

Università del Piemonte orientale “Amedeo Avogadro”

Dipartimento di giurisprudenza e scienze politiche, economiche e sociali (DIGSPES)

Dottorato in istituzioni pubbliche, sociali e culturali: linguaggi, diritto, storia

Curriculum in autonomie, servizi pubblici e diritti di cittadinanza

**IL GOVERNO LOCALE DELLE AREE URBANE IN ITALIA
PROFILI GIURIDICI ALLA LUCE DELL'ESPERIENZA COMPARATA**

**Tesi di dottorato in Diritto amministrativo
(IUS/10)**

Coordinatrice del corso di dottorato

Prof.ssa Chiara Tripodina

Tutor

Prof.ssa Annamaria Poggi
Prof.ssa Claudia Tubertini

Presentata da

Dott. Roberto Medda

XXXIII° ciclo

RINGRAZIAMENTI

Questa tesi di dottorato non avrebbe mai potuto vedere la luce senza l'aiuto e il sostegno di numerose persone.

In primo luogo, vorrei ringraziare le Professoresse Annamaria Poggi e Claudia Tubertini per avermi accompagnato, in qualità di relatrici, lungo il percorso di dottorato. Della loro disponibilità, dei loro consigli e del loro supporto scientifico e personale sarò per sempre riconoscente.

Un doveroso ringraziamento va al Prof. Renato Balduzzi, per anni coordinatore e animatore del *curriculum* giuridico del corso di dottorato in “Istituzioni pubbliche, sociali e culturali: linguaggi, diritto, storia” presso l'Università del Piemonte orientale, nonché all'attuale coordinatrice, la Prof.ssa Chiara Tripodina. Inoltre, rivolgo un ringraziamento alle dottorande e i dottorandi che hanno condiviso con me questa avventura, così come a tutto il gruppo di studiosi che ruota attorno al dottorato alessandrino. Tra questi, un particolare ringraziamento va ai dottori Giovanni Boggero e Davide Servetti, il cui aiuto e incoraggiamento non è mai mancato in questi anni.

Desidero poi ringraziare il gruppo che anima la rivista *Istituzioni del Federalismo* e il suo Direttore, Prof. Gianluca Gardini, che mi ha offerto l'opportunità di entrare a far parte del comitato di redazione. Egualmente, vorrei ringraziare i professori e i colleghi della Scuola di specializzazione in studi sull'amministrazione pubblica (SPISA) dell'Università di Bologna presso la quale, lungo tutto il mio percorso dottorale, ho collaborato in qualità di cultore della materia.

Inoltre, vorrei esprimere la mia gratitudine al Prof. Nicolas Kada e tutte le dottorande e i 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'*Institut suisse de droit comparé* di Losanna che, nonostante le difficoltà legate alla pandemia, mi ha ospitato nella sua 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. Un ringraziamento particolare 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 riga 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 dalla stessa curiosità e dalla stessa passione per la ricerca. 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, settembre 2021

INDICE

Capitolo 1 – La persistente centralità della questione urbana negli ordinamenti contemporanei. Un percorso di ricerca..... 1

- 1 – L’attualità della questione urbana nel contesto contemporaneo..... 1
- 2 – L’importanza di governare il fenomeno urbano: dal governo sulle aree urbane al governo delle aree urbane (e ritorno) 8
- 3 – La nozione di area urbana nel dibattito interdisciplinare e nelle elaborazioni statistiche 13
- 4 – Esiste un governo locale delle aree urbane in Italia?..... 19
- 5 – L’utilità di una comparazione in prospettiva diacronica tra Italia, Francia e Inghilterra..... 24

Capitolo 2 – L’amministrazione locale francese di fronte alla questione urbana: la prevalenza della soluzione intercomunale 33

- 1 – Introduzione 33
- 2 – La cooperazione intercomunale quale soluzione principale al problema delle agglomérations urbane 38
 - 2.1 – La nascita dell’intercomunalità urbana (1959-1971) 39
 - 2.1.1 – L’introduzione dei districts urbains (1959) 40
 - 2.1.2 – L’avvento delle prime communautés urbaines (1966) 43
 - 2.1.3 – Il fallimento della rifondazione del sistema comunale (rinvio)..... 45
 - 2.2 – L’affermazione dell’intercommunalité de projet e l’avvento delle nuove formule di intercomunalità urbana (1976-2006) 46
 - 2.2.1 – La loi ATR del 6 febbraio 1992: la nascita dell’intercomunalità di progetto 48
 - 2.2.2 – La loi Chevènement del 12 luglio 1999: il consolidamento dell’intercomunalità di progetto 52
 - 2.2.3 – La cooperazione intercomunale nell’Acte II de la décentralisation: la loi relative aux libertés et responsabilités locales del 13 agosto 2004 58
 - 2.3 – La definitiva affermazione dell’intercomunalità urbana: métropoles e pôles métropolitains nel contesto dell’Acte III de la décentralisation (2010-2015)..... 60
 - 2.3.1 – La loi réforme des collectivités territoriales del 16 dicembre 2010 (loi RCT)..... 65
 - 2.3.2 – Le riforme durante la presidenza Hollande: dalla loi MAPTAM del 2014 alla loi NOTRe del 2015 73
 - 2.3.3 – L’intercomunalità urbana tra primi bilanci e prospettive future 85
- 3 – La fusione tra comuni dinanzi alla questione urbana..... 89
 - 3.1 – Il mancato riordino territoriale: la fallimentare applicazione della loi Marcellin (1971-1975)..... 90
 - 3.2 – Il rinnovato interesse per la fusione tra comuni: l’introduzione della commune nouvelle (2010-2015) 92
 - 3.3 – L’adattamento della commune nouvelle alla diversità dei territori: l’introduzione della commune-communauté (2019)..... 96
- 4 – La garanzia della prossimità nei territori urbani: il decentramento interno ai comuni maggiori 98
 - 4.1 – Le communes à statut dérogatoire: la ripartizione in arrondissements della Ville de Paris e dei comuni di Lione e Marsiglia..... 99
 - 4.2 – La democrazia di prossimità nei comuni demograficamente maggiori: i conseils de quartier 102
- 5 – Il governo dell’area urbana di Parigi: un modello sui generis? 103
 - 5.1 – L’amministrazione municipale tra diritto comune e specialità: la Ville de Paris 107
 - 5.2 – Il governo dell’agglomération urbana parigina: la métropole du Grand Paris..... 109

Capitolo 3 – La questione urbana in Inghilterra: dalla ristrutturazione del sistema locale all’avvento delle local authorities di nuova generazione..... 117

- 1 – Introduzione 117
- 2 – La struttura di base del local government in Inghilterra e le sue cicliche ristrutturazioni 121
 - 2.1 – La questione urbana al momento della rifondazione del sistema locale: il Local Government Act 1972 125

2.2 – Le revisioni puntuali dell’assetto istituzionale: l’istituzione delle unitary authorities	132
2.2.1 – L’abolizione dei metropolitan county councils da parte del Local Government Act 1985.....	133
2.2.2 – Il Local Government Act 1992: le unitary authorities di seconda generazione (1995-1998)....	135
2.2.3 – Le unitary authorities di terza generazione (2006-2009)	138
2.2.4 – Il quarto ciclo di istituzione delle unitary authorities (2016-2021)	139
3 – Il city-regionalism: la nuova frontiera del local government in Inghilterra	142
3.1 – La genesi del modello della combined authority (2009-2014)	147
3.2 – La maturazione del modello: le mayoral combined authorities (2016)	150
4 – Il governo locale al livello di prossimità: la parish tra tradizione e innovazione	157
4.1 – La conservazione delle civil parishes da parte del Local Government Act 1972.....	159
4.2 – Verso la riscoperta dell’istituzione parrocchiale nel sistema vigente?	160
5 – La specialità dell’assetto istituzionale dell’area di Greater London	168
5.1 – La rifondazione del sistema locale londinese: dal Greater London Council alla sua (parziale) abolizione (1957-1985).....	170
5.2 – Il ritorno di un ente per il governo dell’area urbana: la Greater London Authority (2000).....	175

Capitolo 4 – La questione urbana in Italia: la città metropolitana e le altre forme di adattamento istituzionale

1 – Introduzione	183
2 – La città metropolitana, la principale soluzione alla questione urbana in Italia	184
2.1 – Dall’emersione dell’idea della città metropolitana alla lunga stagione dell’inattuazione della riforma (1977-2009).....	184
2.2 – L’istituzione delle città metropolitane da parte della legge n. 56/2014.....	194
2.3 – L’attuazione della riforma Delrio sulle città metropolitane: un primo bilancio	209
2.3.1 – I primi passi delle città metropolitane: dalla stagione statutaria alle leggi regionali di attuazione della legge Delrio (2014-2016).....	210
2.3.2 – Le città metropolitane a sette anni dalla loro fondazione: bilanci e prospettive.....	216
2.4 – La città metropolitana nelle regioni a statuto speciale.....	222
3 – Le soluzioni alternative alla questione urbana: associazionismo locale, fusioni di comuni e ruolo delle province.....	229
3.1 – L’associazionismo locale: un’alternativa per il governo delle aree urbane?	229
3.1.1 – L’evanescente spazio della questione urbana nella legislazione statale in materia di associazionismo intercomunale	230
3.1.2 – L’emersione spontanea di forme associative locali a carattere urbano.....	241
3.2 – Il ridotto contributo delle fusioni di comuni alla ricucitura dei territori urbani.....	245
3.3 – Il limitato ruolo delle province nella risoluzione della questione urbana	249
4 – Il decentramento comunale tra promozione della partecipazione popolare e rilevanza della questione urbana	253
4.1 – Ascesa e declino del decentramento comunale nella legislazione statale: dalla legge n. 278/1976 alla riforma del 2010	253
4.2 – Il decentramento comunale come ingranaggio della riforma metropolitana	260
5 – L’ordinamento speciale di Roma Capitale alla prova della questione urbana	263
5.1 – L’ordinamento della capitale: dal Governatorato di Roma all’uniformismo della prima epoca repubblicana	263
5.2 – L’avvento di Roma capitale: tra specialità comunale e specialità urbana.....	266

Capitolo 5 – 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	271
2 – L’adattamento del governo locale al fenomeno urbano tra prevalenza di una visione economico-efficientistica e perdurante influenza della scienza giuridica	273
3 – Le implicazioni dell’adattamento al fenomeno urbano per il diritto delle autonomie territoriali.....	277
3.1 – Il fenomeno urbano come fattore evolutivo della geografia amministrativa locale	278
3.1.1 – La giuridificazione delle letture scientifiche del territorio locale	281
3.1.2 – Complementarietà, flessibilità e porosità: i tratti caratteristici dei confini amministrativi locali nei territori urbani.....	286

3.1.3 – La revisione delle circoscrizioni amministrative tra programmazione e procedimentalizzazione	288
3.2 – La ristrutturazione delle istituzioni locali nelle aree urbane	290
3.2.1 – L’ascesa delle istituzioni locali a carattere unitario per le aree urbane	292
3.2.2 – La perdurante vitalità delle istituzioni di prossimità nelle aree urbane	295
3.2.3 – Il consolidamento dall’azione locale su scala urbana	298
4 – Il diritto delle autonomie territoriali di fronte alla questione urbana: dalla crisi delle categorie giuridiche all’accettazione della complessità	304
5 – Cosa ci insegna l’esperienza comparata? Appunti per un’agenda di riforma	310
Conclusioni	315
Bibliografia	320

CAPITOLO 1 – LA PERSISTENTE CENTRALITÀ DELLA QUESTIONE URBANA NEGLI ORDINAMENTI CONTEMPORANEI. UN PERCORSO DI RICERCA

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 a dei poli urbani maggiori rappresenta una sfida per qualsiasi sistema di governo locale, costretto ad 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 di questo campo disciplinare che si articolerà la presente ricerca.

In Italia, la dottrina da tempo si interroga sulla cosiddetta *questione urbana*, espressione con la quale essa allude, in termini generali, alla «esigenza di forme di governo e funzioni differenziate per gli enti che operano nelle maggiori città»¹. 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 Settanta². In seguito, «[t]ra la fine degli anni ’80 e l’inizio degli anni ’90, la dimensione metropolitana dello sviluppo territoriale divenne in Italia un autentico crocevia di percorsi di ricerca: in scienza politica, sociologia, economia regionale, geografia umana, pianificazione territoriale»³. Nel dibattito 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 dispiegarsi gli effetti delle politiche pubbliche?»⁴.

Fin dalle fasi più antiche, anche la scienza giuridica aveva diagnosticato il medesimo problema, seppur in termini non del tutto coincidenti. Veniva registrato, infatti, uno *scollamento* tra la sovrastruttura giuridico-istituzionale dell’ordinamento locale e la sottostante realtà sociale che, in

¹ E. CARLONI, F. CORTESE, *Diritto delle autonomie locali*, Padova, CEDAM, 2020, pp. 43-44.

² Riconosce a tal proposito L. VANDELLI, *Città metropolitane*, in *Enciclopedia del diritto*, IX, Milano, Giuffrè, 2016: «Nel dibattito italiano, la questione metropolitana compare, con una crescente evidenza, alla fine degli anni ’70 del secolo scorso, quando inizia a diffondersi, nel confronto tra giuristi, sociologi, urbanisti, politici, la convinzione dell’esigenza di prevedere una disciplina distinta e peculiare per le aree su cui insistono le maggiori realtà urbane del Paese, basata sulla differenziazione delle loro istituzioni, attribuzioni, modalità di funzionamento».

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

⁴ *Ibidem*.

qualche decennio, era stata radicalmente trasformata dallo sviluppo urbano. In concreto, l'assetto istituzionale che aveva nei comuni e nelle province i propri riferimenti fondamentali era ritenuto inadatto rispetto alla spontanea redistribuzione della popolazione e degli attori economici sul territorio in favore delle aree urbane.

Questa lettura trovava conforto nelle evidenze sull'evoluzione della società italiana. In parallelo a un movimento di portata globale, a partire dal secondo dopoguerra la popolazione italiana si è concentrata negli insediamenti urbani principali del Paese⁵, portando i maggiori comuni italiani a raggiungere delle dimensioni considerevoli. Questo percorso ha cambiato direzione a partire dai primi anni Settanta, quando sono stati i comuni delle cinture urbane, ossia i centri che attorniano gli insediamenti urbani principali, a beneficiare dell'incremento demografico spinto, per ampia parte, dall'abbandono dei centri storici da parte di ampie fasce della popolazione. Una tendenza che sembra essersi arrestata nell'ultimo decennio, contraddistinto invece dalla rinnovata attrattività tanto dei nuclei quanto delle articolazioni periferiche delle aree urbane.

Non sorprende che la redistribuzione della popolazione in favore delle aree urbane registrata dalle tendenze demografiche abbia, e continui ad avere, delle implicazioni di ampia portata sul piano politico⁶, economico⁷, e anche giuridico-amministrativo. Come riassunse efficacemente Massimo Severo Giannini in un celebre scritto del 1971: «Vi sono, alle due ali estreme, i comuni “polvere”, che sono delle cose artificiali, delle ridicolaggini giuridico-sociali, e le città metropolitane. A sé sta il fenomeno delle grandi conurbazioni, che è ignorato dal legislatore: le conurbazioni costituiscono in questo momento gli elementi principali, come poli di sviluppo socio-economico del paese. [...] La conurbazione, peraltro, come dicevo, non si sa cosa sia: è un fatto urbanistico, poiché come fatto amministrativo non esiste»⁸. Una posizione che è stata ribadita dalla dottrina in tempi più recenti⁹, anche alla luce dell'istituzione delle città metropolitane, ossia il primo

⁵ Per un'analisi dettagliata del fenomeno si rinvia a F. BENASSI, M. MANTUANO, *La crescita delle città: evoluzione e caratteristiche socio-economiche*, in ISTAT, *Forme, livelli e dinamiche dell'urbanizzazione in Italia*, 2017, pp. 131-143.

⁶ Si vedano, per restare ai lavori più recenti, alcuni approfondimenti dedicati alle aree di Roma K. LELO, S. MONNI, F. TOMASSI, *Le mappe della disuguaglianza. Una geografia sociale metropolitana*, Roma, Donzelli, 2020, e Milano A. ANDREOTTI (a cura di), *Governare Milano nel nuovo millennio*, Bologna, il Mulino, 2019.

⁷ Implicazioni al centro della riflessione di A. CALAFATI, *Economie in cerca di città. La questione urbana in Italia*, Roma, Donzelli, 2009.

⁸ M.S. GIANNINI, *Il riassetto dei poteri locali*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 2, 1971, pp. 451-461. Discorso che sviluppa un'intuizione già accennata, decenni prima, in M.S. GIANNINI, *Lo Stato democratico repubblicano*, in *Bollettino di studi socialisti*, n. 7, 1946, ora pubblicato in M.S. GIANNINI, *Scritti. Volume secondo (1939-1948)*, Milano, Giuffrè, 2002, pp. 725-734.

⁹ Tra gli interventi più significativi deve essere ricordato: M. CAMMELLI, *Governo delle città: profili istituzionali*, in G. DEMATTEIS (a cura di), *Le grandi città italiane. Società e territori da ricomporre*, Venezia, Marsilio, 2011, pp. 335-378: «Tra le maggiori, e per noi più rilevanti, l'indebolirsi delle tradizionali dinamiche centripete e unificanti che storicamente hanno inciso sul territorio, assunto come (necessario) riferimento e collante di “ali” e “radici”, insieme cioè della territorialità positiva, intesa come valorizzazione all'esterno delle risorse locali ivi allocate, e della territorialità negativa, posta a garanzia degli interessi e delle identità storiche, sodali e culturali dell'*urbs* e della *civitas* che vi si inscrivono. Indebolimento cui si aggiungono gli effetti della mobilità, con l'espansione della meta-città e dello spazio periurbano, e dello sviluppo delle tecnologie ICT (*Information and Communication Technologies*), fino alla vistosa trasformazione delle abitazioni in piattaforme tecnologiche [...]. Se quest'ultima mette in discussione la separazione tra il luogo (e il tempo) collettivo del lavoro e il luogo (e il tempo) privato dell'abitazione, tutto il resto riduce e in alcuni casi cancella i dualismi stato/comunità locali, città/aree rurali, centro cittadino/periferie, ente locale/comune limitrofo che ne costituivano le necessarie implicazioni. Con conseguente relativizzazione, fattuale e teorica, dei confini e di tutto ciò che vi è connesso anche sul terreno istituzionale a cominciare dalla responsabilità fiscale, dalla individuazione dell'elettorato e dalla delimitazione, secondo la competenza territoriale (appunto), della estensione dei poteri riconosciuti ai diversi soggetti pubblici».

vero tentativo di riallineare il fatto amministrativo al fatto urbanistico, per riprendere le parole di Giannini¹⁰.

Nel maturare la consapevolezza circa lo scollamento tra la costruzione giuridico-istituzionale del governo locale e la realtà dei territori urbani, l'Italia ha accumulato un certo 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 1961¹¹, 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 tardi¹² dalla pubblicazione dello studio del cosiddetto Gruppo di Pavia¹³, in Paesi come Francia e Inghilterra già da tempo il tema era in cima all'agenda pubblica.

In Francia, la piena consapevolezza dello scollamento tra realtà istituzionale e realtà economico-sociale tipica dei contesti urbani emerge fin dalla Costituzione della IV^a Repubblica del 1946.

¹⁰ È forte l'eco di Giannini nelle parole di F. PATRONI GRIFFI, *La città metropolitana nel disegno generale del riordino del territorio*, in *federalismi.it*, 2014: «Noi dobbiamo accettare, a mio avviso, il dato di fatto che sul territorio esiste una imprescindibile tensione tra fatto giuridico-amministrativo e fatto socio-economico, nel senso che esistono giurisdizioni o unità amministrative che, inevitabilmente, col passare del tempo e con lo sviluppo socio-economico, non corrispondono alle esigenze di governo di un territorio in continua evoluzione che spesso non coincide con quelle unità amministrative. Questo era vero nel passato, lo è di più nei tempi più recenti, in cui i “fatti sociali” sono sottoposti a un'evoluzione assai più rapida che in passato. Oggi il tema di fondo, in Europa ma non solo, è costituito dalla presenza di entità articolate su varie scale territoriali alle quali adeguare i modelli di *governance*. Per restare a noi, a ben vedere, sia la tematica delle città metropolitane sia quella delle province si presentano come frutto dell'esigenza di governare fatti di integrazione sovracomunale delle funzioni e dei servizi e, in ultima analisi, dei territori. Una coincidenza perfetta tra unità amministrative e realtà socio-economica non è possibile, per varie ragioni [...] Purtroppo occorre necessariamente tenere insieme fatti socio-economici e fatti istituzionali, per la banale considerazione che i territori e i fatti socio-economici vanno governati con forme giuridiche e che il governo del territorio è espressione al tempo stesso di istanze di democrazia partecipativa (di autogoverno o eterogoverno) e di esigenze funzionali di amministrazione, per cui sul territorio avremo enti di democrazia ed enti di amministrazione, talvolta in un'unica figura».

¹¹ Fondamentale è stato, infatti, il contributo di A. AQUARONE, *Grandi città e aree metropolitane in Italia. Problemi amministrativi e prospettive di riforma*, Bologna, Zanichelli, 1961. Elaborata nel contesto della Scuola di perfezionamento in scienze amministrative dell'Università di Bologna (conosciuta oggi come SPISA), e notevolmente 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 assetamento delle strutture amministrative. Questa persistente sfasatura fra ordinamenti amministrativi ed effettiva situazione demografica, economica, sociale ed urbanistica, è da attribuirsi in larga misura proprio al fatto che non ci si è ancora decisi, in linea generale, a prendere atto del carattere di novità radicale e profonda che le comunità metropolitane rappresentano ormai in tutti i paesi più progrediti, e a trarne quindi coraggiosamente tutte le conseguenze che ne derivano» tanto che, continua l'autore «[a]l punto cui siamo giunti, dovrebbe ormai apparire chiara a tutti l'insufficienza del presente sistema di governo locale in genere e dei particolari istituti amministrativi che vi si riferiscono, quando si tratti di far fronte agli innumerevoli, complessi e sostanzialmente del tutto nuovi problemi posti dalla nascita e dal continuo processo di espansione delle comunità metropolitane» (p. 141).

¹² Seppure occorre registrare il contributo offerto, in notevole anticipo rispetto ai tempi, dalla sezione milanese del Partito liberale che, nel 1956, propose «la trasformazione dell'amministrazione provinciale attuale in una amministrazione ambrosiana capace di coordinare lo sviluppo di tutto il territorio». Durante la terza legislatura, la proposta confluì in un progetto di legge (pdl n. 235, presentato alla Camera dei deputati il 2 agosto 1958 su iniziativa dei deputati Malagodi, Barzini, Bozzi, Colitto, De Caro) che intendeva trasformare la provincia di Milano in maniera radicale. Il consiglio provinciale avrebbe dovuto essere formato da 45 consiglieri eletti a suffragio universale e diretto con sistema proporzionale e da 45 consiglieri rappresentativi dei comuni della provincia, individuati con un'elezione di secondo grado per la quale l'elettorato attivo e passivo sarebbe stato ristretto ai consiglieri comunali in carica. Per un approfondimento si rinvia a: G. MALAGODI, *La Provincia Ambrosiana. Studio preliminare per un progetto di riordinamento amministrativo della Provincia di Milano*, in PARTITO LIBERALE ITALIANO, *Atti del 1° Convegno di studi per la “Provincia Ambrosiana”*, Milano, 24-25 marzo 1956.

¹³ Nel 1974 la Giunta regionale della regione Lombardia incarica 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.

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 è stata, peraltro, replicata nella Costituzione della V^a Repubblica, 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 grandes agglomérations*»¹⁴ 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 la constatazione, da parte della dottrina francese, della crisi della *commune* di fronte al grande esodo dalle campagne alle aree urbane che ha contraddistinto i *Trente Glorieuses*: «[o]n ne peut s'empêcher d'éprouver un profond sentiment de malaise, en ce qui concerne l'avenir de l'institution communale. Profondément affecté par le décalage croissant entre la réalité administrative de 38 000 communes et la réalité sociale d'un millier environ de communautés ruro-urbaines, le système communal français (mais ces remarques sont applicables à d'autres pays) se verrait pour une large part située dans une impasse. Alors, est-ce la mort des communes ? Oui, sans doute dans le sens où la très grande majorité des 38 000 communes actuelles devra disparaître si la société française poursuit son évolution actuelle. Oui, également dans le sens où dans les très grandes concentrations urbaines du monde à venir, la commune ne paraît plus avoir sa place. Non, peut-être, car la France possède une armature urbaine faite de villes petites et moyennes, auxquelles correspondent des communautés encore réelles ; mais alors il faudra au plus tôt réaliser la coïncidence entre communes et communautés ruro-urbaines»¹⁵.

Ma ancora oggi, nonostante decenni di riforme istituzionali abbiano ampiamente trasformato l'amministrazione locale francese e la sua disciplina giuridica, la dottrina continua a riflettere attorno alla questione urbana, ben lontana dall'aver trovato una soluzione definitiva¹⁶.

Nel Regno Unito, la consapevolezza dell'esistenza di criticità derivanti dal procedere dell'urbanizzazione apparve in anticipo rispetto all'Europa continentale. Già «[i]n the ten years or so after [1935]», annotano i commentatori, «*support for the view that the local government structure was passing from the obsolescent to the obsolete came from political, official and intellectual sources*»¹⁷. Obsolescenza che,

¹⁴ 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.

¹⁵ H. ROUSSILLON, *La mort des Communes?*, in AA.VV., *Mélanges offerts à Paul Couzinet*, Toulouse, Presses Universitaires de Toulouse, 1974, p. 696. Come più ampiamente sostenuto in H. ROUSSILLON, *Les structures territoriales des communes. Réformes et perspectives d'avenir*, Paris, LGDJ, 1972, seppur l'autore riconosca la profonda crisi delle istituzioni comunali legata, in primo luogo, alla trasformazione del paese per effetto dell'esplosione urbana, questi mostra la sua preferenza per una riarticolazione della struttura fondamentale del sistema delle *collectivités territoriales*, in controtendenza quindi con le politiche di cooperazione intercomunale che, all'epoca, cominciavano a consolidarsi.

¹⁶ Come riassume magistralmente G. MARCOU, *Les enjeux de la réforme territoriale*, in *Revue française d'administration publique*, n. 4, 2015, pp. 883-886: «*La question essentielle de la réforme du système français d'administration territoriale, depuis des décennies, et même depuis deux siècles, est la question communale. [...] Malgré l'urbanisation du pays, la commune historique est restée la référence la plus familière de la vie sociale, associée par tous au voisinage, aux services du quotidien, à la possibilité de l'accès aux responsables politiques par la personne du maire, qui demeure l'institution la plus populaire. C'est dire que la commune traditionnelle n'a pas eu que des inconvénients. Comment faire pour adapter aux besoins de la société d'aujourd'hui sans en affaiblir le sens politique et démocratique, qui explique l'attachement de la population ? C'est d'abord la commune qui donne son sens à la décentralisation. Inutile de parler de décentralisation s'il s'agit de transférer des pouvoirs de l'État à des entités mal définies grandes comme l'Autriche ou même la Belgique ! Mais alors, quel cadre territorial, quelles compétences, quelles finances convient-il de donner aujourd'hui à la commune pour assurer la mutation de l'institution tout en conservant ce qui a fait sa valeur historique ? La généralisation de l'intercommunalité, la « commune nouvelle » sont des éléments de réponse. La création des métropoles tente également d'apporter une réponse aux nouveaux défis de la question urbaine.*

¹⁷ A. ALEXANDER, *Structure, Centralization and the Position of Local Government*, in M. LOUGHLIN, M.D. GELFAND, K. YOUNG (eds.), *Half a Century of Municipal Decline 1935-1985*, London, George Allen & Unwin, 1985, pp. 50-51.

anche nel contesto inglese, era individuata nel «*misfit between demography and institutional structure*»¹⁸ avvertita particolarmente nelle aree a maggiore concentrazione urbana. Come si vedrà nel proseguo della trattazione, le considerazioni in merito all'inadeguatezza del *local government* dinanzi alla trasformazione urbana del territorio saranno una delle ragioni fondamentali che porteranno nel 1972, a differenza di quanto avvenuto in Francia e in Italia, a una rifondazione complessiva del *local government*. Ed è proprio nel lungo periodo di elaborazione della legge del 1972, e in particolare nei lavori della *Royal Commission* incaricata dal Governo britannico dello studio e dell'ideazione dell'impianto della riforma, che la questione urbana venne formulata in termini cristallini.

Nel chiedersi «*What is wrong?*» nell'allora esistente assetto istituzionale del governo locale in Inghilterra, la commissione Redcliffe-Maud, come viene ancora oggi ricordata dal nome del suo presidente, riconobbe che «*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*»¹⁹, con la conseguenza che la contrapposizione all'epoca imperante tra i *county boroughs*, ossia gli enti eredi diretti delle antiche comunità urbane il cui statuto di città libera era stato riconosciuto dal monarca nel corso dei secoli precedenti, e le *administrative counties* che, all'opposto, insistevano su un territorio prevalentemente rurale, non mancava di produrre gravi problemi di ordine amministrativo. Afferma infatti la commissione: «*The failure to recognise [the interdependence of town and country] is the most fatal defect in the present structure*»²⁰, questo perché «*the enormous increase in personal mobility [...] has vastly increased the interdependence; and a local government structure which does not recognise this does not correspond with the realities of life. People from the countryside come into the towns for shopping, entertainment, higher education and many professional services; people who work in the towns increasingly live out in the country and commute; people who live in the towns increasingly go out to the country for recreation. Moreover, a great deal of the building needed now by the people living in overcrowded towns—and which will increasingly be needed as the population grows—will have to take place out in the present counties, in areas now rural or semi-rural*»²¹. Un sistema locale contraddistinto da una «*fragmentation of England into 79 county boroughs and 45 counties, each with its own independent authority concerned with its own interests*»²² produce delle distonie nel funzionamento della macchina amministrativa, in quanto la frammentazione istituzionale «*has made the proper planning of development and transportation impossible*»²³. In breve, conclude la commissione Redcliffe-Maud: «*The division between county boroughs and counties meanwhile builds into the system a division of interest where, in fact, there is a common interest*»²⁴.

Quest'ultimo approdo si avvicina di molto alle coeve elaborazioni della dottrina francese: nell'esistenza 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, la dottrina era arrivata a scorgere delle «*collectivités publiques en formation*»²⁵.

Alla luce del fatto che, quantomeno nel contesto giuridico-istituzionale, negli anni Settanta la questione urbana aveva già raggiunto uno stadio di piena maturazione, nonché del fatto che le

¹⁸ A. ALEXANDER, *Structure, Centralization and the Position of Local Government*, cit. p. 52.

¹⁹ ROYAL COMMISSION ON LOCAL GOVERNMENT IN ENGLAND (1966-1969), *Volume I. Report*, London, HMSO, 1969, § 85.

²⁰ *Ibidem*.

²¹ ROYAL COMMISSION ON LOCAL GOVERNMENT IN ENGLAND (1966-1969), *Volume I*, cit., § 86.

²² ROYAL COMMISSION ON LOCAL GOVERNMENT IN ENGLAND (1966-1969), *Volume I*, cit., § 87.

²³ *Ibidem*.

²⁴ ROYAL COMMISSION ON LOCAL GOVERNMENT IN ENGLAND (1966-1969), *Volume I*, cit., § 88.

