2010.html>.

<https://www.collectivites-locales.gouv.fr/decentralisation>.

<https://www.banatic.interieur.gouv.fr/V5/recherche-de-groupements/fiche-raison-sociale.php?siren=200030195>.

<http://hal.univ-grenoble-alpes.fr/hal-01151077>.

<https://insee.fr/fr/metadonnees/definition/c1361>.

<http://www.lagazettedescommunes.com/580943/le-gouvernement-planche-sur-un-retour-de-lalsace/>.

<http://www.lagazettedescommunes.com/391310/decryptage-de-la-loi-notre/>.

<https://www.insee.fr/fr/information/2549968>.

https://www.auvergne-rhone-alpes.cci.fr/sites/default/files/fichier_telechargement/economie-2018-cc-auvergne-rhone-alpes-an.pdf.

<https://www.insee.fr/fr/statistiques/2121840>.

<https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/submitViewTableAction.do>.

<https://ec.europa.eu/growth/tools-databases/regional-innovation-monitor/base-profile/auvergne-%E2%80%93-rh%C3%B4ne-alpes>.

https://www.businessfrance.fr/Media/Production/PROCOM/Bilan_int_INVEST_UK-BD%202018.pdf.

https://www.auvergne-rhone-alpes.cci.fr/sites/default/files/fichier_telechargement/economie-2018-cc-auvergne-rhone-alpes-an.pdf.

<https://comersis.fr/competences.php?epci=200046977>.

<https://comersis.fr/competences.php?epci=200040715>.

<https://comersis.fr/competences.php?epci=244200770>.

<https://comersis.fr/competences.php?epci=246300701>.

<https://comersis.fr/epci.php?epci=200031953>.

https://www.banatic.interieur.gouv.fr/V5/tableaux-synthese/tableaux-synthese.php#dial_tab_synth.

<https://drees.solidarites-sante.gouv.fr/IMG/pdf/dss56.pdf>.

Sitografia sul caso tedesco

Badische Landesbibliothek: <https://www.blb-karlsruhe.de/>
Bundesakademie für öffentliche Verwaltung im Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat: https://www.bakoev.bund.de/DE/00_Startseite/startseite_node.html
Bundesregierung: <https://www.bundesregierung.de/breg-de>
DBB Beamtebund und Tarifunion: <https://www.dbb.de/>
Deutscher Landkreistag: <https://www.landkreistag.de/>
Deutscher Städtetag: <http://www.staedtetag.de/>
Deutscher Städte- und Gemeindebund: <https://www.dstgb.de/dstgb/Homepage/>
Gemeindetag Baden-Württemberg: <https://www.gemeindetag-bw.de/>
Geoportal-Raumordnung Baden-Württemberg: <https://www.geoportal-raumordnung-bw.de/>
Gesetze im internet, Bundesamt für Justiz: <https://www.gesetze-im-internet.de/>
Hochschule für öffentliche Verwaltung Kehl: <http://www.hs-kehl.de/>
Hochschule für öffentliche Verwaltung und Finanzen Ludwigsburg: <https://www.hs-ludwigsburg.de/>
Juris. Das Rechtsportal: <https://www.juris.de/jportal/index.jsp>
Kreisnavigator Deutscher Landkreistag: <http://www.kreisnavigator.de/>
Landesamt für Geoinformation und Landentwicklung: <https://www.lgl-bw.de/lgl-internet/opencms/de/index.html>
Landesarchiv Baden-Württemberg: <https://www.landearchiv-bw.de/web>
Landeskundliches Informationssystem Baden-Württemberg: <https://www.leo-bw.de/>
Landesrecht Baden-Württemberg: <http://www.landesrecht-bw.de/jportal/portal/page/bsbawueprod.psm1>
Landesregierung Baden-Württemberg: <https://www.baden-wuerttemberg.de/>
Landeszentrale für politische Bildung Baden-Württemberg: <https://www.lpb-bw.de/>
Landeskunde Baden-Württemberg (Landeszentrale für politische Bildung Baden-Württemberg). <https://www.landeskunde-baden-wuerttemberg.de/>
Landkreistag Baden-Württemberg: <http://www.landkreistag-bw.de/index/>
Landkreistag Baden-Württemberg: <https://www.landtag-bw.de/home.html>
Rat der Gemeinden und Regionen Europas/Deutsche Sektion: <https://www.rgre.de/>
Städtetag Baden-Württemberg: <https://www.staedtetag-bw.de/>
Statistische Ämter des Bundes und der Länder, Portal: <https://www.statistikportal.de/de/statistische-aemter>
Wikipedia Portal, Deutschland: <https://de.wikipedia.org/wiki/Portal:Deutschland>

