

*Ius publicum europaeum*

nuova serie

8

## La collana «*Ius publicum europaeum*»

L'integrazione europea e gli adeguamenti istituzionali dell'apparato comunitario conferiscono alla circolazione dei modelli giuridici tra i diversi ordinamenti un significato che riguarda non solo la curiosità dei comparatisti, ma anche e sempre più investe direttamente gli operatori del diritto, che si trovano costantemente confrontati con soluzioni straniere da studiare ed eventualmente riprendere.

In questo contesto particolare attenzione va dedicata alle esperienze federaliste ed autonomiste, anche in vista della sempre maggiore diffusione di un sistema di governo basato su una pluralità di livelli (*multilevel government*).

Per questo risulta importante studiare non solo i diversi ordinamenti nazionali, ma anche quelli substatuali, che andranno a costituire un elemento sempre più importante nel sistema istituzionale dell'Europa di domani.

In questa prospettiva la tanto a lungo dibattuta crisi dei principi comuni agli ordinamenti costituzionali europei diventa una crisi positiva, creativa di nuovo diritto, un'occasione per la ricerca di un rigenerato *ius publicum europaeum*, fondato su criteri, valori e parametri moderni. Il governo ripartito e la divisione verticale delle funzioni tra un numero crescente di livelli per la gestione della cosa pubblica obbliga lo studioso moderno a confrontarsi con soluzioni complesse ed articolate. Proprio per questo risulta indispensabile un approccio aperto agli stimoli culturali che l'Europa della comune cultura delle diversità propone.

La collana «*Ius publicum europaeum*» è stata pubblicata dal 1998 al 2015 per i tipi di CEDAM. Con l'anno 2016 è passata alla casa editrice Edizioni Scientifiche Italiane (ESI), mantenendo il nome originario.

### *Direzione:*

Francesco Palermo (Università di Verona; Eurac Research)

### *Comitato scientifico:*

Roberto Bin (Università di Ferrara)

Matteo Cosulich (Università di Trento)

Delia Ferri (National University of Ireland, Maynooth)

Justin O. Frosini (Università Bocconi di Milano)

Tania Groppi (Università di Siena)

Johns Hopkins (Università di Bologna)

Giuseppe Martinico (Scuola Superiore Sant'Anna di Pisa)

Sabrina Ragone (Max Planck Institut, Heidelberg)

Ilenia Ruggiu (Università di Cagliari)

Roberto Scarciglia (Università di Trieste)

Roberto Toniatti (Università di Trento)

ROBERTO MEDDA

IL GOVERNO LOCALE  
DELLE AREE URBANE IN ITALIA

Profili giuridici  
alla luce dell'esperienza comparata



Edizioni Scientifiche Italiane

Il presente volume è risultato vincitore della prima edizione del Premio per la miglior proposta editoriale della collana *Ius publicum europaeum* in collaborazione con Edizioni Scientifiche Italiane.

MEDDA, Roberto  
Il governo locale delle aree urbane in Italia  
Profili giuridici alla luce dell'esperienza comparata  
Collana: *Ius publicum europaeum*, nuova serie, 8  
Napoli: Edizioni Scientifiche Italiane, 2022  
pp. 336; 24 cm  
ISBN 978-88-495-4779-5

---

© 2022 by Edizioni Scientifiche Italiane s.p.a.  
80121 Napoli, via Chiatamone 7

**Internet:** [www.edizioniesi.it](http://www.edizioniesi.it)  
**E-mail:** [info@edizioniesi.it](mailto:info@edizioniesi.it)

I diritti di traduzione, riproduzione e adattamento totale o parziale e con qualsiasi mezzo (compresi i microfilm e le copie fotostatiche) sono riservati per tutti i Paesi.

Fotocopie per uso personale del lettore possono essere effettuate nei limiti del 15% di ciascun volume/fascicolo di periodico dietro pagamento alla SIAE del compenso previsto dall'art. 68, comma 4 della legge 22 aprile 1941, n. 633 ovvero dall'accordo stipulato tra SIAE, AIE, SNS e CNA, CONFARTIGIANATO, CASA, CLAAI, CONFCOMMERCIO, CONFESERCENTI il 18 dicembre 2000.

## Ringraziamenti

Se questo libro ha potuto vedere la luce è soltanto grazie all'incoraggiamento e al sostegno di numerose persone.

In primo luogo, desidero ringraziare il Professor Francesco Palermo ed Eurac Research per avermi attribuito il premio *Ius publicum europaeum* e per aver accolto questo testo nella loro collana.

Vorrei poi ringraziare le Professoresse Annamaria Poggi e Claudia Tubertini per avermi accompagnato, in qualità di relatrici, nella stesura della tesi di dottorato dalla quale questo libro è tratto. Del loro supporto scientifico e personale sarò per sempre riconoscente.

Un doveroso ringraziamento va al Professor Renato Balduzzi, per anni coordinatore e animatore del *curriculum* giuridico del corso di dottorato in “Istituzioni pubbliche, sociali e culturali: linguaggi, diritto, storia” che ho frequentato presso l'Università del Piemonte orientale tra il 2017 e il 2021, nonché all'attuale coordinatrice, la Professoressa Chiara Tripodina. Inoltre, rivolgo un ringraziamento alle dottorande e ai dottorandi che hanno condiviso con me questa avventura, così come a tutto il gruppo di studiosi che ruota attorno al dottorato alessandrino.

Desidero poi ringraziare il gruppo che anima la rivista *Istituzioni del Federalismo* e il suo Direttore, Professor Gianluca Gardini, che mi ha offerto l'opportunità di entrare a far parte del comitato di redazione. Egualmente, vorrei ringraziare i colleghi e le colleghe della Scuola di specializzazione in studi sull'amministrazione pubblica (SPISA) dell'Università di Bologna presso la quale, nel corso degli ultimi sei anni, ho collaborato in qualità di cultore della materia.

Inoltre, vorrei esprimere la mia gratitudine al Professor Nicolas Kada e a tutte le dottorande e ai dottorandi che mi hanno accolto con calore presso il Centre de Recherches Juridiques (CRJ) dell'Université Grenoble Alpes, dove ho svolto un soggiorno di ricerca dal settembre al dicembre del 2019. Allo stesso modo, ringrazio l'Insti-

tut suisse de droit comparé di Lausanne che, nonostante le difficoltà legate alla pandemia, mi ha ospitato nella propria biblioteca nell'estate del 2020.

Un affettuoso ringraziamento va, ovviamente, alla mia famiglia, alle mie amiche e ai miei amici che, da vicino o troppo spesso, purtroppo, soltanto da lontano, non mi hanno mai fatto mancare il loro incoraggiamento. Desidero poi ringraziare, in particolare, Alessandro Milito per aver generosamente accettato di rileggere una stesura non definitiva di questo testo.

Un ringraziamento speciale va a Dominique che, con l'energia, la determinazione e l'intelligenza che la contraddistinguono, mi ha supportato (e sopportato) nei lunghi mesi di scrittura di questo lavoro.

Infine, vorrei dedicare qualche parola a due persone straordinarie che ho avuto l'onore di incrociare durante il mio percorso accademico. Seppur così diversi tra loro per stile e approccio, i Professori Jörg Luther e Luciano Vandelli erano accomunati da una genuina curiosità e una inesauribile passione per la ricerca scientifica. Nonostante la malattia li abbia reclamati troppo presto, privandomi della possibilità di sottoporre questo scritto al loro giudizio, l'insegnamento scientifico, civile e umano che nel corso degli anni mi hanno trasmesso è un dono che custodirò gelosamente con me fino alla fine. È per questi motivi, pertanto, che desidero dedicare questa tesi alla memoria di Jörg Luther e di Luciano Vandelli.

Pully, novembre 2021

## Tavola delle abbreviazioni

AJCT	L'Actualité Juridique: Collectivités Territoriales
AJDA	L'Actualité Juridique: Droit Administratif
ANCI	Associazione Nazionale Comuni Italiani
CDCI	Commission Départementale de la Coopération Intercommunale
CGCT	Code Général des Collectivités Territoriales
d.d.l.	Disegno di legge
DC	Democrazia Cristiana
DGCL	Direction Générale des Collectivités Locales
EPB	Economic Prosperity Boards
EPCI	Établissement Public de Coopération Intercommunale
EPCI-FP	Établissement Public de Coopération Intercommunale à Fiscalité Propre
EPT	Établissement Public Territorial
FUA	Functional Urban Area
GLA	Greater London Authority
GLC	Greater London Council
HM	Her Majesty
HMSO	Her Majesty's Stationery Office
IFEL	Istituto per la Finanza e l'Economia Locale
INSEE	Institut National de la Statistique et des Études Économiques
ISSIRFA	Istituto di Studi sui Sistemi Regionali Federali e sulle Autonomie
ISTAT	Istituto nazionale di statistica
ITA	Integrated Transport Authority
JCP Adm	Juris-Classeur périodique, édition administrations et collectivités territoriales
LAA	Local Area Agreement
LDA	London Development Agency
LDEDCA 2009	Local Democracy, Economic Development and Construction Act 2009
LEP	Local Enterprise Partnership

LFEP	London Fire and Emergency Planning Authority
LGA 1972	Local Government Act 1972
LGA 1985	Local Government Act 1985
LGBCE	Local Government Boundary Commission for England
LGCE	Local Government Commission for England
LGPIHA 2007	Local Government and Public Involvement in Health Act 2007
LGDJ	Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence
Loi ATR	Loi relative à l'Administration Territoriale de la République
Loi MAPTAM	Loi de Modernisation de l'Action Publique Territoriale et d'Affirmation des Métropoles
Loi NOTRe	Loi portant sur la Nouvelle Organisation Territoriale de la République
Loi PLM	Loi Paris-Lyon-Marseille
Loi RCT	Loi de Réforme des Collectivités Territoriales
MAA	Multi Area Agreement
MBW	Metropolitan Board of Works
MPA	Metropolitan Police Authority
NALC	National Association of Local Councils
NHS	National Health Service
OCSE	Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico
ONS	Office for National Statistics
p.d.l.	Progetto di legge
PCI	Partito Comunista Italiano
PLUi	Plan Local d'Urbanisme intercommunal
PRU	Principale Realtà Urbana
PTGM	Piano Territoriale Generale Metropolitan
PUMS	Piano Urbano della Mobilità Sostenibile
RFAP	Revue Française d'Administration Publique
RFDA	Revue Française de Droit Administratif
SCoT	Schéma de Cohérence Territoriale
SDCI	Schéma Départemental de Coopération Intercommunale
SELNEC	South East Lancashire North East Cheshire
TfL	Transport for London
TUEL	Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli Enti Locali
UE	Unione Europea
UK	United Kingdom



## Elenco figure

- Fig. 1. *Functional Urban Areas* (FUA) nel territorio italiano
- Fig. 2. Principali Realtà Urbane (PRU) e città medie nel territorio italiano
- Fig. 3. La struttura fondamentale del *local government* in Inghilterra



## CAPITOLO I

# La persistente centralità della questione urbana negli ordinamenti contemporanei Un percorso di ricerca

SOMMARIO: 1. L'attualità della questione urbana nel contesto contemporaneo. – 2. L'importanza di governare il fenomeno urbano: dal governo sulle aree urbane al governo delle aree urbane (e ritorno). – 3. La nozione di area urbana nel dibattito interdisciplinare e nelle elaborazioni statistiche. – 4. Esiste un governo locale delle aree urbane in Italia? – 5. L'utilità di una comparazione in prospettiva diacronica tra Italia, Francia e Inghilterra.

1. *L'attualità della questione urbana nel contesto contemporaneo.* – Per la sua centralità all'interno delle società contemporanee, la questione urbana è un oggetto d'elezione per le analisi e per le riflessioni delle scienze sociali, tendenza alla quale il diritto non fa eccezione. La concentrazione di persone e di risorse economiche in aree geografiche circoscritte è un fenomeno che ha attirato da tempo l'attenzione della scienza giuridica. Tra i molteplici punti di vista emersi, il governo locale ha rappresentato storicamente il terreno principale sul quale la scienza del diritto pubblico è stata chiamata a confrontarsi con il fenomeno urbano.

La spontanea organizzazione della popolazione attorno ai poli urbani rappresenta una sfida per qualsiasi sistema di governo locale, costretto a adeguare il proprio assetto istituzionale alle mutazioni delle comunità territoriali delle quali è espressione. Questa esigenza è avvertita anche sul piano giuridico: le norme che dettano l'organizzazione e il funzionamento delle istituzioni politico-amministrative locali hanno dovuto rispondere alle sollecitazioni di una realtà sociale in rapida trasformazione a seguito dell'impatto dello sviluppo urbano. È quindi all'interno del campo disciplinare definito, a seconda dei contesti nazionali, diritto delle autonomie territoriali, *droit des collectivités territoriales* o, ancora, *local government law*, che una parte maggioritaria del dibattito giuridico sul fenomeno urbano ha

mosso i suoi passi. Ed è all'interno del medesimo campo disciplinare che si articolerà questa ricerca.

In Italia, la dottrina da tempo si interroga sulla cosiddetta questione urbana, ossia l'«esigenza di forme di governo e funzioni differenziate per gli enti che operano nelle maggiori città»<sup>1</sup>. L'emersione di tale problematica non è stato il prodotto dell'elaborazione autonoma della scienza giuridica, ma è derivato dalle sollecitazioni provenienti dalle altre branche delle scienze sociali fin dagli anni Settanta<sup>2</sup>. All'interno di un dibattito autenticamente interdisciplinare, venne presto identificato un «nocciolo teorico della questione metropolitana [che] riguarda un dilemma ben preciso, generato dalla interazione tra una condizione territoriale (fare parte di una città in senso socio-economico) e una condizione amministrativa (fare parte di una città in senso politico-istituzionale): a quale scala territoriale dovrebbero spiegarsi gli effetti delle politiche pubbliche?»<sup>3</sup>.

Non sorprende che la redistribuzione della popolazione in favore delle aree urbane registrata dalle tendenze demografiche<sup>4</sup> abbia, e continui ad avere, delle implicazioni di ampia portata sul piano politico<sup>5</sup>, economico<sup>6</sup> e anche giuridico-amministrativo. Come riassume efficacemente Massimo Severo Giannini, in un celebre scritto del 1971, «[l]a conurbazione [...] non si sa cosa sia: è un fatto urbanistico, poiché come fatto amministrativo non esiste»<sup>7</sup>. Una posizione

<sup>1</sup> E. CARLONI e F. CORTESE, *Diritto delle autonomie locali*, Padova, CEDAM, 2020, pp. 43-44.

<sup>2</sup> L. VANDELLI, *Città metropolitane* (voce), in *Enciclopedia del diritto*, IX, Milano, 2016.

<sup>3</sup> M. DEL FABBRO, *La questione metropolitana nel lascito di Guido Martinotti*, in *Amministrare*, 1, 2018, pp. 117-128.

<sup>4</sup> Per un'analisi dettagliata del fenomeno si rinvia a F. BENASSI e M. MANTUANO, *La crescita delle città: evoluzione e caratteristiche socio-economiche*, in ISTAT, *Forme, livelli e dinamiche dell'urbanizzazione in Italia*, Roma, 2017, pp. 131-143.

<sup>5</sup> Si vedano, per restare ai lavori più recenti, alcuni approfondimenti dedicati alle aree di Roma: K. LELO, S. MONNI e F. TOMASSI, *Le mappe della disuguaglianza. Una geografia sociale metropolitana*, Roma, Donzelli, 2020, nonché di Milano: *Governare Milano nel nuovo millennio*, a cura di A. Andreotti, Bologna, Il Mulino, 2019.

<sup>6</sup> Implicazioni al centro della riflessione di A. CALAFATI, *Economie in cerca di città. La questione urbana in Italia*, Roma, Donzelli, 2009.

<sup>7</sup> M.S. GIANNINI, *Il riassetto dei poteri locali*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2, 1971, pp. 451-461. Discorso che sviluppa un'intuizione già presente, decenni prima, in M.S. GIANNINI, *Lo Stato democratico repubblicano*, in *Bollettino*

che è stata ribadita dalla dottrina in tempi più recenti<sup>8</sup>, anche alla luce dell'istituzione delle Città metropolitane, ossia il primo vero tentativo di riallineare il fatto amministrativo al fatto urbanistico, per riprendere le parole di Giannini<sup>9</sup>.

In Italia, la consapevolezza dello scollamento tra la costruzione giuridico-istituzionale del governo locale e la realtà dei territori urbani è maturata in ritardo rispetto agli altri paesi europei. Mentre l'opera che ha inaugurato il filone di studi giuridico-istituzionali sulla questione urbana in Italia è del 1961<sup>10</sup>, e il cantiere politico e scientifico della riforma della legge comunale e provinciale, nel quale si innesterà il dibattito sul governo delle aree metropolitane, verrà aperto soltanto un decennio più tardi dalla pubblicazione dello studio del cosiddetto Gruppo di Pavia, in Paesi come Francia e Inghilterra il tema era già da tempo in cima all'agenda pubblica.

In Francia, la piena consapevolezza dello scollamento tra realtà istituzionale e realtà economico-sociale nei contesti urbani emerge fin dalla Costituzione della IV<sup>a</sup> Repubblica del 1946. Affermava infatti l'articolo 89 che «[d]es lois organiques [...] pourront prévoir, pour certaines grandes villes, des règles de fonctionnement et des structures différentes de celles des petites communes». Sebbene questa disposizione non abbia portato nell'immediato ad alcun risultato concreto e non sia stata, peraltro, replicata nella Costituzione della V<sup>a</sup> Repubblica, essa segnala comunque un già avanzato stato di maturazione della questione urbana.

Consapevolezza condivisa dalla scienza giuridica: già nei primi anni Cinquanta i «*problèmes d'ordre administratif posés par les très*

*di studi socialisti*, 7, 1946, ora pubblicato in M.S. GIANNINI, *Scritti. Volume secondo (1939-1948)*, Milano, Giuffrè, 2002, pp. 725-734.

<sup>8</sup> Tra gli interventi più significativi deve essere ricordato: M. CAMMELLI, *Governo delle città: profili istituzionali*, in *Le grandi città italiane. Società e territori da ricomporre*, a cura di G. Dematteis, Venezia, Marsilio, 2011, pp. 335-378.

<sup>9</sup> F. PATRONI GRIFFI, *La città metropolitana nel disegno generale del riordino del territorio*, in *federalismi.it*, 2014.

<sup>10</sup> Ossia il fondamentale contributo di A. AQUARONE, *Grandi città e aree metropolitane in Italia. Problemi amministrativi e prospettive di riforma*, Bologna, Zanichelli, 1961. Influenzata dal dibattito all'epoca in corso negli Stati Uniti, quest'opera è la prima a formulare in Italia un discorso organico sulla rilevanza per l'ordinamento giuridico-amministrativo locale della «trasformazione qualitativa di strutture demografiche, sociali, economiche, urbanistiche e tecnologiche, cui non ha corrisposto finora un parallelo processo di assestamento delle strutture amministrative».

*grandes agglomérations*»<sup>11</sup> cominciavano ad animare un dibattito dottrinale che, nei decenni successivi, sarebbe poi giunto a dei risultati prossimi alle elaborazioni italiane. È interessante notare le rilevanti assonanze tra la lettura di Giannini e l'interesse della dottrina francese per la formazione di *agglomérations* urbane che, da un punto di vista sociologico, costituivano un organismo unitario ma che, sul piano istituzionale e amministrativo, rimanevano parcellizzate in una moltitudine di *communes* differenti. Già all'epoca si scorgevano nelle *agglomérations* delle «*collectivités publiques en formation*»<sup>12</sup> nonché un sintomo della *mort des communes*, devitalizzati dal grande esodo dalle campagne alle aree urbane che ha contraddistinto i *Trente Glorieuses*<sup>13</sup>. Ancora oggi, peraltro, la dottrina francese continua a riflettere attorno alla questione urbana: nonostante decenni di riforme istituzionali abbiano ampiamente trasformato l'amministrazione locale francese, una soluzione definitiva per la questione urbana pare ancora lontana dall'esser stata raggiunta<sup>14</sup>.

Nel Regno Unito, la percezione delle criticità derivanti dal procedere dell'urbanizzazione apparve in anticipo rispetto all'Europa continentale. Già nei decenni a cavallo tra il diciannovesimo e il ventesimo secolo, infatti, i commentatori segnalavano l'obsolescenza della struttura del governo locale per effetto del «*misfit between demography and institutional structure*»<sup>15</sup>, avvertito soprattutto nelle aree a maggiore concentrazione urbana. Ma è nei lavori della *Royal Commission* incaricata negli anni Sessanta del Novecento dal Governo britannico di ideare una riforma complessiva del sistema locale che

<sup>11</sup> Per riprendere il titolo del contributo di G. BLONDEAU, *Les problèmes d'ordre administratif posés par les très grandes agglomérations*, in *La revue administrative*, 1951, pp. 133-137.

<sup>12</sup> D. COLARD, *Une structure supra-communale pour les grandes villes: les communautés urbaines*, in *AJDA*, 1967, p. 449 ss.

<sup>13</sup> H. ROUSSILLON, *La mort des Communes?*, in *Mélanges offerts à Paul Couzinet*, Toulouse, Presses Universitaires de Toulouse, 1974, p. 696. Tesi al centro del precedente lavoro monografico: H. ROUSSILLON, *Les structures territoriales des communes. Réformes et perspectives d'avenir*, Paris, LGDJ, 1972.

<sup>14</sup> Sul punto vedi G. MARCOU, *Les enjeux de la réforme territoriale*, in *RFAP*, 4, 2015, pp. 883-886.

<sup>15</sup> A. ALEXANDER, *Structure, Centralization and the Position of Local Government*, in *Half a Century of Municipal Decline 1935-1985*, a cura di M. Loughlin, M.D. Gelfand e K. Young, London, George Allen & Unwin, 1985, p. 52.

la questione urbana viene formulata in termini cristallini. La commissione Redcliffe-Maud, come viene ancora oggi ricordata dal nome del suo presidente, riconobbe ciò che segue: «*Local government areas no longer correspond to the pattern of life and work in England. Population has long since over-run many of the old boundaries*»<sup>16</sup>.

Si potrebbe pensare che a seguito delle riforme degli ultimi decenni che hanno portato alla rifondazione (Inghilterra) o alla revisione (Francia) dell'ordinamento locale in risposta alla questione urbana, quest'ultima abbia, oggi, perso di rilevanza. Una lettura che, a maggior ragione, dovrebbe valere per l'Italia, Paese nel quale la creazione di un ente di governo locale a carattere speciale per le maggiori aree urbane, la Città metropolitana, risale a meno di dieci anni fa.

Tuttavia, questa ricerca intende muovere da un presupposto differente: *soprattutto nell'ordinamento italiano*, la questione urbana è per larghi tratti ancora oggi insoluta e, pertanto, una riflessione sul tema dell'adeguatezza del sistema di governo locale nei territori urbani rimane attuale.

Questa tesi si fonda su due considerazioni. La prima ragione è data dal fatto che gli obiettivi che la legge n. 56/2014 mirava a raggiungere con l'introduzione delle Città metropolitane sono stati in larga parte disattesi. Anche a voler considerare la Città metropolitana come un ente a differenziazione graduale la cui carica innovatrice non può che dispiegarsi nel medio e lungo periodo<sup>17</sup>, la soltanto parziale attuazione della riforma da parte dello Stato, e soprattutto delle Regioni, conduce al seguente risultato: appare oggi difficile negare almeno un briciolo di fondamento alle letture dottrinarie secondo cui «[l]a semplificazione del governo locale nelle *aree metropolitane* è [...] apparente»<sup>18</sup>.

<sup>16</sup> ROYAL COMMISSION ON LOCAL GOVERNMENT IN ENGLAND (1966-1969), *Volume I. Report*, London, HMSO, 1969, § 85.

<sup>17</sup> Secondo questa ricostruzione, le disposizioni della legge n. 56/2014 devono essere interpretate «come il punto di partenza di un percorso di differenziazione graduale delle Città metropolitane, che vede quindi nella loro istituzione soltanto la fase iniziale di un processo che necessariamente deve snodarsi lungo un arco di tempo lungo per poter giungere a piena maturazione». Sul punto sia consentito il rinvio a R. MEDDA, *L'istituzione della città metropolitana in Italia: lo stato dell'arte*, in *Il governo locale tra sostenibilità e razionalizzazione: la riforma dei poteri locali in Spagna e Italia*, a cura di E. Carbonell Porras e G. Piperata, Napoli, Editoriale scientifica, 2019.

<sup>18</sup> In base al giudizio di F. MERLONI, *Costituzione repubblicana, riforme amministrative e riforme del sistema amministrativo*, in *Diritto pubblico*, 1, 2018, pp. 81-120.

Seppur l'adesione a una lettura così netta non può che avvenire a esito di un'analisi approfondita, la critica sulla soltanto apparente innovatività della Città metropolitana rimane una prova assai convincente del fatto che, a quasi otto anni dell'approvazione della legge n. 56/2014, la questione urbana conserva intatta tutta la sua attualità nell'ordinamento italiano. Un dato che trova conferme nei contributi dottrinali più recenti che, senza giungere a conclusioni altrettanto nette<sup>19</sup>, hanno sottolineato come l'attuazione della riforma metropolitana continui a presentare diversi nodi irrisolti<sup>20</sup>. Tale lettura ha trovato un ulteriore riscontro nel contesto dell'emergenza pandemica, nel quale le Città metropolitane (non come territori, ma come istituzioni) sono rimaste in secondo piano<sup>21</sup>.

Tuttavia, a rendere ancor più importante e attuale una riflessione sulla questione urbana in Italia è un'altra prospettiva. Non è irrilevante, infatti, che l'introduzione della Città metropolitana sia arrivata a distanza di quarant'anni dalle prime elaborazioni del Gruppo di Pavia e a venticinque anni dalla prima previsione normativa introdotta dalla legge n. 142 del 1990: il disegno complessivo tracciato dal legislatore, a prescindere dalla sua più o meno riuscita attuazione, non può che risentire negativamente dello scorrere del tempo. Basti soltanto pensare a come le *metropolitan counties* inglesi – ossia il modello che ha ispirato per larghi tratti il disegno dei riformatori italiani – siano state nel frattempo abolite e sostituite da strutture istituzionali alternative. Questo sfasamento della riforma metropolitana è stato colto soltanto parzialmente dalla dottrina giuspubblicistica. Comprensibilmente, l'attenzione della scienza giuridica è stata assorbita dalle innovazioni legislative che nell'ultimo decennio sono intervenute – come dimostra il numero di studi, anche a carattere monografico<sup>22</sup>, dedicati all'attuazione della riforma della Città metro-

<sup>19</sup> Cfr. F. CORTESE, *La burocrazia incolpevole. Gli intrecci di competenze tra Stato, Regioni ed enti locali*, in *Analisi Giuridica dell'Economia*, 1, 2020, pp. 99-116.

<sup>20</sup> Prospettiva fatta propria da C. TUBERTINI, *Il punto sullo stato di attuazione delle Città metropolitane*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 1, 2019, pp. 44-53.

<sup>21</sup> E. CARLONI, *La crisi coronavirus come problema di geografia amministrativa*, in *La Costituzione.info*, 12 maggio 2020.

<sup>22</sup> G. MOBILIO, *Le città metropolitane. Dimensione costituzionale e attuazione statutaria*, Torino, Giappichelli, 2017; M. ZUPPETTA, *Città metropolitane e strategie di sviluppo dei territori*, Rimini, Maggioli, 2019; nonché M.R. RICCI, *La Città metropolitana nell'ordinamento giuridico*, Bologna, Il Mulino, 2020.



politana. In altri termini, lo stato dell'arte degli studi in materia pare concordare sulla perfetta sovrapponibilità della questione urbana, nel senso sopra delineato, e l'attuazione della riforma metropolitana. Come dimostra peraltro il restringimento del campo d'osservazione della dottrina che, nel corso degli ultimi decenni, è passata dallo studio dell'*area* metropolitana allo studio, più circoscritto nell'ambito d'indagine, della *Città* metropolitana<sup>23</sup>.

Alla prova delle sollecitazioni provenienti dalle altre scienze sociali, tuttavia, questa impostazione si rivela errata, come peraltro suggerito da alcuni contributi scientifici più recenti. Infatti, non è mancato chi ha richiamato l'attenzione, ancora dopo la creazione delle Città metropolitane, sulla «opportunità di ri-allineare il disegno amministrativo delle circoscrizioni territoriali delle diverse autonomie alla dimensione spontaneamente organizzata che, specie negli ultimi trent'anni, la società civile e le forze economiche hanno tentato di costruire attorno ai nuovi fattori di partecipazione, di crescita e di sviluppo»<sup>24</sup>. Intuizione dalla quale gli autori traggono una possibile pista di ricerca, in quanto «[c]i si può chiedere, dunque, se esista, e in quali termini vada assecondata o valorizzata, un'autonomia socio-economica che si muove indipendentemente, o anche in contrasto, con le delimitazioni e le tipologie delle autonomie fondate sull'individuazione di un proprio circuito politico-rappresentativo»<sup>25</sup>.

Questo lavoro intende seguire l'orizzonte di ricerca appena tratteggiato. Pur partendo dal presupposto che la questione urbana sia un oggetto di studio intrinsecamente multidisciplinare, in questo la-

<sup>23</sup> Limitandosi alle voci enciclopediche, è rilevante notare come un primo filone di studi concentrato sull'ampio tema dell'*area* metropolitana (G. PASTORI, *Aree metropolitane* (voce), in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Torino, 1987; ID., *Aree metropolitane. Aggiornamento* (voce), in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Torino, 1996; P. URBANI, *Aree metropolitane* (voce), in *Enciclopedia del diritto*, V, Milano, 2001) abbia lasciato progressivamente spazio allo studio della *città* metropolitana, una tra le possibili soluzioni istituzionali alla questione urbana: A. PUBUSA, *Città metropolitana* (voce), in *Enciclopedia del diritto*, III, Milano, 1999; F. PINTO, *Città metropolitana* (voce), in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Torino, 2010; L. VANDELLI, *Città metropolitane* (voce), in *Enciclopedia del diritto*, IX, Milano, 2016; F. FABRIZZI e A. STERPA, *Città metropolitane. Aggiornamento* (voce), in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Torino, 2017.

<sup>24</sup> E. CARLONI e F. CORTESE, *Diritto delle autonomie locali*, cit., pp. 43-44.

<sup>25</sup> *Ibidem*.

voro ci soffermeremo sui profili giuridico-istituzionali, considerati un fattore cruciale di successo o insuccesso nella risoluzione della questione. Tuttavia, ciò non significherà restringere l'ambito di indagine alle sole istituzioni metropolitane: lo studio abbraccerà le diverse sfaccettature del processo di adattamento dell'ordinamento locale italiano al fenomeno urbano, prodotto dell'intreccio di soluzioni giuridico-istituzionali eterogenee.

2. *L'importanza di governare il fenomeno urbano: dal governo sulle aree urbane al governo delle aree urbane (e ritorno).* – Fino a questo momento abbiamo inteso la questione urbana come l'esigenza di adeguare le strutture e il funzionamento del governo locale ai mutamenti sociali indotti dall'urbanizzazione. Tuttavia, nei contesti contemporanei, una diversa concezione della questione urbana ha acquisito una rilevanza sempre maggiore, centrata sulle cosiddette politiche urbane, ossia «un insieme di azioni di governo, principalmente del Governo centrale, messe in atto per rispondere ai *problemi* considerati specifici della città, intesa come *luogo* o territorio geografico»<sup>26</sup>. In altri termini, l'accresciuta centralità del fattore urbano non soltanto impone un ripensamento dell'assetto del governo locale, ma porta inoltre gli ordinamenti contemporanei a dotarsi di strumenti istituzionali *ad hoc* per rispondere ai bisogni e per intervenire sui problemi che tipicamente si concentrano nei territori urbani. La specialità urbana, quindi, trascende i confini del sistema locale, chiamando un intervento dei livelli di governo superiori, volto a curare degli interessi a carattere ultra-locale. Gli interessi che si concentrano nelle aree urbane assumono una rilevanza anche regionale, nazionale, e talvolta sovranazionale, diventando così oggetto di politiche specifiche aperte alla collaborazione dei diversi livelli istituzionali.

La sfida posta dalla questione urbana, così intesa, è data dalla capacità delle istituzioni pubbliche di strutturare le politiche urbane in maniera autenticamente integrata, dove le varie politiche di settore che rilevano maggiormente per la vita urbana possano combinarsi effettivamente in una agenda urbana. Questo obiettivo presuppone, pertanto, un apparato amministrativo-istituzionale effettivamente in grado di assicurare un coordinamento tanto in senso orizzontale, tra

<sup>26</sup> C. SEBASTIANI, *La politica delle città*, Bologna, Il Mulino, 2007, p. 9.

le amministrazioni di settore, quanto in verticale, tra i livelli di governo territoriale.

Anche intesa in questi termini, la questione urbana ha avuto dirette e influenti ricadute giuridico-istituzionali. La Francia offre un esempio paradigmatico in tal senso. Da un lato, l'esplosione del fenomeno urbano ha portato, come si vedrà diffusamente nel proseguo della trattazione, a un ripensamento profondo dell'assetto istituzionale locale, soprattutto per effetto del consolidamento dei Comuni all'interno di robusti enti associativi intercomunali. Su un piano parallelo, tuttavia, i bisogni specifici delle aree urbane hanno aperto la strada a un intervento diretto dello Stato, con la strutturazione di un autonomo settore di intervento amministrativo: la *politique de la ville*. Sorta negli anni Settanta per affrontare il problema delle periferie urbane (le *banlieues*)<sup>27</sup>, la *politique de la ville* disegna oggi un campo d'azione ben delimitato, nel quale lo Stato e le collettività territoriali cooperano «*dans l'objectif commun d'assurer l'égalité entre les territoires, de réduire les écarts de développement entre les quartiers défavorisés et leurs unités urbaines et d'améliorer les conditions de vie de leurs habitants*»<sup>28</sup>. L'esercizio delle funzioni che rientrano all'interno della *politique de la ville* è attribuito a una specifica istituzione statale, dal 2020 l'*Agence nationale de la cohésion des territoires*, mentre a livello locale gli attori principali sono gli enti associativi intercomunali (EPCI-FP). L'implementazione della *politique de la ville* rappresenta oggi una delle formule più sviluppate di cooperazione tra lo Stato e le collettività territoriali, come dimostra lo sviluppo di un catalogo di strumenti giuridici *ad hoc*, come il *contrat de ville*<sup>29</sup>.

<sup>27</sup> Cfr. T. KIRSZBAUM, *Politique de la ville*, in *Dictionnaire encyclopédique de la décentralisation*, a cura di N. Kada, R. Pasquier, C. Courtecuisse e V. Aubelle, Boulogne-Billancourt, Berger-Levrault, 2017. Un'analisi prettamente giuridica della *politique de la ville* è offerta da J.-P. BROUANT, *Ville et cohésion urbaine. La continuité dans le changement, c'est maintenant !*, in *AJDA*, 2014, p. 973 ss.

<sup>28</sup> *Loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine* del 21 febbraio 2014, art. 1, I.

<sup>29</sup> Secondo il giudizio di G. MARCOU, *La coopération contractuelle, la ville et le droit*, in *La coopération contractuelle et le gouvernement des villes*, a cura di G. Marcou, F. Rangeon e J.-L. Thiébault, Paris, L'Harmattan, 1997. Per un'analisi più recente sul fenomeno della *contractualisation* delle relazioni tra Stato e collettività locali, anche nel settore della *politique de la ville*, si rinvia a J.-F. BRISSON, *Décentralisation et contractualisation*, in *AJDA*, 2019, p. 2435 ss.

Anche nell'ordinamento dell'Unione europea la questione urbana, nell'accezione sopra delineata, ricopre oggi un'importanza centrale soprattutto nel settore della politica di coesione territoriale. Il documento *Cities of tomorrow* del 2011<sup>30</sup>, nonché il Patto di Amsterdam del 2016, con il quale è stata introdotta l'Agenda urbana per l'UE<sup>31</sup>, costituiscono il culmine di un lungo processo, cominciato nei primi anni Novanta con i *progetti pilota urbani* della Commissione europea, che ha portato alla creazione di un «*acquis urbain communautaire*», un insieme di regole di *soft law* che riconosce alle aree urbane una posizione di grande rilevanza nel contesto della politica di coesione territoriale dell'UE<sup>32</sup>. Scopo primario dell'Agenda urbana europea è integrare le diverse politiche che hanno un impatto diretto sulle aree urbane. Pertanto, le politiche pubbliche in materia di ambiente (qualità dell'aria, transizione energetica, tutela del suolo, adattamento ai cambiamenti climatici), coesione sociale (immigrazione, contrasto alla povertà urbana, politiche per la casa), sviluppo economico (economia circolare, formazione professionale), mobilità, innovazione istituzionale (*procurement*, transizione digitale) devono trovare una sintesi, tra settori e tra livelli istituzionali, affinché si garantisca lo sviluppo urbano sostenibile, obiettivo primario sul quale poggia l'intero complesso delle politiche urbane europee.

Se l'agenda urbana europea è fondata su una lettura prettamente funzionale della questione urbana, l'analisi dei documenti adottati permette di valorizzare lo stretto legame che intercorre tra le politiche urbane e l'adeguamento del governo locale al fenomeno urbano. Viene infatti rimarcato che il successo delle politiche urbane ha tra i

<sup>30</sup> EUROPEAN COMMISSION, *Cities of tomorrow. Challenges, visions, ways forward*, 2011.

<sup>31</sup> INFORMAL MEETING OF EU MINISTERS RESPONSIBLE FOR URBAN MATTERS, *Urban Agenda for the EU. Pact of Amsterdam*, 2016.

<sup>32</sup> Per una ricostruzione della genesi delle politiche urbane dell'Unione europea si vedano i contributi di C. HALPERN e P. LE GALÈS, *Ascesa e declino della politica urbana dell'Unione europea. Analisi longitudinale degli strumenti di azione pubblica (1972-2006)* nonché di L. GRAZI, *L'agenda urbana europea in costruzione. Il contributo del Parlamento europeo (1979-2011)*, entrambi contenuti in *Le città e l'Unione europea. La dimensione urbana tra percorsi storici e dinamiche di europeizzazione*, a cura di L. Grazi, Bologna, Il Mulino, 2012. Per un'analisi da una prospettiva giuridica, si veda invece M. FALCONE, *Le politiche europee per le città: agenda urbana e "aree interne"*, in E. CARLONI e F. CORTESE, *Diritto delle autonomie locali*, cit., pp. 239-266.

suoi presupposti l'esistenza di un meccanismo istituzionale capace di garantire il governo non soltanto della *città di diritto* (intesa come l'area racchiusa dai confini amministrativi tradizionali), ma anche della *città di fatto*, intesa come la più ampia aggregazione socio-economica urbana<sup>33</sup>. Per poter affrontare la questione urbana nella sua chiave funzionale occorre, quindi, aver prima affrontato la questione urbana intesa nella sua tradizionale dimensione istituzionale.

I documenti europei si dimostrano neutrali rispetto all'assetto delle istituzioni locali in ambito urbano. A tal proposito, il Patto di Amsterdam individua le *urban authorities* nelle «*relevant public authorities responsible for the governance of the aforementioned 'Urban Areas', be it local, regional, metropolitan and/or national authorities*», applicando quindi un principio di indifferenza rispetto all'assetto costituzionale e amministrativo domestico, secondo l'approccio tipico del rapporto tra UE e ordinamenti nazionali. Tuttavia, il precedente documento *Cities of tomorrow* contiene le indicazioni più interessanti. Infatti, partendo dal presupposto che «*the challenges do not respect administrative borders*»<sup>34</sup>, viene posto l'accento sul bisogno di introdurre dei meccanismi flessibili per assicurare un governo dell'area urbana. Ritenuto controproducente un continuo riassetto delle strutture istituzionali tradizionali per renderle coincidenti con le mutevoli aggregazioni socio-economiche urbane, si auspica la costruzione di meccanismi di governo altamente flessibili, costruiti attraverso moduli di cooperazione inter-istituzionale verticale e orizzontale<sup>35</sup>.

A prescindere dal tema della prescrittività, diretta o indiretta, di tale modello istituzionale all'interno dell'ordinamento italiano, dove invece la ristrutturazione dei poteri locali è stata la soluzione scelta per assicurare che la *città di fatto* fosse effettivamente governata, l'*acquis urbain communautaire* rende evidente come tra le politiche urbane – l'aspetto funzionale della questione urbana – e invece il tema del rimodellamento dei poteri locali tradizionali nei contesti a forte urbanizzazione – la questione urbana nella sua accezione istituzionale – vi sia un legame stretto.

Quest'ultima ipotesi sembra trovare dei riscontri proprio nel contesto italiano. L'impressione è che dietro alla fragilità delle politiche

<sup>33</sup> EUROPEAN COMMISSION, *Cities of Tomorrow*, cit., § 1.2.

<sup>34</sup> *Ivi*, § 4.1.

<sup>35</sup> *Ivi*, § 4.3.3.

urbane italiane, che faticano a dar vita a un'agenda urbana nazionale capace di porre le aree urbane e i loro bisogni al centro di un intervento pubblico effettivamente integrato e continuativo<sup>36</sup>, si celi l'assenza di «un adeguato assetto amministrativo per affrontare le sfide territoriali della globalizzazione: sfide che a volte superano i confini amministrativi comunali o metropolitani, a fronte delle quali la “governance multilivello” (locale, regionale e nazionale) non funziona sempre adeguatamente...»<sup>37</sup>.

Seppur l'attenzione all'assetto istituzionale dei poteri locali sia sempre stata prevalente, la duplice accezione della questione urbana, nonché l'importanza del nesso tra dimensione funzionale e dimensione istituzionale, non sono del tutto estranee alla dottrina italiana. È in particolare l'opera di Paolo Urbani a dimostrarsi maggiormente sensibile alla rilevanza nazionale della questione urbana<sup>38</sup>, richiamando l'attenzione sul fatto che «[n]on di soli governi speciali metropolitani vi è bisogno, ma specialmente di interventi speciali nelle aree metropolitane»<sup>39</sup>. L'autore distingue tra la necessità di curare gli interessi che, nelle aree urbane, si concentrano e si intersecano tra loro (il governo *sulle* aree urbane) e la necessità che, a livello locale, le istituzioni territoriali siano le prime protagoniste di tale intervento (il governo *delle* aree urbane). La distinzione tra governo *delle* aree urbane e governo *sulle* aree urbane non deve essere letta in termini oppositivi<sup>40</sup> quanto, piuttosto, in chiave dialettica, favorendo forme di interazione reciproca<sup>41</sup>.

<sup>36</sup> Come constatato da G. PASQUI, *Introduzione. Per una agenda urbana «dalla parte delle città»*, in *Le Agende urbane delle città italiane. II° rapporto sulle città di Urban@it*, a cura di G. Pasqui, Bologna, Il Mulino, 2017.

<sup>37</sup> M. FALCONE, *Le politiche europee per le città*, cit., p. 265.

<sup>38</sup> Come dimostra, fin dal titolo, il lavoro monografico P. URBANI, *Governi metropolitani e interessi nazionali*, Padova, CEDAM, 1988, dove ampio spazio è dedicato all'analisi dell'intervento statale sulle aree urbane, all'epoca coordinato dal Ministro per le aree urbane (cfr. in particolare pp. 127-195).

<sup>39</sup> P. URBANI, *Profili istituzionali del governo locale in Italia: note minime sul problema delle città*, in *Scritti in onore di Massimo Severo Giannini*, III, Milano, Giuffrè, 1988, pp. 964-965.

<sup>40</sup> Come suggerisce, invece, P. URBANI, *Governi metropolitani e interessi nazionali*, cit., in part. p. 192, il quale ritiene prioritario l'intervento sulle aree urbane rispetto alla meno pressante necessità di rivedere l'articolazione dei poteri locali.

<sup>41</sup> Come prospetta F. CORTESE, *Le infrastrutture per le città*, in *Munus*, 1, 2014, pp. 69-92.

In breve, le riflessioni di Urbani permettono di acquisire un primo dato: l'imprescindibilità dell'intervento pubblico sulle aree urbane rende altrettanto imprescindibile una riflessione sull'organizzazione e sulle modalità di svolgimento della funzione di governo locale delle aree urbane.

3. *La nozione di area urbana nel dibattito interdisciplinare e nelle elaborazioni statistiche.* – A questo punto è necessario definire con un maggior grado di precisione la nozione di *area urbana*, presupposto fondamentale della domanda di ricerca. In particolare, «[c]he cosa dobbiamo intendere quando ci troviamo a dire oggi “città” e “urbano”?»<sup>42</sup>. Generazioni di studiosi provenienti da diverse comunità scientifiche hanno offerto un contributo in tal senso, senza che, tuttavia, una definizione univoca sia stata capace di emergere.

Di fronte a questo stato di cose, la pretesa del giurista di trovare all'interno del dibattito interdisciplinare una definizione univoca di area urbana che possa fungere da base solida per avviare il proprio studio è destinata a rimanere insoddisfatta. Qualsiasi griglia analitica del fenomeno urbano e del suo rapporto con il territorio è fortemente influenzata dal contesto epistemologico di partenza. Seppure aprano delle prospettive molto suggestive, gli studi sulle *global cities*<sup>43</sup>, sulla transizione da una dimensione metropolitana dello sviluppo urbano a una dimensione regionale<sup>44</sup>, e sulle dinamiche dell'urbanizzazione planetaria<sup>45</sup>, non sono in grado di offrire un supporto diretto alle

<sup>42</sup> A. BALDUCCI, V. FEDELI e F. CURCI, *Italia post-metropoli?*, in *Oltre la metropoli. L'urbanizzazione regionale in Italia*, a cura di A. Balducci, V. Fedeli e F. Curci, Milano, Guerini e Associati, 2017, p. 10. Più nello specifico si chiedono gli autori «che fine ha fatto la città, o meglio, quella idea di città che abbiamo ereditato dal XIX e XX secolo e che costituisce, soprattutto in contesti come quello europeo, un riferimento implicito nell'immaginario quotidiano di abitanti, *policy makers*, ma anche studiosi dell'urbano e dell'urbanistica?».

<sup>43</sup> Nella prospettiva delineata per prima da S. SASSEN, *The global city. New York, London, Tokyo*, Princeton (NJ), Princeton University Press, 1991.

<sup>44</sup> Come segnalato da E.W. SOJA, *Postmetropolis. Critical Studies of Cities and Regions*, Oxford, Blackwell, 2000 e come ribadito, più recentemente, in E.W. SOJA *Regional Urbanization and the End of the Metropolis Era*, in *The New Blackwell Companion to the City*, a cura di G. Bridge e S. Watson, Chichester (UK), Wiley Blackwell, 2012, pp. 679-689.

<sup>45</sup> Si veda il contributo di N. BRENNER, *New Urban Spaces. Urban Theory and the Scale Question*, Oxford, Oxford University Press, 2019, p. 308.

analisi centrate sulle implicazioni del fenomeno urbano sul diritto degli enti territoriali.

Questa considerazione trova conferme nel dibattito italiano degli ultimi anni: l'identificazione di diversi *tipi* di città – città-metropoli, città densa, città corridoio, città giardino, città periurbana, *etc.*<sup>46</sup> – fornisce al giurista una chiave per meglio comprendere il contesto nel quale le evoluzioni giuridico-istituzionali si collocano, una funzione la cui importanza non deve essere sottovalutata. Le sollecitazioni provenienti dal dibattito interdisciplinare permettono al giurista interessato alla questione urbana di affinare i propri schemi interpretativi, presupposto per una critica più profonda, e quindi più proficua, del materiale normativo.

Nel contesto di questa ricerca, per esempio, soltanto una conoscenza, seppur superficiale, dei risultati del dibattito interdisciplinare sul fenomeno urbano fa già percepire l'arbitrarietà con cui l'aggettivo *metropolitano* è stato utilizzato da parte del legislatore italiano, ordinario e soprattutto costituzionale. Infatti, quella metropolitana è soltanto *una* delle possibili *tipologie* dello sviluppo urbano. Peraltro, il ricorso all'aggettivo *metropolitano* tradisce una visione gerarchica dell'organizzazione spaziale, contraddistinta dalla contrapposizione netta tra un centro dinamico e una periferia ad esso subordinata. Non è privo di significato, infatti, il fatto che il termine *metropolitano* abbia trovato origine nel contesto coloniale, designando nella «Grecia antica, la “città madre” rispetto alle colonie da essa fondate»<sup>47</sup>.

Per questa ragione, nel corso dell'analisi verrà più spesso utilizzato il più neutro aggettivo *urbano* per riferirsi al fenomeno in sé, nella consapevolezza che le aree metropolitane sono soltanto una delle forme di organizzazione urbana che reclamano un aggiornamento della struttura dell'ordinamento locale.

La conoscenza del dibattito interdisciplinare permette non soltanto di effettuare un'opera di pulizia terminologica ma anche di comprendere a pieno le aporie delle scelte legislative. Risulta paradossale, a tal proposito, che la riforma metropolitana sia stata attuata in Italia soltanto nel 2014, in un momento storico nel quale la forma metropolitana dello sviluppo urbano stava venendo assorbita all'interno

<sup>46</sup> Cfr. L. FREGOLENT, P. PERULLI e L. VETTORETTO, *Morfologie sociali dell'Italia urbana*, in *Rassegna italiana di sociologia*, 4, 2018, pp. 723-759.

<sup>47</sup> *Metropoli* (voce), in *Vocabolario online Treccani*.



della forma della regione urbana. Elemento che, peraltro, comincia a manifestarsi anche sul piano giuridico-istituzionale nello scenario comparato, come dimostrano le più recenti vicende dei sistemi locali di Inghilterra e Francia.

Pur nella sua utilità, il dibattito interdisciplinare non è tuttavia in grado, da solo, di offrire al giurista riferimenti sufficientemente saldi per poter impostare la propria analisi. Per questo motivo si è ritenuto che un'indagine sul governo locale delle aree urbane non potesse non partire dalla nozione di area urbana più prossima alla sensibilità della scienza giuridica. Perciò, lo scollamento tra fatto istituzionale e fatto sociale sarà misurato a partire dalle letture del territorio urbano effettuate da parte degli istituti di statistica.

Questa scelta è motivata da due ragioni di fondo. In primo luogo, queste elaborazioni hanno il pregio di offrire un riferimento stabile, di facile comprensione, nonché condiviso a livello internazionale. Inoltre, ed è questo il motivo più convincente, sono le elaborazioni degli istituti di statistica a influenzare, in misura più o meno diretta, l'azione dei poteri pubblici e quindi, a cascata, il diritto da questi prodotto. Per esempio, come si vedrà nel proseguo della trattazione, nell'ordinamento francese nozioni come *unité urbaine* e *aire urbaine*, elaborate dall'istituto nazionale di statistica, hanno trovato un riconoscimento diretto all'interno della legislazione sulla cooperazione intercomunale.

In questo contesto, occorre registrare la centralità acquisita dalla metodologia sviluppata congiuntamente dall'Unione europea e dall'OCSE nel 2012 per individuare le *functional urban areas* (FUA), ossia le aree «*composed of a 'city' and its surrounding, less densely populated local units that are part of the city's labour market ('commuting zone')*»<sup>48</sup>. Questa definizione prende in considerazione tanto la dimensione morfologica del fenomeno urbano, che vede la popolazione concentrarsi in aree ristrette a forte densità insediativa, sia la forza d'attrazione esercitata dal nucleo sul territorio circostante, a prescindere dall'effettiva contiguità del tessuto urbanizzato. In altri termini, la definizione di FUA oggi in uso tiene in considerazione allo stesso tempo l'*urbs*, ossia l'urbano nella sua concretizzazione fisica, e la *civitas*, ossia la comunità di persone unita dal legame di appartenenza al medesimo centro urbano.

<sup>48</sup> L. DIJKSTRA, H. POELMAN e P. VENERI, *The EU-OECD Definition of a Functional Urban Area*, OECD Regional Development Working Papers, 2019, p. 4.

A livello di dettaglio<sup>49</sup>, la *functional urban area* viene identificata a partire dai dati sulla distribuzione della popolazione sul territorio. Attraverso la suddivisione del territorio in celle uniformi (quadrati con superficie di 1km<sup>2</sup>) che misurano la densità della popolazione residente, dapprima viene calcolato il perimetro di *urban centre* a prescindere dai confini amministrativi. Viene così definito *urban centre* l'insieme delle celle con densità superiore a 1.500 residenti per km<sup>2</sup> tra loro contigue che formano un insieme di almeno 50 mila residenti complessivi. Una volta isolato un *urban centre* si passa a definire la *city*, facendo stavolta ricorso ai confini amministrativi: la *city* è composta dalla somma del territorio di tutti gli enti locali la cui popolazione è compresa per almeno il 50% all'interno dell'*urban centre*. Pertanto si introduce un'approssimazione: l'estensione fisica dell'insediamento urbano viene sussunta all'interno delle unità amministrative esistenti, il che produce in qualche caso una non perfetta coincidenza tra *city* e *urban centre*. Quando l'*urban centre* si estende significativamente al di là dei confini amministrativi di un ente locale, più enti locali vengono considerati come componenti di un'unica *city*, che assume la denominazione di *greater city*.

Una volta determinata la dimensione fisica dell'insediamento urbano, si passa poi a misurare il suo campo d'attrazione sul territorio circostante. Il territorio di un ente locale viene incluso all'interno della *commuting zone* di una *city* qualora almeno il 15% della popolazione lavorativa di detto ente locale sia impiegata all'interno della *city*. Gli enti ricompresi all'interno della *commuting zone*, assieme agli enti che danno vita alla *city* centrale, formano la *functional urban area*.

La metodologia UE-OCSE prevede, infine, una classificazione delle aree urbane sulla base della popolazione complessiva: le FUA con popolazione compresa tra 50 e 100 mila persone sono considerate di piccola taglia, le FUA medie hanno una popolazione inferiore ai 250 mila abitanti, sono invece definite FUA a carattere metropolitano le aree con popolazione superiore ai 250 mila e inferiore a 1,5 milioni di persone, mentre sono definite *large metropolitan FUAs* le FUA con popolazione oltre tale soglia.

<sup>49</sup> Per un approfondimento sulla metodologia impiegata, qui riassunta in termini schematici, si rinvia a L. DIJKSTRA e H. POELMAN, *Cities in Europe. The new OECD-EU definition*, European Commission, Regional and Urban Policy, 2012.

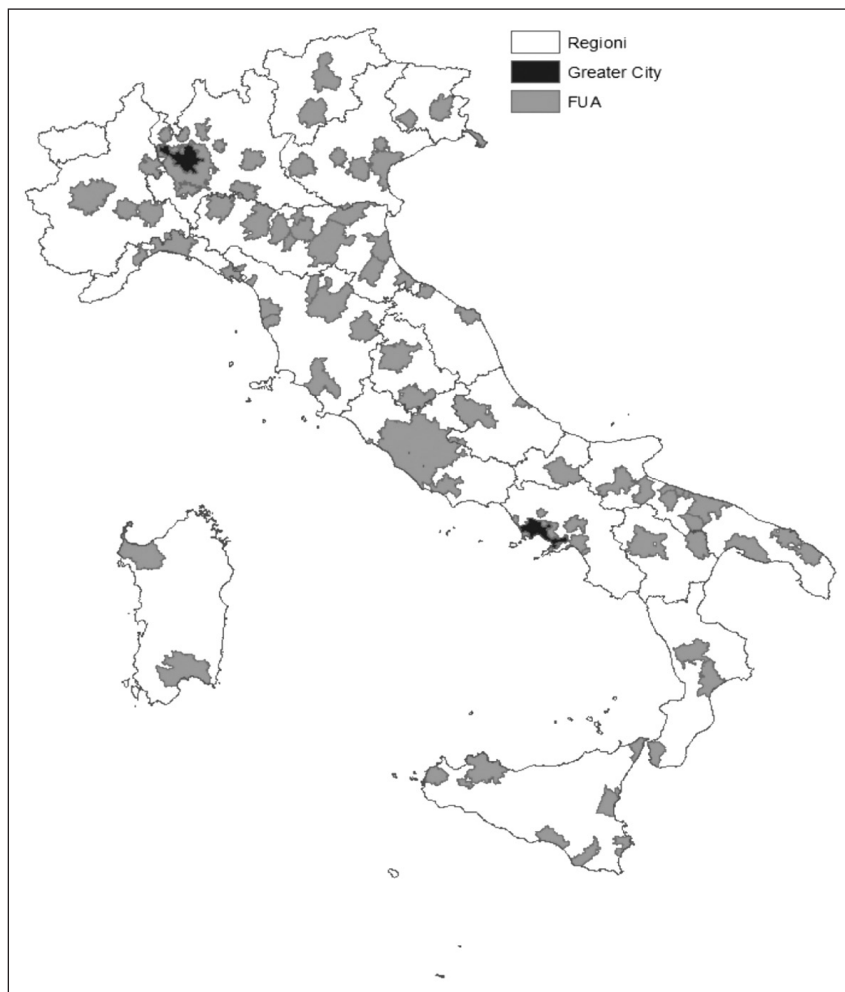


Figura 1 - Le *functional urban areas* in Italia

Come si può apprezzare dalla figura 1, una volta applicata al territorio italiano<sup>50</sup> la metodologia UE-OCSE restituisce un quadro assai composito. Nel complesso sono state individuate 84 FUA, articolate in un numero limitato (4) di *large metropolitan areas* (Torino, Mila-

<sup>50</sup> Si vedano i dati pubblicati in OECD, *Functional Urban Areas by Country*, novembre 2020, dal quale è tratta anche la mappa sotto riprodotta.

no, Roma, Napoli), affiancate da 21 *metropolitan areas*<sup>51</sup> e da un gran numero di aree di media (42)<sup>52</sup> e piccola taglia (17)<sup>53</sup>.

All'incirca nel medesimo lasso di tempo, anche l'istituto nazionale italiano di statistica (ISTAT) ha sviluppato una metodologia per leggere il fenomeno urbano. Questa, tuttavia, produce dei risultati non perfettamente coincidenti rispetto alle elaborazioni UE-OCSE. Facendo ricorso al concetto di sistema locale, ossia un ambito spaziale i cui confini vengono tracciati sulla base dei flussi del pendolarismo lavorativo<sup>54</sup>, l'istituto italiano di statistica ha individuato le 21 principali realtà urbane (PRU), ossia i sistemi locali, con spiccate caratteristiche urbane<sup>55</sup>, di Torino, Busto Arsizio, Como, Milano, Bergamo, Verona, Venezia, Padova, Trieste, Genova, Bologna, Firenze, Roma, Napoli, Bari, Taranto, Reggio Calabria, Palermo, Messina, Catania, Cagliari. Alle 21 PRU si affiancano ulteriori 86 aree urbane di taglia media.

L'applicazione al territorio italiano delle griglie interpretative elaborate tanto a livello europeo e internazionale quanto a livello interno conferma la premessa fondamentale della questione urbana: le strutture giuridico-istituzionali locali sono marcatamente disallineate

<sup>51</sup> Ossia le aree che attorniano i Comuni di Bari, Bergamo, Bologna, Brescia, Cagliari, Catania, Firenze, Genova, Messina, Modena, Padova, Palermo, Parma, Perugia, Prato, Reggio Emilia, Rimini, Salerno, Taranto, Venezia, Verona.

<sup>52</sup> I territori che hanno il proprio polo di riferimento nei Comuni di Alessandria, Ancona, Arezzo, Asti, Avellino, Bolzano, Brindisi, Caserta, Catanzaro, Como, Cosenza, Cremona, Ferrara, Foggia, Forlì, Gallarate, La Spezia, Latina, Lecce, Lecco, Livorno, Novara, Pavia, Pesaro, Pescara, Piacenza, Pisa, Pordenone, Potenza, Ravenna, Reggio Calabria, Sassari, Savona, Siracusa, Terni, Trapani, Trento, Treviso, Trieste, Udine, Varese, Vicenza.

<sup>53</sup> Nello specifico le aree attorno ad Acireale, Altamura, Andria, Barletta, Battipaglia, Bisceglie, Campobasso, Carpi, Cerignola, Gela, Grosseto, L'Aquila, Massa, Matera, Ragusa, Sassuolo, Trani.

<sup>54</sup> Cfr. S. CRUCIANI, *Trasparenza, replicabilità e innovazione nella definizione dei nuovi sistemi locali*, in ISTAT, *La nuova geografia dei sistemi locali*, Roma, 2015.

<sup>55</sup> Rispetto alla metodologia UE-OCSE, i criteri elaborati dall'ISTAT assegnano un'importanza maggiore al criterio amministrativo. A prescindere dalle caratteristiche del territorio, infatti, vengono inclusi nell'elenco delle PRU tutti i sistemi locali che comprendono al loro interno un Comune capoluogo di Città metropolitana. L'elenco viene poi integrato con i sistemi locali con popolazione superiore a 500 mila abitanti (Bergamo, Como, Busto Arsizio, Padova) nonché i sistemi locali il cui Comune capoluogo ha una popolazione superiore ai 200 mila abitanti (Verona, Trieste, Taranto). Cfr. R. CHIOCCHINI e S. CRUCIANI, *Quale urbanizzazione, quanta urbanizzazione*, in ISTAT, *Forme, livelli e dinamiche dell'urbanizzazione in Italia*, cit., pp. 21-38.

rispetto alla realtà degli insediamenti e dei flussi urbani. Un disallineamento che è stato soltanto superficialmente scalfito dalla recente introduzione delle Città metropolitane, come dimostra l'evidente arbitrarietà dell'elenco legislativo dei nuovi enti: mentre le FUA a ca-

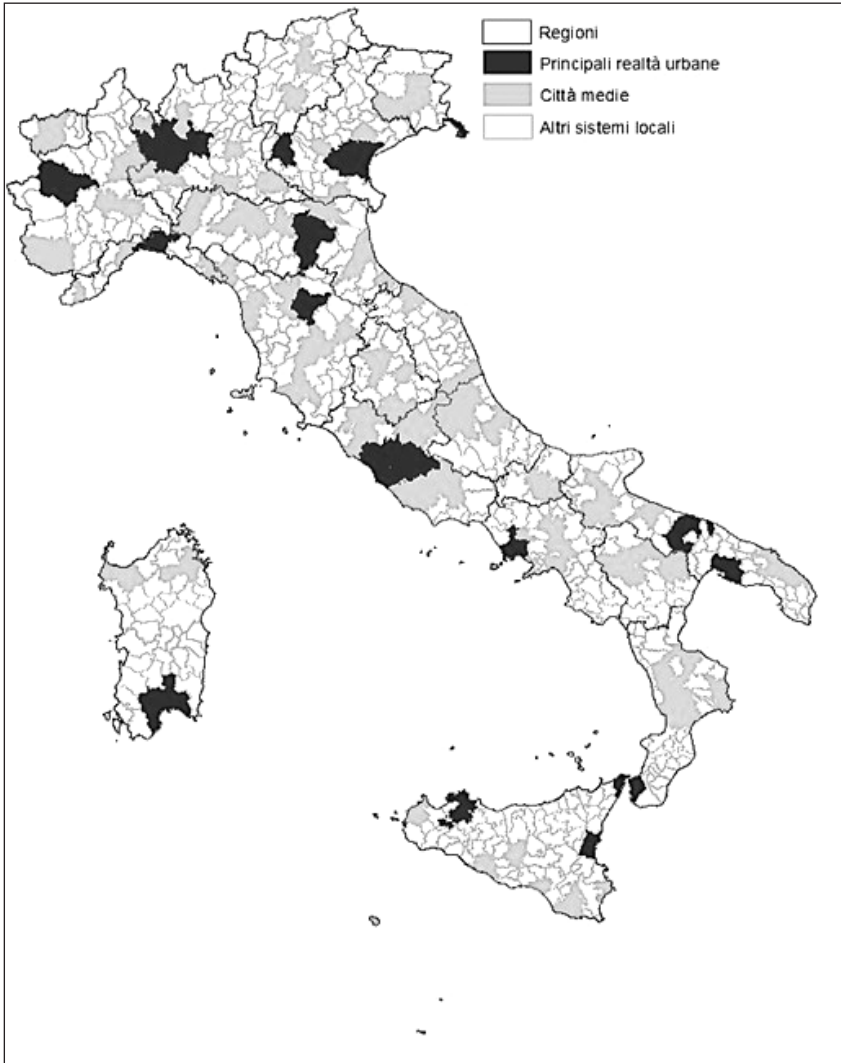


Figura 2 - Principali Realtà Urbane (PRU) e città medie nel territorio italiano

rattere metropolitano sono 22 (di cui quattro sono considerate *large metropolitan FUAs*), e le PRU sono 21, i legislatori a livello statale e regionale hanno individuato invece quindici Città metropolitane. Ulteriori incongruenze derivano dal fatto che alcune Città metropolitane (Messina, Reggio Calabria e Sassari) non assumono, in base all'analisi degli insediamenti e dei flussi urbani, un carattere metropolitano, essendo qualificate piuttosto quali aree urbane di taglia media.

Inoltre, poiché la politica legislativa italiana si è sempre concentrata su un ristretto elenco di aree a forte urbanizzazione, buona parte dei fenomeni di concentrazione urbana registrati non trovano nell'ordinamento locale alcuna forma di struttura istituzionale a carattere differenziato. Ad oggi, la risoluzione della questione urbana da parte del legislatore italiano ha riguardato soltanto una frazione minoritaria delle 84 *functional urban areas* o delle 107 realtà urbane individuate dall'ISTAT.

Il riferimento alle elaborazioni delle istituzioni europee e internazionali non vuole suggerire, neanche a livello implicito, che nozioni come quella di *functional urban area* debbano assumere un'efficacia normativa, capace di conformare in via diretta l'assetto istituzionale locale. Questo perché, in primo luogo, la suddivisione del territorio in aree urbane è primariamente uno strumento statistico che assume una funzione soprattutto conoscitiva, che può sicuramente fungere da base informativa per l'avvio di un processo di riassetto istituzionale, ma che in nessuno scenario può determinarne il risultato. La revisione dell'ordinamento locale non può che essere la sintesi tra numerosi interessi tra loro eterogenei, tra cui certamente rientra il riallineamento tra le strutture istituzionali e le manifestazioni del fenomeno urbano, ma nel quale il rispetto dell'autonomia delle comunità locali e della loro storia rimane centrale. In secondo luogo, è quasi scontato sottolineare come qualsiasi indagine sul carattere urbano di un dato territorio sia, per forza di cose, un'approssimazione e quindi risulti sempre parziale, come peraltro dimostrato dai risultati divergenti ottenuti dalle elaborazioni di UE-OCSE e dell'ISTAT.

Tuttavia, la conoscenza di questo quadro informativo permette al giurista di allargare il campo della sua analisi e di osservare i punti d'ombra che lo slittamento dell'interesse scientifico dall'*area metropolitana* alla *Città metropolitana* ha contribuito a produrre. Ciò che si intende dimostrare è che la soluzione alla questione urbana non sia esaurita esclusivamente con la previsione di un numero limitato

di enti a carattere differenziato, ma che abbia delle implicazioni più ampie per il sistema locale e per la scienza giuridica. La concentrazione della popolazione italiana in un centinaio di poli urbani ad alta densità abitativa e la forza d'attrazione da questi esercitata sui territori circostanti è un fenomeno di una portata tale da richiedere un adattamento complessivo dell'intero sistema locale.

Nel tentativo di offrire un contributo all'allargamento del campo d'osservazione, questa ricerca percorrerà tre direzioni. In primo luogo, verranno imboccati sentieri meno battuti al fine di rintracciare gli adeguamenti dell'ordinamento locale italiano al fenomeno urbano: istituti come l'unione e la fusione di Comuni, nonché il decentramento comunale, verranno riletti al fine di valutare il loro contributo, attuale o potenziale, al governo delle aree urbane. Nonostante nel passato non siano mancati esempi in tal senso, soprattutto nella stagione della prima (in)attuazione delle disposizioni dedicate alla Città metropolitana nella legge n. 142/1990<sup>56</sup>, pochi autori hanno dimostrato interesse per l'intersezione tra riordino territoriale e questione urbana<sup>57</sup>. Questo nonostante non manchino delle significative esperienze di costruzione di formule istituzionali intese a governare il fenomeno urbano come emerge da studi recenti delle scienze sociali<sup>58</sup>.

Da una seconda prospettiva, le ricerche intende verificare come l'ordinamento italiano si confronti con le molteplici forme del fenomeno urbano, avendo particolare riguardo alle aree urbane di media e piccola dimensione, nonché alla dimensione regionale dello sviluppo urbano. Allo stato dell'arte, infatti, la dottrina ha prestato

<sup>56</sup> Come riportato da F. SPALLA e R. LANZA, *Area metropolitana: esperienze italiane*, in *Amministrare*, 1-2, 2008, pp. 105-172. Con riferimento a tale stagione gli unici contributi di rilievo sono opera di autori impegnati, in prima persona, nei processi di innovazione istituzionale. Si vedano a tal proposito i contributi di L. VANDRELLI, *Verso la città metropolitana: tendenze*, in *Il nuovo governo locale*, 1, 1997, pp. 145-147 nonché di F. MERLONI, *Roma: il governo dell'area metropolitana nella capitale della Repubblica*, in *Il nuovo governo locale*, 1, 1997, pp. 198-210.

<sup>57</sup> Sebbene non manchino degli spunti di interesse come il dimostra il contributo di C. TUBERTINI, *Nuove dinamiche territoriali e logiche metropolitane: spunti per le città medie e le aree interne*, in *Istituzioni del Federalismo*, 4, 2016, pp. 857-865.

<sup>58</sup> Con riferimento, per esempio, all'area veronese: M. PARIS e A. CASELLA, *Quale cooperazione intercomunale fuori dalle città metropolitane? Il percorso di riconoscimento dell'IPA veronese come laboratorio per il governo dell'area vasta*, in *Archivio di studi urbani e regionali*, 2018, pp. 76-98.

un'attenzione soltanto superficiale al tema delle forme di morfologia urbana differenti dall'area metropolitana.

Nella dicotomia tra Città metropolitane e piccoli Comuni, la forma urbana che caratterizza il territorio italiano, la città media, non è riuscita a imporsi come un autonomo oggetto di ricerca; questo nonostante la categoria delle città medie cominci a trovare dei riconoscimenti normativi<sup>59</sup>. In assenza di un'univoca definizione di matrice legislativa, l'espressione città medie individua un insieme di 105 Comuni, soltanto in parte coincidenti con i capoluoghi di Provincia<sup>60</sup>, che si contraddistinguono per la «presenza di una taglia demografica minima, di un centro amministrativo rilevante e riconosciuto, nonché di un polo di offerta di servizi basilari ed essenziali»<sup>61</sup>. Il tema delle città medie è di peculiare interesse perché rappresenta il punto d'intersezione tra le due prospettive: è proprio nelle aree urbane medio-piccole che, solitamente, vengono sperimentate delle formule istituzionali alternative alla Città metropolitana.

Risulta aver ancora meno risalto, quantomeno all'interno del dibattito giuridico, il tema delle regioni urbane, non di rado formate da una pluralità di poli urbani tra loro strettamente connessi. Si tratta di una prospettiva che riceve molta attenzione nel dibattito interdisciplinare sul fenomeno urbano<sup>62</sup> e che, riteniamo, meriti di essere ana-

<sup>59</sup> Come nel caso della. l.r. Sardegna n. 2/2016. Sul punto, cfr. cap. 4, § 3.1.2.

<sup>60</sup> Le 105 città medie individuate dall'Associazione nazionale Comuni italiani (ANCI), e incluse nell'Accordo di partenariato del 2014 tra l'Italia e la Commissione europea, coincidono con i Comuni di: Alessandria, Asti, Cuneo, Moncalieri, Novara, Vercelli, Aosta, Bergamo, Brescia, Busto Arsizio, Como, Cremona, Gallarate, Lecco, Legnano, Mantova, Monza, Pavia, Rho, Sesto San Giovanni, Varese, Vigevano, Bolzano, Trento, Padova, Rovigo, Treviso, Verona, Vicenza, Pordenone, Trieste, Udine, La Spezia, Sanremo, Savona, Carpi, Ferrara, Forlì, Modena, Parma, Piacenza, Ravenna, Reggio Emilia, Rimini, Arezzo, Carrara, Empoli, Grosseto, Livorno, Lucca, Massa, Pisa, Pistoia, Prato, Siena, Foligno, Perugia, Terni, Ancona, Ascoli Piceno, Fano, Pesaro, San Benedetto del Tronto, Anzio, Civitavecchia, Frosinone, Latina, Rieti, Tivoli, Viterbo, Chieti, L'Aquila, Pescara, Teramo, Campobasso, Avellino, Benevento, Caserta, Cava de' Tirreni, Nocera Inferiore, Pozzuoli, Salerno, Scafati, Torre del Greco, Andria, Barletta, Brindisi, Foggia, Lecce, Taranto, Trani, Matera, Potenza, Catanzaro, Cosenza, Crotone, Lamezia Terme, Agrigento, Caltanissetta, Gela, Ragusa, Siracusa, Trapani, Olbia, Sassari.

<sup>61</sup> ANCI-IFEL, *L'Italia delle città medie*, Quaderni di analisi ANCI-IFEL, 4, 2013, p. 12.

<sup>62</sup> Con riguardo al disallineamento tra l'ordinamento locale e la dimensione re-



lizzata anche da una prospettiva giuridico-istituzionale, nonostante l'assenza di interventi normativi sul punto.

Alle due direzioni sopra tracciate se ne somma una terza, maggiormente percorsa dalla dottrina italiana: la creazione della Città metropolitana. Di tali enti deve essere analizzata l'effettiva capacità di governare i fenomeni urbani. In altri termini, osservando il processo di innovazione istituzionale intervenuto a partire dalla loro istituzione, deve essere verificata l'ipotesi se l'istituzione della Città metropolitana costituisca quasi soltanto un cambiamento di natura simbolica o se effettivamente i nuovi enti siano diventati, o aspirino a diventare, gli enti di governo delle aree urbane maggiori.

4. *Esiste un governo locale delle aree urbane in Italia?* – Accertata la consistenza materiale del fenomeno urbano misurata con un grado crescente di precisione grazie alle metodologie statistiche, appurata l'importanza per i poteri pubblici di governare tale fenomeno, e alla luce del dibattito dottrinale sulla questione urbana che, da tempo, segnala il disallineamento tra fatto sociale e fatto giuridico, occorre a questo punto formulare la domanda di ricerca: allo stato attuale, esiste effettivamente un governo (locale) delle aree urbane nell'ordinamento italiano? Ovvero, i territori a carattere urbano, e soprattutto le comunità che vi sono insediate, trovano oggi nel sistema delle autonomie territoriali una proiezione istituzionale, soprattutto a seguito della creazione delle Città metropolitane? O sono altre le formule di organizzazione istituzionale a prevalere, capaci sì di offrire degli strumenti di gestione del fenomeno urbano, ma solo al di fuori del perimetro del governo locale? O ancora, nonostante decenni di dibattito e interventi normativi, l'ordinamento italiano rimane completamente indifferente rispetto alle peculiarità degli interessi che si radicano all'interno dei territori urbani? Alla risoluzione di questi quesiti e alle relative implicazioni per il diritto delle autonomie territoriali, sarà dedicata questa ricerca.

Come già parzialmente delineato, l'approccio prescelto va oltre l'analisi di una specifica soluzione alla questione urbana come la Città metropolitana per esempio, per focalizzarsi, invece, sul problema

gionale dello sviluppo urbano si veda, con riguardo al caso milanese, M. DEL FABRO, *Representing the Milan metropolitan region from a public policy perspective*, in *Area*, 2020, pp. 126-135.

stesso, ossia l'esigenza di adeguare l'ordinamento delle autonomie territoriali al fenomeno urbano. Perciò, è dentro il perimetro dell'ordinamento locale che verranno rintracciati i segni dell'adeguamento istituzionale al fenomeno urbano. Indotta dall'urbanizzazione degli ultimi decenni, la trasformazione spontanea dell'organizzazione delle comunità e dei territori non rappresenta un problema di carattere meramente tecnico, legato per esempio alle criticità nell'efficienza e nell'efficacia nell'espletamento di funzioni e servizi pubblici locali, ma si estende fino a toccare le radici del sistema delle autonomie territoriali. È quindi una precisa scelta di campo che porta questa ricerca a concentrarsi sulla trama fondamentale dell'ordinamento locale per valutare l'esistenza di un governo locale delle aree urbane, nonché per cercare di tracciarne i suoi tratti essenziali.

Da una prospettiva giuridica, infatti, le regole che strutturano il governo della *città di fatto* hanno una precisa rilevanza. Questo porta fin da subito a rigettare l'approccio delle politiche urbane dell'Unione Europea, fondato sull'indifferenza rispetto all'assetto istituzionale dei poteri pubblici locali: una lettura giuridica della questione urbana non può non riconoscere una posizione centrale all'autonomia locale nella costruzione del governo delle aree urbane. È il principio di autonomia sancito all'art. 5 della Costituzione<sup>63</sup>, così come declinato tanto a livello interno nelle disposizioni del Titolo V<sup>64</sup>, quanto

<sup>63</sup> Sul concetto di autonomia nel diritto pubblico è obbligatorio il rimando a M.S. GIANNINI, *Autonomia (teoria gen. e dir. pubbl.)* (voce), in *Enciclopedia del diritto*, IV, Milano, 1959. Con riguardo al riconoscimento dell'autonomia locale da parte dell'art. 5 della Costituzione, si rinvia, all'interno di una bibliografia assai vasta, a G. BERTI, *Art. 5*, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di G. Branca e A. Pizzorusso, I, Bologna, Zanichelli, 1975, nonché al più recente contributo di S. STAIANO, *Costituzione italiana: art. 5*, Roma, Carocci, 2017. Per uno sguardo allargato allo scenario europeo vedi J. LUTHER, *Alla ricerca di un concetto giuridico europeo di autonomia*, in *Studi in onore di Antonio d'Atena*, Milano, Giuffrè, 2015, pp. 1745-1770.

<sup>64</sup> La dialettica tra le norme costituzionali e la disciplina ordinaria con riguardo all'autonomia locale designa un intero campo disciplinare all'interno degli studi giurispubblicistici. Ne è una prova il gran numero di trattazioni, a carattere manualistico, dedicate al tema delle autonomie territoriali. Tra le opere recenti di maggior rilievo, si segnalano: F. PINTO, *Diritto degli enti locali*, Torino, Giappichelli, 2016<sup>4</sup>; F. MIGLIARESE CAPUTI, *Diritto degli enti locali. Dall'autarchia alla sussidiarietà*, Torino, Giappichelli, 2016; F. STADERINI, P. CARETTI e P. MILAZZO, *Diritto degli enti locali*, Padova, CEDAM, 2019<sup>15</sup>; B. CARAVITA, F. FABRIZZI e A. STERPA, *Lineamenti di diritto costituzionale delle regioni e degli enti locali*, Torino, Giappichelli, 2019<sup>3</sup>; R. DI

a livello internazionale dalla Carta europea dell'autonomia locale<sup>65</sup>, a indicare la strada: il governo delle comunità insediate nei territori urbani, la cui esistenza emerge grazie alle metodologie sviluppate dalle scienze sociali, non può non essere un governo autonomo e democratico.

Per questo motivo, la risoluzione della questione urbana non può coincidere (soltanto) con interventi a carattere tecnico-settoriale: l'impiego di meccanismi istituzionali tra i più variegati, come agenzie locali e regionali, formule associative tra enti territoriali, autorità d'ambito, società a partecipazione pubblica, *etc.*, può rappresentare senz'altro una soluzione adeguata ad affrontare alcuni aspetti della questione urbana, ma non è una soluzione compatibile con i principi sui quali è fondato il diritto delle autonomie territoriali. Se si accetta il presupposto fondamentale che lo sviluppo urbano abbia trasformato l'organizzazione delle comunità locali della quale l'ordinamento locale è la proiezione giuridica, è nella trama fondamentale di quest'ultimo che bisogna cercare la soluzione alla questione urbana.

Pertanto questa ricerca concentrerà la propria analisi sulla struttura fondamentale dell'ordinamento locale formata dagli enti territoriali costitutivi della Repubblica, ossia quella «categoria di enti pubblici corporativi, per i quali il territorio è anche il sostrato materiale per la loro organizzazione, nonché punto di riferimento di un regime di appartenenza basato esclusivamente sulla stabile convivenza di un determinato ambito spaziale, con una conseguente configurazione degli enti come espressioni politico-istituzionali necessarie e autonome, portatrici degli interessi virtualmente generali delle collettività rappresentate»<sup>66</sup>. Questa ricerca si pone l'obiettivo di studiare la legislazione che struttura l'organizzazione e il funzionamento del sistema delle autonomie locali alla ricerca dell'esistenza di un governo locale delle aree urbane.

Se è scontato affermare che allo stato attuale esista un governo lo-

MARIA, C. NAPOLI e A. PERTICI, *Diritto delle autonomie locali*, Torino, Giappichelli, 2019; E. CARLONI e F. CORTESE, *Diritto delle autonomie locali*, cit.; L. VANDELLI, *Il sistema delle autonomie locali*, Bologna, Il Mulino, 2021<sup>8</sup>.

<sup>65</sup> Per un'analisi sistematica delle disposizioni della Carta europea dell'autonomia locale, nonché per la loro influenza negli ordinamenti degli Stati firmatari del trattato, si rinvia a: G. BOGGERO, *Constitutional Principles of Local Self-Government in Europe*, Leiden-Boston, Brill, 2018.

<sup>66</sup> G.C. DE MARTIN, *Enti pubblici territoriali* (voce), in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Torino, 1991.

cale *nelle* aree urbane italiane, essendo la struttura politico-istituzionale locale estesa a tutto il territorio della Repubblica, è meno scontato chiedersi se esista un autentico governo locale *delle* aree urbane. In altre parole, bisogna chiedersi se le comunità insediate sui territori urbani esprimano effettivamente delle istituzioni locali capaci di curare in maniera autonoma i loro interessi o, ribaltando la prospettiva, se le istituzioni locali siano capaci di assicurare che gli interessi delle comunità urbane siano effettivamente curati nel rispetto del principio autonomistico e dei suoi corollari.

Questo approccio non porta a escludere, alla radice, il ricorso a soluzioni giuridico-amministrative innovative come la Città metropolitana a rappresentanza mediata attraverso gli organi comunali introdotta dalla legge n. 56/2014. Da una prospettiva sostanziale, ciò che rileva è che l'assetto locale, anche quando fondato su formule organizzative inedite, offra un contributo al carattere autonomista dell'ordinamento italiano.

Peraltro, proprio la questione urbana segnala che la compressione dei margini di autonomia locale possa essere il prodotto non soltanto di un'innovazione istituzionale ma anche della calcificazione della struttura tradizionale dei poteri locali: la conservazione di una struttura comunale parcellizzata nelle aree a forte urbanizzazione può rivelarsi inadatta ad assicurare a tutte le componenti del territorio urbano, dalle zone centrali alle zone periferiche, la partecipazione attiva al governo locale. Basti pensare al problema, con riguardo alla compatibilità con il principio autonomistico, derivante dall'egemonia esercitata dai Comuni maggiori sugli enti che rientrano nella loro sfera d'influenza, influenza non soltanto confinata sul piano economico-sociale, ma che talvolta assume una rilevanza giuridico-amministrativa, come dimostra il ruolo dei grandi Comuni capoluogo nell'organizzazione dei servizi pubblici di rilevanza per l'intera area urbana<sup>67</sup>.

Alla luce dell'approccio appena delineato, occorre fin da subito sgombrare il campo: l'approccio della ricerca non adotterà la prospettiva della *governance* urbana, incompatibile con la premessa che assegna al *government*, anche nei contesti urbani, un significato giuridico specifico. Inteso in termini schematici, il concetto di *gover-*

<sup>67</sup> Si veda sul punto E. ROTELLI, *Contro il non governo dell'area metropolitana*, in *Regione e governo locale*, 3, 1983, pp. 4-18.

nance urbana allude a «*une vision élargie du gouvernement des villes, au-delà des autorités locales et de l'État*»<sup>68</sup>. Si tratta, quindi, di uno schema interpretativo senz'altro attento alla trama dei rapporti tra le istituzioni pubbliche operanti nell'area urbana, indifferentemente dalla loro specifica natura giuridica o dall'afferenza a un livello di governo territoriale, ma che si spinge anche a esaminare il ruolo svolto in questo contesto dai cosiddetti *stakeholders*, soprattutto alla luce del sempre crescente ricorso a forme e a metodologie di amministrazione fondate sulla collaborazione tra pubblico e privato nonché, più in generale, sulla partecipazione degli attori sociali ed economici.

Se il concetto di *governance* si rivela senz'altro prezioso quando viene adottato quale strumento di descrizione della realtà sociale da parte delle scienze sociologiche e politologiche<sup>69</sup>, risulta invece problematico quando a farvi ricorso è la scienza giuridica<sup>70</sup>. La sostituzione del termine governo, o *government* che dir si voglia, con il termine *governance* non esprime «semplicemente un aggiornamento terminologico ma una vera e propria sostituzione nei modelli di *governo politico* della società»<sup>71</sup> che porta «il mercato, con le sue regole, le sue istituzioni, le sue forme di produzione normativa, le sue promesse garanzie di libertà e di autonomia a sostituirsi alla *democrazia*, intesa come forma regolata e garantita di governo della società»<sup>72</sup>. In altri termini, dietro al termine *governance* si cela a una particolare concezione di *pubblico*<sup>73</sup> la cui compatibilità con il principio di autonomia *ex art. 5 Cost.* e con i suoi corollari è quantomeno dubbia.

<sup>68</sup> Secondo la definizione di P. LE GALÈS, *Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine*, in *Revue française de science politique*, XLV, 1, 1995, pp. 57-95.

<sup>69</sup> Sulla distinzione tra *government* e *governance* nei contesti urbani si vedano: B. BALDI, G. CAPANO, R. LIZZI e D. NATALI, "Government" e "governance" per le politiche locali e metropolitane, in *Amministrare*, 2, 2009, pp. 299-338.

<sup>70</sup> *Ex multis*: P. BILANCIA (a cura di), *Modelli innovativi di governance territoriale. Profili teorici e applicativi*, Milano, Giuffrè, 2011.

<sup>71</sup> R. BIN, *Contro la governance: la partecipazione tra fatto e diritto*, in *Il federalismo come metodo di governo. Le regole della democrazia deliberativa*, a cura di G. Arena e F. Cortese, Padova, CEDAM, 2011, pp. 3-15. Dalla prospettiva della scienza politologica arriva a conclusioni coincidenti S. BELLIGNI, *Miss Governance, I presume*, in *Meridiana. Rivista di storia e scienze sociali*, 2004, pp. 181-209.

<sup>72</sup> R. BIN, *Contro la governance*, cit.

<sup>73</sup> Vedi E. CHRISTODOULIDIS, *The Myth of Democratic Governance*, in *The Law of Political Economy. Transformation in the Function of Law*, a cura di P.F. Kjaer, Cambridge, Cambridge University Press, 2020, pp. 62-88.

Le ragioni di pulizia lessicale che portano ad abbandonare il termine *governance* motivano, altresì, la scelta di non adoperare il termine *città*, nonostante la fortuna della quale gode questo termine negli studi giuridici recenti. Nel linguaggio della scienza giuridica, infatti, la parola città viene utilizzata sempre più spesso per *alludere* a concetti non immediatamente inquadrabili all'interno degli schemi interpretativi tradizionali. Questo uso è favorito dal fatto che, quantomeno nel contesto giuridico, il termine città presenti un innegabile margine di ambiguità. Infatti la città non è altro che la comunità (la *civitas*, appunto) insediata in un territorio urbano (l'*urbs*), un concetto a sua volta di non agevole definizione. In questo senso, quindi, la parola città sottintende una distinzione tra la formazione sociale e la sua proiezione sul piano giuridico-istituzionale ossia, al momento attuale, il Comune. Questa distinzione terminologica, dalle radici antiche<sup>74</sup>, ha assunto nel tempo una rilevanza maggiore o minore a seconda dalla rispondenza, più o meno stretta, tra la struttura sociale-comunitaria e la sovrastruttura istituzionale locale. Per esempio, quando al momento dell'Unità d'Italia «la città, pur continuando ad essere una realtà importante nella struttura della società nazionale, non ebbe più alcuna specifica rilevanza nell'ordinamento dello Stato, restando in tutto livellata, dal punto di vista giuridico-amministrativo, ad ogni borgo rurale o montano che sia stato eretto in comune»<sup>75</sup>, questo contribuì a rafforzare l'autonomia concettuale del termine città, perché permetteva di indicare la specificità della comunità cittadina scomparsa sotto l'uniformismo municipale d'ispirazione francese.

In tempi recenti, tuttavia, il termine città è stato utilizzato con un diverso scopo, come una figura retorica che permette alla dottrina di sottolineare alcuni aspetti controversi<sup>76</sup> o peculiari<sup>77</sup> della disciplina

<sup>74</sup> Come segnala A. BARBERO, *Comune*, in *Dizionario del Medioevo*, a cura di A. Barbero e C. Frugoni, Roma-Bari, Laterza, 1999<sup>2</sup>, p. 80: «Comune perciò non è sinonimo di città, ma indica la forma istituzionale che una comunità cittadina si dà nel momento in cui conquista vuoi la piena indipendenza, vuoi una limitata autonomia amministrativa; per intenderci, fra comune e città intercorre un rapporto paragonabile a quello fra stato e nazione».

<sup>75</sup> S. CATTANEO, *Città* (voce), in *Enciclopedia del diritto*, VII, Milano, 1960.

<sup>76</sup> Come il grado di autonomia che il diritto deve riconoscere alle autorità locali, punto di avvio della riflessione di G.E. FRUG, *The city as a legal concept*, in *Harvard Law Review*, XCIII, 6, 1980, pp. 1057-1154.

<sup>77</sup> Focalizza la sua attenzione sulle forme di collaborazione tra Comuni e citta-

giuridica in ambito locale, piuttosto che una riflessione sulla questione urbana così come intesa in questo lavoro. In questo senso, quindi, il termine città tende a indicare in termini generali le comunità locali, non soltanto a livello di prossimità<sup>78</sup>, e anche quando non presentino dei tratti tipicamente urbani<sup>79</sup>.

Non mancano, tuttavia, usi del termine città più vicini al suo significato originale: in dottrina tale termine viene utilizzato per segnalare lo iato esistente tra il fatto sociale (la città, appunto) e la sua disciplina giuridica. Viene sottolineata la soltanto parziale capacità del diritto di vedere, e poi di regolare, i fenomeni urbani nel loro complesso<sup>80</sup>; un contesto nel quale il problema del governo locale rimane centrale<sup>81</sup>.

dini attraverso formule giuridiche innovative, quasi completamente sconosciute al diritto positivo F. GIGLIONI, *Le città come ordinamento giuridico*, in *Istituzioni del Federalismo*, 1, 2018, pp. 29-74.

<sup>78</sup> Come afferma in termini estremamente chiari G.E. FRUG, *The city as a legal concept*, cit., p. 1061: «I use the word “city” to include the concepts of neighborhood and regional government. [...] I also use the word to refer to any other institution that exercises general governmental authority in an area smaller than, yet within, an American state. Thus, I generally make no distinction between cities and towns, or between them and any other local government entity».

<sup>79</sup> Come riconosce F. GIGLIONI, *Le città come ordinamento giuridico*, cit., pp. 70-74: «In conclusione, l’apporto del diritto informale ha ricadute apprezzabili quando si sviluppa su aree urbane di media complessità il che giustifica di parlare di “città” e non di “comuni”, benché il primo termine non presenti l’accuratezza definitoria che in altre circostanze si ricerca nel diritto».

<sup>80</sup> Una strada che, quantomeno nel contesto continentale, è stata aperta dall’opera di J.-B. AUBY, *Droit de la ville*, Paris, LexisNexis, 2013. L’autore pone al centro dell’analisi giuridica il fenomeno urbano nella sua interezza e quindi nella sua complessità, e ne indaga le numerose ed eterogenee ramificazioni giuridiche. Riflessioni riprese anche in un successivo contributo in lingua italiana, J.-B. AUBY, *La città, nuova frontiera del diritto amministrativo?*, in *Rivista giuridica di urbanistica*, 1, 2019, pp. 14-28. Questo approccio è stato ripreso anche dalla dottrina italiana: offre una panoramica dei temi aperti da questo filone di studi F. CORTESE, *Dentro il nuovo diritto delle città*, in *Munus*, 2, 2016, pp. V-XI.

<sup>81</sup> Già J.-B. AUBY, *Droit de la ville*, Paris, LexisNexis, 2016<sup>2</sup>, dedica al problema del *gouvernement de la ville* ampio spazio (cfr. in particolare pp. 227-278). Si collocano all’interno del medesimo solco: M. ROVERSI MONACO, *La città nell’ordinamento giuridico*, in *Istituzioni del Federalismo*, 4, 2016, pp. 975-996; T. FONT I LLOVET, *De la autonomía local al poder de las ciudades*, in *Istituzioni del Federalismo*, n.s., 2019, pp. 115-134; G. PIPERATA, *La città oltre il Comune: nuovi scenari per l’autonomia locale*, in *Istituzioni del Federalismo*, n.s., 2019, pp. 135-147; R. CAVALLO PERIN, *L’ordinamento giuridico delle città*, in *Munus*, 2, 2019, pp. 365-383.

Anche in questo senso più circoscritto, l'utilizzo del termine città rimane problematico perché, nei sistemi giuridici contemporanei, questa parola assume un significato preciso, seppur privo di rilevanza sistematica. In Italia come in altri ordinamenti<sup>82</sup>, il termine città indica un titolo onorifico concesso a un'istituzione locale, nel caso italiano il Comune, per meriti di carattere storico-culturale o, anche, per la sua importanza attuale. In ogni caso, il riconoscimento del titolo di città produce degli effetti soltanto simbolici, in quanto non ha alcuna conseguenza sui poteri e sulle funzioni riconosciute agli enti territoriali.

Per queste ragioni, in questa ricerca l'espressione *comunità locale urbana* è preferita al termine città, ritenendo quest'ultimo eccessivamente ambiguo in un contesto giuridico.

5. *L'utilità di una comparazione in prospettiva diacronica tra Italia, Francia e Inghilterra.* – Per rispondere alla domanda di ricerca è necessario allargare il campo d'indagine, spingendosi oltre l'analisi dell'evoluzione dell'ordinamento locale italiano. La collocazione delle vicende italiane all'interno di un contesto più ampio, dove emergono tendenze e prospettive differenti, è una componente essenziale di un'analisi critica della soluzione italiana alla questione urbana. Secondo un approccio comparativo di tipo funzionalista<sup>83</sup>, questa ricerca intende analizzare elementi comuni e divergenze tra alcuni ordinamenti giuridici nazionali, Francia, Inghilterra e Italia, chiamati ad affrontare il medesimo problema, ossia l'esigenza di adattare il governo locale al fenomeno urbano. Questa scelta implica una previa analisi del diritto straniero<sup>84</sup> (capitoli 2 e 3) e del diritto

È interessante, da una prospettiva anglosassone, la posizione di R. HIRSCHL, *City, State: Constitutionalism and the Megacity*, Oxford, Oxford University Press, 2020, pp. 17-50, che segnala il disinteresse della scienza giuspubblicistica per la città, ancora una volta intesa come fenomeno prima ancora che come istituzione.

<sup>82</sup> Con riguardo all'ordinamento italiano, vedi TUEL, art. 18. Un meccanismo simile vige nel Regno Unito, dove è il monarca a concedere a una *local authority* il titolo di *city*, all'esito di una procedura competitiva di competenza dal governo, cfr. M. SANDFORD, *What makes a city?*, House of Commons Library, Insight, 13 luglio 2020.

<sup>83</sup> Secondo la definizione proposta da R. SCARCIGLIA, *Metodi e comparazione giuridica*, Padova, CEDAM, 2021, p. 101: «la comparazione funzionale ha per oggetto l'equivalenza di fenomeni, che, pur avendo una medesima funzione, sono strutturalmente diversi».

<sup>84</sup> Sull'importanza del diritto straniero negli studi di diritto pubblico, vedi L. VANDELLI, *L'attenzione per il diritto pubblico straniero*, in *Rivista trimestrale di di-*



italiano (capitolo 4), che sarà infine seguita da una riflessione propriamente comparativa (capitolo 5).

L'adozione dell'approccio sopra delineato permette non soltanto, in positivo, di comparare le diverse innovazioni giuridico-istituzionali in concreto adottate, ma soprattutto di osservare, in negativo, quanto rimane ancora da fare a causa delle omissioni del legislatore italiano e trarre quindi spunti per un completamento dell'ordinamento delle nostre aree urbane. Del resto, la lacunosità è il primo tratto che, già ad un primo sguardo, appare contraddistinguere le soluzioni alla questione urbana sperimentate in Italia. Basti soltanto pensare al problema, già accennato, delle aree urbane di media e piccola taglia, le cosiddette città medie, per le quali non è mai stato previsto un assetto istituzionale specifico o, ancora, al problema della dimensione regionale dello sviluppo urbano, un tema del tutto assente dall'agenda delle riforme dell'ordinamento locale italiano.

Peraltro, l'utilizzo della comparazione per analizzare la questione urbana in Italia non è certo una novità. Complice il fatto che il primo intervento legislativo specificatamente dedicato al governo delle aree urbane è stato introdotto in Italia soltanto nel 1990, con le disposizioni dedicate dalla legge n. 142 alle aree metropolitane, la dottrina più risalente ha anzitutto rivolto la propria attenzione agli altri ordinamenti nazionali che, nel frattempo, avevano già portato a termine i primi cicli di riforma<sup>85</sup>. Soprattutto in quella fase storica – ma anche nel successivo, lungo periodo di inattuazione delle Città metropolitane in Italia – sono quindi numerose le ricerche di carattere comparato<sup>86</sup>, gli approfondimenti dedicati al diritto straniero dagli studiosi

*ritto pubblico*, 4, 2001, pp. 1597-1624.

<sup>85</sup> Nel delineare le tendenze principali emerse in Europa con riguardo alle riforme delle istituzioni locali nel corso dei decenni precedenti, afferma G. MARCOU, *Les réformes des collectivités territoriales en Europe: problématiques communes et idiosyncrasies*, in *RFAP*, 1, 2012, pp. 183-205: «Un troisième problème est celui de l'administration des grandes agglomérations urbaines. [...] un problème majeur dans la plupart des pays».

<sup>86</sup> Tra gli studi di maggior rilievo, si ricordano: F. MERLONI, *Il rebus metropolitano. Le soluzioni istituzionali per il governo delle grandi aree urbane: nove esperienze straniere a confronto*, Roma, Officina, 1986; AA.Vv., *Istituzioni e nuovi modelli di governo urbano*, Milano, Franco Angeli, 1989; AA.Vv., *Le città metropolitane. Incontri di diritto amministrativo Italia-Spagna*, Bologna, Il Mulino, 1994; AA.Vv., *Le aree metropolitane in Europa*, Bologna, Il Mulino, 1994; *Città a confronto: le istituzioni metropolitane nei paesi occidentali*, a cura di G.F. Ferrari e P. Galeone,

italiani<sup>87</sup>, ma anche le testimonianze di esponenti di altre culture giuridiche<sup>88</sup>, o ancora il ricorso alla comparazione quale introduzione e accompagnamento allo studio delle riforme italiane<sup>89</sup>.

La questione urbana rappresenta senz'altro un valido oggetto di comparazione non soltanto perché l'urbanizzazione ha colpito, all'incirca nello stesso arco di tempo, tutti i Paesi europei, sollecitando in ciascuno di essi degli adeguamenti nell'impianto giuridico-istituzionale locale, ma anche perché, grazie anche al contributo della scienza giuridica appena richiamato, i percorsi hanno finito per influenzarsi a vicenda. Non deve sorprendere, quindi, che dietro all'approvazione della legge n. 56 del 2014 che ha istituito le Città metropolitane vi siano evidenti richiami alle esperienze straniere<sup>90</sup>.

In questa ricerca, la scelta in favore degli ordinamenti locali di Francia e Inghilterra è fondata su due ragioni principali. In primo

Bologna, Il Mulino, 2010; M. CARRER e S. ROSSI, *Le città metropolitane in Europa*, Roma, ANCI-IFEL, 2014; C. REGOURD e GIU. SERGES, *La metropoli nel sistema autonomistico francese. Spunti per uno studio di diritto costituzionale comparato*, in *Diritto e Società*, 4, 2014, p. 851 ss.

<sup>87</sup> E. BALBONI, *Ascesa e caduta delle autorità metropolitane come soggetti politici autonomi ed integrazione verticale centro-periferia delle funzioni locali in Inghilterra*, in *Quaderni regionali*, 1988, pp. 169 ss.

<sup>88</sup> Non di rado scritti di studiosi stranieri dedicati alla questione urbana nei relativi paesi di origine sono stati ospitati su riviste e pubblicazioni italiane. Per restare alla fase più recente, si vedano: P. LEYLAND, *The Scottish Referendum, the funding of territorial governance in the United Kingdom and the legislative role of the Westminster Parliament*, in *Istituzioni del Federalismo*, 4, 2014, pp. 857-884; B. POUJADE, *Le metropoli in Francia*, in *Nuove Province e Città metropolitane. Atti del convegno dell'Associazione di Diritto pubblico comparato ed europeo. Milano, Dipartimento di studi giuridici dell'Università Bocconi, 15 aprile 2016*, a cura di G.F. Ferrari, Torino, Giappichelli, 2016, pp. 115-121; F. TOSCANO GIL, *Las Áreas metropolitanas en el Derecho español: modelos vigentes e incidencia de la crisis económica*, in *Istituzioni del Federalismo*, 2, 2015, pp. 381-422.

<sup>89</sup> Come nel caso di R. BIFULCO, *Il governo metropolitano in alcune esperienze straniere*, in *Il governo metropolitano. Aspetti di una politica delle istituzioni*, a cura di V. Atripaldi, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 1993, pp. 105-107. È indicativo, peraltro, che al metodo comparato facciano ricorso i principali lavori monografici fino a questo momento dedicati alla questione metropolitana in Italia, cfr. P. URBANI, *Governi metropolitani e interessi nazionali*, cit., pp. 87-123 nonché G. MOBILIO, *Le città metropolitane*, cit., pp. 167-254.

<sup>90</sup> Come sottolinea GIU. SERGES, *Alla ricerca di una definizione giuridica di città metropolitana. Dalla metropolitane culture dei primi del '900 alla riforma Delrio*, in *federalismi.it*, 2014, p. 6.

luogo, essa è motivata dallo stretto rapporto che intercorre tra ciascuno di questi ordinamenti e il sistema locale italiano con specifico riguardo alla questione urbana. Seppur per ragioni tra loro differenti, tanto la Francia quanto l'Inghilterra presentano numerosi punti di collegamento con l'ordinamento italiano.

Appare quasi scontato ricordare lo stretto legame che unisce l'Italia alla Francia, i cui ordinamenti locali condividono il medesimo patrimonio genetico, venutosi a formare nell'arco di tempo che va dalla Rivoluzione del 1789 al successivo periodo napoleonico<sup>91</sup>. Alcune tra le caratteristiche essenziali del modello rivoluzionario-napoleonico<sup>92</sup> acquistano un particolare rilievo alla luce della questione urbana contemporanea. L'estensione di un regime comunale uniforme alla totalità del territorio statale, con il venir meno del pluralismo istituzionale che aveva caratterizzato l'*ancien régime*, assieme al riconoscimento in capo a ciascuna comunità locale del diritto di erigersi in Comune a prescindere dalla consistenza demografica, forniscono ancora oggi le coordinate fondamentali che definiscono la questione urbana in Francia e in Italia.

