

La *Kommunalverwaltung* nell'ordinamento tedesco: un quadro di sintesi di un modello differenziato

Pier Marco Rosa Salva*

1. *La Kommunalverwaltung nell'ambito dell'organizzazione amministrativa tedesca*

L'amministrazione locale (*Kommunalverwaltung*) rappresenta un livello di governo fondamentale nell'ordinamento federale tedesco¹, che da sempre suscita l'attenzione degli studiosi degli altri Paesi, in ragione di quei tratti storici e caratteristici che l'hanno resa una dei grandi modelli di riferimento in Europa².

La Germania, infatti, sotto il profilo dell'organizzazione amministrativa, è suddivisa verticalmente nella Federazione (*Bund*), nei sedici Stati federati (*Länder*) che la compongono, nonché in una pluralità di enti locali, dai Comuni ad altri enti intermedi, che storicamente rivestono un ruolo importante nel sistema, sebbene siano stati nel tempo oggetto di diversi interventi di riordino e riforma³.

* Assegnista di ricerca e Professore a contratto in Diritto amministrativo presso l'Università degli Studi di Udine

¹ Sull'*Allgemeines Verwaltungsrecht* si v., tra i più recenti manuali, A. GUCKELBERGER, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, Baden-Baden, NOMOS, 2023; H. WISSMANN, *Verwaltungsrecht*, Tubinga, Mohr Siebeck, 2023. Si v. anche A. JACQUEMET-GAUCHÉ, *Droit administratif allemand*, Parigi, PUF, 2022; R. SCARIGLIA, *Diritto amministrativo comparato*, Torino, Giappichelli, 2021, p. 111 ss.; G. NAPOLITANO, *Introduzione al diritto amministrativo comparato*, Bologna, Il Mulino, 2020, p. 58 ss.

² Sul modello tedesco e sugli altri modelli europei di governo locale si v., nella dottrina italiana, L. VANDELLI (a cura di C. TUBERTINI), *Il sistema delle autonomie locali*, Bologna, Il Mulino, 2021, p. 357 ss.; D. DONATI, *Architetture e tendenze delle autonomie territoriali in Europa*, in E. CARLONI, F. CORTESE (a cura di), *Diritto delle autonomie territoriali*, Milano, Wolters Kluwer, 2020, p. 181 ss.; M. DEGNI, *Un inquadramento dei modelli*, in M. DEGNI (a cura di), *Rapporto Ca' Foscari sui comuni 2020. Il governo locale: modelli ed esperienze in Italia e in Europa*, Roma, Castelvecchi, 2020, p. 39 ss.; G. PAVANI, L. PEGORARO (a cura di), *Municipi d'occidente. Il governo locale in Europa e nelle Americhe*, Roma, Donzelli, 2006; L. BOBBIO, *I governi locali nelle democrazie contemporanee*, Roma, Laterza, 2002; AA.VV., *Autonomie locali in Germania e in Italia*, Milano, Giuffrè, 1998.

³ Si v. F. PALERMO, J. WOELK, *Il riordino territoriale dei Comuni in Germania*, in *Amministrazione*, 3, 2001, p. 423 ss.

Essi si inseriscono in un ordinamento federale nel quale è attribuita innanzitutto al *Bund* e ai *Länder* la responsabilità primaria della funzione amministrativa, definita, secondo la tradizionale dogmatica tedesca dell'organizzazione pubblica⁴, amministrazione statale diretta (*unmittelbaren Staatsverwaltung*)⁵. Ai sensi dell'art. 70 del *Grundgesetz* (*GG*, ovvero la Legge fondamentale della Germania⁶), in combinato disposto con l'art. 30 *GG*, le attività amministrative sono infatti rimesse innanzitutto ai *Länder*, in quella logica del federalismo di esecuzione proprio del modello tedesco, per cui questi ultimi non solo sono responsabili dell'esecuzione della loro legislazione, ma in via generale anche di quella federale, come attività propria. Al *Bund*, invece, è dato intervenire solo nei casi previsti dalla legge ai sensi dell'art. 86 *GG*.

Ne deriva una separazione tra la competenza legislativa e quella amministrativa⁷, poiché anche le leggi federali sono eseguite, in linea di principio, dai *Länder* come attività propria. La competenza legislativa e la competenza esecutiva sono quindi fondamentalmente separate nel caso delle leggi federali, in modo che l'amministrazione del *Land* sia responsabile dell'esecuzione delle leggi federali e di quelle sue proprie. L'art. 87 *GG* elenca però una serie di eccezioni a questa seconda regio-

⁴ Cfr. A. GUCKELBERGER, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, cit., p. 79 ss.; H. WISSMANN, *Verwaltungsrecht*, cit., p. 123 ss.

⁵ Nell'amministrazione statale diretta rientra sia l'amministrazione federale diretta, sia l'amministrazione diretta dei *Länder*, ovvero quella esercitata da autorità proprie, non dotate di autonoma personalità giuridica, ma riconducibili al *Bund* o al singolo *Land*. Il termine «statale», dunque, in questi casi deve ritenersi riferito in senso ampio all'amministrazione federale e del *Land*. Sulla procedura amministrativa in Germania si v. poi H. MAURER, CH. WALDHOF, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, Monaco, Beck, 2020, p. 517 ss.; D. EHLERS, H. PÜNDER (dir.), *Allgemeines Verwaltungsrecht*, Heidelberg, Müller, 2022.

⁶ Sulla Legge fondamentale tedesca si v. G. CERRINA FERRONI, *La costituzione della Germania (1949)*, in G. CERRINA FERRONI, T.E. FROSINI, A. TORRE (a cura di), *Codice delle Costituzioni. Volume I*, Torino, Giappichelli, 2009. Sull'ordinamento tedesco in generale si v. G. PARODI, *La Germania e l'Austria*, in P. CARROZZA, A. DI GIOVINE, G.F. FERRARI (a cura di), *Diritto costituzionale comparato*, Bari, Laterza, 2019, p. 149 ss.

⁷ Una simile distinzione delle funzioni, tra quella legislativa e quella esecutiva, che restando fondamentalmente separate nel caso delle leggi federali, è sconosciuta negli Stati unitari, come la Francia, ma anche in altri sistemi federali, come gli Stati Uniti, ove esistono sfere di azione ampiamente separate (e spesso in competizione) tra le autorità federali e le autorità dei singoli Stati. Si v. E. SCHMIDT-ASSMANN, *Das Verwaltungsrecht der Vereinigten Staaten von Amerika*, Baden-Baden, Nomos 2021, p. 110 ss.

la, individuando le materie nelle quali la funzione amministrativa resta comunque attribuita all'amministrazione federale.

Bund e Länder rappresentano così le entità giuridiche statali originali, che esercitano le loro funzioni per mezzo di una propria articolazione verticale di organi della quale restano il vertice amministrativo.

La funzione svolta dagli altri soggetti giuridici di diritto pubblico, anche costituiti dal *Bund* o dai *Länder*⁸, ma da loro giuridicamente indipendenti, viene ricondotta invece al concetto di amministrazione statale indiretta (*mittelbaren Staatsverwaltung*)⁹. Essa comprende le corporazioni di diritto pubblico (*Körperschaften*), le fondazioni di diritto pubblico (*Stiftungen*) e le istituzioni (o enti) di diritto pubblico (*Anstalten*), quali persone giuridiche indipendenti, pur se indirettamente collegate allo Stato complessivamente inteso (*Bund e Land*).

Si tratta di una forma di amministrazione che si fonda sulla necessità di assicurare modalità organizzative e di azione specifiche per ciascun territorio o per determinati ambiti della funzione pubblica, ove il modello dell'amministrazione unitaria vincolata da direttive verticali risulterebbe inadeguato¹⁰. Essa rappresenta, in questo senso, anche un'espressione del principio di autoamministrazione, rilevante laddove si renda necessario un più ampio e complesso perseguimento di funzioni e obiettivi autodeterminati, spesso espressione di una legittimazione democratica indipendente che non può essere generata unicamente dallo Stato¹¹.

Tra gli enti dell'amministrazione statale indiretta vengono generalmente ricompresi anche quelli del governo locale¹², sebbene non in maniera univoca dalla dottrina tedesca, che evidenzia la speciale collocazione

⁸ L'amministrazione statale indiretta si trova sia a livello federale che statale. La Legge fondamentale si riferisce ad essa negli artt. 86 ss. GG, laddove considera la funzione anche di altre istituzioni, enti o società.

⁹ La classificazione è effettuata in funzione della persona giuridica che svolge la missione amministrativa: un'autorità statale (federale o del *Land*) oppure un soggetto giuridico diverso. Si v. A. JACQUEMET-GAUCHÉ, *Droit administratif allemand*, cit., p. 85.

¹⁰ Cfr. H. WISSMANN, *Verwaltungsrecht*, cit., p. 127.

¹¹ Cfr. BVerfGE 107, 59.

¹² Cfr. H. WISSMANN, *Verwaltungsrecht*, cit., p. 129; A. GUCKELBERGER, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, cit., p. 10 ss.; Cfr. anche in tal senso, nella dottrina francese, A. JACQUEMET-GAUCHÉ, *Droit administratif allemand*, cit., p. 86 ss. (spec. p. 89 ss.).

delle autonomie locali, soprattutto dei Comuni, in quanto enti espressione piena del principio di autoamministrazione e da ricondursi pertanto a un diverso tipo di amministrazione indipendente, non riconducibile a quella statale indiretta¹³. Non a caso, mentre l'amministrazione statale indiretta è menzionata nell'art. 87 *GG*, gli enti locali ritrovano una propria diretta garanzia nell'art. 28 *GG*, che ne assicura l'esistenza e ne tutela le prerogative essenziali, secondo quell'articolazione che – come subito si vedrà – hanno assunto storicamente, fondata su una pluralità di figure diverse, che si affiancano e/o sovrappongono in ciascuna realtà territoriale, secondo le logiche proprie di un ordinamento costituzionale federale, nel quale la differenziazione diviene uno dei principali tratti del livello amministrativo più vicino al cittadino¹⁴. Gli enti locali (in particolare i Comuni e i Distretti) sono, dunque, autorità territoriali indipendenti che non derivano i loro diritti dalla Federazione o dal *Land*, ma in modo indipendente dalla Legge fondamentale.