²⁵ D. COLARD, *Une structure supra-communale pour les grandes villes : les communautés urbaines*, in *AJDA*, 1967, p. 449 ss.

riforme che nei decenni successivi hanno portato allo stravolgimento (Inghilterra) o, tramite la cooperazione intercomunale, all'aggiornamento dell'ordinamento locale (Francia), sarebbe ragionevole arrivare alla conclusione che tale questione abbia, oggi, perso di rilevanza. Una lettura che, a maggior ragione, dovrebbe valere per l'Italia, ordinamento 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, la tesi di partenza di questa ricerca è che la questione urbana sia – *soprattutto nell'ordinamento italiano* – ancora insoluta e che ciò renda ancora attuale una riflessione sul tema dell'adeguatezza del sistema di governo locale nei territori urbani.

Questa tesi si fonda su due considerazioni fondamentali. La prima ragione sta nel fatto che gli obiettivi che la legge n. 56/2014 mirava a raggiungere con l'introduzione delle città metropolitane allo stato attuale sono, per larghi tratti, ancora disattesi. Anche qualora si consideri la città metropolitana come un «ente a differenziazione graduale» la cui carica innovatrice non può che dispiegarsi nel medio e lungo periodo²⁶, alla luce del deficitario accompagnamento dell'attuazione della riforma da parte dello Stato, e soprattutto delle regioni, appare oggi difficile negare almeno un briciolo di fondamento alla lettura secondo cui «[l]a semplificazione del governo locale nelle *aree metropolitane* è altrettanto apparente. Si mantiene in vita la prospettiva, scientificamente non fondata, di ben 14 città metropolitane (in un Paese che a stento potrebbe individuarne sei o sette), ma non si compie nessun passo concreto verso la effettiva costituzione di un vero governo di tali aree. Nessuna redistribuzione speciale delle funzioni, nessun intervento sul rapporto tra Comune capoluogo, altri comuni dell'area e Città metropolitana. Semplice trasformazione, nominalistica, delle vecchie province, con i loro (per di più messi in discussione) poteri, nelle nuove Città metropolitane. Rinvio agli statuti per la definizione degli assetti di governo (sull'elezione diretta o indiretta del Sindaco metropolitano e sulla attribuzione alla Città di funzioni comunali). Una *non politica*, deliberatamente lasciata ad un'attuazione incerta, nei fatti rivelatasi fallimentare. Manca un'effettiva applicazione del principio di differenziazione, temperata dalla necessaria individuazione, con legge statale, delle funzioni fondamentali dei due livelli di governo. Manca la volontà di trovare un effettivo governo dei fenomeni metropolitani, governo indispensabile per il rilancio dello sviluppo economico del Paese»²⁷.

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 sette 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 recenti che, senza giungere a conclusioni altrettanto nette²⁸, hanno sottolineato come l'attuazione della riforma metropolitana continui a essere contraddistinta dalla presenza di

²⁶ 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 rimando a R. MEDDA, *L'istituzione della città metropolitana in Italia: lo stato dell'arte*, in E. CARBONELL PORRAS, G. PIPERATA (a cura di), *Il governo locale tra sostenibilità e razionalizzazione: la riforma dei poteri locali in Spagna e Italia*, Napoli, Editoriale scientifica, 2019.

²⁷ Così F. MERLONI, *Costituzione repubblicana, riforme amministrative e riforme del sistema amministrativo*, in *Diritto pubblico*, n. 1, 2018, pp. 81-120.

²⁸ Seppur altrettanto critiche, come nel caso di F. CORTESE, *La burocrazia incolpevole. Gli intrecci di competenze tra Stato, Regioni ed enti locali*, in *Analisi Giuridica dell'Economia*, n. 1, 2020, pp. 99-116: «Va notata, del resto, la palese e rapida insufficienza, ed obsolescenza, del modello della Città metropolitana come livello di governo asseritamente capace di identificare uno spazio in via di estensione e sviluppo costanti».

diversi nodi irrisolti²⁹. Tale lettura trova un ulteriore riscontro nel contesto dell'emergenza pandemica in corso, nel quale le città metropolitane (non come territori, ma come istituzioni) sono rimaste in secondo piano³⁰.

Ma è un'altra prospettiva a rendere ancor più importante, al momento attuale, una riflessione sulla questione urbana in Italia. Non è irrilevante, infatti, che l'introduzione della città metropolitana sia arrivata a distanza di quaranta 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 – sia in tale arco di tempo venuto meno: istituite dal *Local Government Act* 1972 e in seguito abolite nel 1985, il modello della contea metropolitana ha oggi lasciato spazio a strutture istituzionali di nuova generazione, come la *Greater London Authority* e soprattutto le *mayoral combined authorities*, dai tratti assai diversificati rispetto alla tradizione costituzionale e amministrativa del *local government* inglese. Questo sfasamento della riforma metropolitana rispetto a una realtà sociale (ma come si è visto anche istituzionale) nel frattempo fortemente mutata è stato colto soltanto parzialmente dalla dottrina giuspubblicistica italiana. 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 monografico³¹, dedicati all'attuazione della riforma della città metropolitana. In altri termini, lo stato dell'arte degli studi in materia pare concordare sulla perfetta sovrapposibilità tra la 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* metropolitana³².

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 sulla «opportunità di ri-allineare il disegno amministrativo delle circoscrizioni territoriali delle diverse autonomie alla dimensione

²⁹ Prospettiva fatta propria da C. TUBERTINI, *Il punto sullo stato di attuazione delle Città metropolitane*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 1, 2019, pp. 44-53, la quale seppur riconosca alcuni successi preliminari alla riforma metropolitana indica nella forma di governo, nelle funzioni conferite, e nelle circoscrizioni territoriali alcuni dei nodi rimasti irrisolti nell'attuazione delle città metropolitane.

³⁰ Afferma E. CARLONI, *La crisi coronavirus come problema di geografia amministrativa*, in *La Costituzione.info*, 12 maggio 2020: «Il ruolo ridotto che ne discende per gli enti istituzionalmente preposti al governo delle questioni metropolitane (le "città metropolitane") risente di questa scelta, ma forse si lega anche alla strutturale inadeguatezza delle città metropolitane quali enti di reale governo dei principali fenomeni metropolitani. Di nuovo, anzitutto, per un problema di geografia amministrativa: come dimostra bene il caso di Milano, dato che tendenzialmente non vi è corrispondenza tra servizi metropolitani, conurbazioni, flussi e relazioni urbane, e circoscrizione "ex provinciale" in cui si articola la città metropolitana».

³¹ Cfr. 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.

³² Limitandosi alle voci enciclopediche, è rilevante notare come un primo filone di studi concentrato sull'ampio tema dell'*area* metropolitana (G. PASTORI, *Aree metropolitane*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Torino, UTET, 1987; ID., *Aree metropolitane. Aggiornamento*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Torino, UTET, 1996; P. URBANI, *Aree metropolitane*, in *Enciclopedia del diritto*, V, Milano, Giuffrè, 2001) abbia lasciato progressivamente spazio allo studio della *città* metropolitana, una tra le possibili soluzioni istituzionali alla questione urbana: A. PUBUSA, *Città metropolitana*, in *Enciclopedia del diritto*, III, Milano, Giuffrè, 1999; F. PINTO, *Città metropolitana*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Torino, UTET, 2010; L. VANDELLI, *Città metropolitane*, in *Enciclopedia del diritto*, IX, Milano, Giuffrè, 2016; F. FABRIZZI, A. STERPA, *Città metropolitane. Aggiornamento*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Torino, UTET, 2017.

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. Qualche osservatore ha notato come molte aggregazioni funzionali di servizi si siano raggruppate attorno a singole opere pubbliche o infrastrutture (si è parlato, ad esempio, di “Regione A4”, per identificare il modo con cui una nota e vitale rete autostradale si è posta al centro di fenomeni rilevanti sotto il profilo urbanistico, ambientale, turistico etc.)»³³. 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»³⁴.

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 lavoro ci soffermeremo sui profili giuridico-istituzionali, in quanto essi rappresentano un fattore cruciale di successo, o insuccesso, nella risoluzione della questione. Tuttavia, ciò non significa che l'ambito di indagine sarà circoscritto alle sole “istituzioni metropolitane”: lo studio abbraccerà le diverse sfaccettature del processo 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 osservato la questione urbana intesa come la necessità di adeguare le strutture e il funzionamento del governo locale ai mutamenti sociali indotti dall'urbanizzazione. Tuttavia, nei contesti contemporanei, una rilevanza sempre maggiore è acquisita da una diversa concezione della questione urbana, centrata non tanto sul governo locale e sul suo assetto istituzionale, quanto piuttosto sulle 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»³⁵. In altri termini, l'accresciuta centralità del fattore urbano non soltanto impone un ripensamento dell'assetto del governo locale, ma porta 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 che presentano una valenza ultra-locale. Dalla mobilità alla pianificazione urbanistica, passando per la tenuta della coesione sociale, 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

³³ E. CARLONI, F. CORTESE, *Diritto delle autonomie locali*, cit., pp. 43-44.

³⁴ *Ibidem*.

³⁵ C. SEBASTIANI, *La politica delle città*, Bologna, il Mulino, 2007, p. 9.

agenda urbana olistica. Questo obiettivo presuppone, pertanto, un apparato amministrativo-istituzionale effettivamente in grado di assicurare un coordinamento tanto in senso orizzontale, tra 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 di cooperazione. 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 vero proprio campo di intervento amministrativo: la *politique de la ville*. Sorta negli anni Settanta per affrontare il problema delle periferie urbane (le *banlieues*)³⁶, 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»³⁷. 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 sono gli enti associativi intercomunali (EPCI-FP) a vedersi riconoscere le relative competenze in luogo dei comuni. 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*³⁸.

Anche nell'ordinamento dell'Unione europea la questione urbana, nell'accezione funzionale sopra delineata, ricopre oggi un'importanza centrale, soprattutto nel settore della politica di coesione territoriale. Il documento *Cities of tomorrow* del 2011³⁹, nonché il Patto di Amsterdam del 2016, con il quale è stata introdotta l'Agenda urbana per l'UE⁴⁰, 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'UE⁴¹. Scopo primario dell'Agenda urbana europea è integrare le diverse politiche

³⁶ Cfr. T. KIRSZBAUM, *Politique de la ville*, in N. KADA, R. PASQUIER, C. COURTECUISSÉ, V. AUBELLE (dir.), *Dictionnaire encyclopédique de la décentralisation*, Boulogne-Billancourt, Berger-Levrault, 2017. Una 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.

³⁷ *Loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine* del 21 febbraio 2014, art. 1, I.

³⁸ Ricorda a tal proposito G. MARCOU, *La coopération contractuelle, la ville et le droit*, in G. MARCOU, F. RANGEON, J.-L. THIEBAULT (dir.), *La coopération contractuelle et le gouvernement des villes*, Paris, L'Harmattan, 1997, pp. 50-51: «Du point de vue juridique, la coopération contractuelle qui a la ville pour objet ou pour cadre ne se distingue pas fondamentalement de ses autres applications, et ce que l'on peut dire sur la coopération contractuelle en général vaut pour la ville. Mais la ville est le lieu privilégié de cette innovation institutionnelle. La ville, en effet, n'est pas une institution ; elle est un ensemble de fonctions avant d'être un lieu ; c'est la combinaison d'un ensemble de fonctions dans un espace restreint qui constitue la ville. Il en résulte que la ville ne se confond jamais avec une commune ; elle est l'objet des politiques de multiples autorités publiques, même s'il existe une autorité publique urbaine qui peut prétendre faire de la ville un acteur à part entière. Le contrat peut alors être un moyen d'ordonner ces interventions et ces interactions». 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.

³⁹ EUROPEAN COMMISSION, *Cities of tomorrow. Challenges, visions, ways forward*, 2011.

⁴⁰ INFORMAL MEETING OF EU MINISTERS RESPONSIBLE FOR URBAN MATTERS, *Urban Agenda for the EU. Pact of Amsterdam*, 2016.

⁴¹ Per una ricostruzione della genesi delle politiche urbane dell'Unione europea si vedano i contributi di C. HALPERN, 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 L. GRAZI (a cura di), *Le città e l'Unione europea. La dimensione urbana tra percorsi storici e*

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 suoi presupposti l'esistenza di un meccanismo istituzionale capace di garantire il governo non soltanto alla *città di diritto* (intesa come l'area racchiusa dai confini amministrativi tradizionali), ma anche alla *città di fatto*, intesa come la più ampia aggregazione socio-economica urbana⁴². Si tratta, quindi, di una sollecitazione che denota una piena consapevolezza dello scollamento tra dato reale e dato istituzionale che connota i territori a forte urbanizzazione. In altri termini, per poter affrontare la questione urbana nella sua chiave funzionale occorre 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 ed ordinamenti nazionali. Tuttavia, è il precedente documento *Cities of tomorrow* che contiene le indicazioni più interessanti. Infatti, partendo dal presupposto che «*the challenges do not respect administrative borders*»⁴³, 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. In altri termini: «*A formal governance system tailored to reduce discrepancies between the de facto city and the de jure city may not necessarily be relevant once operational, given the time required to put new administrative systems into practice. Coordinated approaches in a multilevel governance framework are needed to effectively tackle the challenges of tomorrow. Problems solved at the level closest to the citizens who are able to deal effectively with them have to be complemented with better coordination at a higher level, to avoid transferring problems from one local level to another, or from the city centre to its periphery. In essence, what is needed is a functional and flexible approach that both respects the principles of subsidiarity and can be adapted to a functional geography and the specificities of different territorial scales. There are many models for handling the growing discrepancies between the administrative and functional setup of urban areas. Some models aim at a better adjustment of the administrative setup to the functional reality, e.g. merging neighbouring settlements with the city and creating strong metropolitan bodies that take over a*

dinamiche di europeizzazione, 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, F. CORTESE, *Diritto delle autonomie locali*, cit., pp. 239-266.

⁴² EUROPEAN COMMISSION, *Cities of Tomorrow*, cit., § 1.2.

⁴³ EUROPEAN COMMISSION, *Cities of Tomorrow*, cit., § 4.1.

series of functions from the local municipalities. Other, less ambitious models build on different forms of cooperation between municipalities belonging to the same Functional Urban Area [FUA], e.g. by mono-functional agencies or metropolitan bodies with limited delegated power. Due to the political difficulties in changing administrative borders or creating strong supra-local bodies, the latter model may be favoured. But the democratic legitimacy of this lighter model of FUA governance may be questioned because it has less transparency and less accountability to directly elected bodies»⁴⁴.

A prescindere dal tema della prescrittività, diretta o indiretta, di tale modello istituzionale all'interno dell'ordinamento italiano, dove invece è stata la ristrutturazione dei poteri locali la soluzione scelta per assicurare che la *de facto city* 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 ripensamento della struttura dei poteri locali tradizionali nei contesti a forte urbanizzazione – la questione urbana nella sua accezione istituzionale – vi è un legame stretto. In altri termini, la costruzione della capacità istituzionale di cura, in chiave olistica, dell'interesse urbano, riuscendo quindi nella difficile sintesi tra interessi di settore e di diversa dimensione territoriale, ha nell'adattamento della struttura ordinamentale locale al mutato contesto urbano il suo prerequisito fondamentale.

Quest'ultima ipotesi sembra trovare dei riscontri proprio nel contesto italiano. L'impressione è che dietro alla fragilità delle politiche urbane italiane, che faticano a dar vita a una agenda urbana nazionale capace di porre le aree urbane e i loro bisogni al centro di un intervento pubblico effettivamente integrato e continuativo⁴⁵, 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, nonostante i numerosi sforzi relativi al rafforzamento della capacità amministrativa delle autorità di gestione, contenuti nei Piani di Rafforzamento Amministrativo (Pra)»⁴⁶.

Seppur l'attenzione all'assetto istituzionale dei poteri locali è sempre stata ampiamente prevalente, la duplice accezione della questione urbana, nonché l'importanza del nesso tra dimensione funzionale e dimensione istituzionale, non sono del tutto estranei alla dottrina italiana. È in particolare l'opera di Paolo Urbani a dimostrarsi maggiormente sensibile alla rilevanza nazionale della questione urbana⁴⁷, come esemplificato dalla distinzione tra governo *sulle* aree urbane e governo *delle* aree urbane da lui formulata. Infatti, «Non di soli governi speciali

⁴⁴ EUROPEAN COMMISSION, *Cities of Tomorrow*, cit., § 4.3.3.

⁴⁵ Come afferma G. PASQUI, *Introduzione. Per una agenda urbana «dalla parte delle città»*, in G. PASQUI (a cura di), *Le Agende urbane delle città italiane. II° rapporto sulle città di Urban@it*, Bologna, il Mulino, 2017 «Il fallimento del Comitato interministeriale delle politiche urbane (Cipu) così come finora concepito, la forte burocratizzazione della Conferenza stato città e autonomie locali, ma anche l'indebolimento delle strutture tecniche presso la Presidenza del consiglio e il ministero dell'Economia, evidenziano le difficoltà a garantire una regia unitaria e non sporadica delle politiche urbane, capace di offrire una sponda credibile alle città nella costruzione di politiche pubbliche complesse e multilivello. Allo stesso modo, la crisi delle regioni e, più in generale, il processo di ri-centralizzazione istituzionale in atto hanno reso ancor più complessi i processi di negoziazione e coordinamento tra città e regioni, sempre più in competizione per risorse scarse». Da ultimo, con riguardo al più specifico tema delle periferie urbane si veda inoltre: G. LAINO (a cura di), *Politiche urbane per le periferie. V° rapporto sulle città di Urban@it*, Bologna, il Mulino, 2020.

⁴⁶ M. FALCONE, *Le politiche europee per le città*, cit., p. 265.

⁴⁷ 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).

metropolitani vi è bisogno, ma specialmente di interventi speciali nelle aree metropolitane: ma questo è capitolo di storia istituzionale ancora da scrivere»⁴⁸.

La distinzione tra governo *delle* aree urbane e governo *sulle* aree urbane non deve essere letta in termini oppositivi⁴⁹ quanto, piuttosto, in chiave dialettica, favorendo forme di interazione reciproca⁵⁰. La necessità di curare gli interessi che, nelle aree urbane, si concentrano e si intersecano tra loro (il governo *sulle* aree urbane) rinforza la necessità che, a livello locale, le istituzioni territoriali siano le prime protagoniste di tale intervento (il governo *delle* aree urbane). In altri termini, se le politiche urbane non possono risolversi in un intervento tutorio dello Stato, o delle regioni, sugli enti territoriali, allo stesso modo il loro assetto istituzionale è chiamato a evolvere per adeguarsi al mutamento prodotto dal fenomeno urbano. In breve, 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.

⁴⁸ Argomenta P. URBANI, *Profili istituzionali del governo locale in Italia: note minime sul problema delle città*, in AA.VV., *Scritti in onore di Massimo Severo Giannini*, vol. 3, Milano, Giuffrè, 1988, pp. 964-965: «Ma la riforma del governo locale disciplina solo le forme di governo “delle” aree metropolitane prevedendo una distribuzione di funzioni tra due livelli. Non pone invece il problema del governo “sulle” aree metropolitane, ovvero non prevede alcuna disposizione normativa per frenare o controllare il fenomeno della concentrazione metropolitana, né per intervenire su aree che richiedono interventi straordinari di grande portata che riquilichino profondamente il tessuto urbano, soggetto ad una sovrapposizione di ruoli tra aree industriali, residenziali, storiche, terziarie, formatesi nel tempo senza un disegno preciso, la cui razionalizzazione richiede interventi non solo di tipo infrastrutturale ma anche di ristrutturazione e rilocalizzazione a fini di riequilibrio tra le zone. La domanda che ci si pone è allora questa: il governo di queste aree — ovvero di aree altamente urbanizzate, ad alta concentrazione insediativa che esprimono il massimo della mutevolezza e della dinamicità delle situazioni, ove l'ambito territoriale è soggetto a continue modificazioni; la domanda di servizi non si limita a quelli primari e secondari ma richiede quelli terziari e quaternari; dove ancora, gli interessi delle grandi imprese, società, banche, condizionano continuamente sia la riqualificazione che l'espansione urbana — può trovare soluzione solo all'interno di una legge di riforma delle “autonomie locali” o deve invece trovarla anche fuori della riforma? Ci si chiede cioè se non sia una illusione del legislatore quella di governare una dinamica così complessa solo attraverso il riassetto del governo locale nelle forme proposte oppure sia necessario considerare le aree metropolitane come problema nazionale. [...] Non che si voglia abbracciare la tesi che sia possibile solo un governo sulle aree metropolitane da parte dello Stato centrale — come accade in altri Paesi — svuotando così di contenuti l'insieme dei poteri pubblici locali presenti nell'area metropolitana. Ma d'altronde si può credere — dati gli interessi in gioco — che un'autorità metropolitana, pur sempre espressione d'interessi locali, possa governare tali mutamenti o non sia necessario un intervento massiccio ed energico del governo centrale sia sul piano degli interventi pubblici sia su quello della direzione dell'economia?».

⁴⁹ Come pare suggerire, invece, P. URBANI, *Governi metropolitani e interessi nazionali*, cit., pp. 161-162: «Sembrano così contrapporsi due linee di tendenza che non offrono, ancora, indicazioni chiare sulle soluzioni da adottare. Al fondo di questa contrapposizione vi è, nella prima ipotesi, l'esigenza di adeguamento della dimensione istituzionale ordinaria degli enti locali alla nuova e crescente dimensione degli interessi mentre, nella seconda, vi è la considerazione della rilevanza nazionale assunta dalla “questione urbana” che richiederebbe l'uso di procedure e strumenti derogatori, con il pericolo, tuttavia, di un indebolimento delle capacità rappresentative della rete degli enti locali esistenti nelle concentrazioni metropolitane». Prospettando la maggiore rilevanza dell'intervento sulle aree urbane rispetto alla meno pressante necessità di rivedere l'articolazione dei poteri locali, prosegue l'autore, (p. 192): «D'altronde, di fronte alla diffusione — sempre più marcata — di provvedimenti legislativi finalizzati alla disciplina di specifiche politiche nazionali settoriali che hanno la comune caratteristica di essere impregnate sulla previsione di procedure e meccanismi derogatori e la creazione di poteri straordinari, può apparire sterile indulgere nella rivendicazione di maggiori spazi di autonomia o nella riproposizione di logiche spartitorie tra Stato e enti comunitari. Il caso delle aree metropolitane sembra quindi propendere, necessariamente, più verso soluzioni funzionali e procedimentali che strutturali dati il carattere intergovernativo o interistituzionale degli interessi presenti e la trasversalità dei processi socio-economici che queste aree esprimono, in modo sempre più evidente, anche nel nostro Paese».

⁵⁰ Come suggerisce, seppur da una prospettiva settoriale ma non per questo priva di ampio respiro, F. CORTESE, *Le infrastrutture per le città*, in *Munus*, n. 1, 2014, pp. 69-92.

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. Come abbiamo già avuto modo di vedere, da decenni la dottrina giuridica è arrivata alla conclusione che lo sviluppo urbano abbia provocato un disallineamento tra la realtà sociale e le sovrastrutture giuridico-istituzionali, con il risultato che le seconde debbano, in qualche misura, adattarsi ai mutamenti della prima. Esigenza ribadita dell'*acquis urbain* dell'Unione europea: la *de facto city* deve, in qualche modo, essere dotata di istituzioni politiche e amministrative.

Tuttavia, «[c]he cosa dobbiamo intendere quando ci troviamo a dire oggi “città” e “urbano”?»⁵¹. Generazioni di studiosi provenienti da diverse comunità scientifiche hanno offerto un contributo in tal senso, senza che una definizione univoca fosse capace di emergere: «Termini come dispersione, diffusione, conurbazione, agglomerazione, periferia, metropoli, provano infatti da tempo a tratteggiare le nuove fattezze della città: in molte di esse sembra però aleggiare ancora un'aspirazione, neanche poi così implicita, a ritrovare il concetto di centro, di gerarchia e di confini, a ricercare matrici formali e dimensionali che rimandino a un'idea di città fondata su una chiara distinzione tra urbano e non urbano, laddove dimensioni, densità ed eterogeneità costituivano le variabili più significative attorno alle quali riconoscere l'urbanità. Una serie di concetti ibridi e aperti sembra segnare un tentativo di smarcarsi da questo immaginario consolidato, teso a supportare una nuova teoria dell'urbano, pur se da diverse prospettive [...]»⁵².

È necessario riconoscere un dato preliminare: 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*⁵³, sulla transizione da una dimensione metropolitana dello sviluppo urbano a una dimensione regionale⁵⁴, sulle dinamiche dell'urbanizzazione planetaria⁵⁵, non sono in grado di offrire un

⁵¹ A. BALDUCCI, V. FEDELI, F. CURCI, *Italia post-metropoli?*, in ID. (a cura di), *Oltre la metropoli. L'urbanizzazione regionale in Italia*, 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?».

⁵² *Ibidem*.

⁵³ Nella prospettiva delineata per prima da S. SASSEN, *The global city. New York, London, Tokyo*, Princeton (NJ), Princeton University Press, 1991.

⁵⁴ 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 G. BRIDGE, S. WATSON (eds.), *The New Blackwell Companion to the City*, Chichester (UK), Wiley Blackwell, 2012, pp. 679–689: «*What I am arguing here is first, that metropolitan urbanization must be recognized as a distinct phase in the development of the industrial capitalist city, growing out of an earlier phase of more highly centralized industrial urbanism, and second, that this metropolitan phase is currently being superseded by a new phase of multi-scalar regional urbanization*».

⁵⁵ «*If the urban can no longer be understood as a particular kind of place—that is, as a discreet, distinctive, localized, and relatively bounded unit or type of settlement in which specific kinds of social relations obtain—then what could possibly justify the existence of a scholarly field devoted uniquely to its investigation?*» afferma N. BRENNER, *New Urban Spaces. Urban Theory and the Scale Question*, Oxford, Oxford University Press, 2019, p. 308. Continua l'autore: «*A case can and must be made, therefore, for the continuation of urban theory, albeit in a critically reinvented form that (1) supersedes narrowly city-centric, settlement-based epistemologies; (2) recognizes the relentlessly dynamic, creatively destructive character of the capitalist form of urbanization; (3) explores homologies, connections, interdependencies, stratifications, and disjunctures among urban(izing) landscapes; and, on this basis, (4) aspires to decipher the unevenly hierarchized, variegated, and path-dependent planetarization of the capitalist urban fabric that is today unfolding*» (p. 330).

supporto diretto alle 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.*⁵⁶ – 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 che si interessi 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. Si è visto, infatti, come quella metropolitana sia *una* delle possibili *tipologie* dello sviluppo urbano che, peraltro, tradisce una strutturazione dell'organizzazione dello spazio di tipo gerarchico, contraddistinto dalla contrapposizione netta tra un centro dinamico e una periferia ad esso subordinata. Non è privo di significato, infatti, che il termine *metropolitano* abbia trovato origine nel contesto coloniale, designando nella «Grecia antica, la “città madre” rispetto alle colonie da essa fondate»⁵⁷.

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 consapevolezza del dibattito interdisciplinare permette non soltanto di effettuare un'opera di pulizia terminologica ma anche di comprendere a pieno le aporie delle scelte legislative. Nel contesto italiano, per esempio, alla luce di quanto in precedenza affermato emerge chiaramente il paradosso insito nel fatto che le norme che, nel 2014, hanno dato attuazione alla città metropolitana sono state approvate in un contesto storico, come quello attuale, dove la forma metropolitana dello sviluppo urbano sta venendo assorbita all'interno della forma della regione urbana. Elemento che, peraltro, comincia a manifestarsi anche sul piano giuridico-istituzionale nello scenario comparato, come le più recenti vicende dei sistemi locali di Inghilterra e Francia dimostrano.

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 proprio 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*

⁵⁶ Cfr. L. FREGOLENT, P. PERULLI, L. VETTORETTO, *Morfologie sociali dell'Italia urbana*, in *Rassegna italiana di sociologia*, n. 4, 2018, pp. 723-759.

⁵⁷ *Metropoli*, in *Vocabolario Treccani*.

e *aire urbaine*, elaborate dall'istituto nazionale francese 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')*»⁵⁸. 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'*urbis*, ossia l'urbano nella sua concretizzazione fisica, e la *civitas*, ossia la comunità di persone unita dal legame di appartenenza al medesimo centro urbano.

A livello di dettaglio⁵⁹, 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 1km²) che misurano la densità della popolazione residente, dapprima viene calcolato il perimetro di un *urban centre* a prescindere dai confini amministrativi. Viene così definito un *urban centre* l'insieme delle celle con densità superiore a 1500 residenti per km² tra loro contigue che formino 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 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 complessivamente 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 le FUA con popolazione oltre tale soglia sono definite *large metropolitan FUAs*.

⁵⁸ L. DIJKSTRA, H. POELMAN, P. VENERI, *The EU-OECD Definition of a Functional Urban Area*, OECD Regional Development Working Papers, 2019, p. 4.

⁵⁹ Per un approfondimento sulla metodologia impiegata, qui riassunta in termini schematici, si rinvia a L. DIJKSTRA, H. POELMAN, *Cities in Europe. The new OECD-EU definition*, European Commission, Regional and Urban Policy, 2012, nonché al già citato L. DIJKSTRA, H. POELMAN, P. VENERI, *The EU-OECD Definition of a Functional Urban Area*, cit.

Applicata al territorio italiano⁶⁰, la metodologia UE-OCSE restituisce un quadro assai articolato. Nel complesso sono state individuate 84 FUA, articolate in un numero limitato (4) di *large metropolitan areas* (Torino, Milano, Roma, Napoli), affiancate da 21 *metropolitan areas*⁶¹ e da un gran numero di aree di media (42)⁶² e piccola taglia (17)⁶³.



All'incirca nel medesimo lasso di tempo, anche l'ISTAT ha sviluppato una metodologia per leggere il fenomeno urbano italiano che, 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 lavorativo⁶⁴, l'istituto italiano di statistica ha individuato le 21 principali realtà urbane (PRU), ossia

⁶⁰ Si vedano i dati pubblicati in OECD, *Functional Urban Areas by Country*, novembre 2020, dal quale è tratta anche la mappa sotto riprodotta.

⁶¹ 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.

⁶² I territori che fanno riferimento ai 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.

⁶³ Nello specifico le aree attorno ad Acireale, Altamura, Andria, Barletta, Battipaglia, Bisceglie, Campobasso, Carpi, Cerignola, Gela, Grosseto, L'Aquila, Massa, Matera, Ragusa, Sassuolo, Trani.

⁶⁴ Cfr. S. CRUCIANI, *Trasparenza, replicabilità e innovazione nella definizione dei nuovi sistemi locali*, in ISTAT, *La nuova geografia dei sistemi locali*, 2015, p. 15: «L'attrattività e l'importanza dei sistemi locali, in particolar modo per lo studio dei processi di sviluppo locale ma anche per l'attuazione delle *policy*, nasce dalla possibilità di disporre di una griglia territoriale sufficientemente dettagliata e che esaurisca completamente ed in maniera omogenea lo spazio nazionale; ma soprattutto, aree i cui confini non sono il risultato di eventi storici passati, di decisioni politico-amministrative o della sola morfologia del territorio, ma sono invece definiti sulla base dell'organizzazione (o meglio auto-organizzazione) dei rapporti sociali, lavorativi ed economici dell'area. Ma granularità territoriale e "indipendenza" dai confini amministrativi non esauriscono le qualità e l'attrattività dei sistemi locali: tracciano, anche se in maniera approssimata, l'ambito "naturale" dove le persone svolgono le loro attività quotidiane, dal lavoro alla fruizione dei servizi. I sistemi locali, seppur non delineati in nessuna cartografia fisica o politica, rappresentano quindi degli oggetti

i sistemi locali, con spiccate caratteristiche urbane⁶⁵, 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 media taglia, contraddistinte da «una taglia demografica minima, di un centro amministrativo rilevante e riconosciuto, nonché di un polo di offerta di servizi basilari ed essenziali»⁶⁶.