Allegato statistico sul caso francese

Tabella 1 - Numero di Comuni e popolazione comunale media in Francia.
Anni 1999-2019

Anno	N. comuni	Pop. Media
1999	36.565	1600
2000	36.566	1610
2001	36.563	1621
2002	36.565	1632
2003	36.564	1644
2004	36.568	1655
2005	36.570	1667
2006	36.571	1679
2007	36.569	1690
2008	36.569	1699
2009	36.570	1708
2010	36.570	1716
2011	36.568	1725
2012	36.571	1733
2013	36.552	1743
2014	36.552	1752
2015	36.529	1760
2016	35.756	1803
2017	35.287	1831
2018	35.228	1837
2019	34.841	1860

Fonte dati: INSEE

Tabella 2 - Quota di Comuni e relativa popolazione per classe demografica in Francia.
1° gennaio 2019

Abitanti	% Comuni	% Popolazione
< 500	52,6%	6,2%
500-2.000	32,1%	16,6%
2.000-5.000	9,0%	14,7%
5.000-10.000	3,4%	12,3%
10.000-20.000	1,5%	11,0%
20.000 - 50.000	1,0%	15,5%
50.000 - 100.000	0,2%	8,4%
> 100.000	0,1%	15,2%

Fonte dati: Direction Générale des Collectivités Locales

Tabella 3 - Numero di fusioni in Francia.
Anni 2012-2019

Anno	N. Comuni "fusi"	N. fusioni (comuni nuovi)
2012	2	1
2013	29	10
2014	2	1
2015	37	13
2016	1.085	317
2017	661	200
2018	96	37
2019	626	239
Totale(*)	2538	774

(*)il totale non corrisponde alla somma a causa delle *surfusions* ossia delle fusioni comprendenti comuni già sorti da fusioni precedenti.

Fonte dati: Direction Générale des Collectivités Locales

Tabella 4 - Forme di collaborazione intercomunale in Francia.
Anni 2007-2019

Natura giuridica	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Metropoli di Lione									1	1	1	1	1
Metropoli						1	1	1	11	13	14	21	21
Comunità Urbane (CU)	14	14	16	16	16	15	15	15	9	11	15	11	13
Comunità d'Agglomerato (CA)	169	171	174	181	191	202	213	222	226	196	219	222	223
Comunità di Comuni (CC)	2.368	2.387	2.406	2.409	2.387	2.358	2.223	1.903	1.884	1.842	1.018	1.009	1.000
Sindacati di aggregazione nuova (SAN)	5	5	5	5	5	5	4	4	3				
Totale	2.556	2.577	2.601	2.611	2.599	2.581	2.456	2.145	2.134	2.063	1.267	1.264	1.258
Natura giuridica	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Sindacati Intercomunali a vocaz. Unica (SIVU)	11 843	11 708	11 165	10 780	10 474	10 181	9 721	8 965	8 392	7 992	7 384	6 714	5 589
Sindacati Intercomunali a vocaz. multipla(SIVOM)	1 466	1 444	1 442	1 393	1 361	1 344	1 305	1 233	1 185	1 149	1 085	1 010	1 346
Totale	13 309	13 152	12 607	12 173	11 835	11 525	11 026	10 198	9 577	9 141	8 469	7 724	6 935
Natura giuridica	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Sindacati misti chiusi (SMF)	1 829	1 966	2 088	2 194	2 263	2 279	2 287	2 224	2 100	2 046	1 889	1 856	1 927
Sindacati misti aperti (SMO)	931	981	975	999	993	977	978	961	925	933	905	863	833
Poli metropolitani						1	8	9	9	12	14	19	26
PETR									59	91	90	112	121
Totale	2 760	2 947	3 063	3 193	3 256	3 257	3 273	3 194	3 093	3 082	2 898	2 850	2 907

Fonte: Direction Générale des Collectivités Locales

Tabella 5 - Forme di collaborazione intercomunale in Alvernia-Rodano-Alpi
Anni 2007-2019