Ne è così derivato un modello di amministrazione locale che tradizionalmente si contrappone alle esperienze che traggono invece origine dal prototipo di amministrazione locale di matrice francese, incentrato sul principio dell'uniformità, e che si fonda sugli opposti principi della differenziazione e, altresì, della cooperazione tra enti¹⁵. Come si metterà meglio in luce nel proseguo, infatti, ulteriore caratteristica del sistema

¹³ A. ENGELS, D. KRAUSNICK, *Kommunalrecht*, Baden-Baden, Nomos, 2020, p. 43.

¹⁴ Sul sistema tedesco degli enti locali e sui suoi tratti caratterizzanti si vedano, tra i vari, A. ENGELS, D. KRAUSNICK, *Kommunalrecht*, cit.; K. LANGE, *Kommunalrecht*, Tubinga, Mohr Siebeck, 2019; J. BOGUMIL, L. HOLTkamp, *Kommunalpolitik und Kommunalverwaltung*, Wiesbaden, Springer VS, 2013; N. NASSMACHER, K.H. NASSMACHER, *Kommunalpolitik in Deutschland*, Wiesbaden, Springer VS, 2007; A. VON MUTIUS, *Kommunalrecht*, Monaco, Beck, 1996. Si v. inoltre D. SCHEFOLD, *Local Government in Germany*, in *Italian Papers On Federalism*, 1, 2023; M. KÖLLING, *Local Governments in Germany Between Growing Challenges and Precarious Budgets*, in M. NICOLINI, A. VALDESALICI (eds.), *Local Governance in Multi-Layered Systems. A comparative Legal Study in the Federal-Local Connection*, Cham, Springer Nature Switzerland, 2023, p. 83 ss.; K. RUGE, K. RITGEN, *Local Self-Government and Administration*, in S. KUHLMANN, I. PROELLER, D. SCHIMANKE, J. ZIEKOW (eds.), *Public administration in Germany*, Cham, Springer Nature Switzerland, 2021, p. 123 ss.; M. MISTÒ, *L'autonomia locale nel sistema federale tedesco*, in G. PAVANI, L. PEGORARO (a cura di), *Municipi d'occidente. Il governo locale in Europa e nelle Americhe*, cit., p. 165 ss.

¹⁵ Sulle caratteristiche cooperative di questo modello si v. sempre L. VANDELLI (a cura di C. TUBERTINI), *Il sistema delle autonomie locali*, cit. p. 360 ss., nonché A. DE PETRIS, *Il principio cooperativo come elemento ispiratore del federalismo tedesco: un Sonderweg irripetibile o un modello da cui trarre insegnamenti?* in *questa Rivista*, 2, 2018, p. 431 ss.

tedesco è da ricercarsi in quella dinamica del federalismo cooperativo, incentrato sul principio generale della cooperazione efficace o leale, che opera a tutti i livelli di governo, compreso quello locale.

Resta invece esclusa nel sistema ogni forma di amministrazione mista, con esecuzione congiunta di funzioni da parte di enti posti su diversi livelli di governo, dovendo restare identificabile il titolare della funzione anche per ragioni di responsabilità democratica¹⁶.

2. *Lo sviluppo storico di un governo locale differenziato*

Il governo locale nel sistema tedesco si sviluppa sin dalle origini secondo schemi differenti, che hanno mantenuto le proprie peculiarità anche dopo l'unificazione della Germania nel XIX secolo e nella successione dei vari ordinamenti costituzionali, fino alla fondazione della Repubblica Federale di Germania e alla sua definitiva riunificazione¹⁷. Le logiche proprie del processo di federalizzazione che ha portato all'aggregazione nella Federazione dei *Länder*, ciascuno con la propria esperienza di governo locale, hanno storicamente lasciato a questi ultimi, pur nell'ambito della cornice costituzionale delineata dal *Grundgesetz*, la disciplina degli ordinamenti del governo locale.

Le radici di siffatte discipline, soprattutto per quanto riguarda i Comuni, si rintracciano nel Medioevo, nel corso del quale essi emergono come autorità locali cooperative per lo svolgimento di funzioni pubbliche. Figure differenti si sviluppano nel corso del XV secolo, quando sono istituite città libere e imperiali, titolari di privilegi autonomi e numerosi diritti, in gran parte indipendenti all'interno delle mura cittadine. Verso la fine del XVIII secolo in alcuni Stati (Baviera e Confederazione del Reno) si registrano influssi di origine francese che portano a una riduzione del ruolo delle autonomie locali, poi superati grazie alla riforma steineriana del 19 novembre 1808 dell'ordinamento comunale della Prussia, attraverso la quale i Comuni ottengono maggiore autonomia dall'autorità

¹⁶ H. WISSMANN, *Verwaltungsrecht*, cit., p. 124; A. GUCKELBERGER, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, cit., p. 82.

¹⁷ Sullo sviluppo storico del governo locale in Germania si v., tra i vari, A. ENGELS, D. KRAUSNICK, *Kommunalrecht*, cit., p. 28 ss.; A. GERN, C. BRÜNING, *Deutsches Kommunalrecht*, Baden-Baden, Nomos, 2019, m. 197 ss.

centrale prussiana, assumono una connotazione democratica, in ragione dell'apertura istituzionale dei consigli comunali, e acquisiscono tra l'altro autonomia finanziaria. Il codice prussiano, che faceva parte delle riforme elaborate dai ministri dello Stato prussiano Karl Reichsfreiherr vom und zum Steil e Karl August Graf von Hardenberg a seguito della disfatta di Napoleone nelle battaglie di Jena e Auerstädt del 1806, realizza una rivoluzione dall'alto¹⁸ del sistema e può essere considerato il precursore degli attuali ordinamenti locali, concedendo (§ 108) per la prima volta ai Comuni il diritto di condurre i propri affari sotto la propria responsabilità e a proprio nome, già delineando quella struttura degli organi (consiglio comunale eletto dai cittadini e organo esecutivo eletto dal consiglio) poi mantenuta in taluni casi quasi fino ad oggi (in particolare in Assia). Nel corso dell'Ottocento il governo locale ottiene progressivamente, sebbene con alterne vicende¹⁹, ulteriore slancio democratico e autonomistico: innanzitutto con la Costituzione di *Paulskirche* del 1849²⁰; in seguito con la Costituzione dell'impero tedesco del 1871, sebbene in realtà l'autogoverno comunale non sia stato menzionato espressamente e la materia sia stata rimessa ai *Länder*, dando avvio a una frammentazione del diritto comunale (*Kommunalrecht*), poi sviluppatosi diversamente in ciascun *Land*²¹; infine nel 1871, con l'introduzione dell'elezione diretta dei consigli municipali e l'espansione delle forme di partecipazione dei cittadini alla vita istituzionale locale.

Attraverso tali riforme, fondate sugli ideali di giuristi quali Lorenz Von Stein e Rudolf von Gneist dapprima, Hugo Preuß e Hugo Linemann

¹⁸ Cfr. G.-C. VON UNRUH, *Ursprung und Entwicklung der kommunalen Selbstverwaltung im frühkonstitutionellen Zeitalter*, in T. MANN, G. PÜTTNER (eds.), *Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis*, Vol. 1, Berlino, Springer, 2007, p. 47 ss.

¹⁹ Nella versione rivista del codice del 1831 anche l'autoamministrazione comunale è allentata, con trasferimento delle competenze dal consiglio comunale all'organo esecutivo e attribuzione allo Stato della decisione finale in caso di disaccordo tra gli organi comunali. Anche il codice municipale prussiano del 1850 - sebbene utilizzasse esplicitamente il termine "autoamministrazione" - non portò a un cambiamento verso strutture maggiormente democratiche.

²⁰ Essa contemplava esplicitamente il diritto dei comuni all'autogoverno nel § 184, collocandolo tra i diritti fondamentali.

²¹ Per una sintesi si v. A. ENGELS, D. KRAUSNICK, *Kommunalrecht*, cit., p. 30. Si v. altresì W. RUDLOFF, *Die kommunale Selbstverwaltung in der Weimarer Zeit*, in T. MANN, G. PÜTTNER (eds.), *Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis*, cit., p. 93 ss.

poi, e talvolta pur a fronte di tendenze volte alla centralizzazione e all'aumento delle forme di controllo, il governo locale si sviluppa e rafforza progressivamente in maniera differenziata²² sino al 1939, quando la dittatura nazionalsocialista centralizza e uniforma il governo locale su tutto il territorio, abolendo la rappresentanza elettorale e giungendo ad adottare, il 30 gennaio 1935, un ordinamento comunale tedesco per tutta la Germania (il *Deutsche Gemeindeordnung - DGO*). Quest'ultimo testo legislativo, sebbene formalmente riconoscesse ancora il principio dell'autoamministrazione (al § 1), di fatto lo aboliva completamente, vincolando i Comuni agli obiettivi posti dalla direzione statale. Il potere veniva trasferito completamente dal consiglio comunale al sindaco ed ai poteri di supervisione statali non veniva posta alcuna restrizione (§ 106 *DGO*)²³.

La differenziazione riemerge dal 1945, quando gli enti locali sono oggetto di una riorganizzazione diversificata tra i *Länder*, influenzata dalle varie potenze occupanti, che, pur secondo logiche anche temporalmente distinte, porta a una riaffermazione dei principi dell'autogoverno locale. Nel periodo successivo alla fine della Seconda guerra mondiale, infatti, si cercò innanzitutto di ricostruire le autonomie locali nelle zone di occupazione occidentali, sulla base delle strutture esistenti fino al 1933, e di progetti più recenti che le stesse avevano elaborato insieme ai ministri degli interni dei *Länder*²⁴.