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 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 carattere 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 un ampio catalogo di esigenze, 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 sempre parziale, come peraltro dimostrato dai risultati divergenti ottenuti dalle elaborazioni di UE-OCSE e dell'ISTAT.

reali, ai quali l'intensità delle relazioni interne generate dai flussi di pendolarismo assegnano anche un proprio "ordinamento".

⁶⁵ 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, S. CRUCIANI, *Quale urbanizzazione, quanta urbanizzazione*, in ISTAT, *Forme, livelli e dinamiche dell'urbanizzazione in Italia*, 2017, pp. 21-38.

⁶⁶ *Ibidem*.

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 si 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 il suo diritto. 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.

Sono due le direzioni che questa ricerca percorrerà nel tentativo di allargare il campo d'osservazione. 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 rilette al fine di valutare se questi abbiano avuto un ruolo nel governo del fenomeno urbano. 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. 142/1990⁶⁷, pochi autori hanno dimostrato interesse per l'intersezione tra riordino territoriale e questione urbana⁶⁸. Questo nonostante, come emerge da studi recenti delle scienze sociali, non manchino delle significative esperienze di costruzione di formule istituzionali intese a governare il fenomeno urbano⁶⁹.

Da una seconda prospettiva, parzialmente coincidente con la prima, allo stato dell'arte la dottrina ha prestato un'attenzione soltanto superficiale al tema delle altre forme di morfologia urbana. Pertanto, occorre 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.

Nella dicotomia tra città metropolitane e piccoli comuni, la forma urbana che caratterizza il territorio italiano, la città media, non ha trovato uno spazio autonomo; questo nonostante la categoria delle *città medie* cominci a trovare dei riconoscimenti normativi⁷⁰. In assenza di un'univoca definizione di matrice legislativa statale, l'espressione città medie individua un insieme di 105

⁶⁷ Come riportato da F. SPALLA, R. LANZA, *Area metropolitana: esperienze italiane*, in *Amministrare*, nn. 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. VANDELLI, *Verso la città metropolitana: tendenze*, in *Il nuovo governo locale*, n. 1, 1997, pp. 145-147 nonché di F. MERLONI, *Roma: il governo dell'area metropolitana nella capitale della Repubblica*, in *Il nuovo governo locale*, n. 1, 1997, pp. 198-210.

⁶⁸ Sebbene non manchino degli spunti di grande 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*, n. 4, 2016, pp. 857-865, la quale sottolinea che: «in molti contesti territoriali diversi dalle Città metropolitane individuate dal legislatore, tante altre città (Comuni capoluogo, altre città medie) tendono sempre più ad esprimere una vocazione "metropolitana", che mira ad aggregare, in forme flessibili e mediante istituti spesso informali, anche attraverso il peso delle società erogatrici di servizi, i Comuni confinanti e a sostituirsi alla Provincia, sbiadita nella sua dimensione politica, nel ruolo di guida di un territorio di area vasta». Afferma inoltre l'autrice che «[il] riferimento ai Comuni capoluogo porta a citare un'ultima dinamica territoriale, per il momento presente solo in alcuni specifici contesti, ma che si colloca sulla scia di quanto sin qui detto. Il riferimento è a quei Comuni capoluogo che, attualmente, sono coinvolti in processi di fusione con Comuni limitrofi. Si tratta, è evidente, di fusioni la cui logica non è solo quella di raggiungere una dimensione territoriale ottimale (la cd. "soglia di sopravvivenza"), come avviene per le realtà di piccole dimensioni, ma, al contrario, di raggiungere una dimensione tale da permettere a quel territorio di attrarre risorse ed investimenti, di poter competere in una logica che potremmo definire (nel senso sopra utilizzato) metropolitana».

⁶⁹ Con riferimento, per esempio, all'area veronese: M. PARIS, 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.

⁷⁰ Come nel caso della l.r. Sardegna n. 2/2016. Sul punto, cfr. cap. 4, § 3.1.2.

comuni, soltanto in parte coincidenti con i capoluoghi di provincia⁷¹, 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»⁷². 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 urbano⁷³ e che, riteniamo, meriti di essere analizzata 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, e 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, in altri termini, i territori a carattere urbano, e soprattutto le comunità che vi sono insediate, trovano oggi nel sistema delle autonomie territoriali una proiezione

⁷¹ Nel dettaglio le 105 città medie individuate da ANCI-IFEL, 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, Crotona, Lamezia Terme, Agrigento, Caltanissetta, Gela, Ragusa, Siracusa, Trapani, Olbia, Sassari.

⁷² ANCI-IFEL, *L'Italia delle città medie*, Quaderni di analisi ANCI-IFEL, n. 4, 2013, p. 12.

⁷³ Con riguardo al disallineamento tra l'ordinamento locale e la dimensione regionale dello sviluppo urbano si veda, con riguardo al caso milanese, M. DEL FABBRO, *Representing the Milan metropolitan region from a public policy perspective*, in *Area*, 2020, pp. 126–135. Pur proveniente da un differente contesto disciplinare, dall'analisi emerge un dato importante anche per uno studio giuridico: l'introduzione della città metropolitana di Milano ha fatto poco o nulla per alleviare il disallineamento tra autorganizzazione sociale e sovrastruttura giuridico-istituzionale: «No administrative jurisdiction corresponds with the "city de facto," as the municipality of Milan is too small, yet the metropolitan city of Milan is too large. Also, no administrative jurisdiction exists with respect to the "travel-to-work area" because the metropolitan city of Milan includes some towns that are not included in this functional scale, yet excludes other towns and territories that are included in it. Finally, no administrative jurisdiction corresponds with the "metropolitan area" because the metropolitan city of Milan is too small».

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 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 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 dell'autorganizzazione 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 profonde 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 *de facto city* 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 Costituzione⁷⁴, così come declinato tanto a livello interno nelle disposizioni del Titolo V⁷⁵, quanto a livello internazionale dalla Carta europea dell'autonomia locale⁷⁶, 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.

⁷⁴ Sul concetto di autonomia nel diritto pubblico è obbligatorio il rimando a M.S. GIANNINI, *Autonomia (teoria gen. e dir. pubbl.)*, in *Enciclopedia del diritto*, IV, Milano, Giuffrè, 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 G. BRANCA, A. PIZZORUSSO (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, vol. 1, 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 AA.VV. *Studi in onore di Antonio d'Atena*, Milano, Giuffrè, 2015, pp. 1745-1770.

⁷⁵ La dialettica tra le norme costituzionali e la disciplina ordinaria con riguardo all'autonomia locale designa un intero campo disciplinare all'interno degli studi giuspubblicistici. 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*, IV ed., Torino, Giappichelli, 2016; F. MIGLIARESE CAPUTI, *Diritto degli enti locali. Dall'antarchia alla sussidiarietà*, Torino, Giappichelli, 2016; L. VANDELLI, *Il sistema delle autonomie locali*, Bologna, il Mulino, VII ed., 2018; F. STADERINI, P. CARETTI, P. MILAZZO, *Diritto degli enti locali*, Padova, CEDAM, XV ed., 2019; B. CARAVITA, F. FABRIZZI, A. STERPA, *Lineamenti di diritto costituzionale delle regioni e degli enti locali*, III ed., Torino, Giappichelli, 2019; R. DI MARIA, C. NAPOLI, A. PERTICI, *Diritto delle autonomie locali*, Torino, Giappichelli, 2019; E. CARLONI, F. CORTESE, *Diritto delle autonomie locali*, cit.

⁷⁶ 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.

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'autorganizzazione 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»⁷⁷. 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 locale *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 anche 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 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 urbana⁷⁸.

⁷⁷ G.C. DE MARTIN, *Enti pubblici territoriali*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Torino, UTET, 1991.

⁷⁸ Si veda sul punto E. ROTELLI, *Contro il non governo dell'area metropolitana*, in *Regione e governo locale*, n. 3, 1983, pp. 4-18.

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 *governance* urbana allude a «une vision élargie du gouvernement des villes, au-delà des autorités locales et de l'État»⁷⁹. 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 politologiche⁸⁰, risulta invece problematico quando a farvi ricorso è la scienza giuridica⁸¹. 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»⁸² 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»⁸³. In altri termini, dietro al termine *governance* si cela una particolare concezione di *pubblico*⁸⁴ la cui compatibilità con il principio di autonomia *ex art. 5 Cost.* e con i suoi corollari è quantomeno dubbia.

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

⁷⁹ Secondo la definizione di P. LE GALES, *Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine*, in *Revue française de science politique*, vol. 45, n. 1, 1995, pp. 57-95.

⁸⁰ È convincente P. LE GALES, *Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine*, cit., quando afferma: «Si l'on veut conceptualiser la gouvernance urbaine on s'aperçoit d'abord, que le concept de gouvernement urbain n'est pas satisfaisant. La critique de ce terme est double. D'une part, le mot «gouvernement local» est associé à une forme organisée, rationnelle, cohérente, où l'autorité locale est le lieu naturel et légitime du pouvoir local et des politiques. D'autre part, ce terme suggère une lecture institutionnelle. [...] Le terme de gouvernance urbaine suppose une plus grande diversité dans la manière d'organiser les services, une plus grande flexibilité, une variété des acteurs, voire une transformation des formes que peut prendre la démocratie locale, la prise en compte du citoyen et du consommateur, la complexité des nouvelles formes de citoyenneté. L'autorité locale devient un acteur important certes, mais un acteur parmi d'autres, tout comme l'État». Sulla distinzione tra *government* e *governance* nei contesti urbani si vedano, inoltre, B. BALDI, G. CAPANO, R. LIZZI, D. NATALI, «Government» e «governance» per le politiche locali e metropolitane, in *Amministrare*, n. 2, 2009, pp. 299-338.

⁸¹ *Ex multis*: P. BILANCIA (a cura di), *Modelli innovativi di governance territoriale. Profili teorici e applicativi*, Milano, Giuffrè, 2011.

⁸² R. BIN, *Contro la governance: la partecipazione tra fatto e diritto*, in G. ARENA, F. CORTESE (a cura di), *Il federalismo come metodo di governo. Le regole della democrazia deliberativa*, 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: «Da questo punto di vista non si può negare che negli ultimi lustri il [government] statalista sia stato sottoposto a un sistematico – ancorché selettivo – tentativo di *rolling back*, attuato attraverso la sottrazione allo Stato di poteri e di prerogative, con l'intento programmaticamente dichiarato di confinare gli apparati statali entro un perimetro strutturalmente e funzionalmente circoscritto e di piegarli a una logica aziendalistica, mentre il mercato e le agenzie del terzo settore si spartivano le spoglie dell'economia e dei servizi pubblici».

⁸³ *Ibidem*.

⁸⁴ E. CHRISTODOULIDIS, *The Myth of Democratic Governance*, in P.F. KJAER (ed.), *The Law of Political Economy. Transformation in the Function of Law*, Cambridge, Cambridge University Press, 2020, pp. 62-88: «Processes and interactions through which the exercise of public power now materialises in society re-configure the meaning of public power, and its orientation to the common good, or "public interest", in the process. Key to the paradigm shift from government to governance is the largely successful attack on the notion of the common or public good as tied to the state, the latter understood as the institutional form of the organisation of the national community».

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 presenta 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 antiche⁸⁵, ha assunto nel tempo una rilevanza maggiore o minore a seconda della rispondenza, più o meno stretta, tra la struttura sociale-comunitaria e la sovrastruttura istituzionale. 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»⁸⁶, 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 controversi⁸⁷ o peculiari⁸⁸ della disciplina 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 prossimità⁸⁹, e anche quando non presentino dei tratti tipicamente urbani⁹⁰.

Non mancano, tuttavia, degli 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,

⁸⁵ Come segnala A. BARBERO, *Comune*, in A. BARBERO, C. FRUGONI, *Dizionario del Medioevo*, Roma-Bari, Laterza, II^a ed., 1999, 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».

⁸⁶ S. CATTANEO, *Città*, in *Enciclopedia del diritto*, VII, Milano, Giuffrè, 1960.

⁸⁷ 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*, vol. 93, n. 6, 1980, pp. 1057-1154. È infatti la volontà di richiamare l'attenzione sulla promozione dell'autonomia delle autorità locali, di qualunque tipologia, a costituire il filo conduttore della riflessione, mentre il tema della specialità dei territori urbani rimane sempre sullo sfondo: «*No one denies that neighborhoods and regions currently lack power; their proponents simply seek to change the existing unit of local government from the city to one of these other geographic areas. But the basic problem in doing that is the same as the problem of creating powerful cities as they now exist — the difficulty of decentralizing power to substate geographic areas. Since as a matter of history, that problem has been one of creating city power, it seems easiest to speak of the problem in those terms, sweeping within the discussion the ideas of neighborhood and regional power*» (p. 1062).

⁸⁸ Focalizza la sua attenzione sulle forme di collaborazione tra comuni e cittadini attraverso formule giuridiche innovative, quasi completamente sconosciute al diritto positivo F. GIGLIONI, *Le città come ordinamento giuridico*, in *Istituzioni del federalismo*, n. 1, 2018, pp. 29-74.

⁸⁹ Come riconosce, 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*».

⁹⁰ Riconosce F. GIGLIONI, *Le città come ordinamento giuridico*, cit., pp. 70-74: «Ciò che è stato detto fin qui ha riguardato i comuni o le città? In effetti, ancorché mi sia riferito alle città, il discorso condotto può essere esteso ai comuni più in generale e non sono mancati passaggi in questo saggio in cui il termine "città" è stato sostituito talvolta con "comuni" o "enti locali". Le città, infatti, sono sempre comuni (si esclude qui il discorso delle città metropolitane, ovviamente), mentre certamente non è vero il contrario. [...] 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».

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 complesso⁹¹; un contesto nel quale il problema del governo locale rimane centrale⁹².

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 del resto in altri ordinamenti⁹³, l'appellativo di città indica l'ottenimento di 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, gli effetti derivanti dal riconoscimento del titolo di città non devono essere sovrastimati: rimanendo limitati sul piano simbolico, non hanno alcuna rilevanza con riguardo ai poteri e alle funzioni riconosciute agli enti.

Per queste ragioni, in questa ricerca si preferisce ricorrere all'espressione comunità locale urbana al posto di utilizzare il termine città, ritenendo quest'ultimo intrinsecamente 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, nei termini già formulati, 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 funzionalista⁹⁴, questa ricerca intende analizzare elementi comuni e divergenze tra alcuni ordinamenti giuridici nazionali, Francia,

⁹¹ 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*, n. 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*, n. 2, 2016, pp. V-XI.

⁹² Già J.-B. AUBY, *Droit de la ville*, Paris, LexisNexis, II ed., 2016, 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*, n. 4, 2016, pp. 975-996; T. FONT I LLOVET, *De la autonomia 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*, n. 2, 2019, pp. 365-383. È interessante, da una prospettiva anglosassone, la posizione di R. HIRSCHL, *Constitutions and the Metropolis*, in *Annual Review of Law and Social Science*, 2020, che segnala il disinteresse della scienza giuridica per la città, ancora una volta intesa come fenomeno prima ancora che come istituzione: «By stark contrast, very little of this intellectual richness has extended into the world of constitutional law. Here, the city remains a nonentity and a nonsubject. The gap is even more glaring when it comes to comparative constitutionalism. Despite the tremendous renaissance of comparative constitutional law, not a single comparative study considers constitutional innovation and stalemate from the standpoint of city–state relations. In fact, the metropolis is virtually nonexistent in comparative constitutional law, constitutional design, and constitutional thoughts».

⁹³ Con riguardo all'ordinamento italiano, il TUEL, art. 18, prevede che «[i]l titolo di città può essere concesso con decreto del Presidente della Repubblica su proposta del Ministro dell'interno ai comuni insigni per ricordi, monumenti storici e per l'attuale importanza». 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.

⁹⁴ 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».

Inghilterra e Italia, chiamati ad affrontare il medesimo fenomeno, ossia l'esigenza di adattare il governo locale al fenomeno urbano. Questa scelta implica una previa analisi del diritto straniero⁹⁵ (capitoli 2 e 3) e del diritto 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 anche – e anzi 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 riforma⁹⁶. Soprattutto in quella fase storica – ma anche nel successivo, lungo periodo di inattuazione delle città metropolitane in Italia – sono numerose, quindi, le ricerche di carattere comparato⁹⁷, gli approfondimenti dedicati al diritto straniero dagli studiosi italiani⁹⁸, ma anche le testimonianze di esponenti di altre culture giuridiche⁹⁹, o ancora il ricorso alla comparazione quale introduzione e accompagnamento allo studio delle riforme italiane¹⁰⁰.

⁹⁵ Sull'importanza del diritto straniero negli studi di diritto pubblico, vedi L. VANDELLI, *L'attenzione per il diritto pubblico straniero*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 4, 2001, pp. 1597-1624.

⁹⁶ 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 *Revue française d'administration publique*, n. 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».

⁹⁷ 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; G.F. FERRARI, P. GALEONE (a cura di), *Città a confronto: le istituzioni metropolitane nei paesi occidentali*, Bologna, il Mulino, 2010; M. CARRER, S. ROSSI, *Le città metropolitane in Europa*, IFEL, Fondazione Anci, 2014; C. REGOURD, GIU. SERGES, *La metropoli nel sistema autonomistico francese. Spunti per uno studio di diritto costituzionale comparato*, in *Diritto e Società*, 2014, p. 851 ss.

⁹⁸ Come si vedrà meglio in seguito (cap. 4, § 2.1), di particolare influenza sulla dottrina italiana è stata la vicenda delle contee metropolitane inglesi. Sul punto, per tutti: 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.

⁹⁹ 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*, n. 4, 2014, pp. 857-884; B. POUJADE, *Le metropoli in Francia*, in G.F. FERRARI (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, 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*, n. 2, 2015, pp. 381-422.

¹⁰⁰ Afferma R. BIFULCO, *Il governo metropolitano in alcune esperienze straniere*, in V. ATRIPALDI (a cura di), *Il governo metropolitano. Aspetti di una politica delle istituzioni*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 1993, pp. 105-107, nell'introdurre alcuni saggi dedicati ai sistemi di governo delle aree urbane in Francia, Spagna, Germania e Inghilterra: «La riflessione giuridica sul "problema" dell'area metropolitana negli ordinamenti francese, inglese, spagnolo e tedesco è in grado di fornire al lettore italiano una serie di indicazioni utili per meglio comprendere la rilevanza dell'innovazione legislativa contenuta nel capo VI della legge 142 del 1990». È indicativo, peraltro, che al metodo comparato facciano ricorso i

La questione urbana rappresenta senz'altro un valido oggetto di comparazione non soltanto perché l'urbanizzazione ha impattato, all'incirca nello stesso arco di tempo, tutti i Paesi europei, sollecitando in ciascuno di essi degli adeguamenti nell'impianto giuridico-istituzionale locale che meritano di essere comparati alla ricerca di convergenze e divergenze, ma anche perché, grazie anche al contributo della scienza giuridica appena richiamato, i percorsi hanno finito per influenzarsi a vicenda, seppur indirettamente. 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 straniere¹⁰¹.

In questa ricerca, la scelta in favore degli ordinamenti locali di Francia e Inghilterra è fondata su due ragioni principali. In primo 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 consolidamento napoleonico¹⁰². Alcune tra le caratteristiche essenziali del modello rivoluzionario-napoleonico¹⁰³ 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 lato, dall'estrema parcellizzazione del livello di governo territoriale di prossimità, suddiviso in Francia in 34'839 *communes*¹⁰⁴ e in Italia in 7'903 comuni¹⁰⁵. Come 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.

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.

¹⁰¹ Come sottolinea G. SERGES, *Alla ricerca di una definizione giuridica di città metropolitana. Dalla metropolitan culture dei primi del '900 alla riforma Delrio*, in *federalismi.it*, 2014, p. 6.

¹⁰² 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)*, 3 voll., Venezia, Neri Pozza Editore, 1962; nonché, più recentemente, P. AIMO, *Stato e poteri locali in Italia. 1848-1995*, Roma, Carocci, 1997.

¹⁰³ Così come tratteggiato da L. VANDELLI, *Poteri locali. Le origini nella Francia rivoluzionaria, le prospettive nell'Europa delle regioni*, Bologna, il Mulino, 1990.

¹⁰⁴ Fonte: DGCL, *Les collectivités locales en chiffres*, 2020 [dati aggiornati al 1° gennaio 2020 e riguardanti la sola Francia metropolitana].

¹⁰⁵ Fonte: ISTAT, *Codici statistici delle unità amministrative territoriali: comuni, città metropolitane, province e regioni* [dati aggiornati al 1° luglio 2020].

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 stato riconosciuto in dottrina, infatti, che dietro il progetto della provincia metropolitana, che diverrà poi legge nella forma della città metropolitana, «emerge chiaramente il confluire di due matrici originarie [...] : la prima, legata alle esperienze straniere, in particolare quella inglese in tema di riassetto dei poteri locali, la seconda connessa a studi, ricerche e strategie proprie della programmazione degli anni '60 con particolare riferimento ai contenuti prospettati nel Progetto '80»¹⁰⁶. È quindi 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 1990¹⁰⁷.

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 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 costruito¹⁰⁸.

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 di 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 locali¹⁰⁹, è possibile

¹⁰⁶ P. URBANI, *Note in materia di governo delle aree metropolitane*, in *Democrazia e diritto*, n. 3, 1980, pp. 399-412.

¹⁰⁷ 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 P. URBANI (a cura di), *Il governo delle aree metropolitane in Italia*, 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).

¹⁰⁸ 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».

¹⁰⁹ Offrono una classificazione dei sistemi locali in Europa: G. PAVANI, 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*, vol. 38,

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.

Dell'Inghilterra si è già detto: 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. In Francia, invece, è stata seguita la via opposta: mantenendo inalterata la struttura fondamentale del sistema locale 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 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 XXI 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 che, infatti, è possibile cogliere quella discontinuità giuridica al cui studio questo lavoro è dedicato.

Anche nel periodo precedente, infatti, il problema della crescita urbana aveva portato ad adeguare l'assetto istituzionale locale. In quella fase, tuttavia, l'adeguamento dei governi locali si era risolto, quasi integralmente, nella revisione delle circoscrizioni amministrative locali. Per la precocità dell'affermazione dell'industrializzazione, che ha portato fin dal XIX secolo all'emersione di grandi concentrazioni urbane, è nel sistema locale del Regno Unito che emergono le prime tracce dell'adeguamento al fenomeno urbano. Se già al momento della formazione del *local government* moderno, avvenuta gradualmente tra il 1835 e il 1894, le aree urbane avevano conservato uno statuto giuridico speciale¹¹⁰, un elemento comune nella fase dell'antico regime anche alla Francia e all'Italia, è nei decenni successivi che si assiste a un continuo processo di rimodellamento istituzionale al fine di adeguare le istituzioni locali, in particolare *county boroughs*, *non-county boroughs*,

2012, pp. 41-70; L. VANDELLI, *Il sistema delle autonomie locali*, cit., pp. 339-355; nonché, da ultimo, D. DONATI, *Architetture e tendenze delle autonomie territoriali in Europa*, in E. CARLONI, F. CORTESE, *Diritto delle autonomie locali*, cit., pp. 181-212.

¹¹⁰ Come ricorda M. LOUGHLIN, *Local Government in the Modern State*, London, Sweet&Maxwell, 1986, p. 174: «*The history of local government structure during the last 150 years has been closely tied to the phenomenon of urbanization. Institutional reforms in the nineteenth century may be viewed as a response to the problems of urban growth which required public action. But these reforms created a local government system which was divided along urban-rural lines.*».

e *urban districts*, al decollo dello sviluppo urbano. Lontane dall'aver concepito un assetto istituzionale rigido e immutabile, le riforme del periodo 1888-1894 lasciavano presagire futuri aggiustamenti della struttura istituzionale, soprattutto con riguardo alla geografia amministrativa, al fine di adeguarla a fenomeni quali «*urban development and movement of populations*»¹¹¹.

Pertanto, in base alla procedura fissata dal *Local Government Act 1888*¹¹², nel periodo intercorrente tra l'approvazione della legge e il 1922 le circoscrizioni dei *county boroughs* vennero estese per ben 109 volte¹¹³, inglobando progressivamente il territorio circostante. Ma anche nel periodo successivo, dal 1929 al 1937, i *county boroughs* acquisirono, per effetto dell'allargamento dei propri confini amministrativi, un territorio pari a 449 km² e una popolazione pari a 150'442 persone¹¹⁴. Ma anche le altre tipologie di autorità locali andarono incontro a un continuo e graduale rimaneggiamento delle proprie circoscrizioni amministrative, tanto che «*[b]etween 1888 and 1926 the areas of 107 municipal boroughs, 297 urban districts and 134 rural districts were altered; and in most cases, this involved an extension of the urban areas*»¹¹⁵. Questo processo si è prolungato fino alla vigilia della seconda guerra mondiale quando, per adattare le strutture istituzionali del *local government* all'espansione degli insediamenti urbani, si ebbe l'ultima fase di aggiustamenti circoscritti delle circoscrizioni amministrative delle autorità locali. A seguito di circa 1'300 differenti modifiche territoriali venne ancora una volta ridisegnata la geografia amministrativa delle aree urbane maggiori, talvolta attraverso la fusione tra le *local authorities*¹¹⁶ mentre, in altre ipotesi, mediante l'allargamento del perimetro amministrativo delle *local authorities* maggiori¹¹⁷.

Fin dal momento della nascita dello Stato unitario, le medesime priorità si registravano anche nell'ordinamento italiano. Con la legge di unificazione amministrativa del 20 marzo 1865, n. 2248, il legislatore intese avviare una revisione complessiva delle circoscrizioni amministrative tanto comunali quanto provinciali. Se, in generale, queste norme vennero attuate in misura soltanto parziale, in alcune delle aree a maggiore urbanizzazione i comuni di maggiori dimensioni allargarono la propria circoscrizione amministrativa, che fino a quel momento tendeva a coincidere con le mura cittadine, in modo da ricomprendere al loro interno gli insediamenti ormai inglobati, nei fatti, al centro urbano principale¹¹⁸.

Alle prime (limitate) modifiche alle circoscrizioni amministrative dei grandi comuni introdotte in epoca liberale sono succedute delle ben più robuste modifiche promosse dal regime fascista. Per effetto dell'incorporazione dei comuni limitrofi, le circoscrizioni amministrative di alcuni dei centri maggiori vennero irrobustite, dando vita a quelle che vengono definite Grande Genova¹¹⁹, Grande

¹¹¹ V.D. LIPMAN, *Local Government Areas. 1834-1945*, Oxford, Basil Blackwell, 1949, p. 168.

¹¹² *Local Government Act 1888*, s. 54. La procedura prevedeva che un *county-borough* potesse presentare una richiesta di revisione della propria circoscrizione amministrativa al *Local Government Board*, il dipartimento dell'amministrazione centrale competente per il governo locale. A esito di un'istruttoria, il *Local Government Board* poteva accogliere, modificare o rigettare la richiesta. In ogni caso la decisione finale era rimessa al Parlamento.

¹¹³ V.D. LIPMAN, *Local Government Areas*, cit., p. 179.

¹¹⁴ *Ibidem*, p. 186.

¹¹⁵ *Ibidem*, p. 187.

¹¹⁶ *Ibidem*, p. 201.

¹¹⁷ *Ibidem*, p. 203.

¹¹⁸ Come ricorda F. BONINI, *Comuni e Province, circoscrizioni (all. A)*, in *Storia Amministrazione Costituzione. Annale dell'ISAP*, vol. 23, 2015, pp. 55-90: «negli anni che seguono il censimento del 1871 risultano “un centinaio circa di Comuni soppressi e qualche decina di Comuni staccati da altri e costituiti a vita autonoma”. La questione più rilevante affrontata è relativa all'ampliamento dei Comuni murati, con pronunce del consiglio di Stato, che riguardano, tra gli altri, la definitiva aggregazione a Milano dei Corpi Santi, 8 aprile 1873, l'ampliamento, già ricordato, di Pistoia, 11 dicembre 1877, di Siena, 28 ottobre 1877, di Lodi, 2 giugno 1880, di Brescia».

¹¹⁹ K. LAVAGNA, *L'unificazione amministrativa della “Grande Genova”*, in *Storia Amministrazione Costituzione. Annale dell'ISAP*, vol. 15, 2007, pp. 181-201.

Milano¹²⁰, Grande Venezia¹²¹, etc.¹²². Come avvenuto nel Regno Unito, i centri urbani maggiori del paese, all'epoca in fase di forte espansione demografica e insediativa, hanno inglobato le comunità collocate ai loro margini.

Questo fenomeno venne favorito da una modifica legislativa introdotta nel 1923 dall'art. 8 del regio decreto n. 2839 che novellò le disposizioni concernenti i procedimenti di revisione delle circoscrizioni comunali contenute nel Testo unico della legge comunale e provinciale del 1915¹²³. La novella al testo normativo ammise la possibilità di ampliare la circoscrizione di un comune, mediante aggregazione di comuni contermini, qualora si fosse dimostrato che l'insufficiente estensione territoriale arrecasse un pregiudizio «in rapporto allo impianto, all'incremento o al miglioramento dei servizi pubblici» o costituisse un «impedimento allo sviluppo economico del comune stesso» nonché «quando le opere portuali, marittime, fluviali o lacuali, debbano estendersi fuori del territorio di esso». L'innovazione giuridica non fu di scarso peso: «L'elemento innovativo, rispetto alla legislazione del periodo liberale, risiedeva dunque nelle diverse finalità del provvedimento fascista: l'obiettivo da perseguire non era più solo quello di eliminare i piccoli Comuni, ma quello di accrescere i grandi; laddove, cioè, le esigenze economiche e gestionali sopra richiamate si presentavano con maggior urgenza e imperatività»¹²⁴. Inoltre, nel 1927 un successivo intervento normativo¹²⁵ allargò ulteriormente le maglie della revisione delle circoscrizioni amministrative comunali, attribuendo al governo la facoltà di «provvedere a una revisione generale delle circoscrizioni comunali per disporre l'ampliamento o la riunione, o comunque la modificazione», anche in deroga alle procedure previste della legge comunale e provinciale. In questo contesto, dove la fusione tra comuni veniva disposta dal potere centrale non soltanto come misura di riforma amministrativa, ma anche con intento persecutorio rispetto alle autonomie municipali riluttanti a sottomettersi al centralismo fascista¹²⁶, i maggiori comuni urbani uscirono rafforzati nella propria dimensione territoriale.

Seppur meno marcato rispetto al Regno Unito, ma anche all'Italia, il fenomeno dell'estensione delle circoscrizioni delle *communes* in reazione alla crescita urbana non è estraneo nemmeno alla Francia. Come dimostrano le vicende della *commune* di Parigi, che saranno di seguito analizzate, già a metà del XIX secolo i confini degli enti maggiori vennero estesi assorbendo parte del territorio, e della relativa popolazione, che attorniava il nucleo duro dell'insediamento urbano. Ma questo

¹²⁰ E. COLOMBO, *Le aggregazioni comunali e il progetto della "Grande Milano"*, in *Storia Amministrazione Costituzione. Annale dell'ISAP*, vol. 15, 2007, pp. 141-164.

