

ANNO 154°

NUOVA ANTOLOGIA

Rivista di lettere, scienze ed arti

Serie trimestrale fondata da
GIOVANNI SPADOLINI

Ottobre-Dicembre 2019

Vol. 623 - Fasc. 2292



EDIZIONI POLISTAMPA

La rivista è edita dalla «Fondazione Spadolini Nuova Antologia» – costituita con decreto del Presidente della Repubblica, Sandro Pertini, il 23 luglio 1980, erede universale di Giovanni Spadolini, fondatore e presidente a vita – al fine di «garantire attraverso la continuità della testata, senza fine di lucro, la pubblicazione della rivista Nuova Antologia, che nel suo arco di vita più che secolare riassume la nascita, l'evoluzione, le conquiste, il travaglio, le sconfitte e le riprese della nazione italiana, nel suo inscindibile nesso coi liberi ordinamenti» (ex art. 2 dello Statuto della Fondazione).

Comitato dei Garanti:

GIULIANO AMATO, PIERLUIGI CIOCCA, CLAUDIO MAGRIS, ANTONIO PAOLUCCI

Direttore responsabile: COSIMO CECCUTI

Comitato di redazione:

AGLAIA PAOLETTI LANGÉ (caporedattrice),
CATERINA CECCUTI,
ALESSANDRO MONGATTI, GABRIELE PAOLINI, MARIA ROMITO,
GIOVANNI ZANFARINO

Responsabile della redazione romana:

GIORGIO GIOVANNETTI

FONDAZIONE SPADOLINI NUOVA ANTOLOGIA
Via Pian de' Giullari 139 - 50125 Firenze
fondazione@nuovaantologia.it - www.nuovaantologia.it

Registrazione Tribunale di Firenze n. 3117 del 24/3/1985

Prezzo del presente fascicolo € 16,50 - Estero € 21,00
Abbonamento 2019: Italia € 59,00 - Estero € 74,00

I versamenti possono essere effettuati

su conto corrente postale n. 25986506 intestato a: Polistampa s.a.s.
causale: Abbonamento a Nuova Antologia 2019
(con indirizzo completo di chi riceverà i fascicoli)

su conto corrente bancario IBAN: IT95J030690291700000007135
intestato a: Polistampa s.a.s.
causale: Abbonamento a Nuova Antologia 2019
(con indirizzo completo di chi riceverà i fascicoli)

Garanzia di riservatezza per gli abbonati

Nel rispetto di quanto stabilito dalla Legge 675/96 “norme di tutela della privacy”, l'editore garantisce la massima riservatezza dei dati forniti dagli abbonati che potranno richiedere gratuitamente la rettifica o la cancellazione scrivendo al responsabile dati di Polistampa s.a.s. Le informazioni inserite nella banca dati elettronica Polistampa s.a.s. verranno utilizzate per inviare agli abbonati aggiornamenti sulle iniziative della Fondazione Spadolini – Nuova Antologia.

EDIZIONI POLISTAMPA
Via Livorno, 8/32 - 50142 Firenze - Tel. 055 737871
info@polistampa.com - www.polistampa.com

S O M M A R I O

Gabriele Paolini, <i>Rodolico e Spadolini: due generazioni di storici unite dalla passione per Carducci</i>	5
<i>La caduta del Muro di Berlino trent'anni dopo</i>	
Giovanni Canzio, <i>La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e il dialogo tra le Corti</i>	17
1. "Più Europa!", p. 17; 2. L'internazionalizzazione dei diritti della persona, il ruolo delle giurisdizioni e il "dialogo fra le Corti", p. 18; 3. Le tecniche della disapplicazione, dell'interpretazione conforme e del rinvio pregiudiziale, p. 19; 4. La Carta dei diritti fondamentali e il diritto dell'Unione Europea, p. 21; 5. Verso un nuovo "ius commune" europeo?, p. 22.	
Cosimo Risi, <i>Dalla caduta del Muro al collasso dell'Unione Sovietica: la storia breve che chiude il secolo breve</i>	23
Andrea Manzella, <i>Spadolini presidente del Consiglio</i>	28
Paolo Glisenti, <i>La Bellezza unisce le Persone</i>	34
Alberto Mattiacci, <i>L'uomo nuovo e gli antichi bisogni</i>	38
Il ritorno di un grande classico, p. 38; La muta della pelle, p. 39; Mass market, addio!, p. 39; Nel frattempo la mente umana..., p. 40; Disintermediazione o nuova intermediazione?, p. 42.	
Paolo Bagnoli, <i>Pensare il Socialismo</i>	44
Pietro Masci, <i>Il sistema Politico-Elettorale: proporzionale e maggioritario</i>	49
Introduzione e sommario, p. 49; 1. Sistemi Elettorali: Maggioritario e Proporzionale, p. 50; 2. Gli Stati Uniti, p. 52; 3. È possibile la Dittatura della Minoranza?, p. 60; 4. Rinviare il Processo Democratico, p. 65; 5. Rappresentatività e Governabilità, p. 67; 6. Analogie e Differenze: Stati Uniti, Italia, Francia e Germania, p. 70; 7. Conclusioni, p. 71.	
Sandro Rogari, <i>La fortuna di Leopoldo Franchetti nella storiografia italiana</i> ..	77
Massimo Balducci, <i>La provincia tra regione e organismi di cooperazione comunale: spunti di analisi comparata</i>	90
<i>I paradossi del dipartimento in Francia: storicamente consolidato ma contestato, potenziato e in crisi</i> , di Robert Hertzog	92
1. Il dipartimento, componente essenziale del sistema istituzionale francese, p. 95; 2. Abolire o riformare il dipartimento?, p. 104.	
<i>Il distretto: la collectivité sovracomunale tedesca</i> , di Ewald Eisenberg	108
1. Il distretto: ente pubblico tedesco specifico delle collettività locali, p. 108; 2. Distretto e comune, p. 111; 3. Funzioni del Distretto (Kreis), p. 111; 4. Organi e funzionamento del Distretto (Kreis), p. 113; 5. Recenti riforme del sistema dei Distretti (Kreise), p. 114; 6. Le finanze dei Kreise, p. 116.	
Aldo A. Mola, <i>La catena di comando nella Grande Guerra</i>	118
Le fonti per una storia "a parti intere", p. 118; Una Vittoria ancora poco "sentita", p. 119; Governo, militari e re, p. 120; La continuità Cadorna-Diaz, p. 124.	
Ermanno Paccagnini, <i>Narrazioni tra emarginazione, eccentricità, bizzarria e follia</i>	126
Arnaldo Bruni, <i>«Con il passare degli anni». Per Pina Sergi Ragionieri (1926-2019)</i>	143
Stefano Folli, <i>Diario politico</i>	158
Jacopo Capanna: <i>per il cinema ho fatto follie</i> , a cura di Caterina Ceccuti	172
Giuseppe Pennisi, <i>Cento anni visti da Salisburgo</i>	179
Introduzione, p. 179; Il Festival come investimento economico, p. 181; I primi decenni del	

Festival, p. 183; La rinascita negli anni del «miracolo economico», p. 185; Il trentennio von Karajan, p. 187; La nuova Salisburgo del dopo-Karajan, p. 189; Il programma del centenario, p. 193; Conclusioni, p. 194.	
Francesco Gurrieri, <i>Una sede monumentale per la Fondazione Zeffirelli</i>	196
I progetti di Pier Francesco Silvani, p. 199; Dall'intervento di Giovacchino Fortini a quello di Zanobi Del Rosso (1730-1776), p. 199.	
Giancarlo Tartaglia, <i>Vincenzo Calace e il ritorno della libertà di stampa</i>	202
Eugenio Guccione, <i>Medici siciliani al seguito di Giuseppe Garibaldi</i>	220
1. Le fonti bibliografiche, p. 220; 2. Un cospiratore con il bisturi, p. 222; 3. Il chirurgo con «mano leggera e benefica», p. 224; 4. Attratti dal carisma del maestro, p. 225; 5. Schiere di ausiliari e di... ausiliarie, p. 228.	
Alessandro Sonetti, <i>La città di Colonia a Livorno</i>	230
Premessa, p. 230; Livorno, un emporio internazionale a cavallo tra i secoli XVII e XVIII, p. 231; La Città di Colonia a Livorno, p. 233; Gerhard Michael Jabach, p. 234; I Cataloghi, p. 239.	
Antonio Motta, <i>Gargano negli occhi: pensieri di un flâneur</i>	250
Paola Paciscopi, <i>Gabriele D'Annunzio e Liane De Pougy</i>	270
Maurizio Naldini, <i>Happy hour nel deserto, la Namibia</i>	281
Gianfranco Ravasi, <i>Una voce dal rovelto ardente</i>	289
Renzo Ricchi, <i>La porta del silenzio - I</i>	294
Angelo Gaccione, <i>Tuoldo profeta e poeta inquieto</i>	294
Francesco Tei, <i>La poesia come intervento sulla storia</i>	297
Enzo Scotto Lavina, <i>Guido Carandini, l'intellettuale che amava la terra</i>	322
Corrado Pestelli, <i>Scientismo e antihegelismo in un carteggio di Timpanaro</i>	324
Claudio Giulio Anta, <i>Albert Einstein e la galassia del pacifismo</i>	334
1. La Grande Guerra: uno spartiacque del suo impegno politico, p. 334; 2. Nuovi totalitarismi all'orizzonte, p. 339; 3. L'era atomica e la necessità di un governo mondiale, p. 343; 4. Un pacifismo pragmatico con varie sfumature, p. 347.	
Elio Providenti, <i>La lanterninosofia</i>	349
1. Prologo in cielo, p. 349; 2. Cosmogonia, p. 353; 3. Logica ed Etica, p. 358; 4. Il relativismo assoluto, p. 360; 5. L'estetica dell'umorismo, p. 362; 6. Il piacere della storia, p. 364.	
RASSEGNE	366
Cosimo Ceccuti, <i>L'Italia monarchica nel pensiero di Domenico Fisichella</i> , p. 366; Alessandro Ricchi, <i>Un Rinascimento Europeo è possibile</i> , p. 369; Isabella Ceccuti, <i>"Io qui sottoscritto"...</i> , p. 376.	
RECENSIONI	378
Dino Pieraccioni, <i>Profili e ricordi</i> , di Paolo Vian, p. 378; Emanuele Pellegrini, <i>Storico dell'arte e uomo politico. Profilo biografico di Carlo Ludovico Ragghianti</i> , di Maria Donata Spadolini, p. 380; Susy Mariniello, <i>Una pedagogia per il sorriso. Appunti di una maestra ospedaliera</i> , di Andrea Mucci, p. 387.	
<i>L'avvisatore librario</i> , di Aglaia Paoletti Langé	389

LA PROVINCIA TRA REGIONE E ORGANISMI DI COOPERAZIONE COMUNALE: SPUNTI DI ANALISI COMPARATA

A partire dagli anni '70 e negli anni '80 un po' in tutto il mondo occidentale e in maniera particolare in Europa si assiste ad una ondata di decentramento. Decentramento che è stato cavalcato dalle élite politiche come risultato di processi di democratizzazione e di valorizzazione delle identità culturali locali.