Infatti, in entrambi i Paesi, la ricerca di una soluzione alla questione urbana deve fare i conti con un ordinamento locale ancora oggi contraddistinto da un lato dalla marcata uniformità delle strutture istituzionali sul territorio nonché, dall'altro dall'estrema parcellizzazione del livello di governo territoriale di prossimità, suddiviso in Francia in 34.839 *communes*<sup>93</sup> e in Italia in 7.903 Comuni<sup>94</sup>. Come

<sup>91</sup> Come è noto, a seguito della fondazione del Regno d'Italia nel 1861, l'allegato A della legge n. 2248 del 1865, estese la legislazione sardo piemontese in materia di Comuni e Province (dettata dalla legge Rattazzi del 1859) all'intero territorio del nuovo Stato. È in questo modo, quindi, che i principi ispiratori di matrice francese che avevano ispirato la legislazione del Regno di Sardegna si estendono all'intero territorio della penisola, comportando il superamento dei regimi locali degli altri stati preunitari, non di rado di diversa tradizione come nel caso dell'influenza austriaca sui regimi locali del lombardo-veneto. Per un approfondimento di questa fase storica, si rinvia a A. PETRACCHI, *Le origini dell'ordinamento comunale e provinciale italiano. Storia della legislazione piemontese sugli enti locali dalla fine dell'antico regime al chiudersi dell'età cavouriana (1770-1861)*, I, Venezia, Neri Pozza Editore, 1962; nonché, più recentemente, P. AIMO, *Stato e poteri locali in Italia. 1848-1995*, Roma, Carocci, 1997.

<sup>92</sup> Così come tratteggiato da L. VANDELLI, *Poteri locali. Le origini nella Francia rivoluzionaria, le prospettive nell'Europa delle regioni*, Bologna, Il Mulino, 1990.

<sup>93</sup> Fonte: DGCL, *Les collectivités locales en chiffres*, 2020 [dati aggiornati al 1° gennaio 2020 e riguardanti la sola Francia metropolitana].

<sup>94</sup> Fonte: ISTAT, *Codici statistici delle unità amministrative territoriali: comuni*,

si vedrà nel proseguo nella trattazione, in entrambi i paesi il processo di adeguamento degli ordinamenti locali al fenomeno urbano è coinciso per larghi tratti con un graduale attenuamento, seppur per strade talvolta divergenti, dei tratti genetici sopra isolati, scarsamente compatibili con l'esigenza di dotare le aree urbane di una forma di governo locale.

Se è quindi nella genesi del sistema locale che è possibile localizzare il legame tra Francia e Italia con riguardo alla questione urbana, il nesso che lega invece l'Italia all'Inghilterra deve essere rintracciato nella più recente fase di sperimentazione delle soluzioni istituzionali. Con riguardo alle origini storiche e alla tradizione giuridico-istituzionale, infatti, tra l'Italia e il Regno Unito sarebbe difficile immaginare un grado di disomogeneità maggiore rispetto a quello reale.

Tuttavia, se si restringe il campo d'osservazione ai decenni più recenti, è possibile apprezzare come, fin dalle elaborazioni del Gruppo di Pavia degli anni Settanta, il *local government* inglese abbia rappresentato un'ispirazione per l'ideazione della riforma dell'ordinamento locale italiano, in particolare con riguardo alla questione metropolitana. È ampiamente documentata in dottrina l'influenza che la *metropolitan county*, introdotta in Inghilterra dal Local Government Act 1972, ebbe sulla progettazione scientifico-legislativa che porterà alla previsione della Città metropolitana da parte della legge n. 142 del 1990<sup>95</sup>.

Dal *local government* inglese, così distante dal modello istituzionale rivoluzionario-napoleonico, il dibattito italiano assorbì una lezione fondamentale: l'ascesa delle aree urbane rendeva necessaria non tanto una soluzione a carattere tecnico, sul modello francese della cooperazione intercomunale che all'epoca cominciava a consolidarsi, quanto piuttosto una riarticolazione della struttura fondamentale dell'ordinamento locale. Sulla scorta dell'esempio inglese matura

*città metropolitane, province e regioni* [dati aggiornati al 1° luglio 2020].

<sup>95</sup> Come dimostra il persistente interesse, in particolare negli anni Settanta e Ottanta, per le riforme del *local government* inglese da parte della dottrina italiana: come rimarca, nel commentare il progetto di abolizione delle *metropolitan counties*, P. URBANI, *Le ipotesi di configurazione istituzionale del governo delle aree metropolitane*, in *Il governo delle aree metropolitane in Italia*, a cura di P. Urbani, Milano, Franco Angeli, 1985, pp. 22-54: «la disciplina delle aree metropolitane in Italia è tutta mutuata dalla esperienza inglese e diviene quindi centrale prenderne in considerazione gli aspetti attuali di verifica» (p. 32).

l'idea che è soltanto intervenendo sulla trama degli enti territoriali elettivi a carattere costituzionalmente necessario che il governo delle aree urbane maggiori possa essere costruito<sup>96</sup>.

Come si vedrà più diffusamente in seguito, questa idea ha costituito la premessa di buona parte degli interventi normativi che in Italia hanno affrontato la questione urbana: la Città metropolitana, in tutte le configurazioni che si sono succedute a partire dalla legge n. 142 del 1990, è rimasta sempre debitrice a questa impostazione di fondo che, peraltro, ha ricevuto una sanzione nel testo della Costituzione, per effetto dell'inclusione della Città metropolitana nell'elenco degli enti costitutivi della Repubblica da parte della riforma del Titolo V approvata nel 2001.

Queste ultime considerazioni portano al secondo motivo sul quale si fonda la scelta di questi due ordinamenti stranieri. A prescindere dalle generali classificazioni dei sistemi locali<sup>97</sup>, è possibile isolare le esperienze francese e inglese come due approcci ideali, e alternativi, alla questione urbana. Nonostante le ibridazioni che oggi contraddistinguono gli assetti istituzionali dei due Paesi, storicamente Inghilterra e Francia hanno offerto due modelli opposti di governo delle aree urbane, soprattutto da una prospettiva giuridico-formale.

In Inghilterra, l'adeguamento del sistema locale al fenomeno urbano è storicamente passato per una rimodulazione della maglia fondamentale del *local government*. Distretti e contee sono andati incontro a ciclici rimodellamenti, su impulso del potere centrale, anche allo scopo di aggiornare la maglia istituzionale allo sviluppo urbano.

<sup>96</sup> Come ricorda F. MERLONI, *Il rebus metropolitano*, cit., p. 11: «Non c'è dubbio che l'esperienza inglese sia stata di grande importanza nell'orientare il dibattito sul governo delle aree metropolitane in Italia. Da essa sono derivate indicazioni utili sul rapporto tra governo metropolitano e governo regionale e sulla necessità di trovare la soluzione per le aree metropolitane non in strutture amministrative straordinarie, ma soltanto adattando la struttura del governo locale alle particolari esigenze delle aree metropolitane».

<sup>97</sup> Offrono una classificazione dei sistemi locali in Europa: G. PAVANI e L. PEGORARO, *Municipi d'Occidente. Il governo locale in Europa e nelle Americhe*, Roma, Donzelli Editore, 2006; H. WOLLMAN, *Local Government Reforms in (Seven) European Countries: Between Convergent and Divergent, Conflicting and Complementary Developments*, in *Local Government Studies*, XXXVIII, 2012, pp. 41-70; L. VANDELLI, *Il sistema delle autonomie locali*, cit., pp. 362-363; nonché, da ultimo, D. DONATI, *Architetture e tendenze delle autonomie territoriali in Europa*, in E. CARLONI e F. CORTESE, *Diritto delle autonomie locali*, cit., pp. 181-212.

In Francia, invece, è stata seguita la via opposta: mantenendo inalterata la struttura fondamentale del sistema locale formata da Comuni e Dipartimenti, sono state messe a punto delle formule associative intercomunali specificatamente destinate a rispondere alla questione urbana. Strutture associative che, nel corso dei decenni, hanno ridefinito in profondità il concreto operare dell'amministrazione locale francese, essendo protagoniste di un progressivo processo di consolidamento istituzionale e giuridico.

L'analisi di esperienze istituzionali tra loro tanto differenziate permette di allargare la cartografia delle possibili configurazioni del governo locale delle aree urbane, offrendo un contributo prezioso al lettore italiano interessato a riflettere sulle possibili configurazioni del governo delle aree urbane. Per la stessa ragione, si è scelto di dedicare attenzione anche alla traiettoria seguita dai tre sistemi locali nel loro adeguamento al fenomeno urbano. Ciò sul presupposto che soltanto abbracciando l'intero arco evolutivo sia possibile cogliere il significato profondo delle odierne soluzioni giuridico-istituzionali.

Con riguardo al periodo storico preso in considerazione, la ricerca partirà dai primi anni Sessanta per arrivare all'inizio del terzo decennio del ventunesimo secolo. Ciò perché è a partire dai primi anni Sessanta che la questione urbana comincia a rappresentare, quantomeno in Francia e in Inghilterra, una fonte di innovazioni giuridico-istituzionali per il sistema di governo locale. È con l'introduzione nel 1959 del *district urbain* in Francia, nonché con la prima riforma del governo locale dell'area londinese del 1963, che cominciano a registrarsi le prime manifestazioni della profonda trasformazione dei sistemi locali per effetto della pressione del fenomeno urbano. Nelle riforme che si sono succedute a partire dagli anni Sessanta, infatti, è possibile cogliere quella discontinuità giuridica al cui studio questo lavoro è dedicato.

Anche nel periodo precedente, tuttavia, il problema della crescita urbana aveva portato a adeguare l'assetto istituzionale locale. Tra la seconda metà del diciannovesimo e i primi decenni del ventesimo secolo, il cosiddetto movimento annessionistico<sup>98</sup> portò in un gran numero di Paesi a un irrobustimento territoriale degli enti di prossimità per affrontare il problema della obsolescenza dei tradizionali

<sup>98</sup> Cfr. L. BOBBIO, *I governi locali nelle democrazie contemporanee*, Roma-Bari, Laterza, 2002, pp. 114-115.

confini amministrativi nelle aree contraddistinte da un marcato sviluppo urbano. Questo portò la Francia<sup>99</sup>, il Regno Unito<sup>100</sup> e l'Italia<sup>101</sup> a rispondere in maniera tendenzialmente uniforme alla pressione dello sviluppo urbano sui governi locali tramite l'intervento sulla geografia amministrativa, senza tuttavia sperimentare soluzioni giuridico-istituzionali particolarmente innovative. Un cambio di passo avvenne soltanto a partire dalla fine della Seconda guerra mondiale, il momento che questo lavoro ha individuato come punto di partenza dell'analisi.

<sup>99</sup> Soprattutto nelle aree di Parigi e Lione. Su quest'ultima esperienza si rinvia a P.-Y. SAUNIER, *Logiques de l'aggrégation, naissance de l'agglomération lyonnaise au XIX<sup>e</sup> siècle*, in *Bulletin du Centre Pierre Léon*, 1, 1991, pp. 27-39.

<sup>100</sup> Per una ricostruzione dell'incessante rimodellamento delle circoscrizioni amministrative inglesi in risposta allo sviluppo urbano, cfr. V.D. LIPMAN, *Local Government Areas. 1834-1945*, Oxford, Basil Blackwell, 1949.

<sup>101</sup> Sulle vicende italiane vedi E. ROTELLI, *Le circoscrizioni amministrative italiane come problema storiografico*, in *Amministrare*, 1, 1992, p. 151 ss., nonché P. AIMO, *Amministrazioni locali e grandi città in Italia: uniformità dell'ordinamento e dimensione territoriale*, in *Storia Amministrazione Costituzione. Annale dell'ISAP*, XV, 2007, pp. 127-139.





## CAPITOLO II

# L'amministrazione locale francese di fronte alla questione urbana: la prevalenza della soluzione intercomunale

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. La cooperazione intercomunale quale soluzione principale al problema delle *agglomérations* urbane. – 2.1. Origine e affermazione dell'intercomunalità urbana. – 2.2. Il contributo di *métropoles*, *communautés urbaines* e *communautés d'agglomération* al governo locale delle aree urbane in Francia. – 2.3. L'associazionismo locale alla prova delle aree urbane funzionali: i *pôles métropolitains*. – 3. Il riassetto istituzionale come soluzione complementare alla questione urbana: dalle fusioni di Comuni alle *collectivités à statut particulier*. – 3.1. La fusione tra Comuni come soluzione complementare alla questione urbana. – 3.2. La Métropole de Lyon: la creazione di una *collectivité à statut particulier* come soluzione alternativa alla questione urbana. – 4. La garanzia della prossimità nei territori urbani: il decentramento interno ai Comuni maggiori. – 4.1. Le *communes à statut dérogatoire*: la ripartizione in *arrondissements* della Ville de Paris e dei Comuni di Lione e Marsiglia. – 4.2. La democrazia di prossimità nei Comuni demograficamente maggiori: i *conseils de quartier*. – 5. Parigi di fronte alla questione urbana. – 5.1. L'amministrazione locale a Parigi: tra specialità capitale e specialità urbana. – 5.2. Il governo dell'*agglomération* urbana parigina: la Métropole du Grand Paris.

1. *Introduzione*. – Nell'ultimo mezzo secolo, i connotati giuridico-istituzionali tradizionali dell'amministrazione locale francese sono andati incontro a un rapido processo di mutazione. A questo fenomeno ha contribuito in prima battuta il processo di *décentralisation*, ossia la serie di interventi normativi che, tra il 1982-1985 (cosiddetto *Acte I*) e il 2003-2004 (cosiddetto *Acte II*), hanno voluto ribilanciare la responsabilità dell'azione amministrativa dal governo centrale alle collettività locali, riconoscendo a quest'ultime maggiori autonomia e competenze<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Per un bilancio dell'*Acte I de la décentralisation* vedi *La décentralisation. 30 ans après*, a cura di J. Carles, D. Guignard e S. Regourd, Toulouse, Presses de

Di fianco alla *décentralisation*, la trasformazione dell'amministrazione locale francese è legata anche a un secondo processo, definito in dottrina *recomposition territoriale*<sup>2</sup>. L'esigenza di far fronte alla questione urbana ha indotto lo Stato a promuovere un ripensamento complessivo dell'articolazione e del funzionamento delle collettività territoriali, spingendosi a mettere in discussione alcuni dei tratti più rappresentativi del modello francese. Infatti, la concentrazione della popolazione in aree urbane a forte densità abitativa e la forza d'attrazione da esse esercitate sui territori circostanti mal si conciliano con i principi che, fin dalla Rivoluzione del 1789, informano il modello francese<sup>3</sup>.

Nello specifico, sono tre gli elementi più esposti al fenomeno urbano.

In primo luogo, il riconoscimento offerto dall'Assemblea costituente alle forme spontanee di organizzazione comunitaria all'epoca esistenti – sancito dalla celebre disposizione secondo cui «[i]l y aura une municipalité en chaque ville, bourg, paroisse ou communauté de campagne»<sup>4</sup> – ha prodotto un'articolazione dei poteri locali fortemente parcellizzata. A prescindere dalla consistenza demografica o dal carattere urbano o rurale del territorio, ciascuna comunità acquisì diritto a erigersi in un Comune, con la conseguenza che all'epoca della Rivoluzione il numero di Comuni oscillava tra i 40 e i 44 mila, la maggior parte con un numero di abitanti nell'ordine delle centinaia di persone.

In secondo luogo, il modello francese prevede che, in applicazione del principio di eguaglianza tra i cittadini, tutti i Comuni siano sottoposti alla medesima disciplina giuridica. Nonostante le forti disomogeneità demografiche, politiche ed economiche tra le comunità locali, da un punto di vista giuridico-amministrativo i Comuni formavano una categoria di enti pubblici perfettamente omogenea al

l'Université Toulouse 1 Capitole, 2013, mentre per quanto riguarda l'Acte II, cfr. G. MARCOU, *Le bilan en demi-teinte de l'Acte II. Décentraliser plus ou décentraliser mieux ?*, in *RFDA*, 2008, p. 295 ss.

<sup>2</sup> Secondo l'espressione utilizzata da C. REGOURD, *Les métropoles au prisme du modèle territorial français*, Paris, Dalloz, 2020, p. 167.

<sup>3</sup> Per un'analisi della genesi del modello di amministrazione locale rivoluzionario-napoleonica, nonché per la sua successiva circolazione nello spazio europeo, si rinvia all'opera di L. VANDELLI, *Poteri locali. Le origini nella Francia rivoluzionaria, le prospettive nell'Europa delle regioni*, Bologna, il Mulino, 1990.

<sup>4</sup> *Loi* del 14 dicembre 1789, art. 7.

suo interno. Quale che sia la dimensione demografica, l'assetto istituzionale comunale rimane il medesimo con il *maire* e il *conseil municipal*, eletti direttamente dal corpo elettorale. Altrettanto uniformi sono le funzioni riconosciute dalla legge ai Comuni, in quanto non è prevista alcuna differenziazione volta a calibrare il peso dei compiti amministrativi sulla base delle caratteristiche economico-sociali delle comunità locali.

In terzo luogo, infine, il modello francese si distingue per la presenza di un secondo livello di amministrazione locale, formato dai *départements* (Dipartimenti). Disciplinati dalla *loi* del 22 dicembre 1789, i Dipartimenti costituivano in origine delle circoscrizioni di decentramento dell'amministrazione statale. Nel febbraio-marzo 1790 vennero tracciate 83 circoscrizioni dipartimentali caratterizzate da una marcata uniformità territoriale al fine di superare il policentrismo istituzionale dell'*Ancien Régime* e di assicurare un'uniforme e agevole applicazione della legge sul territorio statale. A differenza del Comune, tuttavia, il Dipartimento non era al momento della sua creazione una istituzione a carattere autonomo: soltanto con la *loi* del 10 agosto 1871 il Dipartimento divenne una autentica collettività territoriale e non più, soltanto, una forma di deconcentrazione dell'amministrazione statale.

Con riguardo alla struttura istituzionale di base, l'ordinamento locale fondato sui Comuni e sui Dipartimenti si conserva quasi perfettamente intatto ancora oggi. La Francia rimane contraddistinta dalla presenza di un numero elevato di Comuni, attualmente 34.839<sup>5</sup>, nonché da un secondo livello di collettività locali formato oggi da 93 Dipartimenti. L'unica innovazione di rilievo è data dall'introduzione di un livello regionale di amministrazione territoriale, avvenuta nel 1982.

Di fronte all'esplosione del fenomeno urbano, lo Stato francese è stato chiamato a costruire delle istituzioni locali per le aree urbane che, nel frattempo, si erano spontaneamente formate. Non soltanto lo sviluppo urbanistico aveva provocato la congiunzione di insediamenti urbani storicamente tra loro autonomi, le cosiddette *agglomérations* urbane, ma si assisteva anche alla formazione di vincoli di interdipendenza economico-sociali sempre più stretti tra Comuni

<sup>5</sup> Fonte: DGCL, *Les collectivités locales en chiffres*, 2020.

facenti parte di una medesima area urbana funzionale, conosciute oggi come *aires urbaines*.

Le aree urbane francesi non trovavano nella struttura tradizionale dell'amministrazione locale una proiezione istituzionale adeguata. Da un lato, le *agglomérations* si estendevano in spazi geografici che, sul piano amministrativo, erano parcellizzati in un gran numero di Comuni di ridotte dimensioni, dato che questi continuavano a riflettere l'organizzazione sociale e territoriale dell'epoca della Rivoluzione del 1789. Dall'altro lato, i Dipartimenti erano inadatti a governare i fenomeni urbani perché risentivano della loro origine quali circoscrizioni di decentramento statale, che rispondevano primariamente alle esigenze di controllo del territorio da parte del governo centrale.

Nella prima fase del processo di adeguamento dell'ordinamento locale al fenomeno urbano, il legislatore ha dimostrato un atteggiamento ambivalente. In un primo momento, che arriva fino alla prima metà degli anni Sessanta, ha introdotto delle forme associative intercomunali *ad hoc*, definite *district urbains* e *communautés urbaines*, che cercavano di superare la parcellizzazione amministrativa all'interno delle aree urbane attraverso una forma piuttosto stringente di cooperazione intercomunale. Tuttavia, di fronte agli scarsi successi delle prime esperienze della cooperazione intercomunale in ambito urbano, il legislatore ha tentato un cambio d'approccio. Con la *loi sur les fusions et regroupements de communes* del 16 luglio 1971, detta anche *loi Marcellin*, lo Stato francese, sulla falsariga di quanto stava avvenendo in altri Paesi europei, ha cercato di intervenire in maniera diretta sulla struttura dell'amministrazione locale, attraverso un ricorso generalizzato all'accorpamento dei Comuni, in modo da riallineare la geografia amministrativa alla mutata conformazione delle comunità locali.

Alla prova dei fatti, la *loi Marcellin* si è rivelata un fallimento: a causa della strenua opposizione della classe politica comunale venne concluso un numero limitato di fusioni, ben al di sotto delle aspettative iniziali. Nonostante ciò, la *loi Marcellin* ha avuto un impatto profondo: avendo avuto la prova che la via del riassetto complessivo dell'ordinamento locale non fosse in concreto praticabile, da lì in avanti il legislatore ha imboccato senza ulteriori esitazioni la strada della cooperazione intercomunale.

A partire dagli anni Novanta, infatti, una serie di riforme ha progressivamente rafforzato la cooperazione intercomunale, promuo-

vendone la diffusione nei territori urbani nonché il peso specifico nelle dinamiche politico-amministrative locali. Con la conseguenza che, oggi, *métropoles*, *communautés urbaines* e *communautés d'agglomération* – ossia gli enti intercomunali a carattere urbano – rappresentano la soluzione principale alla questione urbana in Francia (§ 2).

Tuttavia, l'adattamento dell'ordinamento locale al fenomeno è un processo istituzionale intrinsecamente complesso. Questo perché, per un verso, l'esigenza di assicurare il consolidamento dell'azione pubblica all'interno delle *agglomérations* in qualche caso è stata soddisfatta attraverso strumenti giuridico-istituzionali alternativi alla cooperazione intercomunale. La Métropole de Lyon (§ 3.1) e le fusioni di Comuni che coinvolgono i territori urbani (§ 3.2) dimostrano che anche in Francia, in qualche occasione, l'adattamento al fenomeno urbano ha coinciso con una riarticolazione della struttura di base del sistema locale. Questa lettura trova un ulteriore riscontro nell'analisi del territorio di Parigi (§ 5), nel quale il ricorso alla cooperazione intercomunale per rispondere alla questione urbana è stato storicamente residuale. Per un altro verso, poi, l'adattamento dell'amministrazione locale al fenomeno urbano non è mosso da una logica soltanto aggregativa. Come dimostrano le vicende del decentramento comunale (§ 4), la risoluzione della questione urbana comporta talvolta la promozione della prossimità tra istituzioni e comunità locali che, nei territori urbani, è messa a repentaglio dalla forte densità abitativa.

2. *La cooperazione intercomunale quale soluzione principale al problema delle agglomérations urbane.* – 2.1. *Origine e affermazione dell'intercomunalità urbana.* – La formazione di *agglomérations* urbane ha imposto una revisione dell'articolazione dell'amministrazione territoriale, in particolare a livello comunale. Come preannunciato, questo obiettivo è stato perseguito attraverso il massiccio ricorso allo strumento della cooperazione intercomunale. Sul presupposto che una ridefinizione complessiva dell'amministrazione comunale fosse impraticabile, come dimostrato dal fallimento dell'applicazione della *loi* Marcellin del 1971 sulle fusioni di Comuni, la risoluzione della questione urbana ha coinciso primariamente con la costruzione di un vero e proprio sistema di cooperazione intercomunale specifico per i territori urbani.

Il ricorso alla cooperazione intercomunale per far fronte alle esigenze dei territori urbani si è rivelata una scelta ricca di conseguenze per il diritto delle collettività locali. Da mero strumento tecnico utile per coordinare l'esercizio di un numero limitato di funzioni amministrative di scarso peso, nel corso dei decenni la cooperazione intercomunale ha finito per assicurare un forte grado di integrazione politico-amministrativa dei Comuni associati. L'affermazione di forme associative intercomunali molto robuste, gli *établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre* (EPCI-FP), ha portato a un mutamento dei caratteri storici dell'amministrazione locale. Infatti, l'intercomunalità ha assicurato una vera e propria rifondazione dell'amministrazione comunale su una rinnovata base territoriale<sup>6</sup>.

In Francia, l'intercomunalità è strettamente intrecciata con la questione urbana. Per un verso, il legislatore ha sperimentato le prime formule di cooperazione intercomunale a carattere integrativo proprio nelle *agglomérations* urbane maggiori. I *districts urbains* e le *communautés urbaines* – antenati degli attuali EPCI-FP – sono stati introdotti tra gli anni Cinquanta e Sessanta del secolo scorso per rispondere ai bisogni specifici dei territori urbani, nei quali era cruciale assicurare il coordinamento dell'azione politico-amministrativa per promuovere lo sviluppo locale. Per un altro verso, poi, anche oggi se la cooperazione comunale a carattere integrativo è diffusa in tutto il territorio francese, persiste comunque una marcata differenziazione tra le strutture intercomunali presenti nelle aree urbane e nelle aree interne. A variare, infatti, è l'ambito e l'intensità del consolidamento delle funzioni amministrative a favore degli EPCI-FP, rispettivamente più ampio e più forte nei territori urbani. Questo risultato è realizzato attraverso la predisposizione di una ricca tassonomia di EPCI-FP, fondata sulla demografia dei territori. Per le aree maggiormente popolate, infatti, sono previste delle forme associative *ad hoc*: le *métropoles* per le grandi aree urbane, le *communautés urbaines* per le aree medie e le *communautés d'agglomération* per le aree di piccola taglia. Al di fuori delle aree urbane, invece, sono diffuse le *communautés de communes*, la categoria residuale di EPCI-FP destinata alle aree a debole urbanizzazione.

<sup>6</sup> Cfr. N. KADA, *L'intercommunalité sous les feux de la rampe*, in *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger*, 2015, p. 1187 ss.

L'esigenza di affrontare la questione urbana ha portato il legislatore a stemperare la rigida uniformità dell'ordinamento comunale, prevedendo una netta differenziazione normativa tra un'intercomunalità ordinaria e un'intercomunalità urbana, contraddistinta da alcuni caratteri peculiari<sup>7</sup>. L'emersione di una vera e propria intercomunalità urbana è l'esito di un graduale processo di stratificazione normativa cominciato nel 1959, anno di introduzione del *district urbain*, e completato nel 2014, quando la *loi* MAPTAM ha consolidato il modello della *métropole*.

La previsione del *district urbain* assume un'importanza centrale nell'evoluzione dell'ordinamento locale francese non tanto per il ruolo effettivamente interpretato da questo ente, alla prova dei fatti piuttosto debole, ma perché ha segnato il debutto dei caratteri peculiari dell'intercomunalità urbana. Fino ad allora, infatti, le forme associative intercomunali – come il *syndicat de communes* introdotto già nel 1890 – erano concepite come uno strumento esclusivamente tecnico a disposizione dei Comuni per mutualizzare risorse e personale in vista dell'esercizio congiunto di singole funzioni amministrative, generando delle economie di scala nell'erogazione di alcuni servizi pubblici, come la fornitura di acqua ed elettricità. Il *district urbain*, invece, lasciava intravedere i primi segni di un nuovo tipo di cooperazione intercomunale a carattere integrativo piuttosto che coordinativo e calibrata sulle specificità dei territori urbani.

Il *district urbain* presentava cinque elementi innovativi che nei decenni successivi si sarebbero sviluppati ulteriormente fino a diventare i tratti distintivi dell'intercomunalità urbana.

Innanzitutto, l'approccio del legislatore francese del 1959 si rivelava innovativo dalla prospettiva della geografia amministrativa. Presso atto che le circoscrizioni amministrative locali già esistenti, ossia i territori di Comuni e Dipartimenti, erano inadatte a governare i fenomeni urbani, il *district urbain* venne centrato su una dimensione territoriale inedita, l'*agglomération* urbana. Le disposizioni istitutive si limitavano a stabilire che «[l]e *district urbain* est un *établissement public groupant les communes d'une même agglomération*»<sup>8</sup> senza fornire delle indicazioni più precise in merito al concetto di

<sup>7</sup> Sul punto vedi B. FAURE, *Droit des collectivités territoriales*, Paris, Dalloz, 2018<sup>5</sup>, p. 433.

<sup>8</sup> *Ordonnance tendant à instituer des districts urbains*, art. 1.

*agglomération* urbana. La definizione di una circoscrizione amministrativa locale tramite rinvio a concetti propri delle scienze sociali è un elemento di grande rilevanza, perché è un primo segnale della giuridificazione delle letture scientifiche del territorio che, come si vedrà, è un elemento presente in tutte le esperienze di adattamento al fenomeno urbano<sup>9</sup>.

In secondo luogo, i *districts urbains* non costituivano soltanto il veicolo giuridico per l'esercizio associato di alcune funzioni comunali, in base a un volontario atto di conferimento da parte degli enti associati, ma beneficiavano anche di un conferimento di funzioni proprie direttamente da parte della legge. Sebbene, con riguardo al *district*, l'elenco delle funzioni attribuite direttamente dalla legge fosse piuttosto scarso, limitandosi alla gestione dei servizi anti-incendio e all'edilizia pubblica, l'innovazione si è rivelata importante a livello di principio.

Una terza peculiarità del *district urbain* era legata alla finanza locale. In controtendenza rispetto a quanto previsto per i *syndicats*, il finanziamento dell'esercizio delle competenze del *district urbain* non passava esclusivamente per fonti derivate, come i contributi dei Comuni associati: all'ente venne riconosciuta all'ente una prima forma, ancora allo stato embrionale, di autonomia impositiva. Infatti, al *district urbain* potevano essere destinati i proventi frutto dell'imposizione di addizionali sulle imposte dei Comuni aderenti.

Una quarta specificità del modello istituzionale era legata all'organizzazione degli organi di governo del *district*. In quanto ente associativo intercomunale, il *district urbain* riproduceva lo schema classico degli organi di governo del Comune – il *conseil*, il *bureau*, e il *président* – ma in quanto ente associativo prevedeva una legittimazione politica indiretta, poiché essi erano formati esclusivamente da rappresentanti nominati dai Comuni associati. La peculiarità insita nel *district urbain* era dovuta alla ripartizione dei seggi tra i Comuni associati: il testo normativo non fissava il principio dell'eguale rappresentanza di tutti i Comuni, anzi non vi era alcuna garanzia giuridica a che tutti gli enti fossero rappresentati. Il legislatore si era dimostrato disposto a rinunciare al principio della rappresentanza egalitaria dei Comuni all'interno del *district urbain* per poter dar vita

<sup>9</sup> Sul punto vedi: cap. 5, § 3.1.1.



a un organo il più possibile rappresentativo della peculiare demografia dell'*agglomération*, contraddistinta dalla presenza di un Comune maggiore attorno al quale gravitano dei centri di taglia ridotta.

Infine, un quinto tratto caratteristico del *district urbain* riguardava la procedura istitutiva, che rappresentava un punto di equilibrio tra due esigenze contrastanti. Se, in linea generale, veniva conservato il principio della volontarietà nella formazione degli enti associativi, questo elemento veniva mitigato da altre disposizioni che permettevano di superare il possibile veto degli enti municipali riluttanti a dar vita a un *district urbain*. Il prefetto poteva istituire un *district urbain* anche in difetto dell'assenso di tutti i Comuni coinvolti, essendo sufficiente l'acquisizione di una maggioranza qualificata dei Comuni dell'*agglomération*.

Se, da una prospettiva teorica, l'introduzione del *district urbain* ha rappresentato un punto di riferimento importante, sul piano dell'esperienza applicativa tale riforma si è rivelata un fallimento. Non soltanto le collettività locali si sono dimostrate restie a ricorrere a questa nuova formula associativa (al 1963 si potevano contare soltanto 21 *districts urbains*) ma, soprattutto, nessun *district* era stato costituito all'interno di una grande area urbana<sup>10</sup>, tanto che la dottrina è arrivata a soprannominarli, ironicamente, «*districts ruraux*»<sup>11</sup>. Inoltre, anche quando il *district urbain* veniva creato, questo tende a rimanere un guscio vuoto: i Comuni dimostravano una forte ritrosia ad attribuire a livello sovracomunale le funzioni di maggior peso<sup>12</sup>.

Il fallimento dell'esperienza dei *districts urbains* portò a un rinnovato interesse dello Stato per la questione dell'assetto istituzionale delle *agglomérations* urbane. Nel 1966, infatti, il legislatore introdusse la *communauté urbaine*, una nuova categoria di ente di cooperazione intercomunale destinata, anche stavolta, ai territori a maggiore urbanizzazione. La *communauté urbaine* rappresentava un'evoluzione del *district urbain*, riprendendone i tratti maggiormente innovativi e, nel caso delle funzioni amministrative e dell'autonomia finanziaria, sviluppandoli ulteriormente.

<sup>10</sup> Riassume l'insuccesso della riforma sul piano applicativo: M. BOURJOL, *Les districts urbains*, Paris, Berger-Levrault, 1963, pp. 293-311.

<sup>11</sup> H. ROUSSILLON, *Les structures territoriales des communes: réformes et perspectives d'avenir*, Paris, LGDJ, 1972, p. 52.

<sup>12</sup> *Ivi*, pp. 53-54.

Con riguardo al primo aspetto, è importante rilevare che la legge attribuiva alla *communauté urbaine* delle funzioni proprie in misura ben più consistente rispetto al *district*. Dodici competenze generalmente riconosciute ai Comuni vennero conferite alle *communautés urbaines*, in settori che spaziavano dal governo del territorio, all'edilizia pubblica, passando per il trasporto pubblico e l'istruzione. Inoltre, venivano individuate ulteriori cinque competenze che potevano essere oggetto di trasferimento dai Comuni alla *communauté* attraverso una delibera del consiglio della *communauté* stessa e non, come previsto in passato per le altre forme associative, dei consigli dei Comuni associati.

In secondo luogo, venne rafforzata la potestà impositiva: per finanziare l'esercizio delle proprie funzioni, le *communautés urbaines* potevano deliberare autonomamente l'imposizione di addizionali sulle quattro imposte dirette comunali all'epoca vigenti. Questa norma segnava la nascita di una prima forma di autonomia finanziaria intercomunale, soltanto abbozzata nella disciplina del *district urbain*.

Infine, la legge del 1966 presentava delle ulteriori particolarità con riguardo al procedimento istitutivo. Il procedimento ordinario ricalcava quanto previsto per i *districts urbains*. L'unica innovazione di rilievo era data dalla previsione di una soglia demografica minima: ciascuna *communauté urbaine* doveva comprendere almeno 50 mila abitanti. Di fianco alla procedura ordinaria, tuttavia, la legge aveva previsto una procedura straordinaria per l'istituzione obbligatoria delle *communautés urbaines* nelle quattro maggiori *agglomérations* urbane al di fuori di Parigi. A stretto giro, quindi, i prefetti procedettero a istituire le *communautés urbaines* di Bordeaux, di Lille, di Lione e di Strasburgo.

Al di fuori delle ipotesi di istituzione obbligatoria, la riforma del 1966 fu un insuccesso sul piano applicativo. Nei decenni successivi all'approvazione della legge, infatti, vennero costituite volontariamente soltanto cinque *communautés urbaines*: la *communauté urbaine de Dunkerque* nel 1968, la *communauté urbaine Creusot-Montceau-les-Mines* e la *communauté urbaine de Cherbourg* nel 1970, la *communauté urbaine du Mans* nel 1971 e, infine, la *communauté urbaine de Brest* nel 1973. Peraltro, come già avvenuto con i *districts urbains*, nella prima fase le *communautés urbaines* non videro la luce nelle maggiori *agglomérations* del Paese, che restavano ancora prive di una struttura intercomunale.

La deficitaria applicazione delle disposizioni dedicate ai *district urbains* e alle *communautés urbaines*, nonché il tentativo fallimentare di riassetto complessivo dell'amministrazione comunale tramite le fusioni tentato dalla *loi* Marcellin del 1971, chiudono il primo ciclo di sviluppo dell'intercomunalità urbana<sup>13</sup>. Bisognerà attendere gli anni Novanta per un rilancio del processo: tra il 1992 e il 1999 due interventi del legislatore rividero in profondità il sistema, sviluppando le premesse soltanto abbozzate nella legislazione del periodo 1959-1966. Dapprima la *loi d'orientation relative à l'administration territoriale de la République* (*loi* ATR) del 6 febbraio 1992 e, in seguito, la *loi relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale* (*loi* Chevènement) del 12 luglio 1999 producono una profonda revisione dell'intercomunalità.

L'approvazione della *loi* ATR del 1992 ha segnato il definitivo passaggio dalla *intercommunalité de service* all'*intercommunalité de projet*. Se originariamente gli enti di cooperazione intercomunale erano concepiti come strumenti a disposizione dei Comuni per gestire alcuni specifici servizi che rendevano necessario il conseguimento di economie di scala, con la riforma essi si trasformano in istituzioni chiave dello sviluppo locale. Stabilisce, infatti, la legge che «*[L]e progrès de la coopération intercommunale se fonde sur la libre volonté des communes d'élaborer des projets communs de développement au sein de périmètres de solidarité*»<sup>14</sup>. Con tale disposizione, il legislatore allude a un definitivo cambio di paradigma della cooperazione: l'adesione a un ente di cooperazione intercomunale rappresenta l'avvio di un processo di integrazione tra i Comuni con profonde implicazioni di carattere politico e non più soltanto un mero strumento di gestione tecnico-amministrativa. In altri termini, con l'avvento dell'intercomunalità di progetto il baricentro dell'azione politico-amministrativa locale si sposta al livello intercomunale, attraverso un consolidamento delle responsabilità dei singoli Comuni in un nuovo centro istituzionale unitario.

L'affermazione dell'intercomunalità di progetto è il frutto dello sviluppo dei tratti più originali dei *districts urbains* e le *communautés urbaines*. Così come gli interventi normativi del 1959 e del 1966, anche la *loi* ATR introduce una nuova categoria di ente intercomunale:

<sup>13</sup> Per uno stato dell'arte della cooperazione intercomunale in tale fase storica, vedi Y. JÉGOUZO, *La crise de la coopération intercommunale*, in *RFAP*, 1988.

<sup>14</sup> *Loi* ATR, art. 66.

riservata ai Comuni che formano un *agglomération* urbana di almeno 20 mila persone, la *communauté de ville* si affianca alla *communauté urbaine*, categoria non abolita dalla riforma. Ancora una volta, quindi, nel sistema francese l'esigenza di una più stretta collaborazione tra enti municipali è percepita maggiormente nelle aree urbane. Infatti, soltanto la *communauté de ville* e la *communauté urbaine* rispondono al paradigma dell'intercomunalità di progetto, mentre gli enti intercomunalitari ordinari, come le *communautés de communes* diffuse nelle aree interne, rimangono ancorati a una concezione tecnico-gestionale della cooperazione.

Il passaggio dall'intercomunalità di servizio all'intercomunalità di progetto è chiaramente percepibile dall'analisi dell'evoluzione della disciplina delle funzioni amministrative intercomunalitari e della finanza locale<sup>15</sup>.

Con riguardo al primo aspetto, la *loi* ATR rafforza ulteriormente l'elenco delle funzioni proprie degli enti associativi intercomunalitari. La legge attribuisce alla *communauté de villes* due blocchi di competenze: uno centrato sul governo del territorio, l'altro sullo sviluppo economico. A questi due blocchi, attribuiti a tutte le *communautés de villes* direttamente dalla legge, se ne aggiunge un terzo, facoltativo. Ciascun ente deve assumere almeno un blocco di competenze tra quelli elencati dalla legge in materia di ambiente, di politiche abitative, di rete stradale, di gestione delle infrastrutture nei settori dell'istruzione, dello sport, e della cultura. L'elenco delle competenze dei nuovi enti di cooperazione intercomunalitaria rappresenta una commistione tra funzioni di carattere strategico, capaci di rendere le nuove *communautés* i centri propulsori del «*développement concerté de l'agglomération*»<sup>16</sup>, assieme a compiti di valenza meramente gestionale, come la viabilità locale.

Con la riforma del 1992 debutta un'ulteriore innovazione giuridico-amministrativa, riguardante il riparto di competenze tra Comuni e intercomunalità. La legge rinvia a una successiva deliberazione dei Comuni associati, da approvare a maggioranza qualificata, l'esatta perimetrazione delle funzioni, rientranti nei blocchi di competenze sopra menzionati, il cui esercizio debba essere attribuito alla *com-*

<sup>15</sup> Come sottolinea Y. JÉGOUZO, *Les communautés de communes et les communautés de villes: révolution, innovation ou redondance ?*, in *RFDA*, 1993, p. 3 ss.

<sup>16</sup> *Code de communes*, art. L168-4, I.

*munauté*. Nonostante la legge individui in via diretta l'elenco delle competenze proprie degli EPCI, gli enti associativi esercitano esclusivamente le funzioni per le quali sia stata riconosciuta dai Comuni aderenti la sussistenza di un «*intérêt communautaire*»<sup>17</sup> al loro esercizio. Questo meccanismo garantisce una forma di flessibilità e differenziazione nell'integrazione intercomunale: sono le singole realtà a ridefinire, caso per caso, l'esatta demarcazione dei compiti tra due livelli di amministrazione, pur restando all'interno del perimetro delle competenze che il legislatore ha attribuito alla *communauté*.

Inoltre, come segnalato in dottrina, è nella disciplina della finanza locale che si manifesta nella maniera più nitida l'avvento dell'intercomunalità di progetto<sup>18</sup>. Ancora una volta, viene sviluppato quanto già abbozzato nei decenni precedenti: nonostante sia il *district urbain* che la *communauté urbaine* beneficiassero già di una forma embrionale di autonomia finanziaria, è soltanto con la *loi* ATR che avviene il cambio di passo decisivo. La legge si spinge a riconoscere alle *communautés de villes* e alle *communautés urbaines* la titolarità esclusiva di un'imposta locale, la *taxe professionnelle à taux unique*.

Si tratta di un cambiamento dalle implicazioni profonde: mentre nel regime precedente l'autonomia finanziaria degli enti associativi di Comuni era garantita dalla riscossione di un'addizionale su alcune imposte comunali che, tuttavia, rimanevano nella disponibilità dei singoli Comuni, la riforma introduce una vera e propria imposta a carattere sovracomunale. L'importanza della riforma è dimostrata dal fatto che, a partire dall'approvazione della *loi* ATR, gli enti intercomunali a carattere urbano cominciano a venir definiti in dottrina con l'espressione *établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre* (EPCI-FP), che dimostra come la specialità delle nuove istituzioni avesse nella finanza locale la propria fonte principale.

A pochi anni di distanza dalla riforma del 1992, il legislatore introduce una nuova riforma dell'intercomunalità con l'approvazione della *loi* Chevènement del 12 luglio 1999<sup>19</sup>. L'obiettivo primario del

<sup>17</sup> *Code de communes*, art. L168-4, I.

<sup>18</sup> Secondo il giudizio di Y. JÉGOUZO, *Les communautés de communes et les communautés de villes*, cit.

<sup>19</sup> Per un commento all'impianto complessivo della legge si veda M. DEGOFTE, *Commentaire de la loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale*, in *AJDA*, 1999, p. 911 ss.

legislatore era affrontare le criticità emerse nell'applicazione della *loi* ATR del 1992, in particolare nei territori urbani. Il modello della *communauté de ville*, la forma più integrata di EPCI-FP, manifestava i sintomi di una crisi di rigetto. Al 1° gennaio 1999 si contavano soltanto cinque *communautés de ville*, che raggruppavano complessivamente 87 Comuni e 356.580 abitanti. Non diversamente da quanto avvenuto in passato, i Comuni erano restii ad aderire alle forme di cooperazione che richiedevano il tasso maggiore di integrazione su scala intercomunale, come quelle previste per le aree urbane. Questa lettura trova conferma nei dati sulle *communautés urbaines* e sulle *communautés de communes*: se le prime continuavano a essere scarsamente diffuse (dalle nove del 1992 si passa alle dodici del 1999), le seconde si diffusero rapidamente sul territorio francese e, nell'arco di sette anni, ne vennero istituite ben 1.347. Anche l'innovazione principale della riforma del 1992, il riconoscimento di una piena autonomia impositiva ad alcune categorie di enti intercomunali, era rimasta sostanzialmente sulla carta. Poiché l'imposizione della *taxe professionnelle à taux unique* era obbligatoria per le sole *communautés de villes*, mentre rimaneva facoltativa per le altre tipologie di enti intercomunali, nella prassi venne adottata in misura molto limitata (111 EPCI su un totale di 1.678).

Con la *loi* Chevènement il legislatore francese non si è limitato a correggere le criticità emerse nell'applicazione della riforma del 1992, ma ha anche offerto un ulteriore contributo al rafforzamento dell'intercomunalità, in particolare nei territori urbani. In altri termini, la *loi* Chevènement è una dimostrazione della volontà dello Stato di dotare le *agglomérations* urbane di un assetto istituzionale adeguato a governarne i peculiari interessi che si concentrano in tali aree. Una tendenza condivisa con la legislazione settoriale, dove la necessità di declinare l'azione amministrativa alle peculiarità delle *agglomérations* urbane si scorge con nettezza<sup>20</sup>.

Il rafforzamento dell'intercomunalità urbana passò, in primo luogo, dalla previsione di una nuova categoria di EPCI-FP, la *commu-*

<sup>20</sup> Traccia un parallelo tra la riforma ordinamentale frutto della *loi* Chevènement del 12 luglio 1999 e la rivisitazione della disciplina del governo del territorio introdotta, contestualmente, dalla *loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire* del 25 giugno 1999, I. MULLER-QUOY, *Le nouveau de la notion juridique d'agglomération*, in *AJDA*, 2000, p. 197 ss.

*nauté d'agglomération*, e dal contestuale rilancio della *communauté urbaine*. Da un lato, la *communauté urbaine* venne destinata alle aree urbane maggiori del Paese, ossia quelle dove risiedono almeno 500 mila persone, innalzando così la soglia dei 20 mila abitanti fissata nel regime previgente. Alla rivisitazione della *communauté urbaine* si affiancava la previsione di una nuova categoria di EPCI-FP, la *communautés d'agglomération*. Questa venne tratteggiata dalla legge come l'ente associativo intercomunale calibrato sulle aree urbane di taglia media: poteva venir costituito da un insieme di Comuni che, nel complesso, contassero almeno 50 mila abitanti e che includessero, inoltre, un Comune di almeno 15 mila abitanti oppure un Comune capoluogo di Dipartimento. Allo stesso tempo, venne introdotta una prima razionalizzazione delle tipologie di forme associative che si erano stratificate nel corso del tempo. La legge abolì, infatti, sia le *communautés de ville*, mai veramente diffuse, che il *district*, la più antica tipologia di ente di cooperazione a carattere urbano.

In secondo luogo, la *loi Chevènement* ha irrobustito le funzioni amministrative intercomunali, attraverso sia una riscrittura dei blocchi di competenze proprie degli EPCI-FP che una revisione del meccanismo dell'*intérêt communautaire*. La competenza a dichiarare l'*intérêt communautaire* di una funzione amministrativa, passo prodromico per il suo esercizio a livello intercomunale, passò dai Comuni associati al consiglio delle *communautés urbaines* e delle *communautés d'agglomération*. Sempre con riguardo alle funzioni amministrative, poi, la riforma del 1999 è ricordata perché ha contribuito a un ulteriore tratto caratteristico dell'intercomunalità urbana: le *communautés urbaines* e le *communautés d'agglomération* potevano assumere l'esercizio di alcune competenze dipartimentali, previa convenzione con il *département*.

Infine, il terzo elemento che contribuì al rafforzamento della cooperazione intercomunale nei *milieux* urbani è legato alla finanza locale. La legge prevedeva che le *communautés urbaines* e le *communautés d'agglomération* divenissero titolari della *taxe professionnelle à taux unique*, che da opzione facoltativa diventava un ingranaggio necessario dell'intercomunalità urbana.

Con la *loi Chevènement* si chiude il secondo ciclo di sviluppo dell'intercomunalità urbana. La *loi ATR* del 1992, ma soprattutto la *loi Chevènement* del 1999, hanno innescato un processo di diffusione delle forme di cooperazione intercomunale che aveva portato a dei

risultati senza precedenti. Come emerge dalle evidenze statistiche<sup>21</sup>, a dieci anni dall'approvazione della riforma del 1999 la quasi totalità dei Comuni (94,8%) e della popolazione (89,1%) francesi erano ricompresi all'interno di un EPCI-FP. Il successo maggiore si riscontrava soprattutto nelle aree urbane: favoriti dalle norme che imponevano alle *communautés urbaines* e *communautés d'agglomération* una soglia minima di popolazione, le *agglomération* urbane trovavano nelle forme associative intercomunali una propria proiezione istituzionale<sup>22</sup>.

Dato il relativo successo delle riforme degli anni Novanta, l'ulteriore sviluppo dell'intercomunalità urbana sarebbe dovuto passare da un definitivo riconoscimento delle nuove istituzioni locali nell'architettura locale francese. A questa prospettiva, infatti, faceva riferimento il rapporto curato nel 2009 dall'ex primo ministro Édouard Balladur<sup>23</sup>, atto dal quale prende avvio il terzo ciclo di sviluppo dell'intercomunalità urbana.

Per offrire una soluzione definitiva alla questione urbana, il rapporto Balladur fissava un obiettivo ambizioso: creare «*la commune du XXIème siècle*»<sup>24</sup>, ossia una collettività locale finalmente riallineata alla reale geografia delle comunità territoriali, trasformata dallo sviluppo urbano. Per raggiungere questo obiettivo, il rapporto propone una rivoluzione: nei territori urbani gli EPCI-FP avrebbero dovuto trasformarsi in vere e proprie collettività territoriali, le *métropoles*. Beneficarie della clausola di competenza generale, le *métropoles* sarebbero state affiancate da un livello amministrativo di prossimità sostitutivo dei Comuni, le *villes*. A differenza dei Comuni, le *villes* non avrebbero beneficiato dello *status* di *collectivités territoriales*, ma si sarebbero configurate da un punto di vista giuridico quali enti pubblici a carattere ordinario, contraddistinti da un fascio di competenze limitato. Se la commissione immaginava che la trasformazione degli EPCI-FP in collettività locali dovesse configurarsi come l'esito di un

<sup>21</sup> Fonti: DGCL, *Bilan statistique des EPCI à fiscalité propre au 1<sup>er</sup> janvier 2010*, marzo 2010; DGCL., *Les collectivités locales en chiffres*, 2010.

<sup>22</sup> Così E. DURU, *État des lieux de la coopération intercommunale, quinze ans après la loi ATR*, in *AJDA*, 2007, p. 1852 ss.

<sup>23</sup> Per un commento al rapporto Balladur si rinvia a: M. VERPEAUX, *Le rapport Balladur sur la réforme des collectivités locales, des raisons et des solutions*, in *RFDA*, 2009, p. 407 ss.

<sup>24</sup> COMITÉ POUR LA RÉFORME DES COLLECTIVITÉS LOCALES, *Il est temps de décider*, p. 14.



percorso graduale e, soprattutto, volontario, allo stesso tempo viene avanzata l'idea che nelle grandi aree urbane di rilevanza internazionale questo processo debba essere accelerato e, a tal fine, proponeva l'intervento unilaterale dello Stato. Entro cinque anni, raccomandava la commissione Balladur, il Parlamento avrebbe dovuto istituire undici *métropoles* tramite legge, nelle aree di Lione, Lille, Marsiglia, Bordeaux, Toulouse, Nantes, Nizza, Strasburgo, Rouen, Toulon e Rennes.

La pubblicazione del rapporto Balladur ha innescato un intenso ciclo di riforme dell'amministrazione locale che si è esteso lungo un periodo di tempo a cavallo tra la presidenza Sarkozy (2007-2012) e la successiva presidenza Hollande (2012-2017). Tra i numerosi testi legislativi che in tale periodo hanno innovato in profondità il diritto delle collettività locali, hanno avuto un particolare impatto sulla cooperazione intercomunale la *loi de réforme des collectivités territoriales (loi RCT)* del 16 dicembre 2010, la *loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (loi MAPTAM)* del 27 gennaio 2014, e la *loi portant nouvelle organisation territoriale de la République (loi NOTRe)* del 7 agosto 2015.

Nonostante le riforme degli anni Dieci del ventunesimo secolo siano intervenute in misura rilevante sull'amministrazione comunale, le norme dedicate all'intercomunalità urbana hanno tradito le aspettative iniziali. Infatti, il legislatore ha attuato in maniera parziale la soluzione istituzionale alla questione urbana avanzata dal rapporto Balladur: la creazione delle *métropoles* da parte della *loi RCT* del 2010 e confermata dalla *loi MAPTAM* del 2014 si è rivelata essere, alla prova dei fatti, un'innovazione dalle conseguenze alquanto limitate.

Se, in un primo tempo, la *loi RCT* aveva introdotto nel sistema locale francese un nuovo soggetto istituzionale, la *métropole*, emerge chiaramente che al di là della denominazione sono ben pochi i punti di contatto tra tale ente e la *métropole* tratteggiata dal rapporto Balladur. Il legislatore ha optato, infatti, per un'impostazione continuista, tanto che, come prontamente sottolineato in dottrina, la reale portata innovativa della *métropole* rimaneva piuttosto incerta<sup>25</sup>.

<sup>25</sup> A tal proposito, J.-C. DOUENCE, *Les métropoles*, in *RFDA*, 2011, p. 258 ss. parla di una «*réforme dénaturée*» rispetto alle ambizioni iniziali del rapporto Balladur, elemento che porta la dottrina a interrogarsi sulla concreta utilità della nuova tipologia di ente associativo. Sul punto, vedi: G. MARCOU, *Les métropoles ont-elles une chance ?*, in *JCP Adm*, 2010, p. 2246 ss.

Questo perché la *métropole* configurata dalla *loi* RCT assumeva la veste giuridica di ente associativo intercomunale (EPCI-FP) e non invece di collettività territoriale, come proposto dal rapporto Balladur. L'introduzione della *métropole*, quindi, va ad arricchire o, da una diversa prospettiva, a complicare il sistema della cooperazione intercomunale, che vede ora la presenza di un'ulteriore categoria di EPCI-FP a carattere urbano. Peraltro, le *métropoles* disciplinate dalla *loi* RCT del 2010 si ponevano in diretta concorrenza con le già esistenti *communautés urbaines* senza però, allo stesso tempo, offrire degli elementi innovativi di rilievo. In altre parole, le due tipologie di ente associativo erano per larghi tratti sovrapponibili.

Secondo la dottrina, è proprio questo il motivo che spiega lo scarso successo della *métropole* disciplinata dalla *loi* RCT. Poste davanti all'alternativa tra mantenere le forme consolidate di cooperazione intercomunale o affrontare una onerosa riorganizzazione istituzionale in assenza di reali incentivi, le collettività locali hanno privilegiato una soluzione di continuità<sup>26</sup>, come dimostra il fatto che nonostante otto aree presentassero le condizioni fissate dalla legge per l'istituzione di una *métropole*, è stato istituito un solo ente, la Métropole de Nice Côte d'Azur.

Nel 2014, il legislatore interviene nuovamente sulla questione. Data la scarsa adesione delle collettività locali al nuovo modello di intercomunalità urbana registrata negli anni precedenti, con la *loi* MAPTAM il legislatore prevede l'istituzione obbligatoria di tredici nuove *métropoles*. Nella quasi totalità delle ipotesi, la creazione della *métropole* avviene per trasformazione di un preesistente EPCI-FP. In base alla legge, tutti gli EPCI-FP con popolazione superiore a 400 mila abitanti, facenti parte di un'area urbana funzionale di più di 650 mila abitanti vengono trasformati in *métropoles* tramite decreto del governo. Pertanto, per effetto di questa disposizione il 1° gennaio 2015 tre *communautés d'agglomération* (Grenoble, Rennes, Rouen) e cinque *communautés urbaines* (Nantes, Strasburgo, Toulouse, Bordeaux, Lille) vengono trasformate in altrettante *métropoles*. In alcune ipotesi, più limitate, la legge istituisce invece un ente del tutto inedito: ciò è avvenuto per la Métropole d'Aix-Marseille-Provence, frutto della fusione di preesistenti EPCI-FP, oppure attraverso l'aggrega-

<sup>26</sup> Cfr. E. MARCOVICI, *De la métropole de 2010 aux métropoles de 2014. La difficile définition du rôle et du statut des grandes aires urbaines*, in *AJDA*, 2014, p. 435 ss.

zione di Comuni in precedenza non facenti parte di alcun EPCI-FP, come avviene nel caso della Métropole du Grand Paris.

Se il legislatore è stato risoluto nel promuovere la diffusione delle *métropole*, altrettanto non può essere detto con riguardo al grado di innovazione della disciplina. Anche la *loi* MAPTAM del 2014, infatti, configura le *métropoles* come degli enti associativi intercomunali, peraltro con molti elementi in comune con gli altri EPCI-FP a carattere urbano come *communautés urbaines* e *communautés d'agglomération*. La proposta Balladur di trasformare gli enti intercomunali presenti nelle aree urbane maggiori in collettività territoriali viene ancora una volta rigettata, non permettendo quindi all'intercomunalità urbana di arrivare al suo stadio finale di sviluppo.

L'unica eccezione è rappresentata dall'area di Lione. Come si vedrà in seguito<sup>27</sup>, infatti, in tale territorio la *loi* MAPTAM ha adottato una soluzione più vicina alla proposta Balladur: la Métropole de Lyon si configura quale *collectivité territoriale à statut particulier*, essendo l'esito della fusione tra la preesistente Communauté urbaine de Lyon e il Département du Rhône.

La parabola della *métropole* può essere presa a paradigma dello stadio di sviluppo dell'intercomunalità urbana. Nonostante gli enti associativi urbani, come le stesse *métropoles* nonché le *communautés urbaines* e le *communautés d'agglomération*, siano oggi degli attori fondamentali nelle dinamiche politico-amministrative locali, il terzo ciclo di sviluppo dell'intercomunalità urbana ha prodotto dei risultati tutto sommato modesti.

Questa lettura trova conferme tanto nelle analisi dottrinali quanto nei primi bilanci stilati dalle istituzioni. Secondo la dottrina, la *métropole* è andata incontro a un processo di «*banalisation*»<sup>28</sup>. Questo giudizio è motivato, in primo luogo, dal fatto che lo *status* di *métropole* sia riconosciuto oggi a EPCI-FP centrati su aree urbane di dimensioni circoscritte, non di rado inferiori ai 300 mila abitanti. Ciò deriva dal fatto che, a partire dal 2017, sono stati allentati i requisiti per la costituzione di tale tipologia di ente, attraverso la fissazione di soglie demografiche più contenute per le aree urbane che comprendono, o che fino alla riforma del 2015 comprendevano, un capoluogo di Regione.

<sup>27</sup> Cap 2, § 3.2.

<sup>28</sup> Come rimarca B. FAURE, *La banalisation du statut de métropole*, in *RFDA*, 2017, p. 637 ss.

Tuttavia, è soprattutto da una prospettiva qualitativa che cominciano a essere registrate delle criticità. Con un rapporto dal titolo «*La mise en place des métropoles: un premier bilan peu convaincant*», nel dicembre del 2020 la Cour des comptes ha giudicato come ancora non soddisfacenti i risultati della creazione delle *métropoles*. Il principale elemento di criticità è insito nel fatto che la trasformazione di alcune *communautés urbaines* e *communautés d'agglomération* nelle nuove *métropoles* non ha portato, alla prova dei fatti, a innovazioni di rilievo. Il punto centrale alla base del giudizio negativo è dato dal fatto che le *métropoles* sono difficilmente distinguibili dalle altre forme associative urbane con riguardo sia all'organizzazione che alle funzioni amministrative.

Nonostante la debole innovatività del modello *métropole*, le riforme del periodo 2010-2015 hanno offerto un altro contributo di rilievo alla risoluzione della questione urbana con l'introduzione del *pôle métropolitain*. La *loi RCT*, infatti, ha previsto una nuova tipologia di ente associativo, privo di autonomia finanziaria, designato specificatamente per le regioni urbane policentriche. Con questa misura, il legislatore risponde all'esigenza di adeguare l'assetto dell'amministrazione locale all'evoluzione della morfologia urbana, offrendo un pieno riconoscimento normativo e amministrativo ai *réseaux de villes*. Se, fin dagli anni Ottanta, lo Stato francese aveva incentivato la formazione dei *réseaux*, fondati su meccanismi volontari e informali di cooperazione tra centri urbani non contigui<sup>29</sup>, con la riforma del 2010 tale fenomeno viene inquadrato all'interno della cooperazione intercomunale. Una soluzione che è stata confermata ulteriormente nelle riforme degli anni 2014-2015.

2.2. *Il contributo di métropoles, communautés urbaines e communautés d'agglomération al governo locale delle aree urbane in Francia.* – L'associazionismo intercomunale è oggi un ingranaggio fondamentale dell'amministrazione locale francese. Le innovazioni inizialmente sperimentate per affrontare la questione urbana, ossia la costituzione di enti associativi intercomunali dotati dalla legge di funzioni proprie e di autonomia impositiva (EPCI-FP), sono oggi

<sup>29</sup> Per un resoconto di tale esperienza si veda F. TESSON, *Les expériences françaises de réseaux de villes: des dynamiques pour de nouveaux territoires*, in *Flux*, 1997, pp. 25-40.

estese alla totalità del territorio francese, comprese le aree interne. Questo è il risultato di decenni di politiche di promozione dell'intercomunalità da parte dello Stato, culminate con l'introduzione, da parte della *loi RCT* del 2010, dell'obbligo per tutti i Comuni di aderire a un EPCI-FP.

Allo stato attuale, il numero complessivo di EPCI-FP è pari a 1.253 unità<sup>30</sup>. La generalizzazione della cooperazione intercomunale a carattere integrativo può dirsi ormai completa, in quanto i Comuni che non aderiscono ad alcun EPCI-FP sono soltanto quattro, per una popolazione totale di 6.439 persone. In questo scenario, l'intercomunalità urbana conserva una posizione centrale. Infatti, nel complesso si registra la presenza di 258 EPCI-FP a carattere urbano, ripartiti in 21 *métropoles*, 14 *communautés urbaines* e 223 *communautés d'agglomération*, che si affiancano alle 995 *communautés de communes* concentrate nelle aree interne a più debole urbanizzazione.

Così come nel passato, anche oggi la tassonomia delle forme associative è basata sul grado di urbanizzazione del territorio. Mentre per la costituzione di una *communauté de communes* è prevista una soglia demografica minima alquanto bassa (15 mila abitanti), questa è più elevata con riguardo agli EPCI-FP urbani. Possono costituirsi in *communauté d'agglomération* un gruppo di Comuni con una popolazione minima di 50 mila abitanti e che comprende un Comune di almeno 15 mila abitanti, mentre la costituzione di una *communauté urbaine* sono necessari almeno 250 mila abitanti. Con riguardo alle *métropoles*, invece, è previsto che possano accedere a questa forma associativa i Comuni che raggruppano una popolazione superiore ai 400 mila abitanti.

Si è già avuto modo di menzionare il fatto che l'intercomunalità a carattere integrativo, detta anche intercomunalità di progetto, abbia sì avuto origine nelle aree urbane, rappresentando la principale soluzione alla questione urbana sperimentata dal legislatore francese, ma che poi si sia diffusa in tutte le tipologie di territori. Ad oggi, quindi, è presente un robusto *corpus* normativo unitario della cooperazione intercomunale, comune a tutte le tipologie di EPCI-FP, sul quale si innestano le specificità legate alle differenti categorie di enti. Ciò comporta che le peculiarità dell'intercomunalità urbana siano ancora oggi numerose e rilevanti.

<sup>30</sup> Secondo i dati riportati in DGCL, *Les collectivités locales en chiffres*, 2021.

Anzi, i più recenti interventi in materia di cooperazione intercomunale hanno contribuito alla differenziazione tra EPCI-FP a carattere urbano e le altre forme di intercomunalità. La *loi engagement et proximité* del 27 dicembre 2019 ha rafforzato le prerogative dei Comuni a scapito degli enti di cooperazione intercomunali, segnalando un cambio di direzione rispetto alle finalità della riforma territoriale del 2014-2015. Questa tendenza riguarda esclusivamente le aree interne e periurbane, dove la cooperazione intercomunale ha prodotto le frizioni maggiori. La maggior parte delle misure contenute nella legge, infatti, si applicano alle sole *communautés des communes* e *communautés d'agglomération*, le strutture amministrative diffuse appunto all'esterno delle grandi aree urbane. È soprattutto con riguardo a queste categorie di EPCI-FP che la riforma del dicembre 2019 interviene, muovendosi essenzialmente lungo due direzioni. Per un verso interviene, a livello organizzativo, a rafforzare il «*fédéralisme administratif*» accrescendo il peso dei Comuni nel governo dell'intercomunalità<sup>31</sup>. Per un altro verso, invece, alleggerisce gli obblighi di esercizio associato delle competenze comunali in seno all'EPCI-FP, prefigurando la facoltà di trasferire alcune competenze dal livello intercomunale ai Comuni, in materia di urbanistica e servizio idrico<sup>32</sup>.

La differenziazione tra enti associativi urbani e ordinari è oggi appena percettibile con riguardo agli aspetti organizzativi. Buona parte degli elementi più innovativi sperimentati per primi nelle aree urbane, sono oggi patrimonio comune a tutte le categorie di EPCI-FP, *communautés de communes* comprese. Indicativa di tale tendenza è la disciplina degli organi di governo. Alcune specificità dell'assetto istituzionale delle *métropoles*, come la previsione di sedi e meccanismi di raccordo tra intercomunalità e Comuni, sono oggi diffuse tra tutti gli EPCI-FP. Gli organi di governo degli enti intercomunali sono affiancati da due organi concertativi, contraddistinti da attribuzioni di tipo consultivo, chiamati a garantire un raccordo più stretto

<sup>31</sup> Si esprime in questi termini B. FAURE, *Les communes: le retour*, in *AJDA*, 2020, p. 557 ss., al quale si rinvia per un commento alle numerose disposizioni contenute nella *loi engagement et proximité*.

<sup>32</sup> Sottolinea la rilevanza, in primo luogo simbolica, di questa innovazione J.-F. BRISSON, *Le bloc communal: recoller les morceaux et préserver l'essentiel*, in *RFDA*, 2020, p. 214 ss.

tra l'ente e la società civile – nel caso del *conseil de développement* – e il livello comunale – nel caso della *conférence des maires*.

Anche la disciplina elettorale degli organi di governo degli EPCI-FP è sostanzialmente uniforme. Fin dall'approvazione della *loi RCT* del 2010, infatti, il sistema precedente, fondato sulla nomina da parte dei consigli comunali, ha lasciato spazio a un meccanismo elettorale che coinvolge direttamente i cittadini. La legge prevede che l'organo deliberativo degli EPCI-FP sia formato dai «*délégués des communes membres élus dans le cadre de l'élection municipale au suffrage universel direct*»<sup>33</sup>.

La soluzione adottata riprende, in sostanza, il sistema del *fléchage* già sperimentato dalla *loi PLM* del 1982 per le elezioni del consiglio comunale e dei consigli degli *arrondissement* a Parigi, Lione e Marsiglia<sup>34</sup>. Il sistema del *fléchage* si fonda sulla contestuale elezione dei due organi: gli elettori sono chiamati a eleggere, nell'ambito delle elezioni municipali, sia i propri rappresentanti al consiglio comunale che i propri rappresentanti al consiglio dell'ente intercomunale. Tuttavia, non viene meno il rapporto di integrazione organica tra i due livelli istituzionali, in quanto il consiglio dell'EPCI-FP sarà composto dai primi degli eletti nei vari consigli comunali del territorio.

In questo contesto, tuttavia, permangono alcune specificità.

Per esempio, sempre restando nell'ambito della disciplina degli organi di governo, nel caso delle intercomunalità urbana il legislatore detta una disciplina differenziata con riguardo alla ripartizione dei seggi all'interno del consiglio dell'EPCI-FP tra i Comuni associati. In particolare negli EPCI-FP urbani, infatti, la presenza di Comuni contraddistinti da taglie demografiche fortemente disomogenee ha richiesto al legislatore di trovare un punto di equilibrio tra interessi spesso confliggenti dei Comuni capoluogo e i Comuni satellite<sup>35</sup>. Se per gli EPCI-FP destinate alle aree interne, come le *communautés de communes*, viene conservata la possibilità per i Comuni di decidere in autonomia il numero e la ripartizione dei seggi, con riguardo a *métropoles* e *communautés urbaines* è la stessa legge a dettare la disciplina, garantendo una rappresentanza equilibrata tanto ai Comuni

<sup>33</sup> *Loi RCT*, art. 8.

<sup>34</sup> Sul punto vedi cap. 2, § 4.

<sup>35</sup> Come sottolineato da N. WOLFF, *L'élection au suffrage universel direct des représentants des EPCI. Les paradoxes de la légitimité*, in *AJDA*, 2011, p. 1120.

polo dell'area urbana, quanto alle comunità di ridotte dimensioni che vi gravitano attorno.

Con riguardo all'impianto istituzionale complessivo, è la *métropole* a presentare delle specificità sconosciute alle altre tipologie di EPCI-FP. Ci si riferisce, in special modo, alle due *métropoles* di Aix-Marseille-Provence e di Grand Paris che si contraddistinguono per la presenza al loro interno di un livello istituzionale intermedio, tanto da meritare la denominazione di *métropoles à statut particulier*. Mentre nel primo caso il livello intermedio, formato da sei *territoires*, si configura come una circoscrizione di decentramento della *métropole* con competenze consultive, nel caso di Grand Paris sono stati istituiti degli *établissements publics territoriaux*, enti intercomunali atipici dotati di proprie competenze<sup>36</sup>.

Un'ulteriore specificità dell'intercomunalità urbana è legata alla geografia amministrativa. L'esigenza di dotare gli EPCI-FP di una circoscrizione amministrativa coerente, allineata rispetto alla realtà sociale ed economica dei territori, è stata a lungo una priorità del legislatore francese. Essendo nata come una soluzione alla questione urbana, l'intercomunalità doveva favorire l'integrazione dei Comuni che facevano parte della medesima *agglomération*. Questa esigenza ha spinto il legislatore francese a sviluppare degli strumenti per governare la geografia amministrativa intercomunale, successivamente estesi anche alle intercomunalità non urbane.

Sia la *loi* ATR del 1992 che la *loi* Chevènement del 1999 avevano previsto strumenti atti a permettere allo Stato di guidare lo sviluppo della cooperazione intercomunale, favorendo una costruzione ragionata della mappa intercomunale. I risultati erano stati alla prova dei fatti insoddisfacenti, in quanto la diffusione degli EPCI-FP si era realizzata a spese della razionalità del sistema. Un rapporto del 2005 della Cour des comptes<sup>37</sup> mise in luce che nelle aree urbane perdurava lo scollamento tra la reale conformazione socio-economica dei territori e le istituzioni locali intercomunali in teoria chiamate a governare tali dinamiche. Nonostante le *communauté urbaines* e le *communautés d'agglomérations* fossero all'epoca una realtà consolidata, l'amministrazione locale intercomunale continuava a presen-

<sup>36</sup> Per un'analisi del modello istituzionale della Métropole du Grand Paris, vedi cap. 2, § 5.2.

<sup>37</sup> COUR DES COMPTES, *L'intercommunalité en France*, 2005.



tarsi alquanto frammentata nelle aree urbane funzionali, perimetrata facendo ricorso agli spostamenti giornalieri casa-lavoro. Dalle rilevazioni emergeva che soltanto il 14% delle *communautés urbaines* e delle *communautés d'agglomération* ricomprendessero al proprio interno la totalità dell'area urbana, mentre molte tra queste erano frazionate in numerosi EPCI-FP di ridotte dimensioni. Questo era frutto di un fenomeno ricorrente nelle aree urbane, che vedeva i Comuni della cintura urbana associarsi tra loro a scopo difensivo per evitare di dover aderire a un EPCI-FP nel quale fosse presente anche il Comune capoluogo, nel timore che questo avrebbe esercitato un'influenza preponderante sulle politiche intercomunali.

Alle criticità sollevate dalla Cour de comptes, ma che trovano riscontro anche nel dibattito accademico<sup>38</sup>, ha offerto una risposta la *loi RCT*. Questa consiste in una codificazione di alcuni principi, in precedenza fissati da una fonte giuridica di rango non primario, intesi a guidare il processo di revisione della mappa intercomunale. In base alla disciplina introdotta dalla *loi RCT*, è previsto che le circoscrizioni amministrative degli EPCI-FP debbano essere periodicamente riviste per migliorare la loro coerenza rispetto alle dinamiche territoriali, in particolare quelle tipiche delle aree urbane. Venne pertanto stabilito che i confini amministrativi intercomunali dovessero essere tracciati tenendo conto delle *unités urbaines*, così come definite dall'istituto nazionale di statistica<sup>39</sup>, dei *bassins de vie*<sup>40</sup>, nonché degli *schémas de cohérence territoriale*<sup>41</sup>. Inoltre, poiché gli EPCI devono

<sup>38</sup> Cfr F. BOULAY, R. DEGRON, *Les périmètres de l'intercommunalité: entre simplicité juridique et cohérence administrative*, in *AJDA*, 2009, p. 2044 ss.

<sup>39</sup> Ossia, in base a INSEE, *Les zonages d'étude de l'INSEE. Une histoire des zonages supracommunaux définis à des fins statistiques*, INSEE Méthodes, 129, 2015, p. 5: «une commune ou un ensemble de communes qui comporte sur son territoire une zone bâtie d'au moins 2 000 habitants où aucune habitation n'est séparée de la plus proche de plus de 200 mètres». Quando è formata da una pluralità di Comuni, «l'ensemble de ces communes forme une agglomération multicomunale ou agglomération urbaine».

<sup>40</sup> Secondo la nozione utilizzata al momento dell'approvazione della *loi RCT*, «le bassin de vie constitue le plus petit territoire sur lequel les habitants ont accès à la fois aux équipements courants (ou services) et à l'emploi. C'est une partition de la France métropolitaine en territoires proches où la population peut accomplir la majorité des actes de la vie courante», INSEE, *Les zonages d'étude de l'INSEE.*, cit., p. 71.

<sup>41</sup> Lo *schéma de cohérence territoriale* (SCoT) è un atto di pianificazione disciplinato, all'epoca, dal *Code de l'urbanisme*, artt. da L122-1 a L122-19. Lo SCoT

favorire la coesione all'interno di un dato territorio, la legge fissava il principio della solidarietà finanziaria, al fine di scoraggiare la tendenza che vedeva i Comuni finanziariamente più solidi rifiutarsi di associarsi ai Comuni più fragili.

La legge introdusse degli strumenti volti a rendere effettivi i criteri quantitativi e qualitativi fissati per il riordino. Spettava al prefetto adottare, in ciascun Dipartimento, un atto di riordino delle strutture amministrative intercomunali, lo *schéma départemental de coopération intercommunale* (SDCI), a esito di un confronto con i rappresentanti politici locali, riuniti in un organismo specifico, la *Commission départementale de la coopération intercommunale* (CDCI).

Seppur continui a presentare delle specificità sul piano dell'assetto istituzionale, è soltanto dall'analisi delle funzioni amministrative che è possibile apprezzare a pieno la contrapposizione attuale tra intercomunalità urbana e forme associative ordinarie. La disciplina è fondata su un'idea semplice: al crescere del grado di urbanizzazione il vincolo associativo si fa più stringente. Pertanto, la *métropole* è l'EPCI-FP dotata dell'elenco più robusto di competenze proprie, mentre l'adesione a una *communauté urbaine* e a una *communauté d'agglomération* comporta per i Comuni un minor tasso di integrazione.

Le diverse categorie di EPCI-FP urbani condividono un nucleo duro di funzioni che esercitano in luogo dei Comuni associati, nei settori dello sviluppo economico, del governo del territorio, della mobilità, delle politiche urbane, dei servizi pubblici locali. Altre funzioni, come quelle nei settori della cultura, dei servizi sociali e dell'ambiente, sono facoltative per le *communauté d'agglomération*, che quindi possono lasciarne l'esercizio ai Comuni, mentre sono obbligatorie per le altre due tipologie di EPCI-FP urbani.

Con riguardo alle funzioni di derivazione comunale, le *métropoles* e le *communautés urbaines* beneficiano per larghi tratti delle medesime competenze. Permangono, tuttavia, due differenze di rilievo, che rendono la *métropole* l'EPCI-FP capace di assicurare il maggior grado di consolidamento dell'azione locale.

promuove, a livello intercomunale, un «*projet d'aménagement et de développement durable retenu, qui fixe les objectifs des politiques publiques d'urbanisme en matière d'habitat, de développement économique, de loisirs, de déplacements des personnes et des marchandises, de stationnement des véhicules et de régulation du trafic automobile*».

In primo luogo, sebbene il legislatore abbia individuato degli elenchi di funzioni per larghi tratti sovrapponibili per le *métropoles* e le *communautés urbaines*, si riscontra una differenza sostanziale nel diverso spazio riconosciuto al meccanismo dell'*intérêt communautaire* o, nel caso della *métropole*, dell'*intérêt métropolitain*. Nella disciplina della *métropole*, infatti, scompaiono quasi del tutto i riferimenti alla necessità di una previa deliberazione del carattere metropolitano di una competenza come condizione necessaria per il suo esercizio a livello intercomunale, ampiamente presenti invece nella disciplina della *communauté urbaine*<sup>42</sup>. Si tratta di una risposta del legislatore alla tendenza, emersa nel decennio precedente, che vedeva nel meccanismo dell'*intérêt communautaire* uno strumento a disposizione dei Comuni per frenare il processo di integrazione su scala intercomunale delle competenze comunali. Pertanto, l'espunzione dei riferimenti all'*intérêt métropolitain* equivale a un rafforzamento delle competenze della *métropole* rispetto alle altre tipologie di EPCI-FP urbani<sup>43</sup>.

In secondo luogo, un ulteriore elemento che distingue le *métropoles* dalla *communauté urbaine* è la capacità delle prime di consolidare competenze dei livelli di governo diversi da quello comunale. Se ormai sono gli EPCI-FP a esercitare nelle aree urbane una buona parte delle competenze amministrative dei Comuni agendo da punto di consolidamento *orizzontale* dell'azione amministrativa, la legge ritaglia per la sola *métropole* un compito analogo anche in senso *verticale*.

La *métropole* rafforza il proprio profilo funzionale soprattutto a scapito del Dipartimento. Infatti, la legge prevede la riallocazione obbligatoria di un apprezzabile numero di funzioni dall'amministrazione dipartimentale alla *métropole*. Segue uno schema simile il procedimento volto a riconoscere alla *métropole* alcune competenze regionali. Dietro accordo tra Regione e *métropole*, quest'ultima può esercitare alcune funzioni in materia di infrastrutture scolastiche e sviluppo economico, altrimenti di competenza regionale<sup>44</sup>. Infine, il

<sup>42</sup> Si confrontino CGCT, art. L5217-4, I, che disciplina le competenze di derivazione comunale delle *métropoles* con CGCT, art. L5215-20 che, invece, detta il medesimo elenco con riferimento alle *communautés urbaines*.

<sup>43</sup> Concorda su tale giudizio V. DONIER, *Les clairs-obscur de la nouvelle répartition des compétences*, in *AJDA*, 2011, p. 92 ss.

<sup>44</sup> CGCT, art. L4221-1-1.

quadro delle competenze della *métropole* è completato dalla facoltà per l'ente di esercitare alcune funzioni dello Stato, tramite delega o trasferimento. Le competenze delegabili, che formano un elenco piuttosto nutrito, mirano ad assicurare alla *métropole* un ruolo di rilievo nelle politiche abitative. Le competenze trasferite dallo Stato alla *métropole* riguardano, invece, la proprietà e la gestione delle grandi infrastrutture, il cui trasferimento avviene a titolo gratuito, alle condizioni fissate in un accordo tra lo Stato e la *métropole*.

2.3. *L'associazionismo locale alla prova delle aree urbane funzionali: i pôles métropolitains*. – Nel contesto del terzo ciclo di sviluppo dell'intercomunalità è maturata un'innovazione di rilievo con riguardo al tema delle aree urbane funzionali. Se gli EPCI-FP urbani rispondono all'esigenza di governare le aree urbane intese come uno spazio edificato contiguo (le *agglomérations*) con l'introduzione del *pôle métropolitain* il legislatore ha inteso invece costruire una struttura istituzionale *ad hoc* per le aree urbane funzionali di dimensione regionale e, non di rado, a carattere multipolare.

Il *pôle métropolitain* assume la forma giuridica del *syndicat de communes*, nella variante di *syndicat mixte fermé*, una forma di ente associativo privo di autonomia impositiva che ammette l'adesione, oltre che dei Comuni, anche degli EPCI-FP. Nelle intenzioni del legislatore il *pôle métropolitain* ha il compito di strutturare la cooperazione non tanto tra Comuni, ma tra una pluralità di EPCI-FP diversi.

Al *pôle métropolitain* è demandato il perseguimento di «*actions d'intérêt métropolitain en matière de développement économique, de promotion de l'innovation, de la recherche, de l'enseignement supérieur et de la culture, d'aménagement de l'espace [...] et de développement des infrastructures et des services de transport [...], afin de promouvoir un modèle de développement durable du pôle métropolitain et d'améliorer la compétitivité et l'attractivité de son territoire, ainsi que l'aménagement du territoire infra-départemental et infra-régional*»<sup>45</sup>.

Lo statuto giuridico del *pôle métropolitain* presenta delle caratteristiche peculiari, derogatorie rispetto alla disciplina ordinaria del *syndicat mixte*. Il carattere derogatorio riguarda, in primo luogo, le condizioni fissate per l'istituzione dell'ente: è richiesto che il *pôle*

<sup>45</sup> CGCT, art. L5731-1.

*métropolitain* sia formato da un gruppo di EPCI-FP che nel complesso raggiungano una popolazione superiore a 300 mila abitanti, e che almeno uno degli EPCI-FP associati abbia una popolazione superiore a 150 mila abitanti. Su domanda degli EPCI-FP interessati, e sentiti le Regioni e i Dipartimenti, il *pôle métropolitain* è istituito con *arrêté* del prefetto del Dipartimento nel quale è insediato l'EPCI-FP associato più popoloso.

Ulteriori deroghe alla disciplina del *syndicat mixte* riguardano la composizione dell'organo deliberativo dell'ente. Se la disciplina ordinaria lascia all'autonomia dell'ente la decisione in merito alla ripartizione dei seggi tra gli enti aderenti, per il *pôle métropolitain* la legge prescrive che questa ripartizione, fissata dallo statuto dell'ente, debba tenere in conto il peso demografico di ciascun EPCI-FP aderente. Questa misura è motivata dal fatto che, solitamente, all'interno dell'organo deliberativo del *syndicat* viene riconosciuto ai Comuni il medesimo numero di seggi, un meccanismo che mal si sposa con le aree urbane, contraddistinte appunto dalla presenza di uno o più enti che assume il ruolo di polo trainante. Proprio la sproporzione demografica tra gli enti giustifica un'ulteriore disposizione, a correttivo del principio della rappresentazione su base demografica: a ciascun EPCI-FP deve essere garantito almeno un seggio, mentre nessun EPCI-FP può vedersi attribuita più della metà dei seggi complessivi.

Le competenze amministrative del *pôle* sono il frutto dei trasferimenti effettuati da parte degli EPCI-FP aderenti, non essendo prevista per il *syndicat* alcuna competenza attribuita in via diretta dalla legge. Inoltre, la legge richiede che, per ciascuna competenza trasferita, venga stabilito l'*intérêt métropolitain*, per il quale è richiesta l'unanimità degli enti aderenti.

Le deroghe alla disciplina ordinaria del *syndicat mixte* sono, a uno sguardo attento, alquanto limitate. Questo elemento ha portato la dottrina a considerare la creazione di questa nuova categoria giuridica più come una forma di incitamento alla cooperazione tra le aree urbane che una misura dettata per rispondere a un'esigenza concreta<sup>46</sup>. Giudizio che trova un riscontro nel fatto che, già prima della riforma del 2010, erano diffusi dei *syndicat* che rispondevano all'esigenza di strutturare la cooperazione all'interno delle aree urbane policentriche.

<sup>46</sup> Cfr. J.-C. DOUENCE, *Les métropoles*, cit., p. 258.

Ciononostante, il modello del *pôle métropolitain* è stato ben recepito. A oggi, infatti, sono stati istituiti ben 25 *pôles métropolitains*<sup>47</sup>. Alcuni tra questi, come il Pôle métropolitain lyonnais permette di raggruppare i territori che gravitano attorno a un polo urbano principale, in questo caso la Métropole de Lyon. In altri casi, invece, l'associazione all'interno di un *pôle* permette di strutturare delle vere e proprie regioni urbane policentriche, come nel caso della che unisce due *métropoles* – Metz e Nancy – a due *communautés d'agglomération*, ossia Thionville a nord ed Epinal a sud.

3. *Il riassetto istituzionale come soluzione complementare alla questione urbana: dalle fusioni di Comuni alle collectivités à statut particulier.* – 3.1. *La fusione tra Comuni come soluzione complementare alla questione urbana.* – Il ricorso all'intercomunalità come soluzione principale alla questione urbana in Francia trova una spiegazione nell'impossibilità, politica prima che giuridica, di introdurre un riassetto complessivo dell'amministrazione comunale. È già stato menzionato il fatto che nel medesimo frangente storico in cui numerosi Stati europei si accingevano a riformare l'organizzazione di base delle amministrazioni locali, con l'accorpamento delle unità istituzionali di prossimità, in Francia venne esperito il medesimo tentativo con l'approvazione della *loi* Marcellin del 16 luglio 1971<sup>48</sup>.

A differenza di Paesi come l'Inghilterra, gli ambiziosi obiettivi fissati dalla legge non vennero raggiunti. Di fronte alla volontà dello Stato di guidare un processo generale e coordinato di fusione tra Comuni, la classe politica locale oppose una forte resistenza che portò, in concreto, a un numero assai limitato di fusioni realizzate. Nonostante gli incentivi finanziari introdotti per favorire le fusioni, infatti, ne vennero effettuate solamente 943 che interessarono circa 2.000 Comuni su un totale di circa 35 mila. Peraltro, negli anni successivi vennero introdotte circa 200 “defusioni”, tramite scorporo dei Comuni appena creati<sup>49</sup>.

Al fallimento applicativo della *loi* Marcellin faranno seguito decenni di inerzia, durante i quali l'esigenza di ridurre il numero di

<sup>47</sup> Cfr. DGCL, *Les collectivités locales en chiffres*, 2021.

<sup>48</sup> Il testo della *loi* Marcellin è analizzato da J. HOURTICQ, *Vie Départementale et Communale. La loi du 16 juillet 1971 sur les fusions et regroupements de communes*, in *La revue administrative*, 1971, pp. 686-690.

<sup>49</sup> Come riporta B. FAURE, *Droit des collectivités territoriales*, cit., p. 54.

Comuni tramite fusione scomparve dall'agenda pubblica, mentre la questione urbana sarà affrontata facendo ricorso alla cooperazione intercomunale. Bisognerà attendere il secondo decennio del ventunesimo secolo, infatti, per un rilancio dell'istituto: dapprima, nel periodo 2010-2015, con la disciplina della *commune nouvelle* e poi, nel 2019, con la *commune-communauté*. Se il merito principale di questi interventi è quello di aver finalmente portato a una riduzione sensibile del numero complessivo dei Comuni, allo stesso tempo tali interventi sono stati capaci di rendere la fusione un valido strumento per affrontare le criticità delle istituzioni locali anche nelle aree urbane.

In una prima fase, il legislatore è intervenuto sulla disciplina della fusione con la già citata *loi RCT* nel 2010, riforma poi perfezionata dalla *loi relative à l'amélioration du régime de la commune nouvelle, pour des communes fortes et vivantes* del 16 marzo 2015, nonché con successivi interventi normativi introdotti nel 2016<sup>50</sup> e nel 2017<sup>51</sup>.

Il legislatore ha perseguito l'obiettivo di promuovere il processo di riduzione del numero di Comuni, ritenuto uno strumento di razionalizzazione dell'amministrazione locale complementare all'intercomunalità. In questa fase, la fusione viene vista come una soluzione appetibile per quei Comuni che, a causa delle ridotte dimensioni, rischiano di venir fagocitati dagli EPCI-FP, soprattutto quando gli enti di cooperazione sono caratterizzati dalla presenza di Comuni robusti dal punto di vista demografico e amministrativo<sup>52</sup>. La promozione delle fusioni si è concretizzata, in primo luogo, con il ricorso a robuste forme di incentivazione finanziaria legate all'adesione dei Comuni ai progetti di fusione.

Oltre alle misure di incentivazione finanziaria, le leggi approvate a partire dal 2010 hanno comportato una riscrittura della disciplina giuridica dell'istituto della fusione. Al momento dell'approvazione della *loi RCT* del 2010, infatti, la fusione di Comuni era ancora

<sup>50</sup> *Loi tendant à permettre le maintien des communes associées, sous forme de communes déléguées, en cas de création d'une commune nouvelle* dell'8 novembre 2016.

<sup>51</sup> *Loi relative au statut de Paris et à l'aménagement métropolitain* del 28 febbraio 2017, art. 72.

<sup>52</sup> Sul punto si vedano i risultati dell'indagine condotta dai senatori C. MANABLE e F. GATEL, *Les communes nouvelles, histoire d'une révolution silencieuse. Raisons et conditions d'une réussite, Rapport d'information fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation, Sénat*, 2016, n. 563, pp. 14-15.

regolata, per larghi tratti, dalle norme introdotte nel 1971 dalla *loi* Marcellin. Nonostante buona parte della disciplina fosse stata consolidata, nel 1996, all'interno del *Code général des collectivités territoriales*, le coordinate fondamentali del regime giuridico erano rimaste inalterate nel corso dei decenni.

La riforma del 2010 introduce una revisione della terminologia giuridica: i riferimenti alla «[f]usion de communes» presenti nel CGCT lasciano spazio, infatti, alla disciplina della «[c]réation d'une commune nouvelle»<sup>53</sup>. Il cambio di denominazione assume rilevanza sul piano simbolico, in quanto permette di abbandonare un'espressione, come quella di fusione di Comuni, che dopo la stagione fallimentare della *loi* Marcellin era diventata un tabù<sup>54</sup>. A livello di principio, le riforme del periodo 2010-2015 non hanno stravolto il regime giuridico precedente. Salvo il ricorso a una terminologia differente, e alla rivisitazione delle norme di dettaglio, le coordinate fondamentali che regolano la fusione dei Comuni rimangono pressoché inalterate<sup>55</sup>.

Tuttavia, alcune innovazioni introdotte nel corso dell'ultimo decennio hanno favorito l'adattamento della fusione alle specificità dei territori urbani: la creazione di un legame diretto tra vincolo associativo intercomunale e fusione, l'introduzione della cosiddetta *commune-communauté*, nonché il rafforzamento del decentramento interno al Comune esito di fusione hanno contribuito a rendere tale istituto uno strumento complementare per la risoluzione della questione urbana.

In primo luogo, a partire dal 2010 è possibile tracciare un legame diretto tra intercomunalità e fusione. Se nella *loi* Marcellin del 1971 la fusione di Comuni era concepita come un rimedio autonomo, strumento principale per risolvere il problema della parcellizzazione dell'amministrazione comunale, nel disegno tracciato dal legislatore nel 2010 la costituzione di una *commune nouvelle* diventa l'ultimo passaggio di un più ampio processo di riordino territoriale che può avere nella costituzione di EPCI-FP i suoi passaggi iniziali. Infatti, la *loi* RCT ha previsto una nuova tipologia di *fusione obliqua*, così

<sup>53</sup> CGCT, *deuxième partie, livre I<sup>er</sup>, titre I<sup>er</sup>, chapitre III*.

<sup>54</sup> Come sottolinea J. MOREAU, *La commune et la loi du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales*, in *JCP Adm*, 2011, «les «communes nouvelles» résultent d'une opération qui ressemble étrangement à une fusion (mais le terme était tabou)».

<sup>55</sup> Cfr. B. FAURE, *Droit des collectivités territoriales*, cit., p. 55.



definita per distinguerla tanto dalle fusioni classiche tra Comuni (fusioni orizzontali) quanto dalle ipotesi di consolidamento tra collettività locali di livelli distinti (fusioni verticali). Non soltanto vengono riformulate le norme che regolano il procedimento di fusione – permettendo che questo possa essere attivato non più soltanto dai consigli comunali o dal prefetto, ma anche con un voto a maggioranza semplice del consiglio di un EPCI-FP – ma si prevede che la *commune nouvelle* possa costituire una fusione tra i Comuni e, allo stesso tempo, tra questi e il EPCI-FP<sup>56</sup>. In questo caso, la *commune nouvelle* succede nella titolarità dei beni e dei rapporti giuridici attivi e passivi sia dell'EPCI-FP, che viene contestualmente dissolto, che dei Comuni cessati per esito dalla fusione. La nuova tipologia di fusione permette quindi una profonda semplificazione dell'amministrazione locale, assicurando un consolidamento tra il livello comunale e intercomunale oltre che a una ricucitura della mappa comunale.

In secondo luogo, la recente introduzione, da parte della *loi visant à adapter l'organisation des communes nouvelles à la diversité des territoires* del 1° agosto 2019<sup>57</sup>, della cosiddetta *commune-communauté* ha ulteriormente rafforzato il legame tra fusione e questione urbana. È oggi previsto che, a talune condizioni, una *commune nouvelle* esito di una *fusione obliqua* venga esentata dall'obbligo di aderire, a sua volta, a un ente di cooperazione comunale, assumendo informalmente il nome di *commune-communauté*<sup>58</sup>. Nello specifico, è previsto che nell'avanzare un progetto di creazione di una *commune nouvelle* attraverso la fusione della totalità dei Comuni facenti parte, in precedenza, di uno o più EPCI-FP, i consigli comunali possano richiedere che il futuro ente non aderisca, una volta entrato a regime, ad alcun EPCI-FP. In questo caso, la *commune nouvelle* «dispose des mêmes prérogatives et [est] soumise aux mêmes obligations»<sup>59</sup> degli EPCI-FP.

Si tratta di un'innovazione di rilievo, soprattutto in prospettiva futura. La creazione di una *commune-communauté* permette

<sup>56</sup> CGCT, art. L2113-5, I.

<sup>57</sup> La legge è commentata da M. VERPEAUX, *Une nouvelle loi pour les communes nouvelles*, in *AJDA*, 2019, p. 2613 ss. nonché da J.-G. SORBARA, *Les communes nouvelles (loi du 1er août 2019)*, in *RFDA*, 2020, p. 1 ss.

<sup>58</sup> Cfr. M.-C. DE MONTECLER, *Vers la commune-communauté ?*, in *AJDA*, 2018, p. 2422 ss.

<sup>59</sup> CGCT, art. L2113-9.

un consolidamento in un unico centro decisionale delle competenze esercitate dal livello comunale e dal livello intercomunale, con quest'ultimo beneficiario di un robusto elenco di competenze attribuite direttamente dalla legge e, quindi, ulteriori rispetto ai blocchi di competenze di derivazione comunale. Ma più in generale, alle *communes-communautés* vengono applicate alcune norme dettate specificatamente per gli EPCI-FP, come la possibilità di aderire a un *pôle métropolitain*.

In breve, le norme dedicate alla *commune-communauté* segnalano l'apertura di un percorso alternativo rispetto a quello tradizionale dell'intercomunalità per l'organizzazione amministrativa delle aree urbane. I Comuni facenti parte di un medesimo EPCI-FP centrato su una *agglomération* hanno ora un incentivo più forte a rafforzare l'integrazione amministrativa sostituendo la struttura intercomunale con una *commune nouvelle*, nella consapevolezza che è venuto meno l'obbligo di aderire a una dimensione intercomunale di dimensioni ancora maggiori, possibile freno alla fusione in ambito urbano.

In terzo luogo, ispirato dalla legislazione antecedente, il legislatore ha previsto che anche nel regime della *commune nouvelle* sia possibile modulare gli effetti della fusione conservando, quantomeno parzialmente, la struttura istituzionale dei Comuni cessati. La disciplina prevede, infatti, che i Comuni preesistenti possano, a esito dell'istituzione di una *commune nouvelle*, trasformarsi in *communes déléguées*. Ricalcati sulle *communes associées* previste dalla *loi* Marcellin, i Comuni delegati controbilanciano l'effetto traumatico della fusione, assicurando una forma di rappresentanza autonoma alle diverse comunità ormai unite all'interno del medesimo ente.

Tuttavia, come chiarisce espressamente la legge, lo *status* di *collectivité territoriale* è riconosciuto esclusivamente alla *commune nouvelle*<sup>60</sup>. Sprovviste di autonoma personalità giuridica, le *communes déléguées* si configurano quali organi di deconcentrazione della *commune nouvelle*.

La costituzione delle *communes déléguées* è fortemente incentivata dalla legge: è previsto che siano istituite, riprendendo il nome e i confini territoriali dei Comuni fusi, salvo che al momento dell'approvazione del progetto di fusione i consigli comunali non abbiamo

<sup>60</sup> CGCT, art. L2113-10.

espressamente escluso questa possibilità. Tuttavia, una volta istituite, l'esistenza delle *communes déléguées* non acquista carattere necessario: il consiglio della *commune nouvelle* può disporne, infatti, l'abolizione.

La creazione delle *communes déléguées* comporta la conservazione di una organizzazione amministrativa ispirata all'apparato amministrativo comunale. Si tratta, anche in questo caso, di un tentativo di addolcire gli effetti derivanti dalla fusione, conservando qualche tratto identificativo della struttura comunale preesistente. In via necessaria, la *commune déléguée* è composta da un *maire délégué*, eletto dal consiglio della *commune nouvelle* tra i suoi membri, nonché di una sede amministrativa decentrata, un *annexe de la mairie*, che ospita gli uffici dello stato civile relativi al territorio della *commune déléguée*. Oltre a esercitare le competenze di ufficiale di stato civile e di polizia giudiziaria, il *maire délégué* può vedersi riconoscere ulteriori attribuzioni su delega da parte del *maire* della *commune nouvelle*. La struttura istituzionale della *commune nouvelle* si completa con previsione di dotare, in via facoltativa, uno o più delle *communes déléguées* di un consiglio, formato dal *maire délégué* e dai consiglieri designati dal consiglio della *commune nouvelle* tra i propri membri.

La legge costruisce il riparto di competenze tra il consiglio della *commune nouvelle* e i consigli delle *communes déléguées* rinviando, per larga parte, alle disposizioni dettate con riguardo al regime speciale previsto per i Comuni di Parigi, di Lione e di Marsiglia. Dal punto di vista amministrativo, quindi, i consigli delle *communes déléguées* sono ricalcati sui *conseils d'arrondissement* previsti nei tre Comuni principali del Paese<sup>61</sup>. Diversi dai consigli degli *arrondissements* in quanto a legittimazione elettorale, i consigli delle *communes déléguées* agiscono come organo consultivo e di indirizzo nei confronti del consiglio comunale, il quale è tenuto a consultare il consiglio del Comune delegato ogniqualvolta deliberi su una questione che riguardi nello specifico il relativo territorio.

La legge prevede una forma di raccordo tra l'amministrazione della *commune nouvelle* e le *communes déléguées*. Questo è assicurato dalla norma che assegna a ciascun *maire délégué* la carica di *adjoint* (assessore) della *commune nouvelle*. I rappresentanti delle comunità *ex* comunali si vedono così riconosciuto un ruolo nell'amministra-

<sup>61</sup> Cfr. cap. 2, § 4.1.

zione del Comune risultato dalla fusione. Il raccordo tra la *commune nouvelle* e i suoi componenti è stato peraltro rafforzato dalla riforma del 2015. Ispirandosi all'architettura istituzionale delle *métropoles*, si prevede la facoltà per il consiglio della *commune nouvelle* di istituire una *conférence municipale*. Organismo dotato di attribuzioni soltanto consultive, la *conférence municipale* è presieduta dal *maire* della *commune nouvelle* e composta dai *maires délégués* e rappresenta la sede istituzionale dove «*peut être débattue toute question de coordination de l'action publique sur le territoire de la commune nouvelle*»<sup>62</sup>.

La già citata *loi* del 1° agosto 2019 ha rafforzato ulteriormente le *communes déléguées*: se nel regime precedente la competenza per la loro eventuale abolizione era riservata al consiglio della *commune nouvelle*, che poteva disporre a propria discrezione dell'esistenza di articolazioni interne al Comune, a seguito della riforma del 2019 l'organo può procedere all'abolizione soltanto previa acquisizione dell'assenso del *maire délégué* e, se questo è previsto, del consiglio della *commune déléguée*. La medesima tendenza è espressa dalla previsione che permette di sopprimere in maniera soltanto parziale i Comuni delegati presenti all'interno di una *commune nouvelle*, mentre nella disciplina previgente la soppressione riguardava necessariamente la totalità dei Comuni delegati.

Le innovazioni dell'istituto della fusione emerse nell'ultimo decennio hanno permesso alle *commune nouvelles* di farsi strada anche nei territori urbani, rappresentando una soluzione complementare alla questione urbana. La fusione obliqua, unita all'esenzione di successiva adesione a un EPCI-FP, permette di considerare la *commune nouvelle* come la tappa finale di un graduale percorso di adeguamento delle strutture istituzionali al fenomeno urbano. Questa soluzione è resa più appetibile dalla facoltà per i Comuni coinvolti nella fusione di conservare una forma di struttura istituzionale autonoma attraverso l'istituzione di una *commune déléguée*.

Su un piano concreto, le riforme dell'ultimo decennio hanno portato a una limitata, seppur comunque rilevante, riduzione del numero dei Comuni, tanto che alcuni commentatori hanno parlato di una «*révolution territoriale silencieuse*»<sup>63</sup>. Tuttavia, come emerge dalle analisi

<sup>62</sup> CGCT, art. L2113-12-1.

<sup>63</sup> R. PASQUIER, *Une révolution territoriale silencieuse ? Les communes nouvelles entre européanisation et gouvernance territoriale*, in *RFAP*, 2, 2017, pp. 239-252.

quantitative e qualitative fin qui svolte<sup>64</sup>, il riordino territoriale per il tramite della fusione fatica a trovare spazio nelle aree urbane di maggiori dimensioni<sup>65</sup>, dove la razionalizzazione dell'amministrazione locale continua a essere fondata quasi esclusivamente sull'intercomunalità.

In questo quadro non mancano delle eccezioni. A dimostrazione che la questione urbana sollecita una pluralità di forme di riorganizzazione amministrativa, negli ultimi anni il regime della *commune nouvelle* è stato adottato anche da parte dei Comuni che formano delle *agglomérations* urbane: in alcune ipotesi il Comune più popoloso dell'area urbana ha istituito, assieme ai Comuni contermini di dimensioni demografiche più ridotte, una *commune nouvelle* che comprende al proprio interno quantomeno il nucleo dell'*agglomération* urbana. Secondo tale logica, la fusione non è più (soltanto) uno strumento a disposizione dei Comuni più piccoli per influire nelle dinamiche di governo della cooperazione intercomunale, ma la scelta di dar vita a un nuovo Comune diviene un'alternativa alla cooperazione stessa.