¹²¹ G. SCHIAVON, *La "Grande Venezia": nascita di una metropoli*, in *Storia Amministrazione Costituzione. Annale dell'ISAP*, vol. 15, 2007, pp. 203-232.

¹²² Si vedano, a tal proposito, i dati relativi alle variazioni territoriali dei comuni italiani, dall'unità d'Italia a oggi, contenuti nel database curato dall'ISTAT denominato *Sistema Informativo Storico delle Amministrazioni Territoriali* (SISTAT). A mero titolo esemplificativo si veda il caso del comune di Verona che, per effetto del regio decreto legge, 16 gennaio 1927, n. 52, ha assorbito i territori dei soppressi comuni limitrofi di Avesa, Montorio veronese, Quinzano veronese, San Massimo all'Adige e San Michele extra, nonché i territori dei soppressi comuni limitrofi di Cà di David, Parona di Valpolicella, Quinto di Valpantena, San Giovanni Lupatoto (comune tuttavia parzialmente ricostituito nel 1933), Santa Maria in Stelle a opera del regio decreto, 7 aprile 1927, n. 552 e, infine, il territorio del comune di Mizzole in virtù del regio decreto, 13 luglio 1933, n. 1016.

¹²³ Ossia il r.d. n. 148 del 1915 che, a sua volta, ricalcava quanto inizialmente previsto dalla l. n. 2248/1865, all. A. Per una ricostruzione della disciplina all'epoca vigente si veda G. FRATTA, *Legislazione italiana in tema di circoscrizioni comunali*, in L. GAMBI, F. MERLONI (a cura di), *Amministrazioni pubbliche e territorio in Italia*, cit., pp. 47-67.

¹²⁴ P. AIMO, *Amministrazioni locali e grandi città in Italia: uniformità dell'ordinamento e dimensione territoriale*, in *Storia Amministrazione Costituzione. Annale dell'ISAP*, vol. 15, 2007, pp. 127-139.

¹²⁵ R.d., 17 marzo, n. 383.

¹²⁶ Sul punto si veda E. ROTELLI, *Le circoscrizioni amministrative italiane come problema storiografico*, in *Amministrare*, n. 1, 1992, pp. 151 ss.

avvenne anche in altre aree del paese: significativa è l'evoluzione istituzionale del comune di Lione, il quale ha assorbito tre comuni confinanti – Vaise, Croix-Rousse, e La Guillotière – per effetto del *décret* del 24 marzo 1852¹²⁷.

Questo breve *excursus* storico permette di chiarire come, in un primo momento, Francia, Inghilterra e Italia abbiano risposto in maniera tendenzialmente uniforme alla pressione dello sviluppo urbano sui governi locali. Realizzandosi in un allargamento dei confini amministrativi, la questione urbana sollecita in questo frangente storico delle soluzioni contraddistinte da un trascurabile tasso di innovatività giuridico-istituzionale. Non si tratta, peraltro, di una tendenza circoscritta all'Europa: le vicende sopra delineate si collocano all'interno del cosiddetto movimento annessionistico¹²⁸, che vide la sua prima manifestazione nel 1898 con la nascita della Grande New York, e che portò, in un gran numero di Paesi, ad un irrobustimento territoriale degli enti di prossimità per affrontare il problema della obsolescenza dei tradizionali confini amministrativi nelle aree contraddistinte da un marcato sviluppo urbano.

¹²⁷ Per una ricostruzione della vicenda, si veda P-Y. SAUNIER, *Logiques de l'aggrégation, naissance de l'agglomération lyonnaise au XIX^e siècle*, in *Bulletin du Centre Pierre Léon*, n. 1, 1991, pp. 27-39.

¹²⁸ Cfr. L. BOBBIO, *I governi locali nelle democrazie contemporanee*, Roma, Laterza, 2002, pp. 114-115.

CAPITOLO 2 – L'AMMINISTRAZIONE LOCALE FRANCESE DI FRONTE ALLA QUESTIONE URBANA: LA PREVALENZA DELLA SOLUZIONE INTERCOMUNALE

1 – Introduzione

L'ordinamento locale francese è di origine assai antica: le fondamenta del sistema sono l'esito delle scelte compiute al momento della Rivoluzione del 1789 e perfezionate durante il successivo periodo napoleonico. È in questo frangente storico che si formarono i tratti salienti di quello che, nei decenni successivi, sarebbe diventato il modello rivoluzionario-napoleonico di amministrazione locale, adottato da diversi Paesi dell'Europa occidentale, tra cui l'Italia¹²⁹.

Prima della Rivoluzione del 1789, la Francia dell'*Ancien Régime* era caratterizzata dalla presenza di una congerie di poteri territoriali tra loro estremamente eterogenei per denominazione, organizzazione, estensione territoriale, grado di autonomia e rapporti con il potere monarchico centrale¹³⁰. Questo assetto istituzionale viene travolto dalla Rivoluzione, che volle «*créer une administration rationnelle avec des cadres uniformes dans lesquels l'exécution des lois pourrait être assurée et surveillée*»¹³¹: tra i primi atti dell'Assemblea nazionale rientrò una complessiva riorganizzazione dei poteri pubblici. Il risultato finale rappresentò un compromesso tra chi, come Jacques-Guillaume Thouret, proponeva la suddivisione dell'intero territorio del Regno in 80 circoscrizioni amministrative locali tra loro perfettamente identiche per area e forma geometrica, a loro volta articolate al loro interno secondo il medesimo schema; e chi invece, come Mirabeau, proponeva di ricalcare le circoscrizioni amministrative locali sull'effettiva conformazione delle varie comunità, cittadine e rurali, esistenti all'epoca. L'amministrazione locale prodotta dal compromesso rivoluzionario e dal successivo consolidamento napoleonico si articolava su due livelli sovrapposti: i comuni, espressione delle numerose e spesso sparute comunità naturali e i dipartimenti, una suddivisione territoriale omogenea intesa a favorire il controllo statale del territorio.

Con riguardo ai comuni, il loro statuto giuridico-istituzionali presentava tre elementi distintivi.

In primo luogo, con la legge del 14 dicembre 1789, vennero istituite le *communes*, articolazione di base della nuova amministrazione territoriale francese. Con la previsione dei comuni, l'Assemblea costituente offrì un pieno riconoscimento giuridico-istituzionale alle forme spontanee di organizzazione comunitaria all'epoca esistenti: come proclamato dall'art. 7 della legge, infatti, «*[l]y aura une municipalité en chaque ville, bourg, paroisse ou communauté de campagne*». È in questo frangente storico che nacque un tratto che, ancora oggi, caratterizza l'ordinamento locale francese e gli altri ordinamenti da questo ispirati: tutte le comunità locali (*communes*) beneficiano del diritto di erigersi

¹²⁹ 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.

¹³⁰ Come ricorda M. VERPEAUX, *Histoire des collectivités territoriales et de la décentralisation*, in *JurisClasseur Encyclopédie*, fasc. 116-5, 2018, § 2: «*Une administration locale d'intérêts collectifs plus ou moins bien définis existait sous l'Ancien Régime. L'émancipation urbaine, à partir du XIIe siècle, avait conduit les seigneurs à concéder à des « communes » des droits exprimés dans une charte, en général assortie d'une contrepartie financière. Il en résultait une diversité des statuts, car ce phénomène s'était développé de façon inégale sur l'ensemble du territoire. Au niveau supérieur, subsistaient les « provinces » et certaines d'entre elles, plus ou moins tardivement rattachées à la Couronne, avaient gardé des privilèges, ou des institutions telles que les parlements, qui étaient surtout des juridictions, ou les États particuliers, réplique locale des États généraux. D'autres provinces avaient, au contraire, perdu toute autonomie et étaient administrées par des agents du roi.*

¹³¹ *Ibidem*, § 7.

in una *municipalité*, ossia l'istituzione locale che costituisce l'articolazione di base dello Stato. La consistenza demografica, così come il carattere urbano del territorio, non assumono alcuna rilevanza ai fini dell'applicazione della norma: quali che siano le caratteristiche sociologiche dell'organizzazione comunitaria, questa esprime in ogni caso un ente comunale. Su un piano concreto, la scelta dell'Assemblea determinò la forte parcellizzazione del tessuto amministrativo francese che, al momento della nascita dell'amministrazione locale moderna, arrivò a contare circa tra i 40 e i 44 mila comuni.

L'uniformità organizzativa e giuridica dei comuni rappresentò il secondo tratto distintivo del nuovo regime. Sebbene, da un punto di vista sociologico, i comuni fossero tra loro profondamente disomogenei, spaziando dalle decine di migliaia di abitanti che animavano le comunità urbane alle decine di persone che componevano le comunità parrocchiali diffuse nelle campagne, da un punto di vista giuridico-amministrativo questi formavano una categoria perfettamente omogenea. Quale che fosse la dimensione demografica, quindi, l'assetto istituzionale comunale rimaneva il medesimo con il *maire* e il *conseil municipal*, eletti direttamente dal corpo elettorale. Altrettanto uniforme erano le funzioni riconosciute dalla legge ai comuni: anche da questa prospettiva tali enti formavano una categoria omogenea, non essendo prevista alcuna differenziazione volta a calibrare il peso dei compiti amministrativi a seconda delle caratteristiche demografiche degli enti.

Un terzo elemento distintivo dello statuto comunale era dato dal fatto che tale amministrazione era chiamata a curare gli interessi della comunità locale di riferimento, della quale era espressione, e al contempo rappresentava il terminale periferico dell'amministrazione statale. Questo elemento emergeva con particolare evidenza nella figura del *maire* che, inserito all'interno dell'amministrazione statale e contemporaneamente legittimato dalla comunità locale, esercitava tanto le funzioni delegate dallo Stato, quanto le funzioni proprie del comune.

La tendenza all'uniformità emerge in termini ancor più evidenti con riguardo ai *départements*, il secondo livello di amministrazione territoriale. Disciplinati dalla *loi* del 22 dicembre 1789, i dipartimenti costituivano l'articolazione fondamentale del territorio dello Stato. Al fine di superare il policentrismo istituzionale dell'*Ancien Régime*, nel febbraio-marzo 1790 vennero tracciate 83 circoscrizioni dipartimentali caratterizzate, da un punto di vista territoriale, da una marcata uniformità. Seppur non venne sposata l'idea di suddividere la Francia in circoscrizioni perfettamente identiche tra loro, l'omogeneità territoriale dei dipartimenti rispondeva all'esigenza di una uniforme e agevole applicazione della legge sul territorio statale, dovendosi superare gli statuti di specialità dei quali alcuni territori beneficiavano nell'antico regime.

A differenza del comune, tuttavia, il dipartimento non era al momento della sua istituzione una collettività territoriale. Nonostante la legge del 22 dicembre 1789 avesse previsto la presenza di un *conseil général*, organo eletto dai cittadini su base censitaria, il dipartimento rappresentava una circoscrizione di deconcentrazione dell'amministrazione statale sul territorio. In altri termini, agli organi del dipartimento non era attribuita anche la cura di un interesse locale distinto dall'interesse statale, un elemento che invece caratterizzava la figura del *maire*, vertice dell'esecutivo municipale e, contemporaneamente, rappresentante dello Stato centrale nel territorio comunale.

Il ruolo istituzionale generale e l'organizzazione interna delle *communes* e dei *départements* si sono evoluti in maniera rilevante nel corso dei decenni successivi. Durante il regime napoleonico, il prefetto, rappresentante unitario dello Stato nella circoscrizione dipartimentale, viene posto a capo dell'amministrazione del *département*. Seppur affiancato da due organi collegiali, il *conseil général* e il *conseil de préfecture* i cui membri sono nominati dal governo centrale, è il prefetto ad esercitare la totalità delle funzioni esecutive del dipartimento.

La centralizzazione promossa durante il periodo napoleonico comportò un generale restringimento della democrazia locale, tendenza avvertita soprattutto a livello municipale. Il *maire* divenne una figura di nomina governativa, pienamente inserito nella catena di comando centrale che, dal governo di Parigi, si ramificava in periferia per il tramite di prefetti e sottoprefetti. Nel corso dei decenni successivi, il susseguirsi di differenti regimi costituzionali ebbe delle implicazioni con riguardo all'amministrazione territoriale. Se durante la restaurazione successiva alla caduta del regime napoleonico poco venne fatto per promuovere l'autonomia locale, con la monarchia costituzionale del 1830 venne reintrodotta il principio elettivo per gli organi collegiali dei comuni e dei dipartimenti: seppur su base censitaria, i cittadini riconquistarono il diritto riconosciuto nelle prime fasi della Rivoluzione del 1789 a eleggere i propri rappresentanti locali. L'avvento del IIo Impero sotto la guida di Napoleone III (1852-1870) intervenne invece nella direzione opposta: ancora una volta venne promossa la centralizzazione politica e amministrativa, come testimonia il ritorno dell'istituto della nomina governativa dei *maires*. Tuttavia, a partire dal 1860 una svolta in senso liberale del regime imperiale portò a un atteggiamento di maggior apertura nei confronti delle istituzioni locali, segnalato dal limitato allentamento del controllo prefettizio sugli atti di comuni e dipartimenti.

È soltanto durante i primi decenni della III^a Repubblica (1870-1940) che l'ordinamento locale raggiunge un punto di equilibrio stabile, rimasto sotto diversi aspetti inalterato fino all'approvazione dell'*Acte I de la décentralisation* nel 1982. 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. Ciò comportò un rafforzamento delle attribuzioni del *conseil général*, l'organo collegiale a carattere elettivo, nei confronti del prefetto il quale, tuttavia, conservò le attribuzioni di carattere esecutivo, essendo competente per la messa in atto delle deliberazioni del *conseil général*.

Con la *loi* del 5 aprile 1884 venne introdotta una riforma generale dell'amministrazione comunale che, tra le altre cose, ristabilì definitivamente l'elezione a suffragio elettorale del consiglio municipale, nonché la competenza di quest'ultimo a eleggere il *maire*. Inoltre, la legge riconobbe la clausola di competenza generale a favore dei comuni, nonché alleggerì il sistema dei controlli prefettizi sugli atti.

Con riguardo alla struttura istituzionale di base, l'ordinamento locale fondato sulle *communes* e sui *départements* si conserva quasi perfettamente intatto ancora oggi. La Francia rimane contraddistinta dalla presenza di un numero elevato di comuni, a oggi 34'839¹³², nonché da un secondo livello di amministrazione territoriale formato attualmente da 93 dipartimenti. Se la persistenza del disegno istituzionale tracciato alla fine del XVIII secolo costituisce una peculiarità dell'ordinamento francese, e rappresenta un elemento di distinzione rispetto al *local government* inglese soggetto, come si vedrà nel prossimo capitolo, a cicliche ristrutturazioni, questo non implica l'assenza di tendenze evolutive, capaci di ridefinire in misura rilevante i caratteri fondanti del sistema.

La tendenza di fondo che ha dato forma all'evoluzione dell'ordinamento locale francese riguarda i rapporti tra il potere centrale e le collettività locali. Nel corso dell'ultimo mezzo secolo, infatti, la Francia è stata interessata da un processo di *décentralisation*, ossia un ribilanciamento della responsabilità dell'azione pubblica dal governo centrale a favore delle collettività locali. All'interno

¹³² Fonte: DGCL, *Les collectivités locales en chiffres*, 2020.

del processo di *décentralisation* vengono individuate delle fasi, definite *Actes*, che coincidono con i passaggi fondamentali.

L'*Acte I de la décentralisation* è stato introdotto dalla *loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions* che enucleava, al primo articolo, un vasto programma di riforme riguardanti l'amministrazione locale¹³³. Con la legge del marzo 1982 vennero introdotte tre innovazioni di rilievo.

In primo luogo, arrivò a compimento il percorso di regionalizzazione dello Stato francese. Tale processo era iniziato decenni prima con la configurazione delle regioni quali mere circoscrizioni di decentramento statale e, a partire dal 1972, con la loro trasformazione in enti pubblici non territoriali. Con la riforma del 1982, invece, le *régions* acquistano lo *status* di *collectivités territoriales* amministrate da un consiglio eletto a suffragio universale diretto.

In secondo luogo, con riguardo ai *départements*, venne meno lo schema istituzionale tracciato nel 1871: la competenza all'esecuzione delle deliberazioni del *conseil général* viene sottratta al prefetto per essere attribuita al presidente dell'organo collegiale. Viene portata a compimento, quindi, l'emancipazione del dipartimento dal ruolo di circoscrizione di deconcentrazione dell'amministrazione statale, essendo divenuta un'amministrazione autonoma con propri organi esecutivi autonomi.

Infine, venne abolita la tutela amministrativa dello Stato sulle collettività territoriali: il controllo preventivo di merito del prefetto sugli atti delle collettività territoriali viene pertanto sostituito da una forma di controllo successivo di legalità.

Alla prima legge del marzo 1982 fecero seguito ulteriori testi, circa quaranta, approvati dal legislatore francese nel corso degli anni immediatamente successivi. Questi costituiscono le tessere dell'ampio mosaico dell'*Acte I de la décentralisation*. Tra gli interventi di maggior rilievo occorre richiamare le leggi che, tra il 1983 e il 1985, hanno operato un importante trasferimento di funzioni amministrative dallo Stato alle collettività territoriali¹³⁴, e portato alla creazione di una *fonction publique territoriale* parificata a quella statale. Infine, tra le misure dell'*Acte I de la décentralisation* occorre ricordare la previsione di una forma di decentramento interno per i tre comuni maggiori del Paese, Parigi, Marsiglia e Lione, fondato sugli *arrondissements*. Una misura che, come si vedrà in seguito¹³⁵, era inteso a promuovere un rapporto di prossimità tra la cittadinanza e l'amministrazione comunale, messo a repentaglio dalla taglia demografica dei tre enti municipali.

Vent'anni dopo l'apertura del primo ciclo di riforme decentralizzatrici, venne promosso un *Acte II de la décentralisation*. In questo caso, tuttavia, la riforma si sostanzia primariamente in una revisione della Costituzione della V^a Repubblica: la *loi constitutionnelle relative à l'organisation décentralisée de la République* del 28 marzo 2003 introduce la più ampia innovazione dell'assetto costituzionale delle collettività locali dall'approvazione della Costituzione del 1958¹³⁶. Il quadro costituzionale relativo all'amministrazione locale viene adeguato alle esigenze della decentralizzazione, rafforzatasi nella

¹³³ Cfr. *loi* del 2 marzo 1982, art. 1: «*Des lois détermineront la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État, ainsi que la répartition des ressources publiques résultant des nouvelles règles de la fiscalité locale et des transferts de crédits de l'État aux collectivités territoriales, l'organisation des régions, les garanties statutaires accordées aux personnels des collectivités territoriales, le mode d'élection et le statut des élus, ainsi que les modalités de la coopération entre communes, départements et régions, et le développement de la participation des citoyens à la vie locales*»

¹³⁴ Trattasi delle *lois* n° 83-8 du 7 janvier 1983 e n° 83-663 du 22 juillet 1983 entrambe dal titolo «*relatives à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État*». Successivamente il quadro è completato dalla *loi* n° 85-97 du 25 janvier 1985 e dalla *loi* n° 86-17 du 6 janvier 1986.

¹³⁵ Cfr. cap. 2, § 4.

¹³⁶ Come riconosce M. VERPEAUX, *La loi constitutionnelle du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République : libres propos*, in *RFDA*, 2003, p. 661 ss.

legislazione ordinaria durante i decenni precedenti, venendo rivisto sotto numerosi aspetti. La legge costituzionale riscrive quasi interamente il titolo XII della Costituzione, dedicato alle *collectivités territoriales*: in alcuni casi vengono novellati degli articoli già presenti (artt. 72, 73, 74), in altri vengono inseriti *ex novo* (artt. 72-1, 72-2, 72-3, 72-4, 74-1).

La *loi constitutionnelle* del 28 marzo 2003 introduce un nutrito insieme di innovazioni del quadro costituzionale. In alcuni casi si tratta di statuizioni di principio, come nel caso del riconoscimento della decentralizzazione all'art. 1 o della codificazione del principio di sussidiarietà verticale. Viene, inoltre, costituzionalizzato il potere regolamentare delle collettività locali, nonché viene introdotto il divieto per un livello di amministrazione territoriale di esercitare una tutela amministrativa su un altro livello, disposizione mitigata dalla facoltà riconosciuta a una collettività territoriale, definita *chef de file*, di coordinare l'azione amministrativa quando questa comporta la compartecipazione di più livelli territoriali. Viene riconosciuto alle *collectivités territoriales* il diritto di derogare, a titolo sperimentale e per una durata di tempo limitata, alle norme legislative e regolamentari che disciplinano l'esercizio di una loro competenza. Altre disposizioni costituzionali sono dedicate al rafforzamento dell'autonomia finanziaria delle collettività locali e della democrazia partecipativa locale. Infine, alcune disposizioni sono dedicate alle *collectivités territoriales d'outre-mer*.

L'*Acte II* condivide un importante elemento con l'*Acte I*: in entrambi i casi la riforma «*se fait à institutions constantes*»¹³⁷. La riforma costituzionale, quindi, non interviene in concreto sull'articolazione dei poteri locali: comuni, dipartimenti e regioni escono dalla riforma costituzionale intatti nel loro assetto organizzativo di base. Questo fatto permette di mettere in luce la seconda tendenza evolutiva che, nel lungo periodo, ha innovato in profondità il sistema locale francese: a partire dalla fine degli anni Cinquanta, l'esigenza di adeguare le istituzioni locali all'emersione delle aree urbane a forte densità abitativa ha reso necessario un intervento sulle tradizionali strutture amministrative locali, in particolare a livello comunale.

Per larga parte della storia recente, la ricerca di un assetto istituzionale ottimale, in particolare nei territori urbani, ha innescato un processo parallelo agli *Actes de la décentralisation*. Seppur queste riforme forniscano le coordinate fondamentali dell'evoluzione dell'ordinamento locale francese, come si vedrà meglio nei prossimi paragrafi, il tentativo di affrontare la questione urbana ha innescato un processo riformatore che, quantomeno fino all'*Acte III de la décentralisation* promosso sotto la presidenza di François Hollande nel periodo 2012-2015, si è posto in parallelo al percorso di decentralizzazione.

La questione urbana può essere quindi isolata, nel contesto francese, come la matrice di un parallelo processo di evoluzione istituzionale che ha nella promozione di una sempre più integrata cooperazione intercomunale la sua manifestazione più evidente. Se la messa a punto di un sistema organico di cooperazione strutturata tra enti municipali ha rappresentato, come si vedrà, la risposta principale alla necessità di superare la parcellizzazione dell'amministrazione comunale all'interno delle aree urbane, le esigenze peculiari di tali territori hanno stimolato ulteriori innovazioni istituzionali. L'istituto della fusione tra comuni e del decentramento interno ai comuni maggiori ha assunto, soprattutto nelle fasi più recenti, un ruolo di rilievo nell'adeguamento dell'ordinamento locale alle esigenze dei territori urbani. In questo contesto, infine, occorre segnalare la peculiarità dell'area di Parigi, storicamente oggetto di una disciplina a carattere speciale.

¹³⁷ Y. JEGOUZO, *Un État décentralisé*, in *AJDA*, 2003, p. 513 ss. Aggiunge l'Autore: «*Et alors que de nombreux observateurs s'accordaient sur la nécessité de repenser l'architecture locale devenue un peu baroque avec ses quatre niveaux régional, départemental, intercommunal et communal et d'affirmer la place majeure que doivent jouer les communautés, la réforme, dans son état actuel, fait assez largement l'impasse sur ce que beaucoup considéraient comme une des conditions d'une décentralisation effective*».

2 – La cooperazione intercomunale quale soluzione principale al problema delle *agglomérations* urbane

Fin dal XIX secolo, la cooperazione intercomunale trova un riconoscimento nella legislazione francese. Per rispondere alla parcellizzazione dell'amministrazione comunale, che già all'epoca rappresentava un problema per il buon andamento degli apparati amministrativi, la *loi* del 22 marzo 1890 aveva introdotto i *syndicats de communes*. Formule associative assimilabili ai consorzi italiani, i *syndicats* hanno rappresentato il primo tentativo del legislatore di promuovere l'esercizio associato delle funzioni da parte dei comuni francesi. Questa esigenza era particolarmente sentita con riguardo a quelle funzioni, come la fornitura pubblica dell'elettricità, il cui esercizio richiedeva un cospicuo investimento per la costruzione e la gestione delle relative infrastrutture, un obiettivo ben al di là della portata della maggior parte dei piccoli comuni francesi¹³⁸.

A partire dal secondo dopoguerra, l'accelerazione del c.d. *exode rural* porta a una crescente concentrazione della popolazione nei centri urbani maggiori del Paese, un fenomeno con delle rilevanti implicazioni sul piano dell'amministrazione locale. Lo spostamento della popolazione rende via via obsoleti i confini amministrativi dei comuni che, sottoposti alla pressione demografica derivante dal fenomeno urbano, si rivelano incapaci di contenere al proprio interno l'espansione delle proprie comunità. Non soltanto lo sviluppo urbanistico provoca la congiunzione di insediamenti urbani storicamente tra loro autonomi, ma a ciò si aggiunge la formazione di vincoli di interdipendenza economico-sociali sempre più stretti tra comuni facenti parte di una medesima area urbana. Il fenomeno delle *agglomérations multicommunales* suscita l'attenzione degli esponenti delle istituzioni, attenti a misurare l'impatto dei fenomeni urbani sull'assetto dell'amministrazione locale¹³⁹.

Il 1959 è una data cruciale nella storia dell'ordinamento locale francese: con l'introduzione del *district urbain*, la promozione della cooperazione intercomunale diventa, nelle intenzioni del legislatore, lo strumento principale per affrontare le criticità di ordine amministrativo prodotte dallo sviluppo urbano. È in questo momento, infatti, che inizia il percorso di irrobustimento della cooperazione tra comuni che porta oggi a considerare gli *établissements publics de coopération intercommunale* (EPCI) come un pilastro dell'amministrazione territoriale francese.

Da mero strumento tecnico per favorire l'esercizio associato di un numero circoscritto di funzioni, nel corso dei decenni l'*intercommunalité* ha acquistato un carattere sempre più integrativo. A partire dal 1959, gli enti di cooperazione intercomunale hanno acquisito nel tempo dei caratteri peculiari, tra cui spicca il riconoscimento di funzioni proprie e di un'autonoma potestà impositiva, che segnalano la loro progressiva emancipazione, politica e giuridica, rispetto ai comuni aderenti. In altre parole, sempre meno gli *établissements publics de coopération intercommunale* rappresentano un veicolo istituzionale volto a favorire la gestione associata, su base paritaria, di alcune limitate funzioni comunali: a partire dalle riforme degli anni Novanta, infatti, il legislatore affida agli EPCI

¹³⁸ Come riporta A. DURANTHON, *Le déclin du syndicat de communes ou l'effacement contraint du modèle de la subsidiarité intercommunale*, in *Revue française d'administration publique*, n. 4, 2019, pp. 905-919: «Ce n'est qu'entre 1900 et 1940 qu'un véritable essor eut lieu, à la faveur notamment de l'électrification encouragée par la loi du 15 juin 1906 16 et du développement de nouveaux services publics, liés au mouvement du socialisme municipal [...]. En 1936, 91 % des syndicats, représentant 22 903 communes, ont pour vocation unique la gestion de services publics à caractère industriel (essentiellement eau, gaz, électricité)».

¹³⁹ G. BLONDEAU, *Les problèmes d'ordre administratif posés par les très grandes agglomérations*, in *La Revue administrative*, 1951, pp. 133-137.

il compito di promuovere un progetto di sviluppo territoriale di portata generale. Da questa prospettiva, l'intercomunalità può essere considerata come un passaggio preliminare nel processo di complessiva rifondazione dell'amministrazione comunale, alla costante ricerca di una maggiore adeguatezza amministrativa¹⁴⁰.

Ai fini di questa trattazione, la ricostruzione delle vicende della cooperazione intercomunale francese è centrale perché, come sarà illustrato nelle pagine che seguono, l'intercomunalità a carattere integrativo, o di progetto, è strettamente intrecciata con la questione urbana. È nelle aree urbane maggiori, dove la necessità di superare la frammentazione comunale è sempre stata maggiormente avvertita, che il legislatore ha sperimentato le prime formule di cooperazione intercomunale a carattere integrativo, come i già citati *districts urbains* e, a partire dal 1966, le *communautés urbaines*, e dove ancora oggi trovano spazio le forme più avanzate di ente di cooperazione, come le *métropoles*.

Seppur, allo stato attuale, la cooperazione intercomunale a carattere integrativo sia ormai diffusa sulla totalità del territorio francese, permane una rilevante distinzione tra le aree urbane e il resto del territorio. La rigida uniformità del livello comunale di amministrazione locale è, oggi, stemperata dalla marcata differenziazione interna alla cooperazione intercomunale che, nelle aree urbane, dimostra il suo grado di maturazione maggiore. Tanto che, all'interno della categoria della cooperazione intercomunale a carattere integrativo, è d'uso distinguere in dottrina tra intercomunalità urbana e intercomunalità rurale¹⁴¹. Allo studio dell'evoluzione della prima sarà dedicata una ampia parte del presente capitolo.

2.1 – La nascita dell'intercomunalità urbana (1959-1971)

Nel corso dei *Trente Glorieuses*, il tema dell'inadeguatezza istituzionale dell'amministrazione comunale, in particolare nei contesti a maggiore densità urbana, è arrivato in cima all'agenda pubblica. L'emersione delle *agglomérations* urbane non trovava alcun riscontro nelle strutture dell'amministrazione comunale, espressione delle comunità locali esistenti alla fine del XVIII secolo.

Nei decenni successivi alla fine della Seconda guerra mondiale prende così forma l'intercomunalità urbana come la principale soluzione istituzionale alla questione urbana

¹⁴⁰ Riassume efficacemente la duplice concezione dell'*intercommunalité* 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'intercommunalité repose sur un postulat finalement assez simple : la commune constitue un territoire bien trop restreint pour mettre en place et gérer de façon optimale un certain nombre de services publics locaux. Dès lors, toute modalité de coopération entre communes est bienvenue, afin d'élargir le périmètre d'intervention et engranger des économies d'échelle. La coopération entre communes est ainsi marquée de cette double signification, variable selon les périodes et selon les points de vue, aboutissant de fait à des objectifs sensiblement différents. Les uns n'ont qu'une préoccupation purement fonctionnelle et n'envisagent que le moyen d'améliorer la qualité du service public rendu. En revanche, d'autres appréhendent l'intercommunalité comme un levier de réforme de l'organisation territoriale de l'État et des collectivités décentralisées : dans cette optique et dans l'attente d'un « big-bang » territorial à la réalisation toujours incertaine, l'intercommunalité constitue une simple étape sur la voie de la disparition programmée des communes».

¹⁴¹ Afferma a tal proposito B. FAURE, *Droit des collectivités territoriales*, Paris, Dalloz, V ed., 2018, p. 433: «On ferait volontiers le partage entre les établissements publics dont la vocation est exclusivement rurale et ceux qu'on a voulu spécifiquement adapter au phénomène urbain. [...] Au sein de la deuxième catégorie, se recrutent les communautés d'agglomération, les communautés urbaines et les métropoles dont l'ampleur des compétences et des ressources se veut à la mesure des problèmes de développement urbain. D'ailleurs, la loi subordonne leur création à une exigence de seuil démographique suffisant par lequel elle entend réserver de droit les structures créées aux territoires urbains».

sperimentata in Francia. Con le riforme introdotte tra il 1959 e il 1971, il legislatore determina le coordinate fondamentali della risposta al problema del governo delle aree urbane.