In effetti questa ondata di decentramento è dovuta principalmente alla evoluzione delle funzioni svolte dallo Stato. Stato che passa da una vocazione puramente regolatrice (in cui era chiamato a garantire sostanzialmente la legalità e l'ordine pubblico) ad una vocazione di tipo funzionale (in cui lo stato, oltre a garantire la legalità e l'ordine pubblico, deve fornire servizi e gestire infrastrutture). Le funzioni dello Stato, quindi, aumentano al punto che tutte queste funzioni non possono essere coordinate dal centro che, altrimenti, sarebbe diventato una sorta di "collo di bottiglia" che avrebbe finito per bloccare l'erogazione dei servizi¹.

Nel 1996 ho avuto l'onore di essere chiamato a fare la presentazione introduttiva alla Conferenza promossa a Copenaghen dal Consiglio d'Europa per celebrare il decimo anniversario dell'entrata in vigore della "Carta Europea dell'Autonomia Locale"². In questa occasione il Segretario del Senato Francese Alain del Camp ed il sottoscritto hanno messo in evidenza che il decentramento di funzioni verso la periferia non avrebbe mancato di richiedere un rimescolamento degli enti locali per far sì che tali enti

¹ Cfr M. BALDUCCI, *Etat fonctionnel et décentralisation: leçons à tirer de l'expérience italienne*, Bruxelles, Story, 1987; i concetti di stato regolatore e stato funzionale vengono messi a punto per la prima volta in questo lavoro.

² Cfr. gli atti del convegno editi dalla Publishing House del Consiglio d'Europa (1997); la Carta è stata ratificata dall'Italia con la legge 437 del 1989; la legge di riforma delle autonomie locali n. 142 del 1990 fu in effetti realizzata per rispondere alla necessità di messa in conformità della nostra legislazione con i principi della Carta sulla spinta dell'allora Ministro dell'Interno Scalfaro.

potessero avere le dimensioni e le risorse necessarie per far fronte ai nuovi compiti. Un dato per dare un'idea della problematica: il 31 dicembre 1976 il comune di Scandicci in provincia di Firenze aveva 5 dipendenti. Dopo il trasferimento di competenze determinato dal DPR 616/1976 (il così detto decreto Giannini) lo stesso comune di Scandicci arrivò in pochissimi mesi ad avere 800 dipendenti, dovuti al trasferimento dai ministeri le cui funzioni erano state plafonate al comune.

La maggior parte degli adeguamenti organizzativi ha riguardato, comunque, non tanto il trasferimento di personale dai ministeri agli enti locali, quanto lo svilupparsi di enti partecipati dai comuni (sopra tutto i piccoli comuni), consorzi, società partecipate etc. Si è arrivati a contare in Italia ca. 11.000 di questi enti.

A partire dal 2010 e dal 2011 in Italia si assiste ad una serie di tentativi che, anziché far fronte alla causa dei problemi (la nuova natura dei compiti piovuti sugli enti locali) si rivolge alla cura dei suoi sintomi. Da una parte con il Decreto 78 del 2010 (poi trasformato con modifiche nella legge 210 del 2010) si tenta di favorire/forzare l'associazione/fusione di comuni nell'illusione di arrivare ad avere comuni di dimensioni adeguate per far fronte ai nuovi compiti. Qui ci si dimentica che, a seguito della riforma del 1934 realizzata dal regime fascista, i comuni italiani avevano già la dimensione media più grande di tutti i comuni dei paesi europei (8.000 abitanti). Da un'altra parte le varie riforme promosse dal Ministro Madia hanno spinto per favorire la chiusura degli enti partecipati, senza rendersi conto che tali enti erano per lo più stati creati per far fronte (senza riuscirci) a problemi per i quali i singoli comuni non erano abbastanza equipaggiati.

Una situazione simile si è avuta in Francia con il moltiplicarsi di quelli che in quel paese vengono chiamati "sindacati di comuni" (si è arrivati a ca. 18.000 sindacati). A partire da una riforma del 2010 in Francia vengono create le comunità urbane, enti cui partecipano i singoli comuni e ai quali enti vengono conferite le funzioni tecniche che i singoli comuni non sono più autorizzati a gestire. Da notare che da allora i sindacati di comuni sono crollati in numero. In Francia non si è pensato a fusionare i comuni, che vengono visti come il vero legame tra i cittadini e le istituzioni pubbliche. Questo sviluppo in Francia si intreccia con la progressiva separazione delle prefetture (organi di deconcentrazione amministrativa) dalle province (organi di decentramento politico). Ora le province, in Francia, sono in competizione con le comunità urbane e sembrano destinate a sfumarsi nelle regioni.

Il tema della dimensione dei comuni e della separazione tra Provincia e Prefettura non si presenta in Germania, dove le funzioni di controllo statale sono dai tempi di Napoleone affidate ai *Regierungspräsidien* (prefet-

ture) mentre la fornitura di servizi è affidata ai distretti. Le città di piccole dimensioni sono obbligate a far parte di un distretto e non possono gestire i servizi industriali in rima persona. Se si va a vedere il numero di enti partecipati dai Comuni e dai Distretti, in Germania si è ben lontani dall'arrivare a 1.000 enti.

In questo scenario si inserisce la lettera firmata nell'estate del 2011 da Trichet e da Draghi (il governatore in carica della BCE e il governatore in pectore) in cui si dà all'Italia, tra i vari compiti, quello di abolire le province.

La legge Delrio tenta di abolire le province, introducendo nel disegno anche le città metropolitane dando vita ad un minestrone impossibile. I veri risparmi non si hanno con la soppressione delle Province e la fusione dei comuni ma con la separazione delle funzioni di servizio da quelle di controllo delle province, separando Prefetture da Province. Come pure non ha senso tentare di fondere i comuni: si dovrebbero obbligare i comuni piccoli a svolgere le funzioni tecniche tramite realtà paragonali alle comunità urbane francesi e ai distretti tedeschi³.

I saggi di Hertzog (sul dipartimento francese) e di Eisenberg (sul distretto tedesco) vogliono offrire una occasione di confronto e meditazione in considerazione del fatto che si dovrà quanto prima mettere mano alla confusione determinata dalla soppressione delle Province rimasta a mezz'aria e le spinte infruttuose a fondere i comuni.

Massimo Balducci

I PARADOSSI DEL DIPARTIMENTO IN FRANCIA: STORICAMENTE CONSOLIDATO MA CONTESTATO, POTENZIATO E IN CRISI⁴

di Robert Hertzog⁵

Istituito da una legge del 22 dicembre 1789, il dipartimento è l'istituzione pubblica francese più vecchia ed una delle più stabili visto che pochi sono i cambiamenti apportati al Dipartimento⁶. Il regime giuridico e finan-

³ L'idea era già stata proposta da Giorgio La Malfa negli anni '80 dello scorso secolo.

⁴ Traduzione di Christiane Colinet.

⁵ Professore Emerito Università di Strasburgo (Istituto di Scienze Politiche) *robert.hertzog@wanadoo.fr*

⁶ Tra il 1964 ed il 1968 due Dipartimenti nell'area attorno a Parigi sono stati smembrati e ne sono

ziario del Dipartimento è sostanzialmente uniforme con sole poche eccezioni relative ai dipartimenti d'oltremare⁷. La sua caratteristica principale, caratteristica che giustifica la sua posizione centrale nell'ambito dell'organizzazione politico-amministrativa francese, consiste nel fatto che si tratta di una istituzione a doppia faccia. Da una parte, sin dall'origine, il dipartimento rappresenta il pilastro di una amministrazione statale potente attraverso il quale si è realizzata l'unificazione nazionale e la centralizzazione del potere. Da un'altra parte, il dipartimento è anche una collettività locale i cui poteri e la cui autonomia sono stati rinforzati progressivamente (segnatamente nel 1834, 1871, 1946).

L'autonomia piena è stata consacrata nel 1982, con l'attribuzione del potere esecutivo al Presidente del Consiglio di Dipartimento togliendolo al Prefetto con la conseguente separazione dell'amministrazione statale da quella dell'autonomia locale. Rilevanti trasferimenti di competenze, impianti e servizi sono stati realizzati dallo Stato a partire dal 1982 e, in particolare, dal 2004. Le spese totali dei Dipartimenti (69,8 miliardi di Euro nel 2018, spese in costante diminuzione a partire dal 2014) rappresentano il doppio delle spese realizzate dalle regioni (34,4 miliardi di Euro nel 2018).

Ad ogni buon conto è in corso un dibattito sul futuro dell'istituzione Dipartimento, unico elemento delle collettività territoriali di cui si propone la soppressione, a più riprese, sia da parte di esperti che di rappresentanti politici; una tale soppressione è stata di fatto già realizzata in diverse aree della Francia. Del resto l'Amministrazione Statale nei Dipartimenti, amministrazione oggetto di poche o punte critiche⁸, è stata progressivamente ridotta a vantaggio dell'amministrazione delle Regioni.

Per comprendere lo stato attuale (cfr. par. 2), bisogna comprenderne la formazione (cfr. par. 1). Saremo quindi in grado di valutare meglio gli elementi del dibattito sulla riforma dei Dipartimenti e le diverse soluzioni proposte (cfr. par. 3).

stati creati 7 nuovi per potenziare la presenza dell'Amministrazione Statale su di un territorio intensamente urbano.

⁷ I Dipartimenti d'oltremare sono Guadalupa, Guyana, Martinica, Mayotte, Riunione, San Pietro e Miquelon.