Anche dopo l'entrata in vigore, nel 1949, nella Germania Ovest del *Grundgesetz*, ove all'art. 28 *GG* trova la propria cornice costituzionale il principio di autonomia del governo locale (*Selbstverwaltung*), in conformità con quanto previsto dall'art. 123 *GG* continuarono ad applicarsi

²² Anche nel corso della Repubblica di Weimar, nonostante i numerosi tentativi di unificazione, era dato rinvenire discipline municipali diversificate a seconda del *Land*, e ciò in un contesto federale nel quale, pur se la riforma finanziaria imperiale implementata tra il 1919 e 1920 privò le autorità locali della loro parte dell'imposta sul reddito, pari a 1/3 dei loro proventi, la Costituzione del 1919 tutelava (art. 127) il diritto di Comuni e consorzi di Comuni «all'autonomia amministrativa nei limiti della legge».

²³ Il *DGO* conteneva, peraltro, anche disposizioni progressiste, ad esempio per quanto riguarda l'iniziativa economica a livello comunale, ove veniva prevista una clausola di sussidiarietà a favore del settore privato. Cfr. W. RUDLOFF, *Die kommunale Selbstverwaltung in der Weimarer Zeit*, cit., p. 10.

²⁴ Si v. A. ENGELS, D. KRAUSNICK, *Kommunalrecht*, cit., p. 32.

le previsioni tecnico-giuridiche della *DGO* (ideologicamente neutre e quindi conformi alla Legge fondamentale), pur se, ai sensi degli artt. 30 e 70 ss. *GG*, trovava conferma la competenza legislativa dei *Länder* in materia di *Kommunalrecht*, i quali nel tempo adottarono così vari ordinamenti comunali, sostituendo la *DGO* e diversificando i sistemi locali, in particolare sotto il profilo dell'organizzazione interna.

I *Länder*, nell'ambito di più ampie esigenze di riforma della pubblica amministrazione a tutti i livelli di governo, attuarono delle riorganizzazioni territoriali negli anni Sessanta e Settanta e successivamente revisionarono i propri ordinamenti locali negli anni Novanta (ad eccezione del Baden-Württemberg), secondo soluzioni che hanno iniziato a convergere sempre più nel tempo. Gli anni Settanta sono stati caratterizzati in particolare da ampie riforme, sviluppate sulla base di un amplissimo consenso (quasi sempre all'unanimità), tramite le quali il numero totale di Comuni (appartenenti a Distretti) è stato ridotto a circa un terzo delle dimensioni precedenti e il numero di Distretti è stato all'incirca dimezzato²⁵, nella prospettiva di rendere il sistema più efficiente e rispondente al principio di buon andamento.

Nella Germania Est, invece, lo *status* giuridico dei Comuni è restato per molto tempo paragonabile a quello del nazionalsocialismo, ovvero formalmente esisteva un'autoamministrazione comunale, salvo che nei fatti era impossibile per i Comuni distaccarsi dalle linee guida del Partito Socialista Unificato. Il riferimento all'autonomia fu peraltro successivamente eliminato anche a livello costituzionale (tramite riforme del 1968 e del 1974) e solo il 17 maggio 1990 la prima Camera popolare liberamente eletta istituì l'autonomia sul modello dell'art. 28 *GG*, che rimase in vigore fino all'adozione delle nuove leggi comunali negli anni Novanta a seguito della riunificazione²⁶, quando tutti i *Länder* avviarono dei processi di riforma che portano a un progressivo riavvicinamento dei modelli di organizzazione interna (con prevalenza del modello meridionale della Costituzione consiliare in quasi tutti i *Länder* ad eccezione dell'Assia, ove è rimasta la Costituzione magistrale), in un contesto di crescenti garanzie

²⁵ Si v. A. ENGELS, D. KRAUSNICK, *Kommunalrecht*, cit., p. 32; F. PALERMO, J. WOELK, *Il riordino territoriale dei Comuni in Germania*, cit., p. 437 ss.

²⁶ M.-E. GEIS, *Kommunalrecht*, Monaco, Beck, 2016, § 12.

per il concreto funzionamento degli enti locali, anche sotto il profilo finanziario, volte ad assicurare la loro capacità effettiva di far fronte al costante aumento dei loro compiti.

3. La garanzia costituzionale del diritto all'autonomia locale di cui all'art. 28 GG

Il sistema tedesco del governo locale trova una fondamentale garanzia nell'art. 28 GG, laddove, al paragrafo 2, prevede che «Ai Comuni va garantito il diritto di disciplinare, sotto la propria responsabilità e nel rispetto delle leggi tutti gli affari della comunità locale. Anche i Consorzi di Comuni, nell'ambito dei compiti loro attribuiti dalla legge, godono del diritto all'autonomia amministrativa secondo quanto stabilito dalle leggi. La garanzia dell'autonomia amministrativa comprende anche i fondamenti della responsabilità finanziaria; secondo tali fondamenti ai Comuni spetta una fonte di entrate fiscali basata sul potenziale economico con diritto di fissare l'aliquota d'imposta»²⁷.

La previsione costituzionale garantisce, in termini generali, l'esistenza e l'autonomia di Comuni ed enti locali intermedi²⁸, collocandoli nell'ambito della struttura federale dell'ordinamento quale livello amministrativo essenziale, dotato di una propria soggettività giuridica, di diritti²⁹ nonché specifici poteri e competenze³⁰.

Dall'art. 28, par. 2, GG deriva innanzitutto una protezione costituzionale del governo locale in termini di diritto all'autogoverno, ovvero, secondo quanto evidenziato dalla dottrina tedesca, i Comuni (*Gemeinden*) e i

²⁷ G. CERRINA FERONI, T.E. FROSINI, A. TORRE (a cura di), *Codice delle Costituzioni*, Torino, Giappichelli, 2009, 134. Sulla garanzia costituzionale del governo locale si v. A. ENGELS, D. KRAUSNICK, *Kommunalrecht*, cit., p. 35 ss.; H. WISSMANN, *Verwaltungsrecht*, cit., p. 129 ss.; K. LANGE, *Kommunalrecht*, cit., p. 59 ss.; A. ENGELS, *Die Verfassungsgarantie kommunaler Selbstverwaltung*, Tubinga, Mohr Siebeck, 2014; D. EHLERS, *Die verfassungsrechtliche Garantie der kommunalen Selbstverwaltung*, in *DVBl.*, 2000, pp. 1301-1310; K. STERN, *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland*, Vol. 1, Monaco, Beck, 1984, § 12, pp. 391-429.

²⁸ Cfr. su punto F. PALERMO, J. WOELK, *Il riordino territoriale dei Comuni in Germania*, cit., pp. 428-429.

²⁹ Si v. le sentenze della Corte costituzionale federale tedesca (*Bundesverfassungsgericht – BVerfGE*), BVerfGE 79, 127 del 23 novembre 1988; BVerfGE 83, 37, del 31 ottobre 1999; e del BVerfGE 138, 1, del 19 novembre 2014.

³⁰ Si v. K. LANGE, *Kommunalrecht*, cit., p. 54 e M. MISTÒ, *L'autonomia locale nel sistema federale tedesco*, cit., p. 167.

Distretti (*Kreise*) sono autorità territoriali che non derivano i loro diritti dal *Bund* o dal *Land*, ma in modo diretto e indipendente dalla Costituzione³¹, sono istituzionalmente indipendenti dal sistema delle autorità statali e sono caratterizzate dal fatto che determinate questioni di interesse pubblico sono amministrate dagli stessi interessati³².

La previsione costituzionale riserva in questo modo un'area di autogoverno alla amministrazione locale, una responsabilità generale volta ad assicurare che le questioni che hanno un legame specifico con un determinato territorio possano essere curate dall'ente espressione dei suoi abitanti³³, tramite l'esercizio di quelle competenze che riguardano la vita locale e sono riferibili a ciascuna di queste comunità³⁴. Si tratta di una garanzia che opera quale limite al legislatore statale del *Land* (v. anche *infra*), il quale se può definire e delimitare l'ambito di autonomia, anche in termini di circoscrizione territoriale e di fusioni e accorpamenti tra enti, non può giungere fino ad incidere su ciascuno di essi quale livello amministrativo essenziale, che deve essere dotato di competenze effettive e capaci di rappresentare l'identità del territorio di riferimento. La portata dell'autogoverno garantito dall'art. 28, par. 2, *GG* varia tuttavia a seconda che si tratti dei Comuni o delle forme sovraordinate e di cooperazione. Il primo periodo, infatti, si riferisce ai Comuni, in relazione ai quali l'autogoverno, qualificato come diritto, ha una cornice definita dalla

³¹ H. WISSMANN, *Verwaltungsrecht*, cit., p. 130.

³² Così R. HENDLER, *Das Prinzip Selbstverwaltung*, in J. ISENSEE, P. KIRCHHOF, *Handbuch des Staatsrechts*, Vol. VI, *Bundesstaat*, Heidelberg, C.F. Müller, 2008, p. 1103 ss. (§ 143), spec. rn. 19, secondo il quale, appunto, «*Bei der Selbstverwaltung handelt es sich um öffentlich-rechtliche Organisationseinheiten, die gegenüber dem staatsunmittelbaren Behördensystem institutionell selbstständig, aber gleichwohl dem Staatsverband eingegliedert sind und sich dadurch auszeichnen, daß bestimmte öffentliche Angelegenheiten von den davon besonders berührten Personen, den Betroffenen, eigenverantwortlich (das heißt höchstens unter staatlicher Rechtsaufsicht) verwaltet werden.*»

³³ A. ENGELS, D. KRAUSNICK, *Kommunalrecht*, cit., p. 45.

³⁴ In questi termini si veda anche BVerfGE 147, 185. Si v. altresì le precedenti BVerfGE 110, 370; 79, 127; 52, 95; 50, 195 e 8, 122. Le competenze locali devono poi, per questa giurisprudenza costituzionale, essere identificate tenendo conto dello sviluppo storico delle manifestazioni tradizionali dell'autogoverno (cfr. BVerfGE 138, 1 e 110, 370), onde valutare se configurino espressione della comunità. Non si tratta, inoltre, di una garanzia che pietrifica il riparto di competenze, ma consente al legislatore di intervenire in relazione all'evoluzione del quadro sociale, economico e tecnico (cfr. BVerfGE, 138, 1).

legge e comprende tutte le questioni della comunità locale: in particolare, ai Comuni è riconosciuta una competenza generale che include il diritto di istituire e svolgere nuove funzioni che abbiano un legame con il territorio (*Aufgabenfindungsrecht*, ovvero il diritto di determinare le competenze)³⁵. Secondo il Tribunale costituzionale federale (*Bundesverfassungsgericht - BVerfG*), l'ambito degli affari locali corrisponde sostanzialmente ai bisogni e agli interessi che sono radicati nella comunità locale o che hanno un riferimento specifico ad essa, ossia che sono comuni agli abitanti della comunità in quanto tali³⁶. Per circoscriverne la portata concreta, date le incertezze anche pratiche legate a un tale concetto, dottrina e giurisprudenza si richiamano nella loro attività ermeneutica, quali ausili interpretativi, agli ambiti tradizionalmente riconosciuti agli enti locali³⁷, alle altre disposizioni legislative vigenti in materia di funzioni locali nonché ai limiti derivanti dalle competenze invece attribuite ad altri enti³⁸.