Data l'impraticabilità di introdurre ristrutturazione complessiva del livello comunale, è all'istituzione di enti di cooperazione intercomunale che il legislatore guarda per garantire l'adeguatezza dell'amministrazione locale di prossimità. Questa esigenza era particolarmente sentita nelle maggiori aree urbane del Paese: nelle grandi *agglomérations* si percepiva già allora un evidente disallineamento tra l'architettura amministrativa comunale ereditata dalla Rivoluzione del 1789 e fondata sulle comunità del mondo pre-industriale e la presenza di estese aree densamente popolate che attraversavano i confini amministrativi comunali. La necessità di governare in maniera unitaria tali aree senza mettere in discussione il tradizionale assetto dell'amministrazione locale fondata sui comuni porta il legislatore a trovare nel *district urbain*, e nelle successive forme associative da questo ispirate, una soluzione di compromesso tra le due esigenze.

La scelta in favore della cooperazione intercomunale in luogo della complessiva rifondazione del sistema locale, soluzione adottata in Inghilterra nel 1972 come si vedrà nel prossimo capitolo, divenne definitiva nei primi anni Settanta. Infatti, con l'approvazione della *loi Marcellin* del 1971 tramonta definitivamente l'ipotesi di affrontare la questione urbana attraverso una ristrutturazione generale dell'ordinamento municipale. Il programma di fusioni tra comuni che la legge intendeva promuovere si rivelò, alla prova dei fatti, un fallimento di dimensioni tali da precludere, fino a un periodo molto recente, qualsiasi ulteriore ipotesi intervento diretto sulla struttura dell'ordinamento locale.

Le norme del periodo 1959-1971 spiccano rispetto alla legislazione dei decenni precedenti in materia di cooperazione intercomunale. Se fin dal 1890 nell'ordinamento locale erano previste formule associative intercomunale, assicurate dalla disciplina dei *syndicats de communes*, è in questa fase che emergono i tratti peculiari che, nei decenni successivi, porteranno all'affermazione della intercomunalità a carattere integrativo. Fin dalla prima disciplina del *district urbain*, introdotta nel 1959, il legislatore sperimenta delle norme dal carattere innovativo, calibrate esplicitamente sui territori a maggiore urbanizzazione.

2.1.1 – L'introduzione dei *districts urbains* (1959)

Con l'avvento nel 1958 della V^a Repubblica francese, il Governo ha posto il tema dell'inadeguatezza dell'amministrazione comunale al centro della sua agenda riformatrice. Sfruttando i poteri normativi straordinari riconosciuti dall'art. 92 del nuovo testo costituzionale, il Governo introdusse una riforma dell'amministrazione locale intesa a favorire la cooperazione tra gli enti municipali, attraverso l'approvazione, il 5 gennaio 1959, di una serie di *ordonnances*.

Il Governo intervenne, in primo luogo, sulle formule associative già esistenti¹⁴². Venne semplificata la procedura istitutiva dei *syndicats*, attraverso il superamento del principio dell'unanime assenso dei comuni associati ai fini della loro istituzione. A seguito alla riforma, il prefetto poteva disporre la creazione di un *syndicat* anche disponendo dell'assenso soltanto di una maggioranza qualificata dei comuni interessati dall'associazione.

¹⁴² *Ordonnance remplaçant les articles 141, 142, 143, 145, 147, 149, 150 du Code de l'administration communale relatifs aux syndicats de communes* del 5 gennaio 1959.

Con il medesimo atto normativo, inoltre, il legislatore prevede la possibilità di istituire dei *syndicats à vocation multiple*, ossia dei *syndicats* che, a differenza del passato, potevano esercitare una pluralità di funzioni amministrative comunale. In questo caso, tuttavia, l'istituzione del *syndicat* richiede l'assenso di tutti i comuni coinvolti.

Contestualmente, una seconda *ordonnance* introdusse nell'ordinamento un'inedita tipologia di ente di cooperazione intercomunale, il *district urbain*, destinata esplicitamente ai comuni facenti parte di un'*agglomération* urbana¹⁴³. La previsione del *district urbain* assume un'importanza centrale nell'evoluzione dell'ordinamento locale francese non tanto per il ruolo ricoperto in concreto da tali enti, alla prova dei fatti l'impatto della riforma sarà piuttosto debole, ma poiché introduce per la prima volta delle innovazioni che saranno sviluppate nell'evoluzione della disciplina giuridica dei decenni successivi. Fino al 1959, alle forme associative intercomunali veniva demandato il compito di fornire ai comuni uno strumento per mutualizzare risorse e personale al fine di poter esercitare singole funzioni amministrative. In altri termini, la cooperazione era considerata un mero strumento tecnico per generare delle economie di scala nell'erogazione di alcuni servizi pubblici, come il servizio idrico ed elettrico. Con la previsione del *district urbain*, invece, emergono i tratti di quella che a partire dagli anni novanta del XX secolo verrà conosciuta come l'intercomunalità di progetto: la cooperazione diventa il principale strumento per raggiungere una revisione profonda e generale dell'amministrazione comunale, a carattere integrativo.

Innanzitutto, l'approccio del legislatore francese del 1959 si rivela innovativo dalla prospettiva della geografia amministrativa: considerate le circoscrizioni amministrative locali già esistenti, ossia comunali e dipartimentali, inadatte a governare i fenomeni urbani, il *district urbain* viene centrato su una dimensione territoriale inedita, l'*agglomération* urbana. Sebbene tale concetto non fosse del tutto estraneo al diritto positivo, come dimostra la disciplina dei *groupements d'urbanisme* formule associative settoriali sperimentate negli anni precedenti, al momento dell'introduzione del *district urbain*, l'*agglomération* urbana non trovava spazio nella geografia amministrativa locale. Neppure l'*ordonnance* del 1959 fornisce delle indicazioni in merito alla loro perimetrazione: il concetto di *agglomération* urbana rimane una clausola giuridica aperta che rinvia alle altre scienze sociali¹⁴⁴.

Il *district urbain* è contraddistinto da una apprezzabile flessibilità della propria circoscrizione amministrativa di riferimento. Data la sua natura di ente associativo intercomunale, il territorio del *district urbain* è dato dalla somma delle circoscrizioni amministrative dei comuni aderenti, i quali devono far parte della medesima *agglomération* urbana, ossia di un tessuto urbanizzato unitario. Le circoscrizioni amministrative storiche, come i confini dipartimentali, non rappresentano un limite: è esplicitamente ammessa la facoltà di istituire dei *districts urbains* composti da comuni collocati in più *départements*¹⁴⁵.

Il testo normativo non istituisce direttamente i *districts urbains*, ma si limita a definire la procedura istitutiva. Tale procedura rende evidente il tentativo di bilanciare due esigenze tra loro contrastanti: se, in linea generale, viene conservato il principio della volontarietà dei comuni nella formazione degli enti associativi, questo elemento viene mitigato da altre disposizioni che, nell'ottica di facilitare la creazione dei nuovi enti, permettono di superare il possibile veto degli enti municipali riluttanti

¹⁴³ *Ordonnance tendant à instituer des districts urbains dans les grandes agglomérations* del 5 gennaio 1959.

¹⁴⁴ L'*ordonnance tendant à instituer des districts urbains*, art. 1 si limita a prevedere che: « *Le district urbain est un établissement public groupant les communes d'une même agglomération* ».

¹⁴⁵ *Ordonnance tendant à instituer des districts urbains*, art. 1: « [le district urbain] peut être créé [...] par arrêté du préfet lorsque les communes font partie du même département, par arrêté du ministre de l'intérieur dans le cas contraire»; nonché, dal successivo art. 6: « Dans le cas où le district s'étend sur plusieurs départements, celui-ci ressortit à la préfecture du département auquel appartient la commune siège du district ».

a dar vita a un *district urbain*. Eccezionalmente, infatti, la creazione di un *district* può avvenire d'ufficio con decreto del Governo, sentiti i consigli dei *départments* interessati. Un eguale bilanciamento tra autonomia e obbligatorietà si rinviene nella procedura ordinaria: il prefetto può istituire un *district urbain* anche in difetto dell'assenso di tutti i comuni coinvolti, essendo sufficiente il raggiungimento di una maggioranza qualificata dei comuni dell'*agglomération*¹⁴⁶, sul modello del *syndicat* monofunzionale.

Anche se si osservano i nuovi enti dalla prospettiva delle funzioni amministrative esercitate, la disciplina del *district urbain* contiene delle innovazioni che, nei decenni a venire, diventeranno un tratto tipico delle forme più avanzate di *intercommunalité*. I *districts urbains* non costituiscono 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 beneficiano 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 sia piuttosto scarso, limitandosi alla gestione dei servizi anti-incendio e all'edilizia pubblica, l'innovazione è di assoluto rilievo a livello di principio.

Inoltre, il *district* può esercitare le ulteriori competenze, in luogo dei comuni aderenti, indicate dall'atto istitutivo¹⁴⁷. Tale facoltà permette di adattare il livello di integrazione in base alle esigenze della singola area, producendo dei livelli di integrazione differenziati nelle diverse *agglomérations*. Infine, era prevista la possibilità di estendere le attribuzioni di un *district* successivamente alla sua istituzione, attraverso una deliberazione del consiglio dell'ente associativo e con il consenso dei consigli comunali interessati¹⁴⁸.

L'assetto istituzionale del *district urbain* rappresenta un punto di contatto tra quanto previsto per *syndicats* e quanto invece previsto per le *communes*. Gli organi di governo sono, secondo lo schema classico comunale – il *conseil*, il *bureau*, e il *président* – eletti, tuttavia, secondo le regole previste per i *syndicats*. In generale, quindi, nonostante le assonanze con lo schema degli organi di governo del comune, il *district urbain* è un ente a legittimazione indiretta, i cui organi sono formati esclusivamente da rappresentanti degli enti municipali associati.

Il consiglio municipale elegge i propri rappresentanti all'interno del consiglio dell'ente associativo. Spetta all'atto istitutivo individuare il numero totale dei componenti dell'organo, nonché la distribuzione dei seggi tra i comuni membri. A tal proposito, merita di essere sottolineato un punto: a differenza di quanto previsto per i *syndicats*, il testo normativo non fissa il principio dell'eguale rappresentanza di tutti i comuni, anzi non vi è alcuna garanzia giuridica a che tutti gli enti siano rappresentati. Il legislatore si è dimostrato disposto a rinunciare al principio della rappresentanza egitaria dei comuni all'interno del *district urbain* per poter dar vita 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. L'assetto degli organi di governo è completato dal *président* e dal *bureau* che, per quanto riguarda gli aspetti organizzativi, è ricalcato sulla disciplina della *commune*. Al consiglio è riconosciuta la competenza generale a deliberare su tutte le questioni di competenza del *district urbain*¹⁴⁹, nonché il controllo

¹⁴⁶ *Ordonnance tendant à instituer des districts urbains*, art. 1: «Il peut être créé sur la demande des deux tiers au moins des conseils municipaux des communes intéressées représentant plus de la moitié de la population totale de celles-ci, ou de la moitié des conseils municipaux des communes comptant les deux tiers de la population, par arrêté du préfet lorsque les communes font partie du même département, par arrêté du ministre de l'intérieur dans le cas contraire».

¹⁴⁷ *Ordonnance tendant à instituer des districts urbains*, art. 3.

¹⁴⁸ *Ordonnance tendant à instituer des districts urbains*, art. 4.

¹⁴⁹ *Ordonnance tendant à instituer des districts urbains*, art. 6.

sull'attività amministrativa dall'esecutivo. Attribuzioni, quindi, sovrapponibili a quelle del *conseil municipal*.

Un'ulteriore peculiarità del *district urbain* si trova nella disciplina delle risorse finanziarie. Infatti, in controtendenza rispetto a quanto previsto per i *syndicats*, il finanziamento dell'esercizio delle competenze del *district urbain* non passa esclusivamente per fonti derivate, come i contributi dei comuni associati o le tariffe incassate quali corrispettivo dei servizi erogati, ma viene riconosciuta all'ente una prima forma, ancora allo stato embrionale, di autonomia impositiva. Infatti, al *district urbain* possono essere destinati i proventi frutto dell'imposizione di addizionali sulle imposte dei comuni aderenti.

Se, da una prospettiva teorica, l'introduzione del *district urbain* rappresenta un punto di riferimento importante, in quanto ha costituito il primo tentativo atto ad affrontare i problemi amministrativi posti dall'emersione delle *agglomérations* per mezzo di una più stretta forma di cooperazione intermunicipale, 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 tanto che, al 1963, si potevano contare soltanto 21 *districts urbains* ma, soprattutto, nessuno di questi era stato istituito in una grande area urbana. In altri termini, il *district urbain*, pensato dal legislatore quale strumento per il governo delle grandi *agglomérations* del Paese, in questa prima fase viene creato esclusivamente nelle aree urbane di medie e di piccole dimensioni, tanto che la dottrina è arrivata a definire tali enti, ironicamente, «*districts ruraux*»¹⁵⁰. Inoltre, anche quando il *district* viene creato, questo tende a rimanere un guscio vuoto: i comuni dimostrano una forte ritrosia ad attribuire a livello sovracomunale le funzioni di maggior peso economico¹⁵¹. In altri termini, le innovazioni principali del nuovo modello non vengono effettivamente sfruttate dagli attori locali, e il *district urbain* rimane, nei fatti, un ente di cooperazione assimilabile a un *syndicat*.

Lo scarso successo del *district* è spiegato dalla concorrenza di altri meccanismi di cooperazione intermunicipale, come i *syndicats à vocation multiple*, con i quali era possibile realizzare i medesimi obiettivi con un sacrificio minore dell'autonomia dei comuni associati. In questo contesto, la scarsa diffusione dei *districts urbains* è anche dovuta alle resistenze, del Governo e dei prefetti, di ricorrere al potere di istituzione coatta del *district* riconosciuto dall'*ordonnance* del 1959. Tanto che, in questa fase, venne utilizzato soltanto due volte, per la creazione del *district urbain* di Tours e di Creil¹⁵². Emblematica del contesto dell'epoca è la vicenda dell'area urbana di Lione. Nonostante avesse acquisito l'assenso di un numero apprezzabile di rappresentanti dei comuni dell'*agglomération* per la creazione di un *district urbain*, il prefetto acconsentì a un compromesso con i comuni che erano rimasti contrari: in luogo di un *district* venne così istituito un *syndicat à vocation multiple*, ritenuto un accettabile succedaneo rispetto più avanzato modello distrettuale¹⁵³.

2.1.2 – L'avvento delle prime *communautés urbaines* (1966)

¹⁵⁰ H. ROUSSILLON, *Les structures territoriales des communes : réformes et perspectives d'avenir*, Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence R. Pichon et R. Durand-Auzias, 1972, p. 52.

¹⁵¹ *Ibidem*, pp. 53-54.

¹⁵² Come riportato da B. PERRIN, *La coopération intercommunale*, Paris, Berger-Levrault, V^a ed., 2005, p. 214. Cfr. *décret 59-747 du 18 juin 1959 instituant un district urbain de la Région de Tours*; D. COLARD, *Une structure supra-communale pour les grandes villes. Les communautés urbaines*, in *AJDA*, 1967, pp. 449 ss.

¹⁵³ Per un resoconto di questa vicenda, nonché per una dettagliata esposizione dell'applicazione della disciplina, si veda M. BOURJOL, *Les districts urbains*, Paris, Berger-Levrault, 1963, pp. 293-311.

Il fallimento dell'esperienza dei *districts urbains* portò a un rinnovato interesse del Governo per la questione dell'assetto istituzionale delle *agglomérations* urbane. Partendo dalle premesse poste con la riforma del 1959, e dopo un dibattito parlamentare dai toni piuttosto accesi, particolarmente nel *Sénat*¹⁵⁴, la *loi n° 66-1069 du 31 décembre 1966 relative aux communautés urbaines* tipizzò una nuova categoria di ente di cooperazione comunale destinato specificatamente alle aree urbane maggiori: la *communauté urbaine*.

Il primo elemento che contribuisce a distanziare la legge del 1966 dal testo introduttivo dei *districts urbains* riguarda il procedimento istitutivo dei nuovi enti. Infatti, con l'eccezione di Parigi, oggetto di una disciplina speciale, la legge istituisce in via diretta delle *communautés urbaines*¹⁵⁵ nelle quattro maggiori *agglomérations* urbane del Paese, coincidenti con le aree attorno a Bordeaux, Lille, Lione e Strasburgo. La legge conserva un certo margine di flessibilità, in quanto rinvia agli atti istitutivi dei singoli enti la scelta in merito al perimetro delle relative circoscrizioni amministrative¹⁵⁶. Tale procedura permette di recuperare uno spazio per il confronto tra lo Stato e i rappresentanti locali, compreso dalla norma che impone la costituzione obbligatoria delle *communautés*. Si prevede, infatti, che i decreti istitutivi delle singole *communautés urbaines* siano adottati dal Governo, sentito il *Conseil d'État*, soltanto a valle di una consultazione dei consigli del *département* e dei comuni interessati, ai quali non è riconosciuto, tuttavia, un diritto di veto.

Al di fuori delle quattro ipotesi di istituzione obbligatoria, il legislatore ha rimesso all'autodeterminazione delle collettività locali la scelta in merito all'adesione a una *communauté urbaine*, la cui procedura istitutiva ordinaria ricalca quanto previsto per i *districts urbains*¹⁵⁷. L'unica innovazione di rilievo è data dalla previsione di una soglia demografica minima, fissata in 50 mila abitanti.

Con riguardo alle competenze riconosciute alle *communautés urbaines*, la legge sviluppa i tratti più innovativi dello statuto giuridico del *district urbain*. Anche la *communauté urbaine* beneficia di un insieme di funzioni proprie, riconosciute direttamente dalla legge, che tuttavia è ben più consistente rispetto a quanto previsto per il *district*. Dodici competenze generalmente riconosciute ai comuni vengono conferite alle *communautés urbaines*, in settori che spaziano dal governo del territorio, all'edilizia pubblica, passando per il trasporto pubblico e l'istruzione¹⁵⁸. Inoltre, vengono individuate ulteriori cinque competenze che possono essere oggetto di trasferimento dai comuni alla *communauté* attraverso una delibera del consiglio della *communauté* stessa¹⁵⁹. Infine, la legge

¹⁵⁴ Per una ricostruzione del dibattito attorno al progetto di legge del governo, sia nelle aule parlamentari, sia con riguardo alle dimostrate delle associazioni rappresentative degli enti locali, cfr. J.-L. BODIGUEL, M.-C. KESSLER, *Les communautés urbaines*, in *Revue française de science politique*, n. 18, 1968, pp. 257-277.

¹⁵⁵ *Loi relative aux communautés urbaines* del 31 dicembre 1966, art. 3.

¹⁵⁶ *Loi relative aux communautés urbaines* del 31 dicembre 1966, art. 9.

¹⁵⁷ *Loi relative aux communautés urbaines* del 31 dicembre 1966, art. 2.

¹⁵⁸ Più nel dettaglio, *Loi relative aux communautés urbaines* del 31 dicembre 1966, art. 4, prevede che: «*Sont transférées à la communauté urbaine les compétences des communes dans les domaines suivants : 1° Plan de modernisation et d'équipement, plan directeur d'urbanisme intercommunal et plans d'urbanisme communaux, ceux-ci devant être soumis pour avis aux conseils municipaux intéressés ; constitution de réserves foncières intéressant la communauté ; 2° Création et équipement des zones d'aménagement concerté : zones d'habitation, zones industrielles, secteurs de rénovation ou de restructuration ; 3° Construction et aménagement des locaux scolaires dans les zones d'aménagement concerté ; entretien de ces locaux lorsque la zone s'étend sur plusieurs communes ; 4° Service du logement et organismes d'HLM ; 5° Services de secours et lutte contre l'incendie ; 6° Transports urbains de voyageurs ; 7° Lycées et collèges ; 8° Eau, assainissement, à l'exclusion de l'hydraulique agricole, ordures ménagères ; 9° Création de cimetières et extension des cimetières ainsi créés ; fours crématoires ; 10° Abattoirs, abattoirs marchés, marchés d'intérêt national ; 11° Voirie et signalisation ; 12° Parcs de stationnements.*

¹⁵⁹ Come stabilisce la *loi relative aux communautés urbaines* del 31 dicembre 1966, art. 5, «*[p]euvent être transférées en tout ou partie à la communauté urbaine, par délibération du conseil de communauté, les compétences des communes dans les domaines suivants : 1° Equipement culturel ; 2° Equipement sportif et socio-éducatif ; 3° Equipement sanitaire et services sanitaires et sociaux ; 4° Espaces verts ; 5° Eclairage public.*

ammette in via facoltativa il trasferimento di ulteriori competenze comunali ma, in questo caso, è necessario l'assenso dei consigli comunali interessati¹⁶⁰.

Con riguardo all'organizzazione interna, invece, la disciplina della *communauté urbaine* rappresenta una trasposizione fedele di quanto già previsto per il *district urbain*. Anche le nuove *communautés* si configurano come enti di cooperazione, i cui organi sono formati dai rappresentanti dei comuni aderenti e sono articolati secondo il classico schema comunale.

Con la creazione delle *communautés urbaines* arriva a maturazione un altro dei tratti più originali del regime giuridico del *district urbain*. Gli enti di cooperazione introdotti nel 1966, infatti, beneficiano di una potestà impositiva maggiormente definita: al fine di finanziare l'esercizio delle proprie funzioni, le *communautés urbaines* possono deliberare autonomamente l'imposizione di addizionali sulle quattro imposte dirette comunali all'epoca vigenti. Affiancandosi alle fonti di finanza derivata, tipicamente consistenti nelle contribuzioni dei comuni associati, tale disciplina ha portato alla definizione di una prima forma di autonomia finanziaria per gli enti di cooperazione urbani, segnando un passo decisivo nel passaggio da una logica di mera cooperazione a una dinamica maggiormente integrativa.

La legge del 31 dicembre 1966 raggiunse il suo scopo immediato. A stretto giro, le *communautés urbaines* disciplinate direttamente dalla legge vennero concretamente istituite dai prefetti. Il risultato fu invece meno positivo con riguardo alle altre aree del Paese. 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: ancora una volta, infatti, le collettività locali nelle aree urbane maggiori preferirono dar vita a forme associative meno impattanti sull'autonomia comunale, come i *syndicats*.

2.1.3 – Il fallimento della rifondazione del sistema comunale (rinvio)

All'inizio degli anni Settanta, in Francia maturò la consapevolezza che le politiche di cooperazione intercomunale avevano raggiunto soltanto parzialmente gli obiettivi prefissati.

In primo luogo, era evidente la crisi di rigetto del modello più avanzato di integrazione tra comuni, segnalato dalla scarsa fortuna della *communauté urbaine* e del *district urbain* in questa fase storica. Oltre ai quattro enti costituiti *ex lege*, fino agli anni Novanta furono soltanto cinque le comunità urbane costituite. Anche il *district urbain* andò incontro a una ricezione simile: la maggior parte degli enti era formata da comuni, di ridotto peso demografico, concentrati nelle aree rurali. I comuni più robusti, restii a mettere in comune competenze e risorse, dimostravano la predilezione per forme associative più leggere, come i *syndicats* che, contrariamente alle intenzioni del legislatore, trovavano ampio spazio nelle aree urbane maggiori. Ciò comportava che proprio nei territori dove più forte l'esigenza di coordinamento dell'azione amministrativa comunale, le strutture intercomunali assicuravano una gestione associata limitata, tanto per ampiezza, riguardando un numero ridotto di competenze amministrative, quanto per profondità, non trovando applicazione

¹⁶⁰ *Loi relative aux communautés urbaines* del 31 dicembre 1966, art. 6.

i tratti più innovativi del regime giuridico delle *communautés* e dei *districts*, come l'attribuzione *ex lege* di funzioni, o l'autonomia impositiva.

Queste criticità si sommano a una scarsa coerenza d'insieme della geografia amministrativa della cooperazione intercomunale. Lasciate al libero apprezzamento delle collettività locali, le forme associative si erano stratificate in maniera caotica, in assenza di uno schema razionale volto a guidarne lo sviluppo. Era comune la situazione che vedeva in una medesima area la presenza di una moltitudine di enti di cooperazione, spesso monofunzionali, ognuno contraddistinto da una circoscrizione amministrativa differente.

A tale situazione il legislatore rispose, all'inizio degli anni Settanta, con due interventi normativi che chiudono il primo ciclo dell'intercomunalità urbana.

Un primo intervento è rappresentato dalla *loi sur la gestion municipale et les libertés communales* del 31 dicembre 1970. Il testo contiene un insieme variegato di disposizioni accomunate dalla finalità di incentivare la cooperazione intercomunale. Con riguardo al tema delle aree urbane, le norme di maggior rilievo riguardano il *district urbain*. Preso atto che tale forma di cooperazione aveva preso piede principalmente nelle aree rurali, il legislatore riallinea la struttura giuridica al dato fattuale: dalle norme istitutive dell'ente vengono eliminati sia i riferimenti alle grandi aree urbane che la denominazione ufficiale che perde in questa occasione l'aggettivo “urbain”¹⁶¹. Inoltre, al rinnovato *district* viene esteso¹⁶² il regime finanziario della *communauté urbaine*, contraddistinto da una più sviluppata autonomia finanziaria.

Se la riforma del 1970 è lontana dall'essere una riforma organica dell'assetto istituzionale dell'amministrazione territoriale, denota un approccio del tutto differente, invece, la riforma promossa dal legislatore l'anno successivo. In questo caso viene messo in campo un intervento di ampio respiro, volto a ridefinire in maniera generale l'ordinamento comunale, facendo ricorso non soltanto alla cooperazione istituzionale ma, soprattutto, attraverso una ridefinizione strutturale dell'ordinamento comunale, da realizzarsi attraverso un processo pianificato dall'alto di fusioni comunali. La *loi sur les fusions et regroupements de communes* del 16 luglio 1971, detta anche *loi Marcellin*, costituisce una risposta differente alle medesime criticità già affrontate nei decenni precedenti.

La *loi Marcellin* viene ricordata per il fatto che ha rappresentato l'unico frangente della storia recente nel quale 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 robusto accorpamento dei comuni. Alla prova dei fatti, tuttavia, la riforma si rivelerà un fallimento: incontrando l'opposizione della classe politica comunale, vennero concluse un numero limitato di fusioni.

Nonostante ciò, la *loi Marcellin* ha avuto un impatto profondo nel sistema locale francese: fornendo una prova che la via del riassetto complessivo dell'ordinamento locale non fosse in concreto praticabile, la legge ha aperto la strada nei decenni successivi al rafforzamento della cooperazione intercomunale a carattere integrativo.

2.2 – L'affermazione dell'*intercommunalité de projet* e l'avvento delle nuove formule di intercomunalità urbana (1976-2006)

¹⁶¹ *Loi sur la gestion municipale et les libertés communales* del 31 dicembre 1970, art. 28.

¹⁶² *Loi sur la gestion municipale et les libertés communales* del 31 dicembre 1970, art. 30.

Il fallimento del riassetto dell'amministrazione comunale promosso dalla *loi Marcellin* del 1971 chiude il primo ciclo di riforme dedicate alla risoluzione della questione urbana in Francia. Segue un periodo di stasi, durato circa un ventennio, durante il quale il tema dell'adeguatezza dell'amministrazione comunale, in particolare in ambito urbano, perde la sua precedente centralità. Infatti, se l'elezione nel 1975 di Valéry Giscard d'Estaing alla presidenza della Repubblica innesca quello che, a posteriori, sarà conosciuto come l'*Acte I de la décentralisation*, come si è già avuto modo di sottolineare tale processo è stato realizzato a struttura amministrativa invariata. Nonostante non siano mancati interventi attinenti all'assetto organizzativo delle *collectivités territoriales*, in particolare con riguardo all'assetto interno dei comuni di Parigi, Marsiglia e Lione, la prima ondata di decentralizzazione non ha portato a un ripensamento dell'organizzazione delle istituzioni locali nelle *agglomérations* urbane.

Si arrivò a questo risultato nonostante il rapporto *Vivre ensemble* del 1976, documento che anticipò buona parte delle riforme dell'*Acte I de la décentralisation*¹⁶³, avesse esplorato a fondo gli aspetti principali della questione urbana, affrontando il tema dell'*émiettement communal* nelle aree rurali, dove l'esodo urbano aveva svuotato numerosi comuni di buona parte dei loro abitanti, sia quello delle *agglomérations multicommunales*, dove rimaneva necessario immaginare delle istituzioni amministrative capaci di assicurare lo sviluppo equilibrato e unitario dell'area urbana.

Le pagine del rapporto contenevano una diagnosi netta: le aree urbane sono una realtà socio-territoriale per la quale l'ordinamento non prevede alcuna forma di governo locale¹⁶⁴. Altrettanto netta era la cura prescritta: poiché i comuni rappresentano un prezioso foro di partecipazione democratica, la maglia dell'amministrazione comunale deve restare inalterata. Perciò il necessario adeguamento dell'amministrazione comunale deve passare per un deciso rilancio della cooperazione intercomunale, tanto negli ambienti rurali e periurbani, quanto nei grandi agglomerati urbani, dove l'obsolescenza della struttura amministrativa tradizionale rende più pressanti le esigenze di assicurare una profonda integrazione dei comuni all'interno degli enti di cooperazione. A tal proposito, il rapporto proponeva che alla quasi totalità dei comuni fosse richiesto l'esercizio associato di un certo numero di competenze, da realizzarsi attraverso l'adesione a un ente di cooperazione intercomunale, la *communauté urbaine* nelle aree urbane maggiori e la *communauté des communes* nel resto del territorio. Sebbene il rapporto non proponesse l'introduzione di un obbligo giuridico inderogabile di esercizio associato, i comuni avrebbero potuto sottrarsi a tale obbligo dimostrando non soltanto di possedere i mezzi necessari per assicurare lo sviluppo della propria comunità, ma anche che scelta non avrebbe pregiudicato lo sviluppo dei comuni contermini che avrebbero beneficiato dalla costituzione di un ente associativo¹⁶⁵.

Più che dalle soluzioni tecnico-giuridiche proposte o dagli immediati risvolti pratici, la rilevanza storica del rapporto *Vivre ensemble* deriva dall'idea di fondo della cooperazione comunale della quale si faceva promotore. Da sedi istituzionali per l'esercizio congiunto di un numero limitato di funzioni a carattere tecnico, gli enti di cooperazione intercomunale avrebbero dovuto trasformarsi in autentiche istituzioni politiche con un ampio ventaglio di competenze di peso. Elemento che

¹⁶³ La commissione di studio venne nominata dal presidente Giscard d'Estaing allo scopo di aprire «une réflexion d'ensemble sur les conditions actuelles de l'exercice de l'autonomie des collectivités locales, en vue de les rendre capables de mieux affronter la fin du XX^e siècle».

¹⁶⁴ Cfr. *Rapport Vivre ensemble*, 1976, constat, § 57: «Des réalités sans institutions ? Ce sont les nombreuses villes partagées entre plusieurs communes ; on les appelle agglomérations peut-être pour se dissimuler le problème ; mais ce sont bien des villes, et elles n'ont pas d'institutions qui leur permettent de se gouverner dans leur unité, sous le contrôle de la démocratie».

¹⁶⁵ *Rapport Vivre ensemble*, 1976, chapitre 18, §§ 61-65.

avrebbe potuto portare, in una seconda fase, all'elezione a suffragio universale e diretto degli organi degli enti di cooperazione¹⁶⁶.