⁸ Si propone fondamentalmente di decentrare verso le collettività locali tutte le funzioni di gestione e di lasciare alle strutture periferiche dell'Amministrazione Statale soltanto le funzioni relative all'esercizio della pubblica potestà.

COLLETTIVITÀ LOCALI 1/1/2019	COLLETTIVITÀ LOCALI RISORSE TOTALI NEL 2018	AMMINISTRAZIONI STATALI
<i>Con l'esclusione dei dipartimenti d'oltremare</i>		
COMUNI: 34881	Consiglio municipale eletto, il consiglio elegge il sindaco e gli assessori. Competenza generale su tutte le materie d'interesse comunale; molti trasferimenti alle «intercomunali» <i>96 miliardi di Euro</i>	Il Sindaco svolge anche funzioni statali: ufficiale di stato civile; organizzazione delle elezioni; richiesta di documenti (passaporti...)
<i>Cooperazione intermunicipale strategica</i> COMUNITÀ URBANE: 1 237* CITTA METROPOLITANE: 21 *2133 nel 2015 a seguito di politiche di fusione	Consiglio composto dai rappresentanti dei Comuni; competenze trasferite dai comuni obbligatoriamente + su base volontaria; importante potere fiscale <i>37 miliardi di Euro</i>	
<i>Cooperazione intermunicipale tecnica</i> SINDACATI (CONSORZI) DI COMUNI 9967 Numero in forte diminuzione; circa 19.000 alla fine del secolo precedente e ancora 12.666 nel 2015	Enti pubblici a vocazione unica o multipla; consiglio composto dai rappresentanti dei Comuni membri; risorse: dotazioni dei membri e prezzo dei servizi pubblici; acqua, risanamento, trasporti urbani, rifiuti, riscaldamento, beni culturali, viabilità, turismo <i>17 miliardi di Euro</i>	
DIPARTIMENTI: 96 Parigi e Lione sono anche Dipartimenti	2 consiglieri (uomo + donna) eletti in ogni collegio; Consiglio elegge Presidente e Vice; assistenza sociale, strade, scuole medie superiori, cultura, assistenza ai comuni, economia... <i>69,8 miliardi di Euro</i>	Prefetto nominato dal Governo; guida i servizi deconcentrati dello Stato; sicurezza, polizia, ambiente, controllo dei comuni...
REGIONI: 13 <i>(La Corsica ha uno statuto speciale)</i> (+ 7 regioni e territori d'oltremare con regimi molto diversi)	Consiglio eletto da liste dipartimentali; il consiglio elegge il Presidente e il vicepresidente. Licei, treni regionali, formazione professionale; promozione dell'economia e aiuto alle imprese, ambiente, cultura <i>34,4 miliardi di Euro</i>	Prefetto e Amministrazioni regionali dello Stato; coordina i dipartimenti, ambiente salute economia cultura... Insegnamento: i presidi sono nominati dal governo

1. Il dipartimento, componente essenziale del sistema istituzionale francese

Da oltre due secoli il dipartimento rappresenta l'intelaiatura nell'ambito della quale si sviluppa l'azione statale in senso lato sul territorio; l'ente dipartimento è stato sia lo strumento attraverso il quale si è realizzata l'integrazione nazionale che il perno dell'accentramento amministrativo. Il dipartimento ha contribuito a garantire il funzionamento dei comuni compensando la loro perdita di prestigio e le loro debolezze fornendo assistenza tecnica e sovvenzioni (che hanno rappresentato una sorta di perequazione finanziaria a livello locale). Ha rappresentato il punto di incontro tra il potere dello Stato e la classe politica locale, incontro che ha permesso lo sviluppo e la realizzazione di politiche negoziate.

1.1. Alle origini dello Stato Moderno

La legge del 22 dicembre 1789, che ha creato i comuni e i dipartimenti, aveva l'obiettivo di razionalizzare e uniformare l'organizzazione territoriale sostituendo l'estrema diversità delle vecchie strutture feudali e religiose con delle istituzioni pubbliche caratterizzate da uniformità.

Le strutture di queste istituzioni sono state poi specificate, per quanto riguarda la suddivisione del territorio repubblicano e l'articolazione amministrativa, nella legge del 17 febbraio 1800 promossa da Napoleone Bonaparte. Con questa legge viene creato il Prefetto, cui competono poteri amministrativi generali, che viene nominato direttamente dal governo. Viene creato anche il Consiglio Generale, originariamente nominato dal Governo, con competenze in parte direttamente decisionali ed in parte consultive sulle questioni dipartimentali. Nel corso del tempo, attorno al prefetto sono stati progressivamente creati i servizi deconcentrati dei ministeri tecnici: strade, trasporti, edilizia, telecomunicazioni, sanità, assistenza sociale, pubblica istruzione. L'amministrazione dipartimentale diventa una sorta di replica dell'amministrazione centrale di cui realizza l'aggancio effettivo con la realtà territoriale. Nel contempo si garantiva la gestione uniforme delle collettività locali dal momento che il prefetto deteneva il potere esecutivo ed esercitava una guida stringente dei comuni, guida basata su un rigido potere di controllo che veniva di fatto esercitato dai vice-prefetti di circondario (suddivisione dei dipartimenti).

Progressivamente si viene sviluppando una vera e propria collettività decentrata. A partire dagli anni 30 la giurisprudenza riconosce al dipartimento una personalità giuridica separata da quella dello Stato, dal momento che aveva delle proprietà (strade e edifici) e aveva un budget separato da quello statale. La legge del 10 agosto 1871, relativa ai consigli generali, ha ampliato i poteri di tali consigli conferendo loro degli strumenti per

poter controllare il prefetto, il quale restava, da parte sua, l'organo esecutivo della collettività di cui preparava e implementava gli atti, tra i quali va citato il bilancio. L'assemblea, oramai eletta a suffragio universale, esercita una influenza politica sempre maggiore ed è divenuta un importante interlocutore politico dello Stato.

1.1.1. L'organizzazione del dipartimento: amministrazione a carattere duale

Il termine «dipartimento» ha due significati. Da una parte indica una circoscrizione territoriale nell'ambito della quale sono organizzati i servizi decentrati dello Stato e, da un'altra parte, indica la collettività territoriale decentralizzata che opera nell'ambito di questo stesso perimetro geografico⁹.

1.1.1.1. Il dipartimento in quanto elemento dell'amministrazione statale

Tale amministrazione consiste nei servizi della Prefettura sottoposti all'autorità di un Prefetto, nominato con decreto del Consiglio dei Ministri, e dalle direzioni dipartimentali. Queste direzioni riproducono l'organizzazione ministeriale centrale, dal momento che quasi tutti i ministeri hanno la loro direzione dipartimentale, sorta di servizio decentrato che esercita il potere del ministero nell'ambito della circoscrizione dipartimentale.

A partire dal 2010 le varie direzioni sono state fuse per ragioni d'economia e come conseguenza di una progressiva diminuzione della presenza statale a livello di dipartimento, diminuzione dovuta contemporaneamente ad un trasferimento di competenze verso il dipartimento in quanto collettività locale (assistenza sociale, strade) e al rafforzamento dei servizi regionali dello Stato. La politica nazionale di decentrazione ha favorito i servizi regionali dello Stato, il cui numero è stato ridotto a seguito della fusione di varie regioni, fusione consacrata da una legge del 2015. A livello dipartimentale restano comunque ancora diverse competenze: polizia, finanze e fiscalità, pubblica istruzione, agricoltura e ambiente, controllo finanziario e di legalità dei comuni e degli enti intercomunali.

1.1.1.2. Il Dipartimento in quanto collettività territoriale

Questa istituzione viene riconosciuta per la prima volta nella costituzione del 1946 e, poi, in quella del 1958. Si è dovuto comunque attendere la legge del 2 marzo 1982, relativa ai diritti e alle libertà dei comuni, dei dipartimenti e delle regioni, per vedere definitivamente consacrata l'autonomia completa del dipartimento.

In effetti questa legge trasferisce il potere esecutivo del Prefetto al Presidente eletto del Consiglio Dipartimentale. Ne risulta una suddivisione

⁹ Questa separazione esiste da sempre nella prassi e nella cultura amministrativa tedesca (N.d.T.).

organica tra i servizi amministrativi dello Stato e quelli del Dipartimento, servizi che sino al 1982 erano notevolmente integrati, nonostante il diverso status giuridico¹⁰.

L'elezione del Consiglio Dipartimentale è tradizionalmente a scrutinio uninominale, maggioritario a due turni nell'ambito di una circoscrizione specifica, il Cantone. La personalità dei candidati è sempre stata determinante ed è solo a partire dagli anni '70 che le elezioni si sono sempre più venute polarizzando sui partiti politici. Questo meccanismo elettorale ha sviluppato una classe politica molto particolare, composta di personalità indipendenti, votate per la loro popolarità (medici, notai, avvocati, piccoli imprenditori, insegnanti). Le campagne elettorali si sviluppano tradizionalmente sui problemi locali della circoscrizione: scuole, viabilità, sovvenzioni ai comuni e, eventualmente, anche su temi nazionali collegati ai programmi dei partiti. Sono le forti personalità dei candidati ad attirare l'attenzione al punto che spesso tali personalità fanno aggio sui problemi del dipartimento.

Con una legge del 17 maggio 2013 è stata aumentata la dimensione dei cantoni ed è stata prevista l'elezione di due candidati di sesso differente per ogni cantone, allo scopo di garantire la parità di genere. Malgrado il considerevole ampliamento delle competenze dipartimentali, il sistema elettorale non riesce a favorire la proposta di programmi politici coerenti e i cittadini hanno una idea abbastanza imprecisa e confusa delle funzioni dei dipartimenti. Comunque le elezioni del 2015 hanno determinato un radicale ricambio dei consiglieri dipartimentali e un incremento notevole della presenza femminile.

Il Presidente, eletto dal Consiglio Dipartimentale e titolare del potere esecutivo, è di solito una persona in grado di generare consenso, scelta proprio per le sue doti di mediazione. Non si può dire che sia il capo della sua maggioranza dal momento che nessun consigliere gli deve la propria elezione né è stato eletto sul suo programma. È a questa modalità d'elezione dei consiglieri che si deve il fatto che le affiliazioni partitiche sono meno marcate nelle regioni e nei comuni. Nel 2017 i dipartimenti impiegavano 283.000 dipendenti¹¹ (190.000 nel 2004) ai quali vanno aggiunti 67.363 dipendenti dagli enti pubblici collegati: ingegneri, tecnici delle manutenzioni stradali, assistenti sociali, medici, personale tecnico dedicato alla manutenzione degli edifici delle scuole medie superiori, amministratori.