In questi termini, la Legge fondamentale giunge a delineare un criterio di riparto costituzionale delle competenze secondo il quale le questioni di natura locale devono essere attribuite ai Comuni³⁹ ed eventuali deroghe possono essere previste solo ove supportate da una rigorosa motivazione, ma salvo sempre il nucleo essenziale delle funzioni comunali che non possono essere modificate⁴⁰.

Ulteriore garanzia di autonomia che discende dal primo periodo dell'art. 28, par. 2, *GG* attiene alle modalità di esercizio delle funzioni locali⁴¹. L'indipendenza e l'autonomia del Comune, infatti, è tutelata anche rispetto all'esercizio delle sue competenze e alle relative scelte organizzative,

³⁵ BVerfGE 79, 127 (146 ss.); BVerwGE 87, 228 (230). Si v. anche TH. I. SCHMIDT, *Kommunalrecht*, Tubinga, 2015, nn. 73; M.E. GEIS, *Kommunalrecht*, cit., § 3, nn. 2.

³⁶ BVerfGE 79, 127 (151 ss.).

³⁷ ES, M.E. GEIS, *Kommunalrecht*, cit., § 6, nn. 2; K. LANGE, *Kommunalrecht*, cit., p. 39. Si v. anche BVerfGE 23, 353 (365 ss.); 26, 172 (180 ss.).

³⁸ Si v., più ampiamente sul punto, K. LANGE, *Kommunalrecht*, cit., p. 39 e A. ENGELS, D. KRAUSNICK, *Kommunalrecht*, cit., p. 47.

³⁹ BVerfGE 147, 185, nonché 107, 1; 91, 228 e 79, 127. Cfr. anche BVerwGE 6, 19 (25); iErg BVerfGE 83, 363 (381); 22, 180 (205); 50, 195 (201).

⁴⁰ Si v. sempre BVerfGE 147, 185, anche BVerfGE 138, 1.

⁴¹ BVerfGE 147, 185; si v. anche BVerfGE 79, 127 e BVerfGE 11, 266.

con il riconoscimento della possibilità di decidere autonomamente se ciascuna di esse debba essere esercitata in proprio o attraverso forme di cooperazione con altri enti⁴². Ne deriva che agli stessi *Länder* è imposto di assicurare l'effettivo espletamento delle funzioni dell'autogoverno comunale, con conseguente illegittimità di tutte le misure adottate in violazione di questa garanzia.

Il secondo periodo della medesima disposizione costituzionale tutela, invece, le autorità territoriali locali di livello superiore a quello comunale, in particolare di natura associativa, anche in questo caso non solo in termini di esistenza, ma altresì di autonomia. Il diritto all'autogoverno, tuttavia, in questo caso è riconosciuto in senso leggermente più ristretto: se, infatti, i Comuni possono curare tutte le questioni afferenti alla propria comunità locale, pur se nell'ambito delle leggi vigenti, gli enti sovracomunali e associativi si vedono riconosciuto il diritto all'autogoverno solo nell'ambito della loro competenza statutaria, per come determinata dal legislatore. L'ambito delle competenze non può comunque essere così ristretto da escludere un autogoverno effettivo, di talché il legislatore deve garantire anche agli enti di livello sovracomunale un certo numero minimo di competenze⁴³.

Come emerge dal terzo periodo dell'art. 28, par. 2, *GG*, infine, la garanzia dell'autonomia locale include il riconoscimento ai Comuni (e non agli enti sovracomunali) di una responsabilità finanziaria, comprensiva di una fonte fiscale, parametrata alla capacità economica comunale, della quale possono fissare l'aliquota. La garanzia è poi completata da ulteriori previsioni collocate nella parte finanziaria della Legge fondamentale, tra cui l'art. 106, par. 5 e 5a, i quali prevedono che i Comuni abbiano diritto a quote del gettito dell'imposta sul reddito e dell'imposta sul valore aggiunto in conformità con la legislazione federale (tuttora mancante), e l'art. 106, par. 7, laddove prevede che i Comuni e gli enti sovracomunali possono ricevere una percentuale del gettito totale delle imposte comunitarie, stabilita dal *Land*. La fonte di tassazione menzionata dall'art. 28, par. 2, terzo periodo, *GG*, è peraltro specificata altresì dall'art. 106, par.

⁴² Si v. altresì BVerfGE 138, 1 e 119, 331.

⁴³ W. ERBGUTH, T. MANN, M. SCHUBERT, *Besonderes Verwaltungsrecht*, Heidelberg, C.F. Müller, 2019, § 2, rn. 75.

6, *GG*, ai sensi del quale ai Comuni spettano le imposte fondiari e sul commercio nonché il diritto, eventualmente esteso agli enti associativi sovracomunali nella misura prevista dal *Land*, al gettito delle imposte locali sui consumi e sulle spese.

Dall'art. 28, par. 2, *GG* non è tuttavia dato ricavare direttamente un principio di connessione (*Konnexitätsprinzip*) in forza del quale il trasferimento di competenze ai Comuni risulterebbe ammissibile solo a fronte della contestuale assegnazione di adeguate risorse finanziaria. Infatti, se la disposizione costituzionale potrebbe in linea di principio includere questo principio, esso non risulta oggi più necessario a livello federale, nella misura in cui al *Bund* non è più dato – dopo la riforma del 2006⁴⁴ – trasferire competenze ai Comuni ai sensi degli artt. 84, parr. 1 e 7, e 85, parr. 1 e 2, *GG*⁴⁵: la perequazione degli oneri speciali, ai sensi dell'articolo 106, par. 8, *GG*, riguarda solo il caso (eccezionale) in cui la Federazione predisponga strutture speciali nei Comuni o negli enti associativi sovracomunali, che comportino direttamente spese aggiuntive o entrate ridotte. Una corrispondente compensazione da parte della Federazione è inoltre soggetta alla condizione che i *Länder*, i Comuni e gli enti associativi non possano sostenere da soli l'onere finanziario. Il principio di connessione, invece, si impone da allora sempre a livello statale, siccome enunciato anche dalle Costituzioni dei *Länder*, prevedendo che, unitamente al trasferimento di una competenza all'ente territoriale, vengano forniti altresì i mezzi necessari per il suo svolgimento⁴⁶. L'art. 28 *GG*, in ragione dell'importanza dei Comuni per la dimensione democratica dell'ordinamento, individua così nel governo locale una componente fondamentale della struttura della comunità tedesca⁴⁷, alla quale va attribuita una reale responsabilità di autogoverno, anche in

⁴⁴ Sulla riforma si v. J. WOELK, *Eppur si muove: la riforma del sistema federale tedesco*, in *Ist. Fed.*, 2, 2007, p. 193 ss.

⁴⁵ Risulta invece possibile tuttora un trasferimento indiretto, dal *Bund* al *Land* e da quest'ultimo agli enti locali, ma – come specificato *infra* nel testo – sempre nel rispetto del principio di connessione.

⁴⁶ BVerfGE 147, 185 e 138, 1.

⁴⁷ Si. v. BVerfGE 147, 185; si v. altresì BVerfGE 138, 1; BVerfGE 91, 228; e BVerfGE 47, 253.

termini finanziari, che consenta ai cittadini di partecipare attivamente alla gestione e cura degli affari della propria comunità.

Al legislatore federale e statale, in questo contesto, sarà dato intervenire incidendo sull'autonomia degli enti locali solo laddove vi siano adeguate esigenze pubbliche, sempre previo coinvolgimento degli enti interessati, che devono essere sentiti, e comunque nel rispetto dei canoni di appropriatezza, necessità, proporzionalità e ragionevolezza⁴⁸. Pena l'illegittimità dell'intervento legislativo lesivo, che potrà essere fatta valere dall'ente locale stesso innanzitutto tramite ricorso diretto di costituzionalità al Tribunale costituzionale federale ai sensi dell'art. 93, par. 1, 4b, GG, o di quello regolamentare o amministrativo, che potrà essere invece censurato avanti i tribunali amministrativi ai sensi della legge sulla giurisdizione amministrativa (*Verwaltungsgerichtsordnung - VuGO* del 19 marzo 1991)⁴⁹. Questa tutela costituzionale federale è poi rafforzata dalle Costituzioni dei *Länder*, che da un lato spesso prevedono la possibilità per i Comuni di ricorrere anche attraverso azioni popolari a tutela della loro autonomia amministrativa⁵⁰, e dall'altro lato definiscono in modo più dettagliato la sfera d'azione dei Comuni e degli enti sovracomunali⁵¹.

4. *La disciplina del governo locale: la competenza dei Länder tra differenziazione e uniformità*

Nell'ordinamento tedesco il potere legislativo⁵² è ripartito tra il *Bund* e i *Länder* sulla base del criterio generale, enunciato dall'art. 70 GG, per

⁴⁸ Si v. la sentenza del BVerfGE 50, 50, 2 nonché BVerfGE 147, 185.

⁴⁹ Sulla tutela avanti il BVerfGE si v. D. LUCK, *Der Beitrag der Kommunalverfassungsbeschwerden nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 4b GG, Paragraph 91 BVerfGG zum Schutz der kommunalen Selbstverwaltung*, Baden-Baden, 2014.

⁵⁰ Si v. ad esempio la possibilità di proporre ricorso ai sensi del combinato disposto degli artt. 48 e 98 della Costituzione della Baviera.