Il rapporto *Vivre ensemble* non trovò attuazione, quantomeno nell'immediato. Bisognerà infatti attendere la rielezione, nel 1988, di François Mitterrand alla presidenza della Repubblica e la formazione di una maggioranza parlamentare a lui favorevole affinché si affermi la volontà politica di riformare in profondità la cooperazione intercomunale. Sono la volontà di proseguire il trasferimento di compiti e responsabilità dallo Stato alle collettività locali, nonché l'impatto sull'amministrazione locale della creazione dell'Unione europea e della piena affermazione del mercato unico¹⁶⁷, a spingere il legislatore a rivolgere nuovamente l'attenzione alla cooperazione intercomunale, ritenuto lo strumento per affrontare le fragilità amministrative dei comuni¹⁶⁸.

Nell'evoluzione della cooperazione intercomunale gli anni Novanta del XX secolo costituiscono uno snodo fondamentale. È, infatti, tra il 1992 e il 1999 che due interventi del legislatore rivedono 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'assetto dell'amministrazione locale. Dalla previsione di nuove tipologie di enti di cooperazione intercomunale, al rafforzamento delle competenze e poteri, in primo luogo di imposizione fiscale, riconosciuti a questi enti, alle forme di incentivazione della cooperazione e di razionalizzazione delle strutture associative, sono numerosi gli elementi di innovazione. Con la conseguenza che, al momento della riforma costituzionale dei primi anni Duemila, il cosiddetto *Acte II de la décentralisation*, le forme più avanzate di cooperazione tra comuni, conosciute a partire dagli anni novanta con il nome di *établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre* (EPCI-FP), sono ormai divenute un vero e proprio livello di governo decentralizzato, contraddistinto da un ruolo ben definito all'interno dell'ordinamento locale.

2.2.1 – La *loi ATR* del 6 febbraio 1992: la nascita dell'intercomunalità di progetto

Con l'approvazione della *loi d'orientation relative à l'administration territoriale de la République (loi ATR)* del 6 febbraio 1992¹⁶⁹, il legislatore francese ha introdotto una riforma organica della cooperazione intercomunale a distanza di più di vent'anni dalla previsione delle *communautés urbaines*. Sviluppando alcune delle soluzioni giuridico-istituzionali più originali emerse nel periodo antecedente, e aderendo alle raccomandazioni del rapporto *Vivre ensemble* del 1976, la riforma del 1992 promuove un rinnovamento profondo dalla finalità ultima della cooperazione intercomunale. Originariamente concepiti come strumenti a disposizione dei comuni per gestire alcuni specifici servizi, come le forniture idriche, che rendevano necessario il conseguimento di economie di scala¹⁷⁰, gli enti di

¹⁶⁶ Cfr. *Vivre ensemble*, 1976, ch. 5, § 271.

¹⁶⁷ Su questo tema si vedano le riflessioni di M. BOURJOL, *Intercommunalité et Union Européenne: réflexion sur le fédéralisme*, Paris, LGDJ, 1994, pp. 56-59.

¹⁶⁸ Cfr. B. LEROUSSÉAU, *Les institutions de l'intercommunalité dans la loi du 6 février 1992*, in M. BOURJOL (dir.), *Intercommunalité et coopération intercommunale: la loi d'orientation du 6 février 1992 relative à l'Administration territoriale de la République*, Paris, LGDJ, 1993, pp. 38-39.

¹⁶⁹ Per un commento generale della *loi ATR* si rinvia al relativo dossier pubblicato in *RFDA*, nn. 1-2-3-4, 1993.

¹⁷⁰ Sullo stato dell'arte della cooperazione intercomunale alla vigilia dell'approvazione della *loi ATR* del 1992, si veda Y. JÉGOUZO, *La crise de la coopération intercommunale*, in *RFAP*, 1988.

cooperazione intercomunale vengono ridefiniti dalla *loi ATR*, che mira a rendere le formule associative gli attori principali dello sviluppo locale.

L'approvazione della riforma segna il definitivo passaggio dalla cosiddetta *intercommunalité de service* alla innovativa *intercommunalité de projet*. 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»¹⁷¹. Con tale disposizione, il legislatore allude a un 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.

Come nel periodo 1959-1966, le maggiori aree urbane sono al centro dell'intervento riformatore. È in particolare nelle *agglomérations* urbane, infatti, che rimane marcato il disallineamento la spontanea organizzazione delle comunità locali e le strutture dell'ordinamento locale, eredi delle scelte compiute al tempo della Rivoluzione del 1789. In risposta a tale esigenza, la *loi ATR* introduce due nuove categorie di enti di cooperazione, calibrati sul grado di urbanizzazione dei singoli territori.

Riservata ai comuni che formano un agglomerato urbano nel quale risiedono almeno 20 mila persone, la *communauté de ville* è la prima forma di ente di cooperazione introdotto dalla riforma del 1992 e ricalcata, per larghi tratti, su quanto già previsto per la *communauté urbaine*. Per quanto riguarda la *communauté de communes*, la formula associativa destinata alle aree rurali a minore densità abitativa, la disciplina rinvia invece a quanto previsto per il *syndicat de communes*.

Queste norme introducono una distinzione rilevante che, ancora una volta, dimostra come nel sistema francese l'esigenza di una più stretta collaborazione tra enti municipali sia sentita maggiormente nelle aree urbane. Infatti, in questa fase sono soltanto le forme più integrate di enti di cooperazione comunale come la *communauté de ville* e la *communauté urbaine*, non abolita dalla riforma, che si fanno portatrici della visione dell'intercomunalità di progetto, mentre la *communauté de communes* rimane ancorata a una visione tecnico-gestionale della cooperazione, che non prevede quindi uno spostamento rilevante del baricentro politico a favore del livello intercomunale.

Con riguardo all'aspetto organizzativo, la *loi ATR* del 1992 non segna un vero e proprio cambio di passo, rimanendo nel solco delle soluzioni introdotte dalle leggi del periodo 1959-1966. Tutt'altro rilievo assumono invece le norme dedicate al riconoscimento delle competenze amministrative e alla disciplina finanziaria. È da questa duplice prospettiva che emerge, infatti, l'affermazione dell'intercomunalità di progetto¹⁷².

Come previsto fin dal 1959, gli enti di cooperazione beneficiano di funzioni proprie riconosciute direttamente dalla legge che si sommano alle ulteriori competenze attribuite, autonomamente, dai comuni associati. Su questa base di partenza la *loi ATR* introduce delle innovazioni di rilievo.

Con riguardo alle competenze obbligatorie, venne scelto un approccio differente rispetto a quanto stabilito nel 1966 per le *communautés urbaines*. In luogo di un lungo elenco di attribuzioni obbligatorie che, verosimilmente, avevano contribuito alla scarsa diffusione di tale modello, si opta per un elenco ristretto di competenze ma che, allo stesso tempo, si contraddistinguono per una maggiore pregnanza politico-amministrativa. La legge attribuisce alla *communauté de villes* due blocchi

¹⁷¹ *Loi ATR*, art. 66.

¹⁷² Come sottolinea Y. JEGOUZO, *Les communautés de communes et les communautés de villes : révolution, innovation ou redondance ?*, in *RFDA*, 1993, p. 3 ss.

di competenze: uno centrato sul governo del territorio¹⁷³, l'altro sullo sviluppo economico¹⁷⁴. A questi due blocchi, obbligatori per tutte le *communautés de villes*, se ne aggiunge un terzo: ciascun ente è obbligato a esercitare una terza competenza, scelta da un elenco fornito dalla legge. Questo elenco comprende un primo gruppo di competenze in materia di ambiente, un secondo in materia di politiche abitative, un terzo riguardante la rete stradale, e un quarto composto dalla gestione delle infrastrutture nei settori dell'istruzione, dello sport, e della cultura. L'elenco delle competenze dei nuovi enti di cooperazione intercomunale rappresentava una commistione tra funzioni di carattere strategico, capaci di rendere le nuove *communautés* i centri propulsori del «*développement concerté de l'agglomération*»¹⁷⁵, assieme a compiti di valenza meramente gestionale, come la viabilità locale.

Con la riforma del 1992 debutta un'ulteriore innovazione giuridico-amministrativa che caratterizza il riparto delle competenze tra livello comunale ed enti associativi. Infatti, 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 *communauté*. 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 stato riconosciuto dai comuni aderenti la sussistenza di un «*intérêt communautaire*»¹⁷⁶ al loro esercizio. Si tratta del germe di un'innovazione che arriverà a piena maturazione con la riforma del 1999: il riconoscimento di un *intérêt communautaire*, parzialmente autonomo rispetto agli interessi comunali, garantisce una forma di flessibilità e differenziazione nell'integrazione intercomunale. Sono le singole realtà, infatti, 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*.

Sulla base delle ricostruzioni dottrinali, tuttavia, è soprattutto con riguardo alla dimensione finanziaria della cooperazione intercomunale che si manifesta nella maniera più nitida l'avvento dell'intercomunalità di progetto¹⁷⁷. Ancora una volta, viene sviluppato quanto già abbozzato nei decenni precedenti: nonostante sia il *district urbain* che la *communauté urbaine* beneficiassero 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 a entrambe le nuove tipologie di *communautés* 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.

A partire dall'approvazione della *loi ATR*, gli enti intercomunali dotati a potestà impositiva rafforzata cominciano a venir definiti in dottrina con l'espressione *établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre* (EPCI-FP), una testimonianza dell'importanza di questa innovazione nell'evoluzione dell'intercomunalità, tanto da rappresentare la base per la delimitazione di un'autonoma categoria giuridica.

¹⁷³ *Aménagement de l'espace : schéma directeur, schéma de secteur, charte intercommunale de développement et d'aménagement, élaboration des programmes locaux de l'habitat visés à l'article L. 302-1 du code de la construction et de l'habitation, création et réalisation de zones d'aménagement concerté.*

¹⁷⁴ *Actions de développement économique, création et équipement des zones d'activité industrielle, tertiaire, artisanale, touristique, portuaire ou aéroportuaire.*

¹⁷⁵ *Code de communes*, art. L168-4, I.

¹⁷⁶ *Code de communes*, art. L168-4, I.

¹⁷⁷ Secondo il giudizio di Y. JEGOUZO, *Les communautés de communes et les communautés de villes*, cit.

Il rafforzamento dell'autonomia finanziaria degli enti intercomunali è un passaggio chiave per l'affermazione dell'intercomunalità di progetto: la devoluzione di un robusto potere di imposizione permette alle istituzioni intercomunali di raccogliere e di disporre, in parziale autonomia rispetto ai comuni aderenti, dei mezzi finanziari necessari per l'esercizio dell'azione amministrativa. Inoltre, l'introduzione della *taxe professionnelle à taux unique* rappresenta una proiezione sul piano finanziario della visione solidaristica della cooperazione intercomunale. Attraverso l'uniformazione dell'imposta, infatti, il legislatore intende bilanciare, quantomeno sul piano finanziario, le polarizzazioni che contraddistinguono le *agglomérations* urbane, frazionate in una pluralità di comuni ciascuno dei quali è contraddistinto da una base fiscale di consistenza differente¹⁷⁸. Questo si riflette sull'ambito di applicazione delle norme sulla *taxe professionnelle à taux unique*. Il nuovo regime è obbligatorio esclusivamente per le *communautés de villes*, mentre per le altre tipologie di cooperazione intercomunale, *communautés de communes*, *district* e *communautés urbaines*, ha valenza facoltativa. Ricorre, anche in questo caso, un elemento ricorrente del diritto dell'intercomunalità francese, ossia la specialità delle norme dettate per le aree urbane, che si connotano per un maggior tasso di integrazione tra i comuni.

La riforma del 1992 viene ricordata per un ulteriore aspetto: la *loi ATR* segna il ritorno dello Stato nel ruolo di promotore e pianificatore del processo di riordino territoriale. Si prevede, infatti, che in ciascun dipartimento debba essere costituita un'apposita commissione permanente, presieduta dal prefetto e formata dai rappresentanti delle collettività locali¹⁷⁹, incaricata di redigere lo *schéma départemental de coopération*. Questo atto era inteso a orientare l'assetto organizzativo che avrebbe dovuto assumere la cooperazione intercomunale su un dato territorio, attraverso la costituzione di nuovi enti associativi e/o la razionalizzazione degli EPCI esistenti.

Con tale disciplina, lo Stato intendeva promuovere una razionalizzazione delle strutture istituzionali intercomunali che, al momento dell'approvazione della riforma del 1992, componevano una mappa intercomunale si avvicinava al surrealismo¹⁸⁰. Come si è visto, si trattava di un problema antico: lo spazio lasciato all'autonomia comunale nel dar vita alle formule di cooperazione aveva portato i comuni ad aderire a un numero elevato di enti settoriali, provocando una stratificazione di circoscrizioni amministrative con perimetri tra loro disomogenei. Peraltro, il problema era stato esacerbato da una riforma recente, introdotta con la *loi* del 5 gennaio 1988, che aveva introdotto il cd. *syndacalisme à la carte*¹⁸¹, ossia la possibilità per un comune di aderire a un *syndicat* multifunzionale con riguardo a soltanto una delle funzioni conferite all'ente associativo. Si trattava, quindi, di una disposizione suscettibile di complicare non poco il quadro, poiché favoriva l'intersezione tra diverse forme associative sul medesimo territorio.

La risposta del legislatore rappresenta un tentativo di bilanciare l'esigenza di razionalizzazione con la tutela dell'autonomia comunale. Sebbene la commissione introdotta dalla *loi ATR* fosse formata quasi esclusivamente da rappresentanti eletti delle collettività territoriali, e il complesso procedimento di redazione dello schema prevedesse la concertazione tra la commissione e i

¹⁷⁸ Sebbene, come sottolinea J.-M. UHALDEBORDE, *Gestion, péréquation, coopération : les dimensions financières de la loi du 6 février 1992*, in *RFDA*, 1993, p. 223 ss., la riforma della finanza locale introdotta nel 1992 appaia «[p]lus animée par un souci d'efficacité de l'action locale que par une volonté de promotion de l'équité territoriale».

¹⁷⁹ Nel dettaglio, la disposizione prevedeva che la commissione fosse composta per il 60% da rappresentanti dei comuni (*maires, adjoints*, o consiglieri comunali), per il 20% da rappresentanti degli enti di cooperazione intercomunale, per il 15% da rappresentanti del consiglio dipartimentale, e per il restante 5% da rappresentanti del consiglio regionale.

¹⁸⁰ Così Y. JEGOUZO, *Les communautés de communes et les communautés de villes*, cit.

¹⁸¹ Sul punto si veda C. BRECHON-MOULENES, *La loi n° 88-13 du 5 janvier 1988 et la coopération intercommunale*, in *AJDA*, 1989, p. 270 ss.

comuni, lo *schéma départemental de coopération* non aveva carattere vincolante. Tanto con riguardo alle *communautés de communes*, tanto alle *communautés de villes*, era previsto che «[L]es communes en définissent librement le périmètre»¹⁸² alla luce delle proposte contenute nello schema.

Tuttavia, non deve essere sottovalutato il fatto che, fin dalla legge del 1959 sul *district urbain*, la disciplina sul procedimento istitutivo degli enti di cooperazione intercomunale non richiedeva l'unanimità degli enti associati, essendo sufficiente una maggioranza qualificata, e che peraltro la decisione in merito all'istituzione rientrava tra le competenze del prefetto. La medesima soluzione era stata replicata anche nella disciplina istitutiva delle nuove *communautés*: queste venivano costituite da un *arrêté* del prefetto, su richiesta di un'ampia maggioranza dei comuni interessati¹⁸³. Lo schema rilevava appunto per la definizione dell'insieme dei comuni interessati: pertanto se un comune fosse stato incluso in un perimetro proposto dallo schema dipartimentale, anche qualora fosse contrario all'adesione non avrebbe beneficiato di un diritto di veto qualora gli altri comuni si fossero espressi in senso favorevole all'associazione.

Infine, la legge dettava delle disposizioni specifiche per razionalizzare il groviglio di forme associative, mono- o plurifunzionali, basate sulla forma giuridica del *syndicat*. L'orientamento del legislatore era chiaro: i meccanismi di cooperazione di tipo sindacale dovevano confluire, quando possibile, all'interno delle *communautés*. A tale scopo si prevede che qualora la circoscrizione di un *syndicat*, o anche di un *district*, coincidesse esattamente con quella di una *communauté*, il primo veniva assorbito dalla seconda. Invece, qualora le circoscrizioni coincidessero soltanto parzialmente, la *communauté* si sostituiva ai comuni aderenti al *syndicat*, il quale diventava quindi una forma associativa ibrida, in quanto raggruppava sia enti di cooperazione sia comuni.

2.2.2 – La *loi Chevènement* del 12 luglio 1999: il consolidamento dell'intercomunalità di progetto

Negli anni successivi alla sua approvazione, la *loi ATR* del 1992 ha prodotto dei risultati modesti. Nonostante la riforma avesse innescato un movimento associativo che ha portato all'istituzione di un numero elevato di enti di cooperazione comunale dotati di autonomia fiscale, passati dai 466 del 1992 ai 1'678 del 1999, le zone d'ombra rimanevano numerose.

Il dato di maggior rilievo è legato alla *communauté de ville*, la forma più integrata di EPCI-FP destinata ai comuni facenti parte di una *agglomération* urbana. Al 1o gennaio 1999, si contavano soltanto cinque *communautés de ville*, che raggruppavano complessivamente 87 comuni e 356'580 abitanti. Lo scarso favore accordato dai comuni al più innovativo modello di ente di cooperazione non costituisce un fenomeno isolato, ma il sintomo più evidente di una tendenza complessiva. Non diversamente da quanto avvenuto in passato, i comuni erano restii ad aderire alle forme di cooperazione che richiedono comportano il tasso maggiore di cooperazione intercomunale. 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 diffondono rapidamente sul territorio francese e, nell'arco di sette anni, ne vengono

¹⁸² *Loi ATR*, artt. 69-70.

¹⁸³ La maggioranza è ricalcata su quanto già previsto, in passato, per *districts urbains* e *communautés urbaines*. È necessario ottenere il parere favorevole di almeno i due terzi dei consigli comunali dei comuni interessati, rappresentativi di più della metà della popolazione totale; oppure, il parere favorevole di almeno metà dei consigli comunali interessati, rappresentativi di almeno i due terzi della popolazione complessiva.

istituite ben 1'347. I differenti ordini di grandezza dimostrano come i comuni continuino a sottrarsi alle forme più integrate di associazionismo, con la conseguenza che, anche nelle aree urbane, è la *communauté de communes* a rappresentare il meccanismo più diffuso di cooperazione intercomunale nonostante, nelle intenzioni del legislatore, questo avrebbe dovuto trovare il suo campo di elezione nelle aree rurali, dove l'esigenza di integrazione è meno pressante.

Sotto un diverso aspetto, inoltre, la *loi ATR* non si è rivelata in grado di semplificare il rapporto tra cooperazione di progetto, tramite *communautés*, e cooperazione gestionale, tramite *syndicats*. Infatti, il numero dei *syndicats* era rimasto stabile a circa 16 mila unità, risultato deludente alla luce dell'introduzione di una disciplina destinata nello specifico a una loro razionalizzazione. Nonostante la riforma, risultava che ciascun ente comunale facesse contemporaneamente parte, in media, di circa quattro o cinque differenti forme associative¹⁸⁴.

Infine, una delle innovazioni principali della riforma del 1992, il riconoscimento di una piena autonomia impositiva ad alcune categorie di EPCI, era rimasta sostanzialmente sulla carta: l'imposizione della *taxe professionnelle à taux unique*, obbligatoria per le sole *communautés de villes*, era stata adottata in misura molto limitata dalle altre tipologie di enti (111 EPCI su un totale di 1'678).

Il soltanto parziale successo della riforma del 1992 fornisce al legislatore un incentivo per riprendere in mano la questione della cooperazione intercomunale con l'approvazione della *loi relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale* del 12 luglio 1999, detta *loi Chevènement*. Come si desume dal titolo della legge, sono diversi gli obiettivi che il legislatore intende perseguire¹⁸⁵.

In primo luogo, si intende perseguire il rafforzamento delle forme più avanzate di cooperazione intercomunale, ossia quelle fondate sulla messa in comune della *taxe professionnelle*, con riguardo particolare alle aree urbane. Quest'ultima esigenza continuava a imporsi nel dibattito istituzionale: rimaneva centrale la necessità di dotare le *agglomérations* urbane di specifiche istituzioni, capaci di programmare l'azione pubblica comunale in quei settori, dalla mobilità, all'ambiente, alle politiche abitative, che necessitano di una risposta unitaria su scala ultracomunale¹⁸⁶. Questa tendenza è chiara nella riforma del 1999, dove alla strutturazione della cooperazione intercomunale in ambito urbano sono dedicate numerose disposizioni.

Un secondo obiettivo fissato dal legislatore coincide con la perdurante necessità di mettere a sistema l'organizzazione intercomunale, attraverso la semplificazione e la razionalizzazione degli EPCI esistenti. Questo obiettivo viene perseguito attraverso la previsione di una disciplina giuridica comune alle varie forme di cooperazione intercomunale nonché con una riduzione delle stesse categorie di enti di cooperazione esistenti.

Infine, la *loi Chevènement* mira a rafforzare la legittimità democratica della cooperazione intercomunale. Al momento in cui il baricentro dell'azione amministrativa di prossimità comincia a spostarsi, in maniera rilevante, dai comuni agli enti di cooperazione, che sempre più si configurano quali soggetti istituzionali tendenzialmente autonomi rispetto agli enti municipali

¹⁸⁴ Come riporta N. DANTONEL-COR, *Le régime juridique de l'intercommunalité après l'adoption de la loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative à la simplification et au renforcement de la coopération intercommunale*, in *Recueil Dalloz*, 2000, p. 395 ss.

¹⁸⁵ Per un commento all'impianto complessivo della legge si veda M. DEGOFPE, *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.

¹⁸⁶ L'importanza dell'assetto istituzionale dell'amministrazione locale nelle aree urbane è uno dei temi affrontati dal rapporto sullo stato delle politiche urbane in Francia, dal titolo *Demain, la ville*, curato nel febbraio 1998 dal *maire* di Orléans Jean-Pierre Suer su richiesta del Governo. Il testo riconosce la centralità della questione, affermando che «[...] quelles que soient les méthodes mises en oeuvre, il est clair que l'organisation territoriale et administrative de la France doit être revue de manière à mieux prendre en compte le fait urbain» (proposta 5).

aderenti, si avverte l'esigenza di democratizzare l'operato degli EPCI, senza tuttavia giungere alla soluzione, percepita come radicale, di trasformare tali enti in *collectivités territoriales* a elezione diretta.

Si è detto che tra gli obiettivi perseguiti dalla *loi Chevènement* rientra la necessità di dotare le *agglomérations* urbane di un assetto istituzionale adeguato a governarne i peculiari interessi che distinguono 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 nettezza¹⁸⁷. Nella riforma del 1999, il rafforzamento dell'intercomunalità passa, in primo luogo, dalla previsione di una nuova categoria di EPCI, la *communauté d'agglomération*, e dal contestuale rilancio della *communauté urbaine*.

Sebbene la differenziazione basata sulla natura urbana del territorio fosse un elemento da tempo acquisito al diritto della cooperazione intercomunale, con la *loi Chevènement* debutta una più dettagliata graduazione delle forme associative. Da un lato, la *communauté urbaine* viene 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. Al momento dell'adozione della legge, nove aree integrano i requisiti richiesti per l'istituzione di una *communauté urbaine*, rendendo quindi questa struttura amministrativa riservata alle aree urbane maggiori di rilevanza europea¹⁸⁸.

Alla rivisitazione della *communauté urbaine* si affianca la previsione di una nuova categoria di EPCI, la *communautés d'agglomération*. Questa viene tratteggiata dalla legge come l'ente associativo intercomunale calibrato sulle aree urbane di taglia media: può venir costituito da un insieme di comuni che, nel complesso, conti almeno 50 mila abitanti e che includa, inoltre, un comune di almeno 15 mila abitanti oppure un comune capoluogo di dipartimento.

Entrambe le forme di cooperazione intercomunale destinate alle aree urbane sono oggetto di una disciplina intesa a rafforzarne, sul piano delle competenze amministrative, il ruolo ricoperto nel sistema amministrativo locale. La differenziazione tra le formule associative destinate alle aree urbane maggiori, alle aree urbane medie, e alle aree rurali si manifesta principalmente sul versante delle competenze amministrative. Se, infatti, da un punto di vista organizzativo le differenze tra le varie tipologie di EPCI-FP sono quasi del tutto assenti, la specificità delle aree urbane giustifica invece una differenziazione marcata del grado di integrazione intercomunale.

In questo scenario, è la *communauté urbaine* a vedersi riconosciuto il nucleo più importante di competenze amministrative. Queste delimitate facendo riferimento a sei blocchi di materie: sviluppo economico, sociale e culturale del territorio; governo del territorio; politiche abitative; *politique de la ville*; gestione dei servizi di interesse collettivo; protezione ambientale. A differenza di quanto previsto dalla *loi ATR*, nonché da quanto previsto dalla stessa *loi Chevènement* per le altre tipologie di *communautés*, la legge non prevede un elenco di competenze facoltative.

La differenziazione nel grado di integrazione intercomunale trova riscontro nell'elenco delle competenze obbligatorie delle *communautés d'agglomération* e delle *communautés de communes*. Per quanto

¹⁸⁷ Traccia un parallelo tra la riforma ordinamentale frutto dalla *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 renouveau de la notion juridique d'agglomération*, in *AJDA*, 2000, p. 197 ss.

¹⁸⁸ Tuttavia, la legge fa salve le *communautés urbaines* istituite in applicazione della disciplina previgente. Queste possono conservare di conservare il regime giuridico antecedente che, con riguardo alle competenze amministrative e alla disciplina finanziaria, disegnava un meccanismo di cooperazione meno integrato. Al contempo, a tali *communautés urbaines* era riconosciuto la facoltà di optare per il nuovo regime giuridico, ma soltanto qualora fosse rispettato il requisito demografico dei 500 mila abitanti, con la conseguenza che, alla maggior parte delle *communautés urbaines* istituite nel corso dei decenni precedenti, venne interdetta l'adesione al nuovo regime.

riguarda le prime, le competenze obbligatorie ricalcano per ampi tratti quanto previsto per le *communautés urbaines*, sebbene sia il numero di blocchi di materie (quattro in luogo di sei¹⁸⁹) e sia le competenze ricomprese in ciascun blocco¹⁹⁰, fanno sì che ai comuni sia consentito un minore trasferimento di competenze a livello intercomunale. Tuttavia, l'elenco è completato dalla necessità, per ciascuna *communauté d'agglomération*, di assumere l'esercizio di almeno tre competenze su un elenco di cinque indicate dalla legge¹⁹¹.

Nelle aree rurali, invece, il legislatore immagina una forma sensibilmente più blanda di integrazione intercomunale. Le *communautés de communes*, infatti, sono beneficiarie di soltanto due blocchi di competenze obbligatorie, relative ai settori dello sviluppo economico e del governo del territorio¹⁹².

Un ulteriore elemento di rafforzamento delle competenze delle intercomunalità urbane è dato dalla possibilità riconosciuta alle *communautés urbaines*¹⁹³ e alle *communautés d'agglomération*¹⁹⁴, ma non alle *communautés de communes*, di esercitare previa convenzione le competenze in materia di servizi sociali conferite di norma al *département*.

Inoltre, il rafforzamento del ruolo dell'intercomunalità nelle dinamiche del governo locale nelle aree urbane passa dalla rivisitazione della nozione di *intérêt communautaire*, che trova nella *loi Chevènement* la sua consacrazione. Già previsto dalla *loi ATR*, l'*intérêt communautaire* acquista una posizione centrale nella demarcazione delle competenze tra EPCI e comuni. Non diversamente dalla disciplina previgente, la dichiarazione dell'interesse comunitario costituisce il presupposto giuridico per la delimitazione dell'esatto contenuto delle funzioni amministrative riconosciute al livello intercomunale. Infatti, possono essere attribuiti all'ente associativo soltanto le attività, i beni e il personale che, per la loro rilevanza per l'insieme della popolazione complessivamente considerata, debbano essere imputati al livello intercomunale. In altri termini, l'*intérêt communautaire* costituisce il criterio di riparto delle competenze tra comuni ed EPCI, introducendo un ampio margine di flessibilità nell'esatta demarcazione del campo di intervento dei due livelli amministrativi. Così concepito, il processo di integrazione dell'azione comunale può essere calibrato in maniera differenziata sulle specificità delle singole aree.

¹⁸⁹ Tra le competenze obbligatorie delle *communautés d'agglomération* rientrano sviluppo economico, sociale e culturale del territorio; governo del territorio; politiche abitative; *politique de la ville*.

¹⁹⁰ CGCT, art. L5216-5, I.

¹⁹¹ CGCT, art. L5216-5, II.: «*La communauté d'agglomération doit en outre exercer au lieu et place des communes au moins trois compétences parmi les cinq suivantes : 1° Création ou aménagement et entretien de voirie d'intérêt communautaire ; création ou aménagement et gestion de parcs de stationnement d'intérêt communautaire ; Assainissement ; 3° Eau ; 4° En matière de protection et de mise en valeur de l'environnement et du cadre de vie : lutte contre la pollution de l'air, lutte contre les nuisances sonores, élimination et valorisation des déchets des ménages et déchets assimilés ou partie de cette compétence dans les conditions fixées par l'article L. 2224-13 ; 5° Construction, aménagement, entretien et gestion d'équipements culturels et sportifs d'intérêt communautaire.*».

¹⁹² CGCT, art. L5214-16, I.: «*La communauté de communes exerce de plein droit au lieu et place des communes membres, pour la conduite d'actions d'intérêt communautaire, des compétences relevant de chacun des deux groupes suivants : 1° Aménagement de l'espace ; 2° Actions de développement économique intéressant l'ensemble de la communauté. Quand la communauté de communes opte pour le régime fiscal défini à l'article 1609 nonies C du code général des impôts, l'aménagement, la gestion et l'entretien des zones d'activité industrielle, commerciale, tertiaire, artisanale, touristique, portuaire ou aéroportuaire d'intérêt communautaire sont inclus dans cette compétence.*» Con riguardo alle competenze facoltative, invece, l'alinea successivo della stessa disposizione prevede che: «*La communauté de communes doit par ailleurs exercer dans les mêmes conditions des compétences relevant d'au moins un des quatre groupes suivants : 1° Protection et mise en valeur de l'environnement, le cas échéant dans le cadre de schémas départementaux ; 2° Politique du logement et du cadre de vie ; 3° Création, aménagement et entretien de la voirie ; 4° Construction, entretien et fonctionnement d'équipements culturels et sportifs et d'équipements de l'enseignement préélémentaire et élémentaire.*».

¹⁹³ CGCT, art. L5215-20, III.

¹⁹⁴ CGCT, art. L5216-5, I.