¹⁰ Va qui notato che il Prefetto assiste sempre alle riunioni del Consiglio di Dipartimento (N.d.T.).

¹¹ Da tener presente che nelle Regioni sono impiegate 88.334 persone.

1.2. I fattori che determinano il cambiamento dei dipartimenti

Alcuni di questi fattori sono di origine esterna: la creazione di amministrazioni territoriali al di sotto e al di sopra del livello dipartimentale. Altri sono endogeni all'istituzione dipartimentale.

1.2.1. Le trasformazioni dell'ambiente istituzionale dei dipartimenti

Laddove per molto tempo i dipartimenti sono stati le sole amministrazioni collocate tra il governo centrale ed i comuni, ora essi si trovano in una tenaglia schiacciati tra le regioni e le istituzioni intercomunali sempre più potenti.

1.2.1.1. La regione: una sorta di super-dipartimento

Dopo la seconda guerra mondiale si è sviluppato un lungo dibattito¹² sull'opportunità di dimezzare il numero dei dipartimenti, dibattito che si basava su due argomenti fondamentali: (I) realizzare delle economie e (II) migliorare il coordinamento delle politiche economiche dello Stato su territori più vasti e coinvolgendo un numero ridotto di interlocutori.

L'idea si è scontrata con una forte opposizione della classe politica profondamente a favore del dipartimento. Un decreto del 1959 ha dato alla fine vita a 21 circoscrizioni d'azione regionale, nell'ambito delle quali sarebbero stati riorganizzati tutti i servizi dello Stato al livello superiore rispetto a quello dipartimentale. Dopo un periodo di sperimentazione, una serie di decreti del 14 marzo 1964 ha istituito il prefetto della regione e le direzioni regionali dell'amministrazione dello Stato.

Non avendo il potere di fondere i dipartimenti si è sovrapposto ai dipartimenti un ulteriore livello amministrativo, semplice duplicazione dei dipartimenti ad un livello dimensionale più vasto. Il prefetto della regione resta prefetto del dipartimento di provenienza; le direzioni regionali, trasposizione di quelle dipartimentali, svolgono sostanzialmente funzioni di coordinamento e di studio. Una Conferenza Amministrativa regionale riunisce periodicamente i prefetti e i direttori regionali dei servizi.

L'amministrazione regionale dello Stato è stata potenziata a partire dal 2010. Il prefetto della regione è oramai gerarchicamente sovraordinato ai dirigenti dipartimentali e molti servizi oramai sono organizzati solo a livello regionale (cultura, ambiente, politica economica).

Nel frattempo, nello stesso ambito geografico, è stata creata la Regione in quanto collettività locale, senza che vi sia una definizione formale dei

¹² L'idea era stata lanciata principalmente da Michel Debré che, nelle sue memorie, spiega: «La regione è troppo pericolosa per lo Stato, il dipartimento è, in molti casi, una circoscrizione inadatta a garantire una azione economica coerente. Non si potrebbe trovare una soluzione intermedia?» *Trois Républiques pour une France*, Albin Michel, 1984.

suoi compiti e delle sue finalità. Il 28 aprile 1968 il Presidente della Repubblica, Charles de Gaulle, aveva organizzato un referendum per trasformare la regione in collettività decentrata dotata di poteri significativi. Il rigetto della proposta referendaria ha determinato, come è noto, le dimissioni del Presidente. Nel 1972 la legge ha dato vita ad un ente pubblico regionale dotato di un consiglio non eletto la cui funzione principale era di mettere a disposizione sovvenzioni per delle operazioni di interesse regionale, concetto questo che non è mai stato definito. L'organo esecutivo rimaneva il prefetto della regione. La legge del 2 marzo 1982 ha conferito al presidente del Consiglio Regionale il potere esecutivo della regione e ha dato vita ad una amministrazione regionale. Il consiglio regionale non è peraltro stato eletto per la prima volta a suffragio universale che nel marzo 1986, data alla quale la Regione è divenuta una collettività territoriale a pieno titolo.

La regione è quindi diventata una collettività territoriale quasi per imitazione mimetica con il dipartimento, senza che si siano realizzati studi sulle sue funzioni ed i suoi compiti, in assenza di programmi da parte dei partiti politici e senza che vi fossero dei partiti regionalisti. Quando si è trattato di decentralizzare competenze statali, queste sono state assegnate ai dipartimenti piuttosto che alle regioni, le cui funzioni restano molto incerte: costruzione e manutenzione dei licei, il personale amministrativo e tecnico dei licei stessi, formazione professionale, aiuti alle imprese, treni regionali, modelli e studi economici.

Dal momento che la costituzione vieta la «tutela» di una collettività territoriale su un'altra, le regioni dispongono, come unico strumento per coordinare le collettività locali esistenti nel loro territorio, della possibilità di utilizzare incentivi economici. Dal momento che hanno una competenza generale, le Regioni e i dipartimenti hanno approfittato del margine di discrezionalità loro concesso per investire in maniera concorrente in aree dai confini vaghi: cultura, ambiente, sport, turismo, sovvenzioni ai comuni etc. Essendo spesso basate su maggioranze politiche diverse ai vari livelli, le collettività territoriali si trovano spesso in competizione.

Il Consiglio Economico, Sociale e Ambientale della Regione (CESER), composto da rappresentanti provenienti dal mondo economico, sociale, associativo, culturale e scientifico, è chiamato ad esprimere il proprio parere su alcuni progetti e sul loro budget e può fare studi di propria iniziativa. L'influenza concreta di questo Consiglio non è mai stata analizzata!

Una legge del 16 gennaio 2015, adottata senza che fossero fatti studi e realizzate consultazioni, ha rivisto i confini delle regioni accorpandole e riducendole a 13. La loro grande dimensione, il taglio netto con l'identità culturale e le tradizioni, la geografia e l'economia hanno suscitato critiche

sempre più marcate. Queste regioni sono distaccate dai dipartimenti e non hanno poteri tali da potere indirizzare e coordinare i dipartimenti.

Dal momento che ci sono poche possibilità di trasferire ulteriori competenze dallo Stato alle Regioni (si discute di trasferire elementi del potere normativo, ipotesi che non è comunque priva di difficoltà), il solo modo di consolidare le regioni appare essere quello di trasferire loro le competenze dei dipartimenti, cosa resa problematica dalla notevole diversità delle dimensioni dei due enti.

1.2.2. *L'impatto sul dipartimento della riorganizzazione comunale*

Il dipartimento, nelle sue due forme di ente deconcentrato dello Stato e di ente dell'autonomia locale, ha giocato un ruolo importante nei confronti dei comuni e delle strutture intercomunali, ai quali ha dato nel passato sia un sostegno finanziario considerevole che supporto tecnico e professionale. Il prefetto ha spesso attinto al bilancio della prefettura per integrare le sovvenzioni statali ai comuni. I Consiglieri Dipartimentali, eletti nei cantoni e, quindi, vicini ai sindaci e spesso essi stessi sindaci, hanno rappresentato dei legami efficaci tra i comuni e il dipartimento.

A partire dal 1960 questi aiuti hanno permesso lo sviluppo di organismi intercomunali funzionalmente specializzati (denominati sindacati di comuni, il cui numero è arrivato a ben 18.000), che hanno permesso la modernizzazione e lo sviluppo dei servizi pubblici locali: acqua, risanamento urbano, raccolta e smaltimento dei rifiuti, trasporti scolastici, viabilità, gestione delle zone industriali e commerciali etc. Questi finanziamenti dipartimentali, integrati da aiuti regionali, hanno anche permesso la moltiplicazione della strumentazione tecnica a disposizione dei vari comuni, talvolta in maniera esagerata e discutibile.

Una legge del 12 luglio 1999, accompagnata da incentivi finanziari significativi, ha determinato l'affermazione delle *comunità urbane*, istituzioni di cooperazione intercomunale a competenza generale a differenza dei sindacati di comuni. Alcune leggi emanate nel 2010 e nel 2015 hanno definito dei limiti dimensionali in modo da ridurre il numero e di allargare l'ambito territoriale delle *comunità urbane*. La totalità dei comuni francesi è oramai inserita in queste istituzioni il cui numero sembra essere quasi ottimale. Queste potenti collettività, dotate di rilevanti risorse finanziarie e umane, assicurano tra l'altro una significativa redistribuzione di risorse tra i propri membri.

Il dipartimento perde il suo carattere di "fratello maggiore dei piccoli comuni". Parallelamente molti sindacati intercomunali funzionalmente specializzati sono stati assorbiti dalle comunità di comuni e il loro numero diminuisce pesantemente.

SUCCESSO DELLE COMUNITÀ	2002	2007	2019
Comunità urbane	14	14	13
Comunità di agglomerazioni	120	174	223
Comunità di comuni	2032	2400	1001
Città metropolitane	–	–	21
TOTALE	2166	2588	1258

1.2.3. Le trasformazioni dei dipartimenti

Qui di seguito prenderemo in considerazione sviluppi recenti che hanno influito sulle competenze e le finanze dei dipartimenti.

1.2.3.1. Ampliamento e riduzione delle competenze del dipartimento

A partire dal 1982, lo Stato ha attuato una politica di trasferimento di competenze verso le regioni e i dipartimenti, sia per convinzione ideologica che per la constatazione che i servizi statali non erano di buona qualità in diversi settori. I dipartimenti hanno profittato di questi trasferimenti più delle regioni. All'inizio questo trasferimento si presentò come una soluzione di facilità. Dal momento che i servizi amministrativi dello Stato erano dislocati nei dipartimenti, trasferire queste competenze ai dipartimenti evitava di dover spostare personale e impianti. In un secondo momento questa soluzione è anche stata sostenuta da attività di *lobbying* dei presidenti dei dipartimenti (molti di questi presidenti sono stati eletti come senatori). Questi trasferimenti di competenze sono frutto di mediazioni politiche e non sono il risultato di analisi approfondite sull'adeguatezza del livello territoriale: spesso sarebbe stato più corretto trasferire le competenze alle regioni anziché ai dipartimenti.