La *commune nouvelle* di Annecy è un'espressione di questa tendenza. Istituita il 1° gennaio 2017, con una popolazione di circa 130 mila abitanti, Annecy è la *commune nouvelle* più popolosa fino a oggi istituita. L'ente è il risultato della fusione tra la preesistente *commune* di Annecy, con popolazione di circa 50 mila abitanti nonché capoluogo del Dipartimento della Haute-Savoie, e cinque Comuni contermini (Annecy-le-Vieux, Cran-Gevrier, Meythet, Pringy, e Seynod), inseriti nel medesimo tessuto urbano. Ancora in ambito urbano è localizzata la *commune nouvelle* di Cherbourg-en-Cotentin, con popolazione di circa 80 mila abitanti, frutto della fusione obliqua dei Comuni facenti parte della *communauté urbaine de Cherbourg*, dissolta al momento della creazione del nuovo Comune.

3.2. *La Métropole de Lyon: la creazione di una collectivité à statut particulier come soluzione alternativa alla questione urbana.* – Abbiamo avuto modo di vedere come la prospettiva tratteggiata dal rapporto Balladur per le aree urbane maggiori non abbia trovato rea-

<sup>64</sup> Si rinvia ai dati contenuti in V. AUBELLE, *Panorama des communes nouvelles*, Association des maires de France et des présidents d'intercommunalité, 2017, in particolare pp. 26-32.

<sup>65</sup> Come sottolinea G. BIDEAU, *Les communes nouvelles françaises (2010-2019): une réforme territoriale silencieuse*, in *Annales de géographie*, 2019, pp. 57-85.

lizzazione nelle riforme dell'ultimo decennio. Le *métropoles* hanno assunto la forma giuridica di enti associativi intercomunali (EPCI-FP), assimilabili alle tradizionali *communautés urbaines*. In questo quadro, tuttavia, spicca l'eccezione del territorio di Lione, nel quale la *loi* MAPTAM del 2014 ha configurato la *métropole* non come un ente associativo intercomunale, ma come una *collectivité territoriale* in senso pieno, al pari di Comuni, Dipartimenti e Regioni.

Nello specifico, la Métropole de Lyon appartiene alla categoria della *collectivité territoriale à statut particulier*. A seguito della riformulazione dell'art. 72 della Costituzione introdotta dalla riforma costituzionale del 2003 – il cosiddetto *Acte II de la décentralisation*<sup>66</sup> – è previsto che lo Stato possa istituire tramite legge delle *collectivités territoriales à statut particulier* ossia degli enti territoriali, come la Collectivité de Corse e la Ville de Paris, contraddistinti da una disciplina giuridica tanto differenziata da non essere riconducibili ad alcuna delle categorie ordinarie di collettività locali (Comune, Dipartimento e Regione)<sup>67</sup>. Seppur ciascuna rappresenti un modello a sé, le varie *collectivités à statut particulier* trovano un minimo comune denominatore nel fatto di essere il risultato di una fusione verticale tra livelli di amministrazione locale tradizionale<sup>68</sup>.

La Métropole de Lyon non fa eccezione: il nuovo ente è il frutto della fusione (verticale) tra la Communauté urbaine de Lyon, istituita nel 1966, e il Département du Rhône. Nello specifico, la Métropole de Lyon assorbe l'amministrazione dipartimentale esclusivamente

<sup>66</sup> La *loi constitutionnelle relative à l'organisation décentralisée de la République* del 28 marzo 2003 ha introdotto la più ampia innovazione dell'assetto costituzionale delle collettività locali dall'approvazione della Costituzione del 1958. Il quadro costituzionale relativo all'amministrazione locale viene adeguato alle esigenze della decentralizzazione, rafforzata nella legislazione ordinaria durante i decenni precedenti, venendo rivisto sotto numerosi aspetti. La legge costituzionale ha riscritto quasi interamente il Titolo XII della Costituzione, dedicato alle *collectivités territoriales*: in alcuni casi sono stati novellati degli articoli già presenti (artt. 72, 73, 74), mentre in altri sono state inserite delle nuove disposizioni (artt. 72-1, 72-2, 72-3, 72-4, 74-1).

<sup>67</sup> Questo elemento permette di distinguere tra le *collectivités territoriales à statut particulier* in senso stretto, come la Métropole de Lyon, e le *collectivités territoriales à statut de droit commun adapté*, come i Comuni di Marsiglia e Lione e, da ultimo, la Collectivité européenne d'Alsace, che mantiene lo *status* di Dipartimento. Sul punto, cfr. B. FAURE, *Droit des collectivités territoriales*, cit., p. 347.

<sup>68</sup> Sul punto: L. JANICOT, *La ville de Paris, une nouvelle collectivité à statut particulier*, in *AJDA*, 2017, p. 1038 ss.

all'interno della circoscrizione della preesistente *communauté urbaine*. Il Département du Rhône sopravvive quindi alla riforma, seppur con una circoscrizione territoriale limitata ai Comuni non facenti parte della Métropole de Lyon.

La scelta in merito alla natura giuridica della Métropole de Lyon ha rilevanti ripercussioni sulla disciplina dell'ente. Il primo elemento di differenziazione rispetto alle altre *métropoles* è dato dal sistema elettorale, fondato in questo caso sul principio della rappresentanza diretta dei cittadini. L'elezione del *conseil de la métropole* diventa del tutto autonoma rispetto alle elezioni municipali: a differenza del sistema previsto per le *métropoles*-EPCI-FP, basato sul meccanismo del *fléchage*, gli elettori partecipano a due momenti elettorali del tutto distinti e paralleli. A partire dalle elezioni locali del 2020, i 150 membri del consiglio della Métropole de Lyon sono eletti secondo un sistema proporzionale a doppio turno con premio di maggioranza, ricalcato sul meccanismo elettorale previsto per i Comuni con popolazione superiore ai mille abitanti<sup>69</sup>.

Con riguardo all'assetto istituzionale, la Métropole de Lyon si distanzia dal modello ordinario per la presenza di marcate analogie con il Dipartimento<sup>70</sup>. Questo dato è evidente fin dallo schema degli organi di governo: se gli EPCI-FP rappresentano da questo punto di vista un riflesso dell'organizzazione istituzionale interna dei Comuni, la Métropole de Lyon è caratterizzata dalla presenza della *commission permanente*, un organo di derivazione dipartimentale<sup>71</sup>.

Inoltre, un'ulteriore specificità dell'assetto istituzionale della Métropole de Lyon è dato dall'incompatibilità tra la carica di presidente dell'ente e una carica esecutiva in un'altra *collectivité territoriale*. Si tratta di una distinzione rispetto al modello *métropole*-EPCI-FP che non di rado vede l'ascesa alla presidenza dell'ente metropolitano del *maire* del Comune capoluogo.

<sup>69</sup> Per un'analisi puntuale del sistema elettorale previsto per la Métropole de Lyon si veda: B. LECOQ, *L'élection des conseillers de la Métropole de Lyon: crash test d'un prototype*, in *AJDA*, 2020, p. 40 ss.

<sup>70</sup> A tal proposito, B. FAURE, *Droit des collectivités territoriales*, cit., pp. 371-372 parla di «*organisation [...] néanmoins départementalisée*».

<sup>71</sup> CGCT, art. L3631-5. Eletta al proprio interno dal consiglio tra i propri membri, la *commission permanente* ne rappresenta un comitato ristretto, in quanto esercita le medesime attribuzioni del consiglio, sulla base di una delega del consiglio stesso.

La costituzione della Métropole de Lyon secondo il modello *collectivité territoriale* produce degli effetti rilevanti anche sul livello comunale. Infatti, se nel modello *métropole-EPCI-FP* i Comuni hanno un ruolo centrale nel governo dell'ente, i cui organi di governo sono formati da rappresentanti dei Comuni, con il passaggio all'elezione a suffragio universale e diretto del consiglio metropolitano tutto ciò viene meno. Su questo specifico aspetto, la *loi* MAPTAM punta a un compromesso tra le esigenze di governo unitario dell'area urbana e le prerogative dei singoli Comuni: le forme di raccordo tra livello metropolitano e comunale, presenti anche nelle *métropoles-EPCI-FP*, vengono ulteriormente rafforzate nel caso di Lione.

Prevista anche dalla disciplina generale, la *conférence métropolitaine* assume nella Métropole de Lyon un ruolo più definito. Oltre alle generali attribuzioni consultive riconosciute all'organo, è previsto che questo adotti inoltre un *pacte de cohérence métropolitain*, atto con il quale viene definita «*une stratégie de délégation de compétences*» tra i due livelli di governo. Il quadro è completato dalla previsione delle *conférences territoriales des maires*, delle circoscrizioni di decentramento ispirate ai *territoires* presenti nella Métropole d'Aix-Marseille-Provence. A differenza dei *territoires*, tuttavia, le *conférences territoriales* ricoprono un ruolo soltanto consultivo, non essendo prevista alcuna delega di competenze amministrative.

Sul piano delle competenze amministrative, una prima specificità della Métropole de Lyon deriva direttamente dal riconoscimento dello *status* giuridico di *collectivité territoriale*. Marcando una distanza rispetto al passato, che vedeva gli EPCI-FP esercitare soltanto le funzioni attribuite dalla legge o delegate dai Comuni, alla Métropole de Lyon è riconosciuta la *clause de compétence générale*<sup>72</sup>. Tuttavia, la portata di tale disposizione è parzialmente limitata dal fatto che alcune disposizioni innestano nella disciplina della *métropole-collectivité territoriale* alcuni elementi tipici dello statuto giuridico degli EPCI-FP, come l'esplicitazione delle finalità istituzionali dell'ente<sup>73</sup>.

<sup>72</sup> *Ex multis*: M. LE ROUX, *Les compétences du Grand Lyon*, in *La Métropole de Lyon. De la singularité à la modélisation?*, a cura di C. Chabrot, Paris, L'Harmattan, 2019, p. 181.

<sup>73</sup> Cfr. L. HAVARD, *La métropole collectivité territoriale de Lyon: évolution ou révolution ?*, in *AJDA*, 2017, p. 510 ss.



Con riguardo alle competenze attribuite dalla legge, la Métropole de Lyon non si distanzia in maniera rilevante dalla disciplina ordinaria. Viene confermato lo schema generale: la Métropole de Lyon è titolare di competenze proprie riconosciute dalla legge, in questo caso si tratta soprattutto competenze altrimenti spettanti al livello comunale, nonché di competenze delegate da parte della Regione e dello Stato.

In questo quadro, sono presenti due elementi di differenziazione. In primo luogo, la Métropole de Lyon esercita la totalità delle competenze che le leggi attribuiscono al Dipartimento<sup>74</sup>, conseguenza del riassetto strutturale. Un'ulteriore specificità è data dal fatto che, nel caso della Métropole de Lyon, il trasferimento delle funzioni comunali non è più effettuato in favore di un ente associativo governato dai rappresentanti dei Comuni associati ma bensì di un ente territoriale in senso stretto, portatore di un proprio indirizzo politico-amministrativo del tutto autonomo. Questo comporta un deciso indebolimento del controllo dei Comuni sull'esercizio delle competenze riconosciute al livello metropolitano, soltanto in parte bilanciato dal rafforzamento delle sedi e degli strumenti di raccordo tra *métropole* e Comuni. Questo comporta, tra l'altro, la scomparsa dell'*intérêt communautaire/métropolitain*. Già indebolito dalle riforme del periodo 2014-2015 anche con riguardo alle *métropoles-EPCI-FP* ordinarie, il meccanismo di riparto delle competenze basato sulla previa dichiarazione dell'*intérêt métropolitain* non trova alcuno spazio nell'assetto istituzionale della Métropole de Lyon.

Di recente, il più avanzato modello Lione è sembrato sul punto di essere esteso ad altre aree del Paese, soluzione per il rilancio per il riassetto dell'amministrazione locale in ambito urbano. Un progetto promosso nel 2018 dal presidente della Repubblica Emmanuel Macron mirava alla fusione, nelle aree urbane di Toulouse, Bordeaux, Lille, Nantes e Nice, tra la *métropole* e il Dipartimento, sulla falsariga di quanto previsto dalla *loi* MAPTAM con riferimento alla Métropole de Lyon. Tuttavia, dinanzi all'opposizione dei rappresentanti dipartimentali, il progetto è stato in seguito abbandonato, a dimostrazione che la Métropole de Lyon, la formula più ambiziosa di riassetto locale in ambito urbano, rimane «*un modèle difficilement transposable*»<sup>75</sup>.

<sup>74</sup> CGCT, art. L3641-2.

<sup>75</sup> Così A. GARDÈRE, *La métropole de Lyon, un modèle difficilement transposable...*, in *JCP Adm*, 2019, p. 440 s.; Sul punto si veda anche il commento di N. FER-

4. *La garanzia della prossimità nei territori urbani: il decentramento interno ai Comuni maggiori.* – 4.1. *Le communes à statut dérogatoire: la ripartizione in arrondissements della Ville de Paris e dei Comuni di Lione e Marsiglia.* – L'analisi fino a qui condotta ha mostrato come la questione urbana abbia rappresentato un fattore evolutivo dell'amministrazione locale francese. Lo sviluppo dell'intercomunalità urbana, e in misura minore della fusione tra Comuni, sono legate all'esigenza di affrontare il problema della parcellizzazione istituzionale delle *agglomérations* urbane, suddivise in una pluralità di Comuni nonostante una stretta integrazione economico-sociale. Se in Francia come anche in Italia e in Inghilterra è questo aspetto della questione urbana a essersi dimostrato preponderante, ciò non deve portare a sottovalutare le altre ramificazioni del problema.

Nel corso degli ultimi decenni si è manifestata un'evoluzione dell'assetto istituzionale di quei Comuni che, in quanto espressione del nucleo denso di un'area urbana, ospitano centinaia di migliaia se non milioni di abitanti. Fondato sull'uniformismo municipale, il modello rivoluzionario-napoleonico non prevedeva originariamente alcuna calibrazione dell'ordinamento comunale sul grado di urbanizzazione o sulle caratteristiche demografiche del territorio.

Non mancavano, tuttavia, delle limitate eccezioni, proprio con riferimento ai Comuni più popolosi del Paese. Nel periodo rivoluzionario e per tutto il secolo successivo, lo Stato intervenne per disarticolare alcuni dei Comuni maggiori, tra cui Parigi e Lione, in un insieme di unità amministrative di più ridotte dimensioni, gli *arrondissements*. Questa scelta non era motivata dalla volontà di adeguare l'istituzione municipale ai peculiari bisogni delle popolazioni urbane ma rappresentava uno stratagemma per minare il peso politico che avrebbe contraddistinto un Comune espressione di una comunità locale forte di centinaia di migliaia di persone<sup>76</sup>.

Nel corso del ventesimo secolo, con una sempre maggiore apertura dello Stato alle istanze dell'autonomia locale, l'articolazione interna dei Comuni ha assunto una connotazione differente rispetto

REIRA, *Départements et métropoles: les départements ne veulent pas disparaître...*, in *AJCT*, 2019, p. 318 ss.

<sup>76</sup> Come ricorda C. GAZEAU, *Arrondissement et secteur*, in *Dictionnaire encyclopédique de la décentralisation*, a cura di K. Kada, R. Pasquier, C. Courtecuise e V. Aubelle, Boulogne-Billancourt, Berger-Levrault, 2017, pp. 73-79.

al passato. Poiché nei Comuni maggiori il rapporto tra l'istituzione e la comunità locale tende a rarefarsi a causa della dilatazione demografica e territoriale del Comune, l'articolazione dell'ente in *arrondissements* è stata adoperata quale strumento di promozione della democrazia locale.

Con l'approvazione della *loi relative à l'organisation administrative de Paris, Marseille, Lyon et des établissements publics de coopération intercommunale* del 31 dicembre 1982, detta informalmente *loi PLM*, viene meno nell'ordinamento locale francese l'uniformità del regime giuridico del Comune. Con riguardo ai Comuni di Parigi, Lione e Marsiglia, infatti, introduce un assetto organizzativo *sui generis*, inteso ad avvicinare l'amministrazione alla comunità locale attraverso la costituzione di circoscrizioni di decentramento comunale. Come è stato notato in dottrina, infatti, «[d]epuis lors, l'arrondissement municipal semble être officiellement perçu comme l'expression première du rapprochement entre élus et citoyens»<sup>77</sup>.

Introducendo delle deroghe di portata circoscritta alla disciplina ordinaria, a Lione e Marsiglia viene riconosciuto lo *status* di *communes à statut dérogatoire* piuttosto che di *collectivité territoriale à statut particulier*, essendo tali enti comunque riconducibili al modello comunale. Si tratta di una lettura che trova immediato riscontro già nel primo articolo del testo della legge: «*Les communes de Paris, Marseille et Lyon sont soumises aux règles applicables aux communes, sous réserve des dispositions de la présente loi et des autres dispositions législatives qui leur sont propres*»<sup>78</sup>. Come si vedrà nel paragrafo successivo, Parigi rappresenta oggi un'eccezione ulteriore: a seguito della fusione verticale tra la *commune* di Parigi e l'omonimo Dipartimento, la Ville de Paris, l'ente sorto dalla fusione, beneficia ormai dello *status* di *collectivité territoriale à statut particulier*, pur rimanendo sottoposto alla disciplina della *loi PLM* del 1982.

In assenza di riforme di rilievo, la disciplina inizialmente fissata dalla *loi PLM* del 1982 caratterizza ancora oggi l'organizzazione dei tre maggiori Comuni francesi. Allo scopo di garantire la prossimità tra l'amministrazione comunale e la popolazione, infatti, il territorio dei Comuni di Parigi, Lione e Marsiglia è suddiviso in circoscrizioni di decentramento, dette *arrondissements*, dotate di proprie attribuzioni.

<sup>77</sup> C. GAZEAU, *Arrondissement et secteur*, cit.

<sup>78</sup> *Loi PLM*, art. 1.

zioni, organizzazione amministrativa e organi di governo. In altri termini, viene messo in discussione il fondamento secondo cui la comunità e il territorio del Comune siano al loro interno omogenei e, di conseguenza, costituiscano un unitario centro di interessi: nel caso dei Comuni di Parigi, Lione e Marsiglia l'assetto istituzionale riconosce l'esistenza di interessi particolari interni al Comune, ciascuno dei quali necessita di una rappresentazione autonoma, che trova appunto espressione istituzionale attraverso gli organi dell'*arrondissement*<sup>79</sup>.

Nello specifico, è previsto che la Ville de Paris e i Comuni di Lione e Marsiglia siano suddivisi rispettivamente in 20, 16 e 9 *arrondissements*. Tuttavia, nel caso di Parigi e di Marsiglia gli *arrondissements* sono raggruppati in *secteurs*: gli *arrondissements* da 1 a 4 della Ville de Paris formano un unico settore<sup>80</sup>, mentre a Marsiglia ciascun settore comprende due *arrondissements*.

Seppur autonomi centri di imputazione di interessi, gli *arrondissements* non beneficiano né dello *status* di *collectivité territoriale*<sup>81</sup> né tantomeno di personalità giuridica autonoma. Ne consegue che, dal punto di vista giuridico, gli *arrondissements* assumono la natura di mere «*subdivision[s] administrative[s] générale de la commune*»<sup>82</sup>, sprovviste di risorse e personale propri. Ciononostante, in ciascuna circoscrizione di decentramento è prevista un'apposita struttura istituzionale e amministrativa, ricalcata sull'amministrazione comunale. Seppur non costituiscano un vero e proprio livello autonomo di amministrazione territoriale, la previsione di organi propri a elezione diretta fa sì che «*[L]es arrondissements présentent toutes les apparences d'un échelon décentralisé*»<sup>83</sup> sebbene, dalla prospettiva delle competenze amministrative riconosciute, «*les attributions très étroites qui leur sont confiées les rapprochent plus d'une forme originale de déconcentration communale*»<sup>84</sup>.

<sup>79</sup> B. FAURE, *Droit des collectivités territoriales*, cit., p. 375.

<sup>80</sup> In base a quanto previsto dalla *loi relative au statut de Paris et à l'aménagement métropolitain* del 28 febbraio 2017, artt. 21 e 22. Il raggruppamento degli *arrondissements* ha avuto effetto a partire delle elezioni municipali del 2020.

<sup>81</sup> Come ha avuto modo di riconoscere il Conseil constitutionnel, *décision* del 28 dicembre 1982, n. 82-149, §§ 2-6.

<sup>82</sup> B. FAURE, *Droit des collectivités territoriales*, cit., p. 377.

<sup>83</sup> M. VERPEAUX, *Les arrondissements parisiens, entre décentralisation et déconcentration*, in *AJDA*, 2009, p. 1365 ss.

<sup>84</sup> *Ibidem*.

In ciascun *arrondissement*, o in ciascun *secteur*, se istituiti, è presente un organo collegiale, il *conseil d'arrondissement*, il quale a sua volta elegge un organo esecutivo, il *maire d'arrondissement*. Se le regole applicabili all'assetto e al funzionamento di entrambi gli organi sono largamente ricalcate sul regime comunale, non mancano alcune rilevanti differenziazioni.

La deroga più vistosa riguarda le modalità di elezione del consiglio comunale e del consiglio dell'*arrondissement*, per i quali trova applicazione il meccanismo del *fléchage*<sup>85</sup>. Il rinnovo del consiglio municipale e dei consigli d'*arrondissement* avviene simultaneamente, sulla base di un'unica lista elettorale: i candidati collocati nelle prime posizioni della lista vengono eletti sia al consiglio comunale che al consiglio dell'*arrondissement* mentre, una volta assegnati tutti i seggi a disposizione dell'*arrondissement* all'interno del consiglio comunale, la parte restante dei candidati eletti entra a far parte del solo consiglio d'*arrondissement*. Per il resto, il sistema elettorale non presenta deroghe di rilievo, essendo applicabile quanto previsto per l'insieme dei Comuni con popolazione superiore ai 1.000 abitanti.

Replicando lo schema istituzionale comunale, l'assetto degli organi di governo degli *arrondissements* è completato dalla presenza di un *maire* e dei relativi *adjoints*. L'unico elemento peculiare che merita di essere segnalato è dato dalla disposizione che prevede l'incompatibilità tra la carica di *maire* comunale e di *maire* dell'*arrondissement*<sup>86</sup>.

Con riguardo al riparto di competenze tra Comuni e *arrondissements* è necessario premettere che ai secondi non è riconosciuta la clausola di competenza generale, che rimane di esclusiva prerogativa del consiglio comunale.

Le competenze riconosciute al *conseil d'arrondissement* ritagliano per tale organo un ruolo quasi soltanto consultivo che, in alcune ipotesi circoscritte, è completato dall'attribuzione di competenze di amministrazione attiva. La legge stabilisce che il consiglio comunale debba acquisire il parere del consiglio dell'*arrondissement* prima di adottare una deliberazione la cui esecuzione ricade, in tutto o in parte, all'interno della circoscrizione di decentramento<sup>87</sup>. Inoltre, specu-

<sup>85</sup> Disciplinata dal *Code électoral*, artt. da L271 a L272-6.

<sup>86</sup> CGCT, art. L2511-25.

<sup>87</sup> CGCT, art. L2511-13.

larmente, il consiglio dell'*arrondissement* può sottoporre al *maire*<sup>88</sup> e al consiglio<sup>89</sup> del Comune dei quesiti, in forma scritta, riguardanti qualsiasi questione di interesse dell'*arrondissement*.

Di fianco a un potere consultivo di portata generale, la legge individua alcuni specifici obblighi in capo al consiglio comunale. Quest'ultimo deve acquisire il parere del consiglio d'*arrondissement* nell'ambito dei procedimenti in materia di urbanistica<sup>90</sup>, nonché di attribuzione di sovvenzioni alle associazioni che esercitano le proprie attività all'interno di uno specifico *arrondissement*<sup>91</sup>.

Ben più circoscritti sono i poteri deliberativi dei quali beneficia il *conseil d'arrondissement*. Questi si riducono, infatti, alle decisioni in merito alla localizzazione e alla gestione delle strutture pubbliche di prossimità a vocazione educativa, sociale, culturale, sportiva nonché delle aree verdi che per le loro dimensioni ridotte siano di interesse limitato ai cittadini dell'*arrondissement*<sup>92</sup>. Oltre alle strutture pubbliche di rilevanza infra-comunale, la legge non riconosce direttamente ulteriori compiti di amministrazione attiva ai consigli d'*arrondissement* che rimangono, sostanzialmente, degli organi consultivi decentrati sul territorio comunale.

Di altro tenore sono, invece, le competenze riconosciute al *maire d'arrondissement*. Queste sono ricalcate sull'omologo comunale e prevedono, in prima battuta, il compito di eseguire le deliberazioni del consiglio dell'*arrondissement*<sup>93</sup>. Tuttavia, come si è visto, quest'organo è provvisto quasi soltanto di competenze consultive, depotenziando quindi la portata della disposizione. Al *maire d'arrondissement* sono riconosciute le tipiche competenze in qualità di ufficiale di governo che, nei tre Comuni maggiori, prevedono una forma di deconcentrazione interna. Pertanto, il *maire d'arrondissement* esercita funzioni in materia di stato civile, servizio scolastico, ed elezioni. Infine, in materia di urbanistica, viene tratteggiato un ruolo consultivo: per una serie di atti adottati dal *maire* del Comune è richiesto il parere dell'omologo posto a livello dell'*arrondissement*.

<sup>88</sup> CGCT, art. L2511-12, I.

<sup>89</sup> CGCT, art. L2511-12, II.

<sup>90</sup> CGCT, art. L2511-15.

<sup>91</sup> CGCT, art. L2511-14.

<sup>92</sup> CGCT, art. L2511-16.

<sup>93</sup> CGCT, art. L2511-2.

4.2. *La democrazia di prossimità nei Comuni demograficamente maggiori: i conseils de quartier.* – I problemi e le necessità poste dai Comuni contraddistinti da estensione geografica e dimensione demografica sono state affrontate dal legislatore con strumenti giuridici eterogenei. Mentre il riconoscimento della forma più avanzata di decentramento interno, fondata sugli *arrondissements*, continua a rimanere una prerogativa esclusiva della Ville de Paris e dei Comuni di Lione e Marsiglia, per gli altri grandi Comuni francesi la legge prevede una più superficiale modulazione dell'architettura istituzionale del Comune, frutto della previsione dei *conseils de quartier* e degli *annexes de mairie*.

La *loi relative à la démocratie de proximité* del 27 febbraio 2002 ha istituito nei Comuni demograficamente più consistenti dei *conseils de quartier*, ossia circoscrizioni di decentramento comunale intese a favorire la partecipazione politica dei cittadini in ambito urbano. L'intervento del legislatore ha assunto una valenza più dichiarativa che costitutiva, in quanto già in passato i Comuni più grandi avevano sperimentato forme di decentramento interno allo scopo di ridurre la distanza tra l'amministrazione e la cittadinanza<sup>94</sup>. Tuttavia, con la *loi relative à la démocratie de proximité* viene introdotta un'innovazione degna di nota: la suddivisione del Comune in quartieri, nonché l'istituzione dei relativi consigli, diviene un obbligo per i Comuni con popolazione superiore alle 80 mila persone, mentre in quelli con popolazione superiore alle 20 mila persone ma inferiore alle 80 mila, l'istituzione dei *conseils de quartier* è rimessa alla discrezione dell'ente comunale. Come avvertito dai commentatori dell'epoca, l'intervento del legislatore era legato alla volontà di controbilanciare il peso degli enti di cooperazione intercomunale, particolarmente forte nelle aree urbane. Pertanto, la previsione dei *conseils de quartier* era visto come un tentativo di costruire dei «*contrepois démocratiques*»<sup>95</sup> allo slittamento, al livello intercomunale, di sempre maggiori competenze, poteri e risorse.

Il risultato è generalmente ritenuto non del tutto soddisfacente, soprattutto se raffrontato all'organizzazione fondata sugli *arrondisse-*

<sup>94</sup> M. VERPEAUX, *La loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité ou la proximité, une solution pour la démocratie locale ?* in *RFDA*, 2003, p. 261 ss.

<sup>95</sup> Secondo l'espressione di Y. JÉGOUZO, *De la loi Chevènement à la loi de démocratie de proximité*, in *AJDA*, 2002, p. 281 ss.

ments di Parigi, Lione e Marsiglia<sup>96</sup>. Oltre all'introduzione dell'obbligo di istituzione la legge dispone poco altro, limitandosi a riconoscere al consiglio comunale la competenza a deliberare sulla perimetrazione dei *quartiers*, nonché sulla disciplina riguardante la composizione e il funzionamento dell'organo. Ne consegue che non è giuridicamente necessario che i membri dei *conseils de quartier* siano individuati tramite un'elezione, il che ha portato la dottrina ad affermare che tale forma di decentramento costituisca «*un système de communication stable et permanent mis en place entre les élus et la population*»<sup>97</sup> piuttosto che «*une nouvelle forme de représentation communale*»<sup>98</sup>.

Questo dato trova un riscontro sul piano delle competenze amministrative. Ai *conseils de quartier* è riconosciuto un ruolo esclusivamente consultivo che, peraltro, non impone al Comune alcun obbligo di consultazione. È previsto, infatti, che gli organi comunali possano consultare il *conseil* su qualsiasi questione che interessi il quartiere e, inoltre, è riconosciuto al *conseil* uno speculare diritto di proposta nei confronti del consiglio comunale. Inoltre, il *maire* può coinvolgere i *conseils de quartier* nell'elaborazione, nell'attuazione, e nella valutazione delle politiche che interessano il quartiere.

Infine, occorre sottolineare che l'istituzione dei *conseils de quartier* è obbligatoria anche nelle *communes à statut particulier* che prevedono un'articolazione interna basata sugli *arrondissements*. Nel caso della Ville de Paris e dei Comuni di Lione e Marsiglia, i *quartiers* costituiscono delle forme di decentramento interno degli *arrondissements*, competenti quindi per la loro istituzione, sebbene la perimetrazione della circoscrizione avvenga con atto del consiglio comunale, su proposta del consiglio dell'*arrondissement*.

5. *Parigi di fronte alla questione urbana.* – 5.1. *L'amministrazione locale a Parigi: tra specialità capitale e specialità urbana.* – Fin dal momento della nascita dell'amministrazione locale moderna nel 1789, Parigi ha rappresentato la più vistosa eccezione al principio di uniformità dell'ordinamento comunale francese, essendo oggetto di una disciplina derogatoria. La specificità del regime giuridico di Parigi è legata allo *status* di capitale dello Stato francese. In quanto sede

<sup>96</sup> Come afferma B. FAURE, *Droit des collectivités territoriales*, cit., p. 236.

<sup>97</sup> Così B. FAURE, *Droit des collectivités territoriales*, cit., p. 237.

<sup>98</sup> *Ibidem*.



dei massimi organi dello Stato, Parigi è stata a lungo, e per alcuni versi ancora oggi, sottoposta al controllo diretto del potere centrale per quanto riguarda l'amministrazione degli affari locali. Questo profilo emerge in particolare nel settore dell'ordine pubblico: è il *préfet de police de Paris*, un organo dell'amministrazione statale, che esercita sul territorio della capitale le competenze che nel resto del Paese sono riconosciute ai *maires*.

La peculiare ripartizione di competenze tra lo Stato e l'amministrazione locale non è priva di conseguenze sul piano istituzionale: il comune di Parigi si è contraddistinto, per circa un secolo, per il fatto di essere privo, unico tra i comuni francesi, della figura del *maire*, essendo queste competenze assorbite dal *préfet de police*.

Fin dagli anni Settanta del ventesimo secolo si registra, tuttavia, una tendenza alla *banalisation* della disciplina speciale dettata per la capitale, che ha portato a «*rapprocher le régime juridique applicable à Paris de celui des autres communes*»<sup>99</sup>. Il progressivo affievolimento della specialità della disciplina giuridica trova il suo primo e più importante riscontro nella *loi portant réforme du régime administratif de la ville de Paris* del 31 dicembre 1975, con la quale il legislatore intervenne a correggere la più evidente deformazione del regime comunale parigino, ripristinando la carica di *maire*. Anche le riforme introdotte un decennio più tardi nel contesto dell'*Acte I de la décentralisation* hanno contribuito a ridurre la specificità parigina. In particolare la *loi PLM* del 1982, nel dettare una disciplina unitaria per i Comuni di Parigi, Lione e Marsiglia, ha offerto un contributo rilevante al processo di normalizzazione del governo locale della capitale.

Si tratta di un processo che, tuttavia, non può dirsi arrivato a compimento. Nonostante l'ultima riforma, introdotta dalla *loi relative au statut de Paris et à l'aménagement métropolitain* del 28 febbraio 2017, abbia rafforzato le competenze in materia di ordine pubblico dell'amministrazione locale, la figura del *préfet de police* continua a giocare un ruolo di rilievo nella gestione locale<sup>100</sup>.

<sup>99</sup> M. VERPEAUX, *Paris, entre droit commun et collectivité à statut particulier*, in *RFDA*, 2017, p. 619 ss.

<sup>100</sup> Come sottolineato in dottrina, la riforma del 2017 si inserisce nel solco degli interventi che nel corso dei decenni passati hanno via via esteso il campo delle competenze del *maire* di Parigi nella gestione dell'ordine pubblico, riconoscendo di volta in volta dei compiti specifici. Tuttavia, dato che la competenza generale in

Se la specialità del regime giuridico locale di Parigi legata allo *status* di capitale non è venuta meno, questa è sempre più messa in ombra dall'affermazione di una disciplina differenziata fondata, invece, sul fenomeno urbano. Se osservata dalla prospettiva del diritto delle collettività locali, oggi Parigi non è più soltanto la sede delle istituzioni dello Stato ma, soprattutto, la prima area urbana della Francia, l'unica ad avere per dimensioni e caratteristiche socio-economiche una rilevanza globale. Un dato prontamente registrato dalla dottrina, secondo cui: «*Paris est devenue une ville avant d'être une capitale*»<sup>101</sup>.

Nel contesto francese, Parigi ha storicamente costituito un'eccezione anche sotto questo aspetto. Rappresentando di gran lunga l'area maggiormente popolata del Paese fin dal periodo rivoluzionario, lo statuto giuridico riflette storicamente questa specificità. A livello istituzionale, infatti, il Comune di Parigi e le aree circostanti che rapidamente sono entrate nel suo raggio d'attrazione hanno seguito una traiettoria per larghi tratti divergente rispetto agli altri centri urbani maggiori della Francia<sup>102</sup>.

Da una prospettiva generale, il principale elemento di peculiarità che contraddistingue l'area di Parigi rispetto alle altre *agglomérations* urbane francesi è dato dall'elevato tasso di malleabilità della struttura istituzionale. Se, nella generalità del territorio francese, il legislatore ha sostenuto un pluridecennale progetto di graduale strutturazione di un livello amministrativo intercomunale al fine di adeguare le istituzioni alla specificità dell'ambiente urbano, nel caso di Parigi non ha esitato a intervenire in via diretta sulla struttura di base, rimodellando in particolare l'assetto dell'amministrazione dipartimentale.

Mentre nelle *agglomérations* al di fuori della capitale venivano sperimentate, tra il 1959 e il 1966, le prime forme rudimentali di intercomunalità urbana, a Parigi il legislatore intervenne in maniera ben più decisa con la *loi portant réorganisation de la région parisienne* del 10 luglio 1964. Come si può evincere dal titolo, la legge del 1964 dispose,

materia di ordine pubblico rimane ancora appannaggio del *préfet de police*, la differenziazione tra Parigi e il resto dei Comuni francesi rimane ancora di rilievo. Sul punto si veda, anche per una ricostruzione dell'evoluzione normativa, P. BON, *Les nouvelles relations entre Paris et l'État en matière de police*, in *RFDA*, 2017, p. 628 ss.

<sup>101</sup> Così O. RENAUDIE, *Le Grand Paris*, in *RFDA*, 2016, p. 490 ss.

<sup>102</sup> L. ZYLBERBERG, *Décentralisation et région parisienne: un couple maudit ?*, in *AJDA*, 1992, p. 127 ss.

in via diretta, un riassetto dell'amministrazione locale dell'area parigina, ritenuta ormai obsoleta rispetto alla realtà territoriale trasformata dallo sviluppo economico e demografico del secondo dopoguerra<sup>103</sup>.

Le soluzioni adottate dal legislatore per adeguare le istituzioni comunali all'esplosione della popolazione urbana assumono a Parigi un profilo peculiare. Questo, innanzitutto, con riguardo al metodo seguito. Se le riforme che hanno dato vita al *district urbain* e alla *communauté urbaine* partivano dal presupposto che la struttura istituzionale tradizionale dovesse rimanere il più possibile inalterata, nel caso della riforma del 1964 questa viene rivista nel suo complesso. La *loi portant réorganisation de la région parisienne* del 1964 ridisegna le circoscrizioni dipartimentali: viene prevista, quindi, la scissione tanto del *département de la Seine* quanto del *département de la Seine-et-Oise*, con la creazione di sei nuovi Dipartimenti di dimensioni ridotte. Nel dettaglio, la legge crea un Dipartimento a statuto derogatorio, coincidente con il territorio del solo Comune di Parigi, il quale è circondato da tre Dipartimenti (Seine-Saint-Denis, Val-de-Marne, Hauts-de-Seine) che formano la *petite couronne*, ossia la prima cintura urbana, a loro volta circondati dai quattro Dipartimenti della *grande couronne*, Val-d'Oise, Yvelines, Essonne, Seine-et-Marne (quest'ultimo non toccato dal riordino territoriale). La scissione dei Dipartimenti preesistenti rispondeva all'esigenza di irrobustire la presenza amministrativa dello Stato in un'area, come quella parigina, che l'elevatissima densità abitativa rendeva del tutto unica. La creazione di un numero maggiore di Dipartimenti comportava, infatti, la parallela moltiplicazione degli apparati amministrativi prefettizi, rafforzando l'intervento dello Stato nelle zone più esterne dell'area urbana parigina.

Dalla riorganizzazione del 1964 discendono le coordinate fondamentali che, ancora oggi, definiscono la specialità dell'area urbana di Parigi. Queste sono essenzialmente due.

Il primo elemento è dato dalla coincidenza, nel territorio del Comune di Parigi, tra l'ente comunale e l'ente dipartimentale, coincidenza che non è, peraltro, confinata sul piano geografico. Infatti, la legge del 1964 qualificava la Ville de Paris quale «*collectivité à statut particulier ayant des compétences de nature communale et départementale*»<sup>104</sup>. Soluzione allora inedita nella Francia metropolitana,

<sup>103</sup> R. DRAGO, *L'administration de Paris et de sa région*, in *AJDA*, 1966, p. 324 ss.

<sup>104</sup> *Loi portant réorganisation de la région parisienne* del 10 luglio 1964, art. 2.

l'integrazione tra il Comune e il Dipartimento viene realizzata attraverso la creazione di un'unica assemblea rappresentativa per entrambi i livelli di governo, il Conseil de Paris, chiamato a esercitare le attribuzioni tanto del consiglio municipale quanto del consiglio dipartimentale. Si tratta, quindi, di una forma di integrazione organica che, soltanto in tempi molto recenti, ha portato a un pieno consolidamento. Infatti, la recente *loi relative au statut de Paris et à l'aménagement métropolitain* del 28 febbraio 2017 ha sciolto il nodo relativo alla natura giuridica di Parigi. Riprendendo la soluzione fatta propria della riforma del 1964, la legge dispone una fusione verticale tra la Commune de Paris e il Département de Paris che dà vita alla Ville de Paris, una *collectivité à statut particulier* ai sensi dell'art. 72 della Costituzione francese. La portata innovatrice della riforma non deve essere, tuttavia, sopravvalutata. La creazione della Ville de Paris non comporta uno stravolgimento dell'organizzazione del potere locale a Parigi, in quanto la legge non innova in maniera rilevante né l'organizzazione né l'assetto delle competenze esercitate a livello locale<sup>105</sup>.

Il secondo elemento è dato, invece, dall'assenza di una struttura amministrativa locale su scala pluricomunale, all'interno della quale siano ricompresi sia il Comune centrale che gli altri Comuni dell'*agglomération*. Da questa prospettiva, la riorganizzazione dei Dipartimenti parigini del 1964 rappresenta un'apparente eccezione rispetto a quanto cominciava a venire sperimentato nelle altre aree urbane, dove lo Stato promuoveva la costituzione di strutture intercomunali volte a ricucire i Comuni facenti parte della medesima area urbana. La scelta di abolire il *département de la Seine* si lega alla volontà dello Stato di farsi promotore in prima persona del governo dell'area della capitale. Poiché «*l'organisation de la région parisienne est un problème national, un "problème d'Etat", ne pouvant être laissé aux "assemblées locales"*»<sup>106</sup> tra il 1959 e il 1961<sup>107</sup> viene costituita un'istituzione amministrativa *ad*

<sup>105</sup> M. VERPEAUX, *Paris, entre droit commun et collectivité à statut particulier*, cit., p. 619 ss.

<sup>106</sup> J.-F. DE BUJADOUX, *Les réformes territoriales*, Paris, Presses Universitaires de France, 2015, p. 72.

<sup>107</sup> Dapprima disciplinato dall'*ordonnance relative à l'organisation de la région de Paris* del 4 febbraio 1959, il *district* è stato confermato dalla *loi relative à l'organisation de la région de Paris* del 2 agosto 1961.

*boc*, il *district de la région parisienne*, antenato dell'attuale Regione Île-de-France, attraverso la quale il governo intendeva pilotare lo sviluppo dell'area di Parigi, assegnando alle istituzioni comunali e dipartimentali un ruolo principalmente consultivo. Il ruolo dello Stato emergeva fin dalla composizione degli organi di governo: un consiglio di amministrazione, dove trovavano spazio i rappresentanti delle collettività locali, era affiancato da un organo esecutivo, nominato dal governo.

Recidendo qualsiasi collegamento tra il Comune di Parigi e i Comuni che, già all'epoca, formavano una realtà unitaria dal punto di vista socio-economico, la riorganizzazione del 1964 ha fatto da sfondo ai numerosi tentativi che nel corso dell'ultimo ventennio sono stati portati avanti per ricostituire un'istituzione locale unitaria per l'intera area urbana. Venuta meno la spinta propulsiva dei piani di sviluppo locale promossi dallo Stato negli anni Sessanta, rimaneva la necessità di rivedere l'organizzazione dell'amministrazione comunale e dipartimentale al fine di dotare i rappresentanti locali degli strumenti per gestire una realtà che travalicava i confini amministrativi. Percorso irto di ostacoli che soltanto in tempi molto recenti ha portato a un primo risultato con la creazione, nel 2016, della Métropole du Grand Paris.

5.2. *Il governo dell'agglomération urbana parigina: la Métropole du Grand Paris.* – Nel corso dei decenni successivi alle riforme dei primi anni Sessanta, la struttura fondamentale dell'amministrazione locale nell'area di Parigi è rimasta immutata, con la conseguenza che la frammentazione dell'amministrazione dipartimentale continua a definire, in negativo secondo i commentatori<sup>108</sup>, la peculiare fisionomia istituzionale dell'*agglomération* urbana parigina. Non soltanto l'area urbana si estende su un territorio irrispettoso della geografia amministrativa comunale – estremamente parcellizzata rispetto a un insediamento urbano unitario – ma questa esonda anche dai confini dipartimentali, ricomprendendo al proprio interno l'intera area dei tre Dipartimenti che formano la *petite couronne*, e arrivando a includere porzioni dei territori dei quattro Dipartimenti della *grande couronne*. Se invece si guarda all'area urbana intesa nella sua dimensione funzionale, si scopre che l'*aire urbaine* non soltanto ricopre l'intera area della Regione Île-de-France, ma tocca anche alcune aree delle

<sup>108</sup> P. DALLIER, *Le Grand Paris: un vrai projet pour un enjeu capital. Rapport d'information fait au nom de l'observatoire de la décentralisation*, Sénat, aprile 2008, pp. 24-25.

Regioni contermini. Quest'ultimo aspetto, in particolare, contribuisce a rendere assai peculiare l'assetto istituzionale dell'area di Parigi, in quanto favorisce una concorrenza tra la Regione e le altre collettività locali che, nel resto del Paese, è attenuata dalla diversa estensione territoriale degli enti regionali.

Ulteriore elemento distintivo proprio all'area di Parigi è dato dal diverso grado di sviluppo della cooperazione intercomunale. Ancora nel 2010, quando decenni di promozione della cooperazione intercomunale da parte dello Stato avevano portato la quasi totalità dei Comuni francesi ad aderire a un EPCI-FP, nella Regione Île-de-France la situazione era di tutt'altro tenore. Numerosi Comuni, tra cui lo stesso Comune di Parigi, non aderivano ad alcuna *communauté*, rendendo la Regione il territorio dove la cooperazione intercomunale era meno sviluppata<sup>109</sup>. Situazione sulla quale non ha inciso la *loi* RCT del 2010 che, nel rendere obbligatoria la cooperazione tra Comuni tramite adesione a un EPCI-FP, ha previsto una deroga per i Comuni della *petite couronne* di Parigi<sup>110</sup>.

La questione dell'assetto amministrativo dell'area urbana attorno alla capitale ha costituito una priorità per lo stesso livello locale e, in primo luogo, per il Comune di Parigi. A partire dai primi anni del ventesimo secolo, infatti, le collettività locali dell'area urbana di Parigi hanno avviato la costruzione di un sistema di cooperazione inter-istituzionale che, gradualmente, ha visto un inspessimento della sua rilevanza giuridica. Il consolidato sistema di cooperazione intercomunale di tipo tecnico, che attraverso una rete di *syndicats* assicurava la gestione coordinata di alcuni servizi locali, come i trasporti e i rifiuti, su una scala ultracomunale, viene accompagnato da nuove forme di cooperazione amministrativa intercomunale dal contenuto maggiormente politico. Su impulso del nuovo *maire* di Parigi, Bertrand Delanoë, a partire dal 2001 si è aperta una nuova stagione, contraddistinta dall'instaurazione di rapporti di collaborazione tra il Comune centrale e il resto degli enti dell'area urbana formalizzati in *protocoles de coopération*, atti dalla valenza politica piuttosto che giuridico-amministrativa<sup>111</sup>.

<sup>109</sup> Come emerge dal rapporto DGCL, *Les collectivités locales en chiffres*, 2010, p. 24.

<sup>110</sup> Deroga in seguito abolita con la *loi* NOTRe del 2015.

<sup>111</sup> Come afferma G. MARCOU, *Les réformes possibles: de la déconcentration accrue au pouvoir d'agglomération*, in *Pouvoirs*, 2004, p. 81 ss., al quale si rimanda per un resoconto della vicenda.

Questa esperienza sfocia, nel 2006, nella costituzione di una *conférence métropolitaine*: organismo di raccordo che accoglie al proprio interno i soggetti istituzionali che, a vario titolo, partecipano al governo dell'*agglomération* parigina, come le collettività territoriali dell'area e le loro forme associative, compresa la Regione. Creata su proposta del Comune di Parigi, si tratta di un'istituzione informale che, priva di qualsivoglia competenza amministrativa, mira a garantire un raccordo delle politiche pubbliche di maggior rilievo per lo sviluppo urbano<sup>112</sup>.

Nel medesimo frangente di tempo in cui su iniziativa delle collettività locali si iniziavano a consolidare metodi e forme di coordinamento su scala ultracomunale, la questione del governo dell'*agglomération* parigina ritorna a essere una priorità nazionale. Il presidente della Repubblica Sarkozy, infatti, fin dai primi passi del suo quinquennato promuove «*un nouveau projet d'aménagement global du "grand Paris"*»<sup>113</sup>.

Nell'immediato, il progetto Grand Paris non si traduce in una riforma dell'amministrazione locale<sup>114</sup>. La *loi relative au Grand Paris* del 3 giugno 2010 si concentra sulla promozione di una nuova infrastruttura di trasporto metropolitano, il Grand Paris Express, che mira a ricucire il cuore dell'area urbana con i territori più periferici, per la cui realizzazione viene ritagliato un ruolo di primo piano per lo Stato. Attraverso una disciplina derogatoria in materia di pianificazione e di governo del territorio, infatti, la legge del 2010 segna il ritorno dell'*État aménageur* che assume la guida dello sviluppo della capitale<sup>115</sup>.

Il progetto Grand Paris non escludeva, in radice, un possibile intervento sulle istituzioni locali, anzi questo era visto come il necessario completamento del progetto di sviluppo territoriale promosso dal governo. Tuttavia, né la *loi relative au Grand Paris* del giugno 2010 né, tantomeno, la *loi RCT* del dicembre 2010 sono intervenute

<sup>112</sup> Per questo motivo, questa esperienza è stata oggetto di studi principalmente di studiosi delle scienze politologiche, come J. CHAUVEL, *La question du Grand Paris (2001-2012)*, *Thèse de doctorat en science politique*, Université Panthéon-Assas, 10 dicembre 2015, pp. 132-140.

<sup>113</sup> N. SARKOZY, *Déclaration de M. Nicolas Sarkozy, Président de la République, sur l'architecture et la politique du patrimoine, à Paris le 17 septembre 2007*.

<sup>114</sup> Vedi J.-B. AUBY, *Grand(s) Paris*, in *Droit administratif*, 2010.

<sup>115</sup> Si veda sul punto G. MARCOU, *La loi sur le Grand Paris: le retour de l'Etat aménageur ?*, in *AJDA*, 2010, p. 1868 ss., al quale si rinvia per un commento del testo di legge.

sull'assetto istituzionale di Parigi. Bisognerà attendere le riforme del periodo 2014-2015 per l'istituzione, in via diretta, della Métropole du Grand Paris nella forma giuridica dell'EPCI-FP. La *métropole* ha così ripristinato, per la prima volta dalla riforma del 1964, una struttura istituzionale unitaria centrata sul nucleo denso dell'area urbana parigina.

Tuttavia, il percorso riformatore tradisce le difficoltà che tradizionalmente hanno contrassegnato l'evoluzione delle istituzioni locali parigine, come emerge dallo scarto tra l'iniziale disegno di legge del governo e le disposizioni confluite infine nel testo della *loi* MAPTAM. Nelle intenzioni iniziali del governo, infatti, si prospettava la costituzione della Métropole de Paris nella forma del *syndicat mixte*, ente associativo formato dal Comune di Parigi e dagli altri EPCI-FP dell'area. Secondo tale disegno, il governo unitario dell'*agglomération* si configura quale intrinsecamente policentrico: basato sul Comune di Parigi e sugli EPCI-FP, la *métropole* avrebbe assunto principalmente un ruolo di coordinamento.

Al momento della sua approvazione definitiva, la Métropole du Grand Paris disciplinata dalla *loi* MAPTAM viene attratta dal modello ordinario metropolitano. Venuta meno l'idea della *métropole* a struttura confederativa, viene previsto che il nuovo ente, che assume la forma giuridica di EPCI-FP, assorba le preesistenti forme associative presenti sul territorio. Il testo normativo sconta, tuttavia, la necessità di adattare la struttura istituzionale a un territorio che presenta una densità demografica altrove sconosciuta: a questa finalità risponde la disposizione che prevede la suddivisione dell'area in circoscrizioni di decentramento, i *territoires*. Principale elemento di distinzione rispetto alla disciplina Comune degli enti metropolitani<sup>116</sup>, l'inserimento di un livello intermedio tra *métropole* e Comuni nell'architettura istituzionale rende particolarmente complesso l'esercizio delle competenze amministrative<sup>117</sup>, tanto che non mancano le voci che in dottrina accolgono in maniera alquanto negativa la riforma<sup>118</sup>.

<sup>116</sup> Come segnala O. MAGNAVAL, *Les dispositions spécifiques à l'Île-de-France: la nouvelle gouvernance de la région capitale*, in *La Semaine Juridique Administrations et Collectivités territoriales*, 2014, p. 2049 ss.

<sup>117</sup> Come rimarca L. JANICOT, *Les métropoles à statut particulier: le Grand Paris, Lyon et Aix-Marseille-Provence*, in *AJDA*, 2014, p. 613 ss.

<sup>118</sup> Come Y. JÉGOUZO, *Heurs et malheurs du Grand Paris*, in *AJDA*, 2013, p. 1241 ss.



La difficoltà di strutturare una nuova amministrazione locale per l'area urbana di Parigi trova conferma nello stesso testo della *loi* MAPTAM dove si prevede l'instaurazione di una *mission de préfiguration* incaricata di «*préparer les conditions juridiques et budgétaires*»<sup>119</sup> per la costituzione, fissata dalla legge al 1° gennaio 2016, della *métropole*. Composta dai rappresentanti dei Comuni, Dipartimenti e Regione Île-de-France, degli EPCI-FP, nonché del *syndicat mixte d'études Paris Métropole*, è da tale sede istituzionale che sono pervenute le sollecitazioni al legislatore affinché rivedesse la disciplina normativa primaria. Pur non essendo trattato nel progetto iniziale governativo, Grand Paris diviene quindi un oggetto di intervento della *loi* NOTRe del 2015: accogliendo le sollecitazioni della *mission de préfiguration*<sup>120</sup>, il legislatore riscrive ampiamente lo statuto giuridico dell'ente parigino.

La principale innovazione apportata dalla *loi* NOTRe riguarda proprio i *territoires* che da circoscrizioni di decentramento privi di personalità giuridica, come previsto inizialmente, si trasformano in enti intercomunali a statuto speciale, gli *établissements publics territoriaux*, autonomi rispetto alla *métropole*.

Non diversamente da quanto avvenuto con la *Métropole* d'Aix-Marseille-Provence, è la legge a creare *ex nihilo* il nuovo ente, data l'assenza sul territorio di un preesistente EPCI-FP che unisse l'interesse del territorio urbano. Il legislatore opta per un perimetro compatto: oltre al Comune di Parigi vengono obbligatoriamente ricompresi all'interno della *métropole* i Comuni situati nei tre *départements* della *petite couronne*, Hauts-de-Seine, Seine-Saint-Denis e Val-de-Marne. Oltre agli enti obbligatoriamente ricompresi all'interno del territorio della *métropole*, questo può essere integrato dai Comuni che autonomamente decidano di aderirvi. Al momento della sua creazione, la *métropole* ha ingloba il Comune di Parigi e ulteriori 130 Comuni, di cui sette che hanno volontariamente aderito al nuovo ente<sup>121</sup>. L'istituzione della *métropole* ha comportato, inoltre, una ridefinizione delle strutture amministrative della cooperazione inter-

<sup>119</sup> *Loi* MAPTAM, art. 12.

<sup>120</sup> Come segnala M. DEGOFFE, *Les nouvelles intercommunalités*, in *RFDA*, 2016, p. 481 ss.

<sup>121</sup> *Décret constatant le périmètre fixant le siège et désignant le comptable public de la métropole du Grand Paris* del 30 settembre 2015.

comunale preesistenti: non soltanto l'avvento della *métropole* coincide con il completamento della mappa intercomunale, non mancando infatti ipotesi di Comuni che fino a quel momento non avevano aderito ad alcun EPCI-FP, ma comporta inoltre l'assorbimento di 19 enti di cooperazione intercomunale preesistenti.

Proprio l'esistenza al suo interno di preesistenti strutture di cooperazione intercomunale, assieme alla dimensione del nuovo ente tanto dal punto di vista demografico (circa 7 milioni di residenti) quanto da quello degli enti associati (131 Comuni) portano il legislatore a configurare la Métropole du Grand Paris come un EPCI-FP *à statut particulier*. La specialità del regime giuridico di Parigi risiede nell'assetto istituzionale, fondato su una struttura amministrativa a doppio livello, che riconosce un ruolo ben definito ai differenti *territoires* che compongono la *métropole*. Si tratta di una soluzione non del tutto inedita, in quanto già la Métropole d'Aix-Marseille-Provence, l'altro EPCI-FP dotato di uno statuto differenziato, prevede una forma di decentramento interno basato su sei *territoires*. Tuttavia, nel caso di Grand Paris il ruolo occupato dai territori nell'architettura complessiva dell'edificio istituzionale è di tutt'altra consistenza, soprattutto a seguito dell'entrata in vigore della *loi NOTRe*. Infatti, se la *loi MAPTAM* del 2014 riconosceva, a livello di principio, l'articolazione interna della Métropole du Grand Paris in circoscrizioni di decentramento, con la *loi NOTRe* si prevede che i *territoires* acquistino un'autonoma personalità giuridica, assumendo la forma di *établissements publics territoriaux* (EPT), EPCI privi di autonomia finanziaria a statuto derogatorio sottoposti alla disciplina dei *syndicat de communes*.

Nel dettaglio, si prevede che tutti i Comuni, salvo quello di Parigi, debbano aderire a un *établissement public territorial*, ente contraddistinto da una popolazione di almeno 300 mila abitanti. Ciascun *établissement public territorial* presenta una struttura istituzionale ricalcata sul modello degli enti di cooperazione intercomunale: è prevista la presenza di un consiglio, formato dai consiglieri metropolitani rappresentanti dei Comuni associati nell'EPT, che elegge al suo interno un presidente e un numero variabile di vice-presidenti.

L'articolazione della *métropole* in EPT piuttosto che in semplici circoscrizioni di decentramento si riflette nelle attribuzioni riconosciute ai primi. I consigli dei territori, infatti, esercitano un insieme di attribuzioni a carattere deliberativo, dando vita a un complesso ri-

parto tra le competenze amministrative esercitate in maniera unitaria dalla *métropole* e quelle esercitate dagli EPT. Quest'ultimi esercitano, in primo luogo, le competenze che in precedenza erano state conferite dai Comuni agli EPCI-FP poi confluiti all'interno della *métropole*. A queste si aggiungono le competenze individuate in via diretta dalla legge in cinque blocchi di materie: *politique de la ville*; costruzione e gestione delle infrastrutture culturali, socio-educative e sportive di interesse territoriale; servizio idrico; servizio rifiuti; servizi sociali di interesse territoriale. Inoltre, i consigli degli EPT sono competenti per l'approvazione dei piani urbanistici intercomunali (PLUi).

Un ulteriore aspetto che contribuisce alla specialità della *Métropole du Grand Paris* è dato dall'insieme delle competenze amministrative riconosciute dalla legge. Infatti, il campo di intervento dell'ente parigino si differenzia da quello delle *métropoles* sotto diversi aspetti. In primo luogo, alla *Métropole du Grand Paris* non sono conferite competenze amministrative proprie alla Regione e al Dipartimento, come invece è previsto generalmente nel modello ordinario.

Riprendendo lo schema da tempo consolidato nel diritto della cooperazione intercomunale, alla *Métropole du Grand Paris* è conferito un elenco di competenze comunali, per il cui esercizio si sostituisce agli enti associati, il quale tuttavia si presenta come più scarso rispetto a quanto previsto per le *métropoles* di diritto comune. Questo sia per effetto dell'attribuzione diretta di un nucleo di competenze in capo agli EPT, come nel caso della *politique de la ville*, sia per la mancata attribuzione di competenze di un certo peso nelle dinamiche urbane, come nel caso della mobilità, per la quale rimane competente la Regione *Île-de-France*. L'elenco delle competenze comunali esercitate dalla *métropole* può essere integrato, infine, per autonoma iniziativa dei Comuni aderenti che possono trasferire o delegare l'esercizio di ulteriori competenze. In questo caso trova applicazione la disciplina ordinaria prevista per l'insieme degli EPCI-FP<sup>122</sup>.

La *Métropole du Grand Paris* si allontana dal modello generale, infine, per la possibilità di esercitare, su delega, un nutrito gruppo di competenze statali che ritagliano un ruolo specifico per l'ente nel settore delle politiche abitative<sup>123</sup>. A condizione che sia stato approvato

<sup>122</sup> Cfr. CGCT, art. L5219-1, V-VI.

<sup>123</sup> C. REGOURD, *Métropole du Grand Paris*, in *JurisClasseur Encyclopédie*, fasc. 129-28, 2019.

dalla *métropole* il *plan métropolitain de l'habitat et de l'hébergement*, principale atto di indirizzo delle politiche abitative a livello intercomunale, in base a una convenzione della durata di sei anni lo Stato può delegare l'esercizio di un ampio ventaglio di competenze che vanno dall'attribuzione dei sussidi alla locazione all'intervento nelle situazioni di disagio abitativo.

La costituzione della *métropole* non ha tacitato il dibattito attorno al governo della Grand Paris. La nuova struttura istituzionale dell'*agglomération* parigina, anche a seguito dei correttivi introdotti con la *loi NOTRe*, continua a non incontrare i favori della dottrina, che vede nella *Métropole du Grand Paris* «*un édifice baroque, à savoir bizarre, surprenant et parfois ridicule*»<sup>124</sup> che, infatti, si può considerare un capitolo tutt'altro che chiuso della riforma territoriale francese. Ne è una dimostrazione lo stesso dibattito politico al livello più alto: poco dopo il suo insediamento, il presidente Macron ha promesso un intervento legislativo per rafforzare la *métropole* introducendo, al contempo, una forte semplificazione delle strutture istituzionali<sup>125</sup>. Il rinnovato interesse del governo per l'assetto istituzionale della capitale sembrava lasciar presagire una nuova riforma<sup>126</sup>. Al termine del 2017, infatti, un rapporto del prefetto della Regione Île-de-France proponeva una fusione tra la *métropole* e i Dipartimenti della *petite couronne*, con la contestuale attribuzione delle competenze dipartimentali a favore degli EPT. Di fronte all'opposizione dei consiglieri dipartimentali, i quali proponevano al contrario la ricompressione dell'intero territorio regionale all'interno della *Métropole du Grand Paris*, il governo ha rinunciato al progetto. Questa vicenda è una conferma di come la percepita necessità di sfolire il millefoglie territoriale nell'area parigina, ulteriormente inspessito a seguito della creazione degli EPT, fatichi a trovare un punto di equilibrio.

<sup>124</sup> O. RENAUDIE, *Le Grand Paris*, cit.

<sup>125</sup> Cfr. E. MACRON, *Discours au 100e congrès de l'AMF*, 27 novembre 2017.

<sup>126</sup> La vicenda viene riportata da L. JANICOT, *Les départements: quel(s) avenir(s) ?*, in *AJDA*, 2019, p. 2417 ss.

## CAPITOLO III

# La questione urbana in Inghilterra: dal riassetto del sistema locale all'avvento delle *local authorities* di nuova generazione

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. La riarticolazione del *local government* come soluzione principale alla questione urbana. – 2.1. La questione urbana al momento della rifondazione del sistema locale: il Local Government Act 1972. – 2.2. L'avvento delle *unitary authorities*: un passo indietro nella risoluzione della questione urbana? – 3. Il *city-regionalism*: la nuova frontiera del *local government* in Inghilterra. – 3.1. La genesi del modello della *combined authority* (2009-2014). – 3.2. La maturazione del modello: le *mayoral combined authorities* (2016). – 4. Il governo locale al livello di prossimità: la *parish* tra tradizione e innovazione. – 4.1. La sopravvivenza delle *parishes* al momento della rifondazione del sistema locale. – 4.2. Verso la riscoperta della *parish* nel sistema vigente? – 5. La specialità dell'assetto istituzionale dell'area di Greater London. – 5.1. Il *local government* a Londra: un prototipo per le aree urbane inglesi. – 5.2. Un'autorità locale di nuova generazione: la Greater London Authority (2000).

1. *Introduzione*. – In via preliminare, occorre precisare che questo capitolo si concentrerà esclusivamente sul governo locale dell'Inghilterra, una delle quattro *Home Nations* che compongono il Regno Unito, pertanto sia i *devolved governments* di Scozia, Galles, e Irlanda del Nord<sup>1</sup>, che i relativi sistemi di governo locale non ver-

<sup>1</sup> Per uno sguardo ampio sul processo di *devolution* si veda, con riguardo al momento della costituzione dei *devolved governments*, V. BOGDANOR, *Devolution in the United Kingdom*, Oxford, Oxford University Press, 2001; mentre per un primo bilancio si rinvia a P. LEYLAND, *The multifaceted constitutional dynamics of U.K. devolution*, in *International Journal of Constitutional Law*, IX, 1, 2011, pp. 251-273. Per un'analisi delle fasi più recenti, successive al referendum sull'indipendenza della Scozia e alla Brexit, si vedano: A. McHARG, *Unity and Diversity in the United Kingdom's Territorial Constitution*, in *The Unity of Public Law? Doctrinal, Theoretical and Comparative Perspectives*, a cura di M. Elliott, J.N.E. Varuhas e S. Wilson Stark,

ranno trattati. L'analisi si concentrerà, invece, sul *local government* inglese, storicamente oggetto di una disciplina distinta rispetto alle altre nazioni britanniche. È infatti il governo locale dell'Inghilterra a offrire gli spunti di maggior interesse per uno studio del rapporto tra questione urbana e governo locale. Ciò non soltanto perché, nel contesto britannico, è l'Inghilterra a ospitare i maggiori centri urbani del Paese, come Londra, Birmingham, e Manchester, ma soprattutto perché, restringendo il fuoco sugli obiettivi della presente ricerca, è stata proprio la riforma inglese del 1972 a ispirare il processo che porterà, in Italia, alla creazione della città metropolitana.

Sotto l'aspetto costituzionale, il Regno Unito è un modello del tutto peculiare, unico Paese in Europa dove non si è mai presentata la necessità di codificare in un unico atto normativo le regole fondamentali del sistema giuridico. Dalla struttura fondamentale dei poteri pubblici ai diritti fondamentali riconosciuti ai cittadini, ancora oggi la *UK Constitution* è data dalla giustapposizione di diverse fonti giuridiche eterogenee. La mancata codificazione della costituzione deve essere considerata non tanto come la causa della peculiarità dell'esperienza costituzionale britannica, quanto piuttosto come la sua conseguenza principale. A ben guardare, infatti, l'elemento che contribuisce in misura maggiore alla specificità del Regno Unito è dato dalla natura prevalentemente politica della Costituzione, priva di uno *status* giuridico speciale anche soltanto paragonabile a quello riconosciuto alle costituzioni dei Paesi dell'Europa continentale<sup>2</sup>.

I tratti fondamentali della *British Constitution* influenzano in misura rilevante la fisionomia del *local government*<sup>3</sup>. In assenza di una costituzione codificata e giuridicamente rigida, il governo locale è disciplinato integralmente dalla legge ordinaria. Ciò comporta che perfino i pilastri del sistema locale – come l'assetto istituzionale delle singole *local authorities*, l'articolazione degli organi di governo e le circoscrizioni

Oxford, Hart Publishing, 2018; nonché S. TIERNEY, *The Territorial Constitution and the Brexit Process*, in *Current Legal Problems*, LXXII, 1, 2019, pp. 59-83.

<sup>2</sup> Sul punto vedi M. ELLIOTT e R. THOMAS, *Public Law*, Oxford, Oxford University Press, 2020<sup>4</sup>, p. 70.

<sup>3</sup> Il riferimento è qui alle *local authorities* in senso tecnico, quindi per l'Inghilterra parrocchie, distretti, contee e *combined authorities* e non, invece, ai *devolved governments* di Scozia, Galles e Irlanda del Nord che beneficiano di tutt'altra posizione, politica e giuridica, nel sistema costituzionale britannico.

territoriali, nonché i poteri, le funzioni, le risorse e il grado di autonomia loro riconosciute – non trovano alcuna fonte giuridica oltre che la legge del Parlamento e gli atti normativi secondari adottati dal Governo. Osservato da un'altra prospettiva, il *local government* rientra nella piena discrezionalità del Parlamento centrale che non soltanto può fare e disfare a suo piacimento il sistema fin nei suoi elementi essenziali ma, ragionando per assurdo, potrebbe anche disporre dell'esistenza stessa di un qualsivoglia governo locale. Come si suole affermare in dottrina, infatti, «[l]ocal authorities are entirely creatures of statute»<sup>4</sup>.

Queste notazioni iniziali permettono di comprendere meglio i tratti salienti del *local government* inglese. In primo luogo, le *local authorities* assumono la forma di enti pubblici ordinari, non ricevendo da una fonte normativa sovraordinata alcuna caratterizzazione ulteriore. Quindi, in assenza di una disposizione costituzionale che definisca espressamente l'articolazione fondamentale dei poteri locali, anche l'identificazione delle istituzioni pubbliche che compongono il *local government* risulta un'operazione dall'esito non scontato.

Inoltre, quantomeno sul piano giuridico, la struttura del *local government* è estremamente malleabile: il legislatore può – a propria piena discrezione – dare forma all'organizzazione e al funzionamento del sistema senza essere sottoposto a particolari limiti di natura giuridica. Per esempio, il Parlamento può, con legge ordinaria, disporre una fusione obbligatoria tra autorità locali, l'istituzione o l'abolizione di intere categorie di *local authorities*, il conferimento o la sottrazione di funzioni amministrative, nonché il controllo dell'esercizio di dette funzioni, tramite la fissazione di standard e obblighi o la sottoposizione a controlli successivi di gestione.

Infine, in quanto enti pubblici ordinari creati dalla legge del Parlamento (*statutory bodies*), le *local authorities* sono limitate nella propria azione dall'*ultra vires doctrine*, che prevede che tali enti possano esercitare soltanto le funzioni che la legge conferisce loro espressamente, non beneficiando – secondo il modello tradizionale – di una clausola di competenza generale.

La prevalenza di una disciplina giuridica per larghi tratti ordinaria non ha impedito alla dottrina giuspubblicistica britannica di isolare alcuni tratti specifici alle *local authorities* che permettono di

<sup>4</sup> Si esprime in tali termini H. BARNETT, *Constitutional and Administrative Law*, London, Cavendish Publishing, 2002<sup>4</sup>, p. 66.

riconoscere loro, oltre che un'autonomia concettuale, anche «*some constitutional significance*»<sup>5</sup>. Occorre tuttavia chiarire che, nel Regno Unito, le *local authorities* non hanno assunto uno *status* giuridico assimilabile a quello dei poteri locali in ordinamenti come Francia e Italia, dove le *collectivités territoriales* e gli enti territoriali sono considerati come categorie speciali ed autonome di enti pubblici, riconosciute e tutelate direttamente dai testi costituzionali.

La più evidente deroga allo statuto ordinario che contribuisce alla specialità giuridica delle *local authorities* è il carattere elettivo degli organi. Inoltre, ulteriori tratti caratterizzanti delle *local authorities* sono dati<sup>6</sup> dalla pluri-settorialità delle competenze loro riconosciute, dalla discrezionalità nell'esercizio di tali competenze e, infine, dalla potestà impositiva, che garantisce alle *local authorities* un margine di autonomia finanziaria.

La specialità dello statuto giuridico delle *local authorities* può essere apprezzata con riguardo alla questione dell'esercizio delle funzioni pubbliche. Nel corso degli ultimi due decenni, infatti, il Parlamento è intervenuto ad allargare, non senza cautela, le maglie della discrezionalità riconosciuta alle autorità locali, al fine di attenuare le rigidità dell'*ultra vires doctrine*. Da ultimo, il Parlamento è intervenuto sul punto con il Localism Act 2011, che ha riconosciuto alle autorità locali il cosiddetto *general power of competence*. Allo stato attuale, quindi, la peculiarità dello statuto giuridico delle *local authorities* poggia anche sul riconoscimento del «*power to do anything that individuals generally may do*»<sup>7</sup>.

In definitiva, il *local government* inglese gode ad oggi di un peculiare *status* costituzionale che, sebbene allontani le autorità locali dal rappresentare dei meri terminali periferici del governo centrale<sup>8</sup>,

<sup>5</sup> Così J. ALDER, *Constitutional and Administrative Law*, London, Palgrave Macmillan, 2015<sup>10</sup>, p. 102. Sulle specificità dell'esperienza inglese di *local government* vedi inoltre J.O. FROSINI, «*Local Government*» in *Inghilterra e Galles: esperienze e prospettive*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2, 2000, pp. 433-438.

<sup>6</sup> Secondo la ricostruzione di M. LOUGHLIN, *Legality and Locality. The Role of Law in Central-Local Government*, Oxford, Clarendon Press, 1996, pp. 80-81.

<sup>7</sup> Localism Act 2011, s. 1(1).

<sup>8</sup> Sebbene questa lettura trovi seguito, soprattutto nella letteratura politologica, come dimostra la conclusione del lavoro di C. COPUS, M. ROBERTS e R. WALL, *Local Government in England. Centralisation, Autonomy and Control*, London, Palgrave Macmillan, 2017, p. 179.



allo stesso tempo non porta a riconoscere loro una piena autonomia politico-amministrativa<sup>9</sup>.

Le caratteristiche costituzionali del sistema inglese di *local government* hanno influenzato la ricerca di una soluzione per la questione urbana. Questo è evidente già al momento della nascita del sistema contemporaneo di governo locale<sup>10</sup>: a differenza del modello rivoluzionario-napoleonico, fondato sull'uniformismo municipale, nel sistema anglosassone la malleabilità della struttura istituzionale di base ha permesso di conservare la differenziazione tra aree rurali e aree urbane, tipica dell'epoca medioevale.

Al momento della nascita del *local government* moderno, avvenuta tra il 1835 – anno di approvazione del *Municipal Corporations Act* – e il 1894, quando venne approvata la definitiva razionalizzazione delle istituzioni locali di epoca medioevale tramite il *Local Government Act 1894*, il *local government* assumeva dei caratteri assai differenziati a seconda della natura rurale o urbana del territorio.

Nei territori rurali era presente un numero assai ampio di istituzioni locali. Al livello superiore si collocavano le contee (*administrative counties*), istituzioni locali che in alcuni casi ricalcavano i confini degli antichi regni anglosassoni. Le contee erano suddivise in distretti (*districts*), autorità di governo locale di dimensioni più ridotte, ma comunque maggiori rispetto a un tipico Comune francese o italiano, le quali a loro volta ricomprendevano al proprio interno svariate, e talvolta sparute, comunità di villaggio, che assumevano la forma giuridico-amministrativa di *civil parishes* (parrocchie).

Nei territori urbani, invece, le comunità urbane demograficamente più consistenti avevano ottenuto, e conservato anche nel sistema moderno, un rapporto diretto con il potere centrale: i *county boroughs*, così erano definiti, sommavano le competenze tanto del livello distrettuale quanto del livello di contea e, proprio per tale ragione, erano autonomi rispetto al *council* della contea dal cui territorio erano attornati. Allo stesso modo, le specificità dell'area della capitale, Londra, avevano portato alla messa punto di un sistema di governo locale dai tratti fortemente differenziati, che intendeva rispondere

<sup>9</sup> Secondo il giudizio di S.H. BAILEY e M. ELLIOTT, *Taking Local Government Seriously: Democracy, Autonomy and the Constitution*, in *The Cambridge Law Journal*, LXVIII, 2, 2009, pp. 436-472.

<sup>10</sup> Cfr. cap. 1, § 5.

alle esigenze di una metropoli industriale all'epoca nel pieno del suo sviluppo.

Nella prima metà del ventesimo secolo, il *local government* entrò in quella che venne definita la sua «golden age»<sup>11</sup>: progressivamente le autorità locali assorbono via via ulteriori funzioni fino a quel momento disperse in un coacervo di amministrazioni di settore<sup>12</sup>, un processo che venne portato a termine dal Local Government Act 1929 che abolì gli ultimi enti locali settoriali (le cosiddette *ad hoc authorities*) che si occupavano dell'attuazione della *Poor Law*, il sostegno agli indigenti, e affidò le loro funzioni a *county councils* e *county boroughs*<sup>13</sup>.

Inoltre, sempre in tale epoca il *local government* venne definitivamente consolidato anche da un punto di vista normativo. Poiché le disposizioni che regolavano la materia erano «*ill-arranged and often difficult to find*»<sup>14</sup>, il Parlamento di Westminster approvò il Local Government Act 1933 che codificò il diritto positivo all'epoca vigente, creando un *corpus* normativo coerente capace di offrire una base stabile al funzionamento del sistema di governo locale<sup>15</sup>.

La legge del 1933 rappresentò la base normativa del *local government* inglese per circa quarant'anni, ossia fino a quando, con l'appro-

<sup>11</sup> Come ricordano C. GAME e D. WILSON, *Local government in the United Kingdom*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2011<sup>5</sup>, p. 59, è tra la fine del diciannovesimo secolo e i primi tre decenni del ventesimo secolo che si realizzò un autentico sistema di governo locale, nel quale un insieme di *local authorities*, democraticamente legittimate e autonome rispetto al Governo centrale, forniva ai cittadini la maggior parte dei servizi pubblici. Su questa fase storica si vedano inoltre: *A Century of Municipal Progress 1835-1935*, a cura di H.J. Laski, W.I. Jennings e W.A. Robson, London, George Allen & Unwin, 1935.

<sup>12</sup> Per esempio, per effetto dell'Education Act 1902 vennero aboliti gli *ad hoc school boards*, le cui funzioni vennero conferite alle *local authorities* a carattere generale.

<sup>13</sup> Tuttavia, è interessante notare che già pochi anni dopo, nel 1934, alcune delle funzioni in precedenza di competenza del sistema di *Poor Law* vennero conferite a una nuova *ad hoc authority*: il Unemployment Assistance Board.

<sup>14</sup> J.F. GARNER e W.O. HART, *Hart's introduction to the law of local government and administration*, London, Butterworths, 1973<sup>9</sup>, p. 32.

<sup>15</sup> Ricorda J.A. CHANDLER, *Explaining local government. Local government in Britain since 1800*, Manchester, Manchester University Press, 2007, p. 153: «*the 1933 Local Government Act [...], although making no major change to the structure and procedures of the local government system, brought together many more disparate laws and precedents in forming the most defined Act relating to the constitution of the system until 1972*».

vazione del Local Government Act 1972, il sistema venne complessivamente rifondato. Dietro alla riforma globale del governo locale era centrale il problema delle aree a forte urbanizzazione: dopo decenni di progettazione istituzionale e di aggiustamenti di portata limitata alle circoscrizioni amministrative locali, la riarticolazione dell'intero governo locale intendeva rispondere primariamente alla questione urbana. Pertanto, se in Francia è stata la promozione dell'associazionismo locale la soluzione principale alla questione urbana, mentre l'intervento sulla struttura istituzionale ha interpretato il ruolo di soluzione complementare, in Inghilterra si è verificato l'esatto opposto.

Tuttavia, tale soluzione non ha prodotto un assetto stabile: fin dagli anni Ottanta, la struttura fondamentale del *local government* è stata sottoposta a ciclici rimaneggiamenti puntuali, circoscritti ad alcune aree dell'Inghilterra. Dietro queste forme di riassetto istituzionale è possibile scorgere non tanto la necessità di ritornare, ancora una volta, sulla questione urbana, quanto piuttosto di favorire risparmi di spesa nel funzionamento della macchina amministrativa locale. A prescindere da qualsiasi considerazione circa l'assetto ottimale del governo locale delle aree urbane, si è assistito alla creazione delle *unitary authorities*, per effetto della fusione verticale tra distretti e contee.

Pertanto, allo stato attuale, il *local government* inglese si articola secondo uno schema fortemente asimmetrico: a seconda dei territori possono esserci dai quattro a un solo livello di governo. Senza dimenticare la peculiarità dell'area di Londra, oggetto di una disciplina speciale<sup>16</sup>. Infatti, oltre alle *principal local authorities* create dal Local Government Act 1972 occorre sommare le *parishes* (parrocchie), tendenzialmente prive di un ruolo rilevante nel sistema<sup>17</sup> e per questo definite *non principal authorities*, nonché le autorità locali di nuova generazione, come le *combined authorities*, che nell'ultimo decennio hanno incarnato l'istituzionalizzazione del cosiddetto *city-regionalism*<sup>18</sup>.

Infine, da un punto di vista quantitativo, è oggi arrivato al suo culmine il processo di riduzione del numero delle autorità locali. Nell'intera Inghilterra è presente un numero di *local authorities*

<sup>16</sup> Cfr. cap. 3, § 5.

<sup>17</sup> Nonostante vadano emergendo indicazioni in senso contrario. Sul punto cfr. cap. 3, § 4.

<sup>18</sup> Vedi cap. 3, § 3.

estremamente limitato, soprattutto se raffrontato ai Paesi di derivazione francese. Nel complesso, le autorità locali principali sono 339<sup>19</sup>, suddivise in svariate categorie: 25 *county councils* e 188 *district councils* a carattere non metropolitano, 56 *unitary authorities*, 36 *metropolitan district councils*, 32 *London boroughs*, alle quali si sommano le autorità *sui generis* come la City of London Corporation e il Council of the Isles of Scilly. Il quadro è completato dalle autorità di nuova generazione destinate specificatamente al governo delle aree urbane maggiori, ossia la Greater London Authority e le 10 *combined authorities*, nonché dalla permanenza di un numero elevato (circa 10 mila) di *parishes*.

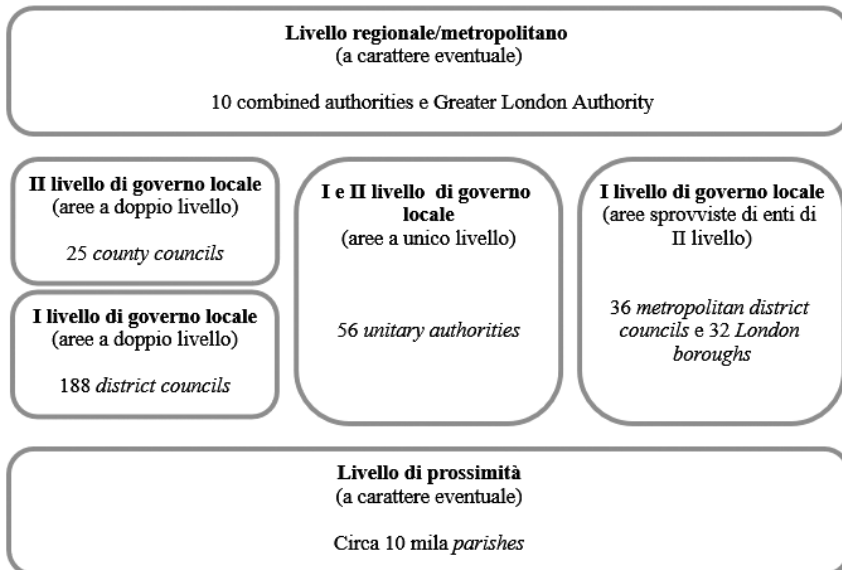


Figura 3 - La struttura attuale del *local government* in Inghilterra

2. *La riarticolazione del local government come soluzione principale alla questione urbana.* – 2.1. *La questione urbana al momento della rifondazione del sistema locale: il Local Government Act 1972.* – Nel periodo immediatamente successivo alla seconda guerra mondiale iniziò una fase storica di declino del governo locale nel-

<sup>19</sup> Fonte: M. SANDFORD, *Local government in England: structures*, House of Commons, Briefing Paper, 07104, 20 novembre 2020.

le dinamiche politiche e amministrative. La costruzione del *welfare state* da parte del governo laburista di Clement Attlee, ispirato dal celebre *Beveridge Report* del 1942, avvenne per larga misura a scapito delle *local authorities*. Alcune tra le tradizionali competenze esercitate dal governo locale vennero infatti trasferite a enti pubblici nazionali di espressione governativa, come per esempio il *National Health Service* (NHS). Questo risultato era stato determinato, tra le altre cose, dalla percepita inadeguatezza dell'assetto istituzionale del governo locale. Nonostante il sistema locale contemporaneo si fosse consolidato nei suoi elementi fondamentali soltanto mezzo secolo prima, e nonostante i continui aggiustamenti dei decenni precedenti volti a tenere conto dello sviluppo urbanistico, le strutture istituzionali erano considerate ormai obsolete e bisognose di un intervento manutentivo, soprattutto nelle aree a forte concentrazione urbana.

Era opinione comune che «*something had to be done about the local government system*»<sup>20</sup>. Si riteneva che l'elevato numero di autorità locali esistenti provocasse un'eccessiva parcellizzazione della macchina istituzionale locale: un buon numero di *local authorities* insisteva su un territorio non sufficientemente esteso, il che aveva dei riflessi negativi sull'efficienza e sull'efficacia dell'esercizio delle competenze amministrative. Inoltre, anche le autorità locali contraddistinte da sufficiente estensione territoriale presentavano delle criticità di ordine amministrativo, poiché le loro circoscrizioni erano ormai disallineate rispetto alla reale conformazione delle comunità locali, stravolta dallo sviluppo urbano dei decenni precedenti.

Nel 1966, il Governo guidato dal laburista Harold Wilson rispose a tali criticità con la nomina di una *royal commission* – conosciuta come Redcliffe-Maud Commission dal nome del suo presidente – alla quale venne affidato il compito di formulare delle raccomandazioni in vista di una riforma complessiva del *local government*. Dopo un lavoro di ricerca durato circa tre anni, la commissione pubblicò un corposo rapporto finale che tratteggiava una riforma complessiva del *local government*<sup>21</sup>.

<sup>20</sup> Nelle parole di A. ALEXANDER, *Structure, Centralization and the Position of Local Government*, in *Half a Century of Municipal Decline 1935-1985*, a cura di M. Loughlin, M.D. Gelfand e K. Young, London, George Allen & Unwin, 1985, p. 63.

<sup>21</sup> ROYAL COMMISSION ON LOCAL GOVERNMENT IN ENGLAND (1966-1969), *Volume I, Report*, London, HMSO, 1969.

La Redcliffe-Maud Commission avanzò un'idea radicale: superare l'asimmetria del sistema locale, all'epoca composto da 1.210 enti tra *counties*, *county boroughs*, *non-county boroughs*, *urban districts* e *rural districts*, e rivedere radicalmente la geografia amministrativa, al fine di ridurre drasticamente il numero complessivo delle *local authorities* e di dotare i nuovi enti di circoscrizioni amministrative coerenti con lo sviluppo urbano e con la conformazione reale delle comunità locali.

Sul piano dell'organizzazione amministrativa, la novità maggiore sarebbe stata rappresentata dal consolidamento delle 1.210 *local authorities* all'epoca esistenti in 58 nuove *local authorities* unitarie, chiamate a esercitare la totalità delle funzioni locali, in precedenza distribuite tra i diversi livelli di governo. Tali *unitary authorities* avrebbero esercitato le proprie competenze all'interno di circoscrizioni amministrative rinnovate, più coerenti con la nuova fisionomia delle comunità territoriali. Nell'individuazione delle nuove aree, l'esigenza di affrontare i cambiamenti indotti dal fenomeno urbano si rivelò preminente: come affermò la commissione, infatti, le circoscrizioni delle nuove *unitary authorities* erano state tracciate al fine di formare «*satisfactory planning and transportation units whose interdependent parts should be administered together as a single whole*»<sup>22</sup>. Poiché l'applicazione di questo principio avrebbe comportato l'istituzione di autorità locali caratterizzate da territori eccessivamente ampi e popolosi, esso venne temperato dall'ulteriore esigenza di avere «*populations in the range of around 250,000 to not much more than 1,000,000, appropriate both for the effective provision of the personal services and for their democratic control*»<sup>23</sup>.

Inoltre, nelle tre aree urbane maggiori dell'Inghilterra – Merseyside *metropolitan area* (Liverpool), South East Lancashire North East Cheshire (SELNEC) *metropolitan area* (Manchester) e West Midlands *metropolitan area* (Birmingham) – venne suggerita l'articolazione del *local government* in due livelli. Il livello superiore, la *metropolitan authority*, sarebbe stato competente per le funzioni che necessitavano un esercizio unitario sull'intera area urbana, come la pianificazione urbanistica, i grandi progetti infrastrutturali e i trasporti. Le *metropolitan authorities* sarebbero state suddivise in *metropolitan districts*, ognuno

<sup>22</sup> *Ivi*, § 289.

<sup>23</sup> *Ibidem*.

con popolazione compresa tra 250 mila e 1 milione di abitanti, ai quali si intendeva riconoscere la competenza di quelle funzioni, come i servizi sociali e l'istruzione, che necessitano di essere esercitate in una posizione di maggiore prossimità con i residenti.

L'assetto locale proposto dalla Redcliffe-Maud Commission era completato dalla previsione di un inedito livello di governo formato da otto *provincial councils*. Tali *authorities* avrebbero esercitato quasi esclusivamente funzioni di programmazione e pianificazione: la competenza principale sarebbe stata rappresentata dall'approvazione del *provincial plan*, un atto di pianificazione strategica vincolante per le *metropolitan* e *unitary authorities*, le quali conservavano il monopolio delle funzioni di tipo operativo. La peculiarità principale dei *provincial councils* era data dalle modalità di legittimazione democratica: l'organo di governo degli enti sarebbe stato formato dai consiglieri delle *local authorities* dell'area, individuati attraverso un'elezione di secondo grado. Secondo la Redcliffe-Maud Commission, la scelta in favore di questo sistema elettorale si rendeva necessaria per garantire il necessario collegamento tra l'esercizio delle funzioni strategiche e delle funzioni operative.

Infine, anche nel nuovo regime sarebbe stato presente un livello di prossimità, assimilabile alle antiche *civil parishes*. Le migliaia di *authorities* assorbite all'interno delle nuove 58 *unitary authorities* sarebbero dovute sopravvivere alla riorganizzazione, seppur nella veste giuridica affievolita di *local councils*. La funzione principale di tali enti sarebbe stata di favorire la partecipazione dei cittadini, attenuando l'allontanamento verso l'alto dei centri decisionali, nonché di esercitare un numero limitato di competenze non obbligatorie<sup>24</sup>.

Il lavoro della Radcliffe-Maud Commission non venne mai tradotto in legge a causa del mutamento della maggioranza parlamentare seguito alle elezioni del 1970. Coerentemente con quanto proposto in campagna elettorale, il nuovo Governo guidato dal *Tory* Edward Heath promosse una riforma del *local government* meno innovativa, poiché esplicitamente intesa a conservare la preesistente struttura fondata su distretti e contee, rigettando quindi il principio unitario avanzato dalla Redcliffe-Maud Commission e dal governo precedente<sup>25</sup>. La riforma arrivò a compimento nel biennio successi-

<sup>24</sup> *Ivi*, § 371.

<sup>25</sup> Questa lettura è proposta da P.G. RICHARDS, *The Local Government Act 1972. Problems of Implementation*, London, George Allen & Unwin, 1975, pp. 36-37.

vo, quando il Parlamento di Westminster approvò il Local Government Act 1972.

Il Local Government Act 1972 può essere letto come un intervento profondo di razionalizzazione del sistema locale da almeno due punti di vista. In un primo senso, uniformò l'assetto istituzionale: la medesima struttura articolata in un doppio livello di governo, formato rispettivamente da *county* e *district councils*, venne applicata all'intera Inghilterra. Questo comportò l'abolizione delle tipologie di autorità locali a carattere speciale diffuse nelle aree urbane: come peraltro già proposto dalla Redcliffe-Maud Commission, *county-boroughs* e *non-county boroughs* scomparvero dalla lista delle *local authorities*, come del resto venne superata la distinzione tra *urban* e *rural districts*.

Un certo grado di differenziazione tra aree urbane e aree rurali venne conservato dal Local Government Act 1972, seppure in misura attenuata rispetto al sistema precedente. Infatti, nelle sei maggiori aree urbane del Paese al di fuori di Londra, ossia i territori centrati attorno agli insediamenti di Manchester, Liverpool, Sheffield, Newcastle, Birmingham e Leeds<sup>26</sup>, le contee e i distretti acquisivano uno *status* speciale, assumendo la veste di *metropolitan county councils* e *metropolitan district councils*. Tuttavia, il riconoscimento di tale *status* aveva una carica differenziatrice limitata: l'assetto istituzionale nelle aree urbane maggiori si distingueva esclusivamente con riguardo al riparto delle competenze amministrative tra i due livelli di governo locale. Nelle aree metropolitane, infatti, i distretti assorbivano alcune delle funzioni che, nel resto del Paese, erano di competenza della contea.

Con riguardo ai territori urbani, l'innovazione maggiore apportata dalla riforma del 1972 non riguarda tanto la creazione delle contee metropolitane, per ampi tratti analoghe alle contee ordinarie, quanto piuttosto la fine della separazione tra gli insediamenti urbani maggiori e i territori circostanti sottoposti alla loro influenza economico-sociale. Infatti, per effetto dell'abolizione dei *county boroughs*, le antiche comunità urbane che da secoli beneficiavano di istituzioni autonome rispetto alle contee a carattere prevalentemente rurale per-

<sup>26</sup> Più precisamente, la legge (LGA 1972, Sc. 1, Par. I) assegnava a tali territori i nomi di: Greater Manchester, Merseyside, South Yorkshire, Tyne and Wear, West Midlands e West Yorkshire.



sero tale *status* di autonomia, finendo per essere subordinate a una contea per la prima volta dopo secoli<sup>27</sup>.

Infine, ancora una volta in consonanza con le raccomandazioni della Redcliffe-Maud Commission venne conservato il livello istituzionale di prossimità, formato dalle parrocchie<sup>28</sup>. Queste conservavano i loro caratteri tradizionali, non essendo previsto che assumesero delle funzioni di rilievo. Proprio per questo vennero definite *non-principal authorities* per distinguerle dal binomio *county/district*, definiti espressamente dalla legge *principal councils*.

La semplificazione qualitativa prodotta dall'intervento sulle categorie delle *local authorities* fu accompagnata da una contestuale semplificazione quantitativa, esito dalla drastica riduzione del numero complessivo di enti di governo locale. Al momento del perfezionamento del processo di riforma, i preesistenti 1.086 enti di primo livello (ossia 227 *non-county borough*, 449 *urban districts* e 410 *rural districts*) vennero sostituiti da 296 distretti, di cui 36 erano *metropolitan districts*, mentre le preesistenti 45 *administrative counties* e i 79 *county-boroughs* a carattere unitario vennero complessivamente riorganizzati in 46 nuovi *county councils* (6 dei quali acquisivano lo *status* di *metropolitan county council*). Nel giro di qualche anno, quindi, un sistema in precedenza composto da 1.210 autorità di governo locale venne riarticolato in sole 342 *local authorities* che, assieme al Greater London Council e ai 32 *London boroughs* istituiti nel 1963, nonché all'antica City of London Corporation, formavano la nuova struttura del *local government* inglese.

Il Local Government Act 1972 ha proceduto alla nuova suddivisione del territorio inglese in contee, individuando in via diretta le circoscrizioni territoriali tanto delle *counties* ordinarie quanto delle *metropolitan counties*. Lo stesso schema è seguito per i 36 *metropolitan districts*, il cui territorio di competenza è stato anche in questo caso tracciato direttamente dal Parlamento.

Con riguardo ai distretti presenti nelle aree non metropolitane, invece, il Local Government Act 1972 prevedeva una procedura differente. La legge non determinava né i confini, né il numero com-

<sup>27</sup> Sottolinea questo aspetto S. LEACH, *Reorganisation, Reorganisation, Reorganisation: A Critical Analysis of the Sequence of Local Government Reorganisation Initiatives 1979-2008*, in *Local Government Studies*, XXXV, 1, 2009, pp. 61-74.

<sup>28</sup> Cfr. cap 3, § 4.1.

pllessivo e né tantomeno le denominazioni dei distretti ordinari, ma assegnava questo compito al Ministro (*Secretary*) competente per il governo locale. Il *Secretary*, tuttavia, poteva adottare l'atto istitutivo (che presentava la veste giuridica di *statutory instrument*<sup>29</sup>) dei nuovi distretti, soltanto dopo aver acquisito le raccomandazioni (non vincolanti) della neoistituita Local Government Boundary Commission for England (LGBCE), una commissione di nomina governativa.

Nello svolgimento della propria attività istruttoria, la commissione era sottoposta al potere di direttiva del ministro, esercitato dal Secretary of State for the Environment con l'approvazione di apposite linee guida<sup>30</sup> che la LGBCE avrebbe dovuto seguire nel formulare la suddivisione del territorio in distretti. Le linee guida prevedevano che, in linea di principio, la popolazione di ciascun distretto avrebbe dovuto essere compresa tra 75 mila e 100 mila residenti. Nelle zone a debole densità insediativa poteva essere raccomandata l'istituzione di distretti con popolazione inferiore a tali soglie, fermo restando il rispetto della soglia minima di 40 mila residenti. Inoltre, un secondo criterio richiedeva che i nuovi confini amministrativi dovessero essere compatibili con le aree urbane intese in senso morfologico: gli insediamenti urbani dovevano essere ricompresi all'interno di un unico distretto, scongiurando quindi ipotesi di parcellizzazione amministrativa dei tessuti urbanizzati. Questo criterio era temperato dalla necessità di conservare, ove possibile, i confini amministrativi delle *local authorities* abolite, punto di partenza per la definizione dei nuovi distretti.

Il contenuto delle linee guida dimostra come alla base della ridefinizione complessiva della geografia amministrativa locale l'esigenza di fronteggiare la questione urbana fosse ben presente. I perimetri dei nuovi *district councils* avrebbero dovuto garantire l'integrazione amministrativa delle aree urbane che, come dimostrano i lavori della Redcliffe-Maud Commission, era considerata un'operazione non più rinviabile.

Passando al tema delle funzioni amministrative, il primo elemento che emerge è dato dal mancato conferimento, da parte del potere centrale, di nuove competenze a favore del governo locale. In altri

<sup>29</sup> Ossia una fonte normativa di rango secondario rispetto agli *Acts of Parliament* e a carattere delegato. Sul punto si veda D. FELDMAN, *Oxford Principles of English Law. English Public Law*, Oxford, Oxford University Press, 2009, pp. 103-104.

<sup>30</sup> Linee guida contenute in DEPARTMENT OF THE ENVIRONMENT, *circular*, 58/71.

termini, il Local Government Act 1972 non conteneva nessuna norma intesa a devolvere nuovi poteri e competenze al governo locale, limitandosi a riorganizzare la titolarità delle funzioni già in precedenza riconosciute alle autorità locali preesistenti.

Il Local Government Act 1972 conteneva numerose disposizioni dedicate alla distribuzione delle competenze tra i due nuovi livelli di governo locale<sup>31</sup>. Pianificazione urbanistica, edilizia, sanità, traffico, trasporti, servizio idrico, protezione civile, ordine pubblico, istruzione e assistenza sociale sono soltanto alcuni dei tradizionali settori di intervento delle autorità locali nei quali il Local Government Act 1972 ha introdotto una nuova ripartizione delle competenze tra contee e distretti. Infatti, per ogni singola competenza, la legge emendava la legislazione di settore, riallocando in maniera compiuta la competenza all'esercizio delle funzioni amministrative.

La *ratio* dietro alla ripartizione delle competenze tra i due livelli di governo locale era piuttosto esplicita: garantire l'efficienza e l'efficacia dell'esercizio delle competenze attraverso la generazione di economie di scala, soprattutto nel settore dei servizi pubblici, anche quando questo comportava l'allontanamento dei centri decisionali dalle comunità locali. Sono state quindi le considerazioni circa il buon andamento degli apparati amministrativi ad aver determinato, in misura prevalente, la nuova distribuzione delle responsabilità del governo locale<sup>32</sup>.

Come già anticipato, è nel riparto delle funzioni amministrative che si concretizza la specialità delle *metropolitan counties* rispetto alla generalità delle autorità locali. Nelle aree urbane maggiori, infatti, la contea non esercita alcuna competenza in materia di istruzione, biblioteche e servizi sociali, funzioni conferite invece ai singoli distretti metropolitani. Allo stesso tempo, le competenze in materia di trasporto pubblico vengono attratte, nelle aree urbane maggiori, dalle contee, essendo più forte l'esigenza dell'esercizio unitario della funzione.

2.2. *L'avvento delle unitary authorities: un passo indietro nella risoluzione della questione urbana?* – Nei decenni successivi alla sua approvazione, il Local Government Act 1972 ha rappresentato la pie-

<sup>31</sup> A questo aspetto della riforma era dedicate l'intera parte IX del LGA 1972, che comprendeva ben 36 articoli (*sections*).

<sup>32</sup> Sul punto P.G. RICHARDS, *The Local Government Act 1972*, cit., pp. 66-68.

tra angolare del sistema locale inglese<sup>33</sup> e, per molti aspetti, tale legge continua a dettare l'ossatura normativa del *local government*. Con riguardo all'aspetto istituzionale-organizzativo, tuttavia, l'impianto della riforma del 1972 è stato progressivamente superato da ulteriori interventi normativi puntuali, approvati nel corso dei decenni successivi.

Dapprima con l'abolizione dei *metropolitan county councils* nel 1985 e, in seguito, con ciclici interventi di riassetto istituzionale circoscritti ad alcune zone specifiche, il principio del governo locale a doppio livello sul quale si fondava il Local Government Act 1972 è stato via via superato. Infatti, in alcune aree dell'Inghilterra le competenze sono state concentrate in un unico livello di governo: in alcune zone è il *county council* a esercitare oggi le competenze dei distretti, mentre in altre zone avviene il contrario, con l'acquisizione da parte dei *district councils* delle funzioni della contea. Le istituzioni locali esito di questo processo di riassetto vengono definite *unitary authorities* perché rappresentano l'unico livello di governo locale in un dato territorio, che instaura quindi un rapporto diretto con il potere centrale.

Occorre sottolineare, tuttavia, che le *unitary authorities* non rappresentano una categoria giuridica unitaria né per modalità di introduzione né per disciplina legislativa di riferimento. Dal punto di vista formale, le *unitary authorities* sono *principal authorities* (contea o distretto) che, a seguito di una revisione della struttura del governo locale, risultano essere le uniche *principal authorities* in una data circoscrizione amministrativa. Di conseguenza non devono essere considerate una categoria autonoma di *principal authorities*, come invece avviene in Francia con le *collectivités territoriales à statut particulier*, costituendo piuttosto una tipologia di *county* o *district council*<sup>34</sup>.

L'avvento delle *unitary authorities* è il risultato di quattro differenti cicli di riforma. La prima generazione di *unitary authorities* coincide con i *metropolitan districts* che, per effetto dell'abolizione dei *metropolitan county councils* nel 1985, sono rimaste le uniche istituzioni

<sup>33</sup> Come affermato in giurisprudenza: «*The Local Government Act 1972 is [...] the modern successor of a series of major statutes giving life and legitimacy to local government in England and Wales. The 1972 Act, with its satellite primary and delegated legislation, continues and develops a historical system of local representative democracy*», R. v Flintshire CC Ex p. Armstrong-Braun [2001] EWCA Civ. 345 (§ 52).

<sup>34</sup> Secondo l'opinione di M. SANDFORD, *Unitary local government*, House of Commons, Briefing Paper, 09056, 20 novembre 2020, p. 6.

locali presenti nelle aree urbane maggiori. La seconda generazione è rappresentata dalle 46 *unitary authorities* costituite, tra il 1995 e il 1998, a seguito dell'approvazione del Local Government Act 1992. La terza generazione è rappresentata, invece, dalle nove *unitary authorities* istituite nel 2009, sulla base delle disposizioni contenute nel Local Government and Public Involvement in Health Act 2007. Infine, nel corso degli ultimi anni si è imposto un quarto ciclo: tra il 2019 e il 2021 hanno visto la luce sei nuove *unitary authorities*.

Le riorganizzazioni maggiori che hanno scandito i decenni successivi al Local Government Act 1972 sono state accompagnate da un'intensa attività di aggiustamento dell'assetto istituzionale locale. Fin dall'approvazione del Local Government Act 1972, infatti, alla Local Government Boundary Commission per England, diverse volte riformata dal Parlamento, è assegnato il compito di curare la manutenzione ordinaria della struttura del *local government*. Di fianco alle riorganizzazioni straordinarie, quindi, si sono avute innumerevoli riorganizzazioni ordinarie, soprattutto al livello degli enti di prossimità, le *parishes*. Come dimostrano i resoconti annuali pubblicati<sup>35</sup>, la struttura del *local government* inglese continua a presentare un carattere estremamente malleabile, che permette alle strutture del governo locale di adeguarsi al mutare dei territori e delle comunità locali.