L'importanza della determinazione dell'*intérêt communautaire* è cresciuta con la *loi Chevènement* per due motivi. In primo luogo, a esito della riscrittura degli elenchi di competenze degli EPCI da parte del legislatore la previa determinazione dell'interesse comunitario è ora prevista nella quasi totalità dei blocchi di materie. L'ampliamento della portata del meccanismo di riparto è completato dalla riallocazione dell'attribuzione a determinare l'*intérêt communautaire*: se nel regime precedente era una maggioranza qualificata dei consigli dei comuni associati a dover dichiarare l'interesse comunitario all'esercizio di una funzione amministrativa, a esito della riforma del 1999 questa attribuzione spetta al consiglio delle *communautés urbaines* e delle *communautés d'agglomération*, che si pronunciano a maggioranza qualificata dei due terzi dei componenti. La riallocazione di questa attribuzione diventa un elemento distintivo dell'intercomunalità urbana, in quanto la determinazione dell'*intérêt communautaire* non rientra tra i compiti del consiglio delle *communautés de communes* ma bensì tra quelli dei comuni associati, nonché un elemento che contribuisce a spostare il baricentro dell'azione amministrativa dal livello comunale alle sedi intercomunali, contribuendo all'autonomia dell'ente associativo rispetto agli enti associati che lo compongono.

Tuttavia, il grado di innovatività della norma si è rivelato, alla prova dei fatti, inferiore alle previsioni. Se, all'epoca, non era implausibile domandarsi se «*la notion d'intérêt communautaire ne va-t-elle pas embrasser une généralité de compétences ? Cette notion semble ouvrir la possibilité aux communautés urbaines et aux communautés d'agglomération de se saisir des questions qui se poseraient à leur niveau. Ne pourront-elles pas à l'avenir se porter naturellement au-devant des besoins de la population et du territoire communautaire ?*»¹⁹⁵ l'attribuzione agli EPCI della determinazione dell'*intérêt communautaire* non ha in alcun modo rappresentato il primo stadio di un riconoscimento della clausola generale di competenza¹⁹⁶. Il concetto di *intérêt communautaire* è rimasto infatti ben distinto dalla nozione di *intérêt local* sulla quale poggia la clausola di competenza generale del comune¹⁹⁷.

Infine, il terzo elemento che contribuisce al rafforzamento della cooperazione intercomunale nei *milieux* urbani è legato alla questione del finanziamento degli EPCI. Preso atto che l'introduzione della *taxe professionnelle à taux unique*, una delle innovazioni maggiori della *loi ATR*, aveva incontrato un netto rifiuto da parte dei comuni, il legislatore rende il riconoscimento di una piena autonomia impositiva agli EPCI un ingranaggio necessario della cooperazione intercomunale in ambito urbano. Pertanto, la legge prevede che le *communautés urbaines* e le *communautés d'agglomération* beneficino, per diretta previsione di legge, del regime fiscale unificato. Previsione non replicata, invece, per le *communautés de communes*, contraddistinte da una più limitata autonomia impositiva fondata su un prelievo addizionale sulle imposte dirette comunali.

Con riguardo alla razionalizzazione dell'intercomunalità, secondo pilastro della riforma del 1999, la *loi Chevènement* ha agito su più livelli. In primo luogo, la legge ha effettuato un'operazione di manutenzione normativa. Frutto della stratificazione di numerosi testi di legge, approvati a più

¹⁹⁵ Come si domanda H. GROUD, *L'intérêt communautaire au lendemain de la loi Chevènement*, in *AJDA*, 2000, p. 967 ss., il quale tuttavia offre una risposta negativa.

¹⁹⁶ Come chiarisce B. FAURE, *Droit des collectivités territoriales*, cit., p. 407: «*Elle ne peut être interprétée comme conférant un pouvoir général à l'établissement public territorial pour toute question se rapportant au territoire communautaire. [...] L'intérêt communautaire agit comme un critère réducteur dans la détermination des compétences de l'établissement, seules les activités ou les équipements désignés comme d'intérêt communautaire échappant à la compétence communale de principe. Les principes de répartition des compétences entre la collectivité territoriale et l'établissement public territorial ne sont donc pas susceptibles d'être bouleversés par la notion d'intérêt communautaire*».

¹⁹⁷ Afferma a tal proposito T. ROMBAUTS-CHABROL, *L'intérêt public local*, Paris, Dalloz, 2016, pp. 204 e 207: «*Contrairement à ce que la sémantique semble suggérer, l'intérêt communautaire n'est donc en rien un miroir de l'intérêt communal [...] Autrement dit, cet intérêt communautaire ne procède pas d'une logique représentative, n'est pas fondé sur une communauté humaine susceptible d'exprimer une volonté générale prise en charge par l'institution*».

riprese nel corso dei decenni, il diritto della cooperazione comunale si presentava unitario nelle sue coordinate fondamentali e nei suoi principi fondanti, ma risultava estremamente caotico nella disciplina di dettaglio. Per ciascuna categoria di EPCI-FP era previsto un corpo di regole che, spesso, si differenziava per alcuni dettagli di scarso peso. Per ovviare a tale criticità, la riforma del 1999 realizza una standardizzazione delle disposizioni che dettano le regole sull'organizzazione e sul funzionamento delle diverse tipologie di EPCI-FP. Si consolida, quindi, un diritto comune della cooperazione intercomunale, tronco normativo comune sul quale si innestano le regole speciali che connotano, in chiave differenziata, le varie tipologie di *communautés*.

Tuttavia, è con riguardo alla semplificazione delle strutture amministrative che la *loi Chevènement* ha marcato una discontinuità più profonda. Sotto questo aspetto, la semplificazione si concretizza innanzitutto nella riduzione delle categorie di enti di cooperazione a fiscalità autonoma: la legge abolisce, infatti, sia la *communauté de ville*, mai veramente diffusa sul territorio, sia il *district*, la più antica tipologia di ente di cooperazione dotato di autonomia finanziaria. Con la conseguenza che, a seguito dell'approvazione della legge, le *communautés de ville*, e i *districts* sono tenuti a trasformarsi rispettivamente in *communautés d'agglomération* e in *communautés de communes*. In questo scenario, la *communauté de communes* diventa la forma ordinaria di ente di EPCI-FP, l'unica per la cui istituzione non sono previste soglie demografiche.

Al rimaneggiamento delle categorie della cooperazione intercomunale fanno seguito una serie di disposizioni intese a razionalizzare la concreta organizzazione delle strutture associative. Viene, a tal fine, introdotto il divieto espresso per i comuni di adesione a più di un EPCI-FP alla volta. Inoltre, viene per la prima volta codificato il principio della continuità territoriale: la circoscrizione amministrativa degli EPCI-FP non può presentare al proprio interno delle enclavi, costituite da comuni non membri, o da exclavi non contigue rispetto alla parte restante del territorio. Sempre sul piano della geografia amministrativa interviene un'altra disposizione, intesa a promuovere la coerenza territoriale dell'amministrazione intercomunale al momento della trasformazione di un EPCI esistente in una *communauté d'agglomération* o in una *communauté urbaine*. Si prevede, infatti, che al fine di garantire la coerenza spaziale ed economica nonché la solidarietà fiscale e sociale, i comuni presenti nell'area possano essere inclusi in una costituenda *communauté d'agglomération* se ciò è ritenuto necessario per il consolidamento dell'area quale polo urbano o, nel secondo caso, che siano inclusi nel perimetro di una nuova *communauté urbaine* al fine di garantire lo sviluppo dell'area quale metropoli di rilevanza regionale. Il procedimento di mutamento della circoscrizione viene avviato su iniziativa del prefetto, al quale è attribuita la competenza a decidere sulla modifica territoriale. Quello che rileva maggiormente sul piano giuridico è che l'estensione del perimetro della circoscrizione amministrativa può avvenire anche qualora il o i comuni interessati non esprimano il proprio assenso alla modifica della circoscrizione amministrativa¹⁹⁸.

Infine, un terzo corpo di disposizioni contenute nella *loi Chevènement* è inteso a garantire una maggiore legittimazione democratica all'azione degli EPCI-FP. Infatti, nel momento in cui compiti, poteri e risorse si spostano, soprattutto nelle aree urbane, dai comuni al livello intercomunale, quest'ultimo è visto sempre più come affetto da un *deficit* democratico¹⁹⁹.

Una dimostrazione dell'importanza della questione emerge nel dibattito parlamentare che ha portato all'approvazione della legge. Infatti, l'*Assemblée nationale* ha approvato un emendamento, poi

¹⁹⁸ Sul punto si veda M. DEGOFTE, *Légalité de l'inclusion d'une commune dans une communauté d'agglomération contre son gré*, in *AJDA*, 2003, p. 2093 ss.

¹⁹⁹ M. DEGOFTE, *Commentaire de la loi n° 99-586 du 12 juillet 1999*, cit.

cassato nel passaggio al *Sénat*, inteso a introdurre un legame diretto tra gli elettori e l'amministrazione intercomunale. La riforma mirava a introdurre un collegamento tra l'elezione del consiglio municipale e la scelta dei delegati in seno alla *communauté* d'appartenenza: le liste elettorali avrebbero dovuto indicare quali, tra i candidati al consiglio comunale, se eletti avrebbe fatto parte anche del consiglio dell'EPCI-FP. Inoltre, la suddivisione tra le diverse componenti politiche comunali dei seggi spettanti al comune nell'ente associativo avrebbe dovuto riflettere la composizione del consiglio comunale.

Ritenuto eccessivamente ambizioso, il meccanismo elettorale del c.d. *fléchage*, non ha trovato spazio nella *loi Chevènement*, la quale conferma la competenza dei consigli comunali all'individuazione dei propri rappresentanti all'interno del consiglio degli EPCI-FP. Tuttavia, non mancano delle misure dettate al fine di accrescere la democraticità della cooperazione intercomunale. Questa tendenza è dimostrata dalla codificazione di un principio che, nel sistema previgente, si applicava soltanto ad alcune tipologie di EPCI-FP: i rappresentanti devono essere scelti, necessariamente, tra i membri del consiglio comunale, al fine di assicurare un rapporto, seppur indiretto, tra l'organo di governo intercomunale e l'elettorato.

Inoltre, sono previsti degli adempimenti che rispondono alla volontà di rafforzare la conoscibilità dell'operato degli enti intercomunali per il tramite dei rappresentanti comunali. Pertanto, viene richiesto al presidente dell'EPCI-FP di inviare ai *maires* dei comuni aderenti, entro il 30 settembre di ciascun anno, un rapporto sull'attività dell'ente intercomunale. Tale rapporto è poi discusso, in una seduta pubblica, dai consigli comunali. Infine, alla medesima logica risponde la norma che attribuisce ai consigli municipali il diritto di sottoporre ad audizione il presidente della *communauté*.

2.2.3 – La cooperazione intercomunale nell'Acte II de la décentralisation: la loi relative aux libertés et responsabilités locales del 13 agosto 2004

La *loi Chevènement* ha ricoperto un'importanza centrale nell'evoluzione dell'amministrazione locale francese, avendo contribuito alla definitiva affermazione dell'intercomunalità di progetto, nonché alla prima razionalizzazione del sistema di cooperazione. Questo dato emerge con particolare nitidezza dalla lettura delle evidenze statistiche: nel 2004, a cinque anni dall'approvazione della *loi Chevènement*, erano state istituite 162 *communautés d'agglomération*, affiancate da un numero di *communautés urbaines* in leggera crescita (14), la quasi totalità delle quali applicava il regime finanziario più avanzato, fondato sul riconoscimento diretto in capo all'EPCI della *taxe professionnelle*²⁰⁰.

Nonostante il tentativo del legislatore di adeguare l'ordinamento locale alle peculiari esigenze delle *agglomérations* urbane intervenendo non soltanto sulla disciplina ordinamentale ma anche sulla normativa di settore, in particolare nel settore del governo del territorio²⁰¹, la *loi Chevènement* del 1999 non aveva sciolto tutti i nodi. Rimaneva aperta la questione del *deficit* democratico della cooperazione intercomunale che, come emerge dal dibattito dell'epoca²⁰², portava un numero non

²⁰⁰ Fonte: DGCL, *Les collectivités locales en chiffres*, 2020

²⁰¹ Si veda a tal proposito G. MARCOU, *La réforme de l'intercommunalité : quelles perspectives pour les agglomérations urbaines?*, in *AJDA*, 2002, p. 305 ss.

²⁰² Dibattito ricostruito da S. CALS, *De la simplification des structures intercommunales : entre échecs et espoirs*, in *RFDA*, 2004, p. 31 ss.

trascurabile di commentatori a proporre l'elezione diretta degli organi deliberativi degli EPCI-FP, arrivando fino a prospettare la loro trasformazione in *collectivités territoriales*.

Tuttavia, come si vedrà di seguito, bisognerà attendere il 2010 per registrare l'approvazione di interventi normativi paragonabili, per ampiezza e profondità, alle riforme degli anni Novanta del XX secolo. Negli anni immediatamente successivi alla riforma del 1999 si assiste, piuttosto, a un'opera di levigatura delle storture più evidenti emerse nell'attuazione della *loi Chevènement*. In questo frangente storico il tema dell'adeguatezza dell'amministrazione comunale nelle *agglomérations* urbane passa temporaneamente in secondo piano: i primi anni del nuovo secolo sono infatti contrassegnati dall'*Acte II de la décentralisation*, che ha portato a una revisione della disciplina costituzionale in materia di ordinamento locale.

Come si è visto in apertura di questo capitolo, l'*Acte II* non ha comportato una revisione diretta della struttura del sistema locale: come già avvenuto con l'*Acte I* negli anni Ottanta, l'organizzazione dell'amministrazione locale, comprese le forme associative intercomunali, rimane inalterata. Tuttavia, alcune tra le innovazioni introdotte nel contesto dell'*Acte II de la décentralisation* si sono rivelate assai rilevanti, seppur indirettamente, nell'agevolare l'adeguamento dell'amministrazione territoriale alla questione urbana per il tramite della cooperazione intercomunale.

Ci si riferisce, nello specifico, alla nuova formulazione dell'art. 72 della Costituzione che, a seguito della novella, permette al Parlamento di istituire delle *collectivités à statut particulier*, enti territoriali a carattere derogatorio rispetto allo schema generale dell'ordinamento locale fondato su regioni, dipartimenti e comuni. Questa innovazione assume grande rilievo in quanto contribuisce a rendere maggiormente malleabile l'articolazione dei poteri della Repubblica, offrendo una copertura costituzionale alle tendenze differenziatrici già emerse nel passato, come dimostrano i regimi speciali riconosciuti alla regione Corsica, al comune di Parigi e, in misura minore, anche ai comuni di Marsiglia e Lione²⁰³. Questa norma si rivelerà centrale nel medio lungo periodo per l'approdo definitivo dell'intercomunalità urbana, fornendo la base giuridica per la creazione, nel 2014, della *métropole de Lyon*, collettività locale a statuto speciale erede dell'omonima *communauté urbaine* istituita nel 1966.

Anche con riguardo alla disciplina di attuazione della riforma costituzionale non si rinvencono norme che intervengono in misura rilevante sulla cooperazione tra comuni. I testi approvati²⁰⁴, infatti, non segnano una tappa fondamentale nello sviluppo della cooperazione intercomunale. Una parziale eccezione è rappresentata dalla successiva *loi relative aux libertés et responsabilités locales* del 13 agosto 2004²⁰⁵, un testo normativo che contiene numerose disposizioni dedicate alla cooperazione intercomunale. Sebbene la maggior parte di queste presentano un carattere tecnico e una portata circoscritta, alcune assumono un rilievo maggiore, rilevandosi anticipatrici di alcune tendenze che arriveranno a piena maturazione nelle riforme del decennio successivo²⁰⁶.

²⁰³ Afferma a tal proposito B. FLAMAND-LEVY, *Nouvelle décentralisation et forme unitaire de l'Etat*, in *RFDA*, 2004, p. 59 ss.: «Ce processus croissant de différenciation, au sein même de la France métropolitaine, et non plus limité outre-mer, influe sur l'organisation politique et non plus seulement administrative de l'Etat. La Constitution permet aujourd'hui d'aller plus loin dans la décentralisation, de telle sorte que la France pourrait, à l'avenir, se situer à mi-chemin entre l'Etat décentralisé et l'Etat régionalisé».

²⁰⁴ Ossia la *loi organique relative à l'expérimentation par les collectivités territoriales* e la *loi organique relative au référendum local*, entrambe del 1° agosto 2003, alle quali si aggiungono la *loi organique portant statut d'autonomie de la Polynésie française* del 27 febbraio 2004 e la *loi organique prise en application de l'article 72-2 de la Constitution relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales* del 29 luglio 2004.

²⁰⁵ La legge è commentata da M. VERPEAUX, *La loi du 13 août 2004 : le demi-succès de l'acte II de la décentralisation*, in *AJDA*, 2004, p. 1960 ss.

²⁰⁶ Come riassume N. PORTIER, *Loi du 13 août 2004 : un bilan en demi-teinte pour l'intercommunalité*, in *AJDA*, 2005, p. 140 ss.: «De manière générale, la loi du 13 août est ainsi apparue davantage comme un texte d'ajustement technique que comme la pierre

In primo luogo, viene resa più malleabile la struttura amministrativa intercomunale. Questo risultato viene raggiunto attraverso il riconoscimento della facoltà per un *syndicat de communes* di trasformarsi, in via diretta, in un EPCI-FP²⁰⁷, senza quindi la necessità di una previa dissoluzione e di una successiva ricostituzione dell'ente. Inoltre, secondo uno schema simile, si introduce per la prima volta la possibilità per gli EPCI-FP di concludere una fusione, rendendo anche in questo caso non necessario un previo passaggio di dissoluzione degli enti preesistenti²⁰⁸.

Un secondo fattore di sviluppo dell'intercomunalità è dato dalla possibilità di delegare al presidente di un EPCI-FP l'esercizio dei poteri di *police administrative*, in precedenza riservati ai *maires*, in alcuni settori specifici²⁰⁹. La delega avviene tramite atto del prefetto, sulla base di un accordo tra tutti i *maires* interessati. Nel caso delle *communautés urbaines* è prevista una procedura maggiormente favorevole al livello intercomunale: a essere richiesto in questo caso non è l'assenso dei singoli *maires* interessati, ma del consiglio della *communauté* che decide a maggioranza qualificata dei due terzi. Considerato tradizionalmente come un settore ad appannaggio esclusivo del *maire* e del prefetto, l'ordine pubblico rimane uno dei settori di attività comunale dove la tendenza al rafforzamento del livello intercomunale si è manifestata in misura minore. Per tale ragione, nonostante si tratti di una soluzione di compromesso tra le istanze comunali e la necessità dell'esercizio coordinato delle funzioni su una dimensione amministrativa più ampia, e sebbene non arrivi al punto di riconoscere al presidente dell'EPCI-FP un potere generale di *police administrative*, la riforma introdotta dalla *loi relative aux libertés et responsabilités locales* viene considerata un'innovazione di rilievo²¹⁰.

Infine, viene introdotta la facoltà per un EPCI-FP di richiedere, qualora sia previsto dallo statuto dell'ente, alla regione e al dipartimento di ricevere, tramite delega, alcune competenze amministrative²¹¹. Anche sotto questo aspetto, la norma costituisce un'innovazione di rilievo sul piano dei principi, seppur priva di immediati risvolti pratici. L'apertura all'esercizio da parte degli EPCI-FP di competenze ulteriori rispetto a quelle di derivazione comunale sarà uno degli elementi distintivi del rafforzamento dell'intercomunalità urbana nel successivo ciclo di riforme del decennio successivo.

2.3 – La definitiva affermazione dell'intercomunalità urbana: *métropoles* e *pôles métropolitains* nel contesto dell'*Acte III de la décentralisation* (2010-2015)

Lo slancio riformatore dell'*Acte II de la décentralisation* scemò in un breve lasso di tempo. Di fronte a un successo soltanto parziale delle innovazioni, in primo luogo costituzionali, apportate al sistema locale francese, da più parti viene prospettata la riapertura del cantiere della riforma

de fondation d'une nouvelle étape de l'intercommunalité. C'est de ce constat qu'a jailli la revendication de plusieurs associations d'élus locaux (ADCF, Association des maires des grandes villes de France) d'inscrire d'ores et déjà à l'agenda politique la préparation d'un " acte III de la décentralisation "». Sul punto concorda M. DEGOFFE, L'intercommunalité après la loi du 13 août 2004 relatif aux libertés et responsabilités locales, in AJDA, 2005, p. 133 ss.

²⁰⁷ CGCT, art. L5211-41-2.

²⁰⁸ CGCT, art. L5211-41-3.

²⁰⁹ CGCT, art. L5211-9-2.

²¹⁰ Come riconosce J.-F. JOYE, *Le nouveau pouvoir de police du président d'un établissement public de coopération intercommunale*, in AJDA, 2005, p. 21 ss.

²¹¹ CGCT, art L5210-4.

dell'amministrazione locale²¹². Questa prospettiva si materializza a pochi anni di distanza, quando su impulso del nuovo presidente della Repubblica, Nicolas Sarkozy, viene avviato un nuovo ciclo di riforme dell'ordinamento locale.

Il progetto di riforma si fonda su tutt'altre premesse rispetto all'idea che aveva animato l'*Acte II*. L'enfasi sulla garanzia costituzionale dell'autonomia locale, che lasciava presagire un ruolo centrale delle *collectivités territoriales* nel disegnare esse stesse l'evoluzione del processo di decentralizzazione, lascia spazio a un ritorno dello Stato quale «*grand architecte*» del sistema locale²¹³.

Passato sotto al nome di *Acte III de la décentralisation*, sebbene tale definizione rimane contestata in dottrina²¹⁴, tale ciclo di riforme si estende in un ampio periodo di tempo a cavallo tra la presidenza Sarkozy e la successiva presidenza Hollande ed è scandita da un nutrito numero di testi legislativi. Introdotto dapprima dalla pubblicazione nel 2009 del rapporto Balladur, l'avanzamento dell'*Acte III* è stato segnato dall'approvazione della *loi de réforme des collectivités territoriales* del 16 dicembre 2010; della *loi relative à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des conseillers communautaires, et modifiant le calendrier électoral* del 17 maggio 2013; della *loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles* del 27 gennaio 2014; della *loi relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral* del 16 gennaio 2015; e, infine, della *loi portant nouvelle organisation territoriale de la République* del 7 agosto 2015.

La differenza di maggior rilievo tra l'*Acte III* e i precedenti *Actes I* e *II* è data dall'oggetto della riforma: stavolta, infatti, il nucleo della riforma è rappresentato non tanto da una, pur presente, riallocazione delle competenze amministrative tra Stato centrale e collettività locali, quanto piuttosto da un ripensamento profondo dell'assetto organizzativo dell'amministrazione locale. In questo frangente storico si saldano due tendenze tra loro complementari²¹⁵. Per un verso, le riforme dell'*Acte III* rispondono all'esigenza di adeguare l'organizzazione dell'amministrazione locale affinché questa sia in grado, soprattutto nei territori urbani, di esercitare in maniera efficace le nuove competenze ottenute a esito del processo di decentralizzazione. Per un altro verso, emerge l'esigenza di ridurre della spesa pubblica locale, obiettivo che porta lo Stato a ridurre i trasferimenti finanziari in favore delle collettività locali, nonché a promuovere l'efficienza della macchina amministrativa locale per il tramite di politiche di razionalizzazione istituzionale e normativa. Complice la crisi economica e finanziaria iniziata nel 2008, il riassetto istituzionale che, in passato, aveva riguardato principalmente il livello comunale si estende, in questa fase storica, al complesso dell'amministrazione locale. Non soltanto i comuni e le loro forme associative, ma anche le regioni e i dipartimenti escono dalle riforme dell'*Acte III de la décentralisation* con una struttura istituzionale profondamente rinnovata.

L'impianto generale della riforma dell'amministrazione locale, comune tanto alla legge del 2010 approvata sotto la presidenza Sarkozy quanto alle leggi degli anni successivi promosse dal

²¹² Cfr. G. MARCOU, *Le bilan en demi-teinte de l'Acte II. Décentraliser plus ou décentraliser mieux ?*, in *RFDA*, 2008, p. 295 ss.

²¹³ Secondo l'espressione usata da J.-F. BRISSON, *La loi du 16 décembre 2010 portant réforme territoriale ou le droit des collectivités territoriales en miettes*, in *Droit Administratif*, 2011.

²¹⁴ Tuttavia, come ricorda J. VIGUIER, *La décentralisation : d'une manière d'être de l'état vers une manière d'être hors de l'état*, in J. CARLES, D. GUIGNARD, S. REGOURD (dir.), *La décentralisation. 30 ans après*, Toulouse, Presses de l'Université Toulouse 1 Capitole, 2013, pp. 29-57, anche le denominazioni di *Acte I* e di *Acte II* generalmente riconosciute, rispettivamente, alle riforme del periodo 1982-1983 e del 2003, erano state in origine contestate dalla dottrina.

²¹⁵ Secondo la ricostruzione di J.-B. AUBY, *L'impact de la crise sur le système territorial français*, in L. VANDELLI, G. GARDINI, C. TUBERTINI (a cura di), *Le autonomie territoriali: trasformazioni e innovazioni dopo la crisi*, Rimini, Maggioli, 2017, pp. 335-345.

presidente Hollande²¹⁶, poggia da un lato sul consolidamento del blocco comune-EPCI-FP, in particolare nelle aree urbane, e dall'altro sul rafforzamento della regione.

La ricalibrazione dell'amministrazione locale a favore di regioni ed EPCI-FP ha portato alla messa in discussione del ruolo e, talvolta dell'esistenza stessa, del livello dipartimentale di governo. Storicamente contraddistinto da una posizione incerta nel sistema locale francese²¹⁷, «*le département est le grand miraculé de la réforme territoriale*»²¹⁸. Prospettata dapprima dalla commissione Attali che, incaricata nel 2007 dal presidente Sarkozy di dettagliare delle misure per il rilancio economico del Paese, ha proposto di «*[f]aire disparaître en dix ans l'échelon départemental*»²¹⁹, l'abolizione del dipartimento è sembrata entrare a far parte, per un frangente, delle priorità dello stesso governo²²⁰, posizione successivamente ritrattata. Di fronte alle difficoltà derivanti dalla necessaria modifica della Costituzione²²¹, l'abolizione del livello dipartimentale ha lasciato spazio a misure meno traumatiche, seppur non prive di una dose abbondante di ingegneria istituzionale.

La soluzione individuata dalla *loi de réforme des collectivités territoriales* del 16 dicembre 2010 prevedeva una forma peculiare di integrazione organica tra *département* e *région*: i membri del *conseil général*, l'organo di governo del dipartimento, avrebbero fatto parte, allo stesso tempo, del consiglio regionale, assumendo la denominazione di *conseillers territoriaux*. Attraverso un unico voto, i cittadini avrebbero eletto i propri rappresentanti sia al livello regionale che dipartimentale.

Ispirato all'organizzazione istituzionale della Francia d'oltremare²²², l'introduzione del consigliere territoriale intendeva rispondere all'esigenza di semplificazione del *mille-feuille territorial* che, stante la difficoltà di intervenire direttamente sulla struttura istituzionale dipartimentale²²³, avrebbe dovuto essere realizzata attraverso un'integrazione organica tra i due livelli di governo. Nelle intenzioni del legislatore l'unificazione del personale politico avrebbe dovuto riflettersi sull'esercizio dell'azione amministrativa: nonostante le strutture amministrative di regioni e dipartimenti si mantenevano tra loro autonome, la riforma si poneva l'obiettivo di favorire l'instaurazione di una relazione meno conflittuale tra i due livelli di governo nell'esercizio delle competenze loro conferite che, in alcuni casi, finivano per intrecciarsi tra loro, condividendo i medesimi settori di intervento. Tuttavia, a fronte delle notevoli criticità di ordine giuridico e amministrativo suscitate dalla futura applicazione del regime del *conseiller territorial*²²⁴, che tuttavia

²¹⁶ Nel ricondurre a un disegno unitario gli interventi normativi stratificatisi a partire dal 2010, M. VERPEAUX, *La loi NOTRe dans son contexte*, in *RFDA*, 2016, p. 671 afferma che: «*Quelles qu'aient été les intentions de départ, la loi NOTRe n'est pas un acte isolé. Elle ferme provisoirement un cycle commencé il y a six ans et qui a, de manière profonde, modifié l'administration locale en France*».

²¹⁷ Come emerge dalla ricostruzione di J.-M. PONTIER, *La métamorphose d'une institution*, in *AJDA*, 2011, p. 1817 ss.

²¹⁸ M. LONG, *Le département après la loi NOTRe, un acte de décès non transformé*, in *AJDA*, 2015, p. 1912.

²¹⁹ COMMISSION POUR LA LIBERATION DE LA CROISSANCE FRANÇAISE, *Rapport*, 2007, décision 260.

²²⁰ La soppressione del dipartimento, in tanto che *collectivité territoriale*, entro il 2021 è una delle proposte avanzate, in un discorso davanti all'*Assemblée nationale* pronunciato nell'aprile 2014 dall'allora primo ministro Manuel Valls.

²²¹ Secondo l'opinione di N. FERREIRA, *Départements et métropoles : les départements ne veulent pas disparaître...*, in *AJCT*, 2019, p. 318 ss.

²²² G. CHAVRIER, *Les conseillers territoriaux : questions sur la constitutionnalité d'une création inspirée par la Nouvelle-Calédonie*, in *AJDA*, 2009, p. 2380 ss.

²²³ Afferma a tal proposito G. CHAVRIER, *Les relations entre les départements et les régions*, in *AJDA*, 2011, p. 1824 ss.: «*l'incapacité politique à supprimer les départements constitue le véritable point de départ de cette réforme*».

²²⁴ Criticità prontamente sottolineate dalla dottrina. *Ex multis*: B. FAURE, *Le regroupement départements-région*, in *AJDA*, 2011, p. 86 ss.

non hanno portato alla dichiarazione d'incompatibilità con le norme costituzionali²²⁵, questa viene abrogata sotto la presidenza Hollande prima ancora della sua entrata a regime²²⁶.

A seguito dell'abrogazione della riforma sull'integrazione organica tra *département* e *région*, l'attenzione del legislatore si è spostata su quest'ultimo livello di governo. L'irrobustimento delle competenze riconosciute al livello regionale si accompagna a un ridisegno generale delle circoscrizioni amministrative. Con la *loi relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral* del 16 gennaio 2015, infatti, le 22 regioni istituite nel 1972 sono sostituite da 13 nuovi enti, di taglia maggiore, frutto dell'aggregazione degli enti regionali preesistenti. Secondo quanto stabilito dalla legge²²⁷, a partire dal 1° gennaio 2016 la Francia è suddivisa nelle seguenti *régions*: *Grand Est*, *Nouvelle-Aquitaine*, *Auvergne-Rhône-Alpes*, *Bourgogne-Franche-Comté*, *Bretagne*, *Centre-Val de Loire*, *Île-de-France*, *Occitanie*, *Hauts-de-France*, *Normandie*, *Pays de la Loire*, *Provence-Alpes-Côte d'Azur*. A queste si somma la *Corse*, divenuta ormai una *collectivité à statut particulier*, frutto della fusione verticale tra la regione e i due dipartimenti in precedenza presenti nell'isola.

Il riordino istituzionale delle *collectivités territoriales* è accompagnato da un percorso di riallocazione delle competenze amministrative riconosciute ai diversi livelli di governo. Con riguardo a tale aspetto possono essere isolate due tendenze di fondo. Da un lato, il legislatore opera un rafforzamento delle competenze del livello regionale e delle intercomunalità. Emerge, anche con riguardo al dato funzionale, la volontà di rifondare il sistema locale sulle istituzioni ritenute maggiormente capaci di promuovere lo sviluppo economico dei territori.