Il dipartimento è così divenuto responsabile di un gran numero di funzioni precedentemente finanziate dal bilancio statale e gestite da funzionari dello Stato. Se da una parte il trasferimento dei diritti di proprietà e dei funzionari si è realizzato senza problemi, da un'altra parte molti dei servizi trasferiti ai dipartimenti hanno una forte connotazione sovraterritoriale e sono inquadrati in normative nazionali (licei, assistenza sociale, strade) di modo che i dipartimenti hanno poco da dire sul modo di gestire queste funzioni (peraltro molto costose).

Nel settore dell'assistenza sociale il dipartimento «definisce e mette in pratica la politica d'azione sociale», che comprende l'assistenza all'infanzia, agli anziani e ai portatori di handicap. Ha la responsabilità dell'inserimento

sociale e gestisce il Reddito di Solidarietà Attiva (RSA). Ha il compito di creare e mantenere la viabilità e l'essenziale delle strade nazionali (circa 391.500 km, per un importo di 4,3 miliardi di euro nel 2015). Organizza l'autotrasporto interurbano nelle zone rurali. Il trasporto scolastico è stato trasferito nel 2015 alla regione, ma questa chiede di solito al dipartimento di continuare a gestirlo su base convenzionale. Il dipartimento ha il compito di costruire, equipaggiare e gestire le scuole medie superiori sulla base di una legge del 1983 e gestisce e paga il relativo personale amministrativo sulla base di una legge del 2004. Citiamo ancora la protezione dell'ambiente (protezione delle risorse idriche, degli spazi naturali, e il trattamento dei rifiuti), la cultura e i beni culturali (biblioteche e prestito bibliotecario, archivi dipartimentali, musei e monumenti storici), l'azione economica (alcuni aiuti alle imprese, all'agricoltura, al turismo, all'edilizia popolare; talvolta la proprietà di porti e aeroporti). I dipartimenti concedono inoltre sovvenzioni ad associazioni artistiche, culturali, sportive, ambientaliste. Gli aiuti all'investimento dati ai comuni e agli organismi intercomunali hanno contribuito in maniera significativa alla modernizzazione degli impianti pubblici nelle zone rurali e hanno rappresentato una forma di perequazione finanziaria.

Per contenere le spese locali e regolamentare in maniera chiara i finanziamenti agganciandoli alle competenze, il legislatore ha regolamentato, a partire dal 2010, le sovvenzioni che le regioni e i dipartimenti possono dare alle altre collettività locali. Una legge del 2015 ha tolto alle regioni e ai dipartimenti la competenza generale sugli affari locali: queste collettività possono dunque operare solo nell'ambito delle competenze loro espressamente attribuite. L'interpretazione di questo principio presenta peraltro non pochi problemi.

1.2.3.2. La crisi finanziaria dei dipartimenti

In pochi anni i bilanci dei dipartimenti hanno subito riforme sostanziali, non sempre tra di loro coerenti. Alcuni dipartimenti si trovano in serie difficoltà. I trasferimenti di competenze realizzati da una legge del 13 agosto 2004, riguardante l'assistenza sociale, le strade e il personale tecnico, hanno fatto crescere le spese dei dipartimenti da 43 miliardi di euro nel 2003 a più di 65 miliardi di euro nel 2008. Questo incremento di spesa è stato coperto da dotazioni statali e da imposte locali il cui tasso non è peraltro deciso dai consigli dipartimentali. Una riforma generale della fiscalità delle collettività locali, realizzata attraverso la legge sulle finanze del 2010, ha ulteriormente aumentato la rigidità della fiscalità dei dipartimenti. Se è vero che dal punto di vista contabile i dipartimenti godono di una notevole autonomia fiscale (intesa qui come percentuale delle risorse pro-

prie sulla totalità delle risorse disponibili) stimata nel 2015 a circa il 71%, essi possono però decidere solo il tasso dell'imposta fondiaria sulle proprietà di immobili (TFPB *taxe foncière propriétés bâties*) che copre circa il 18% delle spese. A partire dal 2010 lo Stato limita i contributi versati ai dipartimenti e a partire dal 2013 li sta ulteriormente riducendo. Dal momento che le spese correnti tendono però a crescere, sopra tutto nel settore dell'assistenza sociale, i dipartimenti si sono visti costretti ad aumentare pesantemente la tassa sulla proprietà fondiaria (TFPB), arrivando in alcuni casi ad aumenti del 60% in un solo anno, e si sono pure visti costretti ad aumentare l'indebitamento per tentare di mantenere un livello ragionevole d'investimento che, comunque, è venuto diminuendo. Parallelamente i dipartimenti si sono visti costretti a ridurre le sovvenzioni concesse alle associazioni, ai comuni e agli enti intercomunali. Dei provvedimenti una tantum hanno sin qui evitato una grave crisi delle finanze dei dipartimenti. Una riforma radicale è comunque necessaria.

Qui di seguito la suddivisione in termini percentuali delle spese dei dipartimenti:

– Assistenza sociale	53%
– Rete stradale	8,4%
– Incendi e emergenze	3,7%
– Scuole medie superiori	5,7%
– Cultura e gioventù	2,7%
– Gestione del territorio e ambiente	3,2%
– Trasporti (di cui trasporto scolastico 2,6%)	5,4%
– Sviluppo economico	2%

2017			
Spese	correnti	In conto capitale	totale
	58,2 miliardi € (40 miliardi €: assistenza sociale + sovvenzioni)	12,3 miliardi € (3 miliardi €: rimborso debiti)	70,5 miliardi €
Entrate	imposte	dotazioni	prestiti
	47,2 miliardi €	10,5 miliardi €	2,5 miliardi €
Debito totale			33 miliardi € (19,3 nel 2005)

(Fonte: Ministero dell'Interno, *Les collectivités locales en chiffres* 2019)

2. *Abolire o riformare il dipartimento?*

Se da una parte, il dipartimento è la sola collettività territoriale di cui a più riprese si propone la soppressione, la realtà di fatto ha, da un'altra parte, reso molto improbabile la sua soppressione. Si rimprovera al dipartimento di non avere una dimensione adeguata per far fronte ai bisogni della società moderna e di essere un residuo storico, di fronte ad un settore comunale che si è riorganizzato e di fronte alla regione. Il dipartimento ha esaurito la sua missione storica: unificare il territorio sotto la guida dell'autorità statale e assicurare un sostegno significativo ai piccoli comuni. Una seria riforma richiederebbe la realizzazione di un migliore equilibrio tra funzioni molto costose, in particolare l'assistenza sociale, e la rigidità delle risorse disponibili.

La soppressione del Dipartimento semplificherebbe l'architettura amministrativa e permetterebbe la realizzazione di economie sui costi amministrativi, migliorando probabilmente l'efficacia dell'azione politica, ipotizzando che le competenze dipartimentali potrebbero essere ridistribuite a livelli più adeguati e cioè o al livello comunale e/o a quello regionale.

2.1. *Sopprimere il Dipartimento?*

Va tenuto presente che, oltre che una soppressione generale, si possono concepire delle soppressioni parziali.

2.1.1. *Un dibattito ricorrente, abbastanza confuso*

Nessun partito politico ha nel proprio programma la soppressione del dipartimento. L'idea è spesso espressa a titolo personale da alcune personalità politiche e da gruppi di esperti. Sembra essere un'idea accettata un po' da tutti ma tale idea non è stata sin qui in grado di mobilitare un vero appoggio politico né si sono mai realizzati studi di fattibilità. Una accelerazione era stata data a questa idea nel gennaio 2008 dalla "Commissione per la liberazione delle forze della crescita francese" presieduta da Jacques Attali, che raccomandava di «far scomparire in dieci anni il livello dipartimentale». In una prospettiva economica, questo rapporto riteneva che ne sarebbe risultata una migliore leggibilità della tematica fiscale, cosa che avrebbe favorito i contribuenti, migliorando la congruenza con le competenze esercitate ai diversi livelli di governo.

Il Comitato per la riforma delle collettività locali, presieduto dal già Primo Ministro Edouard Balladur, costituito dal Presidente della Repubblica per studiare questo problema, si dichiara a favore, in un rapporto del 2009, dei raggruppamenti volontari di dipartimenti. La legge del 16 dicembre

2010 di riforma delle collettività locali, che è il risultato di questo rapporto, prevede procedure per facilitare la fusione dei dipartimenti, delle regioni e dei comuni così come la fusione dei dipartimenti e della rispettiva regione. Per ora si sono avute solo fusioni di comuni.

Il Presidente della Repubblica, François Hollande, il 14 gennaio 2014 ha riaperto il dibattito affermando di voler «mettere la parola fine agli intrecci e ai doppioni» delle collettività territoriali. All'inizio di aprile dello stesso anno il Primo Ministro Manuel Valls annunciava all'Assemblea Nazionale la soppressione del dipartimento entro il 2021. Il 6 aprile confermava questa ipotesi affermando: «i consigli generali (dei dipartimenti) hanno fatto il loro tempo». Ma il governo è stato costretto a fare marcia indietro di fronte all'opposizione dei partiti politici e dei presidenti dei dipartimenti.

Dal momento che la Costituzione (art. 72) li cita tra le collettività territoriali della Repubblica, la soppressione dei dipartimenti richiederebbe una modifica della Costituzione, modifica che deve essere approvata dalle due assemblee parlamentari in seduta congiunta con una maggioranza di tre quinti, cosa che non ha alcuna probabilità di successo. Nel giugno 2014 si è imboccata un'altra strada con l'annuncio del progetto di fondere le regioni dimezzandone il numero. Questo progetto è stato realizzato con la legge del 16 gennaio 2015. Queste grandi regioni sono di fatto divenute la garanzia della necessità dei dipartimenti!

2.1.2. Trasferire le competenze dei dipartimenti alla regione o alle intercomunali?

La soppressione del dipartimento comporterebbe la riallocazione delle competenze di questo ad un diverso livello di collettività territoriale, la regione e/o gli enti intercomunali. Le due soluzioni coesistono.