L'evoluzione della struttura istituzionale del *local government* successiva alla riforma del 1972 denota l'attenuamento della spinta propulsiva della questione urbana quale fattore di evoluzione istituzionale. La diffusione delle *unitary authorities* nel corso degli ultimi decenni ha riposto, in misura maggiore, all'esigenza di ridurre i costi di funzionamento della macchina amministrativa locale attraverso la realizzazione di economie di scala derivanti, secondo il Governo, dall'ulteriore accorpamento, verticale e talvolta orizzontale, tra *local authorities*. Fortemente criticata dai commentatori, che leggevano nelle ristrutturazioni istituzionali nient'altro che una forma di accentrimento politico e amministrativo, tale politica ha reso oggi il *local government* inglese assai asimmetrico al suo interno, rendendo vano il tentativo di razionalizzazione promosso dalla riforma del 1972.

Peraltro, in qualche caso, la creazione delle *unitary authorities* ha rappresentato un passo indietro nel percorso di costruzione di un go-

<sup>35</sup> Si vedano a tal proposito i *Bulletins of changes to local authority arrangements, areas and names in England* pubblicati in [www.lgbce.org.uk](http://www.lgbce.org.uk).

verno delle aree urbane. L'abolizione delle contee metropolitane nel 1985, così come le *unitary authorities* del periodo 1995-1998, hanno messo a repentaglio la ricomposizione territoriale attuata nel 1972, provocando la riemersione della frammentazione amministrativa all'interno delle aree urbane. Questa lettura è dimostrata dal fatto che la sperimentazione delle forme associative a carattere urbano, come le *combined authorities*, è avvenuta proprio nei territori interessati dalla creazione delle *unitary authorities* nei decenni precedenti.

È significativa, a tal proposito, la vicenda dell'abolizione dei *metropolitan county councils* avvenuta nel 1985. Con l'approvazione del Local Government Act 1985 i sei *metropolitan county councils* istituiti nel 1972 e il Greater London Council (GLC) hanno cessato di esistere e, di conseguenza, i *metropolitan districts* hanno acquisito lo *status* di *unitary authority*, essendo rimasti l'unico livello di governo locale nelle aree metropolitane inglesi.

Le ragioni che hanno portato ad abolire le autorità di governo delle maggiori aree urbane dell'Inghilterra sono oggetto di discussione nel dibattito scientifico. Per la maggioranza parlamentare, l'abolizione delle contee metropolitane e del GLC era giustificata in primo luogo da ragioni di ordine economico e finanziario: poiché nelle aree urbane maggiori erano i distretti a esercitare in misura maggiore le funzioni pubbliche, o nel caso di Londra i 32 *London boroughs*, i *metropolitan county councils* e il Greater London Council erano considerati un livello di governo inutile, fonte di sprechi e inefficienze. Nel dibattito scientifico, invece, è emerso come la proposta di abolizione degli enti metropolitani fosse motivata anche da ragioni legate alla dialettica partitica. Roccaforti elettorali del partito laburista, i consigli delle contee metropolitane e della *Greater London* avevano nel corso degli anni precedenti portato avanti delle politiche diametralmente opposte all'agenda del Governo Thatcher all'epoca in carica. È plausibile ritenere, quindi, che questo elemento abbia rappresentato l'argomento decisivo in favore dell'abolizione degli enti<sup>36</sup>, piuttosto che l'esigenza di rivedere l'organizzazione del *local government* nei territori urbani.

<sup>36</sup> Secondo il giudizio di M. KÖSECIK e N. KAPUCU, *Conservative Reform of Metropolitan Counties: Abolition of the GLC and MCCs in Retrospect*, in *Contemporary British History*, XVII, 2003, pp. 71-94. Seppur in termini meno netti, l'importanza dell'elemento della dialettica partitica nella scelta in favore dell'abolizio-

Questa lettura trova conferma nel fatto che, nel procedere alla riallocazione delle funzioni, la riforma del 1985 abbia previsto che per alcune funzioni fosse mantenuto un esercizio unitario anche a seguito dell'abolizione delle contee metropolitane. Alcune funzioni amministrative come l'ordine pubblico, il trasporto pubblico locale e la protezione civile vennero infatti attribuite a delle *joint authorities*, enti associativi dotati di autonoma personalità giuridica formati dagli stessi *metropolitan districts*. In ciascuna area urbana, quindi, l'esercizio delle funzioni delle contee metropolitane venne affidato a una pluralità di enti associativi settoriali: *Police Authorities*, *Fire and Civil Defence Authorities*, e *Passenger Transport Authorities* completavano l'assetto del *local government* nelle maggiori aree urbane. Altre funzioni delle contee vennero attribuite ai *metropolitan districts*: con riguardo alla viabilità, al servizio rifiuti, alla pianificazione urbanistica i distretti beneficiarono dell'abolizione dell'autorità di livello superiore.

Tuttavia, anche con riguardo alle funzioni allocate in capo ai singoli distretti il Local Government Act 1985 incentivava il loro esercizio attraverso formule di tipo cooperativo. Venne infatti previsto che in ciascuna area metropolitana i *districts* costituissero dei *joint committees*, moduli associativi che, a differenza delle già citate *joint authorities*, non beneficiavano di autonoma personalità giuridica.

Dal quadro appena delineato emerge come l'abolizione dei *metropolitan county councils* non avesse fatto venir meno l'esigenza che alcune funzioni, su tutte quelle nel settore del trasporto pubblico, venissero esercitate in maniera unitaria sull'intera area urbana, affidate appunto ai *joint boards* e ai *joint committees*. Questo elemento ha confermato la lettura di quei commentatori che vedevano nell'abolizione delle contee metropolitane una scelta in primo luogo politico-partitica che, lontana dall'aver razionalizzato la struttura istituzionale a doppio livello, ha avuto come conseguenza principale la riduzione degli spazi per la partecipazione democratica al governo delle aree urbane maggiori<sup>37</sup>.

A distanza di qualche anno dalla riforma del 1985, la questione dell'assetto del governo locale in Inghilterra tornò al centro del di-

ne è un elemento generalmente accettato nel dibattito scientifico, sul punto cfr. H. ATKINSON e S. WILKS-HEEG, *Local Government from Thatcher to Blair. The Politics of Creative Autonomy*, Cambridge, Polity Press, 2000, pp. 107-109.

<sup>37</sup> Come sottolinea M. LOUGHLIN, *Legality and Locality*, cit., pp. 118-119.

battito. Il Governo intendeva promuovere la riorganizzazione dei sistemi locali dell'intero Regno Unito secondo lo schema dell'unico livello di governo, così come era stato proposto dalla Redcliffe-Maud Commission alla fine degli anni Sessanta<sup>38</sup>. Con riguardo al Galles e alla Scozia, il principio del governo locale monolivello trovò attuazione con l'approvazione, da parte del Parlamento di Westminster, del Local Government (Wales) Act 1994 e del Local Government etc. (Scotland) Act 1994. In virtù di tali riforme, 21 *unitary authorities* in Galles e 28 *unitary authorities* in Scozia rappresentavano le uniche autorità di governo locale nelle due *Home Nations*.

In Inghilterra, invece, la riforma non portò a una rifondazione complessiva del sistema locale, decisa in via diretta dal Parlamento. Con l'approvazione del Local Government Act 1992 venne istituita la Local Government Commission for England (LGCE), un organismo che sostituiva la già menzionata Local Government Boundary Commission for England creata dal Local Government Act 1972. Sulla base del rinnovato quadro giuridico, il processo di revisione dell'assetto istituzionale del governo locale inglese impegnò la LGCE per quattro anni, dal 1992 al 1996.

Al termine del processo di revisione furono istituite 46 *unitary authorities*. La complessiva ristrutturazione del sistema locale in un unico livello di governo non venne, quindi, portata a compimento. Con il risultato che, a seguito delle riorganizzazioni circoscritte ad alcune specifiche aree dell'Inghilterra, il *local government* aveva assunto una fisionomia analoga a quella esistente prima della riforma del 1972. Questo dato era evidente soprattutto nelle aree urbane, dove i distretti avevano riconquistato una piena autonomia rispetto alla contea che li attorniava. Infatti, alcuni tra i distretti a carattere prevalentemente urbano assorbitono le competenze dei rispettivi *county councils*, realizzando quindi una forma di secessione rispetto all'ente di livello superiore. I maggiori centri urbani presenti all'interno di alcune contee costituivano, pertanto, delle vere e proprie

<sup>38</sup> Per una ricostruzione del dibattito dell'epoca si vedano R.J. JOHNSTON e C.J. PATTIE, *Local Government in Local Governance: the 1994-95 Restructuring of Local Government in England*, in *International Journal of Urban and Regional Research*, XX, 1996, pp. 671-696; nonché R.J. JOHNSTON, C.J. PATTIE e D.J. ROSSITER, *The Organic or the Arithmetic: Independent Commissions and the Redrawing of the UK's Administrative Maps*, in *Regional Studies*, XXXI, 1997, pp. 337-349.



isole amministrative, autonome rispetto alle aree meno urbanizzate del territorio.

Lo *status* di *unitary authority* venne garantito a un buon numero di *district councils* espressione di centri urbani di taglia medio-grande: Brighton, Bournemouth, Darlington, Derby, Hove<sup>39</sup>, Leicester, Luton, Middlesbrough, Milton Keynes, Nottingham, Peterborough, Poole, Portsmouth, Rutland, Plymouth, Southampton, Torbay, York sono tra i distretti che hanno acquisito piena autonomia dai rispettivi *county councils*.

A ben vedere, questa soluzione coincide con un ritorno alla situazione antecedente alla riforma del 1972, quando gli antichi *county boroughs* rappresentavano l'unica istituzione di governo locale dei centri urbani maggiori, privi di qualsivoglia legame amministrativo con il territorio rurale circostante nonostante le forti interdipendenze generate dallo sviluppo urbano. La riforma dei primi anni Novanta rappresenta, quindi, un'inversione rispetto alla traiettoria evolutiva dei decenni precedenti strettamente legata alla necessità di affrontare la questione urbana. Come è stato sottolineato dai commentatori, infatti, «[m]any of the boundaries of the new unitaries do not reflect the "real" or "functional" town. The scene is therefore set for a return to the pre-1974 squabbles between county boroughs and their neighbours without adequate means for these disputes to be resolved»<sup>40</sup>.

A circa dieci anni dalla conclusione del processo di revisione dell'assetto istituzionale del *local government* inglese, il Governo guidato dal laburista Tony Blair affrontò la questione con un rinnovato slancio. Con la pubblicazione di un *white paper*<sup>41</sup> venne avviato un complessivo processo di riforma del sistema locale nel quale il tema dell'assetto istituzionale trovava ampio spazio: ancora una volta, tra le priorità fissate dal Governo rientrava il superamento della struttura a doppio livello di governo locale.

Nell'ottobre del 2007 entrò in vigore il Local Government and Pu-

<sup>39</sup> Con riguardo ai *district councils* di Brighton e Hove l'acquisizione dello *status* di *unitary authority* venne accompagnato da una fusione di tipo orizzontale, che diede vita alla nuova autorità locale di Brighton and Hove City Council.

<sup>40</sup> Così H. DAVIS, *Reviewing the review*, in *Local Government Studies*, XXIII, 1997, pp. 5-17.

<sup>41</sup> DEPARTMENT OF COMMUNITIES AND LOCAL GOVERNMENT, *Strong and Prosperous Communities. The Local Government White Paper*, 2006.

blic Involvement in Health Act 2007 (LGPIHA 2007), la legge chiamata a garantire una base normativa al processo di riassetto istituzionale locale. Sulla base di tale disciplina vennero istituite nove ulteriori *unitary authorities* che, anche questa volta, realizzavano modelli tra loro alternativi. Poiché le maggiori aree urbane erano state interessate dai due precedenti cicli di riassetto istituzionale, in questa fase sono soprattutto le aree meno densamente popolate a vedere trasformata la struttura del *local government*. Questo dato si riflette sulla tipologia di *unitary authorities* istituite: cinque tra queste sono infatti rappresentate da dei *county councils* (Cornwall, Durham, Northumberland, Shropshire, Wiltshire) che hanno incorporato i *district councils* presenti nell'area, realizzando quindi un robusto consolidamento del governo locale. Soltanto in due ipotesi, invece, è avvenuto l'opposto, con l'attribuzione delle funzioni dei *councils* di Cheshire e Bedfordshire ai distretti presenti nei rispettivi territori, con l'abolizione delle due contee.

La conclusione del terzo ciclo di istituzione delle *unitary authorities* ha coinciso con un mutamento delle priorità governative riguardanti l'assetto strutturale del governo locale. Al momento del cambio della maggioranza governativa, con la nomina nel 2010 del Governo di coalizione guidato dal conservatore David Cameron, la politica della ristrutturazione del *local government* pareva essere uscita dall'ordine delle priorità. Un indice del mutamento della politica governativa è offerto dalla recezione delle raccomandazioni contenute nell'influente rapporto *No Stone Left Unturned* curato nel 2012 da Lord Heseltine su mandato dello stesso Governo. Al fine di stimolare la crescita economica, raccomandava Lord Heseltine, era centrale l'esigenza di rafforzare le competenze del governo locale, favorendo una robusta decentralizzazione di compiti e risorse, soprattutto a favore delle aree urbane. Se questa visione sarà capace di strutturare le politiche governative degli anni seguenti, la raccomandazione di consolidare l'intero sistema locale in un unico livello di governo<sup>42</sup> sarà una tra le poche a non essere accolta dal Governo<sup>43</sup>.

Sulla scia del rapporto Heseltine, l'attenzione del Governo è tornata a rivolgersi alle strutture di governo locale delle aree urba-

<sup>42</sup> LORD HESELTINE, *No Stone Unturned in Pursuit of Growth*, ottobre 2012, raccomandazione n. 11.

<sup>43</sup> HM TRASURY, DEPARTMENT FOR BUSINESS, INNOVATION AND SKILLS, *Government's response to the Heseltine review*, London, HMSO, 2013, § 2.45.

ne maggiori, le prime a essere investite dal riassetto istituzionale nel 1985 e nel 1992-1998. L'esigenza di colmare il vuoto prodotto dall'abolizione dei *metropolitan county councils*, nonché la volontà di dotare le aree urbane funzionali di apposite istituzioni di governo locale, hanno spinto il Governo a innovare l'organizzazione del *local government* inglese attraverso la costituzione delle *combined authorities*, enti *sui generis* che presentano dei caratteri giuridico-istituzionali ibridi, gemmazione del modello della Greater London Authority. Pertanto, come si vedrà nel prossimo paragrafo, nell'ultimo decennio la questione urbana ha stimolato uno sviluppo della cooperazione locale, piuttosto che innescare, come nella tradizione del governo locale inglese, un'ulteriore revisione della struttura istituzionale di base.

Questo non ha escluso, tuttavia, un ruolo (circoscritto) per gli interventi di ristrutturazione istituzionale. Infatti, in parallelo al processo di costituzione delle *city-regions*, il Governo è tornato per la quarta volta in quattro decenni a promuovere l'integrazione verticale di contee e distretti, talvolta in territori già interessati dai precedenti cicli di creazione di *unitary authorities*.

A partire dal 2015, infatti, il Governo ha rivalutato l'iniziale rifiuto alla raccomandazione di Lord Heseltine di promuovere il definitivo consolidamento del sistema locale in un unico livello di governo<sup>44</sup>, aprendo la strada a parziali e circoscritti interventi sulla struttura del *local government*. In ogni caso, occorre sottolineare che le *unitary authorities* che hanno visto la luce tra il 2019 e il 2021 non si inseriscono in una politica di ampio respiro, come invece avvenuto nei precedenti cicli, ma sono legati talvolta alle iniziative locali, talaltra strettamente motivate dalle contingenze del momento – come dimostra la riorganizzazione che ha coinvolto le *local authorities* del Northamptonshire per affrontare il loro stato di dissesto finanziario.

Su iniziativa delle *local authorities* è stata introdotta una riorganizzazione complessiva del governo locale nella contea del Dorset e nel Buckinghamshire. Nel primo caso, le già esistenti *unitary authorities* di Bournemouth e Poole, nonché il distretto di Christchurch, hanno dato vita a una nuova *unitary authority* a carattere prettamente urbano. Nella parte restante del territorio della contea, invece, è stata

<sup>44</sup> Sul punto si veda la ricostruzione di M. SANDFORD, *Unitary local government*, cit., pp. 8-10.

istituita una *unitary authority* a carattere prevalentemente rurale, che consolida sia il *county council* che i cinque preesistenti *district councils* dell'area. In maniera analoga, nel Buckinghamshire è stato introdotto un consolidamento delle strutture di governo locale dell'area meno urbanizzata del territorio, attraverso la fusione sia orizzontale che verticale dei *district councils* di Aylesbury Vale, Chiltern, South Bucks e Wycombe assieme al Buckinghamshire County Council.

3. *Il city-regionalism: la nuova frontiera del local government in Inghilterra.* – 3.1. *La genesi del modello della combined authority (2009-2014).* – L'esigenza di adattare le strutture di governo locale al fenomeno urbano ha intersecato, nel corso degli ultimi decenni, il problema della regionalizzazione del territorio inglese. Infatti, l'avvento delle *mayoral combined authorities*, le autorità locali di ultima generazione destinate specificatamente alle aree urbane, risponde soltanto in maniera parziale al bisogno di colmare il vuoto lasciato dall'abolizione dei *metropolitan county councils*. Allo stesso tempo, tale operazione ha rappresentato un tentativo di costruire un livello regionale per l'Inghilterra, esigenza ancor più pressante a seguito del progressivo rafforzamento dei *devolved governments* di Scozia, Galles e Irlanda del Nord.

L'attuale conformazione del governo locale delle aree urbane maggiori in Inghilterra è direttamente influenzata dal fallimento del progetto di regionalizzazione promosso dal Governo Blair all'inizio del ventunesimo secolo. Nel progetto iniziale della *devolution*, infatti, il riassetto della struttura costituzionale del Regno Unito avrebbe dovuto riguardare anche il territorio inglese: l'istituzione di governi e parlamenti nazionali in Scozia, Galles e Irlanda del Nord, nonché la costruzione di un'autorità di governo per l'area urbana di Londra, avrebbe dovuto essere accompagnata dalla creazione di otto *regional governments* nel resto dell'Inghilterra.

Alla prova dei fatti il progetto regionalista si rivelò essere un fallimento. Il primo (e unico) referendum, organizzato per sottoporre all'approvazione dei cittadini la costituzione della *North East Region* restituì un risultato talmente contrario all'istituzione dell'assemblea regionale<sup>45</sup> da portare il Governo ad abbandonare del tutto il progetto di regionalizzazione.

<sup>45</sup> I contrari furono il 77,9%, con un'affluenza degli elettori pari al 47,7% degli aventi diritto.

Il fallimento del progetto di costruzione di un omogeneo livello di governo regionale ha portato a un repentino mutamento nelle politiche governative. Progressivamente ha preso quota l'idea di rendere le *city-regions*, un concetto approssimativamente assimilabile a quello di *functional urban area*, le principali suddivisioni sub-nazionali dell'Inghilterra. Considerate un propulsore per la crescita economica dell'intero Paese, le maggiori aree urbane inglesi hanno ottenuto un crescente spazio nella politica economica del Governo guidato dal laburista Gordon Brown nel periodo 2007-2010<sup>46</sup>. In un contesto di rinnovato interesse per le politiche urbane, il problema dell'assetto istituzionale delle *city-regions* inglesi riacquistava rilevanza: la questione urbana riprese a dar forma all'evoluzione giuridico-istituzionale del *local government* inglese.

In questa fase storica, tuttavia, non è un'ennesima revisione della struttura fondamentale del *local government* a essere designata quale soluzione per la questione urbana: le politiche del Governo britannico miravano piuttosto alla strutturazione di «*soft spaces of governance*»<sup>47</sup> all'interno delle *city-regions*, attraverso il ricorso a strumenti giuridico-istituzionali di tipo associativo. Inizialmente in assenza di una specifica base normativa, il Governo favorì la sperimentazione di moduli di cooperazione politico-amministrativa a carattere flessibile e volontario come i *Local Area Agreements* (LAA), accordi tra una singola *local authority* e le varie amministrazioni settoriali radicate in una data area<sup>48</sup>. Sulla base di questa esperienza, il Governo promosse inoltre i *Multi Area Agreements* (MAA): un'ulteriore formula associativa designata a favorire la cooperazione tra una pluralità di *local authorities*<sup>49</sup>. Nelle intenzioni del Governo, i MAA avrebbero dovuto

<sup>46</sup> Per un'analisi delle politiche del Governo Brown in materia di *city-regionalism* si rinvia a: J. HARRISON, *Life after Regions? The Evolution of City-regionalism in England*, in *Regional Studies*, XLVI, 2012, pp. 1243-1259.

<sup>47</sup> Così I. DEAS e L. PUGALIS, *Regionalism in the UK: recent trajectories and future prospects*, Association of European Regions, 2014, p. 22.

<sup>48</sup> I LAA erano disciplinati dal Local Government and Public Involvement in Health Act 2007, ss. 103-118.

<sup>49</sup> Inizialmente stipulati in assenza di una specifica previsione da parte del diritto positivo, i MAA sono stati in seguito disciplinati dal Local Democracy, Economic Development and Construction Act 2009, ss. 121-137. Da un punto di vista tecnico-giuridico, «[a] multi-area agreement is a document that covers an area for which there are two or more local authorities and specifies improvement targets for that

rispondere, in primo luogo, alle esigenze delle *city-regions*, permettendo di dotare le ampie aree urbane funzionali che travalicano i confini amministrativi delle *local authorities* tradizionali di un meccanismo, seppur scarsamente strutturato, di coordinamento dell'azione locale<sup>50</sup>.

In seguito alla prima fase di sperimentazione<sup>51</sup>, il Governo promosse l'ulteriore sviluppo dei *Multi Area Agreements* che, nelle aree di Greater Manchester e di Leeds, avrebbero dovuto assumere una veste giuridica più strutturata, dando vita a delle *statutory city-regions* a carattere permanente<sup>52</sup>. Nelle intenzioni del Governo Brown, infatti, le *local authorities* che avevano stipulato i MAA nelle aree di Greater Manchester e Leeds avrebbero dovuto costituire degli *economic prosperity boards* (EPB), una nuova tipologia di ente pubblico associativo dotato di autonoma personalità giuridica nonché di funzioni e risorse proprie, disciplinato dal Local Democracy, Economic Development and Construction Act 2009.

Con l'avvento nel 2010 del *Coalition Government* di David Cameron, la politica di promozione del *city-regionalism* venne conservata, seppur su basi giuridico-istituzionali parzialmente differenti. Le formule di cooperazione locale come i LAA e MAA vennero sostituiti da un nuovo strumento, la *local enterprise partnership* (LEP), un ente di diritto privato la cui finalità principale è favorire il confronto tra le *local authorities* e i rappresentanti dell'imprenditoria privata in un'ottica di promozione dello sviluppo economico locale.

Anche nel più ristretto ambito del *local government* le politiche del Governo Cameron si sono dimostrate particolarmente innovati-

*area*», obiettivi fissati con riguardo all'esercizio da parte delle *local authorities* parte dell'accordo e delle altre istituzioni pubbliche associate. Cfr. S.H. BAILEY, *Cross on Local Government Law*, London, Sweet & Maxwell, 2015, §§ 4-151.

<sup>50</sup> Come chiarito dal DEPARTMENT OF COMMUNITIES AND LOCAL GOVERNMENT, *Strong and Prosperous Communities*, cit., § 4.97.

<sup>51</sup> Come riportato da M. SANDFORD, *Local Area Agreements (LAAs) and Multi-Area Agreements (MAAs)*, House of Commons, Standard Note, 03168, 16 luglio 2013, tra la fine del 2008 e l'inizio del 2009 vennero stipulati dieci MAA: Tyne & Wear, Tees Valley, South Hampshire, South Yorkshire, Bournemouth, Poole and Dorset, Leeds, Greater Manchester, Liverpool, Leicester City and Leicestershire, Pennine, Lancashire.

<sup>52</sup> Come affermato in HM TREASURY, DEPARTMENT FOR BUSINESS, ENTERPRISE & REGULATORY REFORM, DEPARTMENT OF COMMUNITIES AND LOCAL GOVERNMENT, *Review of Sub-national Economic Development and Regeneration*, 2007, §§ 6.79-6.80.

ve. Partendo dalle disposizioni introdotte sotto il precedente Governo Brown per promuovere la cooperazione inter-istituzionale nelle *city-regions*, il Governo ha puntato su una nuova tipologia di ente associativo per strutturare un nuovo assetto di governo locale nelle maggiori aree urbane. Previste dal Local Democracy, Economic Development and Construction Act 2009 (LDEDCA 2009), nella loro configurazione originaria le *combined authorities* intendevano assicurare la cooperazione inter-istituzionale nelle aree urbane, dove l'obsolescenza della struttura del governo locale disegnata dal Local Government Act 1972, aggravata dall'abolizione delle contee metropolitane e dalla creazione delle *unitary authorities*, rendeva il territorio delle *city-regions* parcellizzato dal punto di vista politico-amministrativo.

Al momento della prima previsione, la *combined authority* non si distingueva in misura rilevante dalle altre strutture associative tra autorità locali che garantivano l'esercizio associato di alcune funzioni di rilevanza locale. Questo emerge fin dalla denominazione dell'ente. All'origine, la *combined authority* era un ente pubblico associativo, formato da *district* e da *county councils*, al quale era affidato il compito di *combinare* le funzioni dei già citati EPB, con competenze in materia di sviluppo economico, e le *integrated transport authorities* (ITA), ossia gli enti associativi che avevano ereditato le funzioni in materia di trasporto pubblico locale in precedenza conferite ai *metropolitan county councils*, a seguito della loro abolizione avvenuta nel 1985. La *combined authority* era, quindi, un ente pubblico associativo tra *local authorities* a carattere ordinario, il cui elemento qualificante era dato dal fatto di sommare due diversi ambiti d'intervento settoriale, senza però nemmeno avvicinarsi a beneficiare di un fascio di competenze di portata tendenzialmente generale, elemento distintivo di distretti e contee.

In origine, la disciplina legislativa delle *combined authorities* era piuttosto scarna: le disposizioni contenute nel Local Democracy, Economic Development and Construction Act 2009 si limitano a fornire una cornice normativa, limitata quasi esclusivamente al procedimento istitutivo degli enti. In termini schematici, l'iniziativa era riconosciuta a una o più *principal local authorities* (distretto o contea), a un EPB o a una ITA, mentre l'adozione dell'atto istitutivo era competenza del Governo.

Tuttavia, occorre sottolineare che la competenza a istituire una *combined authority* restava nel campo di attribuzioni del Governo,

che decideva per mezzo di uno *statutory instrument*, adottato dal ministro al quale era stata assegnata la delega al *local government*. La legge riconosceva ampia discrezionalità al ministro in merito alla scelta finale, ben potendo discostarsi dal contenuto della proposta ricevuta al momento dell'istituzione dell'ente. Il ministro era comunque sottoposto al duplice obbligo di consultare le *local authorities* che sarebbero confluite all'interno dell'ente associativo (in particolare nell'ipotesi in cui queste non rientrassero tra i soggetti proponenti) nonché di valutare se l'istituzione della *combined authority* riflettesse le identità e gli interessi delle comunità locali e se contribuisse a promuovere l'efficienza e l'efficacia del sistema locale.

La parte restante della disciplina legislativa delle *combined authorities* era data dal rinvio alle disposizioni dedicate agli *Economic Prosperity Boards* e alle *Integrated Transport Authorities*. Anche in questo caso la disciplina era piuttosto scarna. È possibile desumere, tuttavia, che l'organo di governo della *combined authorities* dovesse essere formato, in maggioranza, da membri in carica dei *county o district councils* associati; che alle *combined authorities* potessero essere tanto conferite le funzioni in materia di sviluppo economico e trasporto pubblico locale di competenza delle autorità locali associate, quanto delegate alcune circoscritte funzioni del Governo<sup>53</sup>; e che, infine, il finanziamento dell'ente fosse posto a carico degli enti associati.

La fonte legislativa si limita a fornire una base legale per l'istituzione dei nuovi enti, nonché a disegnarne la cornice normativa, mentre la disciplina di dettaglio in merito a organizzazione e funzioni è contenuta negli *statutory instruments* che istituiscono le singole *combined authorities*. Tali enti, quindi, si dimostrano particolarmente malleabili, adattabili alle esigenze delle diverse aree, contribuendo quindi all'incremento della differenziazione interna del *local government* in Inghilterra.

Ben presto la disciplina legislativa delle *combined authorities* è andata incontro a un processo di graduale evoluzione, iniziato con l'approvazione del Localism Act 2011. Con tale riforma viene attenuato il carattere settoriale delle *combined authorities*. Da un lato, infatti, viene riconosciuta la facoltà del Governo di conferire o delegare alle *combined authorities* l'esercizio delle funzioni in qualsiasi settore.

<sup>53</sup> Seppur soltanto in materia di trasporto pubblico locale, come prevede LDE-DCA 2009, s. 104, che a sua volta rinvia a Local Transport Act 2008, s. 86.



Tuttavia, l'esercizio del potere di conferimento delle funzioni da parte del Governo è sottoposto alla condizione che ciò «*promote economic development or wealth creation or increase local accountability in relation to each local public function transferred*»<sup>54</sup>. A seguito della riforma del 2011, quindi, le *combined authorities* vengono parzialmente equiparate alle *local authorities* in senso stretto, potendo esercitare qualsivoglia competenza, anche non ricompresa nei settori dello sviluppo economico e del trasporto pubblico locale.

Inoltre, il Localism Act 2011 riconosce alle *combined authorities* una clausola di competenza generale modellata sul *general power of competence* che, sempre il Localism Act 2011, aveva riconosciuto a *county* e *district councils*. Seppur limitato rispetto a quanto previsto per contee e distretti, in quanto non permette di assumere lo svolgimento di un servizio pubblico a rilevanza economica, il *general power of competence* riconosciuto alle *combined authorities* costituisce un elemento rilevante, in quanto contribuisce anch'esso ad avvicinare tale modello giuridico-istituzionale alla nozione di *local authority* in senso stretto.

Sulla base della disciplina originaria sono state istituite cinque *combined authorities*: a fare da apripista, nel 2011, è stata la Greater Manchester Combined Authority, composta dai dieci distretti metropolitani che facevano parte dell'omonima contea metropolitana, poi seguita nel 2014 dalla Sheffield City Region Combined Authority, dalla West Yorkshire Combined Authority, dalla Liverpool City Region Combined Authority e dalla North-East Combined Authority. Come si può notare dai dati riportati, la prima generazione di *combined authorities* è concentrata nelle aree urbane che l'abolizione delle contee metropolitane del 1985 aveva lasciato prive di ente di governo unitario. Soprattutto in questa prima fase, quindi, l'istituzione delle *combined authorities* è stata utilizzata dai *metropolitan district councils* per consolidare la cooperazione inter-distrettuale nell'area urbana. Occorre sottolineare, tuttavia, che non si tratta di un risultato giuridicamente determinato: come dimostra il caso della North-East Combined Authority, che vede tra i suoi membri un *county council* (Durham) che nel 2009 aveva acquisito lo *status* di *unitary authority*, la *combined authority* è una formula associativa che, da un

<sup>54</sup> Localism Act 2011, s. 15(5).

punto di vista giuridico, può essere utilizzata anche al di fuori delle aree urbane principali.

3.2. *La maturazione del modello: le mayoral combined authorities (2016)*. – In origine, la natura giuridica delle *combined authorities* era priva di elementi di ambiguità. Tali enti rappresentavano una formula associativa strutturata a disposizione delle *local authorities* per esercitare congiuntamente, e in un ambito geografico ottimale, le funzioni loro attribuite dalla legge nei settori del trasporto pubblico locale e dello sviluppo economico. Se già con il Localism Act 2011 le *combined authorities* diventano degli enti a carattere tendenzialmente generale, tratto identificativo tipico delle *local authorities* in senso stretto, con l'entrata in vigore del Cities and Local Government Devolution Act 2016 viene compiuto un passo ulteriore. La facoltà di individuare il neo-istituito organo esecutivo monocratico della *combined authority*, informalmente definito *metro-mayor*, tramite un'elezione a suffragio universale e diretto, rende le *combined authorities* degli enti dai tratti giuridici ibridi. Anche se formalmente alle *combined authorities* non è riconosciuto lo *status* di *principal local authority*, che il Local Government Act 1972 continua a riservare soltanto a *county* e *district councils*, e in assenza di un dibattito scientifico sul punto, estraneo alla tradizione della dottrina britannica, è ormai acclarato che le *combined authorities* siano uno dei pilastri della struttura del *local government* inglese in senso stretto<sup>55</sup>.

Facendo ricorso a un metodo che ha sollevato molte critiche nel dibattito scientifico per l'opacità del processo e per i limitati spazi lasciati all'autodeterminazione delle comunità locali<sup>56</sup>, il Governo ha intrapreso delle trattative a porte chiuse con alcuni gruppi di *local authorities*, all'esito delle quali sono stati stipulati dei *devolution agreements*. Con tali accordi, il Governo e le autorità locali hanno

<sup>55</sup> Questo dato trova conferme nella manualistica: le *combined authorities* sono citate di fianco ai tradizionali *parish*, *district* e *county councils* quali istituzioni locali che formano l'architettura di base del *local government* inglese. Cfr. J. STANTON e C. PRESCOTT, *Public Law*, cit., p. 393 ss.

<sup>56</sup> La *devolution* in favore del *local government* inglese promossa dal Governo Cameron ha attirato l'attenzione del dibattito scientifico. All'interno di una vasta letteratura, si segnalano *ex multis*: J. STANTON, *Metro mayors and devolution deals*, in *City Law School Research Papers*, 4, 2019.

concordato tanto le competenze e le risorse finanziarie oggetto di successivo decentramento quanto la fisionomia che il governo locale avrebbe assunto nelle aree beneficiarie della *devolution*. I *devolution agreements* hanno previsto che le nuove competenze e risorse sarebbero state riconosciute non tanto a favore delle *local authorities* tradizionali – contee e distretti – ma bensì direttamente in capo alle *combined authorities*<sup>57</sup> che, al contempo, sarebbero state guidate da un nuovo organo esecutivo monocratico, il *metro-mayor*, eletto a suffragio universale e diretto.

Inaugurato dal primo *devolution agreement* stipulato dal Governo e dalla Greater Manchester Combined Authority nel novembre del 2014, il processo di *devolution* si è allargato negli anni successivi portando alla stipula di decine di accordi. Una caratteristica del processo di *devolution* è la sua marcata asimmetria: nonostante un buon numero di funzioni sia stato riconosciuto in maniera uniforme a tutte le autorità locali, alcune aree hanno ricevuto maggiori responsabilità<sup>58</sup>. Tra queste spicca Greater Manchester, unica area a beneficiare del decentramento in settori quali sanità e ordine pubblico.

Un'ulteriore fonte di asimmetria è data dal fatto che non tutte le *combined authorities* istituite hanno introdotto la figura del *metro-mayor*. Sebbene sia oggi prevalente, il modello della *mayoral combined authority* non è obbligatorio. Come dimostra la North-East Combined Authority, anche a seguito della riforma del 2016 le autorità locali possono istituire una *combined authority* conservando la forma di governo esclusivamente a rappresentanza indiretta inizialmente prevista.

I *devolution agreements* stipulati a partire dal 2014 sono degli atti politici, privi di qualsivoglia efficacia giuridica diretta, un elemento che assume rilevanza al momento della loro implementazione. Tanto con riguardo al conferimento di ulteriori funzioni a favore delle *combined authorities* quanto al fine dell'introduzione dei *metro-mayors*

<sup>57</sup> Si segnala l'eccezione rappresentata dall'accordo stipulato nel luglio 2015 tra il Governo e il Cornwall Council, una contea avente lo *status* di *unitary authority* che ha beneficiato in via diretta del decentramento.

<sup>58</sup> Per un'analisi comparata delle decine di *devolution agreements* stipulati nel corso degli ultimi anni e aggiornata in merito ai più recenti sviluppi, si veda: M. SANDFORD, *Devolution to local government in England*, House of Commons, Briefing Paper, 07029, 26 marzo 2020.

si è resa necessaria una modifica della cornice normativa contenuta nel Local Democracy, Economic Development and Construction Act 2009. Con l'approvazione del Cities and Local Government Devolution Act 2016, quindi, il Parlamento ha fornito al Governo la base legale necessaria per attuare i *devolution agreements* stipulati nei mesi precedenti.

La riforma del 2016 ha introdotto nel sistema giuridico la *mayoral combined authority*<sup>59</sup>, una nuova tipologia di ente associativo che, per larghi tratti, presenta uno statuto giuridico assimilabile a quello di una *local authority* in senso stretto. In particolare, sono evidenti i punti di contatto con la Greater London Authority, l'autorità locale *sui generis* istituita nel 2000 nell'area urbana della capitale britannica, modello ispiratore per le *mayoral combined authorities*.

Nel dettaglio sono due le principali innovazioni che definiscono le *mayoral combined authorities*: la presenza di un organo esecutivo monocratico eletto direttamente dai cittadini, figura ricalcata sul *London mayor*, nonché il definitivo superamento del carattere settoriale dell'ente, suggellato dal possibile riconoscimento del medesimo *general power of competence* già attribuito dal Localism Act 2011 a contee e distretti. Nonostante lo sviluppo di tratti peculiari, la *combined authority* non perde il suo carattere associativo: anche nel nuovo regime, l'ente rimane il frutto della volontaria associazione di una pluralità di *local authorities*, le quali conservano un ruolo di primo piano all'interno delle dinamiche di governo.

Occorre sottolineare che la riforma del 2016 non ha fatto venir meno la forte disomogeneità normativa interna alla categoria delle *mayoral combined authorities*: come già nella disciplina previgente, il Cities and Local Government Devolution Act 2016 si limita ad attribuire al Governo i poteri di disciplinare, tramite *statutory instruments*, le singole *combined authorities*. Pertanto, la fonte legislativa continua a fornire una mera cornice legislativa, mentre la gran parte delle regole in merito all'organizzazione e alle funzioni degli enti sono contenute nelle fonti secondarie. La permanenza di questa ca-

<sup>59</sup> Sul punto si veda R. MEDDA, *La riorganizzazione del local government in Inghilterra: l'introduzione delle mayoral combined authorities*, in *federalismi.it*, 19, 2016. Per un'analisi a tutto campo, e aggiornata agli ultimi sviluppi, si veda inoltre: M. VILALTA REIXACH, *Modelos de organización metropolitana: las combined authorities inglesas*, in *Revista d'estudis autonòmics i federals*, XXXI, 2020, pp. 101-142.

ratteristica è stata criticata in dottrina, perché assoggetta le *combined authorities* alla discrezionalità normativa del Governo, libero di disporre della loro organizzazione e delle loro funzioni e, addirittura, della loro stessa esistenza<sup>60</sup>. Complice l'asimmetria del processo di *devolution*, con la stipula di accordi separati tra il Governo e i diversi gruppi di *local authorities*, non emerge oggi una disciplina omogenea di *mayoral combined authority*. Ciascuno dei dieci enti oggi attivi presenta, con riguardo all'assetto istituzionale e alle funzioni esercitate, una fisionomia sua propria.

Rimane tuttavia possibile isolare alcuni tratti che contribuiscono all'unitarietà del modello, desumibili dalle fonti normative generali, applicabili a tutte le *combined authorities*<sup>61</sup>, nonché dagli elementi comuni ai numerosi *statutory instruments* dedicati alle singole *combined authorities*.

A seguito della riforma del 2016, le *combined authorities* possono essere fornite di un organo esecutivo monocratico, eletto direttamente dai cittadini, che affianca il consiglio rappresentativo delle *local authorities* associate. Questo assetto degli organi di governo è del tutto peculiare, nonché inedito rispetto alla *local government* inglese: all'interno delle nuove *mayoral combined authorities* coesistono un organo di governo direttamente rappresentativo della comunità locale, il *metro-mayor*, e un organo invece espressione delle istituzioni locali associate. Le *mayoral combined authorities* rappresentano quindi un originale connubio tra forme di legittimazione politica diretta e indiretta.

In maniera uniforme per tutte le *mayoral combined authorities*, è previsto che i *metro-mayors* siano eletti, a suffragio universale e diretto, per un mandato di quattro anni attraverso il *supplementary vote system*, il meccanismo di voto già utilizzato per l'elezione del *mayor* della Greater London Authority. Come nel regime preceden-

<sup>60</sup> Come sottolineato da M. ELLIOTT e R. THOMAS, *Public Law*, cit., pp. 339-340.

<sup>61</sup> Oltre alle disposizioni contenute nei *Parliament Acts*, si fa riferimento agli *statutory instruments* che dettano una disciplina generale, applicabile quindi indistintamente a tutte le *combined authorities*, con riguardo alle modalità di elezione del *metro-mayor*, all'esercizio delle funzioni di pianificazione, alla gestione finanziaria. Cfr. The Combined Authorities (Mayoral Elections) Order 2017, The Combined Authorities (Spatial Development Strategy) Regulations 2018, The Combined Authorities (Borrowing) Regulations 2018.

te, è previsto inoltre un organo collegiale formato, oltre che dal *metro-mayor* stesso, dai vertici esecutivi delle *local authorities*. Anche a seguito della riforma del 2016, tale organo continua ad assicurare una rappresentanza paritaria a tutti gli enti associati, sebbene il numero complessivo di seggi vari a seconda della *combined authority* presa in considerazione.

Inoltre, è prevista la possibilità per le autorità locali associate in qualità di membri osservatori della *mayoral combined authority* (cosiddetti *non-constituent members*) di ottenere un seggio all'interno dell'organo collegiale, al pari dei *constituent members* godendo, generalmente, anche del diritto di voto. Tuttavia, il riconoscimento del diritto di voto ai rappresentanti espressi dai *non-constituent members* non è mai pieno, ma tende a essere sottoposto a limiti e condizioni, solitamente legati all'oggetto della decisione<sup>62</sup>.

Con l'acquisizione dello *status* di *mayoral combined authority*, il riparto di attribuzioni tra gli organi di governo è diventato estremamente complesso. Poiché ciascuna *combined authority* è oggetto di una disciplina differenziata, contenuta nei vari *statutory instruments*, e alla luce del fatto che il riparto di attribuzioni tende a variare a seconda della funzione esercitata, individuare un disegno organizzativo generale è pressoché impossibile.

Ciò premesso, è possibile affermare, in termini schematici, che l'esercizio delle funzioni di competenza della *combined authority* è generalmente attribuito all'organo collegiale dove siedono, oltre al *metro-mayor*, i rappresentanti degli enti associati. In alcune ipotesi, invece, l'esercizio di una funzione è attribuito individualmente al *metro-mayor*, che in questo caso agisce quale organo esecutivo monocratico. Inoltre, spetta generalmente al *metro-mayor* la rappresentanza esterna della *combined authority*, nonché la presidenza dell'organo collegiale.

Alcuni elementi contribuiscono a complicare il quadro appena descritto. Se il *metro-mayor* ha facoltà di delegare l'esercizio delle funzioni attribuitegli ai membri dell'organo collegiale, dovendo scegliere inoltre uno dei suoi membri quale proprio vice (*deputy metro-mayor*), instaurando quindi un rapporto di collaborazione tra i diversi organi, altre disposizioni tratteggiano un rapporto in termini

<sup>62</sup> Cfr. West Midlands Combined Authority, Constitution, § 18.14; Sheffield City Region Combined Authority, Constitution, § 15.1(c).

maggiormente oppositivi. Per un verso, il *metro-mayor* agisce autonomamente dai rappresentanti delle *local authorities*, infatti non è previsto alcun meccanismo di sfiducia, per un altro verso, l'organo collegiale agisce quale contrappeso al *metro-mayor*. A seconda dell'ambito materiale, l'esercizio di una funzione attribuita individualmente al *metro-mayor* può essere sottoposta all'approvazione o al veto da parte dell'organo collegiale a rappresentanza indiretta. Questo quadro è infine completato da un ulteriore elemento. Qualora l'esercizio di una funzione sia attribuito all'organo collegiale a rappresentanza indiretta, non di rado la disciplina attribuisce un diritto di veto al *metro-mayor*, prevedendo che le deliberazioni dell'organo collegiale relative all'esercizio di una data funzione debbano essere necessariamente approvate con il voto del *metro-mayor*.

L'originalità dell'assetto degli organi di governo della *mayoral combined authority* è dato quindi dalla sua duttilità: in alcuni casi viene privilegiato l'esercizio unitario di una funzione attraverso la sua attribuzione al *metro-mayor*, mentre in altre ipotesi si privilegiano le logiche di cooperazione orizzontale tra autorità associate, valorizzando le attribuzioni dell'organo consiliare. Più spesso, tuttavia, viene raggiunto un punto di equilibrio intermedio tra le due esigenze. Questo contribuisce alla natura ibrida dell'organo consiliare della *mayoral combined authority*: assimilabile a un organo esecutivo collegiale, legato al *metro-mayor* da un rapporto di collaborazione, beneficia anche di un compito di indirizzo politico-amministrativo e di controllo nei confronti dell'organo monocratico.

Infine, la legge prevede la costituzione obbligatoria, da parte delle *combined authorities*, di un ulteriore organo collegiale, l'*overview and scrutiny committee*. Formato dai consiglieri non esecutivi espressione delle *local authorities* associate garantendo la rappresentanza delle minoranze consiliari, l'*overview and scrutiny committee* è chiamato a esercitare una funzione di indirizzo e di controllo politico-amministrativi sull'esercizio delle funzioni esecutive tanto da parte del *metro-mayor* quanto dell'organo esecutivo collegiale. Nello specifico, l'*overview and scrutiny committee* detiene il potere di adottare atti di revisione e di raccomandazione rispetto all'operato degli organi esecutivi. Inoltre, al *committee* è riconosciuto un potere particolarmente incisivo, in quanto può disporre la sospensione di un atto degli organi esecutivi, qualora l'atto sia oggetto di revisione da parte dello stesso *committee*.

Emerge, in definitiva, un assetto istituzionale assai complesso, che presenta un forte grado di differenziazione nel riparto di attribuzioni tra gli organi di governo, a loro volta differenziati tra le varie *combined authorities*.

Come già anticipato, una delle principali innovazioni della riforma del 2016 è stata la trasformazione delle *combined authorities* da enti settoriali, con competenze limitate ai settori del trasporto pubblico locale e dello sviluppo economico, in istituzioni locali a competenza pressoché generale, analoghe a *county* e *district councils*. È importante sottolineare come, allo stato attuale, le *combined authorities* hanno acquisito un certo numero di funzioni proprie che non derivano da una delega o da un trasferimento di funzioni in precedenza esercitate dagli enti associati. In altri termini, se le *combined authorities* erano originariamente un modulo per l'esercizio associato delle funzioni delle *local authorities*, oggi hanno acquisito una certa autonomia rispetto agli enti che le compongono.

Il rafforzamento del profilo funzionale delle *combined authorities* innescato dal processo di *devolution* ha reso necessaria una modifica della cornice legislativa contenuta nel Local Democracy, Economic Development and Construction Act 2009. A seguito della novella introdotta dal Cities and Local Government Devolution Act 2016, il Governo ha acquisito il potere di conferire alle *combined authorities* qualsiasi tipologia di funzione, superando le condizioni che limitavano l'esercizio di questo potere nel regime precedente. Inoltre, la stessa disposizione prevede che una funzione possa essere attribuita congiuntamente a una *combined authority* e a un'altra istituzione locale, anche prevedendo l'istituzione di un *joint committee* per il suo esercizio<sup>63</sup>.

Dall'analisi dell'attuazione dei *devolution agreements* emerge un elevato grado di differenziazione interna alla categoria: a ciascuna *combined authority* è conferito un insieme di competenze differente, calibrato sul singolo territorio. È possibile, tuttavia, isolare qualche linea generale. In primo luogo, si registra un nucleo duro di competenze riconosciuto in maniera tendenzialmente uniforme a tutte le *combined authorities*. Le competenze originariamente riconosciute agli enti nei settori dei trasporti e dello sviluppo economico,

<sup>63</sup> LDEDCA 2009, s. 105A.



accompagnate da ulteriori competenze nel settore dell'istruzione e della formazione professionale, costituiscono il minimo comune denominatore delle *combined authorities*. Tuttavia, come dimostra soprattutto il settore del trasporto pubblico locale, si registrano delle differenze di rilievo in merito all'esatto contenuto delle funzioni attribuite all'interno di una materia. In altri termini, il fatto che a tutte le *combined authorities* sia attribuita la competenza a intervenire in un dato settore non equivale ad affermare che tali enti esercitino esattamente le medesime funzioni amministrative.

Altre competenze sono riconosciute a gruppi, più o meno ristretti, di *combined authorities*. Salvo qualche eccezione, le *combined authorities* hanno assunto delle competenze in materia di *housing* e di rigenerazione urbana (in particolare attraverso la facoltà di costituire le *mayoral development corporations*), mentre meno diffuso è il riconoscimento di funzioni in materia di pianificazione territoriale, di tutela della qualità dell'aria e di cultura.

Tra le *combined authorities*, Greater Manchester è quella che ha ricevuto l'insieme più nutrito di competenze: non soltanto ha beneficiato dei conferimenti in tutti i settori sopra citati, ma a questi ha aggiunto delle ulteriori competenze, non riconosciute a nessun'altro ente. La sanità pubblica, con delle forme *sui generis* di cooperazione tra la *combined authority* e le strutture territoriali del servizio sanitario nazionale, l'ordine pubblico e la protezione civile (in particolare il contrasto agli incendi) rappresentano delle competenze riconosciute esclusivamente alla Greater Manchester Combined Authority.

Infine, al polo opposto si collocano le *combined authorities* che hanno tardivamente (West Yorkshire), o non ancora (North East), aderito al modello della *mayoral combined authority*. In assenza di una *leadership* politica forte, come quella rappresentata dal *metro-mayor* eletto a suffragio universale diretto, il Governo si è rivelato restio a irrobustire il profilo funzionale delle *combined authorities*.

La marcata asimmetria nel conferimento delle funzioni si riflette sui poteri giuridici e, talvolta, sull'assetto organizzativo delle varie *combined authorities*. Con riguardo al primo aspetto, occorre sottolineare come non a tutti gli enti sia stato conferito il *general power of competence*: a differenza di contee e distretti non è la legge ad attribuire direttamente la clausola di competenza generale, ma è il Governo a dover riconoscere caso per caso tale potere. Inoltre, soltanto una quota minoritaria di *combined authorities* ha ottenuto il potere

di esproprio nell'ambito dell'esercizio delle funzioni in materia di rigenerazione urbana.

Con riguardo all'organizzazione amministrativa è rilevante segnalare come il riconoscimento di una competenza a una *mayoral combined authority* comporti talvolta l'assorbimento di una struttura amministrativa di settore. Ad esempio, l'attribuzione di competenze in materia di ordine pubblico alla Greater Manchester Combined Authority ha portato all'abolizione, esclusivamente in questa area, della figura del *Police and Crime Commissioner*, le cui funzioni sono state attribuite al *metro-mayor*. Ma uno schema simile ha trovato applicazione, sempre a Greater Manchester, con l'assorbimento da parte della *combined authority* degli enti di settore competenti per i servizi antincendio e rifiuti.

Con riguardo alla disciplina della finanza pubblica, il quadro è variegato. In linea generale, le *combined authorities* operano grazie ai finanziamenti messi a disposizione dal Governo centrale, applicandosi quindi un regime di finanza derivata. In base alle competenze attribuite, il Governo attribuisce alle *combined authorities* un *grant* che consolida le varie linee di finanziamento settoriali in precedenza riconosciute al livello locale. Di minore entità sono le altre forme di finanziamento. Alcune sono ancora di tipo derivato, come i contributi che le *combined authorities* ricevono da parte delle *local authorities* associate. La netta prevalenza dei *grants* nel finanziamento delle attività dell'ente ha portato i commentatori a disconoscere alle *combined authorities* un'autentica autonomia, sottolineando la forte capacità che il Governo centrale mantiene nell'influenzare, attraverso la leva finanziaria, l'esercizio delle competenze oggetto di *devolution*<sup>64</sup>.

Tuttavia, altre fonti di finanziamento lasciano intravedere un embrione di autonomia finanziaria. Infatti, le *combined authorities* possono imporre un'addizionale sulle imposte locali, possono riscuotere in luogo degli enti associati alcune tasse nel settore del trasporto pubblico nonché possono ricorrere all'indebitamento. Inoltre, quattro *combined authorities* (Greater Manchester, Liverpool City Region, West Midlands, West of England) hanno aderito a un regime sperimentale: fino al 2021 le autorità locali che compongono i quattro enti riscuoteranno la totalità della *business rate*, l'imposta principale

<sup>64</sup> Sul punto si veda il contributo di M. SANDFORD, *Money talks: The finances of English Combined Authorities*, in *Local Economy*, XXXIV, 2019, pp. 106-122.

sugli immobili non domestici, i cui proventi potranno essere successivamente suddivisi tra le *local authorities* e le *combined authorities*.

In conclusione, è possibile affermare che le *mayoral combined authorities* siano riuscite gradualmente a ritagliarsi uno spazio all'interno del *local government* inglese senza arrivare, tuttavia, a una piena affermazione. Rimangono ancora oggi delle questioni aperte: alcuni commentatori hanno individuato nella fragile autonomia delle *mayoral combined authorities* nei confronti del Governo britannico la principale debolezza del modello istituzionale, ritenuto ancora incapace di assicurare un reale cambiamento nelle dinamiche politico-amministrative locali<sup>65</sup>. Non mancano, allo stesso tempo, giudizi meno netti: pur riconoscendo l'esistenza di criticità nel modello, altri studi sottolineano anche i meriti delle *mayoral combined authorities* nel rafforzamento del governo delle aree urbane<sup>66</sup>. Inoltre, qualche segnale incoraggiante in merito al radicamento dei nuovi enti è emerso nel contesto dell'emergenza pandemica. In particolare Andy Burnham – il *metro-mayor* di Greater Manchester – è riuscito a conquistare il centro della scena politica, guidando l'opposizione di alcune *local authorities* rispetto alle politiche del Governo britannico, ritenute eccessivamente centraliste<sup>67</sup>.

Nonostante la permanenza di innegabili criticità, è significativo che l'esigenza di rafforzare ulteriormente poteri e competenze delle *mayoral combined authorities* sia oggi trasversalmente accettata, così come non mancano proposte per estendere tale struttura istituzionale ad altre aree urbane inglesi<sup>68</sup>. In attesa che il Governo, entro la fine del 2021, pubblichi un *white paper* dedicato, tra le altre cose, a una riforma delle *combined authorities*, è ancora presto per esprimere un giudizio definitivo sul loro successo. Soltanto nei prossimi anni si

<sup>65</sup> È indicativo di questo approccio il contributo di J. ROBERTS, *The leadership of place and people in the new English combined authorities*, in *Local Government Studies*, XLVI, 2020, pp. 995-1014.

<sup>66</sup> Sul punto si veda INSTITUTE FOR GOVERNMENT, *Has Devolution Worked? The first 20 years*, luglio 2019, e in particolare il capitolo 5, intitolato «*Is devolution to England's cities here to stay?*».

<sup>67</sup> Lo scontro tra i *metro-mayors* e il Governo centrale ha avuto una forte eco nel dibattito politico. Per una ricostruzione della vicenda si rinvia a: *The year the metro mayors took centre stage*, *The Guardian*, 22 aprile 2021.

<sup>68</sup> Indicativo di tale tendenza è il rapporto CENTRE FOR CITIES, *Levelling up local government in England*, settembre 2020.

scoprirà se questo innovativo modello di istituzione locale sarà riuscito effettivamente a radicarsi nel *local government* inglese.

Sebbene le *mayoral combined authorities* rappresentino oggi la frontiera dell'evoluzione del *local government* inglese, in alcune zone dell'Inghilterra si registra il ricorso a ulteriori strumenti giuridico-amministrativi al fine di assicurare il governo delle aree urbane funzionali. In un primo senso, infatti, sebbene non tutte le aree urbane maggiori siano coperte oggi da una *mayoral combined authority*, questo non preclude l'esistenza di meccanismi, più o meno strutturati, di governo urbano. In territori come Greater Brighton (ossia l'area corrispondente al *district council* di Brighton & Hove assieme ad altri sei *district councils* circostanti) e South Hampshire (area che comprende i *district councils* a carattere unitario di Southampton e Portsmouth, altri otto distretti circostanti, nonché la contea dell'*Hampshire*), il governo dell'area urbana è garantito da formule associative ordinarie, come il *joint committee* disciplinato dal Local Government Act 1972<sup>69</sup>. Attraverso il ricorso al *joint committee*, le *local authorities* possono cooperare nell'esercizio di una o più funzioni di loro competenza senza che questo comporti l'istituzione di un autonomo ente pubblico, dotato di funzioni proprie o delegate delle autorità locali associate, come avviene con la creazione delle *combined authorities*.

Infine, merita di essere richiamata l'esperienza della *Northern Powerhouse*, perché indicativa della complessità ormai assunta della questione urbana. L'espressione *Northern Powerhouse* indica la politica pubblica volta a incentivare lo sviluppo economico del nord dell'Inghilterra con un intervento straordinario del Governo britannico sulle maggiori aree urbane del territorio, come Liverpool, Manchester e Newcastle, soprattutto nel settore della mobilità. Riprendendo la terminologia già adoperata nell'introduzione<sup>70</sup>, la *Northern Powerhouse* è quindi una forma di governo *sulle* aree urbane che, compatibilmente agli esempi di altri Paesi europei, ha portato a una ristrutturazione del governo locale *delle* aree urbane. Non casualmente, infatti, la prima generazione di *combined authorities*, intese a dar voce alle singole aree urbane che complessivamente formano la *Northern Powerhouse*, è concentrata nelle aree settentrionali dell'Inghilterra.

<sup>69</sup> LGA 1972, s. 102.

<sup>70</sup> Cfr. cap 1, § 2.

4. *Il governo locale al livello di prossimità: la parish tra tradizione e innovazione.* – 4.1. *La sopravvivenza delle parishes al momento della rifondazione del sistema locale.* – Tra gli elementi che caratterizzano maggiormente l'assetto istituzionale del *local government* inglese vi è, senz'altro, la dimensione territoriale delle autorità locali. A esito della rifondazione del sistema introdotta con il Local Government Act 1972 tanto i distretti quanto le contee sono connotati da circoscrizioni amministrative estremamente ampie, soprattutto se osservate alla luce della parcellizzazione amministrativa che connota i sistemi locali di tradizione rivoluzionario-napoleonica. Se, come si è visto in precedenza, le riforme promosse dai governi britannici a partire dal 1972 rispondono, primariamente, a una politica di efficientamento amministrativo, queste hanno avuto un impatto rilevante sul versante della democrazia locale. Le fusioni tra autorità locali, tanto orizzontali quanto verticali, hanno disegnato una geografia amministrativa sovente irrispettosa delle identità locali. Questo ha comportato, soprattutto nelle aree rurali, l'allontanamento delle sedi decisionali dalle comunità locali abituate da secoli a esercitare una qualche forma di autogoverno. Con la conseguenza che l'autorità locale e la comunità locale sono sempre meno legate da un rapporto di prossimità, un elemento che mette a repentaglio la capacità del sistema locale di farsi strumento di partecipazione democratica.

La traiettoria evolutiva del sistema inglese di *local government*, tuttavia, non ha negato qualsiasi spazio alla garanzia della prossimità nell'esercizio dell'azione locale. Di fianco alla costruzione di sempre più robuste autorità locali, infatti, sia la riforma del 1972 che i successivi interventi hanno conservato un ulteriore livello di governo di prossimità, formato dalle *parishes*. Tra le più antiche forme di organizzazione delle comunità locali, la parrocchia civile rappresenta ancora oggi un ingranaggio del sistema di governo locale.

Con il Local Government Act 1972, il Parlamento ha rivolto la propria attenzione non soltanto alle autorità locali principali, ma ha dedicato un apprezzabile numero di disposizioni alle parrocchie. A differenza di quanto avvenuto con il resto delle *local authorities*, tuttavia, venne seguita la strada della continuità: la legge non introdusse alcuna rifondazione globale delle autorità locali di prossimità ma, al contrario, conservò e consolidò la struttura esistente.

La scelta in favore della continuità trova numerosi riscontri nel testo del 1972. Questo dato è confermato, in primo luogo, dalla disci-

plina giuridica dell'ente: venne riproposta, nei suoi aspetti essenziali, la disciplina delineata con il Local Government Act 1894 e, in seguito, confluita nel Local Government Act 1933. Un secondo elemento di continuità si rintraccia poi nella conservazione della preesistente geografia istituzionale. A tal proposito, il testo stabilisce che «*the rural parishes existing immediately before 1<sup>st</sup> April 1974 shall continue to exist on and after that date by the name of parishes*»<sup>71</sup>.

Non mancano, tuttavia, alcuni elementi di discontinuità. L'ampio processo di consolidamento alla base della rifondazione del sistema locale si riflette direttamente sul livello di prossimità. I *non-county boroughs* e gli *urban districts* confluiti, a esito del processo di riorganizzazione, in un nuovo distretto di più ampie dimensioni, vengono ricostituiti nella veste giuridica di *parish concils*.

A esito del processo di riorganizzazione del governo locale, quindi, numerosi centri urbani di medio-piccole dimensioni, inglobati da autorità locali più ampie, conservano un'identità istituzionale, seppur affievolita dal punto di vista amministrativo. Con la costituzione di centinaia di *successor parishes* nel 1973, in tutta l'Inghilterra gli enti parrocchiali fanno il loro ingresso nelle aree urbane, non essendo più confinate esclusivamente ai territori rurali. Tuttavia, non mancarono ipotesi in cui venne rigettata la costituzione di un'autorità parrocchiale. La conservazione delle preesistenti autorità locali urbane tramite trasformazione in parrocchie poteva costituire un ostacolo alla costruzione di una dimensione ottimale del governo locale qualora gli enti di prossimità avessero conservato una consistenza rilevante, tale da entrare in concorrenza con i distretti<sup>72</sup>.

4.2. *Verso la riscoperta della parish nel sistema vigente?* – Negli anni successivi alla rifondazione del sistema da parte del Local Government Act 1972, il ruolo delle istituzioni locali di prossimità tende a eclissarsi. Bisognerà attendere le riforme dell'ultimo decennio per registrare una «*resurgence*» dei *parish councils*<sup>73</sup>. Grazie al rinnovato interesse del Governo britannico per la partecipazione a livello locale, le parrocchie hanno visto il proprio ruolo rafforzarsi

<sup>71</sup> LGA 1972, s. 1(6).

<sup>72</sup> Come riporta P.G. RICHARDS, *The Local Government Act 1972*, cit., pp. 18-19.

<sup>73</sup> Prendendo a prestito l'espressione di A. JONES, *The Resurgence of Parish Council Powers in England*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2020.

nella dinamica del *local government* inglese, indirizzato verso una parziale riscoperta dell'amministrazione di prossimità.

Se il rafforzamento delle *local authorities* più prossime alle comunità ha rappresentato una priorità per i diversi governi che si sono succeduti nel corso degli ultimi anni, tale risultato rappresenta (anche) un effetto indiretto del processo di riorganizzazione delle *principal local authorities*. Similmente al processo innescato dalla ristrutturazione del sistema locale avvenuta nel 1972, il successivo ulteriore consolidamento delle autorità locali in circoscrizioni di dimensioni ancor maggiori, esito del processo di creazione delle *unitary authorities*, ha stimolato la ricerca di uno spazio istituzionale capace di controbilanciare l'allontanamento dei centri decisionali dai territori.

La costituzione di un numero crescente di *parish councils* rappresenta un fenomeno variegato. Si registrano dei casi, infatti, dove la costituzione delle parrocchie risponde alla necessità di conservare una struttura istituzionale per i centri urbani, solitamente di medie dimensioni, a seguito della fusione verticale o orizzontale della *principal authority* di riferimento. Questa tendenza si riscontra, per esempio, nella costituzione nel 2009 del Salisbury City Council in reazione alla creazione – sui confini del preesistente Wiltshire County Council – della Wiltshire Unitary Authority nonché, più recentemente, della costituzione del Northampton Town Council in risposta all'abolizione del Northampton Borough Council, confluito nel 2021 nella neoistituita West Northamptonshire Unitary Authority.

In altre ipotesi, invece, alla base della creazione o della revisione delle parrocchie vi è un progetto di ridefinizione globale delle strutture istituzionali locali promosso da una contea a seguito dell'ottenimento dello *status* di *unitary authority*. A questa seconda tendenza risponde l'evoluzione del governo locale nel territorio della Cornwall County Council. Tale autorità, dopo aver acquisito lo *status* di *unitary authority* nel 2009 per assorbimento dei sei distretti presenti sul territorio, ha promosso un irrobustimento del profilo amministrativo delle parrocchie, culminato nell'avvio un processo di riorganizzazione complessiva dei *parish councils* che dovrebbe concludersi nel 2021<sup>74</sup>.

<sup>74</sup> Tale iniziativa è analizzata da J. WILLS, *A new geography of local government. The changing role of town and parish councils in Cornwall, UK*, University of Exeter, giugno 2019.

Allo stato attuale, nel territorio dell'Inghilterra sono presenti 10.227 parrocchie<sup>75</sup>, diffuse su circa il 30% del territorio inglese<sup>76</sup>. Se, dal punto vista giuridico, le *parishes* costituiscono un insieme quasi perfettamente omogeneo, è vero il contrario se le si osserva da una prospettiva sociologica. Infatti, trovano nelle parrocchie la propria proiezione istituzionale tanto le più sparute comunità, come Ringway, la più piccola parrocchia d'Inghilterra con 66 abitanti<sup>77</sup>, quanto dei centri urbani che, se confrontati con i Comuni francesi e italiani, presentano delle dimensioni ragguardevoli, come Northampton (circa 130 mila abitanti), Weston-super-Mare (circa 80 mila abitanti) e Shrewsbury (circa 75 mila abitanti). Sebbene tradizionalmente queste autorità siano state diffuse quasi esclusivamente in ambito rurale, da questi dati emerge chiaramente come i *parish councils* siano oggi una componente di rilievo nell'architettura istituzionale del *local government* anche in ambito urbano.

Come già accennato, la costituzione di un *parish council* costituisce la veste giuridico-istituzionale a disposizione delle comunità urbane che, date le loro dimensioni ridotte, fanno parte di un'autorità più ampia. Ciò vale anche per i centri di taglia media diffusi all'esterno delle maggiori aree urbane che, pur rappresentando il maggior insediamento della propria zona, sono parte di una *principal authority* definita da una circoscrizione amministrativa ben più ampia rispetto all'insediamento urbano principale. A questa ipotesi, largamente la più diffusa, possono essere ricondotte le antiche *county towns*, i centri urbani principali delle relative contee, amalgamati al circostante territorio rurale a esito dei processi di riorganizzazione delle autorità principali. Come nel caso del Hereford City Council, un antico centro urbano di circa 50 mila abitanti nel territorio del Herefordshire, la costituzione di un *parish council* rappresenta lo strumento principale per conservare una struttura istituzionale autonoma.

Queste ipotesi sono affiancate da altre in cui la presenza di una

<sup>75</sup> Fonte: MINISTRY OF HOUSING, COMMUNITIES & LOCAL GOVERNMENT, *Council tax statistics for town and parish councils: 2020-21 England*, 3 giugno 2020.

<sup>76</sup> Secondo quanto riportato dall'associazione rappresentativa della categoria, la National Association of Local Councils (NALC).

<sup>77</sup> Tutti i dati sulla popolazione delle parrocchie qui inclusi sono tratti da ONS, *Population estimates for Parishes in England and Wales, mid-2002 to mid-2017*, 16 novembre 2018.



parrocchia risponde a un'esigenza differente. In alcune ipotesi, infatti, alcune comunità suburbane trovano nel *parish council* una forma di organizzazione politico-istituzionale separata rispetto a quella complessiva dell'area urbana. Per esempio, a questo schema risponde l'istituzione dell'Alwoodley Parish Council, avvenuta nel 2008, su autonoma iniziativa della cittadinanza nel territorio del Leeds City Council.

Inoltre, talvolta l'istituzione parrocchiale viene istituita non tanto per garantire una proiezione istituzionale a una comunità sub-urbana che, seppur facente parte di un agglomerato urbano di ampie dimensioni, conserva un grado minimo di individualità dal punto di vista sociologico, ma diventa lo strumento a disposizione delle comunità di quartiere per assicurarsi uno strumento d'azione autonoma rispetto alle autorità principali. Questo secondo schema ha trovato applicazione nel territorio della Greater London Authority: con l'istituzione nel 2012 del Queen's Park Community Council si ha il primo esempio di parrocchia che assicura rappresentanza a una comunità di quartiere al centro di un'area urbana maggiore, il che comporta il ritaglio di una circoscrizione amministrativa che non ha alcun riscontro nel passato. Un ulteriore tentativo di istituire, sempre nel territorio di Greater London, un *parish council* quale proiezione istituzionale di una comunità di quartiere è stato respinto dal London borough di Tower Hamlets: a seguito della *community governance review*, infatti, la *principal local authority* non ha riscontrato nella popolazione il necessario sostegno alla proposta di creazione del Spitalfields Town Council<sup>78</sup>. Altri esempi di *parish councils* espressione delle comunità di quartiere si rivengono all'interno del Swindon Borough Council dove, tra il 2016 e il 2017, sono state costituite il Central Swindon North Parish Council ed il Central Swindon South Parish Council.

A partire dall'entrata in vigore del Local Government Act 1894, che ha segnato l'ingresso delle antiche parrocchie nel sistema di governo locale inteso nel senso contemporaneo del termine, la disciplina giuridica delle parrocchie è rimasta tendenzialmente stabile. Non diversamente dal resto delle *local authorities* introdotte dal Local Government Act 1972, la parrocchia costituisce una *statutory corporation*, compiutamente disciplinata dal diritto positivo. Questo

<sup>78</sup> LONDON BOROUGH OF TOWER HAMLETS, *Spitalfields and Banglatown Community Governance Review. Final Recommendations*, 17 luglio 2019.

elemento contribuisce a distinguere la *parish* da altre organizzazioni che, pur concorrendo nell'assolvere al compito di rappresentare le comunità locali, non costituiscono dei *local councils* in senso stretto. Infatti, seppur alcune di queste trovino dei riconoscimenti nel diritto positivo, come il *neighbourhood forum* disciplinato dal Town and Country Planning Act 1990, queste restano al di fuori del perimetro del *local government*.

Inoltre, nonostante le differenze di ordine sociologico illustrate in precedenza, le *parishes* costituiscono una categoria quasi perfettamente omogenea dalla prospettiva giuridica. Le uniche differenze presenti riguardano la denominazione delle autorità. È infatti previsto che un *parish council* possa assumere la denominazione di *town council*<sup>79</sup>, ovvero di *village council*, di *neighbourhood council* o di *community council*<sup>80</sup>. Qualora ottenga una *royal charter* da parte del re o della regina, un *parish council* può addirittura assumere la denominazione di *city council*. In nessun caso, l'adozione di una denominazione alternativa, o anche l'ottenimento dello *status* di città, comporta delle differenze dal punto di vista giuridico o amministrativo, trattandosi di una differenziazione limitata al piano simbolico.

Diversi elementi contribuiscono a distinguere la parrocchia dalle *principal authorities*. In primo luogo, la parrocchia è una *local authority* a esistenza eventuale. Come si è visto, infatti, numerose aree dell'Inghilterra sono sprovviste di parrocchie: la maggior parte delle 10 mila parrocchie al momento esistenti è concentrata nelle aree rurali del Paese.

In secondo luogo, è possibile rinvenire un catalogo di disposizioni che, non trovando applicazione con riguardo alle *parishes*, contribuisce a distinguerle dalle *principal authorities*<sup>81</sup>. Queste spaziano dalla forma di governo, che non prevede per il *parish council* la distinzione tra organo di indirizzo politico e organo esecutivo, alla sottoposizione a forme più blande di controllo contabile e amministrativo.

In quanto *statutory corporations*, l'istituzione, fusione, scissione o abolizione di una parrocchia risponde a un procedimento specifico disciplinato dalla legge, attualmente il Local Government and Public

<sup>79</sup> LGA 1972, s. 245(6).

<sup>80</sup> LGA 1972, s. 14(2A)-(2C).

<sup>81</sup> In base alla ricostruzione di M. SANDFORD, *Parish and town councils: recent issues*, House of Commons, Briefing Paper, 04827, 25 febbraio 2019.

Involvement in Health Act 2007, nonché dettagliato in una *guidance* adottata congiuntamente dal ministro competente e dalla Local Government Boundary Commission for England. Sebbene questo atto non abbia contenuto normativo vincolante, come chiarito nello stesso testo<sup>82</sup>, la giurisprudenza ha assunto la *guidance* a parametro quando chiamata a pronunciarsi sulla legittimità di un *order* di soppressione di due *parish councils*<sup>83</sup>.

Nel corso degli ultimi anni la disciplina in materia è stata rivista, tanto a livello legislativo quanto regolamentare, allo scopo di promuovere l'istituzione di nuovi *parish councils*. Nel 2012, con la pubblicazione di un *discussion paper*<sup>84</sup>, il Governo ha avviato una consultazione pubblica centrata proprio sulla necessità di favorire la diffusione delle parrocchie. Secondo la posizione del Governo, la creazione di nuove autorità locali di prossimità incontrava degli ostacoli nella procedura istitutiva, ritenuta eccessivamente onerosa per le comunità che intendevano dotarsi di un *parish council*. Tra le criticità il Governo segnalava l'elevato numero di sottoscrizioni necessarie all'avvio della procedura nonché l'eccessiva portata, per numero di soggetti da consultare e di questioni da sottoporre alla loro attenzione, dell'indagine pubblica che deve precedere la costituzione di una nuova parrocchia. A esito della consultazione<sup>85</sup>, il testo del Local Government and Public Involvement in Health Act 2007 è stato novellato<sup>86</sup> in senso maggiormente favorevole alla creazione di nuove parrocchie.

<sup>82</sup> DEPARTMENT FOR COMMUNITIES AND LOCAL GOVERNMENT, LOCAL GOVERNMENT BOUNDARY COMMISSION FOR ENGLAND, *Guidance on community governance reviews*, marzo 2010, § 5.

<sup>83</sup> Più nello specifico, viene affermato che l'autorità investita della *community governance review* possa discostarsi dal contenuto della *guidance* a condizione che espliciti le ragioni alla base di tale decisione. In caso contrario, come nel caso di specie, la *local authority* è tenuta a rispettare il contenuto della *guidance*. Cfr. *Britwell Parish Council, R (on the application of) v Slough Borough Council* [2019] EWHC 998 (Admin), 17 aprile 2019, §§ 33-45.

<sup>84</sup> DEPARTMENT FOR COMMUNITIES AND LOCAL GOVERNMENT, *Making it easier to set up new town and parish councils*, ottobre 2012.

<sup>85</sup> DEPARTMENT FOR COMMUNITIES AND LOCAL GOVERNMENT, *Government response to consultation on making it easier to set up new town and parish councils*, settembre 2013.

<sup>86</sup> Per effetto del Legislative Reform (Community Governance Reviews) Order 2015.

In base a quanto previsto dalla legislazione vigente, l'intervento sulla struttura istituzionale di prossimità, che può consistere nell'istituzione *ex novo* di una parrocchia, nella sua abolizione, e in una modifica per fusione o per scissione, deve avvenire necessariamente nel contesto di una *community governance review*. Per mezzo di tale procedimento, una *principal authority* è chiamata a valutare se l'assetto istituzionale di prossimità, presente nella propria circoscrizione amministrativa, risponda ai due criteri fissati dalla legge. Non diversamente da quanto previsto per le modifiche strutturali relative a distretti e contee, scopo della *community governance review* è verificare se l'assetto istituzionale «*reflects the identities and interests of the community in that area and is effective and convenient*»<sup>87</sup>. Sebbene né la legge né la *guidance* fissino dei criteri rigidi a guida del processo di revisione della struttura locale, quest'ultimo atto chiarisce che «*[t]he general rule should be that the parish is based on an area which reflects community identity and interest and which is of a size which is viable as an administrative unit of local government*»<sup>88</sup>.

Con riguardo all'assetto istituzionale interno, le parrocchie rispondono a uno schema del tutto peculiare: fin dalla creazione delle moderne *civil parishes* con il Local Government Act 1894, queste autorità sono contraddistinte da una specifica modalità di legittimazione politica. La legge prevede che in ciascuna parrocchia vi sia un *meeting*, ossia un'assemblea composta da tutti gli elettori residenti nel territorio, al quale è attribuito un generale potere di indirizzo politico-amministrativo. Se il *meeting* è presente in ciascuna parrocchia, l'istituzione di un *council*, formato da un numero variabile di consiglieri eletti a suffragio diretto e universale, rimane facoltativo. È possibile che, soprattutto nelle parrocchie dove risiedono poche centinaia di abitanti, non sia prevista la presenza di un consiglio elettivo. Inoltre, è ammessa la possibilità che un insieme di *parish meetings* formano un *parish council* unitario, chiamato ad amministrare una pluralità di parrocchie<sup>89</sup>. Questo è legalmente possibile alla luce del fatto che le parrocchie godono di una doppia personalità giuridica: il *meeting* e il *council* rappresentano due persone giuridiche (*bodies*

<sup>87</sup> LGPIHA 2007, s. 93(4).

<sup>88</sup> DEPARTMENT FOR COMMUNITIES AND LOCAL GOVERNMENT, LOCAL GOVERNMENT BOUNDARY COMMISSION FOR ENGLAND, *Guidance*, cit., § 80.

<sup>89</sup> LGA 1972, s. 11(1).

*corporate*) tra loro autonome, non essendo assimilabili a due organi di governo del medesimo ente.

La previsione di una forma di democrazia diretta, qual è il *parish meeting*, non è l'unico elemento che distanzia le parrocchie dalle *principal authorities*. Come già accennato, infatti, con riguardo alle autorità locali di prossimità non trovano applicazione le norme che, a partire dall'approvazione del Local Government Act 2000, hanno modificato la forma di governo. Pertanto, con riguardo al *parish council* trova applicazione ancora il tradizionale *committee system*, secondo cui all'assemblea è riconosciuta tanto la formazione dell'indirizzo politico quanto la sua esecuzione, non essendo previsto un organo esecutivo separato<sup>90</sup>. Infine, un ulteriore elemento di distinzione è dato dalla facoltà, riconosciuta al consiglio, di cooptare uno o più dei propri membri, qualora vi siano uno o più seggi vacanti<sup>91</sup>.

Con riguardo alle competenze amministrative esercitate, è facilmente riscontrabile come le parrocchie rappresentino l'anello più debole del sistema di *local government*: diversamente dai distretti e contee, infatti, i *parish councils* non esercitano alcuna *statutory function*, ossia non trovano nella legge una competenza a esercitare una specifica funzione pubblica. Tanto nell'originario disegno del 1972 quanto nell'ordinamento vigente, la legge concepisce i *parish councils* primariamente come dei meri portavoce delle comunità locali<sup>92</sup> o, in altri termini, come dei gruppi di pressione ai quali è affidata la funzione di rappresentare la comunità locale davanti alle *principal authorities* dell'area<sup>93</sup>.

Questo giudizio deve essere mitigato, tuttavia, alla luce della crescente assunzione da parte dei *parish councils* di compiti amministrativi. Questi possono essere suddivisi in due categorie: da una parte vi sono le competenze che trovano un riconoscimento, seppur minimo, nel diritto positivo, affiancate invece dall'attività amministrativa che le singole parrocchie esercitano in autonomia, in assenza di una qualsiasi indicazione legislativa.

<sup>90</sup> Sul *committee system* vedi cap. 3, § 5.2

<sup>91</sup> LGA 1972, s. 16A.

<sup>92</sup> Come affermano B. KEITH-LUCAS e P. RICHARDS, *A History of Local Government in the Twentieth Century*, London, George Allen & Unwin, 1978, p. 214.

<sup>93</sup> In base alla ricostruzione di A. JONES, *The Resurgence of Parish Council Powers in England*, cit., p. 84.

Nella prima categoria rientrano le sparute funzioni amministrative attribuite alle parrocchie: in base a quanto previsto dallo Small Holdings and Allotments Act 1908<sup>94</sup>, tali autorità devono fornire ai privati che ne fanno richiesta dei piccoli orti urbani. Inoltre, viene posto un generale obbligo di assicurare la garanzia dell'ordine pubblico sul territorio, pur non essendo attribuiti poteri specifici a tale scopo<sup>95</sup>. Al di fuori di tali previsioni, il diritto positivo non pone alcun obbligo per i *parish councils* di esercitare una funzione pubblica. Piuttosto, la legislazione delimita le possibili attività che le parrocchie possono esercitare in base a un'autonoma valutazione e, quindi, in via del tutto facoltativa. I confini del campo di intervento tratteggiati dalla legge sono alquanto ampi: tra i settori di maggior rilievo nei quali è ammesso l'intervento delle parrocchie possono essere citati: la viabilità locale (gestione dei sentieri<sup>96</sup>, illuminazione delle strade locali<sup>97</sup>, costruzione e gestione di parcheggi<sup>98</sup>), i trasporti pubblici (costruzione e manutenzione di fermate dell'autobus<sup>99</sup>, gestione di servizi di *car sharing*<sup>100</sup>), la promozione della cultura<sup>101</sup> e del turismo<sup>102</sup>, i servizi alla persona (costruzione e gestione di centri ricreativi<sup>103</sup>), i servizi mortuari (costruzione e gestione di cimiteri e forni crematori<sup>104</sup>).

Il settore dove l'intervento dell'autorità parrocchiale assume un profilo maggiore è rappresentato dalla pianificazione urbanistica. Con l'approvazione del Localism Act 2011, infatti, è stato rafforzato il ruolo del *neighborhood plan* nel sistema pianificatorio inglese<sup>105</sup>. Il

<sup>94</sup> Small Holdings and Allotments Act 1908, s. 23.

<sup>95</sup> Cfr. Crime and Disorder Act 1998, s. 1.

<sup>96</sup> Highways Act 1980, s. 43.

<sup>97</sup> Parish Councils Act 1957, s. 3.

<sup>98</sup> Road Traffic Regulation Act 1984, s. 57.

<sup>99</sup> Local Government (Miscellaneous Provisions) Act 1953, s. 4.

<sup>100</sup> Local Government and Rating Act 1997, s. 26.

<sup>101</sup> Local Government Act 1972, s. 145.

<sup>102</sup> Local Government Act 1972, s. 144.

<sup>103</sup> Local Government (Miscellaneous Provisions) Act 1976, s. 14.

<sup>104</sup> Local Government Act 1972, s. 214.

<sup>105</sup> La riforma introdotta dal Localism Act 2011 è al centro delle riflessioni di J. STANTON, *The Big Society and Community Development: Neighbourhood Planning under the Localism Act*, in *Environmental Law Review*, 2014, pp. 262-276. Per una ricostruzione aggiornata del quadro normativo si rinvia a G. GARTON GRIMWOOD, *Neighbourhood Planning*, House of Commons, Briefing Paper, 05838, 12 ottobre 2018.

*neighborhood plan* è un atto di pianificazione generale, ad approvazione eventuale, che permette al *parish council*, ma anche a un gruppo di residenti che abbia costituito un *neighborhood forum*, di precisare sia le regole di dettaglio in materia di edilizia che l'uso del territorio a fini urbanistici. Il *neighborhood plan* entra in vigore soltanto a seguito dell'approvazione del corpo elettorale tramite referendum e deve essere compatibile con gli atti di pianificazione adottati a livello nazionale nonché con il *local plan* adottato dalla *principal authority* competente.

Oltre alle competenze che trovano nella legge un riferimento specifico, le parrocchie possono esercitare tanto le competenze delegate da una *principal local authorities* in base al Local Government Act 1972, s. 101, quanto esercitare in maniera autonoma e discrezionale delle attività in virtù della clausola di competenza generale. Infatti, il *general power of competence* è stato riconosciuto dal Localism Act 2011 non soltanto a favore di distretti, contee e, in seguito, alle *combined authorities* ma anche, a talune condizioni, ai *parish councils*. Sono beneficiarie della clausola di competenza generale soltanto le parrocchie dotate di un minimo apparato burocratico (viene richiesta la presenza di un *clerk* dotato di alcune qualifiche professionali indicate nel testo normativo) ed è richiesto, inoltre, che il *parish council* sia formato al massimo da un terzo di consiglieri cooptati<sup>106</sup>. Il riconoscimento della clausola di competenza generale permette alle parrocchie di curare un più ampio ventaglio di interessi della comunità. Come emerge da una recente indagine, le parrocchie sono attive nella tutela dell'ambiente, nei servizi socio-sanitari, nella cultura, nell'istruzione, *etc*<sup>107</sup>.

A ben guardare, il campo di intervento delle parrocchie è limitato da fattori economici piuttosto che giuridici. Infatti, è la capacità finanziaria della singola autorità a determinare quante e quali iniziative l'ente è, nei fatti, in grado di intraprendere. A ciò si aggiunga che la finanza delle parrocchie è quasi esclusivamente autonoma: in assenza di finanziamenti da parte del Governo o delle *principal authorities*, i *parish councils* si finanziano attraverso l'imposizione di una addi-

<sup>106</sup> The Parish Councils (General Power of Competence) (Prescribed Conditions) Order 2012, sch. 1.

<sup>107</sup> Per una panoramica si vedano i 150 casi di studio catalogati in NALC, *Points of Light 2020*, 2020.

zionale, il *precept*<sup>108</sup>, sulla principale imposta locale, la *council tax*<sup>109</sup>. Data la limitatezza dei finanziamenti derivati provenienti dal Governo o delle *principal authorities*, il loro sostentamento finanziario è determinato quasi esclusivamente dalla capacità contributiva del proprio territorio che, come visto, può contenere poche centinaia come decine di migliaia di persone<sup>110</sup>. È questo dato, quindi, a strutturare il campo di intervento dell'autorità: soltanto in presenza di un flusso finanziario rilevante proveniente dal proprio territorio, infatti, la parrocchia è in grado di dotarsi di un apparato burocratico – attraverso l'assunzione di un *clerk* e di altri funzionari – necessario a svolgere un ruolo di rilievo nella cura diretta degli interessi della comunità locale.

5. *La specialità dell'assetto istituzionale dell'area di Greater London.* – 5.1. *Il local government a Londra: un prototipo per le aree urbane inglesi.* – Nel contesto del *local government* inglese, Londra ha storicamente rappresentato un elemento di forte differenziazione, istituzionale e normativa, rispetto al resto dell'Inghilterra. Il territorio della capitale britannica è stato oggetto di una disciplina normativa separata, che ha portato le strutture di governo locale a evolvere in maniera autonoma rispetto al resto del Paese.

La peculiarità dell'assetto istituzionale locale londinese ha origini antiche, le cui radici sono ben visibili già al momento della formazione del *local government* moderno. Le grandi riforme che hanno segnato la sostituzione delle antiche istituzioni di autogoverno con un moderno sistema di *local government* escludevano l'area londinese dal proprio ambito di intervento. Leggi come il Municipal Corporations Act 1835, che aveva sostituito le antiche istituzioni urbane oligarchiche con i *boroughs* moderni a carattere elettivo, e come il Local Government Act 1894, che aveva rifondato le autorità locali di prossimità con l'istituzione di *urban* e *rural districts*, non intervennero sul territorio di Londra.

La medesima tendenza si registra anche nelle fasi storiche più re-

<sup>108</sup> Local Government Finance Act 1992, s. 39(2).

<sup>109</sup> Cfr. A. JONES, *The Resurgence of Parish Council Powers in England*, cit., pp. 30-31.

<sup>110</sup> Si vedano i dati sulla finanza dei *parish councils* riportati da M. SANDFORD, *Parish and town councils: recent issues*, cit., p. 8.



centi: la rifondazione del *local government* avvenuta nel 1972, infatti, non ha riguardato Londra, oggetto di un'autonoma riforma introdotta un decennio prima. Allo stesso modo, anche il processo di creazione delle *mayoral combined authorities* che ha definito negli ultimi anni la traiettoria evolutiva del *local government* inglese non ha trovato a Londra alcuna applicazione.

Lungo tutto l'arco della storia contemporanea, Londra è stata caratterizzata da un assetto giuridico-istituzionale peculiare, i cui caratteri di originalità derivano non tanto, come nel caso di Roma e soprattutto Parigi, dal fatto di essere la sede del potere centrale, quanto piuttosto dallo straordinario livello di urbanizzazione dell'area.

Da una prospettiva giuridico-istituzionale, Londra ha storicamente anticipato le tendenze poi manifestatesi nel resto del Paese con riguardo all'assetto del governo locale. Da un'analisi di lungo periodo delle vicende istituzionali inglesi emerge come il *local government* londinese abbia rappresentato, soprattutto negli ultimi cinquant'anni, un prototipo capace di definire i tratti essenziali che le istituzioni locali avrebbero poi assunto negli altri territori urbani dell'Inghilterra.

In netto anticipo rispetto ai tempi, a Londra la questione urbana venne formulata con particolare precisione già nella prima metà del diciannovesimo secolo. All'epoca, lo sviluppo urbano che aveva portato Londra a ospitare più di 2 milioni di persone non era stato accompagnato da una ristrutturazione delle istituzioni locali, che ancora rispecchiavano l'organizzazione sociale e territoriale del mondo pre-industriale.

L'area urbana londinese era estremamente parcellizzata da un punto di vista amministrativo. La City of London propriamente detta era un'autorità locale fortemente sottodimensionata: estendendosi per un'area di soli 2,9 km<sup>2</sup> a nord del Tamigi, ossia la zona dell'originario insediamento medioevale, nel XIX secolo la City of London era responsabile per il governo di una porzione microscopica dell'area urbana londinese. Tutt'attorno alla City le responsabilità del governo locale erano disperse in centinaia di autorità estremamente eterogenee per competenze e natura giuridica, nonché per consistenza geografica e demografica<sup>111</sup>. Inoltre, si registrava la presenza di

<sup>111</sup> Come riporta S. HALLIDAY, *The Great Stink of London. Sir Joseph Bazalgette and the Cleansing of the Victorian Metropolis*, Stroud (UK), Sutton Publishing, 1999, pp. 135-136.

numerosi enti con competenze settoriali, che formavano «*a system of about three hundred different boards responsible for paving, lighting, drainage and other amenities which had been established by over two hundred and fifty Acts of Parliament, creating some ten thousand commissioners for the purpose*»<sup>112</sup>.

L'assetto di governo locale che nel corso dei secoli si era formato per stratificazione si rivelava particolarmente inadeguato a gestire i problemi tipici di un grande insediamento urbano dell'epoca industriale. Le autorità locali si erano dimostrate ampiamente incapaci di assicurare la fornitura dell'acqua e il trattamento dei residui fognari con la conseguenza che, data l'elevatissima densità abitativa, le crisi sanitarie erano frequenti, come dimostrato dalle ricorrenti epidemie di colera.

Per affrontare tale situazione, il Parlamento scelse una soluzione di carattere prettamente tecnico: nel 1855 affidò a un ente creato *ad hoc*<sup>113</sup>, il Metropolitan Board of Works (MBW), la gestione e soprattutto il potenziamento del sistema fognario all'interno di un'area che travalicava i confini amministrativi locali, racchiudendo l'intero insediamento urbano londinese<sup>114</sup>. In tale frangente storico, quindi, il Parlamento scartò l'idea di agire sull'articolazione dei poteri locali per adeguarli alla crescita urbana come invece era avvenuto nelle città industriali del nord con la riforma dei *boroughs* e come, peraltro, era stato proposto anche con riferimento all'area londinese<sup>115</sup>.

Progressivamente, il Metropolitan Board of Works acquisì ulteriori competenze, stemperando il suo carattere settoriale, senza però mai assumere i connotati di una vera e propria istituzione di governo locale con competenze generali. Per giungere a tale risultato bisognerà attendere qualche decennio quando, con la complessiva riforma delle contee inglesi introdotta dal Local Government Act 1888, il Metropolitan Board of Works verrà sostituito dal London County Council, esito dell'aggregazione delle aree che, pur rientrando nella

<sup>112</sup> *Ibidem*.

<sup>113</sup> Attraverso l'approvazione del Metropolitan Local Management Act 1855.

<sup>114</sup> Cfr. T. TRAVERS, *The road to reform*, in *London's Mayor at 20. Governing a Global City in the 21st Century*, a cura di J. Brown, T. Travers e R. Brown, London, Biteback Publishing, 2020, p. 31.

<sup>115</sup> Come ricorda T. TRAVERS, *The Politics of London. Governing the Ungovernable City*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2004, p. 23.

circoscrizione amministrativa del MBW, ai fini del governo locale facevano parte dei territori delle contee del Middlesex, del Surrey e del Kent. Per la prima volta, nell'area urbana di Londra, arrivata ad ospitare alla fine del secolo oltre 4,5 milioni di abitanti, è presente una *local authority* unitaria, ente di governo locale a carattere elettivo e dotato di competenze generali.

A Londra, la formazione di un moderno sistema di governo locale fu completata sul finire del secolo quando, con il London Government Act 1899, il Parlamento riorganizzò il livello locale di prossimità. La legge consolidò la pletora di istituzioni preesistenti, tanto generali quanto settoriali, in 28 nuovi *metropolitan boroughs*. I *metropolitan boroughs* erano delle *local authorities* nel senso contemporaneo del termine: dotate di uno statuto giuridico-istituzionale uniforme e ispirato al principio della democrazia rappresentativa, erano responsabili dell'esercizio di un vasto insieme di funzioni, più consistente rispetto a quanto riconosciuto al London County Council.

Tuttavia, il Parlamento non intervenne sulla City of London e sulla sua istituzione di autogoverno, la City of London Corporation, che rimase sottoposta alle fonti giuridiche del regime precedente.

L'assetto di governo dell'area urbana londinese frutto delle riorganizzazioni della fine del diciannovesimo secolo mostrò ben presto i suoi limiti.

In primo luogo, fu la circoscrizione amministrativa del London County Council a dimostrarsi inadeguata. Già al momento della sua fondazione, nel 1888, «[t]he boundary of this area may possibly have formed a dividing line between town and country in 1855, or at any rate have served to indicate roughly the limits of the metropolis. But already in 1888, when the London County Council was established, it had long since ceased to have any significance from that or any other point of view»<sup>116</sup>.

Veniva prospettata, inoltre, un'ulteriore criticità, legata ai rapporti di forza tra i due livelli di governo locale presenti a Londra. Poiché la legge del 1899 aveva assegnato ai 28 *metropolitan boroughs* un insieme di funzioni assai consistente, questi offrivano un valido contrappeso al London County Council, in linea con l'obiettivo iniziale

<sup>116</sup> Così W.A. ROBSON, *The Government and Misgovernment of London*, London, George Allen & Unwin, 1939, pp. 90-91, il quale conclude: «The area of the London County Council was obsolete from the first moment of its birth».

del Governo britannico, scarsamente propenso a favorire l'ascesa di un'autorità locale eccessivamente autorevole<sup>117</sup>.

Infine, lo scenario era ulteriormente complicato dalla proliferazione di istituzioni a carattere settoriale, come il London Passenger Transport Board, responsabili della fornitura di alcuni servizi pubblici su scala urbana all'interno di circoscrizioni amministrative disallineate rispetto alla suddivisione del territorio ai fini del governo locale.

Nonostante la diffusa consapevolezza che i problemi dell'area urbana londinese, dal traffico all'edilizia pubblica, necessitassero di un intervento unitario su scala urbana, il riassetto del governo locale verrà introdotto soltanto quattro decenni più tardi. È con l'approvazione del London Government Act 1963 che, infatti, il *local government* a Londra verrà complessivamente riorganizzato.

La legge di riforma venne preceduta dai lavori di una *royal commission*, detta Herbert Commission dal nome del suo presidente. Dopo tre anni di lavoro, la Herbert Commission pubblicò un rapporto finale<sup>118</sup> con il quale raccomandò la complessiva rifondazione del *local government* a Londra. In termini schematici, la proposta prevedeva l'istituzione di un ente unitario per l'intera area urbana, il Council for Greater London, che si sarebbe esteso per la totalità del territorio urbanizzato. In questo territorio, il Council for Greater London avrebbe esercitato delle funzioni di natura principalmente pianificatoria e programmatica nei settori dell'urbanistica e dell'istruzione, assumendo inoltre delle competenze più circoscritte, e talvolta a carattere gestorio, con riguardo all'edilizia, al sistema fognario, ai servizi rifiuti e antincendio, *etc.*

Nel disegno della Herbert Commission rimaneva centrale il ruolo del livello di governo di prossimità. Al fine di favorire la partecipazione democratica, venne raccomandato di concentrare l'esercizio del più consistente fascio possibile di funzioni nei *boroughs*, le autorità locali in cui sarebbe stata suddivisa al proprio interno la Greater London. Il rafforzamento delle funzioni del livello di prossimità sarebbe stato accompagnato da una sua complessiva riorganizzazione: la Herbert Commission propose la suddivisione del territorio della *Greater London* in 51 *boroughs* di nuova istituzione, frutto dell'amalgamazio-

<sup>117</sup> Cfr. T. TRAVERS, *The Politics of London*, cit., p. 26.

<sup>118</sup> ROYAL COMMISSION ON LOCAL GOVERNMENT IN GREATER LONDON (1957-60), *Report*, London, HMSO, 1960.

ne degli enti preesistenti, dotati di una popolazione tendenzialmente omogenea, ricompresa tra i 100 mila e i 250 mila abitanti.

Il Governo accettò l'impianto generale del rapporto della Herbert Commission, facendone proprie le raccomandazioni. A seguito della proposta del Governo, il Parlamento adottò il London Government Act 1963 con il quale il governo locale dell'area della capitale venne complessivamente riorganizzato. Dopo le elezioni inaugurali del 1964, il 1° aprile 1965 entrò in funzione il Greater London Council (GLC), la *local authority* competente per il governo unitario dell'ampissima area urbana londinese.

Sebbene fosse ricalcata sul progetto della Herbert Commission, la legge differiva in misura rilevante rispetto al progetto della commissione con riguardo a un aspetto. All'interno dell'area della *Greater London* vennero costituiti 32 *London boroughs*, in numero quindi ben inferiore rispetto ai 51 enti proposti dalla Herbert Commission. Questo fu il risultato della scelta del Governo di fissare in 200 mila abitanti la soglia di popolazione minima per i nuovi enti, in luogo dei 100 mila abitanti suggeriti dalla commissione, una soglia ritenuta ormai superata. La fissazione di una soglia minima più elevata tradiva quindi la volontà del Governo di favorire l'esercizio ottimale delle funzioni amministrative, che richiedeva delle unità sufficientemente robuste, rispetto a considerazioni in merito alla partecipazione popolare<sup>119</sup>.

Il Parlamento accolse, invece, la proposta della Herbert Commission in merito alla City of London Corporation. Il London Government Act 1963 non introdusse alcun cambiamento di rilievo nell'organizzazione e nelle competenze dell'antica istituzione che, pertanto, continuò a rappresentare «*a complete anomaly*»<sup>120</sup> nel panorama del *local government* inglese.

Così come i sei *metropolitan county councils*, il Greater London Council è stato abolito dal Parlamento con il Local Government Act 1985. Si trattò di un cambiamento epocale: se per Manchester, Liverpool, Sheffield, Newcastle, Birmingham e Leeds l'istituzione di un'autorità locale comprendente l'intero territorio urbano era un avvenimento recente, in quanto i *metropolitan county councils* erano stati creati *ex nihilo* dal Local Government Act 1972, nel caso

<sup>119</sup> Cfr. C. PEARCE, *The Machinery of Change in Local Government (1888-1974)*, London, George Allen & Unwin, 1980, p. 96.

<sup>120</sup> *Ivi*, p. 149.

di Londra l'abolizione del GLC privò l'area di un ente di governo unitario per la prima volta dal 1855, anno di costituzione del Metropolitan Board of Works.

Così come avvenuto i *metropolitan county councils*, l'abolizione del Greater London Council era motivata da ragioni di dialettica partitica. Il GLC, una roccaforte laburista, aveva promosso delle politiche in aperto contrasto con la maggioranza governativa conservatrice nella House of Commons. Inoltre, il GLC non era riuscito a interpretare a pieno il nuovo ruolo di autorità a carattere strategico: il nuovo ente si era dotato di un'organizzazione e aveva adottato dei metodi di lavoro del tutto analoghi rispetto a quello di una contea tradizionale, che però beneficiava di funzioni di carattere gestorio. La suddivisione tra attività di programmazione e pianificazione (spettante al GLC) e attività di gestione (concentrata nei 32 *London boroughs*) si rivelò quindi problematica: da un lato, il GLC si dimostrò debole nella sua attività di indirizzo strategico mentre, dall'altro lato, vi furono numerosi conflitti tra l'autorità unitaria e i *London boroughs* nei settori in cui vi erano degli intrecci di competenze tra i due livelli<sup>121</sup>.

Nel territorio di Londra più che altrove, l'effetto principale della riforma 1985 fu quello di abolire l'organo di governo rappresentativo dei cittadini, senza che questo fosse accompagnato da una revisione delle strutture amministrative sottostanti. Infatti, le funzioni in precedenza conferite al *Greater London Council* continuarono a essere esercitate all'interno del medesimo ambito spaziale urbano, seppur facendo ricorso a soluzioni giuridico-istituzionali differenziate a seconda dei settori amministrativi.

Con riguardo ad alcuni settori, la legge dispose l'istituzione di un *joint committee* formato dai *London boroughs*, una formula associativa priva di autonoma personalità giuridica, allo scopo di svolgere in maniera coordinata alcune funzioni. Questo schema venne utilizzato, per esempio, con riguardo alle funzioni in materia di pianificazione e per il servizio rifiuti. Inoltre, alcune funzioni vennero conferite ai *London boroughs* in assenza di qualsivoglia obbligo di esercizio associato, come nel caso delle funzioni in materia di *housing*<sup>122</sup>, mentre il Governo aveva già avocato a sé le funzioni del Greater London

<sup>121</sup> Come sottolineano B. PIMLOTT e N. RAO, *Governing London*, Oxford, Oxford University Press, 2002, pp. 30-31.

<sup>122</sup> Cfr l'elenco di funzioni contenuto in LGA 1985, sch. 8.

Council in materia di trasporto pubblico, conferite a partire dal 1984 al London Regional Transport, un ente di settore posto sotto il diretto controllo del Governo stesso<sup>123</sup>.

Seppur tracciato in termini schematici, il quadro sopra delineato dimostra come, anche a seguito dell'abolizione del consiglio della Greater London, fosse difficile negare l'esistenza di una forma di governo dell'area urbana londinese. Seppur la concentrazione dell'esercizio della funzione politica e amministrativa era ormai fortemente indebolita, «[t]he array of quangos and joint committees spawned by abolition effectively sustained city-wide government»<sup>124</sup>.

5.2. *Un'autorità locale di nuova generazione: la Greater London Authority (2000)*. – Con l'ascesa nel 1997 del laburista Tony Blair alla guida del Governo del Regno Unito, la questione dell'assetto istituzionale di Londra tornò al centro del dibattito pubblico. Facendo seguito a quanto proposto durante la campagna elettorale, poco dopo l'insediamento il Governo Blair delineò il proprio progetto per restituire alla capitale un'istituzione di governo unitaria a più di dieci anni di distanza dall'abolizione del Greater London Council.

Forte del risultato positivo di un referendum tenutosi nel maggio 1998, con il quale il 72% dei votanti espresse il proprio assenso all'istituzione della nuova autorità, il Parlamento trasformò in legge la proposta del Governo con il Greater London Authority Act 1999. A seguito delle elezioni inaugurali tenutesi nel maggio del 2000, la Greater London Authority (GLA) entrò in funzione nel luglio dello stesso anno.