⁵¹ Ad esempio, nella Costituzione bavarese, il concetto di autoamministrazione comunale è definito anche attraverso la denominazione di alcuni compiti locali (cfr. art. 83, par. 1, BV).

⁵² Ciò in aderenza alla logica, propria del sistema federale tedesco, per cui sono attribuite ai *Länder* tutte le competenze non espressamente rimesse alla Federazione, principale depositaria della funzione legislativa, mentre ai *Länder* è principalmente rimessa la funzione esecutiva, tanto che si parla di "federalismo esecutivo" (si v. l'art. 30 GG per quanto riguarda la funzione esecutiva nonché gli artt. 70 ss. GG per quanto concerne la funzione legislativa). Sul processo legislativo si v. R. DICKMANN e A. RINELLA (a cura di), *Il processo legislativo negli ordinamenti costituzionali*

cui i *Länder* sono titolari della competenza legislativa ogniqualvolta un tale potere non venga conferito al *Bund*, in via esclusiva (artt. 71 e 73 *GG*) oppure in via concorrente (artt. 72 e 74 *GG*).

La competenza federale è esclusiva nelle materie di cui all'art. 73 *GG*, nelle quali ai *Länder* è data, ai sensi dell'art. 71 *GG*, la possibilità di legiferare solo se espressamente autorizzati in tal senso dalla legge federale. La competenza concorrente è invece prevista nelle materie di cui all'art. 74, par. 1, *GG*, ove, ai sensi dell'art. 72, par. 1, *GG*, i *Länder* possono legiferare se e nella misura in cui il *Bund* non ha esercitato i propri poteri legislativi. Ai sensi dell'art. 72, par. 2, *GG*, tuttavia, in talune materie il *Bund* può adottare leggi solo se, e nella misura in cui, ciò si renda necessario per assicurare la creazione di condizioni di vita equivalenti in tutto il territorio federale oppure per mantenerne l'unità economica o giuridica⁵³. Inoltre, ai sensi dell'art. 72, par. 3, *GG*, in talune materie, se il *Bund* ha esercitato la sua competenza, i *Länder* possono comunque adottare disposizione diverse.

Le disposizioni federali così adottate prevalgono, ai sensi dell'art 31 *GG*, su quelle dei *Länder*.

In questo contesto, la disciplina dell'ordinamento degli enti locali rientra sempre, ai sensi dell'art. 70, par. 1, *GG*, nella competenza residuale dei *Länder*, i quali sono tenuti a esercitarla nel rispetto dei principi dello «Stato di diritto repubblicano, democratico e sociale» e degli altri limiti enunciati dall'articolo 28 *GG*. Questa materia, definita *Gemeinderecht* (diritto comunale), comprende le norme fondamentali riguardanti i Comuni, in particolare i loro compiti generali, la loro organizzazione e la loro integrazione nello *Staat*⁵⁴.

Entro il perimetro delineato dal *Grundgesetz* tutti i *Länder* hanno adottato e aggiornato nel tempo la propria disciplina dell'ordinamento delle autonomie locali tramite appositi codici comunali (*Gemeindeordnun-*

contemporanei, Roma, Carocci, 2011. Il riparto della funzione legislativa è stato oggetto di una riforma (*Föderalismusreform*) incisiva nel 2006 che ha interessato anche il governo locale, sulla quale si v. H.G. HENNEKE, *Kommunen in den Föderalismusreformen I und II*, Stoccarda, 2008.

⁵³ In questi casi, ai sensi dell'art. 72, par. 3, *GG*, la legge federale può prevedere che, quando non esiste più una necessità ai sensi del paragrafo 2, la legge federale sia sostituita dalla legge del *Land*.

⁵⁴ Cfr. K. LANGE, *Kommunalrecht*, cit., p. 36, rn. 87.

gen), per un totale di sedici ordinamenti⁵⁵, nell'ambito dei quali, tuttavia, come subito si vedrà, per tre di essi (Berlino, Amburgo e Brema), definiti «città-stato» (*Stadtstaaten*), vi è la corrispondenza tra il livello comunale e quello statale⁵⁶. La disciplina degli enti locali è poi peraltro completata anche da varie legislazioni settoriali, come quelle in materia fiscale, elettorale e di cooperazione.

La competenza ad adottare le leggi che devono invece essere meramente attuate dai Comuni, nell'ambito delle loro funzioni, non rientra nel diritto comunale e, ai sensi degli artt. 70 ss. *GG*, può spettare ai *Länder* ma anche alla Federazione, a seconda della materia legislativa che viene in considerazione.

Pur nella diversità degli ordinamenti locali che deriva dalla pluralità di fonti adottate da ciascun *Land*, è dato comunque rinvenire un certo grado di uniformità nei sistemi che sono stati delineati, esito delle pratiche concertative poste in essere dai *Länder* in aderenza alle dinamiche cooperative proprie del sistema tedesco⁵⁷, non invece di imposizioni derivanti dalla legge federale. Le differenze più marcate si riscontrano nella struttura organizzativa interna delle autonomie locali, ma anche sotto questo profilo, nonostante le variabili, le discipline appaiono comunque caratterizzate da tratti comuni⁵⁸, esito delle riforme adottate nel tempo⁵⁹.

5. Gli enti del governo locale

Il governo locale si articola in ogni *Land*, a partire dal Comune (*Gemeinde*) e dal Distretto (*Kreis*), su una pluralità di figure differenti, esito di una serie di riforme attuate nei *Länder* occidentali dagli anni Settanta e nei *Länder* orientali negli anni Novanta, dopo la riunificazione, volte a

⁵⁵ Per una bibliografia dei vari contributi relativi ai diversi ordinamenti comunali dei *Länder* si v. K. LANGE, *Kommunalrecht*, cit., p. 52 ss.

⁵⁶ Sugli ordinamenti degli enti locali, oltre ai contributi già citati, si v. altresì H.G. HENNEKE, K. RITGEN, *Kommunalpolitik und Kommunalverwaltung in Deutschland*, Monaco, C.H. Beck, 2021; M.E. GEIS, *Kommunalrecht*, cit.; K. LANGE, *Kommunalrecht*, cit.; M. MISTÒ, *L'autonomia locale nel sistema federale tedesco*, cit., p. 169 ss.

⁵⁷ Sul quale si rinvia a A. DE PETRIS, *Il principio cooperativo come elemento ispiratore del federalismo tedesco: un Sonderweg irripetibile o un modello da cui trarre insegnamenti?*, cit.

⁵⁸ Si v. K. LANGE, *Kommunalrecht*, cit., p. 165 ss.

⁵⁹ Cfr. A. ENGELS, D. KRAUSNICK, *Kommunalrecht*, cit., p. 103 ss.

razionalizzare il sistema attraverso un accorpamento degli enti (in particolare Comuni e Distretti) e una riorganizzazione di territori e strutture amministrative⁶⁰.

Il sistema ha assunto, quale proprio connotato distintivo, il tratto della differenziazione, strutturandosi su enti diversi in ragione di peculiarità e caratteristiche di ciascun territorio.

Così, innanzitutto le principali città del Paese, quali Berlino, Amburgo e Brema, sono tre città-stato (*Stadtstaaten*), che si collocano tra i sedici *Länder* in cui si articola la Federazione, di cui le prime due costituiscono Stati che comprendono l'area di una sola città (perciò dette anche Città indipendenti), mentre lo Stato della libera città di Brema (*Die Freie Hansestadt Bremen*) è composto da due distinti Comuni (e pertanto è qualificato anche come Stato a due città): Brema e Bremerhaven. Si tratta, dunque, di *Länder* e Comuni allo stesso tempo.

Al di là di queste figure speciali, alla base del sistema il governo locale si collocano i Comuni, enti territoriali di diritto pubblico costituiti dai residenti (*Einwohnern*) e dai cittadini (*Bürger*, che dispongono del diritto di voto). Rappresentano l'unità di base del sistema, assumendo in molti casi denominazioni come «città», «mercato», «città universitaria» o simili, mantenendo in ogni caso la medesima natura giuridica⁶¹.

Ciascun Comune ha un consiglio comunale, quale organo di rappresentanza dei cittadini ad elezione diretta, che assume denominazione diversa a seconda del *Land*⁶², nonché un organo amministrativo di vertice, nella maggioranza dei casi a sua volta eletto direttamente, di rappresentanza e gestione dell'ente, anch'esso diversificato a seconda del *Land*, in alcuni casi monocratico (come nel caso del borgomastro o del magistrato) e in altri collegiale (come avviene in Assia)⁶³.

⁶⁰ Si v. J. WOELK *La cooperazione inter-municipale in Germania: alla ricerca di un equilibrio fra autonomia ed efficienza*, in *Ist. Fed.*, 3, 2012, p. 549 ss.

⁶¹ Sulla denominazione dei Comuni si v. più ampiamente A. ENGELS, D. KRAUSNICK, *Kommunalrecht*, cit., p. 39 ss.

⁶² Si v. K. LANGE, *Kommunalrecht*, cit., p. 113 ss. e M. MISTÒ, *L'autonomia locale nel sistema federale tedesco*, cit., p. 169 ss.

⁶³ Cfr. K. LANGE, *Kommunalrecht*, cit., p. 491 ss.; A. ENGELS, D. KRAUSNICK, *Kommunalrecht*, cit., p. 139 ss.

I Comuni sono di diversa tipologia, che varia da *Land* a *Land*, e che, pur mantenendo una struttura di base comune, porta a distinguere, sia per ragioni storiche ma in particolare per le dimensioni territoriali, tra Comuni minori ricompresi in Distretti e Comuni di dimensione maggiore che non appartengono a un Distretto o che hanno comunque maggiori funzioni. A seconda delle dimensioni, cui consegue una differenza in termini di competenze attribuite, si può dunque distinguere tra⁶⁴: (I) i Comuni minori che appartengono a un Distretto (*kreisangehörige Gemeinden*), al quale devono essere associati per lo svolgimento di certe funzioni; (II); i Comuni medio-piccoli con denominazione di città che appartengono a un Distretto (*kreisangehörige Städte*), in alcuni *Länder* denominati anche grandi città distrettuali (*große Kreisstädte*), che svolgono in proprio, oltre alle funzioni comunali, alcune di quelle distrettuali; (III) le città maggiori, in genere con più di 100.000 abitanti, che non appartengono ad un Distretto e sono definite città libere dal Distretto, se non città-distretto, (*kreisfreien Städten*, nella Germania settentrionale) o Distretto urbano (*Stadtkreisen*), che svolgono in proprio le funzioni comunali e distrettuali. I Comuni possono ottenere tali statuti speciali a determinate condizioni previste nei vari *Länder*, cui corrispondono varie denominazioni in ciascun *Land*, che portano a ulteriori differenziazioni anche nell'ambito delle descritte tipologie generali⁶⁵.