– La fusione di dipartimento e regione

Una procedura generale e volontaria in tal senso è prevista dalla legge del 6 dicembre 2010, e successive modifiche. Tale percorso è stato tentato in Alsazia, dove il progetto di riunire i due dipartimenti e la regione è stato oggetto di discussione da parte della classe politica locale sin dal 1983. Il referendum del 7 aprile 2013 non ha comunque avuto successo. Anche se si ebbe una maggioranza di quasi il 58% a favore della fusione, la grande astensione non fece raggiungere il quorum e, per di più, in uno dei due dipartimenti il “no” ebbe una leggera maggioranza. Anziché dare il via a nuovi progetti, il risultato del referendum ha determinato la fine di ogni tentativo di fusione.

Attraverso provvedimenti legislativi ad hoc sono stati fusi i dipartimenti e la regione nella Guiana e a Martinica, dopo alcuni referendum con risultati positivi che avevano seguito alcune precedenti consultazioni che avevano avuto un esito negativo. In maniera simile, anche se un referendum aveva rifiutato questo modello, un articolo di una legge del 7 agosto 2015 (articolo introdotto con un emendamento) fa della Corsica, a partire dal primo gennaio 2018, una collettività a statuto speciale che cumula le competenze dei dipartimenti e della regione. Le elezioni del dicembre 2017 hanno dato la maggioranza ai partiti autonomisti.

Per le altre regioni, la fusione tra la regione e i dipartimenti che la compongono è in futuro prevedibile anche in considerazione della dimensione e del numero dei dipartimenti, spesso intorno alla decina. O, diversamente, si dovranno smembrare le regioni, cosa auspicata dai geografi che considerano il loro formato attuale non coerente né con la realtà geografica ed economica né con le tradizioni storiche e culturali. Si tratta qui di ipotesi per un'azione politica futura.

– La fusione tra dipartimento e istituzioni intercomunali

La Comunità urbana di Lione è stata trasformata in città metropolitana di Lione, collettività territoriale a statuto speciale e unico, con un regime elettorale e fiscale speciale. Sul suo territorio esercita tutte le competenze del dipartimento; tale Comunità urbana è peraltro inserita nella Prefettura del Rodano in quanto circoscrizione amministrativa statale.

Sulla base di una legge del 31/12/1975, entrata in vigore nella sua interezza nel marzo del 1977, Parigi era un comune come gli altri comuni ma anche un dipartimento. Il Consiglio e il Sindaco di Parigi avevano dunque due serie parallele di competenze: avevano un budget dipartimentale ed uno comunale; alcuni dipendenti avevano lo status di dipendenti comunali altri lo status di dipendenti dipartimentali. Questa situazione rendeva difficile la suddivisione delle spese tra i due bilanci, l'assegnazione del personale e la definizione delle responsabilità. È per questi motivi che una legge del 28/2/2017 conferisce a Parigi uno status speciale che cumula le competenze di un comune con quelle di un dipartimento. Questo regime è entrato in vigore nel 2019.

Alla fine del 2017 si è studiata l'opportunità di sopprimere tre dipartimenti attorno a Parigi e di trasferire le loro competenze in parte alla Regione *Ile de France* e, per le competenze sostanziali, alla Città Metropolitana della Grande Parigi, ente a statuto speciale creato con la legge n° 2014-58 del 27 gennaio 2014 sulla modernizzazione dell'azione pubblica territoriale, legge modificata dalla legge del 7 agosto 2015.

2.1.3. Dimagrire il Dipartimento: Il trasferimento per via legislativa di competenze verso le istituzioni intercomunali

L'ente «Metropoli» è comparsa nella legislazione con la legge del 16/12/2010 dedicata alla riforma delle collettività locali, legge modificata il 27/01/2014, legge che mira a modernizzare l'azione pubblica a livello territoriale e che consolida l'istituzione «Metropoli». La *metropoli* è un ente di cooperazione intercomunale che ha formalmente lo status di ente di diritto pubblico, dotato di poteri significativi e di un solido sistema finanziario; la legge conferisce direttamente alla metropoli competenze che di solito sono del dipartimento (autotrasporto, strade, distretti industriali e commerciali). Può avere competenze ulteriori su base di accordi convenzionali (assistenza sociale, scuole medie superiori, sviluppo economico etc.). La metropoli può inoltre ricevere competenze dalla Regione e dallo Stato.

2.1.3.1. La delega volontaria di competenze: possibilità poco sfruttata

La legge permette alle collettività locali di accordarsi su base convenzionale per delegarsi reciprocamente delle competenze; tale delega è prevista in maniera particolare per le metropoli. Il legislatore si augurava che il principio di sussidiarietà applicato su base convenzionale avrebbe progressivamente razionalizzato la suddivisione delle competenze collocandole ai livelli più adeguati. Il fatto è che queste deleghe sono molto poco frequenti. Difficili da definire, tali deleghe sollevano dei problemi complessi per il personale e le relative retribuzioni e non appaiono utili se non nei casi in cui chi le riceve disponga di risorse finanziarie proprie da dedicare alle competenze ricevute e se dispone di un apparato amministrativo particolarmente efficace.

2.1.3.2. Trasferire una parte delle competenze nel settore della sicurezza sociale

Una parte degli aiuti di tipo sociale dei dipartimenti è già gestita, per quanto riguarda i rapporti diretti con gli utenti, da enti di sicurezza sociale, in maniera particolare le casse per gli assegni familiari che possono contare su un apparato adeguato. Da alcuni si propone di trasferire tutte queste competenze a questi organismi dal momento che si tratta di una solidarietà di tipo nazionale più che di politiche locali. In questo caso andrebbero superati tre ordini di problemi: i finanziamenti, il personale e le politiche di supporto come quelle relative al reinserimento e l'aiuto alla piena occupazione, settore in cui i dipartimenti dispongono di esperienze e mezzi particolari.

2.1.3.3. Estendere i dipartimenti e diminuirne il numero

Il Presidente Macron ha annunciato che un programma di fusioni di dipartimenti sarebbe stato attivato a partire dal luglio 2017 con l'obiettivo

di dimezzarne il numero. Si tratta di un'idea già discussa negli anni '50! L'idea non ha suscitato l'entusiasmo dei presidenti dei dipartimenti e non ha avanzato molto da quando è stata annunciata. Una tale riduzione avrebbe dei vantaggi evidenti: economie sui costi di gestione; minori differenze tra i diversi dipartimenti; unificare l'azione politica su spazi di grandi dimensioni; tutto questo semplificherebbe il calcolo delle dotazioni statali e la relativa perequazione.

D'altra parte non sembra opportuno avere grandi dipartimenti in grandi regioni, cosa che accentuerebbe il distacco degli eletti nei confronti della popolazione e rinforzerebbe la burocratizzazione della gestione pubblica, creando situazioni di contrapposizione nei confronti della regione.

Una sola fusione di dipartimenti ha visto la luce sino ad ora (luglio 2019). I consigli dei due dipartimenti dell'Alto Reno e del Basso Reno, che formavano sino al 2015 la Regione d'Alsazia e che dal primo gennaio 2016 si trovano raggruppati con due altre regioni nella Regione del Grande Est, hanno approvato a forte maggioranza la loro fusione, non essendo per ora possibile riavere la Regione Alsazia. Il principio è stato formalizzato con decreto il 27 febbraio 2019 e entrerà in vigore il primo gennaio 2021, al momento del rinnovo dei consigli dipartimentali. Una legge del luglio 2019 denomina questo dipartimento «collettività europea d'Alsazia» e gli attribuisce alcune competenze supplementari oltre a quelle degli altri dipartimenti. L'obiettivo vero resta quello di ottenere la trasformazione del dipartimento in Regione Alsazia.

IL DISTRETTO: LA COLLETTIVITÀ SOVRACOMUNALE TEDESCA¹⁵

di Ewald Eisenberg¹⁴

1. Il distretto: ente pubblico tedesco specifico delle collettività locali

La Germania è uno Stato Federale. Questo comporta il fatto che i poteri statali sono articolati su due livelli: al livello della Federazione e al livello di ciascun *Land* (Stato Federato o, se si vuole, Stato Regionale). Il *Bund* (la federazione) e i 16 *Länder* si spartiscono – secondo la ripartizione scandita dalla Costituzione Federale, la legge fondamentale – le competenze statali, in maniera particolare la competenza relativa all'emanazione delle

¹⁵ Traduzione di Massimo Balducci.

¹⁴ Prof. alla Università tecnica di Scienze Amministrative di Kehl a. Rh eisenberg@hs-kehl.de

leggi. Le funzioni esecutive sono esercitate dalla Federazione (il *Bund*) e dai *Länder* ma anche dalle collettività locali. La Federazione (il *Bund*) ha poche competenze esecutive, competenze espressamente elencate nella Legge Fondamentale. La maggior parte delle funzioni amministrative è concentrata nei *Länder* e nelle collettività locali, dei 4,7 milioni di dipendenti pubblici della Repubblica Federale Tedesca soltanto circa il 10% lavorano nell'amministrazione federale. I restanti dipendenti pubblici si suddividono tra le amministrazioni dei *Länder* e delle collettività locali così come ca. il 10% lavora negli organismi di sicurezza sociale.

Il diritto di regolamentare lo status e l'organizzazione delle collettività locali compete a ciascun *Land*. A questa caratteristica va ricondotto il fatto che l'organizzazione dei poteri locali varia a seconda dei diversi Stati Regionali. Questa differenziazione è dovuta sia a ragioni storiche che alle diversità in termini di dimensioni geografiche, di numero di abitanti, di densità abitativa etc. dei diversi Stati Regionali. Le "Città-Stato", ad esempio, comprendono il territorio di una sola città. È il caso di Amburgo, Brema e Berlino. D'altra parte molte sono le caratteristiche dell'organizzazione delle collettività locali che sono comuni a tutti i *Länder*. Questa uniformità è dovuta in primo luogo all'influenza esercitata nel 18° e 19° secolo dagli Stati tedeschi maggiori, in maniera particolare la Prussia, e anche ad una sorta di forza razionalizzatrice propria dei nostri tempi nei quali si ha la tendenza a lasciarsi ispirare dagli esempi dei vicini che danno buona prova di sé.

Un esempio significativo di questa uniformità relativa nell'organizzazione delle collettività locali in Germania è rappresentata da due tipi di collettività locali:

- il comune in quanto organizzazione politica ed amministrativa di base e
- il Distretto (*Kreis*) in quanto collettività sovra comunale da un'altra parte.