La Greater London Authority non è una mera riproposizione del Greater London Council abolito nel 1985. Oltre a condividere la medesima circoscrizione amministrativa, ossia il territorio dove insistono i 32 *London boroughs* e la City of London Corporation, non vi sono numerosi punti di contatto tra i due enti. Infatti, al momento della sua introduzione la GLA ha rappresentato una rilevante innovazione rispetto al modello storicamente consolidato dalle *local authorities* come *county* e *district councils*<sup>125</sup>.

Sviluppando ulteriormente l'idea alla base del Greater London Council, la GLA è stata espressamente concepita dal Governo come

<sup>123</sup> La riforma venne introdotta dal London Regional Transport Act 1984.

<sup>124</sup> T. TRAVERS, *The road to reform*, cit., p. 37.

<sup>125</sup> *Ivi*, p. 55.

una *strategic authority*, alla quale è demandato quasi esclusivamente l'esercizio di funzioni a carattere pianificatorio e programmatico, non occupandosi della loro implementazione. In altri termini, poiché «[t]he GLA was intended to be a strategic institution, removed from the messy business of day-to-day service provision»<sup>126</sup>, ciò comportava che «[t]he role of London's new metropolitan authority was not to deliver services but to lead, to facilitate relationships, and to develop the widest possible network of partnerships»<sup>127</sup>.

Questa peculiare configurazione della finalità istituzionale della GLA produce delle conseguenze sull'assetto istituzionale. Concepita come un ente snello, al momento della sua piena entrata a regime la Greater London Authority contava circa 600 dipendenti, una sensibile riduzione rispetto ai 10 mila dipendenti impiegati dal Greater London Council al momento della sua abolizione nel 1986<sup>128</sup>. Pertanto, la responsabilità della gestione amministrativa ricade in primo luogo sui 32 *London boroughs* e sulla City of London Corporation, rimasti pressoché inalterati a seguito della riforma del 1999<sup>129</sup>, nonché sui *functional bodies*, le agenzie settoriali istituite dal Greater London Authority Act 1999.

Nello schema inizialmente tratteggiato dal Greater London Authority Act 1999 erano previsti quattro *functional bodies*: Transport for London (TfL), London Development Agency (LDA), Metropolitan Police Authority (MPA), London Fire and Emergency Planning Authority (LFEPA). Tuttavia, i *functional bodies* non costituivano un modello istituzionale perfettamente omogeneo: sotto diversi aspetti, dalle modalità di nomina degli organi di gestione alla fissazione dell'indirizzo politico-amministrativo, si registravano delle differenze di rilievo.

In termini schematici<sup>130</sup>, è possibile individuare in Transport for London e nella London Development Agency un primo sub-modello. Ri-

<sup>126</sup> Così T. TRAVERS, *The Politics of London*, cit., p. 146.

<sup>127</sup> N. RAO, *Introducing the New Government of London*, in *Local Government Studies*, XXXII, 2006, pp. 215-221.

<sup>128</sup> Secondo quanto riportato da T. TRAVERS, *The Politics of London*, cit., p. 104.

<sup>129</sup> Come riconosce M. SANDFORD, *Greater London Authority*, House of Commons, Briefing Paper, 05817, 7 giugno 2018, p. 7.

<sup>130</sup> Per un'analisi puntuale dell'organizzazione dei *functional bodies*, vedi T. TRAVERS, *The Politics of London*, cit., pp. 127-132.



flettendo il ruolo più definito della Greater London Authority nei settori della mobilità e dello sviluppo economico, TfL e LDA erano sottoposti a un potere di direzione e controllo da parte dell'ente: la GLA nominava tanto l'organo collegiale di gestione (*board*) quanto il dirigente apicale, nonché definiva il *budget* e l'indirizzo politico-amministrativo.

Con riguardo alla Metropolitan Police Authority e alla London Fire and Emergency Planning Authority, invece, alcune peculiarità attenuavano il potere di direzione e controllo della Greater London Authority. In primo luogo, il *board* non era nominato esclusivamente dalla GLA: nel caso della LFEPA erano i 32 *London boroughs* a nominare la metà dei membri, mentre nel caso della MPA la metà dei membri era indipendente, ed essi erano individuati tramite selezione pubblica. Inoltre, tali *functional bodies* godevano di maggiore autonomia: era il *board* dell'ente, e non invece la Greater London Authority, a fissare l'indirizzo politico-amministrativo e a nominare il dirigente apicale (seppur quest'ultima competenza fosse attribuita, nel caso della MPA, al Governo centrale).

Le peculiarità di ordine istituzionale derivanti dalla concezione della GLA quale *strategic authority* non si fermavano alla previsione dei *functional bodies*. Anzi, è dall'osservazione della Greater London Authority in senso stretto che emergono le specificità di maggior rilievo. Al momento dell'istituzione della GLA, la presenza di un *mayor* direttamente eletto dai cittadini ha prodotto una rottura profonda rispetto alla pluricentenaria storia del *local government* inglese.

Per apprezzare l'innovatività dell'architettura istituzionale della Greater London Authority è necessaria una breve digressione storica. Fin dalle riforme del diciannovesimo secolo, infatti, le *local authorities* britanniche sono state amministrate dal *council*, l'unico organo di governo a carattere elettivo, al quale era affidato l'esercizio della totalità delle funzioni attribuite all'ente dalla legge. In altri termini, a differenza del modello della *commune* di origine francese, ma anche dello stesso sistema parlamentare britannico, nel Regno Unito non vi era, a livello locale, una separazione tra organi dotati di attribuzioni a carattere esecutivo e organi deputati all'indirizzo e al controllo politico-amministrativo; entrambe le tipologie di attribuzioni erano concentrate nel *council*<sup>131</sup>. L'assetto interno delle *local authorities*, che

<sup>131</sup> Come chiarisce J. STEWART, *The Nature of British Local Government*, Basingstoke, Macmillan, 2000, p. 87.

rispondeva quindi a una logica direttoriale, presentava una peculiarità ulteriore, prodotta dallo scarto tra le previsioni normative e il concreto funzionamento interno degli enti. Infatti, il *council* non ha mai rappresentato il reale centro decisionale delle *local authorities*, in quanto la quasi totalità delle attribuzioni era generalmente delegata a favore di una serie di commissioni consiliari (*committees*) a carattere settoriale, composte principalmente (ma non esclusivamente) dai consiglieri eletti. Conosciuto con il nome di *committee system*, è secondo questo schema che le *local authorities* britanniche hanno tradizionalmente strutturato la propria organizzazione interna per decenni, elemento di continuità nonostante le revisioni delle strutture esterne del sistema locale che si sono succedute nel medesimo lasso di tempo.

Date queste premesse, è possibile comprendere a pieno l'innovatività dell'assetto interno della GLA che, non casualmente, ha assunto la denominazione ufficiale di *authority* e non quella, storicamente radicata, di *council*. In termini tecnici, infatti, la Greater London non è amministrata da un *council*: la maggior parte delle attribuzioni esecutive è riconosciuta a favore di un organo monocratico, il *London mayor*, mentre l'organo di governo collegiale, la *London assembly*, assume delle (alquanto deboli) attribuzioni di indirizzo e controllo dell'operato del *mayor*.

Le attribuzioni del *London mayor* sono più robuste rispetto a quelle riconosciute ai 9 *metro-mayors* collocati, a partire dal 2016, alla guida delle *mayoral combined authorities*. Seppur l'esatto riparto delle attribuzioni vari a seconda del settore, a fondamento dell'assetto istituzionale vi è l'idea che l'esercizio delle funzioni a carattere strategico attribuite alla Greater London Authority deve essere concentrato in capo al *mayor*, mentre all'*Assembly* viene riservato un più circoscritto ruolo di indirizzo e di controllo politico. Piuttosto che dover ottenere l'approvazione dell'*Assembly* per poter attuare il proprio programma politico, generalmente al *London mayor* è garantita libertà d'azione: spetta all'organo assembleare esercitare, eventualmente, le proprie attribuzioni di indirizzo e controllo.

La procedura di approvazione del bilancio annuale offre un chiaro esempio dell'idea alla base dell'articolazione interna delle attribuzioni della GLA. Da un lato, la legge attribuisce al *London mayor* la competenza ad adottare la proposta di bilancio mentre, dall'altro lato, non riconosce all'assemblea la speculare competenza ad appro-

vare in via definitiva il bilancio. Alla *London Assembly* è attribuito un circoscritto potere di modifica e di veto della proposta, per il cui esercizio è richiesta peraltro una maggioranza qualificata pari ai 2/3 dei componenti l'assemblea. In caso di mancata attivazione dei poteri di modifica e veto da parte dell'assemblea, il cui esercizio ha carattere eventuale, la proposta di bilancio presentata del *mayor* diventa definitiva.

Seppur con differenze a seconda degli ambiti di competenza riconosciuti alla Greater London Authority, i processi decisionali seguono lo schema sopra delineato: il *mayor* esercita le funzioni strategiche della GLA, soprattutto attraverso l'adozione degli atti di pianificazione settoriale e le nomine dei vertici dei *functional bodies*, mentre alla *London assembly* è riservato un ruolo di indirizzo e controllo *ex post*. All'assemblea è riconosciuto il potere di veto sugli atti di pianificazione settoriale (ma è necessaria anche in questo caso la maggioranza dei 2/3), nonché un generale potere di sindacato ispettivo nei confronti dell'esecutivo. In ogni caso, l'organo collegiale non detiene il potere di revoca né del *mayor* né tantomeno dei soggetti da lui nominati all'interno dei *functional bodies*.

Alla prova dei fatti, i rapporti tra *mayor* e *assembly* si sono rivelati connotati dalla collaborazione piuttosto che dalla contrapposizione. Nei primi vent'anni di funzionamento dell'ente, per esempio, l'assemblea non ha mai esercitato il diritto di veto nei confronti del bilancio e degli atti di pianificazione strategica adottati dal *mayor*<sup>132</sup>. La collaborazione è favorita anche dal sistema elettorale, in base al quale *mayor* e *assembly* sono eletti contestualmente ogni quattro anni dai cittadini di Greater London. Tuttavia, trattandosi di due elezioni separate e basate su meccanismi di voto tra loro differenti<sup>133</sup>, non di rado il partito del *mayor* non ottiene la maggioranza relativa all'interno dell'assemblea, come accaduto nelle elezioni del 2004 e del 2012. Tuttavia, la contestualità delle elezioni tende a garantire al partito del *mayor* una percentuale di seggi sufficiente a impedire l'attivazione del potere di veto da parte dell'assemblea.

<sup>132</sup> Come riportato da M. SANDFORD, *Greater London Authority*, cit., p. 7.

<sup>133</sup> Per l'elezione del *mayor* si applica il *supplementary vote system*, mentre l'assemblea è eletta in parte (14 seggi) con un sistema maggioritario sulla base di collegi uninominali, e per la restante parte (11 seggi) con un sistema proporzionale di lista con soglia di sbarramento al 5%.

L'assetto istituzionale della Greater London Authority previsto dalla legge istitutiva del 1999 è rimasto sostanzialmente inalterato. I principi che avevano ispirato la peculiare struttura della GLA ancora oggi trovano una piena concretizzazione nell'organizzazione e nel funzionamento dell'ente. Ciò non esclude, tuttavia, l'affermazione di alcune tendenze evolutive che denotano la perdurante vitalità del modello londinese.

È con riguardo ai settori di competenza della GLA che si registrano alcune tra le innovazioni di maggior rilievo. Nel corso degli ultimi vent'anni, infatti, la Greater London Authority ha visto espandere il proprio campo di intervento in settori nei quali, nel disegno originario del 1999, non beneficiava di alcuna competenza. Pertanto, di fianco alle competenze originarie della GLA (trasporti, sviluppo economico, pianificazione urbanistica, ambiente e cultura) si sono via via aggiunti nuovi settori. Dapprima con il Greater London Authority Act 2007 e poi con il Localism Act 2011 il Parlamento ha riconosciuto alla Greater London Authority delle funzioni, sempre a carattere strategico, in materia di *housing* che fino a quel momento erano state esercitate da un'agenzia governativa, la Homes and Communities Agency. Più recentemente, nel contesto della *devolution to local government* che ha interessato anche le altre aree urbane inglesi, il Governo e la GLA, assieme ai *London boroughs*, hanno pattuito il rafforzamento delle competenze delle istituzioni londinesi nei settori della sanità<sup>134</sup>, della formazione professionale e dell'amministrazione della giustizia.

Una seconda tendenza ha visto l'irrobustimento delle funzioni della GLA nei settori già rientranti nel suo campo di intervento. Con riguardo alla pianificazione urbanistica, per esempio, la Greater London Authority può intervenire con maggior incisività nell'esercizio delle competenze dei *London boroughs*, qualora una procedura amministrativa assuma una valenza strategica per l'intera area urbana.

Questa seconda tendenza si intreccia con una terza: in alcune ipotesi, il rafforzamento delle competenze della GLA deriva non tanto dal conferimento di nuove funzioni da parte del Parlamento, quanto piuttosto da ristrutturazione dell'assetto complessivo del *local government*. Negli ultimi anni, infatti, la GLA ha assorbito alcuni

<sup>134</sup> Cfr. DEPARTMENT OF HEALTH & SOCIAL CARE, HM TREASURY, *London health devolution agreement*, 2017.

dei *functional bodies* istituiti nel 1999. Le competenze in materia di sviluppo economico della London Development Agency sono state in parte acquisite dagli apparati amministrativi della GLA e, con riguardo alla rigenerazione urbana, attribuite alle due *mayoral development corporations* istituite nel territorio della Greater London. Inoltre, nel 2012 la GLA ha assorbito le funzioni della Metropolitan Police Authority, attribuite al nuovo Mayor's Office for Policing and Crime. Infine, nel 2018 la Greater London Authority ha rafforzato il proprio controllo in materia di servizi antincendio e protezione civile con l'abolizione del relativo *functional body* a carattere autonomo, la London Fire and Emergency Planning Authority, sostituito dalla figura del London Fire Commissioner, a sua volta sottoposto alla vigilanza del *mayor*.

Dalla descrizione sommaria dell'evoluzione istituzionale della GLA emerge il successo dell'introduzione della figura del *mayor*<sup>135</sup>: il riconoscimento di nuovi campi di intervento per l'autorità, nonché l'assorbimento delle competenze dei *functional bodies*, ha comportato un rafforzamento delle funzioni del *mayor*, non essendo venuto meno il principio alla base del riparto interno di attribuzioni tra l'organo monocratico e l'assemblea. Oggi ancora più che nel 1999, il *mayor* è al centro dell'assetto istituzionale del *local government* londinese.

La centralità assunta dal *mayor* e dalla Greater London Authority non ha soffocato il ruolo delle *local authorities* preesistenti alla riforma del 1999: i 32 *London boroughs* e la City of London Corporation conservano infatti un ruolo di rilievo nel governo locale londinese. Peraltro, la creazione della GLA non ha prodotto i medesimi conflitti che avevano marcato l'esperienza del Greater London Council nel periodo 1963-1985: riportano i commentatori che tra l'ente preposto al governo dell'intera area urbana e gli enti di prossimità si è generata una dinamica virtuosa, basata sulla leale collaborazione tra i due livelli di governo locale<sup>136</sup>.

Questo risultato è stato ottenuto nonostante l'assetto istituzionale della Greater London Authority non assegni un ruolo preciso ai

<sup>135</sup> Si veda il giudizio positivo di B. ROGERS e T. TRAVERS, *Conclusion: the GLA at twenty and the future of London government*, in *London's Mayor at 20*, cit., p. 703.

<sup>136</sup> Ancora secondo B. ROGERS e T. TRAVERS, *Conclusion: the GLA at twenty*, cit., p. 704.

*London boroughs*. A differenza rispetto a quanto avviene nelle altre aree urbane maggiori, dove le *mayoral combined authorities* sono contraddistinte dalla presenza di un organo collegiale formato sia dal *metro-mayor* eletto direttamente dai cittadini che dai rappresentanti delle autorità locali di prossimità, a Londra è prevista una più netta distinzione tra i due livelli di governo. Nella struttura istituzionale tratteggiata dalla legge del 1999, la cooperazione verticale tra la GLA e i *London boroughs* era prevista soltanto in misura circoscritta. Il modello dei *functional bodies* adempiva talvolta a questo scopo, come dimostra la competenza alla nomina di alcuni membri del *board* della (oggi abolita) London Fire and Emergency Planning Authority riconosciuta dalla versione originaria del Greater London Authority Act 1999.

Nel silenzio della legge, tuttavia, le autorità locali hanno messo a punto un articolato sistema di cooperazione verticale, con differenti tassi di formalizzazione a seconda dei settori presi in considerazione. Con l'approvazione della London City Charter, un documento politico a carattere non vincolante stipulato dalla GLA, dai 32 *London boroughs* e dalla City of London Corporation nel 2009, è stato istituito un meccanismo di raccordo verticale permanente tra i due livelli di governo. In assenza di qualsivoglia riconoscimento da parte del diritto positivo, con la Charter sono stati istituiti due organismi: il Congress of Leaders, sede di raccordo tra il *mayor* della Greater London e i vertici esecutivi di tutti i *London boroughs* e della City, nonché il London Charter Board, sede di raccordo invece tra i dirigenti apicali della GLA e di una selezione degli enti di prossimità. Seppur con il passaggio di consegne tra Boris Johnson e Sadiq Khan avvenuto con le *mayoral elections* del 2016 il sistema di raccordo immaginato dalla London City Charter non risulta più attivo, questo non ha precluso il ricorso ad altre forme di cooperazione verticale.

Infatti, è in primo luogo il modello dei *functional bodies* a offrire una sede di raccordo verticale, come nel caso del London Waste and Recycling Board, ente istituito nel 2008. Infine, in altri settori, la cooperazione verticale si struttura attraverso moduli giuridico-istituzionali differenti, come dimostra il caso del Skills for Londoners Board, formula associativa priva di autonoma personalità giuridica istituita autonomamente dalla GLA per cooperare con i *London boroughs* nel settore della formazione professionale.

## CAPITOLO IV

# La questione urbana in Italia: dalla Città metropolitana alle altre forme di adattamento istituzionale

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. La Città metropolitana come principale soluzione alla questione urbana in Italia. – 2.1. Dall'emersione dell'idea della Città metropolitana all'avvento della Città metropolitana a carattere federativo e strategico. – 2.2. Le Città metropolitane a otto anni dalla loro fondazione: bilanci e prospettive. – 3. Le soluzioni complementari per la questione urbana: associazionismo locale, fusioni di Comuni e ruolo della Provincia. – 3.1. L'associazionismo tra enti territoriali: un'alternativa per il governo delle aree urbane? – 3.2. Il ridotto contributo delle fusioni di Comuni alla ricucitura dei territori urbani. – 3.3. Il limitato ruolo della Provincia nella risoluzione della questione urbana. – 4. Il decentramento comunale tra promozione della partecipazione popolare e rilevanza della questione urbana. – 4.1. Ascesa e declino del decentramento comunale nella legislazione statale. – 4.2. Il decentramento comunale come ingranaggio della riforma metropolitana. – 5. L'ordinamento speciale di Roma Capitale alla prova della questione urbana. – 5.1. Roma: un *non modello* per le altre aree urbane italiane. – 5.2. L'avvento di Roma Capitale: tra specialità comunale e specialità urbana.

1. *Introduzione.* – In Italia, la questione urbana ha interpretato un ruolo di secondo piano nella storia dell'ordinamento locale<sup>1</sup>. Se, in Francia come in Inghilterra, l'esigenza di affrontare la questione

<sup>1</sup> La genesi dell'amministrazione locale italiana è ricostruita da A. PETRACCHI, *Le origini dell'ordinamento comunale e provinciale italiano. Storia della legislazione piemontese sugli enti locali dalla fine dell'antico regime al chiudersi dell'età cavouriana (1770-1861)*, I, Venezia, Neri Pozza, 1962. Per un'analisi di lungo periodo dell'evoluzione dell'ordinamento locale italiano si vedano: S. CASSESE, *Tendenze dei poteri locali in Italia*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1, 1974, pp. 283-318; S. CASSESE, *Centro e periferia in Italia. I grandi tornanti della loro storia*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2, 1986, pp. 594-612; G. VESPERINI, *I poteri locali*, I, Roma, Donzelli, 1999, in particolare pp. 5-205; P. AIMO, *Stato e poteri locali in Italia. Dal 1848 a oggi*, Roma, Carocci, 2010.

urbana ha innescato una trasformazione dei profili giuridico-istituzionali del governo locale, in Italia, al contrario, la medesima esigenza ha inciso soltanto in misura minore sulle dinamiche evolutive dell'ordinamento locale. Infatti, gli interventi normativi che hanno riguardato il governo delle aree urbane hanno storicamente rappresentato un'appendice di progetti di riforma dalla portata più ampia, indirizzati al raggiungimento di tutt'altri obiettivi.

Questa lettura è confermata dalle vicende della Città metropolitana, la principale soluzione alla questione urbana sperimentata in Italia (§ 2). Non soltanto la riforma metropolitana ha avuto un'attuazione piuttosto accidentata, avendo attraversato un periodo di inattuazione durato 25 anni, ma anche a seguito dell'entrata in funzione delle Città metropolitane, avvenuta nel 2014, rimane da verificare se i nuovi enti siano capaci di offrire una risposta adeguata alla questione urbana.

La peculiarità dell'approccio italiano può essere meglio apprezzata se si osservano le altre soluzioni istituzionali che, indirettamente, hanno contribuito all'adattamento dell'ordinamento locale al fenomeno urbano. L'associazionismo locale (§ 3.1), le fusioni di Comuni (§ 3.2), le Province non metropolitane (§ 3.3), il decentramento comunale (§ 4), e Roma Capitale (§ 5) sono accomunati dal fatto di essere legati, in misura variabile e in maniera eterogenea, alla questione urbana.

L'analisi di questi processi istituzionali dimostra il ruolo secondario interpretato dalla questione urbana nel dar forma alle linee evolutive di fondo del sistema locale italiano. Come si vedrà, anche dietro alla promozione dell'associazionismo locale e delle fusioni di Comuni, al ciclico dibattito sul ruolo delle province non metropolitane nelle dinamiche di governo locale, e alla questione della specialità di Roma Capitale, è possibile scorgere alcune ramificazioni della questione urbana in Italia. Se, come illustrato nel capitolo introduttivo<sup>2</sup>, la giuspubblicistica italiana ha spesso studiato il problema urbano dalla sola prospettiva della Città metropolitana e dell'(in)attuazione della relativa legge istitutiva, questo capitolo cercherà di dimostrare che da un campo di osservazione più largo possono provenire spunti utili per meglio inquadrare problemi e possibili soluzioni alla questione urbana.

<sup>2</sup> Cap. 1, § 1.



2. *La Città metropolitana come principale soluzione alla questione urbana in Italia.* – 2.1. *Dall'emersione dell'idea della Città metropolitana all'avvento della Città metropolitana a carattere federativo e strategico.* – Principale manifestazione del processo di adeguamento dell'ordinamento locale italiano al fenomeno urbano, la Città metropolitana è stata protagonista di una vicenda accidentata. Se l'idea di trasformare alcune delle Province più popolose del Paese negli enti di governo delle aree urbane maturò già a metà degli anni Settanta, per l'approvazione del progetto di riforma bisognerà attendere più di un decennio: è soltanto con l'approvazione della legge n. 142/1990, infatti, che le Città metropolitane entrano nell'ordinamento delle autonomie locali. Tuttavia, bisognerà attendere ancora un quarto di secolo circa affinché quanto previsto sulla carta trovi un'effettiva attuazione: l'entrata in funzione delle Città metropolitane è avvenuta soltanto a seguito dell'approvazione della legge n. 56/2014.

Nel 1990, il legislatore statale riprese il modello della *Provincia metropolitana*, elaborato negli anni Settanta dal Gruppo di Pavia<sup>3</sup>. In base a tale progetto, nelle principali aree urbane del Paese la Provincia avrebbe assunto un insieme di funzioni amministrative supplementari rispetto al modello ordinario, assorbendo alcune tra le competenze dei Comuni nei settori amministrativi – come il governo del territorio – più esposti al fenomeno urbano. Come nella disciplina dei *metropolitan county councils* inglesi, la differenziazione si sarebbe manifestata quasi esclusivamente con riguardo alla distribuzione delle competenze tra i due livelli di governo locale: l'esigenza di esercitare alcune funzioni in maniera unitaria sull'intera area urbana avrebbe portato a riconoscere delle competenze rafforzate a beneficio della Provincia assottigliando, allo stesso tempo, le funzioni dei Comuni.

La Città metropolitana tratteggiata dalla legge n. 142/1990 riprende sotto molti aspetti il progetto della Provincia metropolitana<sup>4</sup>. Se-

<sup>3</sup> Nel 1974 la Giunta regionale della Regione Lombardia incaricò l'istituto di diritto pubblico della facoltà di giurisprudenza dell'università di Pavia di svolgere una ricerca finalizzata alla formulazione di un articolato normativo, base per una futura riscrittura della legge comunale e provinciale. Coordinato da Umberto Pototschnig e composto da studiosi provenienti da numerose sedi accademiche, il Gruppo di Pavia pubblicò gli esiti della ricerca nel 1977 in AA.Vv., *Legge generale sull'amministrazione locale*, Padova, CEDAM, 1977.

<sup>4</sup> Per una prima analisi della disciplina si rinvia, *ex multis*, a L. VANDELLI, *Ordinamento delle autonomie locali. Commento alla legge 8 giugno 1990, n. 142*, Rimini,

condo quanto stabilito dalla legge, nelle nove aree urbane maggiori del Paese la «Provincia si configura come autorità metropolitana con specifica potestà statutaria ed assume la denominazione di “Città metropolitana”»<sup>5</sup>. Il testo normativo forniva una cornice normativa alla materia, limitandosi a definire l'*iter* istitutivo delle Città metropolitane e i principi che reggevano la specialità del loro assetto istituzionale.

Con riguardo al primo aspetto, la legge individuava quale passaggio prioritario la delimitazione delle aree metropolitane, il cui elenco era fornito, in via diretta, dallo stesso testo. Erano considerate aree metropolitane «le zone comprendenti i Comuni di Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Roma, Bari, Napoli e gli altri Comuni i cui insediamenti abbiano con essi rapporti di stretta integrazione in ordine alle attività economiche, ai servizi essenziali alla vita sociale, nonché alle relazioni culturali e alle caratteristiche territoriali»<sup>6</sup>. La riforma non si spingeva, tuttavia, a definire l'ambito spaziale delle aree metropolitane: spettava alle Regioni definire, tramite legge regionale, l'esatta perimetrazione delle aree. Una volta definita l'area metropolitana, spettava al legislatore statale istituire le Città metropolitane tramite decreti legislativi, su proposta delle Regioni interessate.

Assieme all'*iter* istitutivo, la legge n. 142/1990 fissava i principi che informavano la specialità dell'ordinamento locale nelle aree metropolitane. Infatti, dalla ricomprensione all'interno di un'area metropolitana derivava che i due livelli di amministrazione locale, Comuni e Provincia, fossero destinatari di una disciplina differenziata con riguardo all'organizzazione e alle funzioni.

Come preannunciato, la specialità delle amministrazioni locali metropolitane si manifestava principalmente sul versante della ripartizione delle funzioni amministrative tra i due livelli di governo. Nello specifico, la Città metropolitana avrebbe esercitato, oltre alle funzioni provinciali ordinarie, le funzioni comunali contraddistinte da un «precipuo carattere sovracomunale»<sup>7</sup> nonché le funzioni co-

Maggioli, 1990, in particolare pp. 105-123; nonché a D. SORACE, *Una soluzione per i rebus metropolitani?*, in *Le Regioni*, 2, 1991, pp. 360-379.

<sup>5</sup> Legge 8 giugno 1990, n. 142, art. 17, co. 4.

<sup>6</sup> L. n. 142/1990, art. 17, co. 1.

<sup>7</sup> L. n. 142/1990, art. 19, co. 1.

munali il cui esercizio in forma coordinata nell'area metropolitana era giustificato da «ragioni di economicità ed efficienza»<sup>8</sup>.

Le norme della legge n. 142/1990 dedicate alle aree metropolitane non trovarono mai attuazione. Pertanto, preso atto del fallimento applicativo delle disposizioni dedicate alle aree metropolitane, il legislatore ha novellato la disciplina con il d.lgs. 3 agosto 1999, n. 265, le cui disposizioni sono poi confluite, sostanzialmente inalterate, nel Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli Enti Locali (TUEL) contenuto nel d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267.

Il nuovo intervento del legislatore statale è stato ispirato, in primo luogo, dall'esigenza di sbloccare lo stallo venutosi a creare durante il corso degli anni Novanta, periodo durante il quale le norme dedicate dalla legge n. 142/1990 alle aree metropolitane non erano state applicate. Pertanto, la legge ha riscritto l'*iter* istitutivo delle aree metropolitane: spettava alla Provincia e ai Comuni interessati, ossia gli enti insediati nelle medesime nove zone già elencate dalla legge n. 142/1990, l'iniziativa per la definizione dell'area metropolitana. Una volta perimetrata l'area metropolitana, la legge individuava due strade alternative. Come già stabilito dalla legge del 1990, era previsto che la Provincia assumesse la denominazione di Città metropolitana, diventando quindi un ente territoriale a carattere differenziato. Tuttavia, nella riforma del 1999 e poi anche nel TUEL, l'istituzione di una Città metropolitana diventava una conseguenza soltanto eventuale, e non più obbligatoria, della delimitazione di un'area metropolitana. Infatti, la legge prevedeva che il governo dell'area urbana potesse essere assicurato, fino all'istituzione di una Città metropolitana, attraverso apposite «forme associative e di cooperazione» che assicurassero l'esercizio coordinato delle funzioni in ambito sovraumunale in una serie di settori che spaziava dalla pianificazione territoriale alla viabilità, passando per i principali servizi pubblici locali. Si trattava di un'innovazione di rilievo, intesa a offrire copertura a quei territori, come Bologna, che nel silenzio della legge n. 142/1990 sul punto avevano dato vita a una forma di governo urbano fondato sull'associazionismo intermunicipale<sup>9</sup>.

Nonostante la nuova procedura istitutiva avesse ricalibrato il potere d'iniziativa dalle Regioni agli enti locali e l'alleggerimento della

<sup>8</sup> *Ibidem.*

<sup>9</sup> Cfr. cap. 4, § 3.1.2.

cornice normativa statale, nessuna Città metropolitana è stata mai istituita in applicazione di tali norme. Nessuna forma di riassetto istituzionale venne portata a compimento, né attraverso la costituzione di una Città metropolitana e né, tantomeno, con la previsione di forme associative a carattere sovracomunale.

Se le norme dedicate alla Città metropolitana dal d.lgs. 265/1999, e poi confermate dal TUEL, faticavano a trovare attuazione, nel medesimo lasso di tempo la Città metropolitana ricevette un ulteriore riconoscimento. Con l'approvazione dalla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3<sup>10</sup>, la Città metropolitana diventa una categoria autonoma di ente territoriale costitutivo della Repubblica, al pari di Comuni, Province, Regioni, e Stato. Sebbene il diretto riconoscimento da parte della Costituzione non portò alla concreta istituzione di alcuna Città metropolitana, evento per il quale bisognerà attendere la legge n. 56/2014, questo passaggio non è privo di conseguenze giuridiche di rilievo.

La principale conseguenza che deriva dalla costituzionalizzazione della Città metropolitana è data dall'irrigidimento del modello istituzionale per le aree urbane maggiori. Se la riforma del 1999 aveva designato la Città metropolitana quale uno dei due possibili sbocchi della riorganizzazione dell'amministrazione locale all'interno di un'area metropolitana, essendo prevista anche l'alternativa delle formule associative intercomunali, il riconoscimento operato dalla riforma costituzionale del 2001 rende l'istituzione della Città metropolitana un passaggio necessario per i territori ricompresi in un'area metropolitana<sup>11</sup>.

Tuttavia, la rigidità derivante dalla costituzionalizzazione della Città metropolitana viene, allo stesso tempo, attenuata dalla formu-

<sup>10</sup> Sulla riforma del Titolo V della Costituzione del 2001 si vedano, *ex multis*: R. BALDUZZI, *Le autonomie locali dopo la revisione costituzionale del Titolo V*, in *Quaderni regionali*, 1, 2003, pp. 63-88; M. CAMMELLI, *Amministrazione (e interpreti) davanti al nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni*, 6, 2001, pp. 1273-1304; *Le autonomie territoriali: dalla riforma amministrativa alla riforma costituzionale*, a cura di G. Berti e G.C. De Martin, Giuffrè, Milano, 2001; F. PIZZETTI, *Il nuovo ordinamento italiano fra riforme amministrative e riforme costituzionali*, Giappichelli, Torino, 2002.

<sup>11</sup> Come afferma F. MERLONI, *Il destino dell'ordinamento degli enti locali (e del relativo Testo unico) nel nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2-3, 2002, pp. 409-444.

lazione dell'art. 114 Cost. Infatti, la menzione della Città metropolitana nell'elenco degli enti territoriali costitutivi della Repubblica fornito dall'art. 114 della Costituzione permette all'ente di *emanciparsi* dalla Provincia. La legge n. 142 del 1990 aveva fatto coincidere la Città metropolitana con la Provincia non tanto per ragioni sostanziali, ma perché l'istituzione di un ente pubblico robusto, dotato di competenze e risorse proprie e di organi legittimati democraticamente, avrebbe verosimilmente portato a una censura di incostituzionalità. La mancata menzione della Città metropolitana nel testo costituzionale vigente all'epoca, tanto nell'art. 128 quanto nell'art. 114, rendeva quindi necessario trovare una copertura costituzionale attraverso l'ancoraggio alla provincia<sup>12</sup>, soluzione non priva di controindicazioni<sup>13</sup>. Questo viene meno con la riforma costituzionale del 2001, che assegna alla Città metropolitana una base legale autonoma.

Con l'approvazione della legge 7 aprile 2014, n. 56, conosciuta anche come legge Delrio, il tortuoso processo istitutivo delle Città metropolitane è arrivato a una conclusione con l'entrata in funzione dei nuovi enti territoriali, ventiquattro anni dopo la loro previsione da parte della legge n. 142/1990. Ancora oggi, la legge n. 56/2014 è il testo normativo di riferimento per l'assetto del governo locale nelle maggiori aree urbane<sup>14</sup>, disciplinando le dieci Città metropolitane presenti nelle Regioni a statuto ordinario nonché fornendo la cornice normativa per le cinque Città metropolitane presenti nelle Regioni a statuto speciale di Sardegna (Cagliari, Sassari) e Sicilia (Catania, Messina, Palermo).

<sup>12</sup> Cfr. G. DEMURO, *Art. 114*, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di R. Bifulco, A. Celotto e M. Olivetti, III, Torino, UTET giuridica, 2006, p. 2171.

<sup>13</sup> Cfr. GIU. SERGES, *Alla ricerca di una definizione giuridica di città metropolitana. Dalla metropolitan culture dei primi del '900 alla riforma Delrio, in federalismi. it*, 2014.

<sup>14</sup> All'interno di una sterminata produzione scientifica dedicata alla legge n. 56/2014 si vedano *ex multis*: G. VESPERINI, *Il disegno del nuovo governo locale: le città metropolitane e le province*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 8-9, 2014, pp. 786-794; C. TUBERTINI, *Le norme in materia di unioni e fusioni*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 8-9, 2014, pp. 794-804. Per un commento puntuale del testo di legge si rinvia a: F. PIZZETTI, *La riforma degli enti territoriali*, Milano, Giuffrè, 2015; *Il nuovo governo dell'area vasta. Commento alla legge 7 aprile 2014, n. 56*, a cura di A. Sterpa, Napoli, Jovene, 2014; *Città metropolitane, province, unioni e fusioni di comuni. La legge "Delrio", 7 aprile 2014, n. 56 commentata comma per comma*, a cura di L. Vandelli, Rimini, Maggioli, 2014.

Nella sua versione finale, la Città metropolitana presenta non pochi elementi di discontinuità rispetto all'istituzione tratteggiata nel 1990. Nonostante il legislatore non abbia abbandonato il modello della *Provincia metropolitana*, la trasformazione della natura della Provincia ordinaria ha finito per influenzare in profondità anche l'assetto istituzionale della Città metropolitana. Gli elementi più caratteristici delle Città metropolitane istituite nel 2014 affondano le proprie radici non tanto nelle norme della legge n. 142/1990, quanto piuttosto nella ben più recente stagione della cosiddetta *legislazione della crisi*<sup>15</sup>, e più precisamente nel dibattito in merito alle sorti delle Province del periodo 2011-2012.

In tale frangente, il legislatore statale ha riformato l'assetto istituzionale e le funzioni delle Province con lo scopo immediato di limitarne il peso nel sistema delle autonomie locali per poi, nel medio periodo, arrivare alla loro abolizione attraverso una revisione della Costituzione. Tutto ciò sulla base dell'idea che le Province fossero la fonte principale delle inefficienze dell'amministrazione locale italiana.

Le vicende del periodo 2011-2012 mettono in luce come l'istituzione delle Città metropolitane rappresenti più un'appendice della riforma provinciale che un intervento, autonomo e meditato, destinato ad affrontare le criticità del governo locale nelle aree urbane maggiori. In altri termini, con l'istituzione di dieci Città metropolitane il legislatore ha perseguito una politica più interessata a razionalizzare il livello di governo provinciale che ad affrontare la questione urbana<sup>16</sup>. Questo dato è confermato dal fatto che la disciplina delle Città metropolitane è mutuata sul nuovo ordinamento delle Province introdotto dal d.l. n. 201/2011. In breve, la Città metropolitana ha allentato i legami con il modello istituzionale tratteggiato dalla legislazione degli anni Novanta, costituendo piuttosto una gemmazione della *nuova Provincia* razionalizzata dalla legislazione della crisi.

<sup>15</sup> Gli interventi sul sistema locale adottati durante la stagione della legislazione della crisi sono analizzati da F.S. MARINI, *I tentativi di riforma del governo dell'area vasta. La recente esperienza italiana*, in *Il nuovo governo dell'area vasta*, cit., pp. 3-12; mentre per un bilancio di più ampio respiro si vedano i contributi pubblicati in *Le autonomie territoriali: trasformazioni e innovazioni dopo la crisi*, a cura di L. Vandelli, G. Gardini e C. Tubertini, Rimini, Maggioli, 2017.

<sup>16</sup> Si tratta di una lettura che trova riscontro in dottrina, come dimostra il contributo di C. TUBERTINI, *Area vasta e non solo: il sistema locale alla prova delle riforme*, in *Istituzioni del Federalismo*, 2, 2014, pp. 197-214.

Questa lettura è confermata dalla presenza di evidenti elementi di conservazione nell'impianto della legge n. 56/2014: dalle circoscrizioni amministrative all'organizzazione e passando per le funzioni, la disciplina della Città metropolitana non arriva a introdurre in via diretta una piena differenziazione dell'assetto del governo locale nelle aree urbane che, per molti aspetti, continua a presentare delle evidenti analogie con lo schema ordinario.

L'approccio seguito dal legislatore statale è ben esemplificato dalla procedura istitutiva. Le articolate procedure previste dalle normative precedenti, che prevedevano la partecipazione delle autonomie e delle Regioni, sono sostituite da un intervento diretto della legge statale nella perimetrazione delle aree e nell'istituzione delle Città metropolitane. Pertanto, le circoscrizioni amministrative delle Province di Torino, Milano, Genova, Venezia, Bologna, Firenze, Roma Capitale, Bari, Napoli, e Reggio Calabria vengono individuate quali aree metropolitane, territori nei quali la legge dispone il subentro delle Città metropolitane agli omonimi enti provinciali che, di conseguenza, cessano di esistere. Se questo approccio tradisce un piglio decisionista del legislatore, il cui intervento può essere assimilato, seppur non in termini tecnici, all'esercizio di un potere sostitutivo nei confronti dell'inerzia ventennale di enti locali e Regioni<sup>17</sup>, da una differente prospettiva la soluzione adottata può essere letta come eccessivamente cauta.

Con riguardo all'elemento territoriale, infatti, la legge Delrio non introduce alcuna innovazione rilevante. Piuttosto che adattare le circoscrizioni amministrative, in questo caso provinciali, all'evoluzione socio-economica dei territori, misurata facendo ricorso alle metodologie elaborate nel dibattito interdisciplinare, la legge n. 56/2014 effettua l'operazione opposta: le aree metropolitane vengono fatte coincidere con gli storici confini amministrativi delle Province.

La perfetta coincidenza tra circoscrizioni provinciali e aree metropolitane è stata accolta con generale scetticismo. Osservatori esterni al campo della scienza giuridica, come la Società geografica italiana<sup>18</sup>, hanno sottolineato come la perimetrazione delle aree me-

<sup>17</sup> Sottolinea questo punto A. POGGI, *Sul disallineamento tra il ddl Delrio ed il disegno costituzionale attuale*, in *federalismi.it*, 1, 2014.

<sup>18</sup> Si veda, sul punto, SOCIETÀ GEOGRAFICA ITALIANA, *Il riordino territoriale dello Stato. Rapporto annuale 2014*, Roma, Società geografica italiana, 2015, in particolare pp. 64-68.

tropolitane debba considerarsi un elemento di forte debolezza della legge n. 56 del 2014, un giudizio sul quale concorda unanimemente anche la dottrina<sup>19</sup>.

Peraltro, anche la scelta di individuare un numero chiuso di dieci aree metropolitane è prova di un tentativo di evasione della questione urbana da parte del legislatore, piuttosto che di una sua effettiva risoluzione. Infatti, all'incirca la metà delle 21 «principali realtà urbane» italiane individuate dall'ISTAT<sup>20</sup> e la grande maggioranza delle 85 «*functional urban areas*» italiane, individuate secondo la metodologia congiunta UE-OCSE<sup>21</sup>, non sono state prese in considerazione dalla legge n. 56/2014.

Sempre con riguardo all'aspetto territoriale, la riforma del 2014 ha rinunciato a intervenire sull'assetto dell'amministrazione comunale, elemento invece presente nelle leggi degli anni Novanta. Non soltanto la legge non prevede alcuna modulazione, in chiave differenziata, dell'assetto organizzativo dei Comuni facenti parte di un'area metropolitana ma, più significativamente, nulla è disposto in merito a una riorganizzazione complessiva del livello comunale. Infatti, la ricomprensione all'interno di un'area metropolitana è priva di effetti con riguardo alla geografia amministrativa comunale: la legge n. 56/2014 nulla dispone al riguardo, con la conseguenza che l'istituzione della Città metropolitana non implica una razionalizzazione dell'amministrazione comunale volta a ridurre le disparità demografiche tra il capoluogo e il resto dei Comuni dell'area, salvo il caso in cui lo statuto preveda l'elezione diretta del sindaco metropolitano.

Passando all'analisi dell'organizzazione amministrativa, il primo dato che merita di essere sottolineato è la presenza di alcuni legami con la Città metropolitana tratteggiata dalla legge n. 142/1990, seppur a prevalere è la nuova concezione della Provincia emersa nella stagione della legislazione della crisi economica.

In via preliminare, si registra l'influenza del modello della *Provincia metropolitana*. Nell'impianto della legge n. 56/2014, la respon-

<sup>19</sup> Vedi: B. CARAVITA, G.M. SALERNO, F. FABRIZZI, S. CALZOLAIO e F. GRANDI, «Mappe d'Italia»: dove va la riorganizzazione territoriale? Prime osservazioni sul problema dello zoning amministrativo, in *federalismi.it*, 8, 2018.

<sup>20</sup> ISTAT, *Forme, livelli e dinamiche dell'urbanizzazione in Italia*, Roma, 2017.

<sup>21</sup> Cfr. L. DIJKSTRA, H. POELMAN e P. VENERI, *The EU-OECD definition of a functional urban area*, OECD Regional Development Working Papers, 11, 2019.



sabilità del governo locale delle aree urbane maggiori è affidata a un ente territoriale nel senso pieno del termine che, sostituendosi alla provincia, è collocato in posizione intermedia tra Comuni e Regione. Si tratta, in sostanza, del medesimo modello tratteggiato dalla legge n. 142/1990 e poi confermato dal TUEL.

Sono ben più forti, invece, i legami che uniscono la Città metropolitana alla nuova Provincia emersa dalla stagione della legislazione della crisi. Anche la legge Delrio persegue l'obiettivo di promuovere il raccordo verticale tra il livello comunale e il livello di governo provinciale/metropolitano: gli organi di governo di Province e Città metropolitane non sono eletti direttamente dai cittadini, ma vengono adoperati dei meccanismi alternativi di conferimento delle cariche politiche che mirano a rafforzare l'integrazione verticale tra i livelli di amministrazione locale. Per quanto riguarda la Città metropolitana si assiste all'individuazione *ratione muneris* del sindaco metropolitano e dei membri della conferenza metropolitana, cariche assegnate di diritto ai sindaci del territorio, nonché all'elezione del consiglio metropolitano da parte dei soli amministratori comunali, i soli ai quali è attribuito il diritto di elettorato sia attivo che passivo. A tale specifico aspetto del modello della rappresentanza indiretta degli organi metropolitani è stata attribuita particolare rilevanza da parte della Corte costituzionale che lo ha qualificato come uno dei «meccanismi alternativi [all'elezione a suffragio universale e diretto] che comunque permettono di assicurare una reale partecipazione dei soggetti portatori degli interessi coinvolti»<sup>22</sup>.

Così come disegnata dalla legge n. 56/2014, la Città metropolitana rappresenta una profonda innovazione rispetto al modello classico di ente territoriale. Mancando di un legame elettorale diretto con la comunità locale, la Città metropolitana assume un «carattere federativo»<sup>23</sup> rivolgendo la propria attività ai Comuni del territorio e rappresentando uno strumento di consolidamento della loro azione su una scala territoriale adeguata. Alla Città metropolitana non è quindi

<sup>22</sup> C. cost., sentenza 26 marzo 2015, n. 50, § 3.4.3.

<sup>23</sup> Secondo la definizione di L. VANDELLI, *Città metropolitane* (voce), in *Enciclopedia del diritto*, IX, Milano, 2016, per il quale la Città metropolitana rappresenta una «sintesi degli enti esistenti, secondo una logica associativa, in cui il capoluogo e il suo territorio assumono un ruolo di baricentro dell'intero sistema metropolitano, e gli organi rappresentano i Comuni esistenti».

imputabile la cura di un indirizzo politico-amministrativo distinto, e non di rado nei fatti confliggente, rispetto a quello espresso dei Comuni, ma essa assume il compito di assicurare una ricomposizione e una sintesi degli indirizzi comunali, attraverso la partecipazione dei sindaci e dei consiglieri comunali agli organi di governo metropolitani. In altri termini, pur conservando lo *status* di ente territoriale, la Città metropolitana acquista alcuni tratti tipici degli enti associativi, su tutti la composizione degli organi politici, differenziandosi in chiave innovativa rispetto alla tradizione amministrativa italiana.

Questo non porta però a escludere la possibilità che la Città metropolitana possa assumere un assetto istituzionale più vicino alla nozione tradizionale di ente territoriale. Grazie alla facoltà riconosciuta dalla legge agli statuti metropolitani di optare per l'elezione a suffragio universale del sindaco e dei consiglieri metropolitani, le Città metropolitane possono attenuare il proprio carattere federativo, pur senza mai arrivare a negarlo del tutto.

La scelta in favore della concezione federativa della Città metropolitana ha influenzato diversi aspetti dell'architettura istituzionale dell'ente. Questo emerge, in primo luogo, dallo stretto collegamento tra il Comune capoluogo e la Città metropolitana, un elemento che peraltro concorre a distinguere la Città metropolitana dalla Provincia. A differenza del presidente della Provincia, eletto da un collegio ristretto formato da sindaci e consiglieri comunali, il sindaco metropolitano è individuato, *ex lege*, nel sindaco del Comune capoluogo della Città metropolitana. L'acquisizione della carica di sindaco del Comune capoluogo comporta automaticamente l'accesso alla carica di sindaco metropolitano. Inoltre, un ulteriore rafforzamento del legame tra i due enti deriva dalla sincronizzazione dei cicli politico-amministrativi: lo scioglimento degli organi di governo del Comune capoluogo, infatti, comporta necessariamente lo scioglimento dell'intero consiglio metropolitano, con la conseguente necessità di indire le elezioni per il rinnovo dell'organo. In breve, il Comune capoluogo si configura come il baricentro dell'assetto istituzionale metropolitano<sup>24</sup>.

Nel modello metropolitano, così come in quello provinciale, un

<sup>24</sup> Secondo la ricostruzione di A. LUCARELLI, *La città metropolitana. Ripensare la forma di stato ed il ruolo di regioni ed enti locali: il modello a piramide rovesciata, in federalismi.it*, 13, 2014.

primo organo collegiale a elezione indiretta, il consiglio metropolitano, viene affiancato da un secondo organo collegiale, la conferenza metropolitana, formato invece da tutti i sindaci dell'area. Mutuato sul consiglio comunale, il consiglio metropolitano esercita le classiche attribuzioni di indirizzo e controllo politico-amministrativo, tra le quali spiccano l'approvazione del bilancio e dei regolamenti. Alla conferenza metropolitana sono riservati, invece, dei più generici poteri propositivi e consultivi, la cui esatta definizione è rimessa allo statuto. L'unica eccezione riguarda la procedura di approvazione e modifica dello statuto, che assegna un peso paritario alle due assemblee: la legge attribuisce il potere di iniziativa al consiglio metropolitano, mentre alla conferenza metropolitana è riservato il potere di approvare in via definitiva lo statuto e le eventuali modifiche, nonché di partecipare alla procedura di approvazione del bilancio, tramite l'approvazione di un parere non vincolante.

Il carattere federativo della Città metropolitana emerge, inoltre, dalla disciplina del funzionamento delle due assemblee. Tanto il consiglio quanto la conferenza non assicurano una rappresentanza paritaria ai Comuni dell'area metropolitana, come invece avverrebbe all'interno di un ente associativo classico. Nella forma di governo metropolitana, al contrario, ai Comuni è attribuito un peso specifico differenziato, proporzionale alla loro consistenza demografica. Questa caratteristica emerge, in primo luogo, con riguardo alle elezioni per il consiglio metropolitano, nelle quali il voto degli amministratori comunali viene pesato sulla base di un complesso meccanismo di ponderazione calibrato sulla fascia demografica del Comune di provenienza. In tal modo, viene assicurato che il consiglio metropolitano rifletta la composizione demografica della comunità locale nonostante il meccanismo dell'elezione indiretta.

Al medesimo principio sono ispirate le regole di funzionamento della conferenza metropolitana. Ai fini dell'approvazione dello statuto, infatti, la legge fissa un doppio *quorum*: devono esprimersi a favore almeno un terzo dei sindaci dell'area che, allo stesso tempo, devono essere espressione di Comuni che rappresentano almeno la maggioranza assoluta della popolazione metropolitana. In altri termini, viene negata una rappresentanza paritaria ai Comuni: il peso demografico dei Comuni che nel caso del consiglio rileva a monte, al momento della formazione dell'organo, nel caso della conferenza viene preso in considerazione a valle, al momento della deliberazione.

Lo schema degli organi di governo è completato dal sindaco metropolitano che, data la mancata previsione di una giunta metropolitana, concentra la titolarità delle attribuzioni esecutive dell'ente. Le attribuzioni del sindaco metropolitano sono mutate su quelle del sindaco del Comune, del quale riprende peraltro la denominazione. Il sindaco metropolitano rappresenta l'ente, presiede i lavori del consiglio e della conferenza metropolitani, sovrintende al funzionamento dei servizi e degli uffici e all'esecuzione degli atti.

Se il ruolo della classe politica comunale, e in particolare del sindaco del Comune capoluogo, sono i sintomi più evidenti dell'affermazione di una concezione federativa della Città metropolitana sul versante politico, questa tendenza emerge anche con riguardo alla funzione amministrativa. Assume particolare rilievo, a tal proposito, la disposizione che assegna allo statuto metropolitano il compito di regolare i rapporti tra la Città metropolitana e i Comuni nello svolgimento delle funzioni amministrative, prevedendo forme flessibili di riparto delle competenze. Seppur la legge Delrio si limiti a fornire un semplice abbozzo, in quanto spetta ai singoli territori strutturare il meccanismo di cooperazione verticale, questa norma assume comunque un rilievo maggiore perché contribuisce a connotare la Città metropolitana in chiave federativa.

La legge tratteggia un meccanismo di raccordo finalizzato a rendere flessibile il riparto di competenze tra Comuni e Città metropolitana: tramite appositi accordi, un livello di governo può delegare l'esercizio delle proprie funzioni all'altro livello o avvalersi dei suoi apparati amministrativi. È previsto, inoltre, che Comuni e Città metropolitane possano istituire degli uffici amministrativi comuni. Occorre sottolineare, tuttavia, che l'accentramento in capo alla Città metropolitana non rappresenta l'unico sbocco del processo di consolidamento dell'azione locale, essendo possibile anche un decentramento a favore dei Comuni, preferibilmente a beneficio delle unioni di Comuni.

È interessante sottolineare, inoltre, come la capacità federativa della Città metropolitana si rivolga anche a favore dei Comuni che si trovano all'esterno del territorio metropolitano. Infatti, un'apposita disposizione della legge Delrio prevede che lo statuto della Città metropolitana regoli «le modalità in base alle quali i Comuni non compresi nel territorio metropolitano possono istituire accordi con la Città metropolitana»<sup>25</sup>.

<sup>25</sup> L. n. 56/2014, art. 1, co. 11.

La Città metropolitana a carattere federativo rappresenta soltanto uno dei due possibili modelli istituzionali messi a disposizione dalla legge. Valorizzando la portata e la rilevanza dello statuto metropolitano, la legge riconosce a tale fonte la facoltà di adottare un assetto istituzionale alternativo al modello federativo, basato sull'elezione a suffragio universale e diretto del sindaco e del consiglio metropolitani. La legge Delrio introduce una deroga al principio dell'integrazione verticale tra Comuni ed ente di area vasta, riconoscendo alle Città metropolitane la facoltà di strutturarsi quali enti territoriali tradizionali, legati da una legittimazione politico-elettorale diretta con la comunità locale di riferimento.

In ogni caso, l'effettiva applicabilità del modello a elezione diretta è quantomeno dubbia. Nonostante la presenza di un'ambivalenza di fondo tra modello federativo e modello tradizionale, l'impianto della legge tradisce un'implicita preferenza per il primo. L'elezione diretta degli organi è infatti sottoposta a condizioni che rendono la scelta da parte dello statuto alquanto onerosa. Per prevenire l'instaurarsi di una coabitazione conflittuale tra sindaco del Comune capoluogo e sindaco metropolitano, situazione che ha tradizionalmente contraddistinto i rapporti tra Comune capoluogo e Provincia, l'elezione diretta del sindaco metropolitano è condizionata alla previa scissione del Comune capoluogo, scelta che peraltro deve essere confermata mediante referendum dai residenti nell'intero territorio metropolitano. Invece, per le sole Città metropolitane con popolazione superiore a 3 milioni di abitanti (ossia Milano, Roma Capitale e Napoli) è sufficiente ripartire il Comune capoluogo in zone dotate di autonomia amministrativa, non essendo quindi necessaria la scissione del Comune capoluogo.

Inoltre, al momento dell'approvazione della riforma, l'effettiva praticabilità dell'elezione diretta era impedita dall'assenza di una normativa elettorale: con una scelta contraddittoria, il legislatore statale ha rinviato a un futuro intervento normativo la disciplina del sistema elettorale a carattere universale e diretto, congelando nei fatti l'operatività del modello.

La valorizzazione della fonte statutaria non passa esclusivamente dalla scelta della forma di governo. Allo statuto metropolitano, infatti, sono assicurati dei margini piuttosto ampi per strutturare tanto l'organizzazione interna dell'ente quanto i suoi rapporti con l'esterno. Con riguardo al primo aspetto, è importante sottolineare che la legge Delrio detta una disciplina piuttosto snella, meno dettagliata rispetto

a quanto previsto dal TUEL in merito all'organizzazione interna dei Comuni. Ciò comporta una decisiva espansione dell'ambito d'intervento dello statuto metropolitano, chiamato a precisare la lista delle attribuzioni degli organi di governo, per esempio mediante l'attribuzione della clausola residuale-generale a uno degli organi, nonché, più in generale, a definire procedure decisionali specifiche e organismi di governo ulteriori. Altrettanto rilevante è l'indicazione della legge che affida allo statuto il compito di strutturare il raccordo con i Comuni sia dell'area metropolitana che esterni a questa. La legge rinvia allo statuto per la costituzione di uffici Comuni tra enti comunali e Città metropolitana o, ancora, per disciplinare forme di delega e avvalimento tra i due livelli di governo. Infine, sempre attraverso lo statuto possono essere definite le cosiddette zone omogenee, circoscrizioni di decentramento interno della Città metropolitana per la cui istituzione, facoltativa, è necessario raggiungere un'intesa con la Regione.

Con riguardo alle funzioni amministrative, la Città metropolitana è disegnata dalla legge n. 56/2014 quale ente a *carattere strategico*. La prevalenza delle funzioni di pianificazione e di programmazione comporta che la Città metropolitana assume il compito primario di tracciare le coordinate fondamentali dell'indirizzo politico-amministrativo complessivo del territorio metropolitano, lasciando però che siano le altre amministrazioni locali, ossia principalmente i Comuni, singoli o associati, a tradurre in attività amministrativa puntuale tali coordinate. Tuttavia, la legge non esclude alla radice che la Città metropolitana possa anche configurarsi, quantomeno in alcuni settori, quale ente territoriale in senso classico, contraddistinto da un bagaglio di competenze che può portare l'ente ad assumere la diretta responsabilità di rilevanti compiti di amministrazione attiva, sostituendosi così ai Comuni.

L'ambivalenza di fondo nel ruolo della Città metropolitana emerge chiaramente nella disciplina delle funzioni fondamentali. La legge n. 56/2014, infatti, non soltanto enuclea un elenco di funzioni fondamentali al suo interno eterogeneo<sup>26</sup>, ma attribuendo alla Città metropolitana anche le funzioni fondamentali della Provincia produce un risultato ambiguo. Alcune funzioni fondamentali provinciali, infatti, impongono alle Città metropolitane di esercitare delle attività gestio-

<sup>26</sup> L. n. 56/2014, art. 1, co. 44.

nali, come la costruzione e gestione delle strade provinciali, che mal si conciliano con il carattere strategico dell'ente.

L'ambivalenza tra le due concezioni della Città metropolitana è favorita dal fatto che la legge Delrio non incide in via diretta sulla distribuzione delle funzioni amministrative tra i livelli di governo contenuta nella legislazione di settore. Con l'introduzione di un elenco di funzioni fondamentali, il legislatore statale si limita a indicare, in linea di massima, quali saranno in futuro le funzioni amministrative che dovranno inderogabilmente essere assegnate ai nuovi enti dallo Stato e, soprattutto, dalle Regioni. Ma affinché le Città metropolitane possano svolgere le funzioni fondamentali enucleate dalla legge Delrio è necessario che successive leggi statali e regionali, a seconda della materia di competenza legislativa, conferiscano *concretamente* compiti, poteri e risorse agli apparati amministrativi metropolitani. Quindi, spetta a interventi normativi successivi cogliere le indicazioni offerte dalla legge n. 56/2014 e adeguare di conseguenza le normative amministrative di settore.

Le funzioni fondamentali della Città metropolitana riconosciute dalla legge n. 56/2014 possono essere ricondotte a differenti categorie. In primo luogo, alla Città metropolitana sono riconosciute alcune funzioni fondamentali che, traducendosi in attività a contenuto programmatico e di indirizzo, valorizzano il carattere strategico del nuovo ente. A questo primo gruppo appartengono le funzioni fondamentali di pianificazione strategica, di pianificazione territoriale generale, nonché di coordinamento dell'azione dei Comuni nei settori dello sviluppo economico e sociale e della digitalizzazione.

Se questo primo gruppo di funzioni concorre al carattere strategico della Città metropolitana, altre funzioni fondamentali riconosciute dalla legge alludono alla possibilità per l'ente di assumere una responsabilità diretta nell'azione di governo. Il riferimento principale è dato dalla disposizione che attribuisce alla Città metropolitana la responsabilità per la «strutturazione di sistemi coordinati di gestione dei servizi pubblici [e l'] organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito metropolitano». In questo caso la disposizione lascia aperta una duplice strada: se a prevalere è il carattere strategico, la Città metropolitana si limita a esercitare un ruolo di indirizzo e di coordinamento rivolgendosi ai Comuni, sotto la cui responsabilità i servizi pubblici continuano a essere erogati. Oppure, rimane possibile per la Città metropolitana assumere la responsa-

bilità diretta di alcuni servizi pubblici locali, instaurando quindi un rapporto diretto con la comunità di riferimento.

Dall'analisi della disciplina delle funzioni fondamentali rimane aperta la questione in merito al riconoscimento alla Città metropolitana della clausola di competenza generale, elemento tipico dello statuto di ente territoriale. In quanto enti esponenziali delle rispettive comunità locali, Comuni e Province possono assumere autonomamente, quindi in assenza di una specifica attribuzione da parte della legge, l'esercizio di *funzioni proprie* ossia funzioni «ulteriori rispetto a quelle fondamentali; non implicanti l'esercizio di poteri autoritativi; non attribuite o conferite dalle leggi ad altri enti; volte a soddisfare bisogni generali e durevoli della collettività amministrata»<sup>27</sup>.

All'indomani dell'approvazione della legge n. 56/2014, in dottrina si è aperto un dibattito che ha visto alcuni autori riconoscere alla Città metropolitana, data la sua natura di ente territoriale, «la competenza a perseguire la generalità degli interessi riconducibili alla popolazione insediata sul territorio»<sup>28</sup>. Altri autori, all'opposto, hanno affermato che «la Città metropolitana non è un ente a fini generali, né ha l'obiettivo di rappresentare una comunità, di curarne gli interessi e promuoverne lo sviluppo»<sup>29</sup>. Più di recente, infine, è emersa una posizione intermedia che sebbene riconosca alle Città metropolitane la natura di «enti specializzati, “finalizzati”, quasi “funzionalizzati”, perché istituiti in prospettiva teleologicamente orientata, decisamente “strumentale” agli obiettivi decisi dalla legge»<sup>30</sup>, non arriva a negare agli enti metropolitani la clausola di competenza generale, riconoscendo che le finalità istituzionali generali valgono soltanto quali norme programmatiche intese a indirizzare la discrezionalità legislativa dello Stato e delle Regioni al momento della distribuzione delle funzioni tra i livelli di governo.

<sup>27</sup> Secondo la definizione di L. VANDELLI, *Il sistema delle autonomie locali*, Bologna, Il Mulino, 2021<sup>8</sup>, pp. 199-200.

<sup>28</sup> Così L. VANDELLI, *Comma 2*, in *Città metropolitane, province, unioni e fusioni di comuni*, cit., p. 42. Sulla stessa linea si colloca G. PIPERATA, *La città metropolitana: definizione, istituzione e disciplina di riferimento di un nuovo potere locale*, in *Il nuovo governo dell'area vasta*, cit., p. 58.

<sup>29</sup> Secondo l'opinione di F. PIZZETTI, *Le Città metropolitane per lo sviluppo strategico del territorio: tra livello locale e livello sovranazionale*, in *federalismi.it*, 12, 2015.

<sup>30</sup> Come affermato da D. DONATI, *Frammenti di un dialogo mai interrotto. Città metropolitane e nuove dimensioni dell'autonomia locale nelle conversazioni con Luciano Vandelli*, in *Istituzioni del Federalismo*, n.s., 2019, pp. 95-114.



2.2. *Le Città metropolitane a otto anni dalla loro fondazione: bilanci e prospettive.* – L’istituzione delle Città metropolitane ha rappresentato uno dei capitoli principali dell’attuazione della legge n. 56/2014. Da un punto di vista formale, il processo si è compiuto senza particolari patemi: il 1° gennaio 2015 le Province sono state sostituite dalle nuove Città metropolitane che, a stretto giro, hanno adottato i propri statuti e avviato le proprie attività.

Deve essere espresso un giudizio differente qualora si intenda il termine “attuazione” in senso sostanziale: gli interventi dello Stato, delle Regioni, così come delle stesse Città metropolitane, introdotti nel biennio 2014-2016, hanno sviluppato soltanto in parte le potenzialità insite nella riforma. In questa prima fase, l’edificazione della specificità metropolitana è stata assicurata dal concorso di due fonti principali: gli statuti metropolitani, per quanto riguarda l’organizzazione dell’assetto di governo, e le leggi regionali di attuazione della legge n. 56/2014, per quanto concerne le funzioni amministrative.

Nel breve termine, gli statuti hanno rappresentato una fonte di primaria importanza nell’edificazione di una «autocoscienza istituzionale»<sup>31</sup> delle Città metropolitane. Data l’ampiezza della portata riconosciuta loro dalla legge, gli statuti hanno permesso alle Città metropolitane di differenziare autonomamente il proprio assetto istituzionale, calibrandolo sulle esigenze della singola area in maniera tutt’altro che banale<sup>32</sup>, e contribuendo in parte a risolvere l’ambivalenza di fondo presente nell’impianto della legge Delrio.

A tal proposito, emerge un quadro composito. Attraverso i propri statuti, alcune Città metropolitane (come Genova, Bologna e Firenze) hanno inteso sviluppare il carattere federativo insito nella disciplina della legge n. 56/2014, valorizzando la partecipazione dei Comuni all’esercizio delle funzioni metropolitane, mentre altre Città metropolitane (Torino, Milano, Venezia, Roma Capitale, Napoli e Bari) hanno definito il proprio assetto istituzionale in maniera più prossima alla nozione di ente territoriale in senso classico, come di-

<sup>31</sup> Secondo l’espressione usata da A. SIMONCINI e G. MOBILIO, *L’identità delle Città metropolitane attraverso i loro Statuti: sintomi di una sindrome «bipolare»?», in *Le Regioni*, 4, 2016, pp. 669-708.*

<sup>32</sup> Come afferma L. VANDELLI, *L’innovazione del governo locale alla prova: uno sguardo comparato agli Statuti delle Città metropolitane*, in *Istituzioni del Federalismo*, n.s., 2014, pp. 213-238.

mostra la scelta in favore dell'elezione diretta degli organi di governo. In ogni caso, ciascuna Città metropolitana tende, nell'esperienza concreta, a combinare elementi propri a entrambi i modelli, dando vita a un assetto istituzionale ibrido, che non permette di sciogliere l'ambiguità di fondo della legge Delrio<sup>33</sup>.

Nonostante ciò, non mancano nell'esperienza statutaria delle soluzioni istituzionali innovative, capaci di declinare la concezione di ente federativo tratteggiata dalla legge n. 56/2014. Per esempio, le Città metropolitane hanno sviluppato lo spunto offerto dal legislatore in merito alla proiezione esterna dell'ente. Seppur con differenti accenti a seconda delle singole ipotesi, viene previsto che la Città metropolitana possa stipulare accordi e convenzioni con gli enti esterni al proprio territorio «al fine di realizzare una gestione integrata di servizi pubblici di comune interesse, o di promuovere forme di coordinamento tra le rispettive attività»<sup>34</sup> che prevedono forme di avvalimento di uffici o delega di funzioni amministrative<sup>35</sup> o, ancora, forme stabili di reciproca consultazione<sup>36</sup>.

Nel contesto della valorizzazione della concezione federativa delle Città metropolitane spicca, in positivo, l'esperienza di Bologna. La Città metropolitana e i Comuni hanno strutturato un sistema di raccordi verticali basato su un meccanismo di tipo pattizio. A monte si colloca una convenzione-quadro che detta la disciplina generale della cooperazione tra i due livelli di governo, la quale è seguita da una serie di accordi attuativi. Allo stato attuale, risultano attivi venti accordi attuativi che in svariati settori – sviluppo economico, *welfare*, mobilità, turismo, amministrazione generale – assicurano un raccordo verticale nello svolgimento dell'azione amministrativa locale, anche attraverso la costituzione di uffici comuni. Il buon funzionamento del sistema è reso possibile dal ruolo di primo piano che l'associazionismo intercomunale riveste nel territorio bolognese: la presenza di sette unioni di Comuni ben consolidate, che aggregano

<sup>33</sup> Come sottolineato da A. SIMONCINI e G. MOBILIO, *L'identità delle Città metropolitane attraverso i loro Statuti*, cit.

<sup>34</sup> Per riprendere l'espressione contenuta nello statuto della Città metropolitana di Genova, art. 27, co. 1.

<sup>35</sup> Come sancito, ad esempio, dallo statuto della Città metropolitana di Firenze, art. 21, co. 2.

<sup>36</sup> Cfr. lo statuto della Città metropolitana di Venezia, art. 23, co. 1, lett. a.

la maggior parte dei Comuni, ha fatto da muro portante del sistema di cooperazione inter-istituzionale<sup>37</sup>. L'importanza delle unioni di Comuni nel contesto bolognese è segnalata dalla presenza di un organismo atipico, il consiglio di presidenza, introdotto dallo statuto in assenza di qualsivoglia indicazione legislativa<sup>38</sup>. Formato dal sindaco metropolitano e dai presidenti delle unioni di Comuni, il consiglio di presidenza garantisce il raccordo politico tra la Città metropolitana e le forme associative comunali, funzionando come una sorta di comitato ristretto della conferenza metropolitana.

Passando dall'analisi dell'assetto istituzionale all'analisi delle funzioni amministrative, si ricava un quadro nel quale si alternano luci e ombre. Se, nei mesi successivi all'approvazione della legge n. 56/2014, erano emersi dei primi segnali incoraggianti, nel corso degli anni successivi si è registrata un'attuazione non sempre adeguata rispetto agli ambiziosi obiettivi fissati dalla riforma.

A seguito dell'approvazione della legge n. 56/2014, Stato e Regioni erano chiamati a redistribuire le funzioni provinciali non fondamentali a favore degli altri livelli di governo territoriale attraverso un articolato procedimento delineato dalla stessa legge n. 56/2014<sup>39</sup>. Tale procedimento rappresentava un'occasione per costruire un ordinamento a carattere autenticamente differenziato per le Città metropolitane<sup>40</sup>. Alla prova dei fatti, tuttavia, il processo di riallocazione delle funzioni non ha prodotto risultati di rilievo in tal senso.

Le analisi compiute<sup>41</sup> dimostrano che la riallocazione delle funzioni provinciali ha contribuito in misura modesta alla valorizzazione

<sup>37</sup> Come dimostra il resoconto di M. MIRFAKHRAIE, *La Città metropolitana di Bologna a quattro anni dalla sua istituzione. Un'analisi sul campo*, in *Istituzioni del Federalismo*, 3-4, 2018, pp. 917-941.

<sup>38</sup> Statuto della Città metropolitana di Bologna, art. 32.

<sup>39</sup> Per un'analisi delle norme procedurali riguardanti il riordino delle funzioni amministrative provinciali in attuazione della legge n. 56 del 2014 si veda D. SERVETTI, *Il riordino delle funzioni provinciali nella legge Delrio e nel primo anno di attuazione*, in *Il Piemonte delle Autonomie*, 2, 2015.

<sup>40</sup> Lettura condivisa da C. TUBERTINI, *La Città metropolitana tra Regione, Comuni ed Unioni. Analisi delle relazioni istituzionali*, in *Working papers. Rivista online di Urban@it*, 1, 2015.

<sup>41</sup> Si veda l'analisi puntuale delle leggi regionali di riordino delle funzioni provinciali, adottate in attuazione della riforma Delrio, contenute nel rapporto di ricerca IS-SIRFA, *Gli Enti Locali dopo la "Legge Delrio" e le leggi regionali di attuazione*, 2018.

ne delle specificità degli enti metropolitani. Nonostante le Città metropolitane abbiano ricevuto, con riguardo ad alcune funzioni, un trattamento differenziato rispetto alle Province, tali casi presentano una rilevanza limitata. Il riconoscimento di un fascio di funzioni amministrative differenziato a favore delle Città metropolitane non si dimostra adeguato ad assicurare agli enti un carattere autenticamente innovativo, in linea con le finalità istituzionali fissate dalla legge n. 56/2014<sup>42</sup>. Questo giudizio è motivato non soltanto dal numero, piuttosto esiguo, di norme dedicate specificatamente alle Città metropolitane presenti nelle leggi regionali di riordino ma, soprattutto, dalla trascurabile rilevanza delle ipotesi di differenziazione nella distribuzione delle funzioni amministrative.

All'anemico tasso di differenziazione delle funzioni delle Città metropolitane prodotto dal processo di attuazione regionale della legge n. 56/2014 hanno contribuito, in misura determinante, le politiche di finanza pubblica perseguite dal Governo nel medesimo frangente storico. Infatti, la legge di stabilità per l'anno 2015 ha imposto una riduzione corposa della dotazione tanto finanziaria quanto organica delle Province e delle Città metropolitane, le quali hanno dovuto ridurre, rispettivamente del 50% e del 30% il personale amministrativo impiegato al momento dell'entrata in vigore della legge n. 56/2014. L'applicazione di queste norme ha provocato, in concreto, il deragliamento del processo di riordino delle funzioni locali rispetto agli obiettivi fissati nella legge n. 56/2014. Infatti, il riordino da parte delle Regioni ha risposto non tanto dall'esigenza di assicurare l'adeguatezza nell'esercizio delle funzioni e la razionalità complessiva del sistema locale, come inizialmente previsto, quanto piuttosto alla necessità di dare attuazione alle disposizioni di carattere finanziario nel frattempo introdotte dallo Stato<sup>43</sup>.

Nonostante la differenziazione faticata a emergere nella disciplina delle funzioni amministrative, nelle leggi regionali di attuazione della riforma Delrio non sono assenti delle disposizioni che contribuisco-

<sup>42</sup> Cfr. G. MOBILIO, *Sul destino delle funzioni "non fondamentali" delle Province nel procedimento di riordino avviato dalla legge "Delrio"*, in *Osservatorio sulle fonti*, 1, 2016.

<sup>43</sup> Come sottolineato in dottrina: vedi sul punto: C. TUBERTINI, *L'attuazione regionale della legge 56/2014: verso un nuovo assetto delle funzioni amministrative*, in *Le Regioni*, 1, 2016, pp. 99-121, nonché C. PINELLI, *Gli enti di area vasta nella riforma del governo locale di livello intermedio*, in *Istituzioni del Federalismo*, 3, 2015, pp. 569-590.

no a specificare il carattere differenziato degli enti metropolitani sul versante organizzativo-istituzionale.

Nella legislazione regionale del periodo 2014-2016 si registrano degli esempi di definizione di una posizione differenziata per le Città metropolitane all'interno dei sistemi regionali delle autonomie locali. Si riscontra una tendenza generale che vede le leggi regionali introdurre forme di raccordo verticale tra la Città metropolitana e la Regione. A livello di dettaglio, gli schemi applicati differiscono tra loro in misura sensibile. Se alcune Regioni – come Veneto<sup>44</sup>, Lazio<sup>45</sup>, Puglia<sup>46</sup>, e Calabria<sup>47</sup> – non prevedono alcuna misura specificatamente destinata ad attribuire una posizione differenziata alle rispettive Città metropolitane nella trama delle relazioni inter-istituzionali, nel resto delle Regioni la specificità di tali enti è invece riconosciuta.

È possibile distinguere degli schemi tra loro differenti per intensità del meccanismo di raccordo verticale tra i due livelli di governo. A un estremo dello spettro si colloca la Campania, che dedica alla Città metropolitana di Napoli una norma a carattere meramente programmatico e di conseguenza priva di qualsivoglia effetto concreto<sup>48</sup>. All'estremo opposto si collocano invece la Lombardia<sup>49</sup> e la Toscana<sup>50</sup> che invece hanno previsto delle sedi istituzionali permanenti di raccordo verticale, le Conferenze Regione-Città metropolitana, destinate a favorire il confronto tra i due livelli di governo nell'esercizio delle rispettive funzioni, che si dovrebbe concretizzare, nel disegno immaginato dalle due leggi, nella stipula di apposite intese. Infine, in posizione mediana, si pongono le restanti Regioni (Piemonte<sup>51</sup>, Liguria<sup>52</sup>, Emilia-Romagna<sup>53</sup>) che, pur in assenza di specifici appa-

<sup>44</sup> L.r. Veneto 29 ottobre 2015, n. 19.

<sup>45</sup> L.r. Lazio 31 dicembre 2015, n. 17, art. 7.

<sup>46</sup> L.r. Puglia 30 ottobre 2015, n. 31.

<sup>47</sup> Questa situazione si è prodotta nonostante tale Regione abbia approvato una legge, la l.r. Calabria 29 giugno 2016, n. 14, riguardante esclusivamente la Città metropolitana di Reggio Calabria, rubricata appunto «Primi interventi per favorire la costituzione della Città metropolitana di Reggio Calabria».

<sup>48</sup> In base alla l.r. Campania 9 novembre 2015, n. 14, art. 4.

<sup>49</sup> L.r. Lombardia 12 ottobre 2015, n. 32, art. 1.

<sup>50</sup> L.r. Toscana 3 marzo 2015, n. 22, art. 5.

<sup>51</sup> L.r. Piemonte 29 ottobre 2015, n. 23, art. 4.

<sup>52</sup> L.r. Liguria 10 aprile 2015, n. 15, art. 3.

<sup>53</sup> L.r. Emilia-Romagna 30 luglio 2015, n. 13, art. 5.

ti istituzionali, prevedono la stipula di apposite intese preordinate a promuovere la cooperazione tra i due livelli di governo, soprattutto con riguardo alle funzioni a carattere programmatorio.

La seconda fase del percorso di graduale costruzione dell'assetto differenziato delle Città metropolitane prende avvio con la mancata approvazione tramite referendum della riforma costituzionale del 2016, evento che ha inaugurato un periodo di instabilità e incertezza durante il quale sono state messe in discussione le scelte di fondo compiute dalla legge n. 56/2014, soprattutto con riferimento alle Province<sup>54</sup>. In attesa dell'approvazione di una revisione della legge n. 56/2014 che ancora fatica a materializzarsi, occorre vedere come, al di fuori del contesto della prima attuazione della riforma, le Città metropolitane hanno costruito un assetto istituzionale differenziato, calibrato sui bisogni specifici dei territori urbani.

Con riguardo all'aspetto territoriale, il percorso immaginato dalla riforma Delrio non ha per ora prodotto risultati: a quasi otto anni dall'entrata in vigore della riforma, le circoscrizioni delle Città metropolitane continuano a coincidere con le preesistenti circoscrizioni provinciali. Data l'inerzia tanto dei Comuni, ai quali è assegnata l'iniziativa in merito al mutamento delle circoscrizioni metropolitane, quanto dello Stato, che non ha promosso in alcun modo un processo di riordino territoriale, la dimensione territoriale continua a rappresentare una delle principali fragilità dell'ordinamento metropolitano italiano<sup>55</sup>.

Passando all'assetto di governo delle Città metropolitane, va anzitutto segnalata l'inadempienza del legislatore statale, il quale non ha ancora approvato la disciplina elettorale necessaria per rendere operativa l'elezione diretta del consiglio e del sindaco. Inerzia dif-

<sup>54</sup> Sono indicativi di tale tendenza i numerosi contributi raccolti in *Per autonomie responsabili. Proposte per l'Italia e per l'Europa*, a cura di G.C. De Martin e F. Merloni, Roma, LUISS University Press, 2017. Si vedano, più recentemente, E. CARLONI e F. CORTESE, *Diritto delle autonomie locali*, Padova, CEDAM, 2020, pp. 146-147, i quali parlano di «nodi aperti nell'assetto dei poteri locali intermedi» prodotti dall'insufficiente finanziamento delle Province e dall'asserita incoerenza della disciplina di tali enti rispetto al testo della Costituzione, rimasto inalterato a esito del referendum del 2016.

<sup>55</sup> Come sottolinea, da ultimo, A. SPADARO, *Per un generale "riordino territoriale" dell'Italia: Regioni, micro-Regioni, Città metropolitane, Comuni*, in *Diritti regionali*, 1, 2021, pp. 128-142.

facilmente giustificabile alla luce del fatto che, da più parti, viene segnalata l'esigenza di completare la costruzione dell'ordinamento metropolitano. È significativo, a tal proposito, che numerose proposte di legge in tal senso siano state depositate negli anni in Parlamento<sup>56</sup> e che, inoltre, le tre Città metropolitane più popolose (Milano, Roma Capitale e Napoli) abbiano optato, attraverso i propri statuti, per l'elezione diretta del sindaco e del consiglio. A quasi otto anni dall'approvazione della legge n. 56/2014, quindi, l'assenza di una legislazione elettorale impedisce alle comunità locali di dotarsi di una Città metropolitana a carattere maggiormente integrato: oggi come nel 2014, la Città metropolitana a carattere federativo è l'unico modello a essere, nei fatti, disponibile.

Passando all'analisi della legislazione statale più recente in materia di funzioni amministrative, emerge che soltanto in alcune ipotesi circoscritte lo Stato ha riconosciuto alle Città metropolitane delle funzioni differenziate rispetto a quelle conferite parallelamente alle Province. Così come nella legislazione regionale di attuazione della riforma Delrio, infatti, Città metropolitane e Province tendono a convergere verso un modello omogeneo di ente territoriale. L'unica eccezione di rilievo è offerta dalla disciplina in materia di protezione civile: in questo caso la legge designa il sindaco metropolitano, ma non anche il presidente di Provincia, quale autorità territoriale di protezione civile<sup>57</sup>.

La tendenza alla scarsa valorizzazione da parte dello Stato della specificità della Città metropolitana è particolarmente evidente nel-

<sup>56</sup> Successivamente all'entrata in vigore della legge n. 56/2014 sono stati depositati in Parlamento undici progetti di legge intesi a introdurre un sistema elettorale a suffragio universale del sindaco e del consiglio delle Città metropolitane: tre nella diciassettesima legislatura (p.d.l. 13 giugno 2017, n. 4450, Camera dei deputati; p.d.l. 31 gennaio 2017, n. 2641, Senato della Repubblica; p.d.l. 2 dicembre 2014, n. 2671, Camera dei deputati) e i restanti otto nella successiva, nonché attuale, legislatura (p.d.l. 14 febbraio 2020, n. 2385, Camera dei deputati; p.d.l. 5 novembre 2019, n. 1596, Senato della Repubblica; p.d.l. 8 agosto 2019, n. 2071, Camera dei deputati; p.d.l. 5 novembre 2018, n. 915, Senato della Repubblica; p.d.l. 16 luglio 2018, n. 665, Senato della Repubblica; p.d.l. 20 aprile 2018, n. 294, Senato della Repubblica; p.d.l. 12 aprile 2018, n. 276, Senato della Repubblica; p.d.l. 23 marzo 2018, n. 144, Camera dei deputati). In genere, i progetti di legge estendono alle Città metropolitane il sistema elettorale che, tra il 1993 e il 2011, è stato utilizzato per le Province.

<sup>57</sup> D.lgs. 2 gennaio 2018, n. 1, artt. 3 e 6.

le discipline amministrative di settore che, più di tutte, dovrebbero concretizzare le finalità istituzionali e l'elenco delle funzioni fondamentali. Per la sua centralità nelle dinamiche urbane, le recenti evoluzioni della normativa statale nel settore della mobilità possono essere prese a indice di riferimento delle tendenze generali.

Negli ultimi anni, le competenze della Città metropolitana sono state rafforzate da parte dello Stato in misura alquanto limitata, soprattutto se paragonata alle aspettative riversate sui nuovi enti metropolitani nel 2014. L'unico intervento di rilievo che segnala una qualche attenzione del legislatore statale per gli enti metropolitani è legato alla promozione della mobilità in bicicletta<sup>58</sup>. In questo caso, il legislatore introduce una ripartizione differenziata delle funzioni amministrative tra le aree metropolitane e il resto del territorio: mentre in generale sono i Comuni a dover approvare il cosiddetto *biciplan*, un atto di pianificazione a carattere strategico, nei territori a maggiore urbanizzazione questa competenza è attribuita in via esclusiva alla Città metropolitana.

Tale assetto delle funzioni è il primo segnale di una dinamica positiva, in base alla quale il rafforzamento delle competenze della Città metropolitana nei settori strategici per lo sviluppo di un territorio urbano attenua tanto la parcellizzazione del tessuto amministrativo comunale quanto l'egemonia del Comune capoluogo sulle aree periferiche. Tuttavia, sempre restando nel settore della mobilità, emergono tendenze di segno opposto.

Introdotta su sollecitazione delle istituzioni dell'Unione europea<sup>59</sup>, il Piano Urbano della Mobilità Sostenibile (PUMS) rappresenta un innovativo strumento di pianificazione strategica settoriale<sup>60</sup>, «che, in un orizzonte temporale di medio-lungo periodo (10 anni), sviluppa una visione di sistema della mobilità urbana (preferibilmente riferita all'area della Città metropolitana, laddove definita), proponendo il raggiungimento di obiettivi di sostenibilità ambientale,

<sup>58</sup> Cfr. l. 11 gennaio 2018, n. 2, in particolare art. 6.

<sup>59</sup> Cfr. EUROPEAN COMMISSION, *Guidelines for developing and implementing a sustainable urban mobility plan*, 2019<sup>2</sup>

<sup>60</sup> Inizialmente previsto dal d.lgs. 16 dicembre 2016, n. 257, art. 3, co. 7, lett. c), il PUMS è oggi compiutamente disciplinato dal decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti 4 agosto 2017, n. 397, disciplina in seguito parzialmente rivista dal decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti 28 agosto 2019, n. 396.



sociale ed economica attraverso la definizione di azioni orientate a migliorare l'efficacia e l'efficienza del sistema della mobilità e la sua integrazione con l'assetto e gli sviluppi urbanistici e territoriali»<sup>61</sup>.

Sebbene i documenti europei raccomandino che l'atto pianificatorio abbracci una scala territoriale urbana adeguata, ossia la *functional urban area*<sup>62</sup>, la scelta operata dal Governo italiano presenta un'incoerenza di fondo: il d.m. dispone l'obbligo di adottare il PUMS in capo non soltanto alle Città metropolitane, ma anche ai Comuni e alle associazioni di Comuni con popolazione superiore ai 100 mila abitanti. Con la conseguenza che, allo stato attuale, in alcune aree metropolitane si assiste alla concorrenza tra PUMS metropolitano e PUMS del Comune capoluogo<sup>63</sup>, un elemento che dimostra in maniera plastica la scarsa portata razionalizzatrice della creazione delle Città metropolitane. La disciplina del PUMS può essere considerata come un'occasione sprecata per superare la frammentazione comunale in un settore chiave per le politiche urbane, com'è la mobilità: la concentrazione dei poteri di pianificazione in capo alla sola Città metropolitana, con contestuale alleggerimento delle competenze dei Comuni e soprattutto del Comune capoluogo, avrebbe rappresentato un deciso passo verso la costruzione di un autentico governo integrato dell'area urbana.

Nella legislazione regionale è possibile individuare la medesima tendenza appena descritta con riferimento alle fonti statali: nella grande maggioranza dei casi, quando le leggi regionali intervengono sulla distribuzione delle competenze tra i livelli di governo, le medesime disposizioni si applicano tanto alla Città metropolitana quanto alle Province. In altri termini, a Città metropolitane e Province vengono quasi sempre conferite funzioni identiche. Le eccezioni all'uniformità dell'assetto funzionale sono, alla prova dei fatti, di portata piuttosto limitata. Peraltro, le norme che riconoscono alle Città metropolitane

<sup>61</sup> D.m. 4 agosto 2017, n. 397, all. I, premessa. Per un approfondimento sul tema si rinvia a: T. BONETTI, *Il trasporto pubblico locale nel prisma della mobilità sostenibile*, in *Diritto amministrativo*, 3, 2020, pp. 563-590.

<sup>62</sup> Come previsto in EUROPEAN COMMISSION, *Guidelines for developing*, cit., p. 51.

<sup>63</sup> Sulla base dei dati contenuti in *osservatoriopums.it*, nelle aree metropolitane di Bari, Cagliari, Milano, Napoli, Roma Capitale e Venezia è stato approvato, o è in corso di approvazione, un PUMS tanto da parte della Città metropolitana quanto del Comune capoluogo. Nelle aree metropolitane di Reggio Calabria, Messina e Palermo, invece, il PUMS è stato approvato esclusivamente dal Comune capoluogo.

alcune funzioni ulteriori rispetto a quanto riconosciuto alle Province non assicurano alle Città metropolitane quel ruolo strategico che avrebbero dovuto assumere nel disegno della riforma Delrio.

Con l'eccezione delle leggi in materia di pianificazione urbanistica, i legislatori regionali hanno dimostrato una certa reticenza a intervenire sulla legislazione amministrativa di settore per adeguarla all'elenco delle funzioni fondamentali della Città metropolitana: anche in tali ambiti, infatti, la Città metropolitana fatica ad acquisire dei connotati differenziati rispetto alle Province e a rafforzare le proprie prerogative nei confronti dei Comuni.

In questo senso, è particolarmente significativa la mancata valorizzazione da parte delle leggi regionali della funzione di pianificazione strategica metropolitana. Pur trattandosi della funzione fondamentale che più contribuisce alla specificità della Città metropolitana rispetto alla Provincia, quasi nessuna Regione ha assegnato al piano strategico metropolitano un ruolo preciso nel sistema pianificatorio regionale e locale. Pertanto, rimane ancora irrisolta l'incertezza in merito al valore giuridico del piano strategico, al quale il legislatore regionale avrebbe potuto riconoscere sia un'efficacia giuridica vincolante rispetto agli atti di pianificazione settoriale approvati dalla stessa Città metropolitana e dai Comuni, sia un valore di mero orientamento e indirizzo<sup>64</sup>.

L'esperienza concreta riflette l'incertezza in merito alla qualificazione giuridica del piano strategico. Se tutte le Città metropolitane hanno pienamente attivato l'attività di pianificazione strategica, con l'approvazione dei piani triennali e dei successivi aggiornamenti, soltanto il piano strategico della Città metropolitana di Bologna effettua una scelta precisa in merito alla valenza giuridica dell'atto, definito un «atto gerarchicamente sovraordinato e logicamente prioritario rispetto alle direttive, i piani, i programmi, le istruzioni, le circolari e a ogni atto della Città metropolitana e delle amministrazioni locali che disponga in generale sulla organizzazione, sulle funzioni, sugli obiettivi, sui procedimenti amministrativi»<sup>65</sup>.

<sup>64</sup> Il dibattito in merito alla natura del piano strategico metropolitano è ricostruito da N. VETTORI, *La funzione di pianificazione strategica: caratteri e finalità*, in *Alla ricerca dei modelli di governo dell'area vasta*, a cura di W. Gasparri, Torino, Giappichelli, 2020, pp. 147-162.

<sup>65</sup> Piano strategico metropolitano di Bologna 2.0, luglio 2018, p. 14.

Come preannunciato, l'unica eccezione di rilievo allo scarso livello di differenziazione funzionale delle Città metropolitane è data dalla legislazione regionale in materia di pianificazione territoriale e urbanistica. È in questo settore, infatti, che emergono i primi segni di un effettivo ruolo differenziato della Città metropolitana legato alla necessità di rispondere ai bisogni specifici dei territori urbani. Alcuni legislatori regionali hanno interpretato in maniera fedele la distinzione tracciata dalla legge n. 56 del 2014 tra le funzioni pianificatorie della Provincia, competente per l'approvazione del piano territoriale di coordinamento, e della Città metropolitana, che approva invece il Piano Territoriale Generale Metropolitano (PTGM).

Dall'analisi delle leggi regionali<sup>66</sup> emerge una specificità della pianificazione metropolitana che «non sembra corrispondere in tutto e per tutto al “vecchio” piano territoriale di coordinamento provinciale, registrandosi uno sforzo teso a ripensarne fortemente i contorni nel quadro del nuovo ruolo assegnato alle Città metropolitane stesse»<sup>67</sup> in quanto «si assiste al tentativo di rafforzare la portata precettiva dello strumento pianificatorio in esame, riconoscendosi altresì la possibilità per il livello metropolitano di introdurre vincoli e obiettivi all'attività e all'esercizio delle funzioni dei Comuni compresi nel territorio metropolitano»<sup>68</sup>.

Allo stato attuale, comunque, soltanto la Città metropolitana di Bologna ha adottato il PTGM, nel dicembre del 2020, mentre soltanto una minoranza delle altre Città metropolitane (Torino, Milano, Firenze) ha avviato il procedimento di adozione del piano. Pertanto, è ancora presto per fare un bilancio delle specificità dell'effettiva capacità differenziatrice di questo nuovo strumento pianificatorio.

In conclusione, dall'indagine svolta emerge che ancora oggi le specificità della Città metropolitana rispetto alle Province faticano a materializzarsi. Le componenti dell'assetto istituzionale, tanto sul

<sup>66</sup> Allo stato attuale le seguenti Regioni hanno introdotto il piano territoriale generale metropolitano all'interno dei rispettivi ordinamenti del governo del territorio: Piemonte (l.r. 31 ottobre 2017, n. 16, artt. 128-134), Liguria (l.r. 2 aprile 2015, n. 11, art. 20), Emilia-Romagna (l.r. 21 dicembre 2017, n. 24, art. 41), Toscana (l.r. 10 novembre 2014, n. 65, art. 91), Campania (l.r. 2 agosto 2018, n. 26, art. 2, co. 1, lett. b), Calabria (l.r. 10 agosto 2012, n. 35, art. 14, co. 2).

<sup>67</sup> Così T. BONETTI, *Autonomie territoriali e governo del territorio*, in E. CARLONI e F. CORTESE, *Diritto delle autonomie locali*, cit., p. 443.

<sup>68</sup> *Ibidem*.

piano organizzativo quanto su quello funzionale, che permettono di distanziare le Città metropolitane dalle Province sono limitate tanto per numero quanto per rilevanza.

3. *Le soluzioni complementari per la questione urbana: associazionismo locale, fusioni di Comuni e ruolo della Provincia.* – 3.1. *L'associazionismo tra enti territoriali: un'alternativa per il governo delle aree urbane?* – Allo stato attuale, l'associazionismo locale non ricopre un ruolo decisivo nell'adeguare l'ordinamento locale italiano al fenomeno urbano. Sia nella legislazione statale che nella legislazione regionale in materia di associazionismo intercomunale, la questione urbana rimane sullo sfondo. Se in Francia l'intercomunalità a carattere integrativo nasce e si sviluppa attorno alla questione urbana, rappresentando il principale rimedio per la parcellizzazione dell'amministrazione comunale tipica delle *agglomérations* urbane, in Italia l'associazionismo comunale non risponde oggi a questa finalità. Tuttavia, un'analisi attenta al dato storico permette di individuare nel passato un momento nel quale le forme associative sperimentate dalle Regioni sembravano poter rappresentare uno strumento utile anche per il governo delle aree urbane. Questa affermazione è dimostrata dall'esperienza dei comprensori e delle associazioni intercomunali negli anni Settanta e Ottanta.

Il periodo 1974-1977, in particolare, è stato contrassegnato dall'esperienza, alquanto fugace, dei comprensori. Il comprensorio è stata una forma associativa tra Comuni frutto dell'autonoma sperimentazione giuridico-istituzionale di alcune Regioni, tanto che questo istituto non è mai stato disciplinato a livello statale. Con la creazione dei comprensori, le Regioni intendevano sopperire alla percepita inadeguatezza di Comuni e Province, ritenuti non capaci di assumere un ruolo di peso nella programmazione economico-territoriale regionale, soprattutto per le criticità della geografia amministrativa locale. La stagione dei comprensori arrivò ben presto a una fine. A partire dal 1977, infatti, la tendenza generale vide la riscoperta della Provincia quale ente intermedio, che portò tale ente a beneficiare di un crescente numero di deleghe di funzioni regionali.

Dietro all'insuccesso del comprensorio vi sono due ragioni principali. In primo luogo, i comprensori scontavano l'assenza di una solida base costituzionale. Non potendo procedere semplicemente all'istituzione di un livello di governo locale non previamente previ-

sto dalla Costituzione, le Regioni utilizzarono «formule giuridiche assai varie, tutte tese ad evitare la censura governativa descrivendo più i compiti dell'organismo che non la sua qualifica strutturale»<sup>69</sup>. Pur rimanendo sempre una forma associativa intercomunale da un punto di vista sostanziale, nella maggior parte dei casi il comprensorio venne qualificato formalmente come un organo decentrato della Regione. Una seconda ragione dietro al superamento del comprensorio è legata all'incertezza che contraddistingueva i conferimenti di funzioni. In generale, i comprensori avrebbero dovuto assumere un ruolo di rilievo nella programmazione economico-territoriale delle Regioni, agendo da raccordo e snodo tra la Regione e gli enti locali. Tuttavia, questo progetto non venne in realtà mai realizzato<sup>70</sup>.

Le vicende del comprensorio meritano di essere menzionate in questa ricerca perché, ragionando per ipotesi, il loro consolidamento avrebbe potuto rappresentare una soluzione alla questione urbana alternativa rispetto al progetto della Provincia metropolitana, poi confluito nella Città metropolitana odierna<sup>71</sup>. Uno sviluppo delle esperienze associative di questo periodo avrebbe avvicinato l'Italia ad altri Paesi europei, come Francia e Inghilterra, dove la ricerca di una soluzione alla questione urbana non ha interessato soltanto le aree urbane maggiori, ma si è estesa all'intero territorio nazionale attraverso la promozione di un adeguamento delle istituzioni locali anche nelle aree urbane medie e piccole.

Questa prospettiva venne definitivamente chiusa dalla riforma dell'ordinamento locale introdotta dalla legge n. 142/1990, con la quale il legislatore puntò sulla Provincia quale ente intermedio tra Comuni e Regioni, scartando definitivamente le ipotesi di costruzione di un nuovo livello istituzionale a carattere associativo. A partire dagli anni Novanta, la disciplina dell'associazionismo comunale è stata confezionata sull'immagine dei Comuni di ridotte dimensioni demografiche che, per l'inadeguatezza dell'apparato amministrativo, necessitano di realizzare delle economie di scala nello svolgimento delle funzioni

<sup>69</sup> Così M. COLUCCI, A. TRAVI e U. FANTIGROSSI, *L'esperienza dei comprensori*, in *Le forme associative tra enti territoriali*, a cura di L. Vandelli, Milano, Giuffrè, 1992, pp. 485-499.

<sup>70</sup> *Ibidem*.

<sup>71</sup> Prospettiva accolta da P. URBANI, *Governi metropolitani e interessi nazionali*, Padova, CEDAM, 1988, pp. 43-44.

loro assegnate. È avendo a mente i Comuni presenti nei territori a più debole urbanizzazione che i legislatori a livello statale e regionale indirizzano lo sviluppo della cooperazione intercomunale. Questa lettura trova una conferma, peraltro, nella dottrina più recente che, in controtendenza rispetto alle vicende degli altri Paesi europei, esclude che il ricorso alle forme associative possa rappresentare un valido strumento per assicurare il governo locale delle aree urbane<sup>72</sup>.

La legge n. 142/1990 mise ordine alle formule associative attraverso la previsione di differenti categorie: i consorzi, a carattere tendenzialmente monofunzionale, le comunità montane, previste inizialmente sulla base della legge 3 dicembre 1971, n. 1102, nonché le unioni di Comuni.

La comunità montana ha rappresentato una forma associativa originale, destinata a rispondere alle esigenze specifiche delle popolazioni di montagna. Fin dalla sua prima istituzione, la comunità montana ha presentato una natura giuridica ibrida che condivideva alcuni tratti tipici degli enti associativi, come la presenza di organi composti dagli amministratori dei Comuni, con altri elementi propri agli enti territoriali propriamente detti<sup>73</sup>. L'introduzione di un ente locale dalle caratteristiche tanto peculiari non incontrò i limiti che avevano frenato, nello stesso periodo, l'istituzione di un ente locale a carattere speciale per le aree urbane. Infatti, le norme in materia di comunità montane trovavano una base giuridica nell'art. 44 della Costituzione che, al secondo comma, afferma che «[l]a legge dispone provvedimenti a favore delle zone montane».

La principale innovazione della riforma del 1990 con riguardo all'associazionismo intercomunale fu l'introduzione dell'unione di Comuni. Attraverso la previsione dell'unione di Comuni, il legislatore intendeva promuovere l'accorpamento dei Comuni di minori dimensioni piuttosto che, come nelle sperimentazioni regionali degli anni Settanta e Ottanta, dar vita a un nuovo stabile livello intermedio

<sup>72</sup> Esprime questa posizione, da ultimo, W. GASPARRI, *Le ragioni dell'area vasta e le sue forme istituzionali*, in *Alla ricerca dei modelli di governo dell'area vasta*, cit., pp. 1-44. Si esprime in termini più netti F. MERLONI, *La cooperazione e l'associazionismo intercomunale: una visione comparata*, in *L'intercomunaltà in Italia e in Europa*, a cura di G.C. De Martin, Padova, CEDAM, 2014, pp. 357-358.

<sup>73</sup> Sul punto vedi G.C. DE MARTIN, *Comunità montane* (voce), in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Torino, 1989.

di amministrazione locale. Era previsto, infatti, che due o più Comuni, ciascuno dei quali doveva avere una popolazione non superiore ai 5 mila abitanti, potessero istituire un'unione di Comuni «in previsione di una loro fusione»<sup>74</sup>.

Nell'impianto della legge n. 142/1990 si rinvencono i primi segni del divaricamento tra la disciplina dell'associazionismo intercomunale e la questione urbana. Le forme associative a carattere strutturato e polifunzionale, come le unioni, vengono ritagliate sui Comuni di ridotte dimensioni: la previsione di basse soglie demografiche esclude dall'accesso all'istituto la pressoché totalità dei Comuni che compongono il tessuto amministrativo delle aree urbane. Allo stesso modo, la previsione di forme associative a carattere speciale, capaci di realizzare una più stretta integrazione tra i Comuni, viene riservata alle aree montane.

Negli anni seguenti, una spinta alla diffusione delle forme associative intercomunali arrivò, ancora una volta, dal processo di decentramento delle funzioni amministrative dallo Stato alle Regioni. Nell'ambito della riforma del cosiddetto federalismo amministrativo del periodo 1997-1999, il d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112 ha sancito, da un lato, che la generalità delle funzioni oggetto di decentramento dovesse essere attribuita agli enti locali, salvo esigenze di esercizio unitario a livello regionale e, dall'altro lato, che i Comuni dovessero esercitare tali funzioni di norma in forma associata. A tal proposito, il decreto legislativo assegnava alle Regioni il compito di definire i livelli ottimali di esercizio delle funzioni, mentre rimetteva ai Comuni la scelta in merito alla forma associativa da utilizzare, scegliendo tra quelle previste dalla legge n. 142/1990. È importante sottolineare che, con il decreto n. 112/1998, le Regioni assunsero il compito di delimitare gli ambiti territoriali ottimali per l'esercizio associato delle funzioni comunali, una suddivisione del territorio che avrebbe potuto stimolare un rafforzamento delle forme associative.

Con la riforma del 1999, in seguito confluita nel TUEL del 2000, il legislatore statale rivide in profondità la disciplina dell'unione di Comuni. Si trattava, infatti, di rispondere all'evidente insuccesso sul piano applicativo del nuovo istituto: tra il 1990 e il 1999 vennero istituite in Italia solamente 16 unioni di Comuni<sup>75</sup>. La legge operò su

<sup>74</sup> L. n. 142/1990, art. 26, co. 1.

<sup>75</sup> Come riportano G. MARINUZZI e W. TORTORELLA, *Lo stato dell'arte dell'associazionismo intercomunale*, in *Amministrare*, 1, 2013, pp. 133-152.

due fronti per rilanciare la diffusione di questa forma associativa<sup>76</sup>. Per un verso, vennero recisi i legami tra unione e fusione di Comuni: due o più Comuni potevano associarsi in un'unione quale forma stabile di cooperazione intercomunale, non necessariamente preordinata a preparare il terreno a una futura fusione. Per un altro verso, la legge abrogò le soglie demografiche che limitavano ai soli piccoli Comuni la facoltà di dar vita a un'unione.