Natura giuridica	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Metropoli di Lione									1	1	1	1	1
Metropoli									1	1	1	3	3
Comunità urbane	1	1	1	1	1	1	1	1		1	2		
Comunità d'agglomerato	18	19	19	21	22	22	22	23	22	22	25	27	28
Comunità di Comuni	314	313	309	316	316	312	308	261	261	259	138	135	132
Totale EPCI	333	333	329	338	339	335	331	285	285	284	167	166	164
sindacati intercomunali a vocazione unica	1112	1125	1041	1006	975	936	870	791	743	703	654	601	536
sindacati intercomunali a vocazione multipla	244	242	263	249	236	236	222	216	204	196	191	176	180
sindacati misti (compresi poli metrop. e PETR)	373	397	397	418	443	442	449	446	431	426	405	375	372
Totale sindacati	1729	1764	1701	1673	1654	1614	1541	1453	1378	1325	1250	1152	1088

Fonte:BaNatIC

Tabella 6 - Forme di raggruppamento intercomunale in Alvernia-Rodano-Alpi.
1° luglio 2019

Tipo	Numero	Pop. Media	N. medio comuni membri	N. medio competenze esercitate
Metropoli	3	385.232	41	57
Comunità urbane	0	-		
Comunità d'agglomerato	28	90.289	39	40
Comunità di Comuni	132	22.774	21	24
Metropoli di Lione	1	1.400.134	59	40
Tot. EPCI a fiscalità propria	164	49.330	24	27
Sindacati intercomunali a vocazione unica	536	19.187	9	1
Sindacati intercomunali a vocazione multipla	180	13.043	9	3
Sindacati misti	366	171.173	16	2
Poli metropolitani	3	932.746		3
Poli di equilibrio territoriali e rurale (PETR)	3	210.212		3
Tot. Sindacati	1088	72.352		

Fonte:BaNatIC

Tabella 7 - Dipendenti della Funzione Pubblica per comparto in Francia (in migliaia).
Anno 2017

Comparto	N. dipendenti	% (tot. Funzione Pubblica=100)	% (tot. Enti territoriali =100)
Enti territoriali (FPT)	1.970.000	34,8%	
Comuni	1.197.000	21,1%	60,8%
EPCI	327.800	5,8%	16,6%
Dipartimenti	356.000	6,3%	18,1%
Regioni	89.200	1,6%	4,5%
Stato (FPE)	2.507.100	44,3%	
Sanità (FPH)	1.187.700	21,0%	
Funzione pubblica (FP)	5.664.800	100,0%	

Fonte dati: Direction Générale des Collectivités Locales

Tabella 8 - N. effettivi della Funzione Pubblica Territoriale per livello di Governo in Francia.
31 dicembre 2017

Livello	N. effettivi
Comunale	1.188.300
Intercomunale	327.800
Dipartimentale	356.000
Regionale	89.200
Altri enti pubblici locali	8.700
Tot. Enti territoriali	1.970.000

Fonte dati: Direction Générale des Collectivités Locales

Tabella 9 - Dipendenti della Funzione Pubblica Territoriale per livello di governo in Alvernia-Rodano-Alpi.
31 dicembre 2017

Livello di governo	N. dipendenti	%
Regionale e dipartimentale	45.677	20,8%
Comunale	173.923	79,2%
Totali	219.600	100,0%

Fonte dati: INSEE

Fonte: Direction Générale de l'Administration et de la Fonction Publique

Allegato statistico sul caso tedesco

Figura 1: Le Regionalverbände nel Baden-Württemberg



Fonte: Wirtschaftsministerium Baden-Württemberg

Figura 2: Le suddivisioni amministrative del territorio del Baden-Württemberg



Fonte: Landesamt für Geoinformation und Landentwicklung, Open Data

Tabella 10 - Suddivisione amministrativa comparata di Germania e Italia (2018)

LIVELLO CLASSIFICAZIONE NUTS	GERMANIA	ITALIA
NUTS 2	16 <i>Bundesländer</i> (di cui 3 <i>Stadtstaaten</i>)	20 Regioni
NUTS 3	402 <i>Kreise</i> (di cui 107 <i>kreisfreie Städte</i>)	102 Province (di cui 14 Aree metropolitane)
NUTS 4	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)