Questi due tipi di collettività locali si ritrovano in tutti i *Länder* dotati di una dimensione significativa, cioè a dire nei 13 *Länder* del Baden-Wurtemberg, della Baviera, della Bassa-Sassonia, del Brandeburgo, dell'Assia, del Mecklembourg-Pomerania, della Renania-Palatinato, della Renania, del Nord-Westfalia, della Sassonia, della Sassonia-Anhalt, della Saar, dello Schleswig-Holstein e della Turingia con l'eccezione delle 3 città stato. Questi due tipi di collettività locali sono citati nella stessa Legge Fondamentale all'articolo 28 che ne garantisce l'esistenza e la libertà di autorganizzarsi.

1.1. Storia della collettività Locale *Kreis* (distretto)

Molti dei distretti (*Kreise*) odierni hanno avuto già «predecessori» nel Medio Evo periodo nel quale si segnalava la presenza sui territori degli attuali Distretti, o su parte di essi, di territori gestiti da comitati di nobili.

Per quanto riguarda i centri urbani, le città tedesche hanno sempre avuto, a partire dal Medio Evo, importanti prerogative di autogoverno. Prerogative che hanno dato vita ad un gran numero di «città libere dell'Impero», numero che nel tempo era arrivato, nel momento di maggior espansione (17-18° secolo) fino a 58 libere città. Queste città libere non erano sottoposte all'autorità di alcun sovrano ma si autogovernavano attraverso Consigli composti dalle principali famiglie locali e dalle corporazioni.

Del resto, il concetto di *Kreis*, che si basa sul principio che anche le contee nel cui territorio non si trovavano grandi centri urbani avevano il diritto di godere di alcune prerogative riconducibili all'autogestione, si è venuto affermando in tempi posteriori al Medio Evo. Questo concetto è stato proposto per la prima volta dallo Scienziato dell'Amministrazione e Funzionario Prussiano *Freiherr von Stein* nel 1808. Secondo la concezione del *von Stein* Selo, l'autogoverno da parte dei cittadini doveva non soltanto essere garantito nelle città ma avrebbe dovuto essere esteso anche alle aree rurali. Questo principio non è stato messo in pratica subito al momento della sua concezione; esso ha visto una prima realizzazione soltanto nel decennio del 1880, quando sono state promulgate in Prussia le prime disposizioni legislative relative al *Kreis* (distretto), inteso come entità al di fuori dei centri urbani che godeva comunque di un certo grado di autonomia amministrativa. Verso la fine del 19° secolo, la maggior parte degli altri Stati Tedeschi ha adottato lo strumento del *Kreis*, anche se talvolta questa nuova entità territoriale veniva chiamata in un altro modo¹⁵. Oggi si riscontra la denominazione *Kreis* in alcuni *Länder* del nord della Germania e la denominazione *Landkreis* preferibilmente al sud della Germania.

1.2. Le funzioni del *Kreis*

Lo status, l'organizzazione, le funzioni e il funzionamento del *Kreis* o del *Landkreis* sono definiti dalla normativa regionale relativa alla collettività locale cioè nel *Kreisordnung* (regolamento del distretto) o nel *Landkreisordnung* (regolamento del distretto del Land) di ciascun *Land*.

Il *Kreis* è una collettività locale dotata di personalità giuridica autonoma, separata da quella dei comuni che ingloba. L'esercizio delle funzioni proprie del *Kreis* (si tratta di funzioni per le quali il singolo comune non ha le competenze manageriali e risorse finanziarie adeguate) si presenta, dal punto di vista dell'analisi funzionale, come una sorta di modalità di cooperazione intercomunale obbligatoria. I comuni che si trovano nell'am-

¹⁵ *Bezirksamt* (nel Baden e in Baviera), *Oberamt* (nel Wurtemberg), *Kreisamt* (nell'Anhalt, nell'Assio e in Turingia), *Amt* (nell'Oldenbourg), *Amtsmannhauptschaft* (in Sassonia).

bito di un *Kreis* non sono liberi di decidere se aderire o meno al *Kreis*. È la legge del *Land* che ha istituito i *Kreise* che stabilisce quale comune fa parte eventualmente di quale *Kreis*. Sul piano finanziario, il *Kreis* si finanzia in gran parte attraverso i contributi finanziari obbligatori dei comuni che si trovano sul suo territorio. Di converso il *Kreis* svolge, sostituendosi ai comuni, le funzioni sovra-comunali per le quali ogni comune all'interno del *Kreis* preso singolarmente non avrebbe né le competenze manageriali né la forza finanziaria necessarie.

Il *Kreis* e i comuni che ne sono membri – ciascuno per proprio conto – sono delle comunità locali indipendenti dotate di organi di governo rappresentativi eletti direttamente dalla popolazione. Non esiste alcun rapporto di sotto-sovra-ordinazione gerarchica tra questi due enti. Queste due istituzioni, ad ogni buon conto, operano in un rapporto di stretta collaborazione su un piano di parità in vista della realizzazione delle funzioni pubbliche locali.

2. Distretto e comune

Ci sono 294 *Kreise* nella Repubblica Federale Tedesca. L'insieme dei *Kreise* copre una superficie di ca. il 96% del territorio federale nel quale risiede il 68% della popolazione totale (83 milioni di abitanti). La popolazione della maggior parte dei *Kreise* oscilla tra i 100.000 e i 400.000 abitanti.

Le grandi città tedesche con più di 100.000 abitanti non fanno parte di un *Kreis*. A seconda dei codici comunali dei vari *Länder* tali città sono dei Distretti Urbani o dei Distretti Metropolitani e in essi lo status di comune viene accoppiato allo status *Kreis*. Un Distretto urbano viene denominato *Stadtkreis* (Distretto Cittadino) nella Germania Meridionale o *kreisfreie Stadt* (città libera da Distretto) nella Germania Settentrionale. Queste due espressioni vogliono dire letteralmente e rispettivamente «città assimilata ad un Distretto» e «città che non fa parte di un distretto». Nelle 107 città di questa seconda categoria vivono circa 25 milioni di abitanti. Queste città hanno risorse adeguate, in termini di organizzazione, risorse umane e risorse finanziarie, per far fronte all'insieme dei compiti delle collettività locali e della prestazione dei servizi di prossimità necessari ai loro abitanti e, quindi, non hanno bisogno di duplicarsi in un secondo livello di governo locale.

3. Funzioni del Distretto (*Kreis*)

Le funzioni del *Kreis* sono elencate nella legge con poche differenze tra un *Land* ed un altro *Land*. Queste funzioni possono essere classificate come segue:

a) *Funzioni “al di sopra di quelle locali”*

I codici dei *Kreise* dei singoli *Länder* conferiscono al *Kreis* innanzi tutto, tra le funzioni da svolgere, le funzioni dette «al di sopra di quelle locali». Si tratta di funzioni che competono ad ogni *Kreis*. I comuni situati all'interno del *Kreis* non possono occuparsi di queste funzioni. Si tratta ad esempio della costruzione e della manutenzione delle strade intercomunali e degli ospedali di Distretto, dello smaltimento dei rifiuti, dell'istituzione di centri di coordinamento dei servizi di trasporto d'urgenza e del coordinamento in caso di catastrofi. Nel settore della cultura i *Kreise* gestiscono le università popolari, le scuole di musica, le biblioteche itineranti e le mediateche. Lo sviluppo economico è parimenti uno dei settori di attività più rilevanti. In qualità di garanti, i *Kreise* sono responsabili delle casse di risparmio che sono chiamate a fornire alla popolazione e ai commercianti del Distretto servizi finanziari e prestiti a costi contenuti. La maggior parte di queste funzioni sono conferite ai *Kreise* dalla legge. Si tratta dunque di funzioni obbligatorie. In questi casi i *Kreise* non hanno la facoltà di decidere se svolgere o meno queste funzioni; essi possono solo decidere come svolgerle.

b) *Funzioni di perequazione tra i diversi comuni*

I *Kreise* hanno parimenti una funzione di riequilibrio e perequazione tra le condizioni di vita dei diversi comuni del loro territorio. Si deve alle sovvenzioni finanziarie offerte dal *Kreis*, se molti dei progetti dei piccoli comuni, che sono di solito finanziariamente più deboli degli altri comuni, possono essere realizzati (funzione di perequazione). In altre situazioni, il *Kreis* può intervenire in maniera integrativa nella fornitura di servizi comunali alla popolazione nel caso in cui le risorse finanziarie dei comuni più piccoli non siano sufficienti. Grazie a questa funzione di perequazione e integrativa, il *Kreis* garantisce ai suoi abitanti una gamma di servizi locali paragonabile a quelli disponibili nelle aree metropolitane.

c) *Funzioni obbligatorie e funzioni facoltative*

La maggior parte delle funzioni di competenza del *Kreis* sono conferite dalla legge. In questo caso si tratta di funzioni obbligatorie. Si tratta, ad esempio, dell'assistenza sociale locale, della protezione della gioventù, del controllo sulle attività edilizie e del rilascio dei permessi di circolazione. I *Kreise* hanno il compito di garantire la manutenzione di alcuni edifici ed impianti, tra i quali vanno citate le scuole professionali.

Le funzioni facoltative sono relative a quei campi di intervento miranti a migliorare la qualità della vita degli abitanti del *Kreis*, quali la manutenzione dei monumenti storici, lo sport, il volontariato, la creazione ed il sostegno delle istituzioni culturali e sociali, i centri per la gioventù etc.

d) Funzioni delegate dallo Stato

I *Kreise* svolgono anche funzioni che sono loro delegate dallo Stato, cioè dal *Land*. A differenza delle funzioni proprie che il *Kreis* svolge nella sua qualità di collettività locale (nel qual caso è sottoposto ad un controllo sulla legalità dei suoi atti¹⁶), nel caso di funzioni che sono loro delegate dallo Stato devono rispettare le direttive statali. Questo controllo d'opportunità è comunque relativo dal momento che nella prassi amministrativa capita solo raramente che una autorità statale superiore dia delle istruzioni all'amministrazione di un *Kreis*.