Nel TUEL trovò un'ulteriore conferma il modello delle comunità montane. Nonostante da un punto di vista formale si configurasse come un'unione di Comuni a ordinamento differenziato, in quanto formata da Comuni montani e parzialmente montani<sup>77</sup>, la comunità montana conservava alcuni tratti peculiari. Con il TUEL, il modello istituzionale della comunità montana venne esteso a ulteriori categorie di territori: i Comuni facenti parte di isole e arcipelaghi di ridotte dimensioni potevano istituire una comunità isolana o di arcipelago<sup>78</sup>. È significativo che, ancora una volta, non siano le aree urbane i territori nei quali sperimentare forme speciali di associazionismo intercomunale.

A partire dal 2009, l'associazionismo intercomunale diventa uno dei capitoli principali della "legislazione della crisi". Una serie assai articolata, e a tratti confusa, di interventi normativi ha ampiamente ridisegnato il campo della cooperazione tra Comuni, introducendo delle innovazioni di rilievo che, a seguito della parziale sistematizzazione operata dalla legge n. 56/2014<sup>79</sup>, continuano ancora oggi a trovare applicazione.

Ai fini del presente lavoro, l'elemento che bisogna sottolineare è il ruolo evanescente della questione urbana nel determinare l'evoluzione dell'associazionismo intercomunale. Anche senza entrare nei dettagli di una disciplina tecnicamente assai complessa<sup>80</sup>, emerge come

<sup>76</sup> Cfr. TUEL, art. 32.

<sup>77</sup> TUEL, art. 27, co. 1.

<sup>78</sup> Come previsto da TUEL, art. 29.

<sup>79</sup> Per un'analisi puntuale delle disposizioni della legge Delrio dedicate all'associazionismo comunale si rinvia a C. TUBERTINI, *Le norme in materia di unioni e fusioni*, cit., pp. 794-804.

<sup>80</sup> Per una ricostruzione di taglio generale si rinvia a I. PIAZZA, *Le unioni di comuni e i processi di riforma del governo locale nell'ordinamento italiano*, in *L'associazionismo municipale. Esperienze nazionali e europee a confronto*, a cura di W. Gasparri, Torino, Giappichelli, 2017, pp. 24-57. Per una ricostruzione più aggiornata del quadro normativo si veda invece: CAMERA DEI DEPUTATI, *Unioni e fusioni di comuni*, Servizio studi, 5 gennaio 2021.



le innovazioni della legislazione della crisi in materia di associazionismo intercomunale non rispondano alle sollecitazioni provenienti dalle aree a maggiore urbanizzazione.

Questa lettura è confermata, in primo luogo, dalla promozione da parte del legislatore statale di un modello istituzionale tendenzialmente rigido di ente intercomunale. Dapprima con i decreti del periodo 2010-2012 e poi come confermato dalla legge Delrio del 2014, l'unione di Comuni diventa l'unica forma associativa strutturata a disposizione degli stessi per gestire l'esercizio associato delle proprie funzioni. Le forme associative a carattere speciale, come le comunità montane, vengono quindi riassorbite dal modello dell'unione che, a differenza del passato, trova una più compiuta disciplina nella legge statale. Questo cambio di rotta si trasmette anche al livello regionale: anche nel caso in cui le Regioni avessero previsto dei modelli istituzionali differenziati di ente associativo intercomunale, le leggi regionali hanno fondato la cooperazione sull'unione di Comuni disciplinata dalle fonti statali<sup>81</sup>.

Appare evidente come questo contesto non abbia favorito alcuna sperimentazione di forme associative a ordinamento differenziato, calibrate sulle specificità dei territori urbani. Alla stessa conclusione si arriva anche se si osserva la seconda grande innovazione di questa stagione, ossia l'introduzione dell'obbligo di esercizio associato delle funzioni fondamentali per alcune categorie di Comuni, da realizzarsi tramite unione o convenzione.

Dietro l'introduzione dell'obbligo di esercizio associato delle funzioni comunali è assente l'esigenza di contribuire alla rifondazione complessiva dell'ordinamento locale su basi territoriali più solide, in quanto allineate rispetto allo sviluppo urbano dei territori, sulla falsariga di quanto avvenuto in Francia e in Inghilterra. Come sottolineato da recenti studi tanto giuridici<sup>82</sup> quanto politologici<sup>83</sup>, le

<sup>81</sup> Come sottolinea M. DE DONNO, *Le politiche regionali di riordino territoriale locale: Unioni, fusioni e altre forme associative tra Comuni*, in *Territori e autonomie. Un'analisi economico-giuridica*, a cura di F. Bassanini, F. Cerniglia, A. Quadrio Curzio e L. Vandelli, Bologna, Il Mulino, 2016, pp. 95-123.

<sup>82</sup> Vedi S. STAIANO, *Le autonomie locali in tempi di recessione: emergenza e lacerazione del sistema*, in *federalismi.it*, 17, 2012.

<sup>83</sup> Come afferma, partendo proprio dal confronto con la Francia, P. MESSINA, *Le politiche di riordino territoriale come strategia di sviluppo regionale? I casi di Italia e Francia a confronto*, in *Istituzioni del Federalismo*, 4, 2017, pp. 1057-1090.

riforme in materia di associazionismo adottate in Italia hanno privilegiato un'immediata riduzione della spesa pubblica locale tramite la generazione di economie di scala derivanti dall'esercizio associato delle funzioni. Invece, l'esigenza di mettere a punto degli enti intercomunali capaci di farsi promotori dello sviluppo socio-economico dei relativi territori, ovviando alle criticità derivanti dalla frammentazione comunale, è rimasta in secondo piano. In altri termini, mentre in Francia e Inghilterra venivano sperimentate nuove formule associative specifiche per i territori urbani, come *métropoles* e *combined authorities*, in Italia, invece, la disciplina dell'intercomunalità veniva sempre più calibrata sulle specificità dei Comuni di ridotte dimensioni demografiche, a prescindere dalla tipologia di territorio, urbano o rurale, nel quale essi erano inseriti.

Questa lettura trova conferma a uno sguardo ravvicinato alle disposizioni statali che hanno introdotto l'obbligo di esercizio associato. Attraverso il d.l. 31 maggio 2010, n. 78, il legislatore ha, da un lato, identificato l'elenco delle undici funzioni fondamentali dei Comuni<sup>84</sup> e, dall'altro lato, ha stabilito che i Comuni con popolazione inferiore ai 5 mila abitanti sono obbligati a esercitare tali funzioni in forma associata, tramite unione o convenzione<sup>85</sup>. Spetta poi alle Regioni determinare in concreto «la dimensione territoriale ottimale e omogenea per area geografica per lo svolgimento, in forma obbligatoriamente associata da parte dei Comuni delle funzioni fondamentali»<sup>86</sup> ossia, in altri termini, perimetrare concretamente le aree territoriali all'interno delle quali i piccoli Comuni devono associarsi tra di loro. L'unica condizione posta dal legislatore statale è che l'aggregazione dei piccoli Comuni dia vita a forme associative con popolazione complessiva minima di 10 mila abitanti (soglia peraltro derogabile dal legislatore regionale).

L'introduzione di un obbligo di esercizio associato rappresenta un cambio di passo evidente. Nell'impianto originario del TUEL, infatti, l'esercizio associato delle funzioni comunali era sì un obiettivo promosso dallo Stato e dalle Regioni, ma in nessun caso si prefigurava un obbligo giuridico in tal senso. L'impatto traumatico dell'esercizio obbligatorio rispetto alla tradizione amministrativa italiana

<sup>84</sup> D.l. n. 78/2010, art. 14, co. 27.

<sup>85</sup> D.l. n. 78/2010, art. 14, co. 28.

<sup>86</sup> D.l. n. 78/2010, art. 14, co. 30.

trova conferma nel tormentato percorso attuativo della disposizione. Nel corso degli anni, infatti, l'entrata in vigore della disposizione che introduce l'obbligo di esercizio associato è stata puntualmente posticipata dal legislatore statale. Allo stato attuale, sulla base dell'ultimo intervento normativo approvato<sup>87</sup>, l'obbligo dovrebbe diventare effettivo il 31 dicembre 2022.

A prescindere dalla sua concreta operatività, così come strutturato, l'obbligo di esercizio associato certifica la divaricazione tra associazionismo intercomunale e questione urbana in Italia. L'introduzione di un obbligo associativo limitato ai soli Comuni più piccoli dal punto di vista demografico, infatti, è privo di conseguenza per i territori urbani, dove numerosi Comuni oltrepassano la soglia di 5 mila abitanti. La soluzione adottata dal legislatore statale si muove in controtendenza rispetto al dato comparato: come dimostra il caso francese, infatti, è nelle aree urbane contraddistinte dalla presenza di forti interdipendenze sociali ed economiche tra i Comuni che sono state introdotte le prime forme di associazionismo obbligatorio e dove, ancora oggi, il vincolo associativo è più stringente<sup>88</sup>.

La scelta di calibrare l'obbligo di esercizio associato sulla categoria dei Comuni con popolazione non superiore ai 5 mila abitanti si dimostra intrinsecamente incoerente. L'obbligo di esercizio associato è soltanto in minima parte modulato a seconda delle caratteristiche territoriali dei Comuni: soltanto con riguardo ai Comuni montani, infatti, è prevista una diversa soglia demografica (3 mila abitanti) al di sotto della quale scatta l'obbligo di esercizio associato, mentre nulla è previsto per i Comuni parte di un'area urbana, nelle quali la forte esigenza di cooperazione che connota tali territori ben avrebbe potuto giustificare l'imposizione di obblighi associativi<sup>89</sup>. In altri termini, per potersi considerare come un intervento volto ad affrontare la questione urbana, il legislatore avrebbe dovuto promuovere l'instaurazione

<sup>87</sup> Ossia il d.l. 30 dicembre 2021, n. 228, art. 2, co. 1 che ha modificato il d.l. 30 dicembre 2019, n. 162, art. 18-*bis* che, a sua volta, aveva sospeso l'applicazione delle disposizioni contenute nel d.l. n. 78/2010.

<sup>88</sup> Come ricorda, partendo dall'esperienza francese, M. DE DONNO, *La cooperazione intercomunale in Francia: appunti e spunti per le Unioni di Comuni italiane*, in *Istituzioni del Federalismo*, 2, 2017, pp. 523-546.

<sup>89</sup> Come puntualizza G. VETRITTO, *L'Italia da rammendare. Legge Delrio e ri-disegno del sistema delle autonomie*, in *Working papers. Rivista online di Urban@it*, 1, 2015.

di un vincolo associativo tra i Comuni di maggiore consistenza demografica e amministrativa che non hanno alcun interesse immediato alla condivisione di poteri e risorse con i Comuni demograficamente più fragili che sono sottoposti alla loro influenza economica e politica.

Seppur da un angolo visuale differente, le medesime criticità sono state colte dalla giurisprudenza costituzionale. Con la sentenza 4 marzo 2019, n. 33, infatti, la Corte costituzionale ha stabilito che la previsione di un obbligo rigido di esercizio associato delle funzioni comunali, come quello previsto dal d.l. n. 78/2010, è costituzionalmente illegittima. Ai fini della presente ricerca, tale pronuncia è importante perché riconosce espressamente la limitatezza dello strumento dell'esercizio associato obbligatorio introdotto dal legislatore. Come efficacemente riassunto dai giudici, infatti, l'aver fondato l'associazionismo obbligatorio su un mero criterio quantitativo comporta che «l'ingegneria legislativa non combacia con la geografia funzionale»<sup>90</sup>, un elemento che conferma allo stato attuale la scarsa propensione dell'associazionismo obbligatorio a rafforzare le basi dell'ordinamento locale tanto nelle aree urbane quanto in quelle interne.

Nonostante la tendenza generale, si registra comunque la presenza di alcune forme associative calibrate sulle specificità dei territori urbani. Unioni di Comuni che uniscono un polo urbano principale ai Comuni della cintura urbana, strumenti di collaborazione, spesso in forma pattizia, tra Comuni inseriti all'interno di un'area metropolitana nonché variegati meccanismi di raccordo tra diverse aree urbane dimostrano che l'associazionismo tra enti territoriali assume un ruolo, seppur secondario, nell'adeguamento dell'ordinamento locale al fenomeno urbano. Se l'associazionismo locale si è adeguato alle specificità delle aree urbane in assenza di apposite disposizioni legislative, un'eccezione è rappresentata dalle Regioni a statuto speciale. Sfruttando i margini di autonomia derivanti dal riconoscimento della potestà legislativa primaria in materia di ordinamento locale, alcune Regioni speciali hanno introdotto delle forme associative intercomunali a ordinamento differenziato destinate, esplicitamente, a rispondere ai bisogni specifici dei territori urbani.

<sup>90</sup> C. cost., sentenza 4 marzo 2019, n. 33, § 7.5. Per un commento della pronuncia si rinvia a M. GALDI, *L'obbligatorietà di forme associative per gli enti locali fra tentativi di attuazione e ristabilimento dello status quo. Commento a Corte cost., 4 marzo 2019, n. 33*, in *dirittifondamentali.it*, 1, 2019.

In questo scenario è possibile individuare differenti gruppi di forme associative a carattere urbano.

Un primo gruppo è dato dalle unioni di Comuni che si sono diffuse nei territori urbani nonostante la legislazione statale abbia calibrato tale istituto sulle caratteristiche dei piccoli Comuni. Se la maggior parte delle unioni ha una dimensione demografica estremamente ridotta, associando tra loro pochi Comuni rappresentativi di poche migliaia di persone, è possibile citare qualche esempio di *unione di Comuni urbana*, ossia un'unione capace di aggregare un polo urbano principale e i Comuni a esso legati da stretti rapporti di interdipendenza economico-sociale. In base alle rilevazioni statistiche<sup>91</sup>, infatti, una manciata delle 526 unioni di Comuni al momento attive in Italia si estendono all'interno di aree urbane di media e piccola taglia, come gli enti di cooperazione intercomunale che uniscono i grandi Comuni di Andria, Carpi, Cesena, Empoli, Faenza, Forlì, Gravina in Puglia, Imola, Lugo, Mirano, Pesaro, Sassuolo, Senigallia agli altri Comuni che, nelle rispettive aree, intessono con essi delle strette relazioni di integrazione urbana.

Pur non beneficiando di una disciplina differenziata, le unioni di Comuni urbane rappresentano le esperienze di associazionismo locale di maggior successo, come dimostrano le indagini empiriche<sup>92</sup>. Le unioni urbane hanno acquisito un ruolo di primo piano nelle dinamiche di governo locale, tanto che – come avvenuto a Faenza – hanno consolidato la totalità delle funzioni e del personale dei Comuni associati, arrivando anche ad approvare un piano strategico intercomunale.

In secondo luogo, meritano di essere rievocate le esperienze di associazionismo locale su scala urbana che, in passato, si sono sviluppate all'interno delle aree metropolitane. Particolarmente significativo è il caso del “progetto Città metropolitana” promosso dal Comune e dalla Provincia di Bologna all'inizio degli anni Novanta. Preso atto delle difficoltà attuative della legge n. 142/1990, venne stipulato un patto associativo, nella forma giuridica della convenzione, al fine di coordinare l'azione degli enti territoriali all'interno dell'a-

<sup>91</sup> Fonte: MINISTERO DELL'INTERNO, *Sistema unico territoriale*, dati aggiornati al marzo 2021.

<sup>92</sup> Cfr. PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI, DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI REGIONALI E LE AUTONOMIE, *Progetto ITALIAIE, Community delle grandi unioni*.

rea urbana bolognese. La convenzione-quadro avrebbe dovuto portare alla stipula di una serie di convenzioni attuative di settore, designando quindi delle forme associative a geometria variabile<sup>93</sup>. Seppur abbandonato nel corso del primo decennio del ventunesimo secolo, il progetto ha comunque permesso di rafforzare la rete delle relazioni inter-istituzionali all'interno dell'area metropolitana bolognese, un elemento che ha reso più fecondo il recepimento della riforma Delrio del 2014 in questo territorio.

Più di recente, anche all'interno dell'area metropolitana Reggio Calabria si è sviluppata una forma associativa alternativa rispetto all'ente metropolitano. Fin dal 2011, infatti, i 12 Comuni ricompresi nell'area urbana ristretta che gravita attorno al Comune di Reggio Calabria hanno dato vita a una struttura istituzionale che, in un primo momento, si configurava come un passaggio propedeutico all'istituzione della Città metropolitana, ma che è stata conservata anche a seguito dell'entrata in funzione dell'ente. In assenza di un riconoscimento legislativo, i Comuni hanno optato per lo strumento dell'associazione di diritto privato. Da questa scelta deriva che l'Associazione dei Comuni dell'area dello stretto non assicura l'esercizio associato di alcuna funzione comunale, ma si limita a svolgere un ruolo di raccordo politico tra i Comuni associati.

In terzo luogo, anche in Italia si registra la comparsa di qualche forma associativa che mira a favorire la cooperazione tra una pluralità di aree urbane differenti. In assenza di un istituto *ad hoc*, come i *pôles métropolitains* francesi, le autorità locali hanno strutturato la collaborazione tra aree urbane utilizzando strumenti pattizi. A tal proposito, occorre segnalare il protocollo d'intesa stipulato dalle Città metropolitane di Bologna e di Firenze nel novembre 2017. Vigente nel periodo 2017-2019, il protocollo ha inteso dare forma alla collaborazione amministrativa tra i due enti con riguardo alla pianificazione strategica, all'innovazione amministrativa, allo sviluppo economico e alla sostenibilità ambientale, al turismo e alla cultura.

Un secondo esempio recente di associazionismo urbano, ancora una volta tra differenti aree, è offerto dalla collaborazione tra le Città

<sup>93</sup> Sulla vicenda si vedano: L. VANDELLI, *Verso la città metropolitana: tendenze*, in *Il nuovo governo locale*, 1, 1997, pp. 145-147 nonché D. COCCHIANELLA e D. PELLICANÒ, *Bologna: il processo di costituzione della città metropolitana*, in *Il nuovo governo locale*, 1, 1997, pp. 148-156.

metropolitane di Messina e Reggio Calabria. Facendo seguito a un primo protocollo d'intesa firmato nel 2017 tra i due omonimi Comuni capoluogo, due anni dopo è stato stipulato l'accordo integrato dello Stretto, un atto inteso a favorire la cooperazione tra le due Città metropolitane nel settore della mobilità. In base all'accordo, le zone a maggiore urbanizzazione delle due Città metropolitane formano un unico bacino territoriale ottimale in materia di trasporto pubblico locale, dotato di un apposito ente di governo, in modo tale da assicurare l'integrazione dei servizi di trasporto. È importante rimarcare che, ancora una volta in assenza di un istituto specifico destinato alla collaborazione tra aree urbane, l'accordo integrato dello Stretto ha assunto la forma dell'intesa tra Regioni *ex art.* 117, co. 8 della Costituzione. Per questo motivo, tra le parti dell'accordo rientrano non soltanto le Città metropolitane di Messina e di Reggio Calabria, ma anche le Regioni Sicilia e Calabria. A pochi mesi dalla conclusione dell'accordo le due Regioni ne hanno individuato l'area di applicazione. A tal proposito, è significativo che il territorio individuato non coincida con quello delle due aree metropolitane appena istituite: il bacino ottimale è formato da 43 dei 108 Comuni dell'area metropolitana di Messina e da 13 dei 97 Comuni dell'area metropolitana di Reggio Calabria, ossia gli stessi Comuni che dal 2011 hanno dato vita all'associazione di diritto privato sopra menzionata.

Se gli esempi appena citati di associazionismo intercomunale urbano sono emersi nel silenzio della legge statale, nelle Regioni a statuto speciale la situazione è differente. Sfruttando la competenza legislativa primaria in materia di ordinamento locale, infatti, alcune tra le Regioni e le Province autonome hanno introdotto nella propria legislazione delle forme associative intercomunali a ordinamento differenziato, esplicitamente calibrate sui territori a maggiore urbanizzazione.

La Provincia autonoma di Trento offre un primo esempio in tal senso. In un contesto nel quale tutti i Comuni della Provincia autonoma sono ricompresi all'interno di robuste forme associative, dette comunità di valle, il Comune di Trento non viene esentato dall'obbligo associativo, pur essendo il Comune di gran lunga più popoloso del territorio (circa 120 mila abitanti). La legge prevede una soluzione istituzionale *ad hoc*: piuttosto che dar vita a una comunità di valle, un ente pubblico associativo assimilabile a una comunità montana, il Comune di Trento e i Comuni ad esso contermini devono stipulare una convenzione per esercitare, in forma associata, le funzioni indi-

viduate dalla legge<sup>94</sup>. In questo caso, quindi, per un verso viene introdotto un obbligo associativo esteso anche ai Comuni che formano un'area urbana maggiore ma, dall'altro verso, viene prevista una soluzione istituzionale più flessibile, che non comporta la creazione di un nuovo ente locale. A seguito della convenzione stipulata nel 2011, oggi i Comuni di Trento, Aldeno, Cimone e Garniga Terme esercitano in forma associata le funzioni in materia di assistenza scolastica, servizi socio-sanitari, edilizia pubblica e urbanistica.

Nell'ordinamento locale della Regione Valle d'Aosta, invece, è prevista una forma associativa urbana destinata all'area di Aosta. La legge regionale che nel 1998 ha disciplinato il sistema delle autonomie territoriali della Regione, ha introdotto il Conseil de la plaine d'Aoste, una forma associativa *sui generis* che lega il Comune di Aosta ai Comuni che «che abbiano con esso rapporti di stretta integrazione»<sup>95</sup>. Allo stato attuale, il Conseil de la plaine raggruppa il Comune di Aosta e altri quindici Comuni che compongono l'area urbana. Da un punto di vista tecnico, il Conseil non assume la veste di ente locale dotato di autonoma personalità giuridica, sul modello dell'unione di Comuni, ma si configura come una forma associativa non strutturata. La legge si limita a tratteggiare un organismo collegiale, formato dai sindaci dei Comuni associati, al quale è riconosciuta la facoltà di adottare un regolamento per disciplinare l'organizzazione e il funzionamento del Conseil stesso. Per l'esercizio delle proprie funzioni, afferma ancora la legge, il Conseil de la plaine si avvale dell'apparato amministrativo del Comune di Aosta. La funzione principale assegnata dalla legge al Conseil è quella di coordinare, tramite proposte e indirizzi, la pianificazione territoriale e l'organizzazione dei servizi di interesse Comune all'interno dell'area urbana. In ogni caso, allo stesso tempo, la legge riconosce ai Comuni associati la facoltà di utilizzare questa forma associativa per lo svolgimento di ulteriori compiti.

Un terzo esempio di forma associativa a carattere urbano è presente nell'ordinamento locale della Sardegna. Con l'approvazione della l.r. 4 febbraio 2016, n. 2, la Regione Sardegna ha introdotto due tipologie di unione di Comuni a ordinamento differenziato: la rete metropolitana e la rete urbana. Seppur la rete metropolitana sia stata abolita successivamente dalla l.r. 15 aprile 2021, n. 7 per lasciar spa-

<sup>94</sup> L.p. Trento 16 giugno 2006, n. 3, art. 11, co. 2, lett. a).

<sup>95</sup> L.r. Valle d'Aosta 7 dicembre 1998, n. 54, art. 109.



zio alla Città metropolitana di Sassari, questo modello istituzionale rimane di interesse perché ha rappresentato, seppur soltanto per un breve periodo, il modello più avanzato di forma associativa urbana sperimentata in Italia.

La rete metropolitana era un'unione formata da un insieme di Comuni con popolazione complessiva superiore ai 150 mila abitanti e che, allo stesso tempo, comprendeva almeno due Comuni con popolazione superiore ai 30 mila abitanti (definiti dalla legge regionale *città medie*). A ben vedere, tuttavia, tali norme non designavano una categoria aperta, ma erano ricalcate sulle caratteristiche dell'area urbana policentrica della Sardegna nord-occidentale, formata da Sassari, Alghero e Porto Torres, l'unica zona della Regione a possedere i requisiti richiesti dalla legge.

La rete metropolitana presentava due peculiarità di rilievo. In primo luogo, si trattava di un ente a esistenza necessaria: la legge rendeva obbligatoria l'istituzione della rete metropolitana indicandone, allo stesso tempo, la circoscrizione amministrativa. Queste norme sono state prontamente attuate: nel luglio 2016 i Comuni di Sassari, Alghero, Porto Torres, Sorso, Sennori, Castelsardo, Valledoria e Stintino hanno formato la rete metropolitana del nord Sardegna, contraddistinta da una popolazione complessiva di circa 225 mila abitanti e da un territorio prettamente urbano.

In secondo luogo, la rete metropolitana rispondeva a un modello istituzionale *sui generis*, che presentava diversi punti di contatto con la Città metropolitana. Da un punto di vista organizzativo questa similitudine era prodotta dalla coincidenza necessaria tra il presidente della rete e il sindaco del Comune associato con il maggior numero di abitanti, una soluzione mutuata sulla coincidenza tra sindaco metropolitano e sindaco del Comune capoluogo. Tuttavia, erano soprattutto le funzioni amministrative a contribuire alla specialità della rete metropolitana. Questa, infatti, non rappresentava esclusivamente un modulo per l'esercizio associato delle funzioni comunali, ma beneficiava di un elenco di funzioni proprie riconosciute direttamente dalla legge che, per larghi tratti, era ricalcato sull'elenco delle funzioni fondamentali delle Città metropolitane. Tra le funzioni della rete metropolitana rientravano: l'adozione di un piano strategico intercomunale, la gestione in forma associata dei servizi pubblici, il coordinamento dei piani comunali in materia di mobilità e viabilità, la promozione e il coordinamento dello sviluppo economico locale.

Come già accennato, la legge regionale n. 7/2021 ha abrogato la disciplina della rete metropolitana, disponendo inoltre la successione nei rapporti attivi e passivi tra la rete metropolitana del nord Sardegna e la neoistituita Città metropolitana di Sassari. La riforma del 2021 non ha intaccato, invece, la rete urbana, ossia la seconda tipologia di forma associativa a ordinamento differenziato introdotta nel 2016. La rete urbana può essere formata da un Comune con popolazione superiore ai 30 mila abitanti e da almeno un Comune contermini, oppure da due Comuni contermini con popolazione complessiva superiore ai 50 mila abitanti.

A ben vedere, tuttavia, il grado di innovatività della rete urbana è assai minore rispetto alla rete metropolitana. La disciplina della rete urbana coincide quasi perfettamente con quanto previsto per le unioni di Comuni ordinarie: l'unica differenza prevista dalla legge è data dalla coincidenza necessaria tra il presidente della rete urbana e il sindaco del Comune con il maggior numero di abitanti. Allo stato attuale, comunque, la rete urbana è un modello rimasto sulla carta: nessun ente di questo tipo è stato istituito fino a questo momento.

3.2. *Il ridotto contributo delle fusioni di Comuni alla ricucitura dei territori urbani.* – Se durante l'epoca liberale e il successivo periodo fascista la fusione tra Comuni aveva rappresentato uno strumento per adeguare l'ordinamento locale allo sviluppo urbano, nei decenni successivi alla fondazione della Repubblica questo istituto è rimasto sostanzialmente inutilizzato. Anzi, si registrò la tendenza opposta: nonostante la consapevolezza della necessità di irrobustire la taglia dei Comuni fosse ampiamente diffusa, il numero dei Comuni crebbe. Tra gli anni Quaranta e Cinquanta del ventesimo secolo, infatti, vennero ricostituiti una buona parte dei Comuni che, durante il regime fascista, erano stati accorpati in maniera unilaterale da parte dello Stato: dai circa 7.300 Comuni che si registravano alla vigilia della Seconda guerra mondiale si passò agli 8.035 Comuni del 1961<sup>96</sup>. Tale numero aumentò leggermente nel corso dei decenni successivi grazie all'istituzione di nuovi Comuni tramite scorporo, tanto che, nel 1991, in Italia si contavano 8.100 Comuni<sup>97</sup>.

<sup>96</sup> Fonte: ISTAT, *Struttura e dinamica delle unità amministrative territoriali italiane. Dall'unificazione del Regno al 2017*, Roma, 2018, pp. 71-93.

<sup>97</sup> *Ibidem*.

Con la legge n. 142/1990, il legislatore statale cercò di rilanciare l'istituto della fusione di Comuni attraverso un ventaglio di misure, dopo un'inerzia politico-legislativa durata quattro decenni. La disciplina contenuta nella legge n. 142/1990 era assai scarna: da un lato, il legislatore statale era vincolato dalla Costituzione che, all'art. 133, co. 2, assegna alla Regione la competenza di decidere, con legge, sulle modifiche delle circoscrizioni comunali, previa consultazione referendaria della popolazione; mentre, dall'altro lato, ampio spazio era lasciato alle Regioni nel definire in dettaglio il procedimento e la disciplina della fusione.

Nella legge n. 142/1990 non mancavano, in ogni caso, degli elementi di interesse. In primo luogo, il legislatore introdusse delle misure volte a incentivare il ricorso alla fusione. Come già menzionato nel paragrafo precedente, venne introdotta l'unione di Comuni, una forma associativa la cui istituzione era prodromica a una successiva fusione dei Comuni associati, in modo da graduare il percorso di aggregazione tra gli enti. Inoltre, la legge affidava alle Regioni il compito di adottare un programma quinquennale di riordino delle circoscrizioni comunali e di fusioni dei piccoli Comuni, per la cui attuazione era prevista l'erogazione di incentivi finanziari a favore dei Comuni nati da fusione. Da una seconda prospettiva, poi, il legislatore intendeva tutelare le comunità di origine che, per effetto della fusione, avrebbero perso una propria proiezione istituzionale autonoma. A tale scopo, era previsto che la legge regionale di istituzione del nuovo Comune avrebbe dovuto garantire alle comunità adeguate forme di partecipazione e di decentramento dei servizi<sup>98</sup>, anche tramite l'istituzione dei municipi. Il municipio è una forma di decentramento interna al Comune esito della fusione che, istituita nel territorio coincidente con uno o più dei Comuni fusi, assicura alle relative comunità la partecipazione e la garanzia della prossimità nella gestione di alcune funzioni e servizi. La gestione del municipio era affidata a organi politici, un pro-sindaco e due consultori, eletti direttamente dai residenti secondo le regole fissate dallo statuto.

La legge 142/1990 configurava la fusione come uno strumento calibrato sulle esigenze dei Comuni di ridotte dimensioni demografiche. Le caratteristiche territoriali non assumevano alcun rilievo ai

<sup>98</sup> L. n. 142/1990, art. 11, co. 3.

fini dell'applicazione della disciplina che, a prescindere dalla natura urbana, rurale o montana del territorio di appartenenza, intendeva promuovere la fusione dei Comuni con popolazione inferiore alle 5 mila persone. Non diversamente da quanto previsto per le unioni di Comuni, quindi, è l'esigenza di generare economie di scala tramite il raggruppamento dei Comuni demograficamente più fragili a motivare l'intervento del legislatore statale. Ciò porta a escludere che la fusione, in questa fase storica, potesse rappresentare uno strumento per affrontare la questione urbana, strada invece percorsa in Inghilterra.

Nei fatti, le norme introdotte dalla legge n. 142/1990 con riguardo alla fusione si rivelarono un fallimento: nel decennio successivo all'approvazione della legge, infatti, vennero approvate soltanto quattro fusioni, che coinvolsero nove Comuni<sup>99</sup>. Peraltro, per effetto della perdurante creazione di nuovi Comuni tramite scorporo e scissione, il numero complessivo dei Comuni italiani continuò ad aumentare leggermente: dagli 8.100 Comuni del 1991 si passò agli 8.101 del 2001, neutralizzando quindi l'impatto delle quattro fusioni realizzate.

Nonostante la scarsa fortuna dell'istituto della fusione, il legislatore non rivoluzionò nell'immediato la disciplina normativa. Per larghi tratti, infatti, TUEL ripropose le norme già previste dalla legge n. 142/1990 dieci anni prima senza introdurre delle modifiche rilevanti. L'unica eccezione di rilievo era legata al ripensamento del ruolo delle Regioni nella promozione delle fusioni. Infatti, i programmi regionali di riordino delle circoscrizioni comunali previsti dalla legge n. 142/1990 lasciarono spazio a nuovi programmi regionali volti a definire gli ambiti territoriali ottimali per lo svolgimento delle funzioni comunali in forma associata. Se, nel testo del 1990, i programmi regionali dovevano definire nel dettaglio le fusioni ritenute necessarie per irrobustire il livello comunale, con il TUEL<sup>100</sup> questa soluzione diventa soltanto residuale: in quanto l'esercizio associato all'interno degli ambiti ottimali definiti dalla Regione deve essere garantito primariamente attraverso il ricorso alle forme associative, e soltanto in seconda battuta con la fusione<sup>101</sup>.

<sup>99</sup> Per un'analisi delle fusioni realizzate in questo periodo storico si rinvia a G. MARINUZZI e W. TORTORELLA, *Lo stato dell'arte delle fusioni di Comuni in Italia*, in *Amministrazione*, 1, 2014, pp. 149-160.

<sup>100</sup> TUEL, art. 33, co. 3.

<sup>101</sup> Sottolinea questo aspetto L. VANDELLI, *L'ordinamento delle autonomie tra ri-*

La stagione della legislazione della crisi ha segnato uno spartiacque nella storia delle fusioni di Comuni in Italia<sup>102</sup>. In un primo momento, l'introduzione nel 2012 di robusti incentivi finanziari da parte del legislatore statale<sup>103</sup> è riuscita a innescare un processo di riduzione del numero di Comuni tramite fusione senza pari nel periodo repubblicano: al 20 febbraio 2021, data della più recente modifica territoriale, il numero complessivo di Comuni è arrivato a 7.904, una riduzione di 200 unità rispetto al ventennio precedente.

A stretto giro, il rinnovato interesse per le fusioni ha portato il legislatore statale a intervenire sulla disciplina dell'istituto. Oltre a confermare le misure di incentivazione finanziaria, la legge n. 56/2014 ha innovato, sotto diversi aspetti, la disciplina giuridica delle fusioni. Se, fino a quel momento, il procedimento di fusione era regolato per larghi tratti dalle leggi regionali di attuazione del TUEL<sup>104</sup>, con la legge Delrio il legislatore statale ha fissato una cornice normativa uniforme intesa ad agevolare ulteriormente i processi di fusione, in qualche caso estendendo a livello nazionale le buone prassi già sperimentate in alcune Regioni<sup>105</sup>.

Tra le novità introdotte spicca l'incorporazione di Comuni, una particolare forma di fusione tra Comuni già precedentemente prevista da alcune leggi regionali. La fusione per incorporazione prevede che un Comune possa essere assorbito da un Comune confinante, il quale conserva intatta la propria personalità giuridica. Anche in questo caso, si tratta di una disposizione a carattere incentivante: a differenza della fusione paritaria, la fusione per incorporazione non costituisce un ostacolo alla continuità dell'azione amministrativa. Infatti, l'attività del Comune incorporante non viene bloccata dalla fusione:

*lanci, conferme e svolte*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 12, 1999, pp. 1140-1146.

<sup>102</sup> Cfr. G. MASSARI, *Nuove tendenze per le fusioni di Comuni*, in *Le autonomie territoriali: trasformazioni e innovazioni dopo la crisi*, cit., pp. 153-183.

<sup>103</sup> Introdotti dal d.l. n. 95/2012, art. 20, co. 1.

<sup>104</sup> Le diverse leggi regionali che disciplinano le variazioni delle circoscrizioni comunali sono analizzate da R. FILIPPINI e A. MAGLIERI, *Il procedimento legislativo di fusione di Comuni nelle leggi regionali*, in *Istituzioni del Federalismo*, 2, 2015, pp. 313-329, nonché da F. POLITI, *Dall'Unione alla fusione dei Comuni: il quadro giuridico*, in *Istituzioni del Federalismo (Quaderni)*, 1, 2012, pp. 5-35.

<sup>105</sup> Per un commento della disciplina si rinvia ai commenti dei commi 116-118, 120-122 nonché 124-134 della legge n. 56/2014, curati da C. TUBERTINI, e contenuti in *Città metropolitane, province, unioni e fusioni di comuni*, cit., pp. 232-248.

gli organi di governo restano in carica, mentre l'unica incombenza è data dalla necessità di modificare lo statuto comunale entro tre mesi dalla fusione per assicurare alla comunità dell'ente incorporato adeguate forme di partecipazione e di decentramento dei servizi.

Pur non presentando un carattere rivoluzionario, le misure contenute nella legge Delrio hanno accresciuto la duttilità della fusione, permettendo di adattare l'istituto alla diversità dei territori. In altri termini, se negli ultimi decenni la fusione è stata progettata dal legislatore come una soluzione istituzionale destinata in prima battuta ai Comuni con popolazione ridotta, oggi è possibile immaginare che il ricorso a questo istituto anche da parte dei Comuni collocati nelle aree urbane.

In particolare, il riconoscimento a livello statale della fusione per incorporazione effettuato dalla legge n. 56/2014 può rivelarsi utile a diffondere la fusione anche nei territori urbani. Infatti, la classica fusione paritaria mal si presta ad aggregare dei Comuni contraddistinti da forti sperequazioni demografiche, situazione che tipicamente si presenta nelle aree urbane che gravitano attorno a un polo principale. Il Comune maggiore è comprensibilmente restio a sopportare l'impatto traumatico derivante da una fusione paritaria, soprattutto quando ciò comporta un incremento demografico contenuto. La fusione per incorporazione risponde efficacemente a questi inconvenienti: il Comune maggiore può limitarsi ad assorbire i Comuni satelliti, senza che ciò intralci la continuità dell'azione politico-amministrativa. Come già avvenuto nell'epoca pre-repubblicana, l'allargamento dei confini amministrativi dei Comuni maggiori potrebbe rappresentare una soluzione per allineare la struttura dell'ordinamento locale alle trasformazioni prodotte dallo sviluppo urbano<sup>106</sup>.

L'esperienza degli ultimi anni restituisce un quadro dalle tinte contrastanti. In generale, l'accelerazione del numero di fusioni, anche per incorporazione, del periodo 2014-2019 è stata seguita, dal 2020, da una decisa frenata. Nel 2020 sono state concluse soltanto sei fusioni, mentre nel 2021 non ne è stata conclusa nessuna e, anzi, è nato un nuovo Comune (Misiliscemi) tramite lo scorporo di alcune frazioni del Comune di Trapani.

<sup>106</sup> Lettura condivisa da C. TOMMASI, *Fusione e incorporazione alla luce della sentenza n. 50 del 2015 della Corte costituzionale*, in *Istituzioni del Federalismo*, 2, 2015, pp. 447-459.

In questo contesto, qualche segnale incoraggiante arriva dalle aree urbane. La fusione per incorporazione ha effettivamente preso piede nei territori dove si registrano delle sproporzioni demografiche tra Comuni contermini, rappresentando lo strumento per aggregare tra loro un polo urbano e gli insediamenti che vi gravitano attorno. Tuttavia, questa dinamica è propria quasi solamente dei poli urbani di piccola taglia: l'incorporazione di Castellar (195 ab.) nel Comune di Saluzzo (16.821 ab.), di Valmala (48 ab.) in Busca (10.082 ab.), e di Sabbia (54 ab.) in Varallo (7.146 ab.) rispondono a questa tendenza. In questo scenario emerge la rilevante eccezione del Comune di Pesaro (95.152 ab.) che, nel 2020, ha incorporato il piccolo Comune di Monteciccardo (1.634 ab.). Si tratta dell'unica realizzazione, a oggi, di una fusione per incorporazione che ha interessato il fulcro di un'area urbana maggiore.

Di fianco a queste esperienze, si collocano altri processi istituzionali che denotano l'esigenza di adeguare l'assetto istituzionale locale nelle aree urbane maggiori facendo ricorso, però, alla classica fusione paritaria. A questa tendenza possono essere ricondotte due esperienze. La prima è data dalla fusione tra Corigliano Calabro (40 mila ab.) e Rossano (36 mila ab.) che, nel 2018, ha dato vita al Comune di Corigliano-Rossano, a oggi il terzo Comune per popolazione della Regione Calabria. Inoltre, alla medesima dinamica risponde il progetto di fusione tra Pescara (120 mila ab.), Montesilvano (53 mila ab.) e Spoltore (18 mila ab.) che dovrebbero dar vita, nel gennaio 2023, al Comune di Nuova Pescara<sup>107</sup>.

*3.3. Il limitato ruolo della Provincia nella risoluzione della questione urbana.* – Seppur indirettamente, la Provincia ha da sempre rappresentato un ingranaggio del processo di adeguamento dell'ordinamento locale al fenomeno urbano. Infatti, dopo il pieno riconoscimento ottenuto con la riforma costituzionale del 2001, e ancora oggi, la Città metropolitana altro non è che una Provincia a ordinamento differenziato che beneficia delle funzioni supplementari necessarie per il governo unitario delle aree a maggiore urbanizzazione del Paese. A questo punto, è arrivato il momento di verificare se la Provincia abbia assunto un ruolo nella risoluzione della questione urbana

<sup>107</sup> Secondo quanto previsto dalla l.r. Abruzzo 24 agosto 2018, n. 81.

anche al di fuori delle aree metropolitane individuate dal legislatore statale. Una domanda di particolare interesse alla luce del fatto che le aree metropolitane individuate dal legislatore statale intercettano una porzione minoritaria dei territori urbani italiani.

Storicamente, la Provincia ha ricoperto un ruolo di secondo piano nelle dinamiche dell'ordinamento locale italiano, una tendenza punteggiata da alcuni frangenti nei quali essa è stata oggetto di un recupero da parte del legislatore. Seppur la Costituzione repubblicana del 1948 avesse consacrato la Provincia come un ente territoriale autonomo, collocandola in una posizione assimilabile a quella del Comune, nei successivi quarant'anni la legislazione ordinaria non ha seguito il solco tracciato dalla Carta costituzionale. In particolar modo a seguito dell'entrata in funzione delle Regioni ordinarie nel 1970, le Province hanno rappresentato l'anello debole del sistema locale. Ignorate dal legislatore statale, che tradizionalmente non ha assegnato loro funzioni amministrative di rilievo, nel corso degli anni Settanta le Province hanno subito la concorrenza di altre istituzioni locali a carattere associativo, come i comprensori, istituiti dalle Regioni ordinarie per esercitare alcune funzioni a carattere sovracomunale<sup>108</sup>. Date queste premesse, quindi, è la debolezza intrinseca della Provincia quale ente di governo locale a portare a escludere per la stessa un ruolo nella risoluzione della questione urbana.

Il quadro mutò con la riforma dell'ordinamento locale del 1990. La legge n. 142/1990, infatti, rivitalizzò la Provincia, configurata come un ente territoriale autonomo dotato di un robusto fascio di funzioni a carattere sia di programmazione, economica e territoriale, che di amministrazione attiva. Il rilancio della Provincia quale ente di governo delle comunità sovracomunali implicava, allo stesso tempo, una ridefinizione delle circoscrizioni provinciali. Sorte come circoscrizioni di decentramento statale, e soltanto in seguito divenute anche enti locali autonomi, le Province insistevano su dei territori ritenuti artificiali, nel senso che non erano la proiezione di comunità locali spontaneamente organizzate. Infatti, i territori provinciali erano stati perimetrati ai fini del controllo del territorio da parte dello Stato centrale, attività che richiedeva circoscrizioni uniformi<sup>109</sup>.

<sup>108</sup> Come ricorda L. VANDELLI, *Provincia (dir. amm.)* (voce), in *Enciclopedia del diritto*, II, Milano, 1998.

<sup>109</sup> Si tratta di una lettura generalmente accolta in dottrina, come riconosciuto da



L'esigenza di un riallineamento tra la Provincia e le comunità sovracomunali è pienamente percepita dalla legge n. 142 del 1990. Si trattava di un tema, all'epoca, all'ordine del giorno. Da un lato, la necessità di perimetrare le nove aree metropolitane avrebbe reso necessaria un'ampia ridefinizione delle circoscrizioni amministrative provinciali: poiché le Province che avrebbero assunto lo *status* di Città metropolitana avrebbero visto rinnovata la propria circoscrizione amministrativa, questo avrebbe implicato, per forza di cose, anche una revisione dei confini delle Province contermini. Dall'altro lato, inoltre, il legislatore intendeva guidare la tendenza all'incremento del numero delle Province. Infatti, alla fine degli anni Ottanta, numerosi territori del Paese reclamavano un distacco dalle Province di appartenenza, da realizzarsi attraverso la creazione di nuove Province contraddistinte da territori più circoscritti.

Per rispondere a queste esigenze, la legge conferiva una delega al Governo ad adottare dei decreti legislativi di riordino delle circoscrizioni provinciali<sup>110</sup> e, allo stesso tempo, fissava dei criteri per l'istituzione delle nuove Province. Le circoscrizioni provinciali dovevano comprendere un territorio che corrispondeva alla zona geografica entro la quale la popolazione intratteneva la maggior parte dei rapporti sociali, economici e culturali e che, contemporaneamente, presentava una dimensione geografica e demografica (di norma non inferiore ai 200 mila abitanti) tale «da consentire una programmazione dello sviluppo che possa favorire il riequilibrio economico, sociale

G. PASTORI, *Provincia* (voce), in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Torino, 1997, che sottolinea come le Province siano contraddistinte da «circoscrizioni territoriali pensate soprattutto in relazione alle esigenze del decentramento statale e non a quelle del governo della collettività e del territorio (al riguardo si è spesso rilevata in passato l'artificialità delle circoscrizioni provinciali rispetto alla realtà socioeconomica locale)». Più recentemente, ritorna sulla questione P. COSTA, *Storia e storicità della provincia. Alcuni spunti istituzionali e costituzionali per una lettura dell'attuale fase di riforma*, in *Amministrazione in cammino*, 23 maggio 2014. Si segnala, in senso contrario, F. FABRIZZI, *La Provincia. Analisi dell'ente locale più discusso*, Napoli, Jovene, 2012, p. 1, la quale nega, seppur non portando argomenti oggettivi a supporto della tesi, il carattere artificiale dei territori provinciali, affermando che «l'identità provinciale in Italia è un dato che si potrebbe definire "socialmente acquisito"». Sulla stessa linea si collocano anche G.C. DE MARTIN e G. MELONI, *L'amministrazione di area vasta (provincia e area metropolitana)*, in *Semplificare l'Italia. Stato, Regioni, Enti locali*, a cura di F. Bassanini e L. Castelli, Firenze, Passigli, 2008, p. 73.

<sup>110</sup> L. n. 142/1990, art. 63.

e culturale del territorio provinciale e regionale»<sup>111</sup>. Questi criteri si sarebbero poi innestati sul procedimento di modifica delle circoscrizioni provinciali tratteggiato dall'art. 133, co. 1 della Costituzione, che attribuiva l'iniziativa ai Comuni, richiedeva il parere della Regione e che, infine, rimetteva la decisione finale alla legge dello Stato.

I criteri per il riordino delle circoscrizioni provinciali non prendevano in considerazione, in maniera esplicita, l'esigenza di armonizzare i confini amministrativi rispetto allo sviluppo urbano. Tuttavia, data la loro vaghezza, questo risultato non era escluso *a priori*: l'istituzione di una nuova Provincia avrebbe potuto rappresentare il primo passo per le aree urbane medio-piccole, non rientranti nel novero delle aree metropolitane, per dotarsi di istituzioni locali capaci di abbracciare l'intera area del territorio urbano e che, in una seconda fase, avrebbero potuto acquisire delle funzioni ulteriori, sul modello delle Città metropolitane.

L'esperienza applicativa dimostra che non è questa la strada che è stata percorsa. In primo luogo, è mancato un riordino complessivo delle circoscrizioni provinciali. Sul punto ha inciso, senz'altro, la mancata delimitazione delle aree metropolitane, che ben avrebbe potuto innescare un processo di complessivo ridisegno delle circoscrizioni provinciali. In questo contesto, le nuove Province nate successivamente all'approvazione della legge n. 142/1990 non hanno rappresentato la traduzione concreta di un progetto organico di rinnovamento dei territori provinciali ma, al contrario, segnalano il tentativo di alcune comunità locali di attirare sul proprio territorio le sedi decentrate dell'amministrazione statale. Infatti, poiché storicamente l'amministrazione periferica dello Stato, *in primis* le prefetture, si è articolata all'interno delle circoscrizioni provinciali, l'istituzione di nuove Province avrebbe comportato, in automatico, l'istituzione di nuovi uffici statali all'interno del territorio provinciale appena delimitato. Che questa fosse la motivazione principale che spingeva verso l'incremento del numero di nuove Province è stato acclarato in dottrina, ma è desumibile anche dalla lettura della stessa legge n. 142/1990<sup>112</sup>. Infatti, nel tentativo di disinnescare questo tipo di rivendicazioni, la legge mette fine all'automatismo tra istituzione

<sup>111</sup> L. n. 142/1990, art. 16, co. 2, lett. b).

<sup>112</sup> Sottolinea questo aspetto P. CARROZZA, *Le province della post-modernità: la città territoriale*, in *federalismi.it*, 3, 2018.

della nuova Provincia e creazione degli uffici decentrati dell'amministrazione statale<sup>113</sup>.

In generale accolta con scetticismo dai commentatori<sup>114</sup>, la creazione delle Province di Biella, Crotone, Lecco, Lodi, Prato, Rimini, Verbano-Cusio-Ossola, Vibo Valentia nel 1992 e delle Province di Monza-Brianza, Fermo, Barletta-Andria-Trani nel 2004 ha provocato un'ulteriore frammentazione dei territori urbani del Paese. Risalta particolarmente la vicenda di Monza-Brianza: l'istituzione della nuova Provincia ha provocato una frattura tra il polo principale, Milano, e una parte rilevante degli insediamenti urbani che vi ruotano attorno. A oggi, quindi, se la Città metropolitana di Milano è contraddistinta da una circoscrizione amministrativa fortemente sotto-dimensionata, la ragione deve essere ricercata anche nella stagione della proliferazione delle Province negli anni a cavallo tra la fine del ventesimo e l'inizio del ventunesimo secolo.

Con l'erompere della legislazione della crisi è tramontata la possibilità di affidare la responsabilità del governo delle aree urbane alle Province. Questa lettura è confermata dalle più recenti vicende istituzionali, dietro le quali non si scorge alcun tentativo di rendere le Province gli enti di governo di riferimento per le aree urbane non metropolitane. L'iniziale progetto di razionalizzare il livello provinciale di governo tramite l'alleggerimento delle funzioni assegnate e il tentativo (fallito) di accorpamento delle Province esistenti, seguito dal progetto di riforma (anche questo fallito) che avrebbe portato alla loro abolizione tramite modifica della Costituzione, sono una dimostrazione evidente della contrarietà del legislatore statale a rendere le Province delle autentiche istituzioni di governo delle aree urbane.

È interessante sottolineare come, similmente a quanto avvenuto con le forme associative intercomunali, le uniche ipotesi di differenziazione delle Province fondate sulla natura del territorio non siano state previste a beneficio delle aree urbane ma, invece, delle aree montane. Con la legge n. 56/2014, infatti, è stata introdotta una disciplina differenziata per le Province «con territorio interamente montano e confinanti con Paesi stranieri»<sup>115</sup>. È previsto che le Regio-

<sup>113</sup> L. n. 142/1990, art. 16, co. 2, lett. f).

<sup>114</sup> Cfr. G.C DE MARTIN e G. MELONI, *L'amministrazione di area vasta (provincia e area metropolitana)*, cit., p. 73.

<sup>115</sup> L. n. 56/2014, art. 1, co. 3.

ni attribuiscono a queste Province delle «forme particolari di autonomia»<sup>116</sup>, anche alla luce del fatto che la stessa legge n. 56/2014 riconosce loro un elenco di funzioni fondamentali più robusto rispetto alle Province ordinarie, grazie all'attribuzione della «cura dello sviluppo strategico del territorio e gestione in forma associata dei servizi in base alle specificità del territorio medesimo»<sup>117</sup>, nonché la cura delle relazioni istituzionali con le autorità di governo delle aree montane estere confinanti. Ancora una volta, quindi, la sperimentazione di un modello istituzionale differenziato non avviene per rispondere alle esigenze delle aree urbane – una tendenza che, del resto, si era già manifestata con l'esperienza delle comunità montane.

Nonostante la scarsa considerazione dimostrata dal legislatore statale nel corso degli ultimi anni, la Provincia potrebbe – astrattamente – assumere un ruolo di primo piano nel governo delle aree urbane. Questa prospettiva è stata colta dalla dottrina, che correttamente ha rilevato come «[t]utte le città capoluogo del rispettivo territorio [siano] oggi “metropolitane”, nel senso [...] che le loro funzioni ben difficilmente possono essere decise, organizzate e gestite guardando ai confini di ciascun Comune e richiedono una dose maggiore e spesso crescente di integrazione relazionale con le funzioni dei Comuni contermini»<sup>118</sup>. Pertanto, nelle realtà urbane medio-piccole la Provincia potrebbe assicurare il consolidamento quantomeno delle funzioni più esposte al fenomeno urbano, dalla pianificazione urbanistico-territoriale alla mobilità, alleggerendo al contempo le responsabilità dei Comuni. In altri termini, ben potrebbe la Provincia trasformarsi in una *città territoriale*, ossia «[u]n ente intermedio [che] può infatti svolgere quel ruolo di organizzazione e coordinamento dei sindaci e dei loro strumenti di partecipazione (le conferenze) nelle funzioni proprie dei Comuni alla ricerca di un ambito più adeguato, in quelle provinciali, in quelle affidate ad enti e soggetti di ambito ottimale deputati alla cura di qualche interesse settoriale, ma anche nei confronti delle autonomie funzionali e, soprattutto, della Regione, contribuendo a sintetizzare gli interessi di ciascun territorio altrimenti rappresentati frammentariamente e disordinatamente dai Comuni o dal suo capoluogo»<sup>119</sup>.

<sup>116</sup> L. n. 56/2014, art. 1, co. 52.

<sup>117</sup> L. n. 56/2014, art. 1, co. 86.

<sup>118</sup> P. CARROZZA, *Le province della post-modernità: la città territoriale*, cit.

<sup>119</sup> *Ibidem*.

Tuttavia, l'effettiva capacità della Provincia di offrire un contributo alla risoluzione della questione urbana sconta un limite maggiore, legato alla geografia amministrativa. Da un lato, la forte rigidità dei confini amministrativi rende assai difficile arrivare a un riallineamento dei territori provinciali rispetto alla reale conformazione delle realtà urbane, come peraltro dimostrato dalla vicenda della mancata revisione delle aree metropolitane. Dall'altro lato, anche quando le revisioni della mappa provinciale sono state introdotte, si è visto come queste abbiano risposto a tutt'altre logiche rispetto all'esigenza di migliorare la rappresentanza delle comunità territoriali. Due elementi che portano a mettere in dubbio l'effettiva capacità delle Province di contribuire all'adattamento dell'ordinamento locale al fenomeno urbano.

4. *Il decentramento comunale tra promozione della partecipazione popolare e rilevanza della questione urbana.* – 4.1. *Ascesa e declino del decentramento comunale nella legislazione statale.* – Sulla base del modello rivoluzionario-napoleonico di ordinamento locale, l'assetto istituzionale dei Comuni dovrebbe essere perfettamente omogeneo: le caratteristiche geografiche e demografiche del territorio non giustificano, in linea teorica, alcuna differenziazione nell'organizzazione e nelle funzioni del Comune. Come si è già avuto modo di vedere, tuttavia, l'esigenza di adattare l'organizzazione interna dei Comuni più popolosi era radicata nel sistema locale francese già nelle fasi storiche più antiche<sup>120</sup>: sebbene la ripartizione dei Comuni di Lione e Parigi in *arrondissements* servisse principalmente, nel diciannovesimo secolo, ad agevolare il controllo statale sugli organi comunali, nel secolo successivo la suddivisione in circoscrizioni di decentramento ha assicurato un riavvicinamento tra le istituzioni comunali e i cittadini.

Anche nell'ordinamento locale italiano quest'ultima esigenza è emersa fin dai primi decenni del ventesimo secolo. Il testo unico della legge comunale e provinciale del 1915, infatti, aveva stabilito uno schema organizzativo differenziato per i Comuni con popolazione superiore ai 60 mila abitanti: su delibera del consiglio comunale, il territorio del Comune poteva essere ripartito in quartieri<sup>121</sup>.

<sup>120</sup> Cfr. cap. 2, § 3.

<sup>121</sup> Testo unico della legge comunale e provinciale (r.d. n. 148/1935), art. 155.

Sulla base delle norme approvate in epoca liberale, negli anni Sessanta del ventesimo secolo vi fu un fiorire di sperimentazioni istituzionali intese a promuovere il decentramento interno ai Comuni maggiori. In questo contesto, particolare rilevanza ebbero le vicende del Comune di Bologna che rappresentò, all'epoca, un vero e proprio laboratorio giuridico-amministrativo. Tuttavia, in assenza di una solida base legislativa, lo slancio riformatore dei Comuni fu bloccato dalla giurisprudenza amministrativa che, in più occasioni, annullò i regolamenti comunali istitutivi delle circoscrizioni di decentramento.

Al fine di assicurare una più solida base giuridica al fenomeno del decentramento comunale, il legislatore statale approvò la legge 8 aprile 1976, n. 278, la quale riconobbe espressamente ai Comuni la facoltà di articolare il proprio territorio in circoscrizioni di decentramento. Il decentramento tratteggiato dalla legge n. 278/1976 poteva assumere connotazioni differenti a seconda della consistenza demografica del Comune nonché, e questa era un'innovazione di peso, sulla base delle scelte compiute dal Comune, il cui potere di auto-organizzazione venne sensibilmente rafforzato dalla riforma.

La legge configurava due modelli alternativi di decentramento comunale. Se, per un verso, a tutti i Comuni italiani era garantita la facoltà di prevedere organismi di decentramento a carattere esclusivamente consultivo, nei Comuni con popolazione non inferiore ai 40 mila abitanti essi potevano acquisire anche funzioni di amministrazione attiva.

Più precisamente, ciascuna circoscrizione era dotata di due organi, mutuati sull'organizzazione comunale: il consiglio circoscrizionale e il relativo presidente. A prescindere dalla soglia demografica del Comune, il consiglio circoscrizionale era titolare di competenze a carattere consultivo e propositivo. A questo riguardo, il consiglio circoscrizionale beneficiava di un potere generale a carattere consultivo su tutte le questioni inerenti all'azione politico-amministrativa comunale, mentre erano previste delle ipotesi (come nel procedimento di approvazione del bilancio comunale e del piano regolatore generale) nelle quali il consiglio comunale doveva richiedere, obbligatoriamente, il parere del consiglio circoscrizionale.

Nei Comuni con popolazione di almeno 40 mila abitanti, il regolamento comunale sul decentramento poteva delegare ai consigli circoscrizionali anche l'esercizio di funzioni di amministrazione attiva nei settori dei lavori pubblici e dell'urbanistica nonché con riguardo

ai principali servizi locali (sanità, assistenza sociale, educazione, cultura). Per l'esercizio di quest'ultime funzioni, le circoscrizioni potevano essere dotate di un apposito apparato amministrativo, formato da personale dell'amministrazione comunale.

Le modalità di elezione del consiglio circoscrizionale variavano a seconda delle funzioni esercitate. Nell'ipotesi in cui ai consigli fosse stato delegato l'esercizio di funzioni amministrative, la legge prevedeva l'elezione a suffragio universale e diretto dell'organo. Nel caso opposto, invece, era il consiglio comunale a eleggere i componenti del consiglio circoscrizionale, secondo le modalità individuate dal regolamento comunale. In entrambi i casi, il presidente della circoscrizione era eletto dal consiglio circoscrizionale.

Così come altri settori dell'ordinamento locale, anche il decentramento comunale è stato oggetto di numerosi interventi normativi durante la stagione della legislazione della crisi economica successiva al 2008. Mosso dall'urgenza di ridurre i costi dell'amministrazione locale, il legislatore statale ha individuato nelle circoscrizioni di decentramento comunale una fonte di sprechi da eliminare. Secondo la lettura del legislatore, infatti, i costi del funzionamento degli organi circoscrizionali erano sproporzionati rispetto al ruolo, assai limitato, da essi interpretato nell'arricchire le dinamiche politico-amministrative del Comune: il ruolo preponderante del sindaco nella formazione dell'indirizzo politico-amministrativo comunale lasciava uno spazio interstiziale agli apporti degli organi circoscrizionali. Inoltre, le circoscrizioni si erano dimostrate incapaci di assicurare il rinnovamento della democrazia locale al quale i promotori della riforma del 1976 miravano: i consigli circoscrizionali avevano rapidamente assunto i connotati tipici dei consigli comunali, nei quali era dominante il peso dei partiti politici, non riuscendo a garantire un canale di partecipazione politica alternativo rispetto alle dinamiche tipiche della democrazia rappresentativa. È in questo contesto, quindi, che è maturata la politica statale volta a limitare, dopo un percorso legislativo assai incidentato, la diffusione delle circoscrizioni di decentramento comunale<sup>122</sup>.

Gli interventi del legislatore statale del periodo 2007-2010 hanno complicato non poco la normativa relativa al decentramento comu-

<sup>122</sup> Come ricorda L. VANDELLI, *Il sistema delle autonomie locali*, cit., p. 85.

nale. Allo stato attuale, dalla lettura combinata del TUEL e delle altre disposizioni citate si ricava il seguente quadro. In primo luogo, la legge vieta ai Comuni con popolazione inferiore ai 250 mila abitanti di articolare il proprio territorio in circoscrizioni di decentramento. Con riguardo ai Comuni con popolazione superiore ai 250 mila abitanti, invece, l'obbligo di istituire le circoscrizioni di decentramento è diventato una semplice facoltà. Perciò, nell'ordinamento italiano non è oggi prevista alcuna ipotesi di decentramento comunale a carattere obbligatorio. Inoltre, di fianco alle tradizionali circoscrizioni di decentramento, è previsto per i Comuni con popolazione superiore ai 300 mila abitanti la facoltà di prevedere forme particolari e accentuate di decentramento interno.

Facendo riferimento alle Regioni a statuto ordinario, in concreto la legge riconosce la facoltà di articolare il proprio territorio in circoscrizioni di decentramento a dieci Comuni – Roma Capitale, Milano, Napoli, Torino, Genova, Bologna, Firenze, Bari, Verona e Venezia – aventi una popolazione superiore ai 250 mila abitanti. Peraltro, otto tra questi Comuni, ossia tutti tranne Venezia e Verona, hanno una popolazione superiore ai 300 mila abitanti: a essi si applica, quindi, anche la disposizione del TUEL che riconosce la facoltà di prevedere forme particolari e accentuate di decentramento interno.

Nonostante il decentramento urbano non abbia rispettato le aspettative riposte fin dalla riforma del 1976, allo stesso tempo si registra il permanere di un certo attivismo dei Comuni nella sperimentazione di forme di decentramento interno.

Questo dato è particolarmente evidente dall'analisi dei processi istituzionali nei Comuni con popolazione inferiore ai 250 mila abitanti che, quindi, sono stati colpiti dall'abolizione delle circoscrizioni di decentramento decisa unilateralmente dal legislatore statale. Numerosi Comuni di medio-grandi dimensioni hanno sopperito all'abolizione delle circoscrizioni di decentramento mediante la previsione di formule partecipative fondate sulle comunità di quartiere, sfruttando una base legale alternativa presente sempre nel TUEL. Riprendendo una disposizione inizialmente introdotta dalla legge n. 142/1990, il TUEL stabilisce che i Comuni debbano valorizzare l'associazionismo dei residenti e promuovere organismi di parteci-



pazione popolare all'amministrazione locale<sup>123</sup>. Basandosi su questa disposizione, svariati Comuni con popolazione inferiore ai 250 mila abitanti hanno istituito meccanismi partecipativi in modo da colmare il vuoto prodotto dall'abolizione unilaterale delle circoscrizioni di decentramento. In altri termini, tale disposizione garantisce a tali Comuni un vero e proprio «diritto all'invenzione»<sup>124</sup> di forme di decentramento comunale che, quindi, permette loro di aggirare il divieto di istituire le circoscrizioni di decentramento.

Nella prassi, sono numerosi i Comuni di medio-grandi dimensioni che hanno sfruttato tale base normativa. Secondo le analisi fino a qui svolte<sup>125</sup>, le esperienze concrete hanno prodotto un ventaglio di soluzioni istituzionali che possono essere raggruppate in tre macro-categorie. Un primo gruppo di Comuni (Ravenna, Cesena, Verbania, Pesaro, Arezzo, Carrara, Imola) ha istituito dei veri e propri consigli di quartiere eletti direttamente dal corpo elettorale, una soluzione che si avvicina ai vecchi consigli circoscrizionali. Un secondo gruppo di Comuni (Pisa, Piombino) ha, invece, introdotto dei consigli di quartiere i cui componenti sono nominati dal consiglio comunale. Infine, altri Comuni (tra i quali Piacenza) hanno previsto dei canali di partecipazione per le comunità di quartiere che non prevedono la creazione di organismi rappresentativi, ma si configurano come momenti di partecipazione dal carattere flessibile.

Con riguardo ai dieci Comuni ai quali la legge continua a riconoscere la facoltà di istituire delle circoscrizioni di decentramento, emerge un variegato ventaglio di esperienze, conseguenza del fatto che ciascun Comune ha interpretato le norme del TUEL in maniera differenziata. Questa caratteristica è dimostrata già dalle denominazioni assegnate alle forme di decentramento. A seconda dei casi, infatti, queste vengono definite circoscrizioni (Torino, Verona), riprendendo quindi la denominazione contenuta nel TUEL, ma anche

<sup>123</sup> TUEL, art. 8, co. 1.

<sup>124</sup> Secondo l'efficace espressione di L. DE LUCIA, *Problemi del decentramento comunale*, in *Scritti in onore di Giuseppe Palma*, Torino, Giappichelli, 2012, pp. 653-676.

<sup>125</sup> Svolge una panoramica delle soluzioni istituzionali sperimentate, a partire dal 2009, per far fronte dell'abolizione dei consigli circoscrizionali: F. PIZZOLATO, *Dopo le circoscrizioni, i quartieri*, in *Amministrare*, 2, 2014, pp. 281-304. Per un'analisi dell'esperienza del Comune di Novara si veda lo studio di G. BALDUZZI e D. SERVETTI, *Percorsi deliberativi e democrazia locale: il laboratorio novarese*, in *Amministrare*, 2, 2014, pp. 305-339.

quartieri (Firenze, Bologna), municipalità (Venezia, Napoli), nonché municipi (Roma Capitale, Milano, Bari, Genova)<sup>126</sup>.

Tuttavia, è dall'analisi dell'organizzazione istituzionale e delle funzioni riconosciute che emergono le differenze di maggior rilievo. Nonostante ciascun Comune abbia strutturato un assetto istituzionale con connotati tendenzialmente unici, rimane possibile isolare gli elementi Comuni alle diverse esperienze in modo da tratteggiare due modelli idealtipici, che si collocano agli estremi opposti di uno spettro ideale.

Un primo polo coincide con quei Comuni, come Verona e Bologna, che individuano nelle circoscrizioni di decentramento un raccordo tra istituzioni comunali e comunità locale o, in altri termini, una sede destinata a favorire la partecipazione popolare al governo del Comune. Questo dato si riflette tanto sull'organizzazione quanto sul funzionamento delle circoscrizioni. Sotto il primo aspetto, si riscontra la distanza rispetto al modello comunale, esemplificata dall'assenza di un organo esecutivo collegiale e dall'elezione indiretta del presidente del consiglio circoscrizionale. Ma sono soprattutto le funzioni esercitate che distinguono tali esperienze: ai consigli circoscrizionali sono assegnate delle attribuzioni quasi esclusivamente a carattere consultivo o propositivo, mentre rimangono recessivi i compiti di amministrazione attiva.

Al polo opposto si collocano i Comuni che concepiscono le circoscrizioni di decentramento quali un vero e proprio livello semi-autonomo di amministrazione locale di prossimità. L'esperienza che maggiormente si avvicina a questo idealtipo è senz'altro quella di Roma Capitale, ma possono essere ricondotte a questo gruppo anche le forme di decentramento istituite nei Comuni di Genova, Bari, Napoli e Milano. La configurazione delle circoscrizioni quali vere e proprie entità di governo semi-autonomo viene realizzata attraverso l'avvicinamento al modello comunale: dalla struttura degli organi di governo alle modalità di elezione, le circoscrizioni condividono numerosi elementi con i Comuni.

<sup>126</sup> Il ricorso al termine municipio da parte di alcuni Comuni per designare le circoscrizioni di decentramento non implica alcun legame con la disciplina del municipio contenuta all'art. 16 del TUEL. In quest'ultima disposizione, infatti, la denominazione di municipio individua le forme di decentramento istituite nei Comuni esito di una fusione, a prescindere dalla taglia demografica, per assicurare la rappresentanza alle comunità dei Comuni ormai soppressi. Sul punto cfr. cap. 4, § 3.2.

Questo dato trova ulteriori conferme nella disciplina. In qualche caso, le circoscrizioni sono riconosciute espressamente come entità esponenziali delle relative comunità locali: riprendendo la definizione di Comune offerta dal TUEL, lo statuto di Roma Capitale stabilisce che «[i] Municipi rappresentano le rispettive comunità, ne curano gli interessi e ne promuovono lo sviluppo nell'ambito dell'unità di Roma Capitale»<sup>127</sup>. È significativo, peraltro, che in qualche caso le circoscrizioni possiedano alcuni elementi simbolici tipici di un Comune: a Milano, per esempio, a ciascun municipio è riconosciuto il diritto di dotarsi di uno proprio stemma rappresentativo della comunità<sup>128</sup>.

Infine, sono le funzioni attribuite alle circoscrizioni a renderle, nei fatti, un livello di amministrazione locale infra-comunale. Alle circoscrizioni è attribuito un nutrito fascio di funzioni di amministrazione attiva, talvolta direttamente tramite lo statuto, elemento che pone un limite al potere avocatorio degli organi centrali del Comune. Di conseguenza, le circoscrizioni sono dotate di un solido apparato amministrativo, nonché delle risorse necessarie all'esercizio delle funzioni conferite o delegate dal consiglio comunale. In ogni caso, l'assenza di una personalità giuridica distinta rispetto a quella del Comune limita la sfera di autonomia delle circoscrizioni rispetto all'apparato centrale, ragion per la quale esse non rappresentano un livello di amministrazione locale nel senso pieno del termine. In particolare, l'assenza di risorse e bilanci propri limita in misura rilevante l'autonomia degli organi delle circoscrizioni. Ciò non toglie, tuttavia, che le circoscrizioni di decentramento possano assumere un numero rilevante di caratteristiche proprie di un Comune autonomo, come dimostrato dall'esperienza di Roma Capitale, nella quale i municipi devono adottare un bilancio, seppur alimentato non da risorse proprie ma attribuite dal Comune centrale.

4.2. *Il decentramento comunale come ingranaggio della riforma metropolitana.* – Se, in origine, il decentramento comunale intendeva rispondere alla domanda di alternativa rispetto alla democrazia rappresentativa e al peso dei partiti nel governo del Comune, nel tempo le circoscrizioni hanno assorbito numerosi caratteri tipici dell'isti-

<sup>127</sup> Statuto di Roma Capitale, art. 26, co. 2.

<sup>128</sup> Comune di Milano, regolamento dei municipi del Comune di Milano (del. 14 aprile 2016, n. 14), art. 5.

tuzione comunale. In altri termini, gli organismi di decentramento hanno finito per riproporre gli schemi organizzativi e le funzioni di un'amministrazione comunale, seppur su scala territoriale ridotta e in assenza di una distinta personalità giuridica. Pertanto, se osservata dalla prospettiva della questione urbana, la parabola discendente delle circoscrizioni quali strumenti di partecipazione deve essere ridimensionata. Infatti, il decentramento comunale contribuisce oggi in misura non trascurabile all'adattamento dell'ordinamento locale italiano al fenomeno urbano.

Questa lettura è confermata dall'esistenza di diversi legami tra il decentramento comunale e la Città metropolitana, la principale soluzione alla questione urbana sperimentata in Italia. Nella versione originale contenuta nella legge n. 142/1990, la riforma metropolitana assegna al decentramento comunale un ruolo di primo piano. La legge esprimeva, infatti, la necessità di mettere fine all'egemonia del Comune capoluogo sulle dinamiche di governo delle aree urbane maggiori attraverso una duplice riassetto istituzionale: ossia il rafforzamento delle funzioni della provincia, che assumeva lo *status* di Città metropolitana, nonché delle circoscrizioni di decentramento del capoluogo, che diventavano dei Comuni a sé stanti. In questa prospettiva, quindi, le circoscrizioni erano considerate dal legislatore come gli embrioni dei nuovi Comuni che sarebbero dovuti nascere dalla frantumazione del capoluogo.

Nelle differenti discipline della Città metropolitana che si sono succedute negli anni, l'idea che l'istituzione della Città metropolitana sarebbe stata affiancata da un rafforzamento delle circoscrizioni di decentramento del Comune capoluogo non è mai venuta meno. Tuttavia, la soluzione prospettata dalla legge n. 142/1990 è stata successivamente annacquata. Questa tendenza è evidente fin dalla disciplina dettata, dieci anni dopo, dal TUEL. Il riordino delle circoscrizioni comunali all'interno dell'area metropolitana da obbligo si trasforma in una facoltà e, allo stesso tempo, la legge non contiene più alcun riferimento espresso alle circoscrizioni di decentramento del Comune capoluogo.

La definitiva istituzione delle Città metropolitane da parte della legge n. 56/2014 porta a una riscoperta del decentramento comunale quale strumento per il riassetto complessivo dell'ordinamento locale in ambito urbano, seppur in termini meno netti rispetto a quanto prospettato dalla legge n. 142/1990. Nello specifico, nella legge Delrio sono presenti tre norme che chiamano in causa il decentramento comunale quale ingranaggio della riforma metropolitana.

In primo luogo, la valorizzazione delle circoscrizioni di decentramento comunale è una conseguenza, seppur indiretta, dell'ampio spazio rimesso alla potestà statutaria della Città metropolitana nello strutturare, in concreto, l'assetto istituzionale metropolitano. Il rinvio allo statuto per la definizione dell'assetto degli organi di governo e dei raccordi verticali tra livello comunale e livello metropolitano ha aperto alla strada, in alcune realtà, all'integrazione dei consigli circoscrizionali nelle dinamiche di governo metropolitano.

In secondo luogo, è possibile trarre un riferimento alle circoscrizioni, ancora una volta indiretto, nella norma che impone la scissione del Comune capoluogo come passaggio preliminare per poter procedere all'elezione diretta del sindaco e del consiglio metropolitani. Nell'ipotesi in cui il Comune capoluogo venisse abolito per scissione in una pluralità di enti di dimensioni più ridotte, verrebbero meno per forza di cose anche le circoscrizioni di decentramento. Ed è verosimile supporre che i nuovi Comuni sorti dalla scissione del capoluogo sarebbero modellati partendo proprio delle circoscrizioni di decentramento preesistenti.

Infine, nel testo della legge n. 56/2014 è presente una norma che, nel disciplinare l'elezione diretta degli organi delle Città metropolitane con popolazione superiore a 3 milioni di abitanti, richiama, questa volta espressamente, il decentramento comunale. In questo caso, infatti, non è richiesta la previa disarticolazione del Comune capoluogo, ma è sufficiente che il capoluogo «abbia realizzato la ripartizione del proprio territorio in zone dotate di autonomia amministrativa, in coerenza con lo statuto della Città metropolitana»<sup>129</sup>. La legge non definisce le caratteristiche delle zone dotate di autonomia amministrativa, ma è plausibile che il testo si riferisca alle circoscrizioni di decentramento comunale che, nell'evenienza dell'elezione diretta degli organi metropolitani, dovrebbero vedere rafforzate la propria autonomia.

A questo punto, resta da valutare come i Comuni e le Città metropolitane abbiano attuato queste disposizioni.

Innanzitutto, è rilevante notare come in qualche caso nelle fonti comunali siano presenti degli accenni al legame tra il rafforzamento del decentramento interno al Comune capoluogo e il riassetto isti-

<sup>129</sup> L. n. 56/2014, art. 1, co. 22.

tuzionale realizzato attraverso la riforma metropolitana. Seppur tali disposizioni abbiano carattere soltanto simbolico, i regolamenti sul decentramento adottati dai Comuni di Venezia, di Bari e di Genova, concordano nell'affermare che l'articolazione del Comune in circoscrizioni avviene «nella più ampia prospettiva dell'istituzione della Città metropolitana», affermazione che, nel solo caso di Venezia, è accompagnata dall'evocazione della trasformazione delle municipalità in «Comuni metropolitani».

Ben più significative, invece, sono le norme riguardanti le circoscrizioni del Comune capoluogo contenute negli statuti delle Città metropolitane. Nella diversità delle soluzioni istituzionali adottate, emerge la tendenza di fondo alla valorizzazione dell'apporto delle circoscrizioni di decentramento comunale alla formazione dell'indirizzo politico-amministrativo metropolitano. Questa tendenza è particolarmente marcata nella Città metropolitana di Roma Capitale, nella quale la centralità dei municipi capitolini nelle dinamiche politico-amministrative del capoluogo trova numerosi riscontri nello statuto metropolitano.

Lo statuto metropolitano di Roma Capitale è l'unico, infatti, a dedicare alle circoscrizioni di decentramento del capoluogo delle disposizioni a carattere simbolico-programmatico. Lo statuto stabilisce che i municipi di Roma Capitale, al pari dei Comuni, rappresentano i soggetti costitutivi del territorio metropolitano, nonché riconosce che «[i] Municipi di Roma Capitale concorrono all'azione amministrativa della Città metropolitana secondo le disposizioni del presente Statuto e dello Statuto di Roma Capitale»<sup>130</sup>.

Un secondo gruppo di disposizioni statutarie assicurano la partecipazione dei municipi all'attività politica a livello metropolitano. A tal proposito, il modello più avanzato è ancora una volta rappresentato da Roma Capitale, dove ai municipi del capoluogo è garantito il diritto di assumere iniziative sugli atti del consiglio metropolitano, nonché di partecipare con propri rappresentanti alle sedute dello stesso organo. Inoltre, in diverse Città metropolitane (Roma Capitale, Firenze, Napoli) lo statuto assegna ai presidenti delle circoscrizioni di decentramento del capoluogo un seggio all'interno della conferenza metropolitana, seppur non attribuendo loro il diritto di voto.

<sup>130</sup> Statuto della Città metropolitana di Roma Capitale, art. 31, co. 1.

Infine, in qualche realtà lo statuto estende alle circoscrizioni le norme dedicate alle forme di raccordo verticale tra Città metropolitana e Comuni. In altri termini, le forme di delega, avvalimento e collaborazione che si applicano ai rapporti tra Comuni e Città metropolitana trovano applicazione anche nei confronti circoscrizioni di decentramento che, quindi, possono stipulare appositi accordi con la Città metropolitana, in qualche caso a prescindere (Roma Capitale e Bari) o, in altre ipotesi, previo assenso del Comune capoluogo (Firenze).

In definitiva, l'analisi delle fonti statutarie conferma l'importanza che il decentramento comunale assume nell'adattamento complessivo del sistema locale al fenomeno urbano. Soprattutto in un ordinamento come quello italiano, nel quale le aree urbane sono caratterizzate dalla presenza di un Comune demograficamente egemone rispetto ai Comuni circostanti, il rafforzamento dell'articolazione interna al capoluogo è un passaggio ineludibile per arrivare a riequilibrare l'assetto istituzionale. Con la promozione di forme robuste di decentramento, il legislatore riconosce l'esistenza all'interno del capoluogo di una pluralità di interessi infra-comunali che necessitano di un'autonoma rappresentazione. Seppur facenti parte di un ente unitario, dentro un Comune con popolazione nell'ordine di centinaia di migliaia di persone, e talvolta di milioni, convivono delle comunità infra-comunali che esprimono, non di rado, degli interessi tanto disomogenei da meritare una forma di rappresentazione istituzionale autonoma. In altri termini, le differenze che intercorrono tra le comunità dei centri storici e le comunità periferiche, ospitate in zone di più recente edificazione, sono tanto numerose da rendere necessario attribuire loro distinte proiezioni istituzionali. Come dimostrano gli esempi di Francia e Inghilterra, la risoluzione della questione urbana non passa esclusivamente dalla messa a punto di una forma di governo dell'intera area urbana, ma anche dal riconoscimento del ruolo delle diverse comunità che la compongono. Un'esigenza che, in presenza dei grandi Comuni capoluogo, richiede la valorizzazione delle comunità di quartiere collocate al loro interno.

5. *L'ordinamento speciale di Roma Capitale alla prova della questione urbana.* – 5.1. *Roma: un non modello per le altre aree urbane italiane.* – Luoghi di concentrazione degli organi politico-amministrativi di vertice dello Stato ma anche, allo stesso tempo, sedi di una comunità locale, le capitali sono state spesso destinatarie di norma-

tive a carattere speciale, con esempi diffusi in ambito comparato<sup>131</sup>. L'Italia ha seguito parzialmente questa tendenza. Nel corso della storia, infatti, soltanto in alcuni frangenti l'area della capitale, Roma, è stata contraddistinta da un assetto istituzionale peculiare, differenziato in maniera rilevante rispetto al resto del territorio.

Al confronto con le esperienze di Parigi<sup>132</sup> e Londra<sup>133</sup> emerge un elemento di rilievo. Mentre Parigi ha offerto un modello alternativo rispetto alla soluzione intercomunale e Londra ha rappresentato un prototipo per gli altri territori urbani inglesi, Roma può essere considerata come un *non modello* per il resto del Paese.

L'esperienza romana dimostra una certa confusione tra la differenziazione normativa e istituzionale legata allo *status* di capitale dello Stato e quella invece legata al carattere urbano del territorio. Nelle fasi storiche più antiche, è stata la prima concezione a essere prevalente. Nel corso del regime fascista, infatti, il regio decreto legge del 28 ottobre 1925, n. 1949 ha trasformato il Comune di Roma in un ente, dall'incerta natura giuridica, che segnava l'ingresso del Governo statale nella gestione diretta degli interessi locali della capitale. Il governatorato di Roma ha rappresentato l'ente di governo locale della capitale fino al 1944, quando a seguito della caduta del regime fascista venne ripristinato l'ordinamento comunale ordinario<sup>134</sup>.

Esaurita la stagione del governatorato di Roma con la fine del regime fascista e l'avvento della Repubblica, il problema dell'assetto istituzionale della capitale italiana scomparve dall'agenda pubblica. Roma tornò a essere un Comune ordinario, per il quale trovava applicazione il regime municipale uniforme dettato dal testo unico del 1933 ormai depurato dei suoi elementi che, più da vicino, tradivano la matrice autoritaria, come le norme in materia elettorale.

Neanche nel lungo dibattito sulla riforma dell'ordinamento locale che aveva impegnato istituzioni e accademia dalla metà degli anni Settanta Roma riesce a conquistarsi uno spazio, tanto che, nella legge

<sup>131</sup> Come riporta L. PALADIN, *Capitale* (voce), in *Enciclopedia del diritto*, VI, Milano, 1960.

<sup>132</sup> Cfr. cap. 2, § 5.

<sup>133</sup> Cfr. cap. 3, § 5.

<sup>134</sup> Per un'analisi dell'esperienza del Governatorato di Roma vedi F. FABRIZZI, *Roma capitale oggi e ieri: l'esperienza del Governatorato fascista*, in *ISSIRFA. Studi e interventi*, 2013.



n. 142 del 1990, non vi è alcuna disposizione speciale dedicata alla capitale della Repubblica. In base alla nuova legislazione ordinamentale, la capitale della Repubblica rimane semplicemente un Comune ordinario.

Sul finire dello stesso anno, tuttavia, il quadro muta con il rinnovato interesse dello Stato per la capitale: la legge 31 dicembre 1990, n. 396, dichiara di «preminente interesse nazionale gli interventi funzionali all'assolvimento da parte della città di Roma del ruolo di capitale» aprendo la strada a un intervento speciale dello Stato in alcune politiche di settore, per le quali è previsto un finanziamento *ad hoc*. Sebbene non intervenga sulla struttura del governo locale della capitale, il testo normativo dà forma a un meccanismo stabile di raccordo tra governo e autorità locali romane, la Commissione per Roma Capitale, incardinata presso il Dipartimento per i problemi delle aree urbane della Presidenza del Consiglio dei ministri. Inoltre, è prevista un'apposita struttura amministrativa, l'ufficio del programma per Roma Capitale, sempre incardinata presso il Dipartimento per i problemi delle aree urbane.

A ben guardare, tuttavia, l'intervento straordinario del 1990 poco aveva a che fare con la specificità di Roma in quanto capitale della Repubblica, avendo piuttosto ad oggetto le criticità dell'area romana legate alla sua natura di area urbana di rilievo nazionale e continentale<sup>135</sup>. In altri termini, la legge n. 396/1990 rappresenta un ingranaggio del meccanismo del governo (statale) sulle aree urbane che, con andamento carsico, ha visto il Governo attivarsi in via diretta per curare alcuni interessi che, concentrandosi nelle aree a intensa urbanizzazione, trascendono una dimensione meramente locale<sup>136</sup>.

5.2. *L'avvento di Roma Capitale: tra specialità comunale e specialità urbana.* – Uno snodo fondamentale nel processo di (ri)acquisizione da parte di Roma di uno statuto di specialità coincide con la revisione, nel 2001, del Titolo V, Parte II, della Costituzione. Rompendo il silenzio del testo costituzionale del 1948, il novellato art. 114, co. 3 ha offerto una copertura costituzionale a quanto stabilito con fonte di rango primario fin dal 1871, ossia che «Roma è la capi-

<sup>135</sup> Sul punto, cfr. A. STERPA, *L'ordinamento di Roma Capitale*, Napoli, Jovene, 2012, p. 8.

<sup>136</sup> Sulla distinzione tra governo (statale) *sulle* aree urbane e governo (locale) *delle* aree urbane si rinvia al cap. 1, § 2.

tale della Repubblica», prevedendo allo stesso tempo che «[l]a legge dello Stato disciplina il suo ordinamento».

Il testo costituzionale lascia aperte numerose questioni, in quanto assicura al legislatore ordinario un'ampia discrezionalità nel definire, in concreto, il contenuto dell'ordinamento differenziato della capitale<sup>137</sup>. Non soltanto non si rintraccia alcuna indicazione circa la natura giuridica di Roma Capitale, non essendo sciolto il dubbio sul riconoscimento dello *status* di ente territoriale ovvero di ente pubblico *sui generis*<sup>138</sup>, ma neanche i principi che informano la specialità del nuovo ente sono ricavabili dalla disposizione costituzionale. Inoltre, ed è questo il dato più rilevante ai fini di questa trattazione, non è pacifico neanche quale sia la dimensione territoriale di Roma Capitale, ossia se questa coincida con il Comune di Roma, oppure con l'omonima provincia, ovvero con una circoscrizione amministrativa inedita, da tracciare al momento dell'istituzione dell'ente.

Il novellato art. 114, co. 3 della Costituzione ha ricevuto una prima attuazione soltanto nel 2009, quando il Parlamento statale ha dedicato a Roma Capitale una disposizione della legge delega dedicata all'introduzione del cosiddetto federalismo fiscale. La legge del 5 maggio 2009, n. 42, art. 24 ha dettato infatti una prima disciplina, qualificata esplicitamente di carattere transitorio, intesa a dare significato all'ordinamento differenziato di Roma Capitale. Nonostante l'espressa qualifica di transitorietà, tuttavia, è sulla base della disciplina del 2009 che ancora oggi si regge l'ordinamento speciale di Roma Capitale.

Questo è dovuto al fatto che il percorso delineato dalla legge delega è stato successivamente abbandonato dal legislatore. La disciplina di Roma Capitale era stata dettata in attesa dell'entrata a regime delle Città metropolitane, il cui processo istitutivo era disciplinato – anche in questo caso in via transitoria – dall'art. 23 della stessa legge. Tutta-

<sup>137</sup> Come sottolinea F. ORSO, *Per il governo di Roma capitale: tra specialità e ordinarietà*, in *Le Regioni*, 1, 2020, pp. 75-106.

<sup>138</sup> Come affermato in dottrina, A. STERPA, *L'ordinamento di Roma Capitale*, cit., p. 27, al termine «Roma» contenuto nell'art. 114, co. 3, il legislatore ordinario potrebbe attribuire significati tra loro assai differenziati, da un lato sarebbe possibile strutturare Roma Capitale come un ente territoriale sì a carattere peculiare, ma modellato su uno degli enti territoriali ordinari di cui all'art. 114, co. 1; dall'altro lato, invece, Roma Capitale ben potrebbe configurarsi come un ente funzionale, del tutto distinto e diverso rispetto al modello giuridico dell'ente territoriale.

via, le norme sulle Città metropolitane contenute nella legge delega sul federalismo fiscale non hanno mai trovato attuazione. Inoltre, anche quando le Città metropolitane sono state effettivamente istituite dalla legge n. 56 del 2014, compresa la Città metropolitana di Roma, ancora una volta le norme del 2009 sono rimaste inattuare.

Infatti, secondo uno schema che non brilla per linearità, l'art. 24 della legge n. 42/2009 aveva riconosciuto un ordinamento differenziato, in via transitoria, al Comune di Roma. Tale ente viene rinominato Roma Capitale, che diventa «un ente territoriale» che «dispone di speciale autonomia, statutaria, amministrativa e finanziaria, nei limiti stabiliti dalla Costituzione». In base alla legge, il riconoscimento di un ordinamento speciale a Roma Capitale «è diretto a garantire il miglior assetto delle funzioni che Roma è chiamata a svolgere quale sede degli organi costituzionali nonché delle rappresentanze diplomatiche degli Stati esteri, ivi presenti presso la Repubblica italiana, presso lo Stato della Città del Vaticano e presso le istituzioni internazionali».

Come già sottolineato, questa disciplina era concepita come transitoria: una volta istituita la Città metropolitana di Roma, così prevedeva la legge<sup>139</sup>, le funzioni legate allo *status* di capitale sarebbero state conferite all'ente metropolitano, a favore del quale, più in generale, sarebbe transitato l'ordinamento differenziato di Roma Capitale.

Questo passaggio non è in realtà mai avvenuto. La legge n. 56/2014 ha espressamente escluso<sup>140</sup> l'applicazione dell'ordinamento speciale di Roma Capitale alla neo-istituita Città metropolitana di Roma Capitale che, a dispetto della denominazione, non è contraddistinta da alcuna differenziazione normativa di rilievo rispetto al modello ordinario<sup>141</sup>. Infatti, la legge n. 56 del 2014 si limita a stabilire che spetti allo statuto della Città metropolitana la competenza di disciplinare i rapporti tra l'ente stesso, Roma Capitale e gli altri Comuni dell'area, al fine di garantire il migliore assetto delle funzioni speciali derivanti dallo *status* di capitale. L'effettiva carica differenziatrice della norma è quantomeno dubbia, in quanto la disciplina speciale dettata per Roma Capitale coincide con quanto già previsto per le Città metropolitane

<sup>139</sup> Cfr. l. n. 42/2009, art. 24, co. 9-10.

<sup>140</sup> Cfr. l. n. 56/2014, art. 1, co. 102.

<sup>141</sup> Come sottolinea A. STERPA, *La lunga ricerca di una governance per Roma*, in *federalismi.it*, 13, 2015.

ordinarie, i cui statuti sono già chiamati a definire l'assetto dei rapporti inter-istituzionali all'interno dell'area metropolitana<sup>142</sup>. Una lettura che trova conferma nello statuto metropolitano di Roma Capitale approvato nel dicembre 2014: non vi è alcuna disposizione espressamente dedicata a disciplinare il *miglior assetto* delle funzioni speciali riconosciute al Comune di Roma in quanto capitale della Repubblica<sup>143</sup>.

La questione di Roma Capitale si dimostra quindi strettamente intrecciata alla questione urbana: l'incertezza sul livello di governo al quale riconoscere l'ordinamento speciale di Roma Capitale, per il momento risolta a favore del Comune, tradisce un'incertezza ancor più profonda, legata al contenuto stesso dello statuto di specialità. L'ordinamento differenziato di Roma Capitale appare infatti maggiormente finalizzato ad affrontare le criticità tipiche derivanti dal governo di un'area urbana di grandi dimensioni, piuttosto che – come espressamente statuito dalla legge delega del 2009 – a intervenire sull'intreccio tra interessi locali e nazionali legato allo *status* di capitale della Repubblica.

Questo dato trova riscontro fin dal testo della delega contenuta nella legge n. 42/2009. Nel circoscrivere l'oggetto dei successivi conferimenti di funzioni a Roma Capitale da parte del legislatore delegato, infatti, la legge dimostra di voler rafforzare il campo d'azione del nuovo ente negli ambiti maggiormente esposti alle problematiche urbane<sup>144</sup>. Non è casuale che il legislatore prefiguri un irrobustimento delle prerogative di Roma Capitale nelle materie dello sviluppo economico (con un'enfasi sul turismo), della pianificazione territoriale, delle politiche abitative, della mobilità, della protezione civile, ossia dei settori tipicamente riconducibili alle politiche urbane. Soltanto in misura

<sup>142</sup> Interpretazione condivisa in dottrina: A. DANESI, *La città metropolitana e Roma capitale*, in *Il nuovo governo dell'area vasta*, cit., pp. 223-231. Dimostra maggiore fiducia nella capacità della fonte statutaria di determinare un tasso effettivo di differenziazione P. BARRERA, *Città metropolitana di Roma capitale*, in *Città metropolitane, province, unioni e fusioni di comuni*, cit., pp. 186-195.

<sup>143</sup> L'unico riferimento è contenuto nel preambolo dello statuto, all'art. 1, che si limita a riportare la formulazione contenuta nella l. n. 56/2014, art. 1, co. 103. Il mancato intervento sull'assetto delle funzioni derivanti dall'ordinamento differenziato di Roma Capitale è registrato anche nei commenti allo statuto metropolitano, sul punto si rinvia a: F. DI LASCIO, *Lo Statuto della Città metropolitana di Roma Capitale*, in *Istituzioni del Federalismo*, n.s., 2014, pp. 169-187.

<sup>144</sup> Cfr. l. n. 42/2009, art. 24, co. 3.

subordinata viene ritagliato un ruolo differenziato per la cura degli interessi, come il concorso alla valorizzazione dei beni storico-artistici, che maggiormente si collegano allo *status* di capitale della Repubblica.

Quindi, risulta che la disciplina differenziata su Roma Capitale, sulla scia delle disposizioni dei primi anni Novanta, intenda primariamente strutturare un meccanismo di governo *sulle* aree urbane che, in assenza di una cornice legislativa generale sul modello della *politique de la ville* francese, trova sfogo in atti legislativi dalla portata circoscritta e dedicati di volta in volta alle singole aree. Come appunto avvenuto nel caso dell'area romana, dove l'intervento si è inserito nel contesto dell'attuazione dell'art. 114, co. 3, Cost.

In ogni caso, il fatto che l'ordinamento speciale di Roma Capitale tenda a rispondere alle criticità (ordinarie) insite nel governo di una grande area urbana piuttosto che ad affrontare i più circoscritti problemi di una capitale, non produce delle distonie rilevanti nell'ordinamento locale, poiché l'effettivo grado di specialità dell'ordinamento di Roma Capitale è, in concreto, assai debole.

Con riguardo alle funzioni conferite, infatti, i decreti legislativi adottati sulla base della delega legislativa<sup>145</sup> non hanno introdotto, alla prova dei fatti, alcun rilevante rafforzamento delle competenze amministrative di Roma Capitale. Il conferimento di funzioni amministrative ulteriori e il riconoscimento di risorse finanziarie straordinarie, ai quali allude la legge delega, lascia spazio a un mero rafforzamento delle forme di raccordo tra Roma Capitale e gli altri soggetti istituzionali, tra cui spiccano la Regione Lazio e l'amministrazione statale, nell'esercizio delle competenze indicate dalla legge delega, senza che tuttavia vi sia un concreto ribilanciamento delle funzioni a favore dell'ente della capitale. Un risultato che, date le premesse, è stato ritenuto poco soddisfacente dalla dottrina che, nel commentare il contenuto dei decreti delegati, ha parlato di «specialità tradita»<sup>146</sup>.

<sup>145</sup> L'ordinamento speciale di Roma Capitale è ricavato dal combinato disposto delle disposizioni contenute nel d.lgs. del 17 settembre 2010, n. 156, dedicato all'assetto istituzionale dell'ente Roma Capitale; d.lgs. del 18 aprile 2012, n. 61, che ha declinato, in via transitoria, l'intervento speciale dello Stato sul territorio di Roma con riguardo ad alcune politiche di settore; nonché il d.lgs. del 26 aprile 2013, n. 51, che ha novellato alcune disposizioni contenute nei precedenti decreti.

<sup>146</sup> Così F. ORSO, *Per il governo di Roma capitale*, cit., in part. pp. 97-100. Si esprime in termini meno critici M. ZUPPETTA, *L'ordinamento speciale di Roma capitale: un percorso ad ostacoli*, in *federalismi.it*, 17, 2013.

La soltanto superficiale differenziazione insita nell'ordinamento di Roma Capitale è ancora più problematica alla luce del fatto che, come chiarito in dottrina<sup>147</sup>, l'art. 114, co. 3, Cost. offre allo Stato una base giuridica per conferire a Roma Capitale ulteriori funzioni amministrative anche in deroga al riparto delle competenze legislative fissato dall'art. 117 Cost. Alla luce di tale ricostruzione, lo Stato ben potrebbe sconfinare nelle materie di competenza concorrente e residuale regionale per rafforzare il fascio di funzioni di Roma Capitale. Questa via non è stata, tuttavia, imboccata dal legislatore: nel decreto legislativo del 2012<sup>148</sup>, infatti, viene inserito un rinvio espresso alla legge regionale, fonte designata per il conferimento a Roma Capitale di ulteriori funzioni rientranti nella competenza legislativa della Regione Lazio. In ogni caso, la Regione Lazio non ha, allo stato attuale, differenziato in maniera rilevante l'assetto delle funzioni di Roma Capitale<sup>149</sup> che quindi, anche con riguardo alle competenze amministrative, presenta scarsi tratti di specialità rispetto ai Comuni ordinari.

Al medesimo risultato si perviene, infine, se si osserva la specialità di Roma Capitale dalla prospettiva dell'organizzazione istituzionale, disciplinata dal primo decreto di attuazione della delega. Il d.lgs. del 17 settembre 2010, n. 156, introduce un assetto istituzionale speciale per Roma Capitale che, tuttavia, non è altro che una pedissequa riformulazione delle norme dettate dal TUEL per il resto dei Comuni. Le differenziazioni di maggior rilievo hanno infatti carattere soltanto simbolico, come la ridenominazione della giunta comunale in "giunta capitolina" e del consiglio comunale in "assemblea capitolina", o presentano un carattere generico, presentando un'efficacia più esortativa che prescrittiva, come nel caso delle norme dedicate ai municipi<sup>150</sup>.

<sup>147</sup> Come ricordato da G. FONTANA, *Roma capitale* (voce), in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Torino, 2010.

<sup>148</sup> D.lgs. n. 61/2012, art. 1, co. 2.

<sup>149</sup> Si registra la limitata eccezione derivante dalla l.r. Lazio del 6 novembre 2019, n. 22, che riserva a Roma Capitale alcune limitate funzioni altrimenti esercitate a livello regionale in materia di commercio (cfr. art. 3, co. 2).

<sup>150</sup> Stabilisce il d.lgs. n. 156/2010, art. 3, co. 5, che «Lo statuto disciplina, nei limiti stabiliti dalla legge, i municipi di Roma Capitale, quali circoscrizioni di decentramento, in numero non superiore a quindici, favorendone l'autonomia amministrativa e finanziaria» (corsivo aggiunto).

In questo contesto, nel quale Roma Capitale non si è dimostrata all'altezza delle aspettative inizialmente in essa riposte, si registra la riapertura del cantiere delle riforme. Nel corso del 2021, in occasione delle elezioni amministrative per il rinnovo degli organi del Comune e della Città metropolitana, sono stati presentati numerosi progetti intesi a ridefinire, talvolta in profondità, l'organizzazione e le funzioni della capitale della Repubblica<sup>151</sup>. Nel prossimo futuro, quindi, occorrerà verificare se Roma Capitale possa fornire alle altre aree urbane italiane un modello alternativo di governo.

<sup>151</sup> Per una ricognizione delle proposte di campo al momento oggetto di discussione si rinvia a F. SEVERA, *Roma. Contingenze normative e prospettive di riforma. Ricognizione dei testi normativi oggi in vigore sull'ordinamento della Capitale e delle proposte di legge in discussione in Parlamento*, in *federalismi.it*, 2021





## CAPITOLO V

# Quali risposte per la questione urbana? Profili giuridico-istituzionali alla luce dell'analisi comparata

SOMMARIO: 1. La risoluzione della questione urbana come processo di adattamento complessivo del governo locale. – 2. Le implicazioni dell'adattamento al fenomeno urbano per il diritto delle autonomie territoriali. - 2.1. Il fenomeno urbano come fattore evolutivo della geografia amministrativa locale. - 2.1.1. La giuridificazione delle letture scientifiche del territorio locale. - 2.1.2. Complementarietà, flessibilità e porosità: i tratti caratteristici dei confini amministrativi locali nei territori urbani. - 2.1.3. La revisione delle circoscrizioni amministrative tra programmazione e procedimentalizzazione. - 2.2. La ristrutturazione delle istituzioni locali nelle aree urbane. - 2.2.1. L'ascesa delle istituzioni locali a carattere unitario per le aree urbane. - 2.2.2. La perdurante vitalità delle istituzioni di prossimità nelle aree urbane. - 2.2.3. Il consolidamento dell'azione locale su scala urbana. – 3. Il diritto delle autonomie territoriali di fronte alla questione urbana: dalla crisi delle categorie giuridiche all'accettazione della complessità. – 4. Cosa ci insegna l'esperienza comparata?

1. *La risoluzione della questione urbana come processo di adattamento complessivo del governo locale.* – Seppur eterogenee per storia e tradizione giuridica, Francia, Inghilterra e Italia sono accomunate dall'importante ruolo che la questione urbana ha interpretato nel determinare l'evoluzione del governo locale. Soltanto nell'ultimo decennio questa tendenza ha portato alla creazione delle *métropoles* in Francia, delle *mayoral combined authorities* in Inghilterra e delle Città metropolitane in Italia. Tali istituzioni rappresentano le soluzioni principali che, nei rispettivi ordinamenti, sono state sperimentate per far fronte all'esigenza di governare i territori urbani.

Tuttavia, l'analisi fin qui svolta ha messo in luce come la creazione di istituzioni locali *ad hoc* per il governo delle aree urbane maggiori è ben lontana dall'esaurire il catalogo delle soluzioni alla questione urbana. La concentrazione demografica ed economica all'interno di

densi poli urbani che esercitano una forza d'attrazione sulle aree circostanti, e più recentemente la formazione di regioni urbane policentriche, hanno innescato un complessivo ripensamento dei sistemi di governo locale che trascende i confini delle sole istituzioni metropolitane. Inoltre, in nessuno degli ordinamenti analizzati, la ricerca di una soluzione alla questione urbana si è limitata a un puntuale intervento sull'assetto istituzionale, innescando invece delle evoluzioni giuridico-istituzionali ad ampio raggio, con ramificazioni nei vari settori del sistema locale. Questa tendenza non è peraltro limitata alle aree a maggiore urbanizzazione. Basti pensare alle aree interne, i territori caratterizzati dal progressivo spopolamento e inaridimento del tessuto sociale, dove sempre più emerge l'esigenza di una *rilettura complessiva* delle istituzioni e degli istituti tradizionali del governo locale<sup>1</sup>.