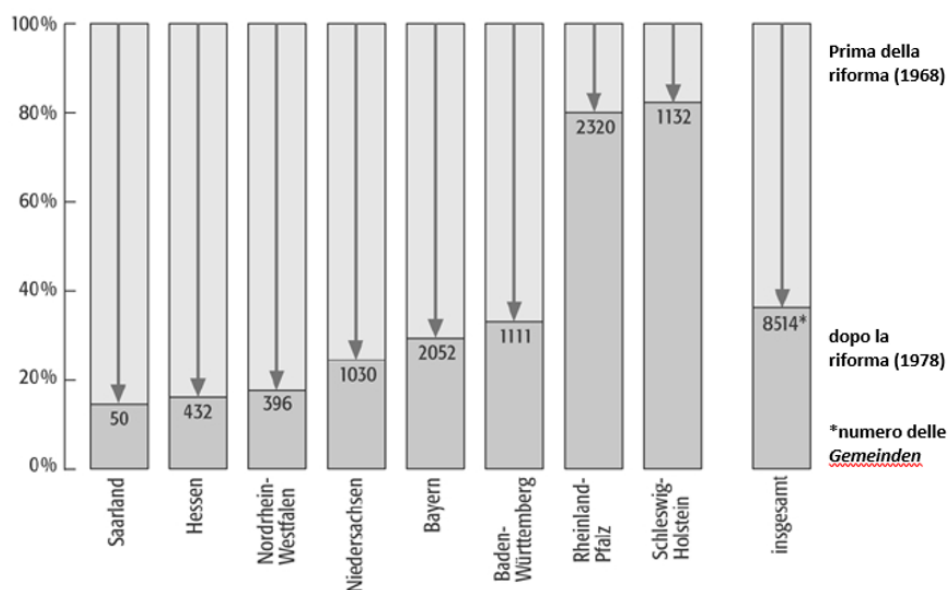
Fonte: elaborazione propria, su dati Statistische Bundesamt e Istat

Tabella 11 - Evoluzione del numero complessivo delle istituzioni dell'autogoverno (nei singoli *Flächenländer* e in totale) nel periodo fra il 30 giugno 2002 e il 30 giugno 2014

	Baden-Württemberg	Bayern	Brandenburg	Hessen	Mecklenburg-Vorpommern	Niedersachsen	Nordrhein-Westfalen	Rheinland-Pfalz	Saarland	Sachsen	Sachsen-Anhalt	Schleswig-Holstein	Thüringen	FLÄCHENLÄNDER
30.6.2002	1.148	2.134	1.144	448	1.109	1.201	430	2.494	58	684	1.405	1.259	1.129	14.643
30.6.2003	1.148	2.134	1.017	448	1.100	1.201	430	2.493	58	670	1.374	1.254	1.117	14.444
30.6.2004	1.148	2.134	504	448	994	1.201	430	2.494	58	657	1.320	1.254	1.106	13.748
30.6.2005	1.149	2.134	489	448	942	1.201	430	2.494	58	548	1.187	1.253	1.106	13.439
30.6.2006	1.148	2.134	488	448	942	1.203	430	2.494	58	544	1.161	1.252	1.098	13.400
30.6.2007	1.147	2.134	488	448	940	1.202	430	2.494	58	538	1.154	1.247	1.098	13.378
30.6.2008	1.147	2.134	488	448	940	1.202	430	2.494	58	530	1.117	1.217	1.072	13.277
30.6.2009	1.140	2.134	486	448	931	1.200	430	2.493	58	510	1.047	1.214	1.058	13.149
30.6.2010	1.140	2.134	486	448	904	1.199	430	2.494	58	504	382	1.214	1.053	12.446
30.6.2011	1.139	2.134	486	448	898	1.196	430	2.494	58	488	248	1.214	1.043	12.276
30.6.2012	1.138	2.134	486	448	868	1.177	430	2.493	58	476	249	1.212	1.003	12.172
30.6.2013	1.138	2.134	485	448	864	1.171	430	2.492	58	455	252	1.206	970	12.103
30.6.2014	1.138	2.134	484	448	839	1.155	430	2.480	58	449	247	1.206	935	12.003