Tra gli enti locali si collocano inoltre, nei tredici *Länder* diversi dai tre costituiti in città-stato, i Distretti (*Kreise*), enti non originari ma associativi dei Comuni, dotati di personalità giuridica autonoma⁶⁶. Essi rappresentano l'unità di base a livello sovrallocale e sono generalmente ad appartenenza obbligatoria, salve le già descritte eccezioni che interessano le città principali.

A tali enti sono rimesse quelle funzioni che vanno al di là delle capacità dei singoli Comuni, anche al fine di garantire una perequazione tra i

⁶⁴ Si v. K. LANGE, *Kommunalrecht*, cit., p. 72 ss.

⁶⁵ Si v. A. ENGELS, D. KRAUSNICK, *Kommunalrecht*, cit., p. 26, rn. 11.

⁶⁶ E. EISENBERG, *Il distretto: la collettività sovracomunale tedesca*, in *Nuova antologia*, 2019, 108 ss. Si v. altresì K. LANGE, *Kommunalrecht*, cit., p. 1328 ss.; H.G. HENNEKE, *Die Kommunen in der Finanzverfassung des Bundes und der Länder*, Wiesbaden, 2012; H.G. HENNEKE, H. MAURER, F. SCHOCH, *Die Kreise im Bundesstaat. Zum Standort der Kreise im Verhältnis zu Bund, Ländern und Gemeinden*, Baden-Baden, 1994.

diversi territori, nonché una serie di funzioni statali delegate dal *Land*. A differenza dei Comuni, tuttavia, i quali hanno costituzionalmente una riserva di competenza per tutte le questioni relative alla comunità locale, i Distretti – come visto (*supra* par. 3) – hanno il diritto all'autogoverno solo nell'ambito della propria area di competenza definita dal legislatore statale, che è quindi generalmente libero di decidere quali funzioni attribuire loro.

Oltre al Comune, al Distretto e alla città indipendente, esistono poi ulteriori tipologie di enti locali, eterogenee tra loro ma fondate sui medesimi principi.

Da un lato, al di sopra dei *Kreise* in taluni *Länder* vi è un ulteriore livello distrettuale di governo locale, il *Bezirk*⁶⁷, che non deve essere confuso con i Distretti governativi (*Regierungsbezirke*) istituiti in alcuni *Länder*, i quali costituiscono invece mere suddivisioni territoriali per l'esercizio decentrato delle loro funzioni amministrative.

Dall'altro lato, al di sotto dei Distretti, in quasi tutti i *Länder* con un'ampia superficie – ad eccezione della Sassonia-Anhalt – ci sono Comuni appartenenti a un Distretto a cui vengono assegnati compiti specifici che normalmente sarebbero di competenza del *Kreis* o del *Land*, secondo discipline differenziate tra loro⁶⁸.

La struttura del governo locale è dunque piuttosto articolata, con enti e denominazioni variabili in ciascun *Land*, ma pur sempre nell'ambito di alcune architetture di fondo che mantengono una certa uniformità, quantomeno in relazione alle tipologie essenziali di enti.

6. *L'autonomia statutaria e finanziaria del governo locale*

Ai fini della loro azione gli enti locali sono titolari di una pluralità di prerogative, espressione della loro autonomia, tra cui innanzitutto una potestà statutaria, attraverso la quale possono adottare norme generali e astratte per il loro territorio. Si tratta di una potestà che non deve tuttavia essere confusa e va tenuta distinta da quella regolamentare, in quanto

⁶⁷ In particolare, in Baviera e in Renania-Palatinato.

⁶⁸ Si v. A. ENGELS, D. KRAUSNICK, *Kommunalrecht*, cit., pp. 26-27.

i regolamenti sono espressione del distinto potere normativo che può essere attribuito, ai sensi dell'art. 80 GG, dalla legge all'esecutivo.

La potestà statutaria, invece, è espressione di quell'autonomia riconosciuta agli enti locali dall'art. 28, par. 2, GG, che espressamente attribuisce al Comune «il diritto di regolare, sotto la propria responsabilità, tutti gli affari della comunità locale nell'ambito delle leggi», nonché delle disposizioni costituzionali dei *Länder*⁶⁹, che anche nell'ambito delle proprie discipline legislative possono autorizzare gli enti locali a emanare statuti, eventualmente estendendone la portata oltre l'area dell'autoamministrazione costituzionalmente garantita⁷⁰. La potestà statutaria potrà così essere esercitata sulla base del potere di autogoverno dell'ente locale riconosciuto costituzionalmente, ovvero in forza di una più ampia abilitazione prevista dalla legge dei *Länder*⁷¹, sempre nel rispetto delle norme di rango superiore, le quali potrebbero anche restringere, sino anche a escludere, i margini per un effettivo intervento sussidiario della regolamentazione locale.

Questa potestà comunale è esercitata tramite statuti (*Satzungen*)⁷², i quali rappresentano una specifica tipologia di fonte dell'ordinamento tedesco, contenente le disposizioni adottate da persone giuridiche di diritto pubblico nell'ambito dell'autonomia loro concessa dalla legge⁷³.

⁶⁹ Così BVerfGE 10, 20, e 33, 125.

⁷⁰ Cfr. H. MAURER, *Rechtsfragen kommunaler Satzungsgebung*, in *DÖV*, 1993, p. 191.

⁷¹ K. LANGE, *Kommunalrecht*, cit., p. 755.

⁷² Cfr. K. LANGE, *Kommunalrecht*, cit., p. 753 ss.; H. HILL, *Soll das kommunale Satzungsrecht gegenüber staatlicher und gerichtlicher Kontrolle gestärkt werden? Gutachten D zum 58. Deutschen Juristentag München 1990*, Monaco, Beck, 1990; F. SCHOCH, *Soll das kommunale Satzungsrecht gegenüber staatlicher und gerichtlicher Kontrolle gestärkt werden?*, in *NVwZ*, 1990, p. 801 ss.; H. MAURER, *Rechtsfragen kommunaler Satzungsgebung*, cit., p. 184 ss.; E. SCHMIDT-ASSMANN, *Die kommunale Rechtssetzung im Gefügeder administrativen Handlungsformen und Rechtsquellen. Aufgaben, Verfahren, Rechtsschutz*, Monaco, Vahlen, 1981.

⁷³ Cfr. BVerfGE 33, 125, per cui «*Satzungen sind Rechtsvorschriften, die von einer dem Staat eingeordneten juristischen Person des öffentlichen Rechts im Rahmen der ihr gesetzlich verliehenen Autonomie mit Wirksamkeit für die ihr Angehörigen und unterworfenen Personen erlassen werden (BVerfGE 10, 20 [49 f.]*». Come evidenziato sempre dal BVerfGE nella medesima pronuncia, la concessione dell'autonomia statutaria si fonda sulla volontà di lasciare alle comunità locali la disciplina delle questioni che le riguardano e che possono esse meglio valutate e affrontate localmente, riducendo il divario tra il legislatore e il destinatario della norma. Così da permettere altresì a ciascuna comunità di tenere conto delle differenze locali, altrimenti spesso

L'ente locale può esercitarla in diversi settori, tra cui i principali sono l'azione e l'organizzazione interna dell'ente, l'amministrazione «di massa» e la pianificazione⁷⁴.

Se in linea di principio i Comuni sono liberi di adottare questi statuti, in taluni casi vi sono tenuti obbligatoriamente⁷⁵, come avviene in quasi tutti i *Länder* – tranne in Baviera, nel Saarland e, in larga misura, nel Baden-Württemberg⁷⁶ – per quanto riguarda lo statuto principale (*Hauptsatzung*) che, pur nella varietà delle previsioni, è volto a delineare l'organizzazione generale interna dell'ente e il suo funzionamento⁷⁷, e gli statuti di bilancio.

Proprio sotto quest'ultimo profilo, il governo locale trova un'ultima e fondamentale garanzia di autogoverno nella propria autonomia finanziaria, che impone la titolarità di risorse adeguate per l'effettivo svolgimento delle loro funzioni⁷⁸.

L'autonomia finanziaria, come visto enunciata dall'art. 28, par. 2, 3° periodo *GG* e ripresa dall'art. 106 *GG*, trova ulteriori tutele nella maggior parte delle costituzioni dei *Länder*, le quali contengono specifiche garanzie

difficili da riconoscere e gestire rapidamente da parte del legislatore. Sul tema si v. A. ENGELS, D. KRAUSNICK, *Kommunalrecht*, cit., p. 79 ss. e 92 ss.

⁷⁴ Cfr. K. LANGE, *Kommunalrecht*, cit., p. 762; H. HILL, *Soll das kommunale Satzungsrecht gegenüber staatlicher und gerichtlicher Kontrolle gestärkt werden?*, cit., p. 12; F. SCHOCH, *Soll das kommunale Satzungsrecht gegenüber staatlicher und gerichtlicher Kontrolle gestärkt werden*, cit., p. 802; H. MAURER, *Rechtsfragen kommunaler Satzungsgebung*, cit., p. 186; E. SCHMIDT-ASSMANN, *Die kommunale Rechtssetzung*, cit., p. 5.

⁷⁵ Cfr. § 4, *BbgKomVerf*; § 6 *HessGO*; § 5 *MVKomVerf*; § 12 *NdsKomVG*; § 7 *NWGO*; § 25 *RbPfgGO*; § 4 *SächsGO*; § 10 *SachsAnbKomVG*; § 4 *SHGO*; § 20 *ThürKomO*.

⁷⁶ Cfr. § 20 *ThürKomO*; § 4 e § 49 *BWGO*.