Le vicende di Francia, Inghilterra e Italia dimostrano quindi che il fenomeno urbano ha innescato un ampio movimento di innovazione istituzionale, definibile come un *processo di adeguamento complessivo dei governi locali*.

Una prima conferma arriva da un'analisi di lungo periodo delle tendenze evolutive. La situazione attuale, contraddistinta da un assetto ordinamentale locale differenziato nei territori urbani, rappresenta il culmine di un lungo e graduale processo di rifinitura della trama istituzionale cominciato già a metà del diciannovesimo secolo. Tra l'allargamento delle circoscrizioni amministrative degli enti maggiori (la prima soluzione alla questione urbana) e la recente istituzione di enti di governo a carattere speciale è infatti possibile tracciare una linea di continuità. La piena comprensione della situazione odierna non può prescindere dalla consapevolezza del percorso storico, poiché l'assetto attuale è determinato, per larga misura, dalle scelte di politica legislativa che si sono stratificate nel corso dei decenni. Basti soltanto ricordare come la predilezione del legislatore francese per un governo locale delle aree urbane fondato su enti associativi intercomunali sia stata determinata dal fallimento della *loi* Marcellin del 1971 sulle fusioni comunali o, ancora, come la creazione della Greater London Authority (GLA) e delle *mayoral combined authorities* sia dovuta alla volontà di colmare il vuoto prodotto dall'abolizione,

<sup>1</sup> Come segnalano M. DE DONNO e C. TUBERTINI, *Frammentazione comunale e contrasto allo spopolamento: la prospettiva italiana*, in *Istituzioni del Federalismo*, 2, 2020, pp. 297-321.

avvenuta nel 1986, del Greater London Council e dei *metropolitan county councils*.

Da una seconda prospettiva, l'immagine del processo di adattamento segnala l'ampiezza delle ripercussioni del fenomeno urbano sul governo locale. L'analisi comparata restituisce, infatti, un catalogo molto ampio di adattamenti istituzionali che rispondono, in maniera più o meno diretta, alla questione urbana.

Ampiezza, da un lato, dovuta al fatto che l'evoluzione non riguarda soltanto uno specifico livello di governo territoriale, ma investe il sistema nell'interezza delle sue articolazioni. Un dato con multipli riscontri nel sistema francese<sup>2</sup>, ma presente anche nel contesto inglese, dove sia i distretti che le contee riflettono la contrapposizione tra aree interne e aree urbane, per arrivare all'Italia, dove inizialmente le norme a carattere speciale per le aree metropolitane si sono rivolte tanto ai Comuni quanto alla Provincia.

Dall'altro lato, l'ampiezza del processo di adattamento deriva dal fatto che le aree urbane a rilevanza sovranazionale non sono gli unici territori a reclamare un ripensamento del governo locale. Come testimoniano le vicende inglesi e francesi, infatti, anche la presenza di aree urbane di media e di piccola taglia, come anche la formazione di vaste regioni urbane policentriche, hanno portato a un rimodellamento del governo locale.

Da un'altra prospettiva ancora, l'immagine del processo di adeguamento intende rimarcare il fatto che la soluzione della questione urbana non porta mai all'applicazione pedissequa di un progetto legislativo rigido e omnicomprensivo, calato dall'alto, un'idea alla quale allude l'espressione "riforma metropolitana". La fisionomia istituzionale dei governi locali è piuttosto l'esito dell'intreccio di soluzioni dalla natura giuridica eterogenea nonché frutto dell'iniziativa di una pluralità di soggetti. Non di rado, peraltro, le vicende istituzionali hanno seguito un andamento tutt'altro che lineare, con ripensamenti, cambi di direzione, contraddizioni, come dimostra mirabilmente il tormentato percorso istitutivo della Città metropolitana in Italia.

Le soluzioni istituzionali sperimentate per affrontare la questione urbana si caratterizzano per la loro disomogeneità, soprattutto dal punto di vista giuridico. L'analisi comparata permette di distinguere

<sup>2</sup> Come sottolinea C. REGOURD, *Les métropoles au prisme du modèle territorial français*, Paris, Dalloz, 2020, p. 167.

tra Inghilterra e Italia, dove l'adattamento ha coinciso in larga misura con un rimodellamento della struttura fondamentale dell'ordinamento locale, e la Francia, dove la sperimentazione di soluzioni organizzative di tipo associativo nelle *agglomérations urbaines* si è tradizionalmente fondata sul presupposto dell'intangibilità, per ragioni sia politiche che giuridiche, della struttura fondamentale dell'ordinamento locale ereditata dalla Rivoluzione del 1789, soprattutto con riguardo al livello comunale.

La disomogeneità delle soluzioni giuridiche si presenta anche all'interno dei singoli ordinamenti: dalla deformazione della struttura dell'ordinamento locale per effetto dell'assorbimento di una porzione del *département du Rhône* da parte della métropole de Lyon, alla crescente diffusione di soluzioni basate su istituzioni associative anche nell'Inghilterra tradizionalmente più propensa alla ristrutturazione dei poteri locali, sempre più la risposta alla questione urbana è offerta da un intreccio di misure di differente natura giuridica. Elemento confermato dal crescente ricorso a meccanismi istituzionali flessibili, introdotti a completamento, e non soltanto in sostituzione, delle altre forme, strutturali o soltanto organizzative, di riassetto istituzionale.

Infine, il concetto di adattamento permette di mettere in luce l'apporto degli stessi enti territoriali alla risoluzione della questione urbana. Come risulta dall'analisi comparata, soprattutto nelle aree urbane di rilevanza internazionale sono le stesse istituzioni locali ad anticipare<sup>3</sup>, a stimolare<sup>4</sup>, a rifinire<sup>5</sup> o, ancora, a condividere<sup>6</sup> la pro-

<sup>3</sup> Come avvenuto, ad esempio, nell'area di Manchester, come dimostra I. DEAS, *The search for territorial fixes in subnational governance: City-regions and the disputed emergence of post-political consensus in Manchester, England*, in *Urban studies*, 2014, p. 2285 ss.

<sup>4</sup> La creazione della *collectivité territoriale à statut particulier* denominata Ville de Paris risponde a questa logica. Come confermato dal peculiare iter della legge istitutiva che – come ricorda O. RENAUDIE, *De quoi la loi du 28 février 2017 relative au statut de Paris est-elle le nom ?*, in *AJDA*, 2017, p. 1033 ss. – ha avuto origine nella richiesta rivolta al Governo dalla *maire* di Parigi, Anne Hidalgo, affinché venisse affrontata «*la nécessité de renforcer la lisibilité de l'organisation institutionnelle parisienne et de lutter contre les lourdeurs bureaucratiques induites par l'existence de deux collectivités territoriales*».

<sup>5</sup> Prevedendo organismi a completamento dell'assetto istituzionale designato dalla legge, come nel caso delle Città metropolitane italiane. Sul punto si veda L. VANDRELLI, *L'innovazione del governo locale alla prova: uno sguardo comparato agli Statuti delle Città metropolitane*, in *Istituzioni del Federalismo*, n.s., 2014, pp. 213-238.

<sup>6</sup> Come avvenuto con la creazione della Métropole de Lyon, frutto di un accor-

gettazione e l'attuazione delle riforme promosse dai poteri centrali i quali, tuttavia, mantengono una posizione di primo piano.

2. *Le implicazioni dell'adattamento al fenomeno urbano per il diritto delle autonomie territoriali.* – Nonostante in ciascun Paese l'adattamento dei governi locali al fenomeno urbano abbia seguito un percorso proprio, a livello elementare le innovazioni tendono a concentrarsi su alcuni specifici aspetti del meccanismo istituzionale, per loro natura maggiormente esposti agli effetti dell'urbanizzazione. Sulla scia dei risultati già acquisiti in dottrina<sup>7</sup>, l'analisi diacronica dimostra come è in primo luogo la disciplina delle circoscrizioni degli enti di governo locale a subire la pressione del fenomeno urbano. In ciascuno dei tre ordinamenti, infatti, l'adattamento istituzionale si è concretizzato in primo luogo in una rivisitazione della geografia amministrativa e della sua disciplina giuridica (§ 3.1).

Questo primo aspetto della questione urbana, emerso già tra il diciannovesimo e il ventesimo secolo<sup>8</sup>, è stato accompagnato a partire dal secondo dopoguerra dal tentativo di adeguare l'architettura del governo locale alle peculiarità delle aree urbane (§ 3.2). A partire da questa data non soltanto si cerca di riallineare le circoscrizioni amministrative allo sviluppo urbano, ma si cominciano a sperimentare soluzioni istituzionali a carattere derogatorio, favorendo l'emersione di strutture di governo locale dai tratti inediti. Dalla struttura degli organi politici alla distribuzione delle funzioni amministrative, la formazione delle aree urbane ha reso necessario conciliare l'esigenza di governare i nuovi spazi in maniera unitaria, rendendo necessarie forme di integrazione, coordinamento e cooperazione delle istituzioni locali insediate in tali territori. Con il risultato che l'azione pubblica locale procede verso un consolidamento su scala urbana, una tendenza che, come si vedrà, avrà degli effetti profondi sull'architettura del governo locale e sulla sua disciplina giuridica.

do con gli attori locali. Sul punto, vedi L. HAVARD, *La métropole collectivité territoriale de Lyon: évolution ou révolution ?*, in *AJDA*, 2017, p. 510 ss.

<sup>7</sup> P. URBANI, *Le ipotesi di configurazione istituzionale del governo delle aree metropolitane*, in *Il governo delle aree metropolitane in Italia*, a cura di P. Urbani, Milano, Franco Angeli, 1984, p. 22, afferma che sono quattro le variabili da prendere in considerazione nell'analisi della configurazione istituzionale delle aree metropolitane: «il territorio; l'efficienza; la democrazia/partecipazione; la spesa».

<sup>8</sup> Vedi cap. 1, § 5.

2.1. *Il fenomeno urbano come fattore evolutivo della geografia amministrativa locale.* – Negli ultimi decenni, numerosi Paesi europei hanno promosso una revisione della geografia amministrativa del governo locale al fine di colmare il distacco tra territori di fatto e territori amministrativi, provocato dall'esplosione del fenomeno urbano. Questo dato trova conferma in dottrina, dove è assodato che la questione geografico-territoriale costituisca un asse portante del processo di adattamento degli ordinamenti locali al fenomeno urbano<sup>9</sup>.

L'aspetto geografico-amministrativo è stato il primo a emergere nel contesto della questione urbana, come testimoniano i confini amministrativi di alcuni dei Comuni italiani maggiori, estesi nei primi decenni del ventesimo secolo per includere al loro interno la crescita del tessuto urbanizzato.

Il problema della dimensione geografica delle istituzioni locali rimane centrale anche nel periodo contemporaneo. Questo è dimostrato fin dai testi legislativi che, per primi, hanno dato avvio all'attuale processo di adattamento degli ordinamenti locali al fenomeno urbano.

Come si è visto<sup>10</sup>, in Inghilterra il Local Government Act 1972 ha portato all'elaborazione di una mappa amministrativa locale inedita, fondata sulla necessità di riallineare le circoscrizioni amministrative all'evoluzione della distribuzione della popolazione sul territorio. Nonostante l'opera di rimodellamento dei decenni precedenti alla Seconda guerra mondiale, i confini delle autorità locali rimanevano disallineati rispetto alla morfologia degli insediamenti urbani in rapida mutazione. L'istituzione delle *metropolitan counties* nonché il generalizzato ricorso alla fusione tra *local authorities* devono essere letti anche in questa prospettiva: la formazione di aree urbane sempre più estese deve riflettersi sulle circoscrizioni amministrative del *local government*, anche a costo di disegnare una geografia amministrativa senza precedenti, irrispettosa delle radici storiche delle comunità locali<sup>11</sup>.

<sup>9</sup> Come afferma J.-B. AUBY, *Droit de la ville*, Paris, LexisNexis, 2016<sup>2</sup>, p. 231. Si tratta di una lettura che ha riscontri nella dottrina italiana, A. POGGI, *I rapporti con il territorio*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2, 2018.

<sup>10</sup> Cap. 2, § 2.1.

<sup>11</sup> Nonostante le cicliche osservazioni critiche emerse in sede scientifica, dove fin dagli anni Settanta è stata criticata la scelta di rifondare il sistema locale su basi territoriali considerate artificiali, perché slegate da qualsiasi considerazione in ordine alla storia dei territori. Allo stesso modo, è generalmente accolta con aperto scetticismo la scelta dei governi britannici di allargare sempre più l'ambito territoriale

Anche in Francia si registrano le medesime sensibilità. La creazione dei *districts urbains* e delle *communautés urbaines* deriva appunto dalla necessità di rivedere il *découpage* geografico-amministrativo ereditato dalla Rivoluzione del 1789, in modo tale da costruire delle circoscrizioni amministrative locali ricalcate sulle *agglomérations* urbane che, nel frattempo, si erano spontaneamente formate. Sulla spinta della necessità di «*trouver une solution rationnelle aux problèmes posés par l'existence d'agglomérations comprenant une ville-centre entourée de communes suburbaines ayant avec elle de nombreux intérêts communs*»<sup>12</sup>, nuovi territori locali prettamente urbani fanno la loro comparsa sulla mappa amministrativa.

Allo stesso modo, la necessità di un intervento sulla geografia amministrativa – passaggio imprescindibile per adeguare il sistema locale ai bisogni delle aree urbane – è emersa in Italia fin dalla legge n. 142/1990. Nelle leggi degli anni Novanta, infatti, la perimetrazione dell'area metropolitana costituiva un passaggio preliminare e necessario alla creazione della Città metropolitana. Secondo il disegno originario, la revisione delle circoscrizioni amministrative della Provincia e dei Comuni era un ingranaggio fondamentale della riforma, in modo tale da far coincidere la circoscrizione provinciale con un territorio autenticamente urbano e, allo stesso tempo, razionalizzare circoscrizioni comunali, primariamente attraverso lo scorporo del Comune capoluogo.

L'analisi comparata restituisce uno scenario all'apparenza uniforme: in Inghilterra, in Francia, come in Italia, la ricerca di un territorio amministrativo pertinente rappresenta il punto nodale dell'adattamento dei sistemi locali al fenomeno urbano. Tuttavia, all'esito di un'indagine più approfondita, l'uniformità viene meno: la portata e l'incisività dei processi di ridefinizione della mappa amministrativa locale sfuggono a una traiettoria comune. Se, in Inghilterra e in Francia, i territori urbani hanno ormai conquistato una posizione centrale nella geografia amministrativa locale, in Italia, invece, il *découpage*

delle *local authorities*, considerato un fattore d'indebolimento della partecipazione democratica a livello locale. Una sintesi delle posizioni emerse sul punto nel corso degli ultimi decenni è effettuata da: C. COPUS, M. ROBERTS e R. WALL, *Local Government in England. Centralisation, Autonomy and Control*, London, Palgrave Macmillan, 2017, pp. 85-112.

<sup>12</sup> D. COLARD, *Une structure supra-communale pour les grandes villes: les communautés urbaines*, in *AJDA*, 1967, p. 449 ss.

amministrativo continua fondarsi su altri schemi, con legami molto tenui con la trasformazione urbana degli ultimi decenni.

A distinguere l'Italia dall'Inghilterra e dalla Francia è il fatto che, in queste ultime, la ridefinizione della mappa amministrativa ha riguardato la *totalità* del territorio. Seppur facendo ricorso a strumenti giuridici differenti, la fusione tra enti territoriali in Inghilterra, e l'associazionismo tra Comuni in Francia, il risultato è il medesimo: i territori urbani rappresentano oggi i muri portanti della geografia amministrativa locale.

Se questa lettura trova facili riscontri in Inghilterra, come dimostra la riorganizzazione complessiva del *local government* del 1972, questa si applica anche all'ordinamento francese, ancora oggi contraddistinto dal fenomeno della parcellizzazione comunale. La capillare diffusione degli enti associativi urbani (21 *métropoles*, 14 *communautés urbaines*, e 222 *communautés d'agglomération*)<sup>13</sup> e la centralità da essi assunta nelle dinamiche locali dimostrano come, anche in Francia, la geografia amministrativa locale riproduca oggi in maniera abbastanza fedele la conformazione dei territori urbani formati negli ultimi decenni.

Questi dati permettono di contestualizzare con maggior precisione quanto avvenuto nell'ordinamento italiano. La creazione della Città metropolitana non è stata capace di innescare un processo di revisione delle circoscrizioni amministrative locali in misura paragonabile a Inghilterra e Francia. È possibile affermare, quindi, che l'adattamento della geografia amministrativa locale al fenomeno urbano sia stato *limitato* nella sua portata e *superficiale* rispetto ai suoi effetti.

Con riguardo al primo aspetto, è agevole trovare numerosi riscontri nella storia recente. Nonostante in Italia l'urbanizzazione presenti un carattere diffuso, essendo presenti un gran numero di aree urbane medie tra loro connesse piuttosto che poche concentrazioni urbane molto dense, il legislatore ha storicamente rivolto la propria attenzione verso un *numerus clausus* di poche aree urbane. Al di fuori dell'elenco delle aree metropolitane non è stata prospettata l'esigenza di alcun intervento, con la conseguenza che le molteplici forme che il fenomeno urbano ha oggi assunto non trovano alcun riferimento nella geografia amministrativa italiana.

<sup>13</sup> DCGL, Dati aggiornati al 1° gennaio 2020.



Questo dato è ancor più problematico alla luce della scarsa coerenza dimostrata dal legislatore nello stilare l'elenco delle Città metropolitane. Storicamente influenzata più dalla contingenza della dialettica partitico-parlamentare che da un'analisi scientifica del territorio italiano<sup>14</sup>, la scelta delle dieci aree effettuata dal legislatore nel 2014 è il frutto di una scelta «motivata da ragioni perequative nella geografia nazionale», con la conseguenza che «l'etichetta di "metropoli" non è apposta nel nostro ordinamento a città che presentano quegli elementi oggettivi e fattuali (demografici, socio-economici ecc.) che giustamente rilevano per geografi e urbanisti»<sup>15</sup>.

Non è soltanto la portata limitata della revisione della geografia amministrativa locale a distanziare l'Italia rispetto all'Inghilterra e alla Francia. Anche dove si è proceduto alla definizione delle aree metropolitane, l'operazione è macchiata da eccessiva superficialità: abbandonato qualsiasi tentativo di definire, in maniera oggettiva, le caratteristiche delle aree metropolitane, come invece era stato fatto dalla legge n. 142/1990, la scelta del legislatore del 2014 di far coincidere le aree metropolitane con le circoscrizioni amministrative delle Province contribuisce a rendere il processo di adattamento dell'ordinamento locale italiano al fenomeno urbano poco incisivo. La trasformazione delle circoscrizioni provinciali in aree metropolitane ha rappresentato, alla prova dei fatti, un'innovazione meramente nominalistica: inconcludente si è rivelata, infatti, anche la procedura speciale prevista dal comma 6 della legge n. 56/2014 dettata per agevolare il rimodellamento delle circoscrizioni amministrative delle allora neo-istituite Città metropolitane.

Nonostante la differente portata effettiva del mutamento porti a contrapporre l'Italia alla Francia e all'Inghilterra, nei tre Paesi si registrano alcune tendenze comuni con riguardo alle implicazioni giuridiche dell'impatto del fenomeno urbano sulla geografia ammi-

<sup>14</sup> Ricorda E. ROTELLI, *Le aree metropolitane in Italia: una questione istituzionale insoluta (1956-1996)*, in *Amministrare*, 2, 1996, pp. 273-302, che l'elencazione delle aree metropolitane contenuto nell'art. della legge n. 142/1990 fu «oggetto in Parlamento di uno scambio politico "alla pari" fra i due partiti maggiori (DC e PCI), interessati ai benefici (invero presunti) del rango metropolitano».

<sup>15</sup> Come riconosciuto, peraltro, da chi come D. DONATI, *Frammenti di un dialogo mai interrotto. Città metropolitane e nuove dimensioni dell'autonomia locale nelle conversazioni con Luciano Vandelli*, in *Istituzioni del Federalismo*, n.s., 2019, pp. 95-114, non valuta in termini perentoriamente negativi la scelta del legislatore.

nistrativa locale. Seppur con intensità variabili e schemi eterogenei, si assiste al generalizzato riconoscimento di un valore giuridico ai concetti di territorio locale elaborati nel dibattito interdisciplinare (§ 3.1.1), così come al mutamento della disciplina riguardante i confini amministrativi locali (§ 3.1.2) e le loro modificazioni (§ 3.1.3).

2.1.1. *La giuridificazione delle letture scientifiche del territorio locale.* – L’affermazione di una geografia amministrativa locale centrata sui territori urbani ha avuto delle rilevanti conseguenze sul piano giuridico.

In primo luogo, il concetto giuridico di territorio locale ha visto mutare alcuni dei suoi tratti consolidati. Seppur con intensità differenti nei tre ordinamenti, si registra una comune tendenza alla *giuridificazione*<sup>16</sup> delle letture scientifiche del territorio che tendono a prevalere rispetto a una più risalente lettura identitaria.

Questa tendenza si manifesta nell’attribuzione di valore giuridico a criteri demografico-quantitativi di costruzione del territorio locale. Negli ordinamenti analizzati, è comune che la legge fissi delle soglie demografiche minime per le istituzioni locali che, di conseguenza, devono irrobustire le proprie circoscrizioni amministrative. Questa soluzione istituzionale ha radici piuttosto antiche nel *local government* inglese. Per costruire la nuova mappa amministrativa locale sulla base della delega contenuta nel Local Government Act 1972, il governo fece ricorso a un criterio demografico: la popolazione residente di ciascun distretto doveva essere ricompresa in una forbice tra 75 mila e 100 mila abitanti<sup>17</sup>. Ma la rilevanza giuridica delle soglie demografiche si conserva intatta ancora oggi, come dimostrano le linee guida, adottate dal ministro competente per il governo locale nel 2019, che individuano in 300 mila persone la dimensione demografica minima delle autorità locali esito di un processo di riorganizzazione<sup>18</sup>.

Allo stesso modo, la previsione di soglie dimensionali minime è uno dei pilastri che regge l’intercomunalità urbana in Francia. Salvo deroghe circoscritte, la legge fissa in 50 mila abitanti la soglia de-

<sup>16</sup> Sul concetto di giuridificazione si rinvia a *La giuridificazione*, a cura di B. Marchetti e M. Renna, Firenze, Firenze University Press, 2016.

<sup>17</sup> Cfr. DEPARTMENT OF THE ENVIRONMENT, *circular*, 58/71.

<sup>18</sup> MINISTRY OF HOUSING, COMMUNITIES AND LOCAL GOVERNMENT, *Statement UIN HCWS1790*, 22 luglio 2019.

mografica minima per le *communautés d'agglomération*; in 250 mila abitanti per le *communautés urbaines*; e in 400 mila abitanti per le *métropoles*.

L'ordinamento italiano, invece, riflette soltanto in parte la tendenza descritta. Sebbene in alcune ipotesi alle soglie demografiche sia stata attribuita una valenza giuridica diretta, esse rispondono a una finalità differente. In genere, la legge sottopone gli enti territoriali al rispetto di soglie demografiche piuttosto basse, nell'ordine delle poche migliaia di abitanti, in modo da lenire gli effetti più problematici dalla parcellizzazione comunale, tramite il ricorso a fusioni e associazioni intercomunali<sup>19</sup>. In altri termini, nell'ordinamento italiano soltanto in misura circoscritta vengono fissate delle soglie demografiche elevate, capaci quindi di portare alla delimitazione di circoscrizioni amministrative ricalcate sulle aree urbane<sup>20</sup>.

Ancor più rilevante è il fenomeno di giuridificazione delle letture del territorio a carattere qualitativo. Con tale espressione si vogliono indicare le norme che subordinano la revisione delle circoscrizioni amministrative locali all'applicazione di metodi e criteri oggettivi più complessi rispetto alla mera registrazione della popolazione residente.

Anche in questo caso, nei singoli contesti nazionali il fenomeno assume dei contorni peculiari. La giuridificazione delle letture scientifiche del territorio può assumere, infatti, una duplice veste. In qualche caso i testi normativi fanno riferimento a clausole aperte che presentano un più ridotto livello di oggettivazione, seppur presentino evidenti tracce dell'influenza delle elaborazioni delle altre scienze sociali. A questa tendenza possono essere ricondotti i concetti di area metropolitana contenuti nella legge 142/1990, o di *functional economic area*, riferimento per le circoscrizioni amministrative delle *mayoral combined authorities* istituite sulla base del Cities and Local Government Devolution Act 2016.

In altre occasioni, invece, i testi normativi rinviano in via diretta a una specifica elaborazione scientifica del territorio, la cui fonte è quindi esterna alla scienza giuridica. Questo modello è accolto dalla disciplina francese della cooperazione intercomunale che, già da tempo, si fonda sulla giuridificazione delle letture scientifiche del

<sup>19</sup> Cfr. cap. 4, § 3.

<sup>20</sup> Come avvenuto, per esempio, nell'esperienza della rete metropolitana del Nord Sardegna. Sul punto cfr. cap. 4, § 3.1.2.

territorio locale<sup>21</sup>. Nel prevedere che le circoscrizioni amministrative degli EPCI-FP assicurino la *cohérence spatiale*, infatti, la legge attribuisce un valore giuridico diretto alle analisi statistiche del territorio elaborate dall'istituto nazionale francese di statistica (INSEE)<sup>22</sup>, con la conseguenza che concetti come *unité urbaine*, un indice che descrive la morfologia dello sviluppo urbano nel territorio francese<sup>23</sup>, assumono un'importanza centrale nel guidare la ridefinizione della geografia amministrativa<sup>24</sup>.

Sul piano giuridico, la progressiva affermazione delle letture scientifiche del territorio locale non è priva di conseguenze problematiche, in quanto comporta per forza di cose una compressione dello spazio garantito ad altri interessi nelle procedure di revisione delle circoscrizioni amministrative. Se devono essere dei dati oggettivi e registrati con tecniche validate sul piano scientifico a modellare la dimensione spaziale del governo locale, come avviene con i flussi del pendolarismo su cui si basano le metodologie utilizzate degli istituti di statistica, a essere messa in discussione è la capacità delle comunità locali di autodeterminare la propria dimensione spaziale. In particolare, la facoltà delle comunità locali di dar valore ad altri criteri, come per esempio la storia e le tradizioni locali, per autoidentificare i propri confini geografici e istituzionali, si pone in contrasto con la

<sup>21</sup> Come notava, all'indomani della riforma della cooperazione intercomunale del 1999, I. MULLER-QUOY, *Le renouveau de la notion juridique d'agglomération*, in *AJDA*, 2000, p. 197 ss.

<sup>22</sup> Prevede il CGCT, art. L5210-1-1, III, che lo schema dipartimentale della cooperazione intercomunale deve assicurare «[l]a *cohérence spatiale des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre au regard notamment du périmètre des unités urbaines au sens de l'Institut national de la statistique et des études économiques, des bassins de vie et des schémas de cohérence territoriale*».

<sup>23</sup> Ossia, in base a quanto stabilito in INSEE, *Les zonages d'étude de l'INSEE. Une histoire des zonages supracommunaux définis à des fins statistiques*, INSEE Méthodes, 129, 2015, p. 5, «*une commune ou un ensemble de communes qui comporte sur son territoire une zone bâtie d'au moins 2 000 habitants où aucune habitation n'est séparée de la plus proche de plus de 200 mètres*». Quando è formata da una pluralità di Comuni, «*l'ensemble de ces communes forme une agglomération multicommunale ou agglomération urbaine*».

<sup>24</sup> Nonostante in dottrina non manchino letture che relativizzino l'effettivo ruolo di queste perimetrazioni sul sistema giuridico. Sul punto cfr. V. AUBELLE, *Bassin de vie*, in *Dictionnaire encyclopédique de la décentralisation*, a cura di N. Kada, R. Pasquier, C. Courtecuisse e V. Aubelle, Boulogne-Billancourt, Berger-Levrault, 2017.

promozione, e talvolta l'imposizione, delle osservazioni scientifiche del territorio locale. Se quest'ultime muovono da una prospettiva che considera le comunità locali come un *oggetto* da analizzare dall'alto per individuare una circoscrizione amministrativa ottimale, allo stesso tempo le stesse comunità locali reclamano il ruolo di *soggetto*, principale artefice dell'evoluzione, o anche della conservazione, dei confini amministrativi storici. In altre parole, con l'adattamento dei governi locali al fenomeno urbano si assiste alla contrapposizione tra un'emergente concezione scientifica del territorio locale e una concezione identitaria ben radicata nel diritto delle autonomie territoriali.

L'intersezione tra opposte concezioni del territorio locale produce un cortocircuito giuridico perché l'integrità della circoscrizione amministrativa è generalmente un attributo dello statuto di autonomia riconosciuto agli enti territoriali. Direttamente tramite referendum o altre forme di consultazione, o in via mediata tramite i propri rappresentanti eletti, le comunità locali partecipano alle scelte in merito alle modifiche delle circoscrizioni territoriali. Un aspetto protetto anche dalla Carta europea dell'autonomia locale che, all'art. 5, prevede che «[p]er ogni modifica dei confini territoriali locali, gli enti locali interessati dovranno essere preliminarmente consultati, eventualmente mediante referendum, qualora ciò sia consentito dalla legge».

Il crescente peso delle letture scientifiche del territorio locale non comporta la cancellazione della concezione identitaria. Seppur non agevolmente conciliabili, le due visioni tendono a contaminarsi a vicenda, secondo un rapporto dialettico. Questo emerge molto chiaramente nel sistema inglese: l'istituzione di una *combined authority* può essere decisa dal ministro competente soltanto qualora ciò «*reflect[s] the identities and interests of local communities*» e al contempo «*secure[s] effective and convenient local government*»<sup>25</sup>. Ma una dialettica simile si presenta anche in Francia e in Italia: a prescindere che si realizzino tramite formule strutturate di associazionismo intercomunale o tramite fusione, la disciplina in materia di revisioni delle circoscrizioni amministrative locali è alla costante ricerca di un punto di equilibrio tra l'autodeterminazione della comunità locale e l'esigenza di razionalizzazione promossa dal potere territoriale superiore.

<sup>25</sup> LDEDCA 2009, s. 110(4).

È innegabile, tuttavia, che l'affermazione delle letture scientifiche del territorio locale abbia provocato una compressione dell'autonomia locale, intesa nella sua accezione tradizionale. Questo dato emerge chiaramente dalle vicende dell'intercomunalità francese, dove l'imposizione di una specifica idea di territorio locale, centrata sul concetto di *unité urbaine*, ha limitato l'autodeterminazione territoriale delle *communes*.

Nonostante fin dall'approvazione della *loi* ATR del 1992 la legge preveda che «[l]e progrès de la coopération intercommunale se fonde sur la libre volonté des communes d'élaborer des projets communs de développement au sein de périmètres de solidarité»<sup>26</sup>, la dottrina ha sottolineato come lo sviluppo della cooperazione intercomunale abbia finito per comprimere in maniera rilevante il principio di *libre administration* dei Comuni. Ciò ha portato alcuni autori a considerare la *libre administration* come una «victime de la reconfiguration intercommunale»<sup>27</sup>. A essere maggiormente criticati in dottrina sono i poteri attribuiti al prefetto per promuovere l'adesione a una forma associativa, nonché l'imposizione del vincolo associativo come avvenuto con la creazione *ex lege* delle *métropoles* nel 2014.

Le vicende francesi si inseriscono in un dibattito scientifico più ampio, animato dalla dialettica tra le concezioni di territorio-efficienza e di territorio-democrazia, per riprendere i termini conati dalla dottrina amministrativistica italiana nel corso degli anni Settanta dello scorso secolo<sup>28</sup>. In base a tale interpretazione, le circoscrizioni amministrative degli enti territoriali, e più in generale degli enti locali, possono rispondere alla concezione «dell'amministrazione come “servizio” o “ordinamento di servizi” [la quale] richiede che si stabilisca la dimensione organizzativa tecnicamente più corretta per la prestazione e per il godimento dei servizi stessi» oppure, quando a prevalere è la concezione del territorio-democrazia, «il territorio viene in considerazione

<sup>26</sup> *Loi* ATR, art. 66, disposizione oggi confluita in CGCT, art. L5210-1.

<sup>27</sup> Secondo l'espressione di C. REGOURD, *Libre administration et intercommunalité*, in *AJDA*, 2018, p. 2327 ss. Offre un giudizio più sfumato P. COMBEAU, *Intercommunalité, communes nouvelles et libre administration des collectivités territoriales*, in *AJDA*, 2017, p. 350 ss.

<sup>28</sup> Assai influente è stato il contributo di M. NIGRO, *Gli enti pubblici con dimensione territorialmente definita: problemi vecchi ed esperienze nuove*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 3, 1976, pp. 531-560.

come base di vita delle comunità umane in capo alle quali gli interessi amministrativi si appuntano [...] Sotto questo profilo il territorio è segno e limite del collegamento fra l'organizzazione e la comunità»<sup>29</sup>.

Seppur non considerati tra loro inconciliabili, territorio-democrazia e territorio-efficienza hanno alimentato le riflessioni dottrinali che si sono interrogate sulle implicazioni dell'affermazione degli ambiti spaziali urbani sulla geografia amministrativa locale. La questione riguarda il significato da attribuire al crescente peso giuridico delle interpretazioni scientifiche del territorio locale fondate sul fenomeno urbano: l'affermazione dei territori amministrativi urbani è il frutto della prevalenza di una lettura soltanto efficientistica del ruolo che il governo locale è chiamato a ricoprire all'interno dell'ordinamento, oppure dietro il consolidamento di una nuova geografia amministrativa è possibile scorgere (anche) un rinnovamento delle comunità locali e della loro capacità di autogovernarsi?

In dottrina sono emerse posizioni molto diverse. Se è diffusa una lettura che considera l'adattamento della geografia amministrativa al fenomeno urbano il risultato di un'operazione economico-efficientistica<sup>30</sup>, sebbene non manchi chi legge in ciò una «sintesi praticabile» tra efficienza e democrazia<sup>31</sup>, è interessante notare come soprattutto nel dibattito francese l'affermazione degli EPCI-FP a carattere urbano sia considerata come un'espressione della concezione del territorio-democrazia.

Già nelle prime fasi dell'intercomunalità, la dottrina vedeva nella costituzione delle prime *communautés urbaines* un passo nella giusta direzione, in quanto «[l]es agglomérations urbaines sont depuis plusieurs années déjà des collectivités publiques en formation»<sup>32</sup>. Ma è con maggior vigore negli anni a venire che la dottrina ha sostenuto che il riallineamento delle circoscrizioni amministrative comunali in conformità allo sviluppo urbano, realizzato l'intercomunalità, rispondeva anche a un'esigenza democratico-rappresentativa. È stato

<sup>29</sup> *Ibidem*.

<sup>30</sup> Cfr. B. FAURÉ, *L'équilibre du développement du territoire à l'épreuve des métropoles*, in *Civitas Europa*, 2, 2019, pp. 79-87. Risponde a questo approccio, da una prospettiva italiana, il contributo di D. MONE, *Città metropolitane. Area, procedure, organizzazione del potere, distribuzione delle funzioni*, in *federalismi.it*, 2014.

<sup>31</sup> Cfr. D. DONATI, *Frammenti di un dialogo mai interrotto*, cit.

<sup>32</sup> D. COLARD, *Une structure supra-communale pour les grandes villes*, cit.

affermato che «la *définition de la commune par les « relations locales », selon la Constitution de 1791, ouvre d'autres pistes. La référence aux « relations locales » renvoie au voisinage et aux activités liées à la vie quotidienne, à la proximité, à ce qu'on appellerait aujourd'hui le bassin de vie. La définition révolutionnaire de la commune reste actuelle; ce qui a changé, ce sont la nature et l'échelle des relations locales, non seulement à cause de l'évolution des modes de déplacement, mais aussi et surtout en raison de l'évolution des besoins auxquels la commune doit répondre. Ces mutations ont inspiré, dans les années 1960 et 1970, les réflexions sur un « optimum dimensionnel de la commune ». Un tel optimum n'existe certainement pas, mais les travaux de l'INSEE nous renseignent sur l'échelle des relations locales»<sup>33</sup>. In altri termini, «[e]n ne permettant pas à la ville de devenir autre chose qu'une commune ou qu'une addition de communes, l'ordre juridique en perturbe le développement. Non seulement il la fait prisonnière de vieux découpages administratifs désormais privés de sens, mais il retarde encore l'institutionnalisation des territoires fonctionnels que les pratiques urbaines génèrent. Bref, en plus de réfléchir une géographie désuète, les formes juridiques résistent à l'avènement des territoires sociaux»<sup>34</sup>.*

Anche alcuni commentatori italiani hanno adottato delle posizioni analoghe. Nonostante «le autonomie locali riconosciute e promosse dell'art. 5 Cost., principio fondamentale, siano le collettività-comunità insediate sul territorio, prima ancora che i rispettivi enti», questo non rende necessario «che a ognuno di essi corrisponda in permanenza una collettività-comunità attestata su identico territorio. Postula, al contrario, in via legislativa, il continuo adeguamento territoriale degli enti di autonomia locale ai mutamenti di insediamento e alle esigenze connesse»<sup>35</sup>. In altri termini, se gli enti territo-

<sup>33</sup> G. MARCOU, *À la recherche du local: prospective de la décentralisation*, in *Regards croisés sur les mutations de l'intercommunalité*, a cura di M.-C. Steckel-As-souère, Paris, L'Harmattan, 2014, p. 142.

<sup>34</sup> J. CAILLOSSE, *La ville, le droit et la redistribution des territoires administratifs*, in *Politiques et management public*, XIII, 3, 1995, pp. 83-119. Su posizioni simili si è collocato, in precedenza, P. BERNARD, *Le grand tournant des communes de France. Des communautés nouvelles à l'épreuve de l'équipement*, Paris, A. Colin, 1969, p. 173.

<sup>35</sup> Così E. ROTELLI, *Autonomie e territori nei progetti normativi dei professori di scienze amministrative (1976-1993)*, in *Amministrare*, 2-3, 2016, pp. 271-319. Posizione già espressa in precedenza in E. ROTELLI, *Comuni capaci di politiche pubbliche, cioè autonomia*, in *Amministrare*, 1, 2009, pp. 145-164.



riali sono esponenziali di una comunità naturale<sup>36</sup>, questo comporta che le sovrastrutture giuridico-istituzionali debbano adattarsi all'evoluzione della realtà sociale.

In breve, l'adeguamento della geografia amministrativa locale al fenomeno urbano può promuovere anche un rinnovamento dell'autonomia locale, realizzando una sintesi tra le differenti concezioni del territorio locale. Il mancato intervento sul *découpage* amministrativo locale, anche quando questo è espressione di una società pre-industriale ormai scomparsa da secoli, può rappresentare un ostacolo alla valorizzazione dell'autonomia delle comunità locali.

2.1.2. *Complementarietà, flessibilità e porosità: i tratti caratteristici dei confini amministrativi locali nei territori urbani.* – L'adattamento del governo locale al fenomeno urbano ha prodotto delle conseguenze sulla disciplina giuridica delle circoscrizioni amministrative locali.

Da una prima prospettiva, viene meno l'unitarietà della circoscrizione amministrativa locale o, in altri termini, si infrange la corrispondenza perfetta tra un territorio e la relativa istituzione locale esponenziale. Nel tentativo di catturare le molteplici manifestazioni del fenomeno urbano, infatti, le circoscrizioni amministrative degli enti territoriali tendono sempre più a estendersi su scale territoriali distinte ma, allo stesso tempo, complementari.

Assai evidente in Inghilterra e Francia, in misura minore in Italia, questa tendenza non è altro che un riflesso sul piano giuridico-istituzionale delle letture scientifiche del territorio urbano. Come premesso in apertura del lavoro<sup>37</sup>, gli indici elaborati in sede europea e internazionale distinguono tra un polo principale inteso in senso morfologico – ossia la concentrazione della popolazione residente in gangli ad altissima densità abitativa – e tra la più ampia area sottoposta al suo campo d'attrazione, disegnata facendo ricorso a criteri funzionali come i flussi del pendolarismo. La duplice accezione di area urbana, ristretta se disegnata facendo riferimento agli insediamenti fisici, ampia se si prendono a riferimento i flussi demografici ed economici, trova ormai dei precisi riferimenti sul piano istituzio-

<sup>36</sup> Idea prospettata già da S. ROMANO, *Il Comune. Parte generale*, Milano, Società editrice libraria, 1908, § 122.

<sup>37</sup> Cap. 1, § 3.

nale e, quindi, giuridico. Nel mondo contemporaneo per governare un'area urbana è necessario prendere in considerazione il fenomeno nella sua duplice accezione, fisica e funzionale, talvolta con soluzioni giuridiche tra loro differenziate.

Non di rado, infatti, la formazione di un tessuto insediativo contiguo attraverso i confini amministrativi storici giustifica le forme più profonde di rivisitazione della geografia locale. Riprendendo un percorso già battuto tra Ottocento e Novecento, qualora il nucleo denso di un'area urbana si estenda morfologicamente nel territorio di una pluralità di enti locali non è raro, anche nei Paesi a tradizione rivoluzionario-napoleonica, il ricorso alla fusione, modificando in maniera irreversibile il *découpage* amministrativo.

Tuttavia, sono le aree urbane funzionali a costituire sempre più gli ambiti spaziali di riferimento dell'azione amministrativa locale: il governo locale di una comunità urbana richiede un'istituzione che si estende al di là del tessuto urbanizzato per abbracciare l'intero territorio attraversato dai flussi urbani. Questa esigenza ha portato al riconoscimento di circoscrizioni amministrative complementari che, innestandosi sui confini amministrativi tradizionali, assicurano alle istituzioni locali la capacità di proiettarsi in un ambito spaziale più ampio, che non di rado assume la forma di un'area urbana policentrica. Con la conseguenza che, oggi, i territori urbani sono caratterizzati dalla compresenza di molteplici ambiti spaziali locali, collocati su piani istituzionali distinti ma, allo stesso tempo, strettamente connessi.

Tanto la Francia quanto l'Inghilterra offrono un riscontro in questo senso. Se le aree urbane fisiche sono la base territoriale degli EPCI-FP francesi e dei *district councils* inglesi, questi enti sono a loro volta ricompresi all'interno di ulteriori circoscrizioni amministrative locali che, grazie alla loro maggiore estensione, cercano di ricomprendere al proprio interno i flussi urbani. L'inclusione dei *district councils* nelle *mayoral combined authorities* e delle intercomunalità urbane nei *pôles métropolitains* risponde appunto a questa esigenza. Questo fenomeno non è assente in Italia, seppur sia ancora allo stato embrionale<sup>38</sup>, come dimostra l'assenza di uno strumento giuridico-istituzionale *ad hoc* per assicurare la collaborazione tra aree urbane diverse, al di fuori di quello convenzionale o in senso lato pattizio.

<sup>38</sup> Sul punto, cfr. cap. 4, § 3.1.2.

A questa prima tendenza se ne affiancano altre due. Specialmente in ambito urbano, infatti, le circoscrizioni amministrative locali si contraddistinguono per la loro crescente flessibilità e porosità.

Anche la flessibilizzazione dei confini amministrativi è legata all'esigenza di contenere i flussi urbani all'interno di uno spazio istituzionale il più possibile definito. La flessibilità della circoscrizione amministrativa è il frutto della scelta, compiuta sia Francia che in Inghilterra, di strutturare le autorità di governo locale secondo il modello dell'ente associativo. La revisione delle circoscrizioni amministrative degli EPCI-FP urbani e delle *mayoral combined authorities* è assai più agile rispetto a quanto previsto per la modifica del territorio di un ente territoriale classico, come la Città metropolitana. Questa caratteristica ben si presta ad adeguare nel corso del tempo l'assetto istituzionale alle rapide variazioni dei flussi urbani.

Altrettanto rilevante è l'attributo della porosità, che sempre più connota le circoscrizioni amministrative urbane: da barriere impermeabili, i confini amministrativi locali diventano delle membrane, capaci di favorire le relazioni tra interno ed esterno. In questo senso, uno spunto interessante è presente nel modello italiano, laddove si prevede che lo statuto della Città metropolitana regoli «le modalità in base alle quali i Comuni non compresi nel territorio metropolitano possono istituire accordi con la Città metropolitana»<sup>39</sup>. Questa disposizione è stata valorizzata da numerose Città metropolitane<sup>40</sup> che, come si è visto, hanno introdotto nei propri statuti delle forme specifiche di raccordo amministrativo, aprendo talvolta ai Comuni contermini la partecipazione ai lavori degli organi di governo.

Proprio quest'ultima soluzione istituzionale trova un parallelo nel *local government* inglese. Come già visto<sup>41</sup>, pur in assenza di specifiche disposizioni nel diritto positivo, un numero apprezzabile di *mayoral combined authorities* vede al proprio interno la presenza di autorità locali in qualità di *non-constituent members*, a dimostrazione dell'esigenza di proiettare la propria azione all'esterno del perimetro dell'ente. La porosità delle circoscrizioni amministrative delle istituzioni locali è riscontrabile anche nell'ordinamento francese. Questo dato trova riscontro in un recente intervento del legislatore che, con

<sup>39</sup> L. n. 56/2014, art. 1, co. 11.

<sup>40</sup> Vedi cap. 4, § 2.3.

<sup>41</sup> Cap. 3, § 3.2.

una modifica del CGCT<sup>42</sup>, ha offerto una copertura legislativa alla prassi, consolidatasi negli ultimi anni, che vedeva le *métropoles* e le *communautés urbaines* estendere il proprio raggio d'azione all'esterno della propria circoscrizione amministrativa, attraverso intese con i Comuni e gli EPCI a loro contermini<sup>43</sup>.

2.1.3. *La revisione delle circoscrizioni amministrative tra programmazione e proceduralizzazione.* – Per effetto dell'adattamento dei governi locali al fenomeno urbano, il mutamento delle circoscrizioni amministrative è oggi sempre meno episodico e circoscritto: è frequente che i poteri centrali promuovano una trasformazione complessiva del *découpage* amministrativo locale in attuazione di un vero e proprio *progetto* territoriale. A tal fine, le istituzioni centrali hanno sviluppato gli strumenti giuridici necessari per governare l'evoluzione dei confini locali in vista di un risultato prefissato.

Questo dato trova conferma nella proliferazione degli atti di programmazione riguardanti la geografia amministrativa locale: strumenti come lo *schéma départemental de coopération intercommunale* (SDCI), le *reviews* della Local Government Boundary Commission, nonché gli ambiti territoriali ottimali definiti dalle Regioni italiane, rispondono tutti all'obiettivo di rendere le modifiche territoriali governabili, al fine da realizzare un'idea precisa di suddivisione del territorio amministrativo. Soprattutto in Francia e in Inghilterra, il progetto di suddivisione amministrativa che gli atti di programmazione mirano a realizzare è fondato sui concetti di area urbana elaborati nel dibattito interdisciplinare, come nel caso dello SDCI, o comunque tale progetto denota una certa consapevolezza dei mutamenti introdotti dal fenomeno urbano<sup>44</sup>.

Da un punto di vista prettamente giuridico, tale attività di programmazione non incide necessariamente sull'attribuzione della

<sup>42</sup> CGCT, art. L5111-1.

<sup>43</sup> Sulla questione si rinvia a J.-F. BRISSON, *Les métropoles et le(ur)s territoires périphériques: l'impensé de la réforme territoriale*, in *Les discontinuités territoriales et le droit public*, a cura di N. Kada, Paris, Dalloz, 2020, p. 81.

<sup>44</sup> Indicative, a questo proposito, sono le linee guida adottate dalla LOCAL GOVERNMENT BOUNDARY COMMISSION FOR ENGLAND (LGBCE), *Principal Area Boundary Reviews: technical guidance*, aprile 2011, §§ 2.3-2.6, intese a circoscrivere la discrezionalità dell'ente nel proporre una *review* delle circoscrizioni delle autorità locali.

competenza della decisione di modifica della circoscrizione amministrativa. Siano essi introdotti tramite revisione della struttura istituzionale o tramite inclusione in un ente associativo a carattere strutturale, gli interventi sulla geografia amministrativa locale sono generalmente adottati attraverso un atto approvato da un livello istituzionale superiore, a seguito di un confronto con la comunità locale, che può anche assumere la forma del referendum popolare.

Seppur non producano un effetto giuridico diretto, gli atti di programmazione del territorio locale hanno dimostrato una certa influenza nel modellare l'evoluzione dei confini degli enti territoriali: la mancata adesione alla suddivisione amministrativa proposta nello SDCI, nelle *reviews* della Boundary Commission, o nei piani di riordino territoriale delle Regioni italiane<sup>45</sup>, non comporta mai l'illegittimità della fusione o associazione tra Comuni. Tuttavia, queste tipologie di atti di programmazione hanno un'apprezzabile efficacia indiretta, in quanto la loro attuazione è spesso condizione per l'accesso a premialità finanziarie, nonché perché orientano la discrezionalità riconosciuta in capo agli organi competenti per la decisione di modifica territoriale.

Le vicende dell'intercomunalità francese rispecchiano chiaramente la tendenza appena richiamata. Una prima fase di diffusione generalizzata delle forme maggiormente integrate di cooperazione intercomunale, effetto della *loi Chevènement* del 1999, è stata seguita da un rinnovato interessamento del legislatore alla *forma territoriale* delle strutture associative. Nelle aree urbane, lo sviluppo spontaneo delle strutture associative aveva portato al fenomeno delle cosiddette *intercommunalités défensives*<sup>46</sup>, ossia la costituzione di EPCI-FP da parte di Comuni di dimensioni ridotte allo scopo di sottrarsi a una possibile integrazione in un EPCI-FP più ampio, contraddistinto dalla presenza del Comune perno dell'area urbana. La constatazione della scarsa coerenza delle circoscrizioni degli enti di cooperazione intercomunale portò il legislatore a sviluppare degli strumenti giuri-

<sup>45</sup> A tal proposito si rammenta che nella loro versione originaria tali piani avrebbero dovuto avere un'efficacia diretta, formulando delle vere e proprie proposte di fusione, elemento poi venuto meno con le riforme successive. Sul punto si rinvia a cap. 4, § 3.2.

<sup>46</sup> Si veda, a tal proposito, il rapporto della COUR DES COMPTES, *L'intercommunalité en France*, 2005, p. 71.

dici per guidare la «*recherche du territoire pertinent*»<sup>47</sup>. Questa esigenza viene colta dalla successiva *loi* RCT del 2010 e confermata dalle riforme locali perseguite durante la presidenza Hollande: strumenti giuridici come lo *schéma départemental de coopération intercommunale* e, più in generale, il rafforzamento delle competenze del prefetto, rispondono appunto all'esigenza di *modellare* la geografia amministrativa locale. Una tendenza che culmina con la *loi* MAPTAM del 2014 che, come si è visto, ridisegna in maniera unilaterale i confini amministrativi in alcune delle maggiori aree urbane del paese, come dimostra la creazione delle *métropoles* di Provence-Aix-Marseille e Grand Paris, le cui circoscrizioni amministrative sono state tracciate in via diretta dalla legge.

L'affermazione dell'attività di programmazione della geografia amministrativa è accompagnata dalla crescente procedimentalizzazione del potere di revisione dei confini amministrativi. Infatti, la decisione si colloca a valle di un *iter* decisionale che si articola secondo uno schema procedimentale, con il riconoscimento di un ampio fascio di diritti di partecipazione alle comunità locali, in via diretta o tramite i propri rappresentanti. In Inghilterra e in Francia questa tendenza ha dei risvolti anche istituzionali come dimostra la creazione di enti come la Local Government Boundary Commission for England o organismi come la Commission Départementale de Coopération Intercommunale (CDCI). In entrambi i casi si tratta di una dimostrazione dell'esigenza di costruire delle sedi istituzionali *ad hoc* all'interno delle quali assicurare un confronto permanente sulla questione della geografia amministrativa locale. Tali istituzioni garantiscono una consultazione permanente delle comunità locali, favorendo la condivisione della mappa amministrativa locale pur in presenza di un forte indirizzo da parte del potere centrale.

Ciò testimonia il passaggio da una concezione principalmente difensiva della consultazione delle comunità locali a una visione maggiormente partecipativa, che valorizza il contributo degli attori locali nella costruzione del progetto di ritaglio amministrativo. In altri termini, la consultazione locale tradizionalmente letta in chiave di argine alle decisioni unilaterali di modifica imposte dall'alto, sostanziandosi quindi in un di diritto posto a difesa dell'integrità territoriale dell'ente

<sup>47</sup> C. JEBEILI, *L'intercommunalité à la recherche du territoire pertinent*, in *JCP Adm*, 2008, p. 2244 ss.

locale, lascia spazio a una partecipazione che si dipana lungo tutto il percorso di programmazione delle modifiche alle circoscrizioni territoriali. Il che è la conseguenza fisiologica del rafforzamento della capacità dei livelli istituzionali superiori di governare la forma territoriale degli enti locali che necessita di un deciso controbilanciamento assicurato dalla procedimentalizzazione dell'esercizio del potere.

2.2. *La ristrutturazione delle istituzioni locali nelle aree urbane.* – L'adattamento dei sistemi locali al fenomeno urbano ha indotto una mutazione della fisionomia delle istituzioni territoriali, frutto della sperimentazione di soluzioni organizzative specificatamente destinate a rispondere ai bisogni delle aree a maggiore urbanizzazione. La traiettoria evolutiva delle istituzioni locali ne è una prova: la contrapposizione economico-sociale tra aree urbane e aree interne si riflette oggi anche sull'assetto istituzionale del governo locale, che presenta dei connotati differenti a seconda della tipologia del territorio. L'organizzazione e il funzionamento degli organi politici e degli apparati amministrativi seguono delle logiche peculiari nei territori urbani, dove le istituzioni locali si strutturano secondo schemi alternativi rispetto al resto del Paese.

Questa tendenza di fondo è ampiamente diffusa su scala europea e globale. L'emersione di assetti istituzionali alternativi ha accomunato sia Paesi – come Francia e Italia – nei quali il principio dell'uniformismo municipale ha storicamente rigettato una differenziazione giuridica dei poteri locali sulla base della natura, urbana o rurale, del territorio, che Paesi, tra i quali l'Inghilterra, dove il sistema locale non ha mai negato a tale distinzione un valore giuridico.

Trattandosi di un fenomeno dalla portata globale, le specificità delle istituzioni locali nei territori urbani sono state spesso indagate attraverso il metodo della comparazione e, poiché l'Italia è stata una ritardataria nel processo di adeguamento del sistema locale al fenomeno urbano, la dottrina giuridica italiana è stata influenzata dagli studi dedicati alle esperienze straniere che, nel frattempo, erano in corso di realizzazione. Ne è una dimostrazione l'eco dei lavori dei politologi Norton<sup>48</sup> e Wa-

<sup>48</sup> A. NORTON, *The Government and Administration of Metropolitan Areas in Western Democracies. A Survey of Approaches to the Administrative Problems of Major Conurbations in Europe and Canada*, Birmingham, Institute of Local Government Studies, 1983.

gener<sup>49</sup> nel dibattito italiano sulla Città metropolitana<sup>50</sup> la cui istituzione, peraltro, è ispirata proprio da un'esperienza straniera, ossia il *metropolitan county council* introdotto in Inghilterra nel 1972.

Le tassonomie delle istituzioni locali urbane emerse dal dibattito interdisciplinare<sup>51</sup> sono generalmente adottate dalla scienza giuridica, anche quando sono fondate su un approccio di chiara matrice politologica<sup>52</sup>. La dottrina giuridica italiana fa ampio ricorso alla contrapposizione tra *soluzioni strutturali* e *soluzioni funzionali* alla questione urbana: mentre le soluzioni strutturali incidono sulle «stesse istituzioni locali, che vengono ridefinite attraverso processi di fusione, assorbimento, scorporo [...] [i]l modello funzionale punta, invece, essenzialmente ad un nuovo assetto delle funzioni tra i livelli di governo, da realizzare soprattutto attraverso forme associative e di collaborazione, senza però andare ad incidere sull'assetto delle istituzioni locali»<sup>53</sup>.

<sup>49</sup> F. WAGENER, *The Administration of Metropolitan Areas*, in INSTITUT INTERNATIONAL DES SCIENCES ADMINISTRATIVES, *XIXe Congrès Internationale des Sciences Administratives. Berlin (Ouest) 1983. Actes*, Deventer, Kluwer, 1985, pp. 80-81, ha catalogato quattordici differenti soluzioni istituzionali alla questione urbana che spaziavano dalle formule associative più leggere alla costruzione di robusti governi locali urbani dotati di competenze e di poteri speciali generale dei governi locali.

<sup>50</sup> Il censimento operato da Wagener è stato infatti ripreso qualche anno dopo da Merloni, curatore di una ricerca dedicata allo studio, sempre in chiave comparata, dell'assetto istituzionale di nove aree urbane diffuse su scala globale. Cfr. F. MERLONI, *Il rebus metropolitano. Le soluzioni istituzionali per il governo delle grandi aree urbane: nove esperienze straniere a confronto*, Roma, Officina, 1986, pp. 13-14.

<sup>51</sup> Per una classificazione di recente proposizione, si veda: F. SPALLA, *La città metropolitana: problemi istituzionali*, in *Quaderni di scienza politica*, 1, 2016, pp. 137-160.

<sup>52</sup> Cfr. G.F. FERRARI, *Le città metropolitane nel diritto comparato: spunti e suggestioni per il caso italiano*, in *Città a confronto: le istituzioni metropolitane nei paesi occidentali*, a cura di G.F. Ferrari e P. Galeone, Bologna, Il Mulino, 2010, pp. 223-234, il quale distingue le differenti soluzioni istituzionali al problema urbano collocandole lungo l'asse *government-governance*.

<sup>53</sup> Nella ricostruzione di G. MELONI, *Il governo metropolitano in Italia: realtà dei fenomeni e incerti processi istituzionali*, in *Città a confronto*, cit., pp. 198-200. La contrapposizione tra soluzioni strutturali e soluzioni funzionali è radicata in dottrina nonostante, non di rado, non si ravvisi un'elaborazione compiuta di tali nozioni. La categorizzazione delle diverse soluzioni istituzionali alla questione urbana è stata oggetto delle riflessioni di P. URBANI, *Aree metropolitane* (voce), in *Enciclopedia del diritto*, V, Milano, 2001; D. SORACE, *Una soluzione per i rebus metropolitani?*, in *Le*



Quale che sia il criterio utilizzato per la costruzione delle tassonomie delle soluzioni istituzionali alla questione urbana, questo tipo di approccio non si dimostra particolarmente fruttuoso. L'adattamento dei governi locali al fenomeno urbano è un processo dinamico che non può essere inquadrato all'interno di una modellistica rigida. L'esperienza concreta dimostra che il governo locale delle aree urbane è dato dall'intreccio insolubile di soluzioni istituzionali eterogenee: gli interventi sull'articolazione di base dei poteri locali sono affiancati da una congerie di meccanismi che hanno, a seconda dei casi, una rilevanza organizzativa, dando vita a stabili organizzazioni dotati di un'autonomia soggettività giuridica, ovvero si limitano a incidere sull'esercizio della funzione politica e amministrativa locale. In altre parole, nella pratica, le soluzioni strutturali e funzionali al problema urbano coesistono e si completano a vicenda, dando vita ad assetti istituzionali *sui generis* e suscettibili di evoluzione nel tempo.

Peraltro, la modellistica delle soluzioni istituzionali alla questione urbana dimostra tutti i suoi limiti quando calata all'interno di un'analisi giuridica. Infatti, il ricorso a un approccio di questo tipo tende a sopravvalutare la rilevanza effettiva degli elementi giuridico-formali nel caratterizzare oggi le esperienze di governo locale. Come si vedrà tra poco, è comune che soluzioni istituzionali assai eterogenee per qualificazione giuridico-formale presentino numerosi punti di contatto o che, all'opposto, assetti istituzionali omogenei da un punto di vista giuridico-formale nascondano delle realtà, nei fatti, assai eterogenee.

*Regioni*, 2, 1991, pp. 361-379; nonché, più recentemente, di G. MOBILIO, *Le città metropolitane. Dimensione costituzionale e attuazione statutaria*, Torino, Giappichelli, 2017, pp. 19-23, il quale fonda la sua analisi sulla tradizionale contrapposizione tra *soluzioni strutturali-unitarie*, «caratterizzate dalla creazione di un nuovo ente di governo per l'intera area metropolitana che, più o meno significativamente, va ad incidere sulla struttura dei livelli di governo preesistenti» e *soluzioni funzionali-procedurali*, definite nelle ipotesi in cui «i pubblici poteri mantengono la loro articolazione ordinaria, ma affrontano la questione metropolitana facendo ricorso a forme elastiche di gestione di specifici servizi o determinate funzioni, come accordi, intese o convenzioni, oppure tramite l'avvalimento di uffici, trasferimenti o deleghe di funzioni, per mezzo dell'unione personale degli organi di vertice di più enti, oppure tramite la creazione di agenzie funzionali per la gestione di servizi». Inoltre, l'autore prevede una terza categoria intermedia, nella quale vengono ricondotti tanto i sistemi di governo locale a doppio livello quanto le ipotesi in cui le formule associative, ispirate a logiche funzionali, tendono a strutturarsi, come le *métropoles* francesi e le *mayoral combined authorities* inglesi.

Quindi, partendo dal rifiuto di modelli e tassonomie fondati su criteri giuridico-formali, occorre riconoscere l'inevitabile complessità tipica degli assetti istituzionali dei territori urbani e cogliere le implicazioni giuridiche profonde dei mutamenti intercorsi e spesso ancora in atto.

Sono tre le tendenze fondamentali che hanno inciso sull'organizzazione e sul funzionamento dei governi locali inseriti nei territori urbani.

In primo luogo, si registra la concentrazione dell'azione politico-amministrativa locale in capo a un'istituzione locale che funge da baricentro unitario per la comunità urbana (*civitas*) che gravita attorno al medesimo polo urbano (§ 3.2.1). In secondo luogo, il consolidamento dell'azione locale non porta, in nessun caso, alla scomparsa di altre istituzioni locali di prossimità, le quali sono espressione delle molteplici comunità locali infra-urbane che, insieme, compongono la *civitas* (§ 3.2.2). Infine, il consolidamento dell'azione locale presenta dei caratteri differenziati a seconda dei singoli territori, realizzando un punto di equilibrio tra l'integrazione e il coordinamento degli interessi delle varie istituzioni presenti sul territorio urbano (§ 3.2.3).

2.2.1. *L'ascesa delle istituzioni locali a carattere unitario per le aree urbane.* – Nelle aree a maggiore urbanizzazione, il governo locale presenta oggi una fisionomia particolare: l'esigenza di governare le aree urbane in maniera unitaria ha fatto sì che istituzioni locali di recente creazione, e non di rado contraddistinte da uno statuto giuridico peculiare, hanno affiancato gli enti territoriali tradizionali. La perimetrazione di nuove circoscrizioni amministrative ha rappresentato il primo passo verso il pieno riconoscimento giuridico-istituzionale di una nuova forma di comunità locale, la *civitas*, formata dalle persone che, a prescindere dal luogo di domicilio, trascorrono una parte preponderante della propria vita attiva attorno al medesimo polo urbano.

Quindi, se la risoluzione della questione urbana passa in via preliminare dal riallineamento tra geografia reale e geografia amministrativa, a questo punto occorre valutarne le implicazioni sul piano dell'organizzazione delle istituzioni pubbliche locali. Nei Paesi analizzati si registra la medesima tendenza di fondo: la creazione delle *métropoles* francesi, delle *mayoral combined authorities* inglesi, e delle Città metropolitane italiane è una risposta all'esigenza di assicurare un governo locale unitario ai territori urbani. In altre parole,

una volta riconosciuta, la *civitas* reclama una propria autonoma proiezione istituzionale.

Da una prospettiva giuridica, risalta immediatamente come la costruzione delle istituzioni di governo per l'intera area urbana sia stata realizzata facendo ricorso agli istituti tra i più diversi. Anche all'interno del medesimo contesto nazionale, il governo unitario delle aree urbane è talvolta assicurato da un ente territoriale classico, in qualche caso da enti associativi o, ancora, da enti pubblici ibridi, che coniugano elementi propri a entrambe le categorie. Inoltre, non deve essere sottovalutato il rilevante contributo che una serie vasta ed eterogenea di meccanismi di cooperazione a carattere funzionale offre alla costruzione di meccanismo di governo unitario dell'area urbana.

Sulla base di queste premesse è possibile tracciare una distinzione. Soltanto in alcune ipotesi, l'esigenza di un governo unitario dell'area urbana ha portato alla creazione di istituzioni che godono dello *status* pieno di ente territoriale, di *principal local authority*, o di *collectivité territoriale*, mentre in altre ipotesi queste assumono una natura giuridica differente, solitamente di ente pubblico associativo.

Nello scenario comparato sono state individuate tracce di entrambi gli approcci. In Inghilterra, il governo unitario dell'area urbana è stato realizzato attraverso la revisione dell'articolazione fondamentale dei poteri locali. A esito del vasto programma di fusioni realizzato nell'ultimo mezzo secolo, *districts* e *unitary authorities* – ossia *principal local authorities* nel senso pieno del termine – arrivano oggi a comprendere al proprio interno l'intera area dei territori urbani composti da un insediamento principale e dagli altri insediamenti, di dimensioni minori, che vi gravitano attorno.

La Francia, invece, offre l'esempio opposto. Le soluzioni atte a garantire il governo unitario delle *agglomérations* urbane partono dal presupposto che l'articolazione fondamentale dei poteri locali formata da circa 35 mila Comuni non possa essere stravolta. La strada tracciata nel 1959 con la prima introduzione dei *districts urbains* continua a venir percorsa ancora oggi: le istituzioni preposte al governo delle aree urbane non beneficiano dello *status* di *collectivités territoriales: métropoles, communautés urbaines* e *d'agglomération* sono enti pubblici ordinari a base associativa, che uniscono i Comuni facenti parte della medesima area urbana.

Nonostante condivide con la Francia origine e caratteristiche fondamentali del sistema locale, l'Italia ha guardato alla soluzione inglese

se: il legislatore ha affidato alla Provincia, all'occasione rimodulata in Città metropolitana, il compito di assicurare il governo unitario delle aree urbane maggiori. È quindi un ente territoriale nel senso pieno del termine l'istituzione preposta al governo locale dell'area urbana.

La modellistica utilizzata dalla scienza giuridica per catalogare le differenti soluzioni al rebus urbano si fonda sulla contrapposizione appena evidenziata, in quanto sottolinea la dicotomia esistente tra le soluzioni strutturali che incidono sull'articolazione degli enti territoriali, come avvenuto in Inghilterra e in Italia, e le soluzioni funzionali che si limitano a integrare l'architettura fondamentale dell'ordinamento locale, sulla falsariga di quanto avvenuto in Francia con l'intercomunalità urbana. Tuttavia, a un'analisi più approfondita, questo approccio dimostra i suoi limiti perché carica di eccessivo significato la contrapposizione tra soluzioni strutturali e soluzioni funzionali. Questa affermazione è supportata da tre ragioni.

La prima ragione è piuttosto semplice: in ciascun ordinamento nazionale, a seconda dell'area urbana presa in considerazione, si registrano soluzioni istituzionali di natura giuridica differente. In Francia, dove prevale l'intercomunalità, ossia una soluzione funzionale, non mancano ipotesi nelle quali il territorio urbano è governato da una collettività locale in senso proprio: la Métropole de Lyon e la *commune nouvelle* di Annecy rappresentano, infatti, una soluzione strutturale. Ma il medesimo discorso può trovare applicazione all'Inghilterra e all'Italia, dove le formule associative specifiche per i territori urbani sono sempre più diffuse.

In secondo luogo, la dicotomia tra soluzioni strutturali e funzionali non regge davanti al fenomeno, in precedenza analizzato<sup>54</sup>, della formazione di plurime circoscrizioni amministrative locali tra loro complementari. Nei sistemi contemporanei è ormai radicata l'idea che il governo locale non debba soltanto governare la dimensione morfologica del fenomeno urbano, che si sostanzia nella formazione di insediamenti urbani contigui, ma debba anche includere i flussi urbani la cui mappatura permette di delimitare le *functional urban areas*. Soprattutto in Francia e in Inghilterra, questo comporta che il governo locale dell'area urbana è oggi dato da un intreccio di differenti soluzioni istituzionali che agiscono su scale territoriale distinte ma tra loro connesse.

<sup>54</sup> Cfr. cap. 5, § 3.1.2.

Un esempio può aiutare a chiarire il punto. In Francia, il governo locale delle aree urbane fisiche, definite comunemente *agglomérations*, è oggi assicurato nella grande maggioranza dei casi dagli EPCI-FP urbani. A seconda della taglia demografica dell'insediamento urbano, *métropoles*, *communautés urbaines* e *communautés d'agglomération* garantiscono la ricucitura amministrativa dei tessuti urbanizzati contigui che, altrimenti, sarebbero frazionati in un numero elevato di Comuni, non di rado di dimensioni assai ridotte. Allo stesso tempo, tuttavia, gli EPCI-FP urbani danno vita a una rete di ulteriori forme associative, le cui circoscrizioni amministrative ricomprendono gli spazi nei quali si estendono i flussi urbani che, sempre più, travalicano i limiti dell'*agglomération* fisica. Il legislatore ha perfino previsto una specifica forma associativa, il *pôle métropolitain*, intesa ad assicurare una leva istituzionale per il governo delle aree urbane funzionali, in particolare quelle comprendenti al proprio interno una pluralità di centri urbani.

Ampi riscontri della stessa tendenza si trovano anche nel *local government* inglese. In Inghilterra, le *functional urban areas* avevano trovato un riconoscimento istituzionale già con il Local Government Act 1972. Se i *district councils* assicuravano un governo unitario alle aree urbane fisiche, allo stesso tempo, le sei contee metropolitane congiungevano i centri urbani principali ai territori sottoposti alla loro influenza economico-sociale, assicurandone l'integrazione politico-amministrativa. Seppur venuto meno con l'abolizione dei *metropolitan county councils*, tale schema è stato recentemente riproposto con la creazione delle *mayoral combined authorities*, enti associativi introdotti espressamente per governare le *functional urban areas*.

Infine, la terza ragione che porta a negare la rilevanza della dicotomia tra soluzioni strutturali e soluzioni funzionali è data dallo scollamento tra la qualificazione giuridico-formale e la disciplina sostanziale. Se osservate da vicino, nei territori urbani le differenze tra gli enti territoriali strutturali ed enti associativi funzionali tendono a sfumare. In altri termini, nonostante le differenze di *status* giuridico, le istituzioni che assicurano il governo unitario delle aree urbane tendono, con sempre maggiore forza, a ibridarsi tra loro, convergendo verso un modello unitario.

È interessante notare come nelle istituzioni riconosciute espressamente come enti territoriali (Città metropolitane, Métropole de Lyon, Greater London Authority) lo spazio riconosciuto agli enti di

prossimità all'interno delle dinamiche, e non di rado nell'architettura istituzionale, avvicina tali istituzioni allo schema dell'ente associativo. Questo elemento connota non soltanto gli enti territoriali sorti dall'esito di un processo di progressivo irrobustimento – come avvenuto con la Métropole de Lyon – ma anche gli enti, come la Città metropolitana, che hanno seguito il percorso inverso. Pur essendo concepita in origine come un ente territoriale tradizionale, la Città metropolitana ha acquisito alcuni tratti tipici degli enti associativi, come la rappresentatività indiretta degli organi e la prevalenza delle funzioni di coordinamento.

Specularmente, alcuni enti pubblici a base associativa diffusi nelle aree urbane hanno progressivamente acquisito alcuni tratti tipici dell'ente territoriale senza arrivare, tuttavia, a vedersi riconoscere espressamente questo *status*. Tendenza che trova riscontro tanto nel sistema inglese, con le *mayoral combined authorities*, quanto in Francia con gli EPCI-FP. Nell'ordinamento inglese è il riconoscimento del *general power of competence* nonché l'elezione a suffragio universale e diretto dell'organo esecutivo, il *metro-mayor*, ad avvicinare le *mayoral combined authorities* allo statuto giuridico delle *principal local authorities*, come distretti e contee. Invece, nell'ordinamento francese è soprattutto il riconoscimento di un autonomo potere di imposizione fiscale, assieme al conferimento di un nutrito insieme di competenze proprie, ad avvicinare le diverse categorie di *communautés* alle *collectivités territoriales*. Elemento che trova peraltro un ulteriore riscontro anche a livello costituzionale. A seguito della riforma del 2003 alcuni tratti caratteristici dello statuto giuridico delle *collectivités territoriales* (il *droit à l'expérimentation* e la disciplina della *collectivité chef de file*) è stato esteso dai Comuni anche ai «*leurs groupements*», oggi menzionati dall'art. 72 della Costituzione.

Un ulteriore elemento che avvicina EPCI-FP e *mayoral combined authorities* al modello dell'ente territoriale è legato alla procedura istitutiva. Pur non trattandosi di enti necessari, creati direttamente dalla legge, la facoltà di istituire, ed eventualmente di dissolvere, le *communautés* e le *combined authorities* non rientra nell'esclusiva disponibilità degli enti aderenti, ma viene richiesto l'assenso del potere centrale, rispettivamente del prefetto e del governo. Un segno ulteriore dell'affrancamento di EPCI-FP e *mayoral combined authorities* rispetto a una posizione servente rispetto agli interessi degli enti associati.

In conclusione, l'analisi svolta dimostra che la distinzione tra soluzioni strutturali e soluzioni funzionali – fondata su un criterio soltanto giuridico-formale – fatichi a trovare riscontro nella realtà: sempre maggiore è lo scollamento tra la disciplina sostanziale e le etichette giuridiche. Nell'esperienza concreta, infatti, le differenze tra enti associativi, come gli EPCI-FP francesi e le *mayoral combined authorities* inglesi, e gli enti territoriali propriamente intesi, come le Città metropolitane, tendono sempre più a sfumare.

2.2.2. *La perdurante vitalità delle istituzioni di prossimità nelle aree urbane.* – La creazione delle istituzioni locali per governare in maniera unitaria le aree urbane è soltanto la prima tendenza che contraddistingue tali ambiti territoriali. L'analisi comparata dimostra l'affermazione di un secondo trend.

In nessuna ipotesi presa in considerazione, infatti, la costruzione di un governo unitario per l'area urbana ha coinciso con la soppressione delle istituzioni di prossimità, espressione delle comunità infra-urbane. In altri termini, la *civitas* non è una comunità internamente omogenea, anzi è intrinsecamente composita: all'interno dei territori urbani convivono numerose ed eterogenee comunità infra-urbane, che esprimono bisogni e interessi tra loro differenziati. La densificazione della popolazione negli spazi urbani produce una pluralizzazione degli interessi locali: basti pensare a come possano variare le esigenze dei residenti dei centri storici rispetto a chi, pur risiedendo altrove, frequenta abitualmente il centro urbano principale per motivi di studio o lavoro. Seppur uniti da un vincolo di appartenenza alla medesima comunità urbana, o *civitas*, queste differenze portano alla formazione di sub-comunità urbane.

Da ciò deriva che la struttura del governo locale nelle aree urbane è spesso ramificata al livello di prossimità, talvolta attraverso la conservazione degli enti territoriali preesistenti alla creazione dell'istituzione urbana unitaria, altre volte attraverso la costituzione di nuove articolazioni istituzionali.

Con riguardo al livello di prossimità vale quanto già affermato nel paragrafo precedente: le istituzioni locali presentano degli *status* giuridici eterogenei. L'analisi comparata ha registrato la presenza di enti territoriali in senso pieno, di enti pubblici non territoriali o, ancora, di circoscrizioni di decentramento dell'ente di livello superiore prive di autonoma personalità giuridica. Nello stesso ordinamento

nazionale – e talvolta anche nella medesima area urbana – le istituzioni espressione delle comunità infra-urbane presentano delle forme giuridiche disomogenee. Queste possono essere suddivise in diversi gruppi.

Un primo insieme è composto dalle istituzioni di prossimità che beneficiano dello *status* di enti territoriali nel senso pieno del termine. Questa situazione è prevalente in Francia come in Italia: poiché la costruzione di istituzioni urbano-unitarie, come gli EPCI-FP e le Città metropolitane, è avvenuta per sovrapposizione rispetto alle istituzioni di prossimità e non, invece, per sostituzione, esse hanno finito per conservare il proprio statuto giuridico di enti territoriali. *Communes* e Comuni continuano a beneficiare dello *status* di *collectivité territoriale* e di ente territoriale, nonostante l'inclusione all'interno di un perimetro urbano comporti l'attrazione di funzioni, risorse e poteri verso il centro istituzionale unitario.

In Inghilterra, invece, questa tendenza è minoritaria: soltanto all'interno della Greater London Authority si registra la presenza di un numero elevato di *local authorities* in senso stretto (*London boroughs*) che, per la loro estensione relativamente contenuta, si collocano al livello di prossimità.

Nel *local government* inglese, infatti, sono ampiamente diffusi esempi riconducibili a un secondo gruppo, formato dalle istituzioni locali che, seppur dotate di autonoma personalità giuridica, non beneficiano dello *status* di ente territoriale. La presenza dei *parish councils* nelle aree urbane, soprattutto nelle zone più lontane dall'insediamento urbano principale, risponde a questo schema. Come già affermato<sup>55</sup>, le *parishes* non beneficiano dello statuto di *principal local authority* – a differenza dei *district* e *county councils* – ma sono definite *non-principal local authorities*. In altre parole, i *parish councils* sono degli enti locali minori, a esistenza eventuale, che non ricevono dalla legge la titolarità di funzioni amministrative propriamente dette, pur allo stesso tempo beneficiando di autonomia impositiva e, a talune condizioni, anche della clausola di competenza generale.

La soluzione di istituire degli enti locali minori è assente nei Paesi di tradizione rivoluzionario-napoleonica, dove il livello di prossimità è animato dalla presenza di enti territoriali oppure da una terza

<sup>55</sup> Cap. 4, § 4.



tipologia istituzionale, le circoscrizioni di decentramento. In Francia e in Italia, infatti, è frequente che le comunità infra-urbane siano rappresentate non tanto da enti pubblici autonomi quanto, piuttosto, da articolazioni interne dell'istituzione urbana a carattere unitario. Sepur dotate di organi democraticamente eletti e talvolta di un proprio apparato amministrativo, le forme di decentramento assicurano un'autonomia minore alle comunità infra-urbane, in quanto sono prive di una propria soggettività giuridica, distinta rispetto a quella dell'ente principale. Questo comporta l'assenza di entrate e bilanci propri, così come di proprie funzioni: generalmente è l'ente territoriale principale a determinare il campo d'azione della circoscrizione di decentramento.

La variabilità delle formule giuridiche registrate al livello di prossimità si spiega con ragioni di ordine storico: il governo locale delle aree urbane attuale è l'esito di una stratificazione normativa di durata pluridecennale che ha portato, in assenza di una razionalizzazione complessiva, alla convivenza di istituzioni con caratteristiche giuridiche differenziate.

L'eterogeneità delle formule giuridiche è legata, innanzitutto, alla differente capacità di resistenza delle istituzioni esponenziali delle comunità infra-urbane interessate da un processo di riassetto istituzionale. Se i Comuni italiani e francesi sono riusciti a conservare il proprio *status* di ente territoriale al momento dell'istituzione di un ente di governo unitario per l'area urbana, in Inghilterra è avvenuto l'opposto: con la drastica riduzione del numero di distretti realizzata dal Local Government Act 1972, numerose *local authorities* si sono successivamente ricostituite sotto forma di *parish councils*. In altri termini, l'adattamento al fenomeno urbano ha provocato un *affievolimento* dello *status* giuridico degli enti territoriali, efficacemente riassunto dalla denominazione di *surviving parishes* che, informalmente, viene attribuita a tali enti.

Del fenomeno dell'affievolimento dello *status* giuridico di un ente territoriale è possibile trovare degli esempi anche in Francia e in Italia: quando l'ente urbano unitario è il frutto di una fusione di Comuni, come avvenuto ad Annecy, le comunità preesistenti possono sopravvivere nella forma giuridica, rispettivamente, di *communes déléguées* e municipi. Tuttavia, i Comuni che si ricostituiscono in *communes déléguées* e in municipi subiscono un affievolimento più forte del proprio *status* giuridico rispetto ai *parish councils*. Perdendo la propria personalità giuridica, i Comuni diventano delle circoscrizioni di decentramento del nuovo ente territoriale.

Inoltre, nello scenario comparato si registra un secondo fenomeno. In qualche caso, la presenza di istituzioni rappresentative delle comunità infra-urbane risponde all'esigenza di controbilanciare l'accentramento dell'azione locale in favore dell'istituzione urbana unitaria. L'esigenza di assicurare la partecipazione democratica e l'efficienza nella prestazione dei servizi porta al riconoscimento delle comunità di quartiere.

Anche in questo caso, di fronte alla medesima esigenza gli ordinamenti hanno risposto con strumenti giuridici di differente natura. Nei Paesi di tradizione rivoluzionario-napoleonica sono state le forme di decentramento comunale previste per i Comuni maggiori a rispondere all'esigenza di promuovere la partecipazione democratica nei contesti urbani maggiori dove questo è sfavorito dalla distanza tra i centri decisionali e i cittadini. In Inghilterra, invece, è nel territorio della Greater London che si registra la creazione *ex novo* di nuovi enti di prossimità: la riforma del 1963 suddivise il territorio in 32 *London boroughs*, enti territoriali omogenei per estensione e popolazione, la cui presenza doveva garantire la prossimità tra comunità e istituzione nonostante la creazione del Greater London Council.

In conclusione, anche l'analisi delle istituzioni locali a livello di prossimità conferma la lettura già proposta nel paragrafo precedente. Nonostante l'obiettivo di fondo perseguito sia comune ai tre ordinamenti nazionali, la garanzia della prossimità nei territori urbani interessati da processi di integrazione istituzionale è stata realizzata con strumenti giuridici eterogenei. Anche in questo caso, tuttavia, le qualificazioni giuridico-formali non sono del tutto in linea con la disciplina sostanziale. Talvolta, come nel caso degli *arrondissements* francesi, mere circoscrizioni di decentramento interpretano un ruolo ben più importante nel governo complessivo delle aree urbane rispetto a enti dotati di autonoma personalità giuridica, come i *parish councils*. Seppure lo scollamento tra la qualificazione formale e gli attributi sostanziali delle istituzioni locali non è così marcato come nel caso delle istituzioni urbane unitarie, anche a livello di prossimità si manifestano i segni del medesimo fenomeno.

2.2.3. *Il consolidamento dell'azione locale su scala urbana.* – Dopo aver analizzato la struttura del governo locale delle aree urbane, occorre ora passare alla lettura delle dinamiche dell'azione politico-amministrativa.

Se considerato nella sua staticità, il governo locale potrebbe apparire come una collezione disarticolata di istituzioni eterogenee: la creazione di istituzioni locali che abbracciano l'intera area del territorio urbano è sempre accompagnata da altre istituzioni che, collocandosi al livello di prossimità o ai margini dell'area urbana, contribuiscono alla frammentazione della macchina politico-amministrativa. Quando osservate nel loro concreto operare, tuttavia, le istituzioni locali delle aree urbane disvelano la propria capacità di promuovere e realizzare un autentico governo unitario della *civitas*.

La comparazione permette di rilevare un elemento comune alle diverse esperienze: la peculiarità del governo locale delle aree urbane si fonda sulla necessità di bilanciare costantemente la cura degli interessi unitari della *civitas* con la cura degli interessi particolari delle comunità infra-urbane. Ciò si traduce nel progressivo consolidamento dell'azione politico-amministrativa locale a favore di un'istituzione-baricentro per l'intera comunità urbana senza che, allo stesso tempo, questo comporti l'annichilimento delle altre istituzioni locali di prossimità che, al contrario, offrono un contributo di primo piano. In altre parole, l'esigenza di governare in maniera unitaria il territorio urbano deve conciliarsi con l'esigenza di prossimità dell'azione locale e con la cura dei molteplici interessi delle comunità infra-urbane: il *proprium* del governo locale delle aree urbane risiede, quindi, nell'inesauribile dialettica tra queste esigenze.

In primo luogo, il consolidamento è realizzato dalle istituzioni create nelle fasi storiche più recenti per assicurare l'esercizio unitario, all'interno di un territorio urbano appositamente delimitato, delle funzioni in precedenza parcellizzate tra molteplici istituzioni di prossimità. A questa esigenza possono essere facilmente ricondotte tutte le soluzioni principali alla questione urbana, dall'intercomunalità francese alla Città metropolitana italiana, come del resto anche le aggregazioni tra autorità locali avvenute in Inghilterra.

In secondo luogo, il consolidamento di funzioni, poteri e risorse avviene in qualche ipotesi anche a detrimento delle strutture amministrative di carattere tecnico – contraddistinte dalle più diverse forme giuridiche – che esercitano delle funzioni di interesse locale. Le *mayoral combined authorities* offrono un esempio paradigmatico di questa tendenza: come testimonia la stessa denominazione dell'ente, al momento della loro origine le *combined authorities* non erano altro che l'aggregazione di preesistenti enti associativi locali a carattere

settoriale, le *integrated transport authorities* e gli *economic prosperity boards*.

In terzo luogo, negli anni più recenti il consolidamento dell'azione locale ha acquisito un carattere ulteriore: le istituzioni-baricentro sono state capaci di attrarre delle competenze esercitate da livelli di governo ultralocali. La Francia offre un esempio chiaro di questa tendenza: il conferimento di funzioni dipartimentali, regionali e perfino statali è il principale elemento che distingue le *métropoles* dalle *communautés urbaines*. Qualcosa di simile avviene anche in Inghilterra: le *combined authorities* non soltanto garantiscono l'esercizio in forma associata delle funzioni delle *local authorities* associate, ma hanno assorbito delle competenze in precedenza esercitate dall'amministrazione centrale.

Se in generale il consolidamento dell'azione locale in favore di un baricentro unitario è l'elemento comune alle differenti esperienze, quando si passa a un'analisi ravvicinata si riscontrano delle differenze di rilievo persino all'interno dello stesso ordinamento nazionale.

Una prima variabile è data dal fattore tempo. Il punto di equilibrio nel riparto delle responsabilità di governo tra l'istituzione-baricentro e le altre componenti viene via via aggiustato nel corso del tempo, non essendo mai fissato in maniera rigida dalle fonti legislative. Il ricorso diffuso a strumenti pattizi di raccordo permette alle istituzioni locali attive nel territorio urbano di ridefinire l'ambito e l'intensità del consolidamento dell'azione locale a seconda delle esigenze di volta in volta rappresentate dalle comunità locali.

Una seconda variabile è data dall'oggetto del consolidamento. In qualche caso è la funzione di indirizzo politico a rappresentare l'oggetto principale del consolidamento, in altre ipotesi avviene invece il contrario, interessando principalmente la funzione amministrativa. Soltanto in ipotesi circoscritte, infatti, il consolidamento riguarda allo stesso modo tanto la funzione politica quanto la funzione amministrativa.

Una terza variabile riguarda l'intensità del consolidamento. A tal proposito, è possibile contrapporre due tipi ideali: l'integrazione verticale, quando la funzione politico-amministrativa è esercitata in maniera unitaria sull'intera area urbana senza assegnare alcun ruolo alle altre componenti istituzionali; e la cooperazione orizzontale, che si realizza quando l'istituzione-baricentro si limita a realizzare un raccordo tra le altre istituzioni che compongono l'area urbana, senza che emerga un indirizzo politico-amministrativo autonomo imputa-

bile all'istituzione unitaria. Come si vedrà, nessuno dei due modelli ha mai trovato attuazione: in tutte le realtà urbane, il governo locale si colloca nel mezzo, dando vita a forme istituzionali complesse, caratterizzate da tratti ibridi.

Anche in questo caso, un'analisi fondata sulla classica distinzione tra soluzioni strutturali e soluzioni funzionali non riuscirebbe a cogliere l'essenza del fenomeno. Ci si potrebbe aspettare, infatti, che le soluzioni strutturali realizzino, sempre e necessariamente, le forme più integrate di consolidamento dell'azione locale e che, al contrario, il ricorso alle soluzioni funzionali conduca a forme più blande di consolidamento, legate a una logica cooperativa. Questa lettura è smentita dall'analisi delle esperienze concrete: tra le etichette giuridico-formali e la disciplina sostanziale la corrispondenza è spesso limitata. In ciascuna area urbana il consolidamento dell'azione locale raggiunge un punto di equilibrio che si colloca nel mezzo tra una visione perfettamente integrativa e un'altra meramente cooperativa, a prescindere dalla qualificazione giuridica delle istituzioni e degli istituti messi in campo. Infatti, le tre variabili già isolate – tempo, oggetto, intensità – danno al consolidamento dell'azione locale dei tratti fortemente ibridi, differenti in ciascun territorio urbano.

Questa lettura trova una prima conferma con riguardo alla variabile tempo. Infatti, il punto di equilibrio nel consolidamento dell'azione amministrativa tende a variare nel tempo, anche in assenza di interventi da parte del legislatore volti a trasformare una soluzione strutturale in una funzionale, o viceversa. Questa variabile è una conseguenza diretta dell'adeguamento al fenomeno urbano, un processo che ha messo definitivamente fuori corso l'idea che, nel mondo contemporaneo, il governo locale possa articolarsi in livelli tra loro impermeabili e depositari di un catalogo rigido di funzioni amministrative. Non è casuale, infatti, che i raccordi verticali tra istituzioni locali – gli strumenti che permettono una costante ridefinizione del riparto delle competenze amministrative – siano state dapprima sperimentate nelle aree urbane, un territorio dove poi tali meccanismi hanno trovato la loro dimensione ideale<sup>56</sup>.

<sup>56</sup> Come ricorda: J.-B. AUBY, *Droit de la ville*, cit., p. 232. Una lettura simile era stata proposta, già due decenni prima, da G. MARCOU, *Introduction*, in *La coopération contractuelle et le gouvernement des villes*, a cura di G. Marcou, F. Rangeon e J.-L. Thiébaud, Paris, L'Harmattan, 1997, p. 16. Peraltro, oggi è l'intero sistema

Se i raccordi verticali assumono, nell'esperienza concreta, delle forme giuridiche tanto eterogenee da essere difficilmente catalogabili, queste sono però accomunate della medesima finalità: favorire la condivisione della responsabilità dell'azione politico-amministrativa tra le diverse componenti istituzionali. Tra le forme di raccordo verticale che riguardano maggiormente la funzione di indirizzo politico si registrano: ipotesi di integrazione organica (Ville de Paris), meccanismi elettivi di secondo livello (organi assembleari degli EPCI-FP, delle Città metropolitane, delle *mayoral combined authorities*), organi di governo *ad hoc* (conferenza metropolitana, *conférence métropolitaine*), organismi a carattere consultivo (*conférences territoriales des maires*) o, ancora, atti pattizi (*pacte de cohérence métropolitain*, *pacte de gouvernance*) o comunque dotati a esito di un processo aperto alla partecipazione degli amministratori locali (piano strategico metropolitano, *London plan*). Talvolta, invece, le formule di raccordo verticale assumono una connotazione maggiormente amministrativa: dalla partecipazione ai processi di pianificazione di competenza dell'ente di governo unitario (per restare al settore del governo del territorio: *schéma de cohérence territoriale*, Greater Manchester *spatial framework*, piano territoriale metropolitano), a forme flessibili di riparto, delega o di avvalimento di funzioni amministrative (meccanismo dell'*intérêt communautaire*), fino ad arrivare all'istituzione di apparati amministrativi comuni, come previsto dalla disciplina della Città metropolitana e come si verifica nelle aree urbane inglesi, tanto nella capitale (Skills for Londoners Board) quanto nelle *combined authorities* (Greater Manchester Fire and Rescue Service).

Questi meccanismi di raccordo contribuiscono a rendere adattabile al corso del tempo e al mutare delle circostanze l'esatto perimetro delle responsabilità tra le diverse componenti istituzionali attive nell'area urbana. Il punto di maggior interesse è dato dal fatto che questa caratteristica non è propria soltanto alle soluzioni istituzionali che la dottrina giuridica suole definire "funzionali" ma sempre più parte integrante anche delle soluzioni definite "strutturali". In Inghilterra, per esem-

locale a essere sempre più contraddistinto dal "dialogo" tra istituzioni pubbliche, come evidenziato da L. VANDELLI, *Dialogo. Relazioni e trasformazioni dei poteri pubblici. Riflessioni di un giurista*, in *Las reformas del estado. Coloquio internacional en homenaje al Professor Luciano Vandelli*, a cura di T. FONT I LOVET, Madrid, Iustel, 2019, pp. 150-156.

pio, forme di raccordo verticale si sono sviluppate spontaneamente dove questo non è espressamente previsto dallo schema organizzativo tratteggiato dal diritto positivo, come avvenuto nei rapporti tra *London boroughs* e Greater London Authority. Tuttavia, il dato più interessante è offerto dall'ultima generazione di riforme del governo locale nelle aree urbane: soluzioni "strutturali", come la Métropole de Lyon e la Città metropolitana, si connotano in chiave innovativa proprio per la presenza di meccanismi di raccordo verticale intesi a includere i Comuni nell'esercizio dell'azione locale su scala urbana.

Il consolidamento dell'azione locale su scala urbana presenta una seconda variabile, legata all'oggetto del processo: in qualche ipotesi riguarda maggiormente la funzione politica mentre, in altri casi, la funzione amministrativa. È doveroso sottolineare che quelli individuati sono dei tipi ideali che, nell'esperienza concreta, tendono a combinarsi, dando vita a forme ibride di consolidamento. Se nelle ipotesi di fusioni tra enti territoriali il consolidamento dell'azione locale riguarda entrambe le funzioni pressochè allo stesso livello, nella grande maggioranza dei casi è possibile individuare la prevalenza di una funzione sull'altra.

Nella prima ipotesi, l'adeguamento dell'assetto istituzionale al fenomeno urbano comporta il consolidamento degli organi politici locali, senza che ciò implichi, necessariamente, anche una riorganizzazione degli apparati amministrativi. L'Inghilterra offre un riscontro a questa tendenza: le *mayoral combined authorities* come anche la Greater London Authority sono un chiaro esempio di consolidamento prevalentemente politico dell'azione locale. Non è casuale, infatti, che tanto le *mayoral combined authorities* quanto la GLA prevedano l'elezione diretta del *metro-mayor*. In un sistema locale storicamente fondato sul *committee system*<sup>57</sup>, l'elezione a suffragio universale e diretto del *metro-mayor* introduce un'innovazione di grande impatto, rappresentando la chiave di volta dell'intero assetto istituzionale. In tale contesto, il consolidamento si regge sulla capacità del *metro-mayor* di costruire un indirizzo politico unitario e autonomo per l'intera *civitas*<sup>58</sup>. Questo è un elemento di particolare

<sup>57</sup> Cfr. cap. 3, § 5.2.

<sup>58</sup> Nella letteratura politologica si è parlato a tal proposito di "*generative power*" dei *metro-mayors*, che permetterebbe loro di assumere un ruolo di rilievo nel governo dei territori urbani anche a prescindere dal riconoscimento di poteri giuridici.

rilevanza poiché, per larghi tratti, la titolarità delle funzioni amministrative puntuali resta distribuita tra le istituzioni locali di prossimità e gli enti settoriali presenti nel territorio urbano.

In un altro insieme di esperienze, invece, a essere consolidata è soprattutto la funzione amministrativa: l'adattamento istituzionale riguarda principalmente gli apparati burocratici e la titolarità delle funzioni amministrative, mentre in misura minore il processo incide, a monte, sulla distribuzione delle responsabilità politiche. Questa tendenza trova ampi riscontri nell'ordinamento locale francese. Fin dai loro primi passi, infatti, le intercomunalità urbane hanno risposto all'esigenza di assicurare l'esercizio integrato di alcune funzioni amministrative a carattere principalmente tecnico. Con il passare dei decenni e con l'accrescersi delle competenze riconosciute agli EPCI-FP, ciò ha portato alla nascita di un robusto apparato burocratico intercomunale, distinto rispetto agli uffici amministrativi dei Comuni associati. È in questo contesto che è maturata la questione del *deficit* democratico dell'associazionismo intercomunale: in assenza di un organo di governo dell'EPCI-FP dotato di legittimazione politica diretta, il forte consolidamento della funzione amministrativa su scala intercomunale ha portato la forma di governo locale ad assumere degli innegabili tratti tecnocratici.

Un'immagine plastica della prevalente natura – politica o amministrativa – che può assumere il consolidamento dell'azione locale è restituita dai dati sul personale amministrativo delle due istituzioni la cui creazione rappresenta, nei rispettivi Paesi, l'avanguardia dell'adattamento del governo locale al fenomeno urbano. È significativo il fatto che la Greater London Authority impieghi in pianta stabile 1.074 persone<sup>59</sup>, mentre nella *Métropole de Lyon* il numero complessivo è quasi nove volte superiore, arrivando a circa 9.200 persone<sup>60</sup>. Le differenze nell'ordine di grandezza dimostrano le molteplici implicazioni che il consolidamento dell'azione locale può produrre sugli apparati amministrativi locali.

camente formalizzati. Sul punto si veda M. SANDFORD, *Conceptualising 'generative power': Evidence from the city-regions of England*, in *Urban Studies*, LVII, 10, 2020, pp. 2098-2114.

<sup>59</sup> Fonte: GLA, *Workforce Report*, 2019, [dati aggiornati al 30 settembre 2019].

<sup>60</sup> Fonte: MÉTROPOLE DE LYON, *Synthèse. Budget primitif de la Métropole de Lyon*, 2020.



In questo contesto, appare di difficile collocazione la Città metropolitana, la principale soluzione istituzionale al problema urbano sperimentata in Italia. Secondo la legge n. 56/2014, la Città metropolitana è un ente leggero: in difetto di una robusta riallocazione delle funzioni comunali in capo all'ente metropolitano, infatti, quest'ultimo assume un ruolo di coordinamento dell'azione dei Comuni su scala urbana. Tuttavia, a differenza delle *mayoral combined authorities* inglesi questo non comporta – almeno in prima battuta, e salvo future possibili evoluzioni in senso maggiormente rappresentativo degli organi metropolitani – la creazione di un organo a legittimazione politica piena, capace di agire da forza aggregante delle amministrazioni locali nel territorio urbano. La Città metropolitana rappresenta il frutto di un'ibridazione, non particolarmente felice, delle due tipologie di consolidamento: in assenza di una rilevante ricalibrazione della funzione amministrativa dai Comuni (in particolare dal Comune capoluogo) a favore della Città metropolitana, la configurazione dell'ente urbano-unitario quale istituzione leggera di coordinamento rischia di produrre effetti trascurabili, data l'assenza di un organo di governo che, in qualità di rappresentante diretto della *civitas*, sia capace di garantire un livello apprezzabile di integrazione dell'azione dei Comuni sul piano politico.

Infine, la terza variabile che incide sul consolidamento dell'azione locale su scala urbana è data dall'intensità del processo: il consolidamento può coincidere con una piena integrazione delle responsabilità delle altre istituzioni locali o con un loro coordinamento orizzontale.

Quando a prevalere è la logica dell'integrazione, l'istituzione baricentro dell'area urbana esercita l'azione locale in maniera unitaria, instaurando un rapporto diretto con la *civitas*, considerata come un insieme al suo interno omogeneo. Ciò comporta che le differenze interne ai territori urbani tendono a sfumare, con la conseguenza che le istituzioni locali di prossimità, espressione delle comunità infra-urbane, vedono ridotto, se non azzerato, il proprio contributo al governo complessivo dell'area urbana. In altri termini, l'istituzione che funge da baricentro dell'area urbana si emancipa dalle altre istituzioni presenti nel territorio, assicurando la cura di un indirizzo politico-amministrativo pienamente distinto e autonomo: in questo caso, l'istituzione unitaria può considerarsi come esponenziale della *civitas*.

Se prevale, all'opposto, la logica del coordinamento, il consolidamento dell'azione locale si concretizza nel bilanciamento tra gli interessi delle numerose comunità infra-urbane. In altri termini, le istituzioni locali di prossimità conservano un ruolo predominante nel governo dell'area urbana. In assenza di un indirizzo politico-amministrativo unitario, quindi, l'azione locale non è altro che la somma degli interessi espressi dalle istituzioni espressione delle comunità infra-urbane. Nessun rapporto diretto si instaura tra l'istituzione baricentro dell'area urbana e la popolazione urbana, considerata più come una confederazione di comunità locali che come una comunità locale essa stessa.

Anche in questo caso, tuttavia, quelli appena descritti sono due tipi ideali. Tutte le esperienze concrete, infatti, si collocano in una posizione intermedia: ciascun assetto istituzionale coniuga elementi propri a entrambe le logiche dando vita, di volta in volta, a soluzioni istituzionali ibride. Questa tendenza offre un'ulteriore conferma della scelta di guardare oltre le qualificazioni giuridico-formali. Se si adottasse la tradizionale distinzione tra soluzioni strutturali e soluzioni funzionali, infatti, sarebbe naturale aspettarsi che le prime comportino l'integrazione pressoché perfetta dell'azione locale su scala urbana, mentre le seconde realizzino un mero coordinamento. A ben vedere, tuttavia, la realtà dei fatti non riflette questa contrapposizione.

Da un lato, infatti, né le fusioni tra enti territoriali, né tantomeno la costituzione di enti territoriali speciali per le aree urbane realizzano mai un'integrazione perfetta dell'azione locale. Questa lettura è confermata dalle aggregazioni delle *principal local authorities* inglesi: la sopravvivenza delle *parishes* assicura una forma, seppur molto blanda, di autodeterminazione alle comunità ormai incorporate in istituzioni urbane unitarie. Alle medesime conclusioni è possibile giungere dall'osservazione delle *communes nouvelles* costituite negli ultimi anni in Francia: la possibile sopravvivenza degli enti oggetto della fusione sotto forma di *communes déléguées* segnala la volontà di dosare il tasso di consolidamento dell'azione locale. Anche la Città metropolitana italiana offre un riscontro a tale lettura. Seppur posseda lo *status* di ente territoriale, la Città metropolitana si contraddistingue per il suo carattere federativo e strategico: la presenza degli amministratori comunali all'interno degli organi di governo, nonché la prevalenza delle funzioni di indirizzo e di programmazio-

ne, rendono evidente come l'ente costituisca un punto di equilibrio delicato tra integrazione e coordinamento dell'azione locale.

Dall'altro lato, l'analisi comparata dimostra che le soluzioni istituzionali solitamente definite "funzionali" non assicurano un mero coordinamento dell'azione locale su scala urbana ma, al contrario, propendono non di rado verso una logica integrativa. Questa lettura è confermata dal ruolo che oggi interpretano alcune forme associative, EPCI-FP francesi e *mayoral combined authorities* inglesi, nell'assicurare un esercizio integrato dell'azione locale nei territori urbani. Pur non beneficiando dello *status* di ente territoriale, tali enti realizzano un consolidamento dell'azione locale nel quale l'integrazione prevale nettamente sulla logica cooperativa.