L'amministrazione del *Kreis* (chiamata *Landratsamt* - ufficio, *Kreisverwaltung* - amministrazione) e il suo presidente (*Landrat* - Consiglio) svolge dunque una doppia funzione: è un organo autonomo della collettività locale ai sensi dell'articolo 28 della Legge Fondamentale e una autorità amministrativa periferica dello Stato (*Land*). Ne consegue che le basi giuridiche su cui si fonda l'azione dei *Kreise* sono diverse. Nel primo caso il *Kreis* opera nella sua qualità di persona legale autonoma di diritto pubblico ed è quindi titolare di funzioni di autogestione. Nel secondo caso l'amministrazione del *Kreis* opera in quanto autorità statale e i suoi atti sono atti di natura statale (Tabella 1).

4. Organi e funzionamento del Distretto (*Kreis*)

Il Distretto opera attraverso i suoi organi. Gli organi del Distretto sono il *Kreistag* che rappresenta l'assemblea del *Kreis* e il *Landrat* (Presidente del *Kreis*). Le funzioni amministrative sono svolte dal *Landratsamt* (amministrazione del *Kreis*) sotto la responsabilità del *Landrat* (Presidente). Nella maggior parte dei *Länder*, il *Landrat* e l'amministrazione e del *Kreis* sono contemporaneamente l'autorità amministrativa del *Kreis* in quanto collettività locale e l'autorità amministrativa periferica dello Stato. In alcuni *Länder*, l'autorità amministrativa del *Kreis* è una semplice autorità locale d'auto amministrazione.

L'organo supremo del *Kreis* è l'Assemblea del *Kreis* (*Kreistag*). Si tratta dei rappresentanti politici del *Kreis* eletti dalla popolazione. Nella maggior parte dei *Länder* questa assemblea è eletta per un periodo di cinque anni. Il *Kreistag* svolge le sue funzioni sopra tutto emanando dei regolamenti nei settori di sua competenza e prendendo altre decisioni di natura meno rilevante ma comunque di portata generale. Prende anche

¹⁶ Questi Controlli sono esercitati dalle Prefetture, organi periferici dell'Amministrazione del Land. Nella prassi e nella cultura amministrativa tedesca, a differenza della Francia e dell'Italia, la Provincia e la Prefettura sono sempre state separate ed hanno fatto riferimento ad ambiti territoriali diversi (N.d.T.).

Tabella 1. Rappresentazione schematica delle funzioni delle competenze del *Kreis* (caso del Baden-Wurtemberg)

FUNZIONI PROPRIE FACOLTATIVE	FUNZIONI PROPRIE OBBLIGATORIE DEFINITE DALLA LEGISLAZIONE FEDERALE E DEL <i>LAND</i>	FUNZIONI STATALI DELEGATE DAL <i>LAND</i>
<ul style="list-style-type: none"> • Piste ciclabili extracomunali • Costruzione e manutenzione di edifici scolastici e sportivi • Scuole di musica per i giovani • Università popolare • Turismo • Servizi di consulenza pedagogica • Centri di servizi sociali • Etc. 	<p>Senza direttive:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Costruzione e manutenzione delle strade del Distretto • Prestazioni di assistenza sociale e di aiuto all'infanzia derivanti da leggi federali • Scuole professionali e speciali • Trattamento dei rifiuti/riciclaggio • Trasporti pubblici • Trasporti scolari • Ospedali <p>Con direttive:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Applicazione delle leggi sulla perequazione, sui sussidi alimentari e sull'edilizia economica 	<ul style="list-style-type: none"> • Tutte le funzioni statali esercitate in quanto ufficio periferico, funzioni esercitate per conto dei piccoli comuni del Circondario con l'eccezione delle grandi città assimilate ad un Distretto (distretto urbano) e delle città medie che esercitano queste funzioni direttamente
Controllo di legalità	Controllo di legalità	Controllo di legalità e di opportunità

delle decisioni amministrative di tipo individuale (ad esempio decisioni sui progetti di edilizia). Il *Kreistag* è presieduto dal *Landrat* (nella maggior parte dei *Länder*) o da un membro eletto tra i suoi componenti (Brandeburgo, Assia, Mecklemburg-Pomerania occidentale, Sassonia-Anhalt). Il *Landrat* è eletto in alcuni *Länder* dall'assemblea del *Kreis*, o, altrimenti, direttamente dalla popolazione del *Kreis*. I membri del *Kreistag* sono indipendenti e non sono vincolati da nessun mandato, non ricevono alcuna indennità e non godono di nessuna immunità. Il mandato del Presidente del *Kreis* può essere più lungo (nel Baden Wurtemberg è 8 anni) di quello dell'assemblea del *Kreis* (5 anni. 8 anni) di quello dell'assemblea del *Kreis* (5 anni).

5. Recenti riforme del sistema dei Distretti (*Kreise*)

In Germania negli ultimi decenni si sono avute diverse riforme del sistema delle collettività locali, riforme che hanno riguardato anche il siste-

ma dei Distretti (*Kreise*). Negli anni '60 e '70 si è tentato di razionalizzare il sistema delle collettività locali dando vita a collettività di maggiori dimensioni. I *Länder*, cui spetta la competenza della legislazione sulle collettività locali, hanno messo a punto dei criteri per una ristrutturazione razionale dei comuni e dei Distretti (*Kreise*). Si son volute creare delle collettività locali dotate di una capacità manageriale e finanziaria più marcate in grado di meglio garantire i servizi di base alla popolazione.

Questo obiettivo è stato perseguito attraverso il raggruppamento e la fusione dei comuni e la fusione dei *Kreise*. Mentre nel 1968 un terzo della popolazione abitava ancora in comuni con meno di 5.000 abitanti, nel 1981 questa percentuale era già scesa al 15%. Dal 1968 al 1981 il numero totale dei comuni è passato da 24.282 a 8.501 per una popolazione totale che nell'allora Germania Occidentale era di circa 60 milioni di abitanti¹⁷. Il numero dei *Kreise* è stato ridotto nello stesso periodo da 425 a 237. Questo approccio tendente alla diminuzione dei comuni e dei Distretti è continuato anche dopo la riunificazione del 1990 nei nuovi *Länder* dell'ex Germania Orientale.

Una seconda ondata riformatrice si è realizzata negli anni '90 e negli anni 2000. L'idea sarebbe stata quella di semplificare i processi amministrativi e, quindi, di sburocratizzare i servizi. Si è tentato di riavvicinare la popolazione all'amministrazione facendo innanzi tutto perno sul principio di sussidiarietà attraverso una diversa ripartizione delle competenze. Il tutto è stato ispirato da una sorta di tendenza a *rimettere a fuoco* l'azione amministrativa allo scopo di essere più efficaci e più performanti. Le varie amministrazioni sono state ampiamente ristrutturate e il numero degli uffici periferici dello stato è stato notevolmente ridotto. Queste riforme miravano ad introdurre il sistema delle "agenzie one-stop" per semplificare la vita ai cittadini.

Per la realizzazione di questa riforma strutturale si sono realizzati degli importanti trasferimenti di competenze e di funzioni dalle strutture periferiche dello Stato verso i *Kreise*. Il *Land* del Bade-Wurtemberg rappresenta un buon esempio di questa riforma, riforma basata sul trasferimento di competenze verso le collettività locali. A partire dall'entrata in vigore della riforma del 2005 la maggior parte delle *untere Sonderbehörden* (uffici statali periferici di prima istanza) afferiscono oramai tutti ai Distretti (*Kreise*) come è confermato dall'elenco che segue:

¹⁷ Lo stesso numero all'incirca dei comuni italiani. In Italia la riduzione e l'accorpamento dei Comuni era avvenuto nel 1934 sotto il regime fascista (N.d.T).

Tabella 2. Eliminazione delle strutture periferiche dell'amministrazione statale

Trasferimento di competenze e risorse dallo Stato verso i *Landratsämter* e i *Stadtkreise* nel Bade-Wurtemberg

- Servizi all'agricoltura (*Landwirtschaftsämter*)
 - Ispezioni scolastiche (Uffici Scolastici)
 - Servizi per la viabilità (*Straßenbauämter*)
 - Assistenza pubblica e sociale (*Landeswohlfahrtsverbände*)
 - Servizi per gli stipendi e le pensioni del Land (*Versorgungsämter*)
 - Parte delle Direzioni per la gestione delle acque (*Teile der Gewässerdirektion*)
 - Servizi dell'ispettorato del lavoro (*Gewerbeaufsichtsämter*)
 - Servizi forestali (*Forstämter*)
 - Catasto (*Vermessungsämter*)
 - Servizio del riaccorpamento dei terreni (*Flurneuerungsämter*)
 - Questure (*Polizeidirektionen*)
 - Pesì e misure (*Eichverwaltung*) passano ai *Kreise*, e tendono ad essere privatizzati
 - Il *Kreis* di Ortenau è dotato di un nuovo polo per la promozione della piena occupazione (*Arbeitsförderung*).
-

A titolo di esempio il numero dei dipendenti del *Kreis* di Ortenau situato nel Bade-Wurtemberg è passato da 1.100 prima della riforma a 2.000 dipendenti dopo la riforma che si è concretizzata con il trasferimento volontario del personale. In totale circa 12.000 dipendenti delle strutture periferiche (*Sonderbehörden*) nel Bade-Wurtemberg sono stati interessati da questi cambiamenti. Le strutture amministrative del Distretto hanno visto il loro ruolo notevolmente aumentato.

6. Le finanze dei *Kreise*

La maggior parte delle spese dei *Kreise* riguarda gli affari sociali. Tali spese rappresentano la parte più grande dei bilanci annuali e arrivano al 38% dei bilanci del 2017. Si tratta di spese che superano le spese cumulate del personale e degli acquisti di materiale.

Con una percentuale del 4,5% (nel 2017) gli investimenti dei Distretti rappresentano una quota bassa dei bilanci dei *Kreise*. Tali investimenti riguardano prevalentemente la costruzione di scuole e di strade a livello di Distretto, fattori che rivestono una grande importanza dal punto di vista economico. Queste strade sono un volano per lo sviluppo al di sopra del livello locale (ovest-est). Dal punto di vista delle entrate, le principali fonti di entrata dei *Kreise* sono le sovvenzioni dello Stato (*Land*) e i contributi

dei Comuni collocati all'interno del *Kreis*. Questi contributi sono decisi dalle assemblee elette dei *Kreise* e sono obbligatori per i comuni. Queste entrate coprono il 42% delle entrate totali dei *Kreise* (nei *Länder* occidentali) e il 27% nei nuovi *Länder* della ex Germania.

Le entrate dei *Kreise* non dipendono in maniera significativa dal proprio potere impositivo.