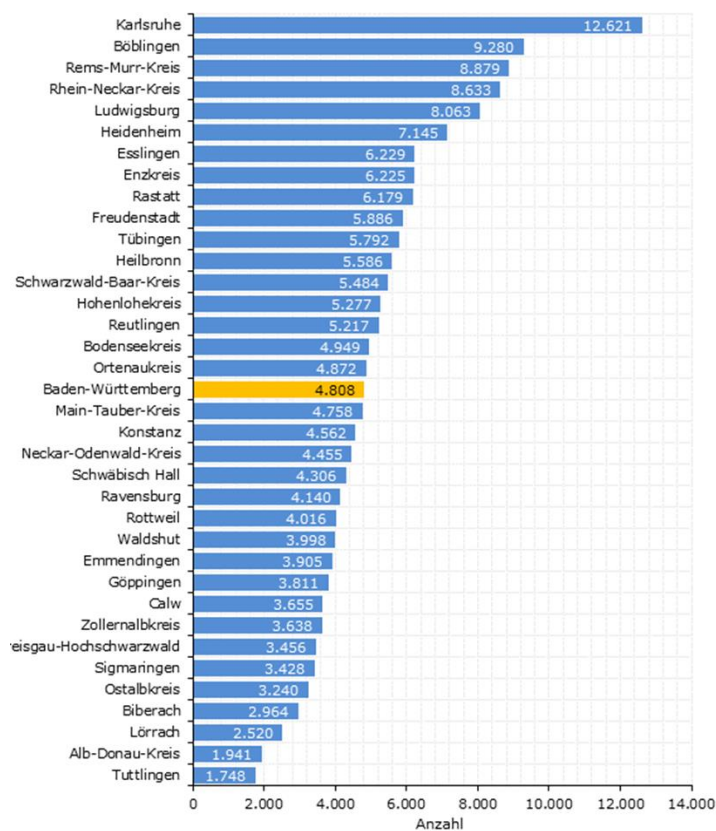
Fonte: elaborazione HaushaltsSteuerung.de su dati Statistisches Bundesamt

Figura 3 – Impatto degli accorpamenti delle Gemeinden avvenuti nel quadro delle riforme dei sistemi di amministrazione locale della Repubblica Federale Tedesca fra gli anni '60 e '70: numero delle Gemeinden nei singoli Flächenländer prima delle riforme (1968) e dopo (1978)



Fonte: Spektrum.de, elaborazione su dati ufficiali

Figura 4 - Popolazione media di una Gemeinde nei Landkreise del Baden-Württemberg (al 30 settembre 2018)



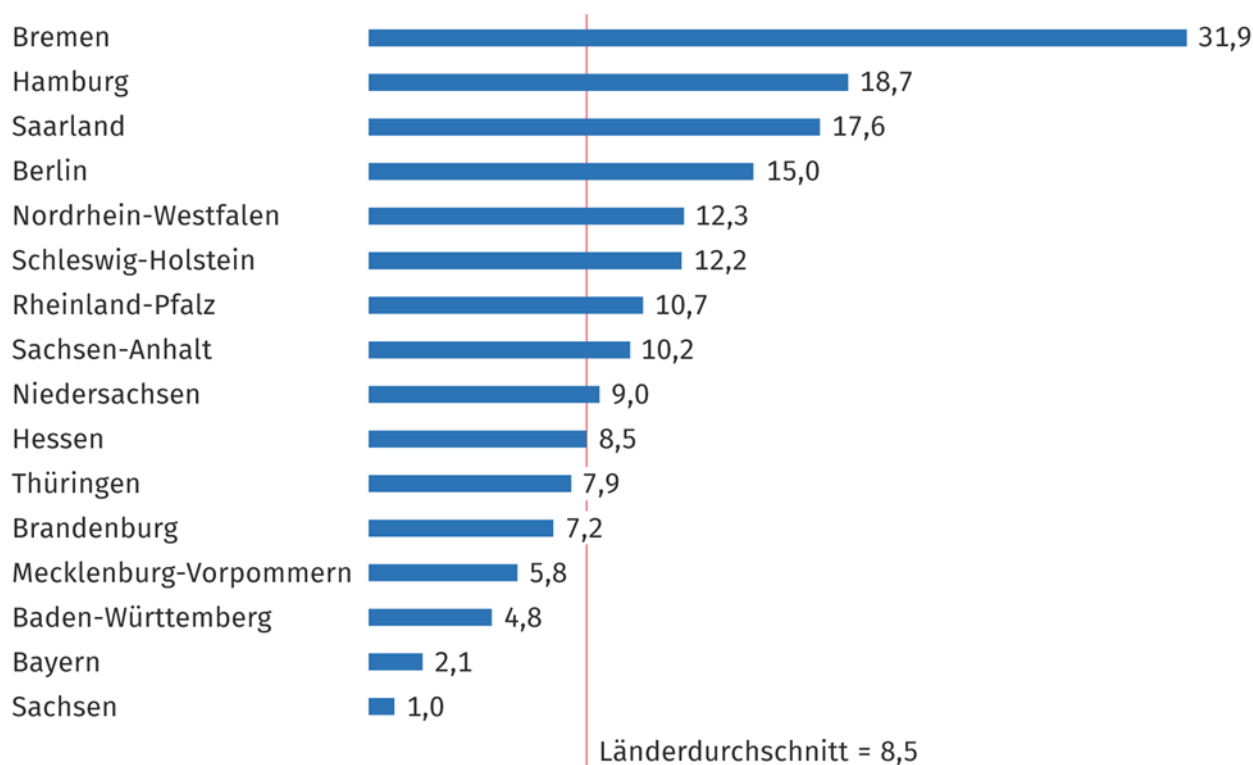
Fonte: Statistisches Landesamt Baden-Württemberg