Questa lettura si fonda su due elementi principali. In primo luogo, è la tipologia delle funzioni esercitate a connotare EPCI-FP e *mayoral combined authorities* in chiave integrativa. Questi enti non si limitano a esercitare le funzioni delegate dagli enti territoriali associati, ma beneficiano di un nutrito elenco di funzioni proprie, conferite direttamente dalla legge. Peraltro, le funzioni proprie riconosciute agli enti associativi dalla legge non presentano un contenuto esclusivamente d'indirizzo o programmatico. Al contrario, EPCI-FP e *mayoral combined authorities* esercitano rilevanti funzioni di amministrazione attiva, instaurando un legame diretto con la comunità locale. In altre parole, la natura associativa non impedisce loro di operare, nei fatti, come enti esponenziali delle relative comunità, prescindendo dalla mediazione degli enti territoriali associati. Peraltro, in qualche caso la legge conferisce agli enti associativi delle funzioni che, in precedenza, erano esercitate da istituzioni regionali e statali: un'ulteriore prova che essi realizzano una forma di consolidamento che prescinde da una logica soltanto cooperativa.

In secondo luogo, sono i procedimenti decisionali interni a connotare in chiave prevalentemente integrativa gli EPCI-FP e le *mayoral combined authorities*. Pur in presenza di differenze evidenti, legate primariamente alla differente struttura degli organi di governo, è comune a entrambi gli enti la tendenza a stemperare il carattere cooperativo dei processi decisionali. In quanto enti associativi, infatti, EPCI-FP e *mayoral combined authorities* presentano degli organi di governo composti dai rappresentanti degli enti territoriali associati. Sarebbe lecito aspettarsi, quindi, che qualsiasi processo decisionale realizzasse, in sostanza, una forma di coordinamento paritario degli

interessi degli enti associati, data l'assenza di un meccanismo per far emergere una visione d'insieme. Alla prova dei fatti, tuttavia, risulta che la presenza di organi di governo rappresentativi degli enti associativi anziché della comunità urbana globalmente considerata, non impedisca a EPCI-FP e *mayoral combined authorities* di assicurare l'integrazione del governo locale nei rispettivi territori.

Con riguardo alle *mayoral combined authorities*, la spinta all'integrazione deriva dalla previsione di un organo rappresentativo della *civitas*: l'elezione a suffragio universale e diretto del *metro-mayor* da parte dei cittadini riesce a controbilanciare il peso degli interessi degli enti associati, rappresentati in maniera paritaria nell'organo di governo assembleare. Questa conseguenza è il prodotto del riconoscimento al *metro-mayor* di un insieme di attribuzioni esclusive, il cui esercizio non richiede l'approvazione dei rappresentanti delle *local authorities* associate. Esercitando le proprie funzioni in quanto rappresentante della comunità urbana globalmente considerata, il *metro-mayor* realizza un consolidamento dell'azione locale a carattere integrativo che, tuttavia, non sfocia in un'integrazione perfetta: ai rappresentanti degli enti territoriali associati è comunque garantito uno spazio, seppur limitato, per opporre un veto o comunque influenzare le decisioni del *metro-mayor*. Una dimostrazione ulteriore che qualsiasi soluzione istituzionale alla questione urbana incarna un punto di equilibrio tra integrazione e cooperazione.

Nel caso degli EPCI-FP francesi, invece, in assenza di un organo di governo eletto direttamente dalla comunità urbana, a spingere verso l'integrazione dell'azione locale sono le modalità di suddivisione dei seggi all'interno dell'organo assembleare, formato dai consiglieri dei Comuni associati. Infatti, all'interno del consiglio dell'EPCI-FP non viene garantito eguale spazio a tutti i Comuni associati, ma il numero di seggi a disposizione è suddiviso sulla base della consistenza demografica dei singoli Comuni. Questo comporta che l'organo di governo dell'ente associativo rappresenti la comunità globalmente considerata, seppur in via mediata per il tramite degli amministratori comunali, piuttosto che le istituzioni associate. In altri termini, il consolidamento di una funzione mediante il conferimento a un ente intercomunale non si traduce in una forma di cooperazione strutturata tra Comuni collocati in una posizione paritaria. Gli EPCI-FP esercitano le funzioni loro attribuite in maniera relativamente autonoma rispetto agli enti territoriali associati: poiché le vige gene-

ralmente la regola della maggioranza semplice, e poiché ai Comuni associati è assegnato un numero di seggi proporzionale alla popolazione, la deliberazione non è necessariamente l'esito di una "mediazione orizzontale" tra interessi di eguale peso.

3. *Il diritto delle autonomie territoriali di fronte alla questione urbana: dalla crisi delle categorie giuridiche all'accettazione della complessità.* – L'analisi fino a qui svolta ha dimostrato come in Francia, in Inghilterra e in Italia l'adattamento del governo locale al fenomeno urbano abbia coinciso con un consolidamento dell'azione locale all'interno di circoscrizioni amministrative ricalcate su territori individuati secondo un approccio scientifico. È emerso, inoltre, che questa comune tendenza sia il frutto della sperimentazione di soluzioni giuridico-istituzionali eterogenee. L'adattamento può essere realizzato per il tramite di fusioni e associazioni di enti territoriali, di enti territoriali a statuto speciale e differenziato, di enti locali non territoriali, di forme di raccordo e di decentramento più o meno strutturate. La fisionomia del governo locale è il frutto dall'intreccio tra le soluzioni istituzionali evocate.

Tutto ciò ha delle implicazioni rilevanti sul diritto delle autonomie territoriali. La contrapposizione tra soluzioni strutturali e soluzioni funzionali si è dimostrata incapace di cogliere il nocciolo della questione urbana. Infatti, la forma e l'intensità del consolidamento dell'azione locale su scala urbana si presenta, alla prova dei fatti, come una variabile indipendente rispetto alla qualificazione giuridico-formale degli strumenti di volta in volta adoperati. Non di rado soluzioni strutturali producono un consolidamento dell'azione locale meno intenso rispetto a soluzioni considerate, invece, come meramente funzionali.

In particolare negli ordinamenti locali di derivazione rivoluzionario-napoleonica<sup>61</sup>, le implicazioni profonde sulle categorie giuridiche provocate dall'adattamento del governo locale al fenomeno urbano sono diventate un tema oggetto di dibattito scientifico. In Francia,

<sup>61</sup> Nel Regno Unito, invece, il *local government law* non rappresenta un autonomo settore disciplinare della scienza giuridica, come invece in Francia e in Italia, quanto una mera appendice del *public law*, come ricordato da A. TOMKINS, *City Power: Urban Governance in a Global Age*, by Richard Schragger, (Oxford: Oxford University Press, 2016), in *Public Law*, 2017, pp. 342-345.

come del resto in Italia, da tempo la dottrina si interroga sulle conseguenze che le sperimentazioni di soluzioni istituzionali inedite, come gli EPCI-FP e la Città metropolitana a carattere federativo, producono sul diritto delle autonomie territoriali e sulle sue categorie che lo informano.

In Francia le innovazioni istituzionali sperimentate per rispondere alla questione urbana – su tutte l'intercomunalità – hanno prodotto degli effetti destrutturanti sul diritto delle collettività territoriali. Tanto che, a seguito degli ultimi sviluppi, è addirittura la stessa categoria giuridica di *collectivité territoriale* a essere messa in discussione, in quanto «*il apparaît que la création des métropoles procède, plus nettement encore, à un changement de paradigme privant de leur sens initial des qualifications juridiques fondamentales et les réduisant à des dénominations formelles dépourvues d'effectivité juridique*»<sup>62</sup>.

A essere in crisi, in Francia, è l'autonomia della categoria della *collectivité territoriale* rispetto alle forme più robuste di associazionismo comunale, come gli EPCI-FP. Da tempo<sup>63</sup> in dottrina si discute sulla perdurante validità di tale contrapposizione formale che invece appare, da un punto di vista sostanziale, sempre più sfumata.

Per un verso, gli EPCI-FP hanno acquisito dei tratti tipici delle *collectivités territoriales* propriamente intese: al di là delle qualificazioni formali, enti come le *métropoles* e le *communautés urbaines* tendono ad assumere dei connotati sempre più vicini a quelli dei Comuni. Nel corso dei decenni, gli EPCI-FP hanno acquisito un insieme di funzioni talmente ampio e variegato da avvicinarsi, nei fatti, alla clausola di competenza generale tradizionalmente riservata alle *collectivités territoriales*. Allo stesso modo, anche il riconoscimento del potere di imposizione fiscale porta gli enti di cooperazione ad approssimarsi alla categoria delle collettività territoriale. A questi elementi si aggiunge la nuova disciplina elettorale, che attribuisce agli elettori un ruolo, seppur nei fatti assai limitato, nella scelta dei componenti degli organi di governo degli enti associativi, attraverso il

<sup>62</sup> C. REGOURD, *Les métropoles au prisme du modèle territorial français*, cit., p. 390.

<sup>63</sup> Il contributo che ha influenzato maggiormente il dibattito nei decenni successivi è di A. DE LAUBADÈRE, *Vicissitudes actuelles d'une distinction classique: établissement public et collectivité territoriale. A propos des groupements de collectivités territoriales*, in *Mélanges offerts à Paul Couzinet*, Toulouse, Presses Universitaires de Toulouse, 1974, pp. 411-447.

meccanismo del *fléchage*. Infine, il riconoscimento diretto delle forme associative nel testo della Costituzione ha permesso di estendere agli EPCI-FP alcuni elementi dello statuto giuridico delle collettività locali.

Per un altro verso, l'autonomia della nozione di *collectivité territoriale* è stata diluita dalle riforme dell'ultimo decennio. L'abolizione della clausola di competenza generale ha reso le Regioni e i Dipartimenti degli enti territoriali con competenze specializzate, determinate esclusivamente dalla legge. Poiché il riconoscimento della clausola di competenza generale ha storicamente costituito un discrimine tra enti territoriali ed enti pubblici ordinari, la sua abolizione ha fatto «*voler en éclats la définition doctrinale de collectivités territoriales*»<sup>64</sup>. Con la conseguenza che *collectivités territoriales* ed EPCI-FP tendono oggi a convergere verso una categoria omogenea di istituzione locale.

Seppur non manchino degli autori che sostengono la persistenza della distinzione concettuale tra EPCI-FP e collettività territoriali, basandosi sul «*critère du rattachement*»<sup>65</sup>, i medesimi autori riconoscono che essa sia diventata oggi quasi impercettibile. In questo contesto, è maturata la proposta di riconoscere agli enti di cooperazione a carattere urbano lo *status* peculiare di *collectivités territoriales fédératives*<sup>66</sup>, pur in assenza di un'espressa indicazione legislativa. Alla luce del progressivo rafforzamento delle strutture intercomunali, infatti, «*[l]es métropoles et, plus largement dans leur sillage, les EPCI-FP paraissent devoir accéder au statut de collectivités territoriales,*

<sup>64</sup> Così L. JANICOT, *Les collectivités territoriales, une définition doctrinale menacée ?*, in *RFDA*, 2011, p. 227 ss.

<sup>65</sup> Come, per esempio, P. MOZOL, *Les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre ou les vicissitudes d'une distinction en voie d'effondrement théorique*, in *RFDA*, 2016, p. 1133 ss. In applicazione del *critère du rattachement*, la qualifica formale di *collectivités territoriales* spetta alle istituzioni locali che instaurano un rapporto di esponenzialità rispetto a una comunità insediata su un territorio determinato. Quindi, per la loro natura associativa, gli EPCI-FP sono una proiezione dei Comuni associati e non possono essere considerati come enti esponenziali di una comunità territoriale. Ne consegue, quindi, che dal punto di vista dogmatico devono continuare a essere considerati come degli enti pubblici ordinari.

<sup>66</sup> La nozione di *collectivité territoriale fédérative* era stata inizialmente proposta da A. DE LAUBADÈRE, *Vicissitudes actuelles d'une distinction classique*, cit., p. 444.

*constitutives d'une catégorie spécifique exprimant leur nature fédérative, au-delà de la dénomination empirique de « regroupements de collectivités territoriales qui tend à occulter leur authentique nature»*<sup>67</sup>. In breve, dietro all'idea della *collectivité territoriale fédérative* si scorge il tentativo della dottrina di affrontare gli effetti destrutturanti che l'adattamento al fenomeno urbano ha prodotto sulle categorie giuridiche.

Anche in Italia, le riforme più recenti hanno animato un dibattito dottrinale per alcuni versi analogo a quello francese. Di fronte all'emersione del carattere federativo delle Città metropolitane e delle Province, i commentatori si sono interrogati sul significato giuridico di ente territoriale, e sugli attributi derivanti da tale qualificazione.

La parte maggioritaria della dottrina ha affermato che dalla lettura del testo della Costituzione fosse possibile trarre un modello ben preciso di ente territoriale, rispetto al quale la Città metropolitana e la Provincia costruite dalla legge n. 56/2014 erano incompatibili. Nello specifico, il riconoscimento dello *status* di enti territoriali a Province e Città metropolitane avrebbe reso costituzionalmente necessaria l'adozione di un sistema elettorale a suffragio universale degli organi di governo<sup>68</sup>, non essendo costituzionalmente legittimo restringere l'elettorato attivo e passivo agli amministratori comunali.

Altri autori, invece, hanno sostenuto una maggiore flessibilità del modello di ente territoriale tratteggiato dalla Costituzione. Da ciò deriverebbe che il legame tra comunità locale e istituzione – il nocciolo della specificità della categoria dell'ente territoriale – possa instaurarsi

<sup>67</sup> C. REGOURD, *Les métropoles au prisme du modèle territorial français*, cit., p. 497.

<sup>68</sup> Come prospettato da L. CASTELLI, *Sulla diretta elettività degli organi rappresentativi della Provincia*, in *Le autonomie in cammino. Scritti dedicati a Gian Candido De Martin*, Padova, CEDAM, 2012, p. 84. Posizioni assimilabili sono state espresse anche, *ex multis*, da G.C. DE MARTIN, *Il disegno autonomistico disatteso tra contraddizioni e nuovi scenari problematici*, in *Istituzioni del Federalismo*, 1, 2014, pp. 21-45; M. CECCHETTI, *Sui più evidenti profili di possibile illegittimità costituzionale del d.d.l. as n. 1212 (Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di Comuni)*, in *federalismi.it*, 3, 2014; O. CHESSA, *La forma di governo provinciale nel ddl 1542: profili d'incostituzionalità e possibili rimedi*, in *federalismi.it*, 25, 2013; C. PADULA, *Quale futuro per le Province? Riflessioni sui vincoli costituzionali in materia di Province*, in *Le Regioni*, 2, 2013, pp. 361-386; S. MANGIAMELI, *Brevi note sulle garanzie delle autonomie locali e sui limiti alla potestà legislativa statale*, in *Astrid Rassegna*, 19, 2013.



anche con strumenti alternativi rispetto all'elezione a suffragio universale, in virtù del principio di differenziazione. Pertanto, la trasformazione di Città metropolitane e Province in enti territoriali a carattere federativo non contrasterebbe con le norme costituzionali<sup>69</sup>.

È stata questa seconda lettura a essere stata accolta dalla Corte costituzionale quando è stata chiamata a pronunciarsi sulla legittimità della legge n. 56/2014. La Corte ha escluso che la Costituzione fornisca un modello rigido e omogeneo di ente territoriale, contraddistinto dall'elezione a suffragio universale degli organi di governo<sup>70</sup>. Il modello di ente territoriale federativo introdotto dalla legge n. 56/2014 non è pertanto costituzionalmente illegittimo.

Così come avvenuto in Francia, anche in Italia la dottrina ha cercato di sistematizzare le innovazioni istituzionali frutto dell'adeguamento del governo locale al fenomeno urbano. Sono state coniate diverse espressioni per segnalare – stavolta in termini positivi – l'allontanamento della Città metropolitana rispetto alla concezione classica di ente territoriale: con dosi più o meno generose di creatività, la Città metropolitana è stata definita un «ente relazionale»<sup>71</sup>, un ente avente il «carattere di forma associativa tra Comuni»<sup>72</sup>, un «ente a caratte-

<sup>69</sup> Secondo l'opinione di L. VANDELLI, *Sovranità e federalismo interno: l'autonomia territoriale all'epoca della crisi*, in *Le Regioni*, 5-6, 2012, pp. 845-897. Sul punto concordano P. CARETTI, *Sui rilievi di incostituzionalità dell'introduzione di meccanismi di elezione indiretta negli organi di governo locale*, in *Astrid Rassegna*, 19, 2013, nonché F. BASSANINI, *Sulla riforma delle istituzioni locali e sulla legittimità costituzionale della elezione in secondo grado degli organi delle nuove Province*, in *Astrid Rassegna*, 19, 2013.

<sup>70</sup> C. cost., sentenza 26 marzo 2015, n. 50, § 3.4.3: «La natura costituzionalmente necessaria degli enti previsti dall'art. 114 Cost., come “costitutivi della Repubblica”, ed il carattere autonomistico ad essi impresso dall'art. 5 Cost. non implicano, infatti, ciò che le ricorrenti pretendono di desumerne, e cioè l'automatica indispensabilità che gli organi di governo di tutti questi enti siano direttamente eletti». Per un commento della pronuncia si rinvia a A. STERPA, F. GRANDI, F. FABRIZZI e M. DE DONNO, *Corte costituzionale, sentenza n. 50 del 2015: scheda di lettura*, in *federalismi.it*, 7, 2015.

<sup>71</sup> L. SALVIA, *Pianificazione strategica e indirizzo politico nelle Città metropolitane alla luce della riforma “Delrio” (legge 56 del 2014)*, in *Osservatorio costituzionale*, 2, 2016, il quale riprende le riflessioni F. PIZZETTI, *La legge Delrio: una grande riforma in un cantiere aperto. Il diverso ruolo e l'opposto destino delle città metropolitane e delle province*, in *Rivista AIC*, 3, 2015.

<sup>72</sup> G. CAIA, *I nuovi enti locali di area vasta*, in *Libro dell'anno del Diritto 2016*, Roma, Treccani, 2016, pp. 193-199.

re associativo di rilievo costituzionale»<sup>73</sup> o, addirittura, una «agenzia pubblica di regolazione intercomunale»<sup>74</sup>. Tuttavia, queste letture si collocano in un contesto nel quale l'indirizzo dottrinale maggioritario, ancora legato alla concezione tradizionale dell'ente territoriale, continua a dubitare della legittimità costituzionale del modello di ente territoriale federativo introdotto dalla legge n. 56/2014<sup>75</sup>.

Il fermento scientifico attorno ai concetti di *collectivité territoriale* e di ente territoriale che si registra oggi in Francia e in Italia è una dimostrazione dell'incisività del processo di adattamento al fenomeno urbano e della sua capacità di destrutturare le categorie giuridiche che informano il diritto delle autonomie territoriali. Inoltre, dimostra che tale processo è stato *subito* dalla scienza giuridica, piuttosto che da questa promosso e guidato. Ciò spiega l'atteggiamento di chiusura di parte della dottrina giuridica nei confronti delle innovazioni giuridiche sperimentate nel tentativo di trovare una risposta alla questione urbana, così come la tendenza di riportare tali soluzioni all'interno di categorie rigide e immutabili.

Si rende necessario, quindi, un cambio di approccio. Piuttosto che costringere una realtà istituzionale dai tratti mutevoli e cangianti all'interno di categorie giuridiche eccessivamente rigide, è più fruttuoso un approccio che muova dall'accettazione dell'ineludibile complessità giuridica che il governo locale ha assunto nei territori urbani. L'imposizione di un'idea preconcepita e astratta di governo locale a una realtà istituzionale in costante mutamento è un'operazione destinata al fallimento: l'adattamento del governo locale al fenomeno urbano è un fenomeno difficilmente arrestabile o conformabile a disegni e schemi preconfezionati.

Un mutamento d'approccio di questo tipo non porta a negare un ruolo di rilievo alla scienza giuridica. Infatti, rimane di vitale importanza vigilare affinché i valori che informano il diritto delle auto-

<sup>73</sup> P. FORTE, *Il percorso costitutivo delle città metropolitane: nascita di un ente territoriale*, in *Istituzioni del Federalismo*, 2, 2014, pp. 333-359.

<sup>74</sup> G. PERULLI, *Il piano strategico metropolitano*, Torino, Giappichelli, 2015, p. 19.

<sup>75</sup> Per tutti si veda G.C. DE MARTIN, *A voler prendere sul serio i principi costituzionali sulle autonomie territoriali*, in *Rivista AIC*, 3, 2019, pp. 337-359. Da ultimo, simili argomenti sono stati avanzati, con specifico riferimento alla vicenda delle Città metropolitane, anche da V. TEOTONICO, *Spunti critici sulla "questione metropolitana" italiana*, in *federalismi.it*, 14, 2020, pp. 360-400.

mie territoriali – su tutti l'autonomia e la democrazia locali – continuano a essere al centro del rinnovato contesto istituzionale, anche quando questo sia costruito facendo ricorso a strumenti giuridici inediti. Il mutamento dei caratteri storici del diritto delle autonomie territoriali non coincide automaticamente con la violazione dei principi ispiratori della materia<sup>76</sup>.

Al contrario, la vicenda dalle aree urbane dimostra che i rischi maggiori per l'autonomia e la democrazia locali derivano dall'obsolescenza del governo locale. La mancata manutenzione dell'assetto istituzionale è, infatti, la causa principale del *non governo*<sup>77</sup> dei territori urbani, un problema con implicazioni di importanza primaria sul diritto delle autonomie locali.

Questa lettura è basata su due ragioni.

In primo luogo, l'adattamento del governo locale alle aree urbane risponde alla necessità di spezzare l'egemonia che i nuclei urbani principali esercitano sui territori circostanti, sottoposti alla loro influenza economica e politica. In altri termini, i rapporti di interdipendenza che le comunità infra-urbane instaurano tra di loro devono essere effettivamente governati da un'istituzione locale rappresentativa della comunità urbana globalmente considerata. In caso contrario, alcune comunità infra-urbane – nel caso italiano i Comuni capoluogo – finiscono per monopolizzare le leve dell'azione pubblica locale, con la conseguenza che le grandi politiche di sviluppo urbano, dall'urbanistica alla mobilità, vengono concepite e realizzate non tanto per rispondere fedelmente ai bisogni dell'intera comunità urbana, la *civitas*, ma soprattutto a beneficio delle componenti economicamente e politicamente più forti.

Il consolidamento dell'azione locale può essere letto come un tentativo di distribuire il potere politico-amministrativo all'interno della comunità urbana in maniera più equilibrata e, quindi, anche più giusta, così da rinvigorire l'autonomia delle comunità infra-urbane più fragili, altrimenti costrette ad accettare passivamente priorità e decisioni altrui. Questa prospettiva è colta efficacemente dal concetto di *périmètre de solidarité* sul quale è fondata l'intercomunalità francese. Con l'adesione a una forma associativa, le comunità locali

<sup>76</sup> Linea condivisa da G. MOBILIO, *Le città metropolitane*, cit., p. 477.

<sup>77</sup> Per riprendere l'espressione di E. ROTELLI, *Contro il non governo dell'area metropolitana*, in *Regione e governo locale*, 3, 1983, pp. 4-18.

che trovano nella *commune* la propria proiezione istituzionale sono portate a condividere tra loro l'esercizio dell'azione locale, all'interno di una nuova e più ampia dimensione territoriale e comunitaria. Le diseguaglianze interne al nuovo territorio comunitario urbano possono così essere governate: l'edificazione delle nuove strutture istituzionali intercomunali permette di realizzare delle politiche locali a beneficio della comunità urbana globalmente considerata.

In secondo luogo, il consolidamento dell'azione locale su scala urbana rappresenta un rimedio al fenomeno della fuga dal governo locale. Da tempo, infatti, la dottrina giuspubblicistica ha segnalato la riduzione del ruolo effettivo delle istituzioni locali nella gestione delle politiche pubbliche: soprattutto nei contesti urbani, si registra una crescente compartimentalizzazione dell'intervento pubblico, un fenomeno che comporta talvolta una centralizzazione delle competenze a favore del potere centrale o, comunque, un'attrazione da parte di altri soggetti istituzionali, pubblici (enti di settore) o privati (società partecipate)<sup>78</sup>.

Da questa prospettiva, il consolidamento dell'azione locale su scala urbana ha dimostrato di poter offrire un contributo alla promozione dell'autonomia delle comunità locali. Infatti, istituzioni locali come le *mayoral combined authorities*, gli EPCI-FP, e le Città metropolitane sono state capaci di riportare all'interno del perimetro del governo locale delle funzioni che, in precedenza, erano appannaggio di istituzioni pubbliche estranee al circuito politico-rappresentativo locale. Perciò, la riconduzione di funzioni, risorse e poteri all'interno del perimetro del governo locale corrisponde a un rafforzamento dell'autonomia delle comunità locali, anche quando le funzioni siano esercitate da istituzioni locali non riconducibili al modello tradizionale di ente territoriale. In altri termini, il consolidamento dell'azione locale su scala urbana dimostra di poter contribuire alla primazia del governo locale, ossia garantendo che le istituzioni espressione delle comunità locali siano la «sede principale di determinazione dell'indi-

<sup>78</sup> Come sostenuto da M. CAMMELLI, *Governo delle città: profili istituzionali*, in *Le grandi città italiane. Società e territori da ricomporre*, a cura di G. Dematteis, Venezia, Marsilio, 2011, pp. 335-378, per il quale le aree urbane sono contraddistinte dalla presenza di «dinamiche scompositive in termini di città plurima, sia in orizzontale (città di città) che verticale (governi di settore), con la conseguenza (inevitabile?) che il frazionamento/evanescenza della polis porta a una corrispondente tensione, al limite della dissolvenza, della civitas».

rizzo della politica territoriale e dell'amministrazione sociale riguardanti la collettività interessata, sia in quello di punto di riferimento e di snodo di un (proprio) sistema»<sup>79</sup>.

4. *Cosa ci insegna l'esperienza comparata?* – Arrivati al termine del percorso, è necessario ritornare brevemente sulla domanda di ricerca iniziale, per cercare di offrire al lettore qualche risposta. In apertura, ci siamo domandati se effettivamente esista, oggi, un governo locale delle aree urbane in Italia ovvero, invertendo la prospettiva, se le comunità territoriali urbane italiane trovino oggi nel sistema delle autonomie territoriali una proiezione istituzionale adeguata.

Se optiamo per una risposta secca, che guarda soltanto allo stato dell'arte, questa non può che essere negativa. Una volta collocato in un contesto più ampio, il processo di adeguamento dell'ordinamento locale italiano al fenomeno urbano palesa diverse debolezze e contraddizioni, soprattutto se confrontato con le esperienze di Francia e Inghilterra, capaci di produrre ben altri risultati. Sotto questo aspetto, la comparazione si è rivelata proficua, perché ha permesso non soltanto di evidenziare le criticità delle soluzioni concretamente approntate per affrontare la questione urbana, ma soprattutto di fare luce su quanto non è stato fatto e su quanto resta ancora da fare in Italia.

In primo luogo, l'adeguamento dell'ordinamento locale al fenomeno urbano è stato quantitativamente insufficiente. In un Paese come l'Italia, che ospita una fitta rete di aree urbane medio-piccole – le cosiddette città medie – e ben poche metropoli di rango europeo, *status* che può essere riconosciuto soltanto a Milano, la scelta del legislatore statale di intervenire su un elenco limitato e chiuso di territori è assai contraddittoria. Di fianco alle dieci aree metropolitane, esistono oggi in Italia molteplici e variegate comunità territoriali urbane prive di un adeguato riconoscimento giuridico-istituzionale. Peraltro, l'approccio italiano è in controtendenza rispetto alle esperienze europee. Come dimostrano le vicende di Francia e Inghilterra, infatti, il fenomeno urbano impone una rivisitazione complessiva del sistema di governo locale, aperta alla molteplicità della morfologia urbana, dalle aree di media e piccola taglia alle regioni policentriche.

<sup>79</sup> Così G.C. DE MARTIN, *Enti pubblici territoriali* (voce), in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Torino, 1991.

In secondo luogo, l'analisi restituisce una seconda criticità: anche dove l'adeguamento dell'ordinamento locale è effettivamente avvenuto, come nei territori dove sono state istituite le Città metropolitane, i risultati ottenuti sono qualitativamente modesti. Se osservati attraverso le lenti della comparazione, infatti, i processi di riforma fino a ora portati a termine in Italia appaiono come una prima scalfittura della questione urbana, piuttosto che un serio tentativo di risoluzione.

Questa lettura trova un immediato riscontro con riguardo all'adeguamento della geografia amministrativa locale, un processo che ha prodotto dei risultati pressoché impercettibili. La delimitazione delle aree metropolitane ha coinciso, per ora, con una mera ridenominazione delle ormai obsolete circoscrizioni provinciali. Soltanto l'associazionismo intercomunale lascia intravedere, in qualche territorio, i primi segni di una nuova geografia amministrativa locale, più in armonia con la realtà urbana. Tuttavia, la diffusione puntiforme delle forme associative urbane non riesce a contribuire in misura determinante all'adattamento dell'ordinamento italiano.

L'adeguamento dell'assetto istituzionale offre, invece, dei segnali più incoraggianti: il consolidamento dell'azione locale risulta oggi in corso, anche in Italia. Il quadro rimane comunque contraddistinto da tinte contrastanti, in quanto i processi di innovazione istituzionale si concentrano, in maniera tutt'altro che omogenea, in alcune aree circoscritte del Paese. Soltanto in qualche caso, coincidente con alcune Città metropolitane e con le unioni di Comuni più virtuose, le istituzioni locali hanno dimostrato la ferma volontà, nonché la capacità politico-amministrativa, di governare effettivamente i fenomeni urbani.

Tanto resta ancora da fare. Se confrontate con le istituzioni francesi e inglesi di ultima generazione, come le *métropoles* e le *mayoral combined authorities*, le istituzioni locali italiane preposte al governo delle aree urbane faticano a raggiungere la medesima rilevanza nelle dinamiche politico-amministrative. Strette da un lato tra i Comuni capoluogo che non vogliono rinunciare alla propria egemonia sul territorio circostante e, dall'altro lato, tra il tiepido interesse delle Regioni e dello Stato a un riassetto istituzionale più profondo, le Città metropolitane e le forme associative faticano a vestire i panni di istituzione baricentro delle rispettive aree urbane.

\* \* \*

Se, invece, consideriamo la domanda di ricerca iniziale come uno stimolo per una riflessione più ampia, che va oltre una mera ricognizione dello stato dell'arte, è possibile formulare un giudizio più sfumato.

La comparazione ci permette di individuare qualche segnale positivo nell'esperienza italiana a patto che, tuttavia, si guardi alle esperienze straniere non come a una fabbrica di modelli preconfezionati da trapiantare, quanto piuttosto come a una guida per comprendere le tendenze di fondo comuni a tutti gli ordinamenti nazionali interessati dalla questione urbana. Soltanto partendo da questo presupposto, infatti, la comparazione si dimostra fruttuosa.

Le vicende di Francia e Inghilterra offrono al lettore italiano una lezione fondamentale, perché dimostrano che la questione urbana non è in realtà risolvibile, quantomeno non nei termini solitamente intesi. Risolvere la questione urbana significa impegnarsi in un incessabile adattamento delle diverse componenti del governo locale, attraverso la sperimentazione continua di interventi e successivi aggiustamenti. In altri termini, nessuna soluzione istituzionale, per quanto ben congegnata, è capace di sciogliere una volta per tutte i nodi che affliggono il governo locale nelle aree a maggiore urbanizzazione. Per arrivare a governare effettivamente le aree urbane, insomma, occorre fare della risoluzione della questione urbana una delle fonti primarie delle innovazioni giuridiche e istituzionali dell'ordinamento locale.

Questa lettura ha rilevanti implicazioni per la situazione italiana: se, oggi, le aree urbane italiane in larga parte rimangono non governate, questo non significa che esse siano necessariamente ingovernabili. Sepur abbia accumulato un certo ritardo, l'Italia può senz'altro accelerare il suo percorso di adeguamento del sistema locale al fenomeno urbano.

Per raggiungere questo obiettivo, il diritto può offrire un valido contributo a patto, però, di un cambio d'approccio: occorre accettare l'ineludibile complessità delle aree urbane, rifuggendo da schemi e da modelli istituzionali eccessivamente rigidi. L'analisi comparata dimostra che non esiste una soluzione alla questione urbana ma che, a seconda dei singoli territori, l'adattamento del governo locale è realizzato da un intreccio di strumenti giuridici eterogenei, suscettibili di evolvere con il passare del tempo. In breve, l'idea che esista una soluzione ottimale per la questione urbana è soppiantata dall'accettazione dell'esistenza di un catalogo di possibili soluzioni che, una volta sperimentate nei singoli territori, possono contribuire all'adattamento del governo locale al fenomeno urbano.





## Conclusione

Nel mondo contemporaneo, le aree urbane rappresentano un ambito di intervento cruciale per i poteri pubblici, come dimostra lo sviluppo delle politiche urbane a livello nazionale ed europeo. La centralità dei territori urbani ha dirette conseguenze sul diritto delle autonomie locali: la *questione urbana*, intesa come l'esigenza di adeguare le strutture e il funzionamento del governo locale ai mutamenti sociali indotti dall'urbanizzazione, è oggi più rilevante che mai.

L'Italia non sfugge a questo stato di cose. Nonostante l'istituzione delle Città metropolitane sia avvenuta solamente nel 2014, la ricerca ha dimostrato come la questione urbana sia rimasta per larghi tratti insoluta. Da un lato, la legge n. 56/2014 ha raggiunto gli obiettivi prefissati soltanto in misura parziale, in quanto le specificità delle Città metropolitane faticano ancora oggi a materializzarsi. Dall'altro lato, essendosi concentrata su un numero ristretto di territori, la riforma del 2014 non ha introdotto alcuna innovazione con riguardo alle altre morfologie urbane presenti in Italia, come per esempio le aree urbane di media e piccola taglia, le cosiddette città medie.

Date queste premesse, questa ricerca ha offerto una rilettura della questione urbana italiana capace di andare oltre un'analisi limitata allo stato di attuazione della Città metropolitana, arrivando ad abbracciare le molteplici manifestazioni dell'adeguamento del governo locale al fenomeno urbano. La creazione di un ente territoriale a ordinamento speciale non è l'unica opzione sul campo: associazionismo intercomunale e fusioni, decentramento comunale e Province sono tutti interessati dalla risoluzione della questione urbana.

Un'indagine di questo tipo ha richiesto un allargamento del campo d'osservazione, che è stato assicurato da una comparazione in prospettiva diacronica tra Italia, Francia e Inghilterra. La collocazione delle vicende italiane in un contesto più ampio ha permesso non soltanto di analizzare in chiave critica le innovazioni giuridico-istituzionali effettivamente adottate in Italia, ma soprattutto di individua-

re, in negativo, le omissioni del legislatore italiano nella risoluzione della questione urbana.

Francia e Inghilterra hanno seguito due strade opposte per affrontare la questione urbana.

Dallo studio dell'evoluzione dell'ordinamento locale francese è emerso che l'associazionismo intercomunale abbia nettamente rappresentato la principale soluzione. Sul presupposto che l'intelaiatura fondamentale dell'amministrazione locale formata dai circa 35 mila Comuni fosse intoccabile, il legislatore francese ha promosso un graduale ma costante rafforzamento degli enti di cooperazione intercomunali (EPCI-FP) che, oggi, assicurano una forte integrazione dell'azione comunale, in particolar modo nelle aree urbane. Questo non esclude, tuttavia, che anche altri istituti abbiano interpretato una parte nel processo di adeguamento dell'ordinamento locale al fenomeno urbano. Le fusioni di Comuni hanno permesso, in qualche caso, di costruire delle ancor più solide strutture di governo per i territori urbani, così come il decentramento comunale ha inteso affrontare il problema dell'affievolimento della prossimità tra cittadini e istituzioni locali nei contesti a maggiore urbanizzazione. Infine, il caso di Parigi dimostra come l'ordinamento francese sia rimasto aperto a soluzioni alternative per la risoluzione della questione urbana. Nella capitale, infatti, si è assistito alla sperimentazione di un riassetto territoriale che ha coinvolto i Dipartimenti e il Comune di Parigi, mentre residuale è stato il ricorso alla cooperazione intercomunale.

In Inghilterra, invece, l'esigenza di governare le aree urbane ha imposto una riarticolazione della struttura fondamentale dell'ordinamento locale. Il Local Government Act 1972 ha determinato un complessivo riallineamento delle istituzioni locali allo sviluppo urbano, realizzato attraverso una drastica riduzione del numero complessivo degli enti. A seguito della riforma, infatti, le istituzioni locali ricomprendevano al proprio interno l'interezza degli insediamenti urbani, assicurando un'integrazione dell'azione locale all'interno delle aree urbane. Così come in Francia, anche in Inghilterra la risoluzione della questione urbana ha comportato la sperimentazione di differenti soluzioni istituzionali, tra loro complementari. Per un verso, l'esigenza di garantire la prossimità tra comunità e istituzioni ha giustificato, in un primo momento, la conservazione dei *parish councils*, tra le più antiche autorità locali inglesi, nonché, negli anni più recenti, un loro rilancio, in particolare nei territori urbani. Per

un altro verso, nell'ultimo decennio anche l'Inghilterra ha sperimentato la via dell'associazionismo locale per rispondere alle domande dei territori urbani: l'avvento delle *mayoral combined authorities* ha messo in discussione l'idea che la risoluzione urbana debba passare necessariamente per un riassetto dell'architettura fondamentale dei poteri locali. Infine, Londra ha rappresentato a lungo un terreno di sperimentazione per la risoluzione della questione urbana, rappresentando un prototipo per le altre aree urbane inglesi.

Lo studio delle vicende di Francia e Inghilterra ha offerto gli strumenti necessari per rileggere la risposta italiana alla questione urbana. In primo luogo, l'analisi ha permesso di illustrare le criticità che contraddistinguono le Città metropolitane a quasi otto anni dalla loro creazione. Molte delle aspettative riposte inizialmente nella capacità dei nuovi enti di trasformare il governo locale delle aree a più forte urbanizzazione sono state per larga misura tradite. Nonostante qualche circoscritta eccezione, le Città metropolitane sono oggi incapaci di far presa sui fenomeni urbani, non essendo riuscite a sviluppare uno statuto istituzionale autenticamente calibrato sulle specificità del loro territorio. In secondo luogo, la ricerca condotta ha messo in luce il risibile contributo di altri processi di innovazione istituzionale, dall'associazionismo alle fusioni, passando dai mutamenti dell'istituzione provinciale, alla risoluzione della questione urbana. A differenza di Francia e Inghilterra, in Italia l'adattamento alla questione urbana ha visto soltanto in misura limitata il ricorso a una pluralità di strumenti complementari. Nonostante qualche esempio virtuoso ma circoscritto dimostri il contrario, istituti come le unioni e le fusioni di Comuni non sono stati finora in grado di affiancare le Città metropolitane per offrire una risposta alla questione urbana.

Da un punto di vista giuridico sono due gli elementi del governo locale a essere stati maggiormente esposti all'influenza del fenomeno urbano: la geografia amministrativa e l'architettura istituzionale.

Con riguardo alla geografia amministrativa sono state registrate alcune tendenze comuni a Francia, Inghilterra e Italia. Pur in presenza di specificità legate ai singoli contesti nazionali, l'analisi svolta ha accertato un'evoluzione del concetto di territorio delle istituzioni locali, sempre più influenzato da nozioni e definizioni di matrice *extra-giuridica*. La prevalenza di una concezione scientifica del territorio locale ha delle implicazioni rilevanti sulla disciplina dei confini amministrativi locali. In particolare nei territori urbani, infatti, le

circoscrizioni amministrative locali sono sempre più caratterizzate da complementarità, flessibilità e porosità. Inoltre, anche i procedimenti di variazione territoriale risentono dell'ascesa delle concezioni scientifiche del territorio locale, come dimostra la crescente rilevanza degli atti di pianificazione e programmazione statale e regionale nel determinare in concreto l'evoluzione del *découpage* amministrativo locale.

Anche con riguardo all'architettura amministrativa si registra una convergenza delle traiettorie evolutive dei tre Paesi analizzati. In primo luogo, è comune l'affermazione di istituzioni locali chiamate ad agire quale baricentro unitario per la comunità locale urbana globalmente considerata (*civitas*). In secondo luogo, anche nei contesti contraddistinti dalla presenza di istituzioni urbane a carattere unitario si registra la perdurante rilevanza delle istituzioni locali di prossimità, chiamate a dar voce alle diverse comunità locali infra-urbane dalle quali la *civitas* è composta. Da una prospettiva dinamica emerge, infine, che il consolidamento dell'azione locale tenda a raggiungere un punto di equilibrio tra l'integrazione e il coordinamento degli interessi delle varie istituzioni presenti sul territorio urbano, differenziato a seconda del territorio preso di volta in volta in considerazione.

Nonostante Francia, Inghilterra e Italia abbiano disegnato delle traiettorie sostanzialmente convergenti, la questione urbana è stata affrontata nei tre Paesi attraverso degli strumenti che, sul piano giuridico-formale, sono fortemente eterogenei. Se in Inghilterra e Italia a prevalere è un approccio comunemente definito strutturale, perché incide sull'articolazione di base del sistema locale, in Francia è avvenuto l'opposto, con la prevalenza di soluzioni a carattere funzionale, che completano l'assetto strutturale senza però deformato.

Tuttavia, questa lettura non regge all'analisi comparativa svolta. La contrapposizione tra soluzioni strutturali e funzionali non arriva a fotografare in profondità i processi istituzionali che danno forma alla questione urbana. Alla prova dei fatti, il consolidamento dell'azione locale all'interno dei territori urbani ha dimostrato di essere per ampi tratti indifferente rispetto alla qualificazione giuridico-formale degli strumenti di volta in volta adoperati. In concreto, la comparazione ha dimostrato che le soluzioni funzionali sono in grado, in numerosi casi, di produrre un consolidamento dell'azione locale ben più intenso rispetto alle soluzioni strutturali.

Questa lettura trova riscontro nella dottrina che, soprattutto in Francia e in Italia, da tempo si interroga circa la persistente validità di alcune categorie giuridiche che informano il diritto delle autonomie territoriali. Di fronte alle istituzioni locali sorte per rispondere alla questione urbana, come gli enti intercomunali francesi e le Città metropolitane italiane, la validità di nozioni come *collectivité territoriale* ed ente territoriale appare in crisi. Sul punto, la dottrina si è divisa tra chi cerca di contenere le deviazioni rispetto al modello tradizionale di governo locale, denunciandone l'illegittimità costituzionale, e chi invece propone una rivisitazione delle categorie giuridiche per adeguarle al mutato contesto istituzionale.

In questo lavoro è stato proposto un approccio differente. Piuttosto che partire dalle categorie giuridiche per cercare di costringere al loro interno una realtà istituzionale in fermento, appare più fruttuoso accettare l'ineludibile complessità giuridica che il governo locale ha assunto nei territori urbani. Alla scienza giuridica rimane il compito fondamentale di vigilare affinché l'autonomia e la democrazia locali – i valori fondanti del diritto delle autonomie territoriali – continuino a essere i muri portanti del governo locale, anche quando questo assume dei connotati giuridici inediti.

Questo approccio permette di apprezzare il contributo dell'adattamento al fenomeno urbano alla promozione dell'autonomia e della democrazia locali. Infatti, il consolidamento dell'azione locale su scala urbana offre un contrappeso all'egemonia delle parti più ricche e influenti delle comunità urbane, nel caso italiano le aree centrali dei Comuni capoluogo, e allo stesso tempo attenua la fuga dal governo locale, riportando all'interno del perimetro delle istituzioni inserite all'interno del circuito politico-rappresentativo.

Questo lavoro si è aperto con una domanda all'apparenza semplice: allo stato attuale, nell'ordinamento italiano esiste effettivamente un governo locale delle aree urbane? Arrivati alla conclusione, occorre ora formulare una risposta.

Alla luce dell'analisi svolta, il giudizio non può che essere negativo se si prende in considerazione lo stato dell'arte: nonostante la creazione delle Città metropolitane, il governo locale delle aree urbane in Italia fatica ancora a materializzarsi. Ciò non significa, tuttavia, che nell'ordinamento locale italiano non vi sia il potenziale per arrivare, nel prossimo futuro, a una risoluzione della questione urbana.



## Bibliografia

- AA.Vv., *Mélanges offerts à Paul Couzinet*, Toulouse, Presses Universitaires de Toulouse, 1974
- AA.Vv., *Legge generale sull'amministrazione locale*, Padova, CEDAM, 1977
- AA.Vv., *Scritti in onore di Massimo Severo Giannini*, III, Milano, Giuffré, 1988
- AA.Vv., *Istituzioni e nuovi modelli di governo urbano*, Milano, Franco Angeli, 1989
- AA.Vv., *Le aree metropolitane in Europa*, Bologna, Il Mulino, 1994
- AA.Vv., *Le città metropolitane. Incontri di diritto amministrativo Italia-Spagna*, Bologna, Il Mulino, 1994
- AA.Vv., *Le autonomie in cammino. Scritti dedicati a Gian Candido De Martin*, Padova, CEDAM, 2012
- AA.Vv., *Scritti in onore di Giuseppe Palma*, Torino, Giappichelli, 2012
- AA.Vv., *Studi in onore di Antonio d'Atena*, Milano, Giuffré, 2015
- AIMO P., *Amministrazioni locali e grandi città in Italia: uniformità dell'ordinamento e dimensione territoriale*, in *Storia Amministrazione Costituzione. Annale dell'ISAP*, XV, 2007, pp. 127-139
- AIMO P., *Stato e poteri locali in Italia. Dal 1848 a oggi*, Roma, Carocci, 2010
- ALDER J., *Constitutional and Administrative Law*, London, Palgrave Macmillan, 2015<sup>10</sup>
- ANCI-IFEL, *L'Italia delle città medie*, Quaderni di analisi ANCI-IFEL, 4, 2013
- ANDREOTTI A. (a cura di), *Governare Milano nel nuovo millennio*, Bologna, Il Mulino, 2019
- AQUARONE A., *Grandi città e aree metropolitane in Italia. Problemi amministrativi e prospettive di riforma*, Bologna, Zanichelli, 1961
- ARENA G. e CORTESE F. (a cura di), *Il federalismo come metodo di governo. Le regole della democrazia deliberativa*, Padova, CEDAM, 2011
- ATKINSON H. e WILKS-HEEG S., *Local Government from Thatcher to Blair. The Politics of Creative Autonomy*, Cambridge, Polity Press, 2000
- ATRIPALDI V. (a cura di), *Il governo metropolitano. Aspetti di una politica delle istituzioni*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 1993

- AUBELLE V., *Panorama des communes nouvelles*, Association des maires de France et des présidents d'intercommunalité, 2017
- AUBY J.-B., *Grand(s) Paris*, in *Droit administratif*, 2010
- AUBY J.-B., *Droit de la ville*, Paris, LexisNexis, 2016<sup>2</sup>
- AUBY J.-B., *La città, nuova frontiera del diritto amministrativo?*, in *Rivista giuridica di urbanistica*, 1, 2019, pp. 14-28
- BAILEY S.H., *Cross on Local Government Law*, London, Sweet & Maxwell, 2015
- BAILEY S.H. e ELLIOTT M., *Taking Local Government Seriously: Democracy, Autonomy and the Constitution*, in *The Cambridge Law Journal*, LXVIII, 2, 2009, pp. 436-472
- BALBONI E., *Ascesa e caduta delle autorità metropolitane come soggetti politici autonomi ed integrazione verticale centro-periferia delle funzioni locali in Inghilterra*, in *Quaderni regionali*, 1988, pp. 169 ss.
- BALDI B., CAPANO G., LIZZI R. e NATALI D., "Government" e "governance" per le politiche locali e metropolitane, in *Amministrare*, 2, 2009, pp. 299-338
- BALDUCCI A., FEDELI V. e CURCI F. (a cura di), *Oltre la metropoli. L'urbanizzazione regionale in Italia*, Milano, Guerini e Associati, 2017
- BALDUZZI G. e SERVETTI D., *Percorsi deliberativi e democrazia locale: il laboratorio novarese*, in *Amministrare*, 2, 2014, pp. 305-339
- BALDUZZI R., *Le autonomie locali dopo la revisione costituzionale del Titolo V*, in *Quaderni regionali*, 1, 2003, pp. 63-88
- BARBERO A. e FRUGONI C., *Dizionario del Medioevo*, Roma-Bari, Laterza, 1999<sup>2</sup>
- BARNETT H., *Constitutional and Administrative Law*, London, Cavendish Publishing, 2002<sup>4</sup>
- BASSANINI F., *Sulla riforma delle istituzioni locali e sulla legittimità costituzionale della elezione in secondo grado degli organi delle nuove Province*, in *Astrid Rassegna*, 19, 2013
- BASSANINI F. e CASTELLI L. (a cura di), *Semplificare l'Italia. Stato, Regioni, Enti locali*, Firenze, Passigli, 2008
- BASSANINI F., CERNIGLIA F., QUADRIO CURZIO A. e VANDELLI L. (a cura di), *Territori e autonomie. Un'analisi economico-giuridica*, Bologna, Il Mulino, 2016
- BELLIGNI S., *Miss Governance, I presume*, in *Meridiana. Rivista di storia e scienze sociali*, 2004, pp. 181-209
- BERNARD P., *Le grand tournant des communes de France. Des communautés nouvelles à l'épreuve de l'équipement*, Paris, A. Colin, 1969
- BERTI G. e DE MARTIN G.C. (a cura di), *Le autonomie territoriali: dalla riforma amministrativa alla riforma costituzionale*, Giuffrè, Milano, 2001
- BIDEAU G., *Les communes nouvelles françaises (2010-2019): une réforme territoriale silencieuse*, in *Annales de géographie*, 2019, pp. 57-85



- BIFULCO R., CELOTTO A. e OLIVETTI M. (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino, UTET giuridica, 2006
- BILANCIA P. (a cura di), *Modelli innovativi di governance territoriale. Profili teorici e applicativi*, Milano, Giuffrè, 2011
- BLONDEAU G., *Les problèmes d'ordre administratif posés par les très grandes agglomérations*, in *La revue administrative*, 1951, pp. 133-137
- BOBBIO L., *I governi locali nelle democrazie contemporanee*, Roma-Bari, Laterza, 2002
- BOGDANOR V., *Devolution in the United Kingdom*, Oxford, Oxford University Press, 2001
- BOGGERO G., *Constitutional Principles of Local Self-Government in Europe*, Leiden-Boston, Brill, 2018
- BON P., *Les nouvelles relations entre Paris et l'État en matière de police*, in *RFDA*, 2017, p. 628 ss.
- BONETTI T., *Il trasporto pubblico locale nel prisma della mobilità sostenibile*, in *Diritto amministrativo*, 3, 2020, pp. 563-590
- BOULAY F. e DEGRON R., *Les périmètres de l'intercommunalité: entre simplicité juridique et cohérence administrative*, in *AJDA*, 2009, p. 2044 ss.
- BOURJOL M., *Les districts urbains*, Paris, Berger-Levrault, 1963
- BRANCA G. e PIZZORUSSO A. (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, I, Bologna, Zanichelli, 1975
- BRENNER N., *New Urban Spaces. Urban Theory and the Scale Question*, Oxford, Oxford University Press, 2019
- BRIDGE G. e WATSON S. (a cura di), *The New Blackwell Companion to the City*, Chichester (UK), Wiley Blackwell, 2012
- BRISSON J.-F., *Décentralisation et contractualisation*, in *AJDA*, 2019, p. 2435 ss.
- BRISSON J.-F., *Le bloc communal: recoller les morceaux et préserver l'essentiel*, in *RFDA*, 2020, p. 214 ss.
- BROUANT J.-P., *Ville et cohésion urbaine. La continuité dans le changement, c'est maintenant !*, in *AJDA*, 2014, p. 973 ss.
- BROWN J., TRAVERS T. e BROWN R. (a cura di), *London's Mayor at 20. Governing a Global City in the 21st Century*, London, Biteback Publishing, 2020
- CAIA G., *I nuovi enti locali di area vasta*, in *Libro dell'anno del Diritto 2016*, Roma, Treccani, 2016, pp. 193-199
- CAILLOSSE J., *La ville, le droit et la redistribution des territoires administratifs*, in *Politiques et management public*, XIII, 3, 1995, pp. 83-119
- CALAFATI A., *Economia in cerca di città. La questione urbana in Italia*, Roma, Donzelli, 2009
- CALS S., *De la simplification des structures intercommunales: entre échecs et espoirs*, in *RFDA*, 2004, p. 31 ss.

- CAMMELLI M., *Amministrazione (e interpreti) davanti al nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni*, 6, 2001, pp. 1273-1304
- CARAVITA B., SALERNO G.M., FABRIZZI F., CALZOLAIO S. e GRANDI F., “*Mappe d’Italia*”: dove va la riorganizzazione territoriale? Prime osservazioni sul problema dello zoning amministrativo, in *federalismi.it*, 8, 2018
- CARAVITA B., FABRIZZI F. e STERPA A., *Lineamenti di diritto costituzionale delle regioni e degli enti locali*, Torino, Giappichelli, 2019<sup>3</sup>
- CARBONELL PORRAS E. e PIPERATA G. (a cura di), *Il governo locale tra sostenibilità e razionalizzazione: la riforma dei poteri locali in Spagna e Italia*, Napoli, Editoriale scientifica, 2019
- CARETTI P., *Sui rilievi di incostituzionalità dell’introduzione di meccanismi di elezione indiretta negli organi di governo locale*, in *Astrid Rassegna*, 19, 2013
- CARLES J., GUIGNARD D. e REGOURD S. (a cura di), *La décentralisation 30 ans après*, Toulouse, Presses de l’Université Toulouse 1 Capitole, 2013,
- CARLONI E., *La crisi coronavirus come problema di geografia amministrativa*, in *La Costituzione.info*, 12 maggio 2020
- CARLONI E. e CORTESE F., *Diritto delle autonomie locali*, Padova, CEDAM, 2020
- CARRER M. e ROSSI S., *Le città metropolitane in Europa*, Roma, ANCI-IFEL, 2014
- CARROZZA P., *Le province della post-modernità: la città territoriale*, in *federalismi.it*, 3, 2018
- CASSESE S., *Tendenze dei poteri locali in Italia*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1, 1974, pp. 283-318
- CASSESE S., *Centro e periferia in Italia. I grandi tornanti della loro storia*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2, 1986, pp. 594-612
- CATTANEO S., *Città* (voce), in *Enciclopedia del diritto*, VII, Milano, 1960
- CAVALLO PERIN R., *L’ordinamento giuridico delle città*, in *Munus*, 2, 2019, pp. 365-383
- CECCHETTI M., *Sui più evidenti profili di possibile illegittimità costituzionale del d.d.l. as n. 1212 (Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni)*, in *federalismi.it*, 3, 2014
- CENTRE FOR CITIES, *Levelling up local government in England*, 2020
- CHABROT C. (a cura di), *La Métropole de Lyon. De la singularité à la modélisation?*, Paris, L’Harmattan, 2019
- CHANDLER J.A., *Explaining local government. Local government in Britain since 1800*, Manchester, Manchester University Press, 2007
- CHAUVEL J., *La question du Grand Paris (2001-2012)*, Thèse de doctorat en science politique, Université Panthéon-Assas, 10 dicembre 2015
- CHESSA O., *La forma di governo provinciale nel ddl 1542: profili d’incostituzionalità e possibili rimedi*, in *federalismi.it*, 25, 2013

- COCCHIANELLA D. e PELLICANÒ D., *Bologna: il processo di costituzione della città metropolitana*, in *Il nuovo governo locale*, 1, 1997, pp. 148-156
- COLARD D., *Une structure supra-communale pour les grandes villes: les communautés urbaines*, in *AJDA*, 1967, p. 449 ss.
- COMBEAU P., *Intercommunalité, communes nouvelles et libre administration des collectivités territoriales*, in *AJDA*, 2017, p. 350 ss.
- COMITÉ POUR LA RÉFORME DES COLLECTIVITÉS LOCALES, *Il est temps de décider*, 2009
- COPUS C., ROBERTS M. e WALL R., *Local Government in England. Centralisation, Autonomy and Control*, London, Palgrave Macmillan, 2017
- CORTESE F., *Le infrastrutture per le città*, in *Munus*, 1, 2014, pp. 69-92
- CORTESE F., *Dentro il nuovo diritto delle città*, in *Munus*, 2, 2016, pp. V-XI
- CORTESE F., *La burocrazia incolpevole. Gli intrecci di competenze tra Stato, Regioni ed enti locali*, in *Analisi Giuridica dell'Economia*, 1, 2020, pp. 99-116
- COSTA P., *Storia e storicità della provincia. Alcuni spunti istituzionali e costituzionali per una lettura dell'attuale fase di riforma*, in *Amministrazione in cammino*, 23 maggio 2014
- COUR DES COMPTES, *L'intercommunalité en France*, 2005
- COUR DES COMPTES, *La mise en place des métropoles: un premier bilan peu convaincant*, 2020
- DALLIER P., *Le Grand Paris: un vrai projet pour un enjeu capital. Rapport d'information fait au nom de l'observatoire de la décentralisation*, Sénat, aprile 2008
- DAVIS H., *Reviewing the review*, in *Local Government Studies*, XXIII, 1997, pp. 5-17
- DEAS I., *The search for territorial fixes in subnational governance: City-regions and the disputed emergence of post-political consensus in Manchester, England*, in *Urban studies*, 2014, p. 2285 ss.
- DEAS I. e PUGALIS L., *Regionalism in the UK: recent trajectories and future prospects*, Association of European Regions, 2014
- DE BUJADOUX J.-F., *Les réformes territoriales*, Paris, Presses universitaires de France, 2015
- DE DONNO M., *La cooperazione intercomunale in Francia: appunti e spunti per le Unioni di Comuni italiane*, in *Istituzioni del Federalismo*, 2, 2017, pp. 523-546
- DE DONNO M. e TUBERTINI C., *Frammentazione comunale e contrasto allo spopolamento: la prospettiva italiana*, in *Istituzioni del Federalismo*, 2, 2020, pp. 297-321
- DEGOFFE M., *Commentaire de la loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale*, in *AJDA*, 1999, p. 911 ss.
- DEGOFFE M., *Les nouvelles intercommunalités*, in *RFDA*, 2016, p. 481 ss.

- DEL FABBRO M., *La questione metropolitana nel lascito di Guido Martinotti*, in *Amministrare*, 1, 2018, pp. 117-128
- DEL FABBRO M., *Representing the Milan metropolitan region from a public policy perspective*, in *Area*, 2020, pp. 126-135
- DE MARTIN G.C., *Comunità montane* (voce), in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Torino, 1989
- DE MARTIN G.C., *Enti pubblici territoriali* (voce), in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Torino, 1991
- DE MARTIN G.C. (a cura di), *L'intercomunalità in Italia e in Europa*, Padova, CEDAM, 2014
- DE MARTIN G.C., *Il disegno autonomistico disatteso tra contraddizioni e nuovi scenari problematici*, in *Istituzioni del Federalismo*, 1, 2014, pp. 21-45
- DE MARTIN G.C., *A voler prendere sul serio i principi costituzionali sulle autonomie territoriali*, in *Rivista AIC*, 3, 2019, pp. 337-359
- DE MARTIN G.C. e MERLONI F. (a cura di), *Per autonomie responsabili. Proposte per l'Italia e per l'Europa*, Roma, LUISS University Press, 2017
- DEMATTEIS G. (a cura di), *Le grandi città italiane. Società e territori da ricomporre*, Venezia, Marsilio, 2011
- DE MONTECLER M.-C., *Vers la commune-communauté ?*, in *AJDA*, 2018, p. 2422 ss.
- DEPARTMENT OF COMMUNITIES AND LOCAL GOVERNMENT, *Strong and Prosperous Communities. The Local Government White Paper*, 2006
- DIJKSTRA L., POELMAN H. e VENERI P., *The EU-OECD definition of a functional urban area*, OECD Regional Development Working Papers, 11, 2019
- DIJKSTRA L. e POELMAN H., *Cities in Europe. The new OECD-EU definition*, European Commission, Regional and Urban Policy, 2012
- DI LASCIO F., *Lo Statuto della Città metropolitana di Roma Capitale*, in *Istituzioni del Federalismo*, n.s., 2014, pp. 169-187
- DI MARIA R., NAPOLI C. e PERTICI A., *Diritto delle autonomie locali*, Torino, Giappichelli, 2019
- DONATI D., *Frammenti di un dialogo mai interrotto. Città metropolitane e nuove dimensioni dell'autonomia locale nelle conversazioni con Luciano Vandelli*, in *Istituzioni del Federalismo*, n.s., 2019, pp. 95-114
- DONIER V., *Les clairs-obscurs de la nouvelle répartition des compétences*, in *AJDA*, 2011, p. 92 ss.
- DOUENCE J.-C., *Les métropoles*, in *RFDA*, 2011, p. 258 ss.
- DRAGO R., *L'administration de Paris et de sa région*, in *AJDA*, 1966, p. 324 ss.
- DURU E., *État des lieux de la coopération intercommunale, quinze ans après la loi ATR*, in *AJDA*, 2007, p. 1852 ss.

- ELLIOTT M., VARUHAS J.N.E. e WILSON STARK S. (a cura di), *The Unity of Public Law? Doctrinal, Theoretical and Comparative Perspectives*, Oxford, Hart Publishing, 2018
- ELLIOTT M. e THOMAS R., *Public Law*, Oxford, Oxford University Press, 2020<sup>4</sup>
- EUROPEAN COMMISSION, *Cities of tomorrow. Challenges, visions, ways forward*, 2011
- EUROPEAN COMMISSION, *Guidelines for developing and implementing a sustainable urban mobility plan*, 2019<sup>2</sup>
- FABRIZZI F., *La Provincia. Analisi dell'ente locale più discusso*, Napoli, Jovene, 2012
- FABRIZZI F., *Roma capitale oggi e ieri: l'esperienza del Governatorato fascista*, in *ISSIRFA. Studi e interventi*, 2013
- FABRIZZI F. e STERPA A., *Città metropolitane. Aggiornamento* (voce), in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Torino, 2017
- FAURE B., *La banalisation du statut de métropole*, in *RFDA*, 2017, p. 637 ss.
- FAURE B., *Droit des collectivités territoriales*, Paris, Dalloz, 2018<sup>5</sup>
- FAURÉ B., *L'équilibre du développement du territoire à l'épreuve des métropoles*, in *Civitas Europa*, 2, 2019, pp. 79-87
- FAURE B., *Les communes: le retour*, in *AJDA*, 2020, p. 557 ss.
- FELDMAN D., *Oxford Principles of English Law. English Public Law*, Oxford, Oxford University Press, 2009
- FERRARI G.F. (a cura di), *Nuove Province e Città metropolitane. Atti del convegno dell'Associazione di Diritto pubblico comparato ed europeo. Milano, Dipartimento di studi giuridici dell'Università Bocconi, 15 aprile 2016*, Torino, Giappichelli, 2016
- FERRARI G.F. e GALEONE P. (a cura di), *Città a confronto: le istituzioni metropolitane nei paesi occidentali*, Bologna, Il Mulino, 2010
- FERREIRA N., *Départements et métropoles: les départements ne veulent pas disparaître...*, in *AJCT*, 2019, p. 318 ss.
- FILIPPINI R. e MAGLIERI A., *Il procedimento legislativo di fusione di Comuni nelle leggi regionali*, in *Istituzioni del Federalismo*, 2, 2015, pp. 313-329
- FONT I LLOVET T., *De la autonomía local al poder de las ciudades*, in *Istituzioni del Federalismo*, n.s., 2019, pp. 115-134
- FONT I LLOVET T. (a cura di), *Las reformas del estado. Coloquio internacional en homenaje al Professor Luciano Vandelli*, Madrid, Iustel, 2019
- FONTANA G., *Roma capitale* (voce), in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Torino, 2010
- FORTE P., *Il percorso costitutivo delle città metropolitane: nascita di un ente territoriale*, in *Istituzioni del Federalismo*, 2, 2014, pp. 333-359
- FREGOLENT L., PERULLI P. e VETTORETTO L., *Morfologie sociali dell'Italia urbana*, in *Rassegna italiana di sociologia*, 4, 2018, pp. 723-759

- FROSINI J.O., “Local Government” in *Inghilterra e Galles: esperienze e prospettive*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2, 2000, pp. 433-438
- FRUG G.E., *The city as a legal concept*, in *Harvard Law Review*, XCIII, 6, 1980, pp. 1057-1154
- GALDI M., *L’obbligatorietà di forme associative per gli enti locali fra tentativi di attuazione e ristabilimento dello status quo. Commento a Corte cost.*, 4 marzo 2019, n. 33, in *dirittifondamentali.it*, 1, 2019
- GAME C. e WILSON D., *Local government in the United Kingdom*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2011<sup>5</sup>
- GARDÈRE A., *La métropole de Lyon, un modèle difficilement transposable...*, in *JCP Adm*, 2019
- GARNER J.F. e HART W.O., *Hart’s introduction to the law of local government and administration*, London, Butterworths, 1973<sup>9</sup>
- GARTON GRIMWOOD G., *Neighbourhood Planning*, House of Commons, Briefing Paper, 05838, 12 ottobre 2018
- GASPARRI W. (a cura di), *L’associazionismo municipale. Esperienze nazionali e europee a confronto*, Torino, Giappichelli, 2017
- GASPARRI W. (a cura di), *Alla ricerca dei modelli di governo dell’area vasta*, Torino, Giappichelli, 2020
- GIANNINI M.S., *Lo Stato democratico repubblicano*, in *Bollettino di studi socialisti*, 7, 1946
- GIANNINI M.S., *Autonomia (teoria gen. e dir. pubbl.)* (voce), in *Enciclopedia del diritto*, IV, Milano, 1959
- GIANNINI M.S., *Il riassetto dei poteri locali*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2, 1971, pp. 451 ss.
- GIGLIONI F., *Le città come ordinamento giuridico*, in *Istituzioni del Federalismo*, 1, 2018, pp. 29-74
- GRAZI L. (a cura di), *Le città e l’Unione europea. La dimensione urbana tra percorsi storici e dinamiche di europeizzazione*, Bologna, Il Mulino, 2012
- HALLIDAY S., *The Great Stink of London. Sir Joseph Bazalgette and the Cleansing of the Victorian Metropolis*, Stroud (UK), Sutton Publishing, 1999
- HARRISON J., *Life after Regions? The Evolution of City-regionalism in England*, in *Regional Studies*, XLVI, 2012, pp. 1243-1259
- HAVARD L., *La métropole collectivité territoriale de Lyon: évolution ou révolution ?*, in *AJDA*, 2017, p. 510 ss.
- HIRSCHL R., *City, State: Constitutionalism and the Megacity*, Oxford, Oxford University Press, 2020
- HOURTICQ J., *Vie Départementale et Communale. La loi du 16 juillet 1971 sur les fusions et regroupements de communes*, in *La revue administrative*, 1971, pp. 686-690

- INFORMAL MEETING OF EU MINISTERS RESPONSIBLE FOR URBAN MATTERS, *Urban Agenda for the EU. Pact of Amsterdam*, 2016
- INSEE, *Les zonages d'étude de l'INSEE. Une histoire des zonages supracommunaux définis à des fins statistiques*, INSEE Méthodes, 129, 2015
- INSTITUT INTERNATIONAL DES SCIENCES ADMINISTRATIVES, *XIXe Congrès Internationale des Sciences Administratives. Berlin (Ouest) 1983. Actes*, Deventer, Kluwer, 1985
- INSTITUTE FOR GOVERNMENT, *Has Devolution Worked? The first 20 years*, 2019
- ISSIRFA, *Gli Enti Locali dopo la "Legge Delrio" e le leggi regionali di attuazione*, 2018
- ISTAT, *La nuova geografia dei sistemi locali*, Roma, 2015
- ISTAT, *Forme, livelli e dinamiche dell'urbanizzazione in Italia*, Roma, 2017
- ISTAT, *Struttura e dinamica delle unità amministrative territoriali italiane. Dall'unificazione del Regno al 2017*, Roma, 2018
- JANICOT L., *Les collectivités territoriales, une définition doctrinale menacée ?*, in *RFDA*, 2011, p. 227 ss.
- JANICOT L., *Les métropoles à statut particulier: le Grand Paris, Lyon et Aix-Marseille-Provence*, in *AJDA*, 2014, p. 613 ss.
- JANICOT L., *La ville de Paris, une nouvelle collectivité à statut particulier*, in *AJDA*, 2017, p. 1038 ss.
- JANICOT L., *Les départements: quel(s) avenir(s) ?*, in *AJDA*, 2019, p. 2417 ss.
- JEBEILI C., *L'intercommunalité à la recherche du territoire pertinent*, in *JCP Adm*, 2008, p. 2244 ss.
- JÉGOUZO Y., *La crise de la coopération intercommunale*, in *RFAP*, 1988
- JÉGOUZO Y., *Les communautés de communes et les communautés de villes: révolution, innovation ou redondance ?*, in *RFDA*, 1993, p. 3 ss.
- JÉGOUZO Y., *De la loi Chevènement à la loi de démocratie de proximité*, in *AJDA*, 2002, p. 281 ss.
- JÉGOUZO Y., *Heurs et malheurs du Grand Paris*, in *AJDA*, 2013, p. 1241 ss.
- JOHNSTON R.J. e PATTIE C.J., *Local Government in Local Governance: the 1994-95 Restructuring of Local Government in England*, in *International Journal of Urban and Regional Research*, XX, 1996, pp. 671-696
- JOHNSTON R.J., PATTIE C.J. e ROSSITER D.J., *The Organic or the Arithmetic: Independent Commissions and the Redrawing of the UK's Administrative Maps*, in *Regional Studies*, XXXI, 1997, pp. 337-349
- JONES A., *The Resurgence of Parish Council Powers in England*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2020
- KADA N., *L'intercommunalité sous les feux de la rampe*, in *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger*, 2015, p. 1187 ss.
- KADA N. (a cura di), *Les discontinuités territoriales et le droit public*, Paris, Dalloz, 2020
- KADA K., PASQUIER R., COURTECUISSÉ C. e AUBELLE V. (a cura di), *Dic-*

- tionnaire encyclopédique de la décentralisation, Boulogne-Billancourt, Berger-Levrault, 2017
- KEITH-LUCAS B. e RICHARDS P., *A History of Local Government in the Twentieth Century*, London, George Allen & Unwin, 1978
- KJAER P.F. (a cura di), *The Law of Political Economy. Transformation in the Function of Law*, Cambridge, Cambridge University Press, 2020
- KÖSECIK M. e KAPUCU N., *Conservative Reform of Metropolitan Counties: Abolition of the GLC and MCCs in Retrospect*, in *Contemporary British History*, XVII, 2003, pp. 71-94
- LASKI H.J., JENNINGS W.I. e ROBSON W.A. (a cura di), *A Century of Municipal Progress 1835-1935*, London, George Allen & Unwin, 1935
- LE GALÈS P., *Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine*, in *Revue française de science politique*, XLV, 1, 1995, pp. 57-95
- LEACH S., *Reorganisation, Reorganisation, Reorganisation: A Critical Analysis of the Sequence of Local Government Reorganisation Initiatives 1979-2008*, in *Local Government Studies*, XXXV, 1, 2009, pp. 61-74
- LECOQ B., *L'élection des conseillers de la métropole de Lyon: crash test d'un prototype*, in *AJDA*, 2020, p. 40 ss.
- LELO K., MONNI S. e TOMASSI F., *Le mappe della disuguaglianza. Una geografia sociale metropolitana*, Roma, Donzelli, 2020
- LEYLAND P., *The multifaceted constitutional dynamics of U.K. devolution*, in *International Journal of Constitutional Law*, IX, 1, 2011
- LEYLAND P., *The Scottish Referendum, the funding of territorial governance in the United Kingdom and the legislative role of the Westminster Parliament*, in *Istituzioni del Federalismo*, 4, 2014, pp. 857-884
- LIPMAN V.D., *Local Government Areas. 1834-1945*, Oxford, Basil Blackwell, 1949
- LORD HESELTINE, *No Stone Unturned in Pursuit of Growth*, 2012
- LOUGHLIN M., *Legality and Locality. The Role of Law in Central-Local Government*, Oxford, Clarendon Press, 1996
- LOUGHLIN M., GELFAND M.D. e YOUNG K. (a cura di), *Half a Century of Municipal Decline 1935-1985*, London, George Allen & Unwin, 1985
- LUCARELLI A., *La città metropolitana. Ripensare la forma di stato ed il ruolo di regioni ed enti locali: il modello a piramide rovesciata*, in *federalismi.it*, 13, 2014
- MAGNAVAL O., *Les dispositions spécifiques à l'Île-de-France: la nouvelle gouvernance de la région capitale*, in *La Semaine Juridique Administrations et Collectivités territoriales*, 2014, p. 2049 ss.
- MANABLE C. e GATEL F., *Les communes nouvelles, histoire d'une révolution silencieuse. Raisons et conditions d'une réussite*, Rapport d'information fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation, Sénat, 2016, n. 563



- MANGIAMELI S., *Brevi note sulle garanzie delle autonomie locali e sui limiti alla potestà legislativa statale*, in *Astrid Rassegna*, 19, 2013
- MARCHETTI B. e RENNA M. (a cura di), *La giuridificazione*, Firenze, Firenze University Press, 2016
- MARCOU G., *Les réformes possibles: de la déconcentration accrue au pouvoir d'agglomération*, in *Pouvoirs*, 2004, p. 81 ss.
- MARCOU G., *Le bilan en demi-teinte de l'Acte II. Décentraliser plus ou décentraliser mieux ?*, in *RFDA*, 2008, p. 295 ss.
- MARCOU G., *La loi sur le Grand Paris: le retour de l'Etat aménageur ?*, in *AJDA*, 2010, p. 1868 ss.
- MARCOU G., *Les métropoles ont-elles une chance ?*, in *JCP Adm*, 2010, p. 2246 ss.
- MARCOU G., *Les réformes des collectivités territoriales en Europe: problématiques communes et idiosyncrasies*, in *RFAP*, 1, 2012, pp. 183-205
- MARCOU G., *Les enjeux de la réforme territoriale*, in *RFAP*, 4, 2015, pp. 883-886
- MARCOU G., RANGEON F. e THIÉBAULT J.-L. (a cura di), *La coopération contractuelle et le gouvernement des villes*, Paris, L'Harmattan, 1997
- MARCOVICI E., *De la métropole de 2010 aux métropoles de 2014. La difficile définition du rôle et du statut des grandes aires urbaines*, in *AJDA*, 2014, p. 435 ss.
- MARINUZZI G. e TORTORELLA W., *Lo stato dell'arte dell'associazionismo intercomunale*, in *Amministrare*, 1, 2013, pp. 133-152
- MARINUZZI G. e TORTORELLA W., *Lo stato dell'arte delle fusioni di Comuni in Italia*, in *Amministrare*, 1, 2014, pp. 149-160
- MEDDA R., *La riorganizzazione del local government in Inghilterra: l'introduzione delle mayoral combined authorities*, in *federalismi.it*, 19, 2016
- MERLONI F., *Il rebus metropolitano. Le soluzioni istituzionali per il governo delle grandi aree urbane: nove esperienze straniere a confronto*, Roma, Officina, 1986
- MERLONI F., *Roma: il governo dell'area metropolitana nella capitale della Repubblica*, in *Il nuovo governo locale*, 1, 1997, pp. 198-210
- MERLONI F., *Il destino dell'ordinamento degli enti locali (e del relativo Testo unico) nel nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2-3, 2002, pp. 409-444
- MERLONI F., *Costituzione repubblicana, riforme amministrative e riforme del sistema amministrativo*, in *Diritto pubblico*, 1, 2018, pp. 81-120
- MESSINA P., *Le politiche di riordino territoriale come strategia di sviluppo regionale? I casi di Italia e Francia a confronto*, in *Istituzioni del Federalismo*, 4, 2017, pp. 1057-1090
- MIGLIARESE CAPUTI F., *Diritto degli enti locali. Dall'autarchia alla sussidiarietà*, Torino, Giappichelli, 2016

- MIRFAKHRAIE M., *La Città metropolitana di Bologna a quattro anni dalla sua istituzione. Un'analisi sul campo*, in *Istituzioni del Federalismo*, 3-4, 2018, pp. 917-941
- MOBILIO G., *Sul destino delle funzioni "non fondamentali" delle Province nel procedimento di riordino avviato dalla legge "Delrio"*, in *Osservatorio sulle fonti*, 1, 2016
- MOBILIO G., *Le città metropolitane. Dimensione costituzionale e attuazione statutaria*, Torino, Giappichelli, 2017
- MONÉ D., *Città metropolitane. Area, procedure, organizzazione del potere, distribuzione delle funzioni*, in *federalismi.it*, 2014
- MOREAU J., *La commune et la loi du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales*, in *JCP Adm*, 2011
- MOZOL P., *Les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre ou les vicissitudes d'une distinction en voie d'effondrement théorique*, in *RFDA*, 2016, p. 1133 ss.
- MULLER-QUOY I., *Le renouveau de la notion juridique d'agglomération*, in *AJDA*, 2000, p. 197 ss.
- NATIONAL ASSOCIATION OF LOCAL COUNCILS, *Points of Light 2020*, 2020
- NIGRO M., *Gli enti pubblici con dimensione territorialmente definita: problemi vecchi ed esperienze nuove*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 3, 1976, pp. 531-560
- NORTON A., *The Government and Administration of Metropolitan Areas in Western Democracies. A Survey of Approaches to the Administrative Problems of Major Conurbations in Europe and Canada*, Birmingham, Institute of Local Government Studies, 1983
- ORSO F., *Per il governo di Roma Capitale: tra specialità e ordinarietà*, in *Le Regioni*, 1, 2020, pp. 75-106
- PADULA C., *Quale futuro per le Province? Riflessioni sui vincoli costituzionali in materia di Province*, in *Le Regioni*, 2, 2013, pp. 361-386
- PALADIN L., *Capitale* (voce), in *Enciclopedia del diritto*, VI, Milano, 1960
- PARIS M. e CASELLA A., *Quale cooperazione intercomunale fuori dalle città metropolitane? Il percorso di riconoscimento dell'IPA veronese come laboratorio per il governo dell'area vasta*, in *Archivio di studi urbani e regionali*, 2018, pp. 76-98
- PASQUI G. (a cura di), *Le Agende urbane delle città italiane. II° rapporto sulle città di Urban@it*, Bologna, Il Mulino, 2017
- PASQUIER R., *Une révolution territoriale silencieuse ? Les communes nouvelles entre européanisation et gouvernance territoriale*, in *RFAP*, 2, 2017, pp. 239-252
- PASTORI G., *Aree metropolitane* (voce), in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Torino, 1987

- PASTORI G., *Aree metropolitane. Aggiornamento* (voce), in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Torino, 1996
- PASTORI G., *Provincia* (voce), in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Torino, 1997
- PATRONI GRIFFI F., *La città metropolitana nel disegno generale del riordino del territorio*, in *federalismi.it*, 2014
- PAVANI G. e PEGORARO L., *Municipi d'Occidente. Il governo locale in Europa e nelle Americhe*, Roma, Donzelli Editore, 2006
- PEARCE C., *The Machinery of Change in Local Government (1888-1974)*, London, George Allen & Unwin, 1980
- PERULLI G., *Il piano strategico metropolitano*, Torino, Giappichelli, 2015
- PETRACCHI A., *Le origini dell'ordinamento comunale e provinciale italiano. Storia della legislazione piemontese sugli enti locali dalla fine dell'antico regime al chiudersi dell'età cavouriana (1770-1861)*, I, Venezia, Neri Pozza, 1962
- PIMLOTT B. e RAO N., *Governing London*, Oxford, Oxford University Press, 2002
- PINELLI C., *Gli enti di area vasta nella riforma del governo locale di livello intermedio*, in *Istituzioni del Federalismo*, 3, 2015, pp. 569-590
- PINTO F., *Città metropolitana* (voce), in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Torino, 2010
- PINTO F., *Diritto degli enti locali*, Torino, Giappichelli, 2016<sup>4</sup>
- PIPERATA G., *La città oltre il Comune: nuovi scenari per l'autonomia locale*, in *Istituzioni del Federalismo*, n.s., 2019, pp. 135-147
- PIZZETTI F., *Il nuovo ordinamento italiano fra riforme amministrative e riforme costituzionali*, Giappichelli, Torino, 2002
- PIZZETTI F., *La riforma degli enti territoriali*, Milano, Giuffrè, 2015
- PIZZETTI F., *Le Città metropolitane per lo sviluppo strategico del territorio: tra livello locale e livello sovranazionale*, in *federalismi.it*, 12, 2015
- PIZZETTI F., *La legge Delrio: una grande riforma in un cantiere aperto. Il diverso ruolo e l'opposto destino delle città metropolitane e delle province*, in *Rivista AIC*, 3, 2015
- PIZZOLATO F., *Dopo le circoscrizioni, i quartieri*, in *Amministrare*, 2, 2014, pp. 281-304
- POGGI A., *Sul disallineamento tra il ddl Delrio ed il disegno costituzionale attuale*, in *federalismi.it*, 1, 2014
- POGGI A., *I rapporti con il territorio*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2, 2018
- POLITI F., *Dall'Unione alla fusione dei Comuni: il quadro giuridico*, in *Istituzioni del Federalismo (Quaderni)*, 1, 2012, pp. 5-35
- PUBUSA A., *Città metropolitana* (voce), in *Enciclopedia del diritto*, III, Milano, 1999
- RAO N., *Introducing the New Government of London*, in *Local Government Studies*, XXXII, 2006, pp. 215-221

- REGOURD C., *Libre administration et intercommunalité*, in *AJDA*, 2018, p. 2327 ss.
- REGOURD C., *Métropole du Grand Paris*, in *JurisClasseur Encyclopédie*, fasc. 129-28, 2019
- REGOURD C., *Les métropoles au prisme du modèle territorial français*, Paris, Dalloz, 2020
- REGOURD C. e SERGES GIU., *La metropoli nel sistema autonomistico francese. Spunti per uno studio di diritto costituzionale comparato*, in *Diritto e Società*, 4, 2014, p. 851 ss.
- RENAUDIE O., *Le Grand Paris*, in *RFDA*, 2016, p. 490 ss.
- RENAUDIE O., *De quoi la loi du 28 février 2017 relative au statut de Paris est-elle le nom ?*, in *AJDA*, 2017, p. 1033 ss.
- RICCI M.R., *La Città metropolitana nell'ordinamento giuridico*, Bologna, Il Mulino, 2020
- RICHARDS P.G., *The Local Government Act 1972. Problems of Implementation*, London, George Allen & Unwin, 1975
- ROBERTS J., *The leadership of place and people in the new English combined authorities*, in *Local Government Studies*, XLVI, 2020, pp. 995-1014
- ROBSON W.A., *The Government and Misgovernment of London*, London, George Allen & Unwin, 1939
- ROMANO S., *Il Comune. Parte generale*, Milano, Società editrice libraria, 1908
- ROTELLI E., *Contro il non governo dell'area metropolitana*, in *Regione e governo locale*, 3, 1983, pp. 4-18
- ROTELLI E., *Le circoscrizioni amministrative italiane come problema storiografico*, in *Amministrare*, 1, 1992, pp. 151 ss.
- ROTELLI E., *Le aree metropolitane in Italia: una questione istituzionale insoluta (1956-1996)*, in *Amministrare*, 2, 1996, pp. 273-302
- ROTELLI E., *Comuni capaci di politiche pubbliche, cioè autonomia*, in *Amministrare*, 1, 2009, pp. 145-164
- ROTELLI E., *Autonomie e territori nei progetti normativi dei professori di scienze amministrative (1976-1993)*, in *Amministrare*, 2-3, 2016, pp. 271-319
- ROUSSILLON H., *Les structures territoriales des communes. Réformes et perspectives d'avenir*, Paris, LGDJ, 1972
- ROVERSI MONACO M., *La città nell'ordinamento giuridico*, in *Istituzioni del Federalismo*, 4, 2016, pp. 975-996
- ROYAL COMMISSION ON LOCAL GOVERNMENT IN GREATER LONDON (1957-60), *Report*, London, HMSO, 1960
- ROYAL COMMISSION ON LOCAL GOVERNMENT IN ENGLAND (1966-1969), *Volume I. Report*, London, HMSO, 1969
- SALVIA L., *Pianificazione strategica e indirizzo politico nelle Città metropo-*

- litane alla luce della riforma “Delrio” (legge 56 del 2014), in *Osservatorio costituzionale*, 2, 2016
- SANDFORD M., *Local Area Agreements (LAAs) and Multi-Area Agreements (MAAs)*, House of Commons, Standard Note, 03168, 16 luglio 2013
- SANDFORD M., *Greater London Authority*, House of Commons, Briefing Paper, 05817, 7 giugno 2018
- SANDFORD M., *Parish and town councils: recent issues*, House of Commons, Briefing Paper, 04827, 25 febbraio 2019
- SANDFORD M., *Money talks: The finances of English Combined Authorities*, in *Local Economy*, XXXIV, 2019, pp. 106-122
- SANDFORD M., *Conceptualising ‘generative power’: Evidence from the city-regions of England*, in *Urban Studies*, LVII, 10, 2020, pp. 2098-2114
- SANDFORD M., *Devolution to local government in England*, House of Commons, Briefing Paper, 07029, 26 marzo 2020
- SANDFORD M., *What makes a city?*, House of Commons Library, Insight, 13 luglio 2020
- SANDFORD M., *Local government in England: structures*, House of Commons, Briefing Paper, 07104, 20 novembre 2020
- SANDFORD M., *Unitary local government*, House of Commons, Briefing Paper, 09056, 20 novembre 2020
- SASSEN S., *The global city. New York, London, Tokyo*, Princeton (NJ), Princeton University Press, 1991
- SAUNIER P-Y., *Logiques de l’aggrégation, naissance de l’agglomération lyonnaise au XIX<sup>e</sup> siècle*, in *Bulletin du Centre Pierre Léon*, 1, 1991, pp. 27-39
- SCARCIGLIA R., *Metodi e comparazione giuridica*, Padova, CEDAM, 2021
- SEBASTIANI C., *La politica delle città*, Bologna, Il Mulino, 2007
- SERGES GIU., *Alla ricerca di una definizione giuridica di città metropolitana. Dalla metropolitana culture dei primi del ’900 alla riforma Delrio*, in *federalismi.it*, 2014
- SERVETTI D., *Il riordino delle funzioni provinciali nella legge Delrio e nel primo anno di attuazione*, in *Il Piemonte delle Autonomie*, 2, 2015
- SEVERA F., *Roma. Contingenze normative e prospettive di riforma. Ricognizione dei testi normativi oggi in vigore sull’ordinamento della Capitale e delle proposte di legge in discussione in Parlamento*, in *federalismi.it*, 2021
- SIMONCINI A. e MOBILIO G., *L’identità delle Città metropolitane attraverso i loro Statuti: sintomi di una sindrome «bipolare»?* , in *Le Regioni*, 4, 2016, pp. 669-707
- SOCIETÀ GEOGRAFICA ITALIANA, *Il riordino territoriale dello Stato. Rapporto annuale 2014*, Roma, Società geografica italiana, 2015
- SOJA E.W., *Postmetropolis. Critical Studies of Cities and Regions*, Oxford, Blackwell, 2000

- SORACE D., *Una soluzione per i rebus metropolitani?*, in *Le Regioni*, 2, 1991, pp. 360-379
- SORBARA J.-G., *Les communes nouvelles (loi du 1er août 2019)*, in *RFDA*, 2020, p. 1 ss.
- SPADARO A., *Per un generale "riordino territoriale" dell'Italia: Regioni, micro-Regioni, Città metropolitane, Comuni*, in *Diritti regionali*, 1, 2021, pp. 128-142
- SPALLA F., *La città metropolitana: problemi istituzionali*, in *Quaderni di scienza politica*, 1, 2016, pp. 137-160
- SPALLA F. e LANZA R., *Area metropolitana: esperienze italiane*, in *Amministrare*, 1-2, 2008, pp. 105-172
- STADERINI F., CARETTI P. e MILAZZO P., *Diritto degli enti locali*, Padova, CEDAM, 2019<sup>15</sup>
- STAIANO S., *Le autonomie locali in tempi di recessione: emergenza e lacerazione del sistema*, in *federalismi.it*, 17, 2012
- STAIANO S., *Costituzione italiana: art. 5*, Roma, Carocci, 2017
- STANTON J., *The Big Society and Community Development: Neighbourhood Planning under the Localism Act*, in *Environmental Law Review*, 2014, pp. 262-276
- STANTON J., *Metro mayors and devolution deals*, in *City Law School Research Papers*, 4, 2019
- STANTON J. e PRESCOTT C., *Public Law*, Oxford, Oxford University Press, 2020<sup>2</sup>
- STECKEL-ASSOUÈRE M.-C. (a cura di), *Regards croisés sur les mutations de l'intercommunalité*, Paris, L'Harmattan, 2014
- STERPA A., *L'ordinamento di Roma Capitale*, Napoli, Jovene, 2012
- STERPA A. (a cura di), *Il nuovo governo dell'area vasta*, Napoli, Jovene, 2014
- STERPA A., *La lunga ricerca di una governance per Roma*, in *federalismi.it*, 13, 2015
- STERPA A., GRANDI F., FABRIZZI F. e DE DONNO M., *Corte costituzionale, sentenza n. 50 del 2015: scheda di lettura*, in *federalismi.it*, 7, 2015
- STEWART J., *The Nature of British Local Government*, Basingstoke, Macmillan, 2000
- TEOTONICO V., *Spunti critici sulla "questione metropolitana" italiana*, in *federalismi.it*, 14, 2020, pp. 360-400
- TESSON F., *Les expériences françaises de réseaux de villes: des dynamiques pour de nouveaux territoires*, in *Flux*, 27-28, 1997, pp. 25-40.
- TIERNEY S., *The Territorial Constitution and the Brexit Process*, in *Current Legal Problems*, LXXII, 1, 2019, pp. 59-83
- TOMKINS A., *City Power: Urban Governance in a Global Age*, by Richard Schragger, (Oxford: Oxford University Press, 2016), in *Public Law*, 2017, pp. 342-345

- TOMMASI C., *Fusione e incorporazione alla luce della sentenza n. 50 del 2015 della Corte costituzionale*, in *Istituzioni del Federalismo*, 2, 2015, pp. 447-459
- TOSCANO GIL F., *Las Áreas metropolitanas en el Derecho español: modelos vigentes e incidencia de la crisis económica*, in *Istituzioni del Federalismo*, 2, 2015, pp. 381-422
- TRAVERS T., *The Politics of London. Governing the Ungovernable City*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2004
- TUBERTINI C., *Area vasta e non solo: il sistema locale alla prova delle riforme*, in *Istituzioni del Federalismo*, 2, 2014, pp. 197-214
- TUBERTINI C., *Le norme in materia di unioni e fusioni*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 8-9, 2014, pp. 794-804
- TUBERTINI C., *La Città metropolitana tra Regione, Comuni ed Unioni. Analisi delle relazioni istituzionali*, in *Working papers. Rivista online di Urban@it*, 1, 2015
- TUBERTINI C., *L'attuazione regionale della legge 56/2014: verso un nuovo assetto delle funzioni amministrative*, in *Le Regioni*, 1, 2016, pp. 99-121
- TUBERTINI C., *Nuove dinamiche territoriali e logiche metropolitane: spunti per le città medie e le aree interne*, in *Istituzioni del Federalismo*, 4, 2016, pp. 857-865
- TUBERTINI C., *Il punto sullo stato di attuazione delle Città metropolitane*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 1, 2019, pp. 44-53
- URBANI P. (a cura di), *Il governo delle aree metropolitane in Italia*, Milano, Franco Angeli, 1984
- URBANI P., *Governi metropolitani e interessi nazionali*, Padova, CEDAM, 1988
- URBANI P., *Aree metropolitane* (voce), in *Enciclopedia del diritto*, V, Milano, 2001
- VANDELLI L., *Ordinamento delle autonomie locali. Commento alla legge 8 giugno 1990, n. 142*, Rimini, Maggioli, 1990
- VANDELLI L., *Poteri locali. Le origini nella Francia rivoluzionaria, le prospettive nell'Europa delle regioni*, Bologna, Il Mulino, 1990
- VANDELLI L. (a cura di), *Le forme associative tra enti territoriali*, Milano, Giuffré, 1992
- VANDELLI L., *Verso la città metropolitana: tendenze*, in *Il nuovo governo locale*, 1, 1997, pp. 145-147
- VANDELLI L., *Provincia (dir. amm.)* (voce), in *Enciclopedia del diritto*, II, Milano, 1998
- VANDELLI L., *L'ordinamento delle autonomie tra rilanci, conferme e svolte*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 12, 1999, pp. 1140-1146
- VANDELLI L., *L'attenzione per il diritto pubblico straniero*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 4, 2001, pp. 1597-1624
- VANDELLI L., *Sovranità e federalismo interno: l'autonomia territoriale all'epoca della crisi*, in *Le Regioni*, 5-6, 2012, pp. 845-897
- VANDELLI L. (a cura di), *Città metropolitane, province, unioni e fusioni di*

- comuni. La legge “Delrio”, 7 aprile 2014, n. 56 commentata comma per comma, Rimini, Maggioli, 2014
- VANDELLI L., *L'innovazione del governo locale alla prova: uno sguardo comparato agli Statuti delle Città metropolitane*, in *Istituzioni del Federalismo*, n.s., 2014, pp. 213-238
- VANDELLI L., *Città metropolitane* (voce), in *Enciclopedia del diritto*, IX, Milano, 2016
- VANDELLI L., GARDINI G. e TUBERTINI C. (a cura di), *Le autonomie territoriali: trasformazioni e innovazioni dopo la crisi*, Rimini, Maggioli, 2017
- VANDELLI L., *Il sistema delle autonomie locali*, Bologna, Il Mulino, 2021<sup>8</sup>
- VERPEAUX M., *La loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité ou la proximité, une solution pour la démocratie locale ?* in *RFDA*, 2003, p. 261 ss.
- VERPEAUX M., *Le rapport Balladur sur la réforme des collectivités locales, des raisons et des solutions*, in *RFDA*, 2009, p. 407 ss.
- VERPEAUX M., *Les arrondissements parisiens, entre décentralisation et déconcentration*, in *AJDA*, 2009, p. 1365 ss.
- VERPEAUX M., *Paris, entre droit commun et collectivité à statut particulier*, in *RFDA*, 2017, p. 619 ss.
- VERPEAUX M., *Une nouvelle loi pour les communes nouvelles*, in *AJDA*, 2019, p. 2613 ss.
- VESPERINI G., *I poteri locali*, I, Roma, Donzelli, 1999
- VESPERINI G., *Il disegno del nuovo governo locale: le città metropolitane e le province*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 8-9, 2014, pp. 786-794
- VETRITTO G., *L'Italia da rammendare. Legge Delrio e ridisegno del sistema delle autonomie*, in *Working papers. Rivista online di Urban@it*, 1, 2015
- VILALTA REIXACH M., *Modelos de organización metropolitana: las combined authorities inglesas*, in *Revista d'estudis autonòmics i federals*, XXXI, 2020, pp. 101-142
- WILLS J., *A new geography of local government. The changing role of town and parish councils in Cornwall, UK*, University of Exeter, giugno 2019
- WOLFF N., *L'élection au suffrage universel direct des représentants des EPCI. Les paradoxes de la légitimité*, in *AJDA*, 2011, p. 1120.
- WOLLMAN H., *Local Government Reforms in (Seven) European Countries: Between Convergent and Divergent, Conflicting and Complementary Developments*, in *Local Government Studies*, XXXVIII, 2012, pp. 41-70
- ZUPPETTA M., *L'ordinamento speciale di Roma capitale: un percorso ad ostacoli*, in *federalismi.it*, 17, 2013
- ZUPPETTA M., *Città metropolitane e strategie di sviluppo dei territori*, Rimini, Maggioli, 2019
- ZYLBERBERG L., *Décentralisation et région parisienne: un couple maudit ?*, in *AJDA*, 1992, p. 127 ss.



# Indice

<i>Ringraziamenti</i>	5
<i>Tavola delle abbreviazioni</i>	7

## CAPITOLO I

La persistente centralità della questione urbana negli ordinamenti contemporanei. Un percorso di ricerca

1. L'attualità della questione urbana nel contesto contemporaneo	11
2. L'importanza di governare il fenomeno urbano: dal governo sulle aree urbane al governo delle aree urbane (e ritorno)	18
3. La nozione di area urbana nel dibattito interdisciplinare e nelle elaborazioni statistiche	23
4. Esiste un governo locale delle aree urbane in Italia?	33
5. L'utilità di una comparazione in prospettiva diacronica tra Italia, Francia e Inghilterra	40

## CAPITOLO II

L'amministrazione locale francese di fronte alla questione urbana: la prevalenza della soluzione intercomunale

1. Introduzione	49
2. La cooperazione intercomunale quale soluzione principale al problema delle <i>agglomérations</i> urbane	53
2.1. Origine e affermazione dell'intercomunalità urbana	53
2.2. Il contributo di <i>métropoles</i> , <i>communautés urbaines</i> e <i>communautés d'agglomération</i> al governo locale delle aree urbane in Francia	68
2.3. L'associazionismo locale alla prova delle aree urbane funzionali: i <i>pôles métropolitains</i>	76
3. Il riassetto istituzionale come soluzione complementare alla questione urbana: dalle fusioni di comuni alle <i>collectivités à statut particulier</i>	78

3.1. La fusione tra comuni come soluzione complementare alla questione urbana	78
3.2. La Métropole de Lyon: la creazione di una <i>collectivité à statut particulier</i> come soluzione alternativa alla questione urbana	85
4. La garanzia della prossimità nei territori urbani: il decentramento interno ai comuni maggiori	90
4.1. Le <i>communes à statut dérogatoire</i> : la ripartizione in <i>arrondissements</i> della Ville de Paris e dei Comuni di Lione e Marsiglia	90
4.2. La democrazia di prossimità nei Comuni demograficamente maggiori: i <i>conseils de quartier</i>	95
5. Parigi di fronte alla questione urbana	96
5.1. L'amministrazione locale a Parigi: tra specialità capitale e specialità urbana	96
5.2. Il governo dell' <i>agglomération</i> urbana parigina: la Métropole du Grand Paris	101

### CAPITOLO III

#### La questione urbana in Inghilterra: dal riassetto del sistema locale all'avvento delle *local authorities* di nuova generazione

1. Introduzione	109
2. La riarticolazione del <i>local government</i> come soluzione principale alla questione urbana	116
2.1. La questione urbana al momento della rifondazione del sistema locale: il Local Government Act 1972	116
2.2. L'avvento delle <i>unitary authorities</i> : un passo indietro nella risoluzione della questione urbana?	123
3. Il <i>city-regionalism</i> : la nuova frontiera del <i>local government</i> in Inghilterra	132
3.1. La genesi del modello della <i>combined authority</i> (2009-2014)	132
3.2. La maturazione del modello: le <i>mayoral combined authorities</i> (2016)	138
4. Il governo locale al livello di prossimità: la <i>parish</i> tra tradizione e innovazione	149
4.1. La sopravvivenza delle <i>parishes</i> al momento della rifondazione del sistema locale	149
4.2. Verso la riscoperta della <i>parish</i> nel sistema vigente?	150
5. La specialità dell'assetto istituzionale dell'area di Greater London	160
5.1. Il <i>local government</i> a Londra: un prototipo per le aree urbane inglesi	160

<i>Indice</i>	331
5.2. Un'autorità locale di nuova generazione: la Greater London Authority (2000)	167
CAPITOLO IV	
La questione urbana in Italia: dalla Città metropolitana alle altre forme di adattamento istituzionale	
1. Introduzione	175
2. La Città metropolitana come principale soluzione alla questione urbana in Italia	177
2.1. Dall'emersione dell'idea della Città metropolitana all'avvento della Città metropolitana a carattere federativo e strategico	177
2.2. Le Città metropolitane a otto anni dalla loro fondazione: bilanci e prospettive	193
3. Le soluzioni complementari per la questione urbana: associazionismo locale, fusioni di Comuni e ruolo della Provincia	204
3.1. L'associazionismo tra enti territoriali: un'alternativa per il governo delle aree urbane?	204
3.2. Il ridotto contributo delle fusioni di Comuni alla ricucitura dei territori urbani	218
3.3. Il limitato ruolo della Provincia nella risoluzione della questione urbana	223
4. Il decentramento comunale tra promozione della partecipazione popolare e rilevanza della questione urbana	229
4.1. Ascesa e declino del decentramento comunale nella legislazione statale	229
4.2. Il decentramento comunale come ingranaggio della riforma metropolitana	235
5. L'ordinamento speciale di Roma Capitale alla prova della questione urbana	239
5.1. Roma: un <i>non modello</i> per le altre aree urbane italiane	239
5.2. L'avvento di Roma Capitale: tra specialità comunale e specialità urbana	241
CAPITOLO V	
Quali risposte per la questione urbana? Profili giuridico-istituzionali alla luce dell'analisi comparata	
1. La risoluzione della questione urbana come processo di adattamento complessivo del governo locale	249

2. Le implicazioni dell'adattamento al fenomeno urbano per il diritto delle autonomie territoriali	253
2.1. Il fenomeno urbano come fattore evolutivo della geografia amministrativa locale	254
2.1.1. La giuridificazione delle letture scientifiche del territorio locale	258
2.1.2. Complementarietà, flessibilità e porosità: i tratti caratteristici dei confini amministrativi locali nei territori urbani	265
2.1.3. La revisione delle circoscrizioni amministrative tra programmazione e procedimentalizzazione	268
2.2. La ristrutturazione delle istituzioni locali nelle aree urbane	271
2.2.1. L'ascesa delle istituzioni locali a carattere unitario per le aree urbane	274
2.2.2. La perdurante vitalità delle istituzioni di prossimità nelle aree urbane	279
2.2.3. Il consolidamento dell'azione locale su scala urbana	282
3. Il diritto delle autonomie territoriali di fronte alla questione urbana: dalla crisi delle categorie giuridiche all'accettazione della complessità	293
4. Cosa ci insegna l'esperienza comparata?	301
 <i>Conclusion</i>	 305
 <i>Bibliografia</i>	 311

*Nella stessa collana:*

1. FRANCESCO PALERMO e SARA PAROLARI (a cura di), *Il futuro della specialità regionale alla luce della riforma costituzionale*, 2016.
2. MARIACHIARA ALBERTON e FEDERICA CITTADINO, *La tutela dell'ambiente tra Stato e Regioni alla luce della riforma costituzionale*, 2016.
3. GIOVANNI COINU, GIANMARIO DEMURO e FRANCESCO MOLA (a cura di), *La specialità sarda alla prova della crisi economica globale*, 2017.
4. FRANCESCO PALERMO e SARA PAROLARI (a cura di), *Le variabili della specialità. Evidenze e riscontri tra soluzioni istituzionali e politiche settoriali*, 2018.
5. ROBERTO LOUVIN (a cura di), *Autonomie(s) en mouvement. L'évolution delle autonomie regionali speciali*, 2019.
6. FRANCESCO PALERMO, SARA PAROLARI e ALICE VALDESALICI, *Costituzioni finanziarie e riforme: Italia e Spagna a confronto*, Napoli, ESI, 2020.
7. MARIACHIARA ALBERTON, *Governance ambientale negli ordinamenti composti. Traiettorie italiane e spagnole tra unità e asimmetria*, 2021.





Questo volume è stato impresso  
nel mese di marzo dell'anno 2022  
per le Edizioni Scientifiche Italiane s.p.a., Napoli  
Stampato in Italia / Printed in Italy  
red.nignat - ftc.cimgio

*Per informazioni ed acquisti*

Edizioni Scientifiche Italiane - via Chiatamone, 7 - 80121 Napoli

Tel. 0817645443 - Fax 0817646477

Internet: [www.edizioniesi.it](http://www.edizioniesi.it)