⁷⁷ Cfr. P. SCHUMACHER, *Kommunalverfassungsrecht Brandenburg*, Wiesbaden, 2018, § 4; D. SCHRÖDER, *Kommunalverfassungsrecht Mecklenburg-Vorpommern, Teil 1: Gemeindeordnung. Kommunalverfassungsrecht Mecklenburg-Vorpommern*, Wiesbaden, 2018, § 5.

⁷⁸ Si v. K. LANGE, *Die finanzielle Mindestausstattung und die angemessene Finanzausstattung der Kommunen*, in *DVBL*, 2015, 457-463. Si consideri che il diritto dei Comuni di ricevere adeguate risorse finanziarie si intende poi generalmente diretto principalmente nei confronti del *Land* di appartenenza, non nei confronti del *Bund*, in quanto ai sensi dell'art. 83 *GG* sono i primi che normalmente delegano funzioni a livello locale e solo eccezionalmente il secondo (cfr. K. LANGE, *Kommunalrecht*, cit., p. 1082-1083; F. SCHOCH, *Die finanzverfassungsrechtlichen Grundlagen der kommunalen Selbstverwaltung*, in D. EHLERS, W. KREBS (eds.), *Grundfragen des Verwaltungsrechts und des Kommunalrechts. Symposium aus Anlaß der Emeritierung von Professor Dr. Hans-Uwe Erichsen am 5. Mai 2000 in Münster*, Berlino, De Gruyter, 2000, pp. 93-136).

di finanziamento dei Comuni, a partire dal *Konnexitätsprinzip*, in taluni casi tradotto nel mero riconoscimento del fatto che i Comuni devono poter svolgere il loro compito⁷⁹, in altri con l'impegno del *Land* a fornire ai medesimi le risorse necessarie⁸⁰. In particolare, nel Saarland e nella Sassonia-Anhalt la Costituzione assicura ad esempio i mezzi necessari affinché il Comune possa svolgere adeguatamente i propri compiti⁸¹, in Baviera e nello Schleswig-Holstein invece si assicura al governo locale la disponibilità di adeguate risorse finanziarie⁸².

A seconda delle specifiche normative finanziarie adottate in materia dai *Länder*, vi sono più fonti di entrata a favore degli enti del governo locale, da quelle proprie consistenti in prelievi, ai trasferimenti federali o statali, che operano in particolare nel quadro del sistema di compensazione finanziaria, alle altre entrate di varia natura⁸³.

I prelievi comprendono imposte, tasse e contributi. Le prime si compongono (cfr. l'art. 106, parr. 5, 5a e 6, *GG*), tra l'altro, della compartecipazione all'imposta sul reddito e sul valore aggiunto, nonché sul commercio e sulla proprietà (in questi casi il Comune può stabilire aliquote speciali per località). Per quanto riguarda tasse e contributi, si tratta generalmente di contropartite incamerate in relazione all'erogazione di servizi o prestazioni.

A queste forme di prelievo, che costituiscono entrate "proprie" degli enti locali ma che non sono sufficienti a sostenere integralmente lo svolgi-

⁷⁹ Cfr. art. 73, comma 1, BWVerf; art. 99 BbgVerf; art. 87, comma 1 SächsVerf; art. 93, comma 1 ThürVerf.

⁸⁰ Cfr. art. 137, comma 5 HessVerf; art. 73, comma 2 MVVerf; Art. 58 NdsVerf; art. 49, comma 6 RhPfVerf.

⁸¹ Cfr. art. 119, comma 2, SaarVerf e art. 88, comma 1 SachsAnhVerf.

⁸² Cfr. art. 83 BayVerf; art. 49 SHVerf.

⁸³ Sulle finanze del governo locale e sue articolazioni si v. K. LANGE, *Kommunalrecht*, cit., p. 1056 ss.; E. MEHLHAF, *Kommunen im Finanzausgleich des Grundgesetzes*, Baden-Baden, Nomos, 2017; J. CHRIST, J. OEBEBECKE (a cura di), *Handbuch Kommunalabgabenrecht*, Monaco, Beck, 2016; H. ZIMMERMANN, *Kommunal Finanzen. Eine Einführung in die finanzwissenschaftliche Analyse der kommunalen Finanzwirtschaft*, Berlino, BWV, 2016. Si v. altresì F. GUELLA, *Sovranità e autonomia finanziaria negli ordinamenti composti. La norma costituzionale come limite e garanzia per le dimensioni della spesa pubblica territoriale*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2014; A. GRASSE, *Sviluppi e tendenze del federalismo in Germania: differenza territoriale e perequazione finanziaria*, in *Ist. Fed.*, 4, 2012, p. 789 ss.; A. DE PETRIS, *Il federalismo fiscale nella Repubblica Federale di Germania*, in *www.astrid-online.it*.

mento dei loro compiti (propri e delegati), si aggiungono gli stanziamenti finanziari federali o statali a carico del bilancio del *Bund* o del *Land*, quale forma di redistribuzione delle entrate che il Governo federale e i *Länder* vanno a destinare agli enti locali ai sensi dell'art. 106, par. 7, *GG*. Ciò per integrare, in una prospettiva verticale (o fiscale), le fonti finanziarie dei Comuni e aumentare la loro consistenza complessiva, nonché, in una prospettiva orizzontale (o distributiva), per ridurre le differenze finanziarie tra i Comuni al fine di consentire a tutti di svolgere appieno le loro funzioni. Al riguardo si può distinguere tra allocazioni finanziarie generali, assegnate senza uno scopo specifico a tutti i Comuni (in relazione, tra l'altro, al numero di abitanti o alla classificazione dei Distretti) e assegnazioni finanziarie speciali che possono essere concesse per scopi specifici a compensazione di spese particolari (ad esempio per le scuole, per oneri derivanti da una disoccupazione superiore alla media, per il teatro o per il trasporto pubblico locale). In tale prospettiva anche gli artt. 104b e 104c *GG*, per come modificati nel 2019⁸⁴, conferiscono espressamente al *Bund* il potere di concedere ai *Länder* un'assistenza finanziaria, in particolare per garantire l'equilibrio economico del sistema nonché per sostenere investimenti dei Comuni e delle loro associazioni nelle infrastrutture scolastiche.

Il sistema si completa poi con entrate ulteriori di diversa tipologia, inclusi i redditi di diritto privato e i compensi, come i canoni di concessione o comunque i corrispettivi derivanti dall'uso delle strutture pubbliche e dalle vendite di beni pubblici.

7. *Le dinamiche cooperative*

Le esigenze di razionalizzazione dei costi, l'evoluzione tecnologica e sociale, la globalizzazione e una mobilità sempre più veloce hanno progressivamente sollecitato uno sviluppo della cooperazione tra gli enti locali (*Interkommunale Zusammenarbeit*), ulteriore fondamentale espressione dell'autonomia locale⁸⁵.

⁸⁴ Cfr. BGBl. 2019 I S. 404 (11).

⁸⁵ Cfr. A. ENGELS, D. KRAUSNICK, *Kommunalrecht*, cit., p. 341 ss.; K. LANGE, *Kommunalrecht*, cit., p. 1327 ss.; J. WÖELK, *La cooperazione inter-municipale in Germania*, cit. Si v. anche BVerfG, NVwZ 1987, 123 (124).

La cooperazione municipale non è un fenomeno nuovo, anzi era già stata disciplinata in passato, ma è divenuta oggi irrinunciabile in molti campi dell'azione comunale⁸⁶. Anch'essa trova la propria disciplina in specifici testi legislativi dei *Länder*⁸⁷ e può realizzarsi tramite schemi di diritto privato, pur con taluni limiti⁸⁸, o schemi di diritto pubblico⁸⁹, che in alcuni casi possono essere anche combinati tra loro⁹⁰.

Lo schema principale è il consorzio di scopo fra Comuni (*Zweckverbänd*), che consiste nella creazione di un ente di diritto pubblico cui vengono affidati in maniera permanente uno o più compiti specifici. Si tratta della forma cooperativa più vincolante, cui vengono trasferite funzioni da esercitarsi in luogo dei Comuni aderenti, e la cui costituzione può in taluni casi rappresentare un obbligo per l'amministrazione comunale. Sebbene debba farne parte almeno un Comune, al consorzio possono partecipare anche altri soggetti di diritto pubblico nonché soggetti di diritto privato, laddove non vi siano contrastanti ragioni di interesse pubblico.

Oltre ai consorzi in alcuni *Länder* possono essere costituite inoltre delle istituzioni comunali di diritto pubblico (*gemeinsame kommunale Anstalten*), ad esempio aziende o società di diritto pubblico, in particolare nell'ambito delle attività economiche comunali.

Tra i modelli generali di cooperazione di natura pubblicistica vi è la comunità di lavoro (*Arbeitsgemeinschaft*), forma cooperativa priva di personalità giuridica, finalizzata prevalentemente alla consultazione e informazione reciproca dei Comuni, ma che può comprendere funzioni di programmazione e coordinamento sovramunicipale. Essa è espressa-

⁸⁶ Cfr. J. OEBBECKE, *Kommunale Gemeinschaftsarbeit*, in T. MANN, G. PÜTTNER (a cura di), *Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis. Band 1: Grundlagen und Kommunalverfassung*, Springer, Berlino, 2011, § 29, rn. 6, il quale evidenzia come l'amministrazione locale non possa ormai fare a meno della cooperazione in ragione dell'interconnessione di molte questioni che interessano i territori.

⁸⁷ Sui quali si v. K. LANGE, *Kommunalrecht*, cit., pp. 1329-1330.

⁸⁸ K. LANGE, *Kommunalrecht*, cit., p. 1336, il quale evidenzia altresì come sia da ritenere ammissibile anche una combinazione delle forme di cooperazione di diritto pubblico e privato e come agli enti possa ritenersi dato, in certi casi, un margine di libertà per l'eventuale delineazione di nuove formule cooperative.

⁸⁹ Per un elenco delle discipline adottate dai *Länder* in materia di cooperazione intercomunale si v. K. LANGE, *Kommunalrecht*, cit., p. 1329-1330.