Tabella 12: 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

Figura 11 - Confronto fra l'indebitamento (dato per abitante, in migliaia di euro) del Land e delle istituzioni dell'autogoverno del Baden-Württemberg e quello degli altri Länder e delle rispettive istituzioni dell'autogoverno (al 31 dicembre 2018). La linea rossa indica la media tra i Länder.



Fonte: Statistisches Bundesamt - Destatis

Tabella 13 - Dipendenti pubblici in servizio alla data del 30.6.2016 divisi per amministrazione di appartenenza, secondo i Bundesländer.

Land	Totale	Bund	Länder	Selbst- verwaltung	Sicurezza sociale
Baden-Württemberg	622.210	35.335	313.380	232.085	41.410
Baviera	746.645	68.025	347.070	278.685	52.865
Berlino	269.180	40.230	196.125	–	32.830
Brandeburgo	133.475	16.770	58.345	47.360	11.000
Brema	40.110	3.465	32.115	50	4.480
Amburgo	120.185	13.015	91.215	–	15.955
Assia	335.715	33.555	167.065	112.645	22.445
Meclenburg- Pomerania Anter.	95.840	17.045	44.315	25.570	8.910
Bassa Sassonia	446.555	62.890	213.540	138.200	31.930
Renania sett. –Vestfalia	946.175	89.255	447.370	332.435	76.110
Renania-Palatinato	239.510	31.690	115.420	76.395	16.005
Saar	55.880	4.720	29.775	16.235	5.150
Sassonia	218.315	13.265	112.310	73.835	18.900
Sassonia-Anhalt	125.815	9.250	60.395	46.015	10.155
Schleswig-Holstein	160.125	28.500	73.360	47.415	10.810
Turingia	119.730	8.965	62.220	37.440	11.100
All'estero	13.550	13.470	80	–	–
Totale	4.689.020	489.460	2.364.095	1.464.410	371.055

Fonte: DBB Beamtenbund und Tarifunion, 2018

Tabella 14 - Evoluzione dei trasferimenti (dati in milioni di euro) nell'ambito della Kommunalen Finanzausgleich nel Baden-Württemberg tra il 2010 e il 2017 e tra il 2017 e il 2018.

Tipo di trasferimento	2018	2017	2010
Trasferimenti sulla base del numero degli abitanti	7.340	6.725	4.357
Altri trasferimenti, turismo, formazione per il personale dell'amministrazione	705	656	572
Perequazione per i servizi scolastici	1.162	1.149	918
Perequazione per i servizi sociali	105	93	106
Perequazione per i servizi di trasporto (strade, trasporti pubblici)	200	199	205
Perequazione per i servizi alle famiglie	491	475	424
Perequazione per l'assistenza ai bambini	1.461	1.353	512
Perequazione per i servizi all'integrazione (dal 2017)	101	101	-
TOTALE	11.565	10.751	7.094

Fonte: Statistische Landesamt Baden-Württemberg