⁹⁰ Cfr. A. ENGELS, D. KRAUSNICK, *Kommunalrecht*, cit., p. 343.

mente previste solo in alcuni *Länder*, ma è consentita anche negli altri. Vi possono partecipare persone fisiche e giuridiche nonché altri enti pubblici, istituzioni e fondazioni.

Gli enti locali possono inoltre stipulare accordi di cooperazione di diritto pubblico (*öffentlich-rechtlicher Verträge*, a volte denominati *Zweckvereinbarungen*), anche con altri soggetti pubblici e privati, secondo le condizioni previste dalle varie discipline speciali statali, al fine di porre in capo a una parte lo svolgimento di determinate funzioni per conto delle altre⁹¹. Ulteriori figure cooperative sono le associazioni amministrative municipali (*Gemeindevwaltungsverbände*) e le comunità amministrative (*Verwaltungsgemeinschaften*), che possono a loro volta assumere articolazioni e natura giuridica differenti a seconda della disciplina propria di ogni *Land*⁹². Una figura cooperativa, utilizzata dai Comuni più piccoli in aree rurali, è la comunità o unione di Comuni (*Gesamtgemeinde*), regolata in modo diverso da *Land* a *Land* e con denominazioni differenti⁹³. Si tratta di un ente di diritto pubblico più stabile che non si limita allo svolgimento di uno o più singoli compiti, ma svolge funzioni generali più ampie, alcune individuate direttamente dalla legge ed altre volontariamente trasferite dai Comuni, ed è dotato di un organo rappresentativo nonché di un apparato amministrativo.

Vi sono infine le associazioni municipali superiori (*höheren Kommunalverbände*), costituite da Comuni, che si estendono anche oltre il territorio dei Distretti e che hanno a oggetto funzioni di natura sociale, nonché le associazioni di area vasta delle zone urbane (*Stadt-Umland-Verbände*), volte ad occuparsi dei non pochi problemi legati alle relazioni tra le città e le aree circostanti in particolare mediante l'esercizio di funzioni di pianificazione regionale, dell'uso del territorio e del paesaggio, dei trasporti pubblici locali, della promozione delle imprese e del *marketing* turistico, e che possono comprendere fino a tutte o gran parte delle attività distrettuali⁹⁴.

⁹¹ Si v. A. ENGELS, D. KRAUSNICK, *Kommunalrecht*, cit., p. 352.

⁹² Sul punto si rinvia sempre a ENGELS, D. KRAUSNICK, *Kommunalrecht*, cit., p. 354 ss.

⁹³ Si v. K. LANGE, *Kommunalrecht*, cit., p. 1368 ss.

⁹⁴ Esempi di associazioni di tale tipo sono l'associazione regionale Saarbrücken, VerbandRegion Stoccarda, la regione Hannover e l'associazione regionale FrankfurtRheinMain.

La dinamica cooperativa, che si dirama così in una pluralità di forme diverse, da definire in ragione delle specificità dei territori di riferimento, trova infine completamento nelle organizzazioni associative, rappresentative degli interessi di categoria delle varie figure del governo locale. Si tratta principalmente di tre strutture di rappresentanza degli enti locali, quali la Federazione delle grandi città (*Deutscher Städtetag*), la Federazione dei Distretti (*Deutscher Landkreistag*) e la Federazione delle piccole città e dei piccoli Comuni (*Deutscher Städte-und Gemeindebund*), che operano quali ulteriori garanti del ruolo degli enti del governo locale in particolare in ambito statale e federale.

8. Differenziazione e cooperazione quali tratti caratterizzanti la *Kommunalverwaltung tedesca*

Il sistema tedesco del governo locale, storicamente fondato sulla competenza legislativa dei *Länder*, si articola dunque su una tipologia consistente di enti, differenziati tra loro in ragione della storia e delle caratteristiche proprie di ogni territorio e della rispettiva comunità, sebbene in una prospettiva di progressiva assimilazione dei tratti essenziali di ciascun *Gemeindeordnung*, in particolare per quanto riguarda l'organizzazione interna dei Comuni⁹⁵.

Le strutture e le forme di esercizio delle funzioni amministrative locali risultano ritagliate sulle peculiarità di ciascuna realtà, in una prospettiva che storicamente è incentrata sulla differenziazione, quale principio organizzativo fondamentale della *Kommunalverwaltung* unitamente a quello della cooperazione.

Il principio cooperativo, infatti, rappresenta un altro solido tratto caratterizzante il modello tedesco, espressione di quella garanzia costituzionale di cui all'art. 28, par. 2, *GG*, che estende l'autogoverno anche alla dimensione collaborativa tra enti, garantendo ulteriore flessibilità all'azione

⁹⁵ Prima delle riforme avviate negli anni Novanta l'organizzazione interna rappresentava infatti la principale differenza istituzionale tra i vari sistemi del governo locale, ora pressoché ovunque incentrati su un consiglio e un sindaco entrambi eletti direttamente (pur con varie differenze, anche di denominazione, tra cui le più consistenti si ritrovano in Assia), con ulteriori riflessioni ancora in corso in dottrina. Sull'organizzazione interna dei Comuni e sulla sua evoluzione si v. A. ENGELS, D. KRAUSNICK, *Kommunalrecht*, cit., p. 103 ss.; K. LANGE, *Kommunalrecht*, cit., p. 113 ss.; M. KÖLLING, *Local Governments in Germany Between Growing Challenges and Precarious Budgets*, cit., p. 91.

amministrativa locale⁹⁶. Le logiche cooperative, promosse e sviluppate in ciascun *Land*, appaiono fondamentali per preservare l'esistenza ed effettività dell'ente più prossimo al cittadino, in particolare in periodi di crisi finanziaria (come quella che ha interessato anche i Comuni tedeschi nel corso della pandemia da Sars-Cov-2)⁹⁷, permettendogli di ricorrere a moduli organizzativi e funzionali più aderenti al contesto in cui operano e alle nuove e sempre più complesse sfide odierne, in una prospettiva aderente ai principi di buon andamento e buona amministrazione.

Il principio di differenziazione, unitamente a quello di cooperazione, emblemi del modello di governo locale tedesco, sembrano in questo modo rappresentare i cardini di una leva capace di assicurare un ulteriore sviluppo dell'amministrazione più prossima al cittadino, di interesse anche per gli altri ordinamenti, ove è dato riscontrare ormai una generale tendenza verso soluzioni maggiormente differenziate⁹⁸. Essi permettono, infatti, l'implementazione di soluzioni più flessibili, in termini organizzativi e funzionali, in questo modo più adattabili alle sfide della modernità, che si pongono in modo specifico e diverso per ciascun territorio e città. Differenziazione e cooperazione appaiono dunque strumenti capaci di permettere, o quantomeno agevolare, la coniugazione tra il principio identitario, il principio autonomistico e il principio di buon andamento, consentendo di affrontare le nuove complesse sfide sociali, economiche e tecnologiche attraverso forme flessibili, sempre più reticolari, di esercizio delle funzioni amministrative⁹⁹, in una inevitabile prospettiva anche di sostenibilità finanziaria.

⁹⁶ Cfr. J. WOELK, *La cooperazione inter-municipale in Germania*, cit., p. 578 ss.

⁹⁷ Sull'andamento delle finanze locali nell'ultimo ventennio si v. la sintesi di R. GEISSLER, *Germany*, in R. GEISSLER, G. HAMMERSCHMID, C. RAFFER (a cura di), *Local public finance in Europe. Country reports*, Gütersloh, Bertelsmann Stiftung, 2019, p. 102 ss. Si v. altresì i rapporti finanziari comunali della Bertelsmann Stiftung, in particolare R. FREIER, R. GEISSLER, M. GNÄDINGER (a cura di), *Kommunaler Finanzreport 2023. Finanzen als Voraussetzung und Hebel integrierter Nachhaltigkeitssteuerung*, Gütersloh, Bertelsmann Stiftung, 2023. Si v. anche ENGELS, D. KRAUSNICK, *Kommunalrecht*, cit., p. 35.

⁹⁸ Cfr. D. DONATI, *Architetture e tendenze delle autonomie territoriali in Europa*, cit., pp. 188-196.

⁹⁹ Cfr. E. D'ORLANDO, *L'ente sistema come risposta alla complessità*, in M. DEGNI (a cura di), *Rapporto Ca' Foscari sui comuni 2020*, cit., p. 29 ss., e E. D'ORLANDO, *Territori e potere. Un nuovo ruolo per regioni ed enti locali*, Udine, Forum Editrice Universitaria Udinese, 2018.

Proprio l'aspetto finanziario è stato particolarmente valorizzato nell'ordinamento tedesco nel più recente passato, per mezzo delle riforme costituzionali che si sono susseguite nel tempo e dell'applicazione del principio di connessione, al fine di assicurare la piena esplicazione del principio dell'autonomia locale e la capacità della *Kommunalverwaltung* di affrontare le sfide attuali¹⁰⁰.

The *Kommunalverwaltung* in the German Legal System: An Overview of a Asymmetrical Model

Pier Marco Rosa Salva

Abstract: Il contributo esamina la struttura e le caratteristiche principali dell'amministrazione locale nell'ordinamento tedesco, ricostruendone la collocazione nel sistema federale, l'evoluzione storica e le garanzie costituzionali, che hanno portato allo sviluppo di un modello incentrato sui principi della differenziazione e della collaborazione. Sono in particolare messe in luce le diverse tipologie di enti che compongono questo livello di governo, analizzati i principali profili di autonomia e gli strumenti cooperativi a disposizione di ogni territorio.

Abstract: The paper examines the structure and main characteristics of local government within the German legal system, outlining its position in the federal system, its historical evolution, and the constitutional guarantees that have fostered a development grounded on the principles of differentiation and cooperation. In particular, the paper highlights the diverse types of entities comprising this level of government, along with the key aspects of autonomy and cooperative tools at the disposal of each local authority.

Parole chiave: amministrazione locale; autogoverno; differenziazione; cooperazione

Keywords: Local government; Self-government; Differentiation; Cooperation

¹⁰⁰ Cfr. ENGELS, D. KRAUSNICK, *Kommunalrecht*, cit., p. 35; M. KÖLLING, *Local Governments in Germany Between Growing Challenges and Precarious Budgets*, cit., pp. 97-98.