Questo comporta una parziale riduzione dell'ambito d'azione dei dipartimenti, limitato ora principalmente ai servizi sociali, a favore delle regioni, che rafforzano quindi le proprie competenze soprattutto in materia di sviluppo economico²²⁸. Con riguardo al livello intercomunale, invece, si assiste allo sviluppo ulteriore del processo di consolidamento dell'azione amministrativa di prossimità a livello intercomunale. Nelle aree urbane maggiori, inoltre, queste tendenze assumono connotazioni differenti a causa della presenza delle *métropoles*, i nuovi EPCI-FP destinati alle aree a maggiore tasso di urbanizzazione. Come si vedrà, infatti, tali enti costituiscono dei centri di attrazione non soltanto delle competenze comunali, ma anche di quelle proprie a regione e, soprattutto, dipartimento.

Una seconda tendenza vede la volontà del legislatore di semplificare, anche dal punto di vista del riparto delle competenze amministrative, un sistema che viene visto come bizantino e foriero di inefficienze e sprechi. Il perseguimento di tale obiettivo conduce a un ripensamento di uno degli elementi essenziali che, storicamente, hanno definito dal punto di vista giuridico il concetto di *collectivité territoriale*. A esito delle riforme del periodo 2010-2015, infatti, sia il dipartimento che la regione mantengono sì lo *status* di collettività territoriali ma si vedono disconoscere la *clause de*

²²⁵ Il *Conseil constitutionnel*, con la decisione n° 2010-618-DC del 09 dicembre 2010, ha infatti giudicato conformi alla Costituzione le disposizioni che avevano introdotto la figura del consigliere territoriale. Secondo il *Conseil constitutionnel*, l'integrazione organica tra regioni e dipartimenti non costituisce una violazione del principio di *libre administration* delle collettività locali in quanto non costituisce né una forma di fusione tra i due livelli né, tantomeno, mette a repentaglio l'esistenza stessa degli enti. Inoltre, viene escluso che l'integrazione degli organi di governo ha attribuito alla regione un potere di tutela sul dipartimento, in violazione del testo costituzionale. Per un commento della pronuncia si rinvia a: M. VERPEAUX, *Les ambiguïtés entretenues du droit constitutionnel des collectivités territoriales*, in *AJDA*, 2011, p. 99 ss.

²²⁶ Da parte della *loi relative à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des conseillers communautaires, et modifiant le calendrier électoral* del 17 maggio 2013.

²²⁷ CGCT, art. L4111-1.

²²⁸ Il rafforzamento delle competenze regionali in materia di sviluppo economico è analizzato da P. IDOUX, *Les régions et le développement économique*, in *RFDA*, 2016, p. 467 ss.

*compétence générale*²²⁹. Abolita nel 2015 dalla *loi NOTRe* «*de manière plus que paradoxale et illustrant une manière assez chaotique de légiférer*»²³⁰ tale scelta rappresenta, nel disegno complessivo della riforma, il coronamento del processo di semplificazione dell'esercizio delle competenze a livello locale, che vedeva un passaggio fondamentale nella trasformazione delle regioni e dei dipartimenti in collettività territoriali specializzate. Per sciogliere gli intrecci di competenze tra differenti livelli di amministrazione locale, quindi, il legislatore riorienta il campo di intervento della regione verso lo sviluppo economico e territoriale e, seguendo il medesimo schema, assegna al dipartimento una competenza limitata ai servizi sociali.

Tuttavia, l'ampiezza del perimetro delle competenze loro attribuite dalla legge, unitamente al riconoscimento da parte della giurisprudenza di un ampio margine di apprezzamento nel loro esercizio, fa sì che per regione e dipartimento l'eliminazione della *clause de compétence générale* non costituisca un'innovazione di rilievo²³¹, rimanendo confinata quasi esclusivamente sul piano simbolico²³².

Gli interventi normativi riguardanti la regione e il dipartimento hanno fatto da sfondo, nel contesto dell'*Acte III de la décentralisation*, al definitivo consolidamento della cooperazione intercomunale, in particolare nelle *agglomérations* urbane maggiori. In questa fase arrivano a maturazione i tratti più innovativi dapprima emersi nel periodo 1959-1966 e poi sviluppati dalle riforme degli anni Novanta.

Con l'*Acte III* vengono portati a compimento numerosi punti del programma di riforma dell'amministrazione comunale delineati dal rapporto *Vivre ensemble* del 1976. Come si vedrà nei paragrafi che seguono, il legislatore prevede la generalizzazione dell'obbligo per i comuni di aderire a un EPCI-FP, allo stesso tempo oggetto di un vasto processo di razionalizzazione orientato alla creazione di enti associativi più robusti.

Allo stesso modo, ritorna in cima all'agenda riformatrice la questione urbana. In questa fase, infatti, si assiste alla previsione di un'ulteriore categoria di EPCI-FP, la *métropole*, specificatamente destinata alle aree urbane di taglia maggiore. Infine, si assiste per la prima, e finora ultima volta, alla creazione di una *collectivité territoriale à statut particulier* quale soluzione alla questione urbana. Se in

²²⁹ Il riconoscimento della *clause de compétence générale* trova riscontro, a livello di diritto positivo, nelle disposizioni che attribuiscono all'organo deliberativo di una collettività territoriale la cura degli interessi dell'ente (cfr. CGCT, art. L2121-29: «*Le conseil municipal règle par ses délibérations les affaires de la commune*»). Da tale disposizione si desume che «*la collectivité a le droit d'inventer ses propres activités et d'entreprendre dans tous les domaines de l'action publique dès lors qu'elle ne se heurte pas à un interdit légal*» B. FAURE, *Droit des collectivités territoriales*, cit., p. 625.

²³⁰ Così M. VERPEAUX, *Pavane pour une notion défunte. La clause de compétence générale*, in RFD, 2014, p. 457 ss. La *clause de compétence générale* è stata dapprima abolita da parte della riforma del 2010. La *loi RCT*, art. 73 afferma che il consiglio tanto della regione quanto del dipartimento cura, attraverso le sue deliberazioni, gli interessi dell'ente limitatamente ai «*domaines de compétences que la loi lui attribue*». L'abolizione è tuttavia mitigata dal riconoscimento, in capo sia al consiglio della regione che del dipartimento, della possibilità «*par délibération spécialement motivée, se saisir de tout objet d'intérêt départemental [o regionale] pour lequel la loi n'a donné compétence à aucune autre personne publique*». In seguito, la *loi MAPTAM* del 2014 dedica il suo primo capitolo al «*rétablissement de la clause de compétence générale*», ripristinando il dato normativo previgente alla novella introdotta dalla *loi RCT*, art. 73. Tuttavia, a breve distanza di tempo, la *loi NOTRe* del 2015 limita, nuovamente, l'attribuzione dei consigli di regione e dipartimento all'interno delle competenze conferite dalla legge.

²³¹ Infatti, secondo B. FAURE, *Droit des collectivités territoriales*, cit., p. 642: «*La théorie des compétences implicites pourra jouer comme un principe de compensation dans le cas des départements et des régions. Leur compétence générale abrogée en 2015, ces collectivités seront susceptibles de détenir, au titre de cette théorie, un pouvoir d'initiative pour combler le vide juridique né de cette abrogation. Il conviendra que ces initiatives se fondent sur leurs compétences expresses qui seront lues par le juge administratif comme incluant tacitement de telles initiatives. Alors le pouvoir de ces deux collectivités reposera moins sur tel ou tel texte explicite que sur leur possibilité d'agir dans l'intérêt globalement considéré de leur mission déduite du texte*».

²³² Opinione espressa da S. DYENS, T. MAUREL, *Compétences des collectivités territoriales : articulation et organisation*, in *Encyclopédie des collectivités locales*, folio n. 4260, 2017, § 115-153.

generale le leggi del periodo 2010-2015 continuano a promuovere una forma di graduale integrazione tra comuni all'interno delle aree urbane per il tramite degli EPCI-FP, limitatamente all'area di Lione viene prevista la trasformazione della *communauté urbaine de Lyon*, l'ente associativo intercomunale istituito dalla legge nel 1966, in un nuovo ente territoriale di pieno diritto, che pur prendendo anch'esso la denominazione di *métropole*, si distanzia dalle altre *métropoles* aventi la forma giuridica di EPCI-FP per l'elezione a suffragio universale degli organi e per la piena integrazione con l'amministrazione dipartimentale.

2.3.1 – La loi réforme des collectivités territoriales del 16 dicembre 2010 (loi RCT)

Nel 2007, l'elezione di Nicolas Sarkozy alla presidenza francese ha portato alla riapertura del cantiere delle riforme locali che, qualche anno più tardi, culminerà con l'approvazione della *loi réforme des collectivités territoriales (loi RCT)* del 16 dicembre 2010.

L'approvazione della legge venne preceduta dal lavoro di alcune commissioni di studio, alle quali il Governo affidò il compito di tratteggiare un'ipotesi di riforma dell'ordinamento locale. Anticipato dai lavori della commissione Attali che, nel 2007, nel delineare le misure necessarie al rilancio della crescita economica aveva dedicato un intero capitolo alle collettività locali²³³, è il rapporto curato dalla commissione presieduta dall'ex primo ministro Édouard Balladur ad aver rappresentato un punto di riferimento importante per la successiva riforma dell'ordinamento locale. Pubblicato nel febbraio 2009 con il titolo «*Il est temps de décider*», il rapporto Balladur contiene venti proposte che tratteggiano una revisione profonda dell'amministrazione territoriale francese²³⁴. Nel disegno riformatore immaginato dalla commissione, il tema dell'assetto istituzionale dell'amministrazione locale nelle aree urbane conquista una posizione centrale. A tal proposito, il rapporto Balladur si pone l'ambizioso obiettivo di contribuire alla creazione de «*la commune du XXIème siècle*»²³⁵, ossia un ente finalmente riallineato rispetto alla geografia dei territori che decenni di sviluppo sociale ed economico aveva reso la struttura amministrativa dei comuni quasi del tutto obsoleta.

La riforma dell'ordinamento locale nelle aree urbane avrebbe dovuto seguire due piste parallele. In primo luogo, la commissione immagina un percorso riformatore che, restando nel solco delle riforme dei decenni precedenti, avrebbe dovuto potuto portare a un'agevole e immediata applicazione. Pertanto, per la commissione la correzione delle più evidenti storture proprie dell'azione locale nei *milieux* urbani passa, in primo luogo, per un ulteriore rafforzamento della cooperazione intercomunale. A tal fine, si prospettano delle misure in linea con gli obiettivi già fissati dalle grandi riforme dell'intercomunalità degli anni Novanta: dal completamento della mappa intercomunale²³⁶, da realizzarsi mediante l'ingresso di tutti i comuni francesi in un EPCI-FP; a una ridefinizione delle circoscrizioni amministrative degli EPCI-FP allo scopo di rialinearli alla reale geografia dei territori²³⁷; alla razionalizzazione dell'intreccio tra EPCI-FP e intercomunalità tecnica

²³³ COMMISSION POUR LA LIBERATION DE LA CROISSANCE FRANÇAISE, *Rapport*, cit., *partie III, chapitre 3*, dal titolo «*Clarifier la décentralisation pour en accroître l'efficacité*».

²³⁴ 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.; B. FAURE, *Le rapport du comité Balladur sur la réforme des collectivités territoriales : bonnes raisons, fausses solutions ?*, in *AJDA*, 2009, p. 859 ss.; J.-B. AUBY, *Balladur II*, in *Droit administratif*, 2009.

²³⁵ COMITE POUR LA REFORME DES COLLECTIVITES LOCALES, *Il est temps de décider*, p. 14.

²³⁶ COMITE POUR LA REFORME DES COLLECTIVITES LOCALES, *Il est temps de décider*, cit., prop. 4.

²³⁷ *Ibidem*, prop. 4.

fondata sui *syndicats* mono o plurifunzionali²³⁸. Nessuna di tali misure presentava un carattere davvero innovativo, rappresentando piuttosto il possibile completamento di un percorso già tracciato.

Di diverso tenore è, invece, il correttivo proposto dal rapporto Balladur per un'altra criticità, da tempo segnalata, della cooperazione intercomunale. Per affrontare quello che viene percepito come il *deficit* democratico degli EPCI-FP si propone²³⁹, infatti, di estendere agli organi collegiali delle *communautés* il sistema elettorale del *fléchage*, già sperimentato a livello comunale a Parigi, Marsiglia e Lione per l'elezione congiunta del consiglio municipale e dei consigli degli *arrondissements*. Ciò avrebbe comportato che, nell'ambito delle elezioni comunali, agli elettori sarebbe stato demandato il compito di scegliere chi, tra i candidati al consiglio municipale, avrebbe rappresentato il comune all'interno del consiglio della *communauté*.

A questo primo pacchetto di misure, da intendersi di pronta e immediata applicazione, la commissione Balladur affianca un ulteriore scenario di riforma, la cui attuazione è ritenuta necessaria per chiudere, in maniera decisiva, la questione urbana. Viene prospettata una vera e propria 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 configurati da un punto di vista giuridico quali enti pubblici a carattere ordinario, contraddistinti da un fascio di competenze limitato.

Se la commissione immagina che la trasformazione degli EPCI-FP in collettività locali debba configurarsi come l'esito di un percorso graduale e, soprattutto, volontario²⁴⁰, allo stesso tempo viene avanzata l'idea che nelle grandi aree urbane di rilevanza internazionale questo processo debba essere accelerato e, a tal fine, propone l'intervento unilaterale dello Stato. Entro cinque anni, raccomanda la commissione Balladur, il Parlamento dovrebbe istituire undici *métropoles* tramite legge²⁴¹.

La *loi réforme des collectivités territoriales* del 16 dicembre 2010 ha accolto soltanto in misura parziale le raccomandazioni della commissione Balladur. Sono soprattutto le disposizioni dedicate alle aree urbane a marcare la distanza maggiore tra lo schema proposto e la sua traduzione sul piano legislativo. Sebbene la *loi RCT* introduca nel sistema locale francese un nuovo soggetto istituzionale, la *métropole*, 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 incerta²⁴².

Questo giudizio è motivato in primo luogo dal fatto che la *loi RCT* abbia configurato la *métropole* nella forma di EPCI-FP e non di collettività territoriale. L'introduzione della *métropole*, quindi, va

²³⁸ *Ibidem*, prop. 5.

²³⁹ *Ibidem*, prop. 7.

²⁴⁰ *Ibidem*, prop. 9.

²⁴¹ *Ibidem*, prop. 8. Gli enti dovrebbero essere costituiti nei territori di Lyon, Lille, Marseille, Bordeaux, Toulouse, Nantes, Nice, Strasbourg, Rouen, Toulon e Rennes.

²⁴² 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. Sottolinea, inoltre, G. MARCOU, *Les métropoles ont-elles une chance ?*, in *JCP Adm*, 2010, p. 2246, «*la nouvelle institution ne sera pas une collectivité territoriale et ressemblera à une super communauté urbaine, dont il n'est pas sûr qu'elle convainque les élus concernés de s'engager dans la voie d'une transformation statutaire qui ne sera ni sans aléas ni sans difficultés*».

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. «*La métropole*» recita la legge «*est un établissement public de coopération intercommunale regroupant plusieurs communes d'un seul tenant et sans enclave et qui s'associent au sein d'un espace de solidarité pour élaborer et conduire ensemble un projet d'aménagement et de développement économique, écologique, éducatif, culturel et social de leur territoire afin d'en améliorer la compétitivité et la cohésion*»²⁴³.

Da un'ulteriore prospettiva, la *métropole*-EPCI-FP tratteggiata dalla riforma del 2010 presenta pochi elementi innovativi rispetto alle già consolidate forme di cooperazione intercomunale urbana, come le *communautés urbaines* e le *communautés d'agglomération*. Sotto questo aspetto, il giudizio della dottrina è negativo: la *métropole* viene vista, infatti, come una «*super communauté urbaine*», incapace di portare con sé degli elementi di reale innovazione²⁴⁴. Salvo eccezioni di rilevanza limitata, le regole che disciplinano l'organizzazione e il funzionamento della *métropole* sono per larghi tratti sovrapponibili a quanto previsto per gli altri EPCI-FP.

Questo dato trova conferma fin dai requisiti fissati per la costituzione della nuova tipologia di ente di cooperazione. La *métropole* deve essere formata da un insieme di comuni dove risiede una popolazione di almeno 500 mila persone, una soglia che si discosta di poco a quella prevista per le *communautés urbaines* (450 mila abitanti), soglia peraltro ridotta proprio dalla *loi RCT* al fine di evitare una perfetta coincidenza tra le due categorie. Ma anche con riguardo all'assetto organizzativo, non si riscontra alcuna differenza degna di nota rispetto alla disciplina generale²⁴⁵.

Il quadro muta parzialmente se si considera il dato funzionale. Sotto questo aspetto, infatti, la disciplina della *métropole* non costituisce una pedissequa duplicazione del regime giuridico della *communauté urbaine*, seppur rimanendo largamente ispirato a quest'ultimo. La dotazione funzionale riconosciuta alla *métropole* rappresenta l'esempio fino a quel momento più avanzato di consolidamento dell'azione locale su scala urbana.

Non diversamente dalle altre tipologie di EPCI-FP, la *métropole* si vede attribuire dalla legge un fascio di competenze amministrative che l'ente intercomunale esercita in luogo dei comuni associati. La lista delle competenze obbligatorie della *métropole* riprende quasi ampiamente quella prevista per la *communauté urbaine*: in entrambi i casi, infatti, le competenze sono ordinate in sei blocchi di materie. Tuttavia, si riscontra una differenza sostanziale nel diverso spazio riconosciuto al meccanismo dell'*intérêt communautaire* o, nel caso della *métropole*, dell'*intérêt métropolitain*. In quest'ultima ipotesi, infatti, scompaiono quasi del tutto i riferimenti, ampiamente presenti nella disciplina della *communauté urbaine*, alla necessità di una previa deliberazione del carattere metropolitano di una competenza come condizione necessaria per il suo esercizio a livello intercomunale²⁴⁶. 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.

²⁴³ CGCT, art. L5217-1.

²⁴⁴ Secondo l'opinione di E. DESCHAMPS, *Métropole et pôle métropolitain dans la loi du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales*, in *AJDA*, 2011, p. 1128 ss. Ma il giudizio è generalmente condiviso dai commentatori, cfr. S. BRACONNIER, *Le fantôme de la métropole*, in *AJDA*, 2011, p. 65 ss.

²⁴⁵ Come riassume M. HOUSER, *La métropole : analyse du régime juridique et financier*, in *AJCT*, 2011, p. 67 ss.: «*Une fois la métropole créée, son fonctionnement s'avère identique à celui de la communauté urbaine*».

²⁴⁶ 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*.

Pertanto, l'espunzione dei riferimenti all'*intérêt métropolitain* equivale a un rafforzamento delle competenze della *métropole* rispetto alle altre tipologie di EPCI-FP urbani²⁴⁷.

La specificità della *métropole* emerge, sempre sul piano funzionale, con riguardo al riconoscimento di competenze dipartimentali e regionali. A ben guardare, non si tratta di una novità assoluta, quanto piuttosto di uno sviluppo di una tendenza già presente nella disciplina dell'intercomunalità, dato che già in precedenza la legge riconosceva alle *communautés urbaines* la facoltà di esercitare delle competenze amministrative a esito di un accordo con la collettività territoriale di livello superiore. Con la riforma del 2010 si compie un passo ulteriore: alle *métropoles* vengono conferite direttamente dalla legge alcune funzioni di competenza di dipartimenti e regioni²⁴⁸.

La *métropole* non è l'unico ente di cooperazione intercomunale che debutta nel panorama francese a seguito della riforma del 2010. La *loi RCT*, infatti, prevede il *pôle métropolitain*, EPCI 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 contigui²⁴⁹, con la riforma del 2010 tale fenomeno viene inquadrato all'interno della cooperazione intercomunale.

Il *pôle métropolitain* assume la forma giuridica del *syndicat de communes*, nella variante di *syndicat mixte fermé*, una forma di ente associativo che ammette l'adesione, oltre che dei comuni, anche degli EPCI-FP. Nelle intenzioni del legislatore il *pôle métropolitain* assume il compito di strutturare la cooperazione non tanto tra comuni, come le varie tipologie di *communautés*, 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*»²⁵⁰.

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 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 abitanti²⁵¹.

²⁴⁷ Concorda su tale giudizio V. DONIER, *Les clairs-obscur de la nouvelle répartition des compétences*, in *AJDA*, 2011, p. 92 ss. «*Sur ce dernier point, les compétences de la métropole semblent être étendues par rapport à celles exercées par les communautés urbaines dans la mesure où la référence à l'intérêt métropolitain n'apparaît pas*».

²⁴⁸ CGCT, art. L5217-4, II (competenze dipartimentali) e CGCT, art. L5217-4, III (competenze regionali).

²⁴⁹ 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*, 27-28, 1997, pp. 25-40.

²⁵⁰ CGCT, art. L5731-1.

²⁵¹ CGCT, art. L5731-2. La medesima disposizione fissa una regola peculiare per i *pôles* confinanti con uno Stato estero: in questo caso è richiesta la presenza di un EPCI-FP con popolazione superiore a 50 mila abitanti ma, al contempo, il territorio del *pôle* deve essere contiguo e senza enclavi. Questa disposizione è stata prevista per adattarsi alla morfologia urbana dell'area di *Genève*, dove il polo principale è situato in uno Stato estero (Svizzera) mentre una buona parte dell'area urbana, formata da centri di medio-piccola dimensione, si estende nel territorio francese. Cfr. E. BLANC, F. KELLER, T. SANCHEZ SCHMID, *Mission parlementaire sur la politique transfrontalière*, giugno 2010, pp. 55-56.

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 concreta²⁵². 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.

La rivisitazione delle strutture intercomunali nelle aree urbane maggiori è accompagnata, nel testo della *loi RCT*, da ulteriori misure volte a rafforzare, nel complesso, il meccanismo di cooperazione. All'interno di un catalogo ampio e variegato, alcune disposizioni si distinguono per la loro capacità di promuovere un cambio di passo rispetto al passato²⁵³.

Un contributo all'evoluzione è dato dal superamento della tradizionale modalità di individuazione degli organi di governo degli EPCI-FP, basata sulla designazione da parte dei consigli dei comuni associati. La crescita progressiva delle competenze esercitate a livello intercomunale, poneva il tema della legittimità democratica del sistema. Poiché il confluire di crescenti risorse, competenze e poteri dai comuni agli EPCI-FP, soprattutto alla luce dell'acquisizione di una piena autonomia impositiva, aveva trasformato quest'ultimi da strutture tecniche al servizio dei comuni a istituzioni centrali nell'elaborazione e nell'implementazione delle politiche di sviluppo locale, il meccanismo elettivo di tipo indiretto era considerato problematico. Nel dibattito scientifico e politico restava aperta, infatti, la questione del *deficit* democratico dell'intercomunaltà²⁵⁴.

²⁵² Cfr. J.-C. DOUENCE, *Les métropoles*, cit., p. 258.

²⁵³ Per una panoramica delle disposizioni dedicate dalla *loi RCT* alla cooperazione intercomunale si veda N. PORTIER, *La coopération intercommunale dans la réforme des collectivités*, in *AJDA*, 2011, p. 80 ss.

²⁵⁴ Per una ricostruzione del dibattito su modalità e forme di legittimazione democratica dell'intercomunaltà si rinvia a N. WOLFF, *L'élection au suffrage universel direct des représentants des EPCI. Les paradoxes de la légitimité*, in *AJDA*, 2011, p. 1120.

La *loi RCT* affronta questa criticità riformando il meccanismo di individuazione dei componenti dell'organo deliberativo degli EPCI-FP. Il sistema precedente, fondato sulla nomina da parte dei consigli comunali, lascia spazio a un meccanismo elettorale che coinvolge direttamente i cittadini. A seguito della riforma, 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*»²⁵⁵.

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 Marsiglia²⁵⁶. Il sistema del *fléchage* si fonda sulla contestuale elezione dei due organi: gli elettori sono chiamati ad 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.

La riforma del 2010 interviene anche sulla ripartizione dei seggi tra i comuni. La finalità perseguita dal legislatore è quella di garantire una rappresentanza equilibrata alle diverse tipologie di comuni associati. In particolare negli EPCI-FP urbani, infatti, la presenza di comuni contraddistinti da taglie demografiche fortemente disomogenee richiedeva al legislatore di trovare un punto di equilibrio tra interessi spesso confliggenti²⁵⁷. 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 polo dell'area urbana, quanto alle comunità di ridotte dimensioni che vi gravitano attorno.

Infine, l'ultimo campo di intervento della *loi RCT* con riguardo all'intercomunalità riguarda l'assetto organizzativo. Nel decennio precedente molto era cambiato: la *loi ATR* del 1992, ma soprattutto la *loi Chevènement* del 1999, avevano innescato un processo di diffusione delle forme di cooperazione intercomunale che aveva portato a dei risultati senza precedenti. Di questa evoluzione si trova riscontro nelle evidenze statistiche²⁵⁸.

	1993	2010	Incremento
Numero totale di EPCI-FP	466	2'611	560%
Numero totale di comuni associati	5'071	34'774	686%
Popolazione residente nei comuni associati	16,1 milioni	57,9 milioni	360%

Come emerge dai dati, la quasi totalità dei comuni (94,8%) e della popolazione (89,1%) francesi erano nel 2010 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, «*[q]uant à la très grande majorité des*

²⁵⁵ *Loi RCT*, art. 8.

²⁵⁶ Sul punto vedi cap. 2, § 4.

²⁵⁷ Afferma a tal proposito N. WOLFF, *L'élection au suffrage universel direct des représentants des EPCI*, cit., che i dibattiti sorti attorno a questo punto della *loi RCT* «*traduisent bien la complexité des enjeux, à savoir, garantir les intérêts des petites communes, éviter que les villes-centres des communautés de communes et d'agglomérations soient sous-représentées, prévenir les risques de conflits dans les conseils qui pourraient résulter d'une attribution de la majorité des sièges au parti d'opposition et préjudicier ainsi au bon fonctionnement des EPCI*».

²⁵⁸ Fonti: DGCL, *Bilan statistique des EPCI à fiscalité propre au 1^{er} janvier 2010*, marzo 2010; ID., *Les collectivités locales en chiffres*, 2010.

*communautés urbaines ou d'agglomération, elle fédère l'ensemble des communes de leur agglomération « physique », à savoir l'unité urbaine au sens de l'INSEE, voire très au-delà, ce qui est un acquis sans précédents*²⁵⁹.

È quindi partendo da un contesto favorevole che la *loi RCT* introduce l'obbligo generalizzato di adesione a un EPCI-FP, rafforzando il carattere unilaterale della cooperazione intercomunale. L'introduzione dell'obbligo di adesione non è, a ben vedere, del tutto estraneo alla storia recente della cooperazione comunale. Seguendo un movimento oscillatorio, infatti, a frangenti storici in cui veniva maggiormente tutelata l'autonomia dei comuni, ne seguivano altri in cui le spinte al raggruppamento si facevano più marcate, come al momento dall'istituzione obbligatoria di quattro *communautés urbaines* nel 1966. Ma l'intero diritto della cooperazione intercomunale può essere letto come un continuo tentativo di raggiungere una ricomposizione degli opposti interessi alla garanzia dell'autonomia comunale e alla razionalizzazione amministrativa di tale livello di amministrazione.

Se l'integrazione obbligatoria all'interno di un EPCI-FP non ha comportato, per la maggioranza dei comuni e dei cittadini già inseriti in una forma associativa, degli effetti concreti, di tutt'altro tenore sono le disposizioni volte a razionalizzare la concreta organizzazione del livello intercomunale. La *loi RCT* interviene in maniera decisa sulla geografia amministrativa dell'intercomunalità, da tempo considerata uno dei principali punti deboli del sistema.

L'attuazione delle riforme degli anni Novanta non aveva portato a risultati rilevanti sul punto. Nonostante sia la *loi ATR* del 1992 che la *loi Chevènement* del 1999 avessero previsto strumenti atti a permettere allo Stato di guidare lo sviluppo della cooperazione intercomunale, favorendo una costruzione ragionata dell'assetto amministrativo, i risultati erano stati alla prova dei fatti insoddisfacenti. Come aveva riassunto la *Cour des comptes* fin dal 2005 in un rapporto che ha avuto un'eco rilevante nel dibattito istituzionale: «*Au total, la rapide montée en puissance des intercommunalités, liée notamment à la perspective d'octroi de dotations bonifiées, semble avoir placé devant le fait accompli de nombreux préfets, qui n'ont pas pu – ou pas voulu – faire jouer leur pouvoir d'initiative et ont hésité à utiliser leur capacité de blocage. Dans la phase de démarrage des dispositions de la loi de juillet 1999, le pouvoir d'initiative a été très majoritairement assumé en pratique par les élus, l'État se bornant à corriger les situations les plus caricaturales, sans pouvoir empêcher la constitution d'intercommunalités « d'opposition » (contre la ville centre, contre les villes pauvres, contre les villes de couleur politique différente), dépourvues de taille critique ou de réelle capacité de développements*»²⁶⁰.

La diffusione degli EPCI-FP si era realizzata a spese della razionalità del sistema. Il rapporto della *Cour des comptes* mise in luce come vi fossero casi di EPCI il cui territorio era frazionato in tre parti non contigue²⁶¹ o, più in generale, di *communautés des communes* che raggruppavano un numero di residenti molto esiguo²⁶². Ma le criticità non erano limitate alle aree rurali. Nelle aree urbane, infatti, si constatava il perdurare dello 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 presentarsi 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 urbana²⁶³, mentre molte tra

²⁵⁹ E. DURU, *État des lieux de la coopération intercommunale, quinze ans après la loi ATR*, in *AJDA*, 2007, p. 1852 ss.

²⁶⁰ COUR DES COMPTES, *L'intercommunalité en France*, 2005, pp. 40-41.

²⁶¹ COUR DES COMPTES, *L'intercommunalité en France*, cit., pp. 65-66.

²⁶² *Ibidem*, pp. 82-84.

²⁶³ *Ibidem*, p. 71.

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 accademico²⁶⁴, offre una risposta la *loi RCT*. Questa consiste in una codificazione di alcuni principi, in precedenza fissati da una fonte giuridica di rango non primario²⁶⁵, intesi a guidare il processo di revisione della mappa intercomunale²⁶⁶. Processo di revisione che, come si vedrà, viene reso obbligatorio dalla stessa riforma.

In base alla disciplina introdotta dalla *loi RCT*, quindi, la revisione dell’assetto amministrativo intercomunale deve rispettare, in primo luogo, un criterio demografico²⁶⁷. È previsto che gli EPCI-FP devono associare dei comuni la cui popolazione complessiva superi le 5 mila persone, soglia derogabile soltanto in alcune ipotesi circoscritte. In secondo luogo, le circoscrizioni amministrative degli EPCI-FP devono essere riviste per migliorare la loro coerenza rispetto alle dinamiche territoriali, in particolari quelle tipiche delle aree urbane. Viene pertanto previsto²⁶⁸ che i confini amministrativi intercomunali devono essere tracciati tenendo conto delle *unités urbaines*, così come definite dall’istituto nazionale di statistica²⁶⁹, dei *bassins de vie*²⁷⁰, nonché degli *schémas de cohérence territoriale*²⁷¹. In terzo luogo, gli EPCI devono favorire la solidarietà finanziaria all’interno di un dato territorio, evitando quindi logiche aggregative che vedono i comuni finanziariamente più solidi rifiutarsi di associarsi ai comuni più fragili²⁷². Infine, la revisione della mappa intercomunale deve portare a una semplificazione delle forme associative strutturate secondo il modello del *syndicat*. Si prospetta, quindi, una riduzione del numero di *syndicats* e il trasferimento delle loro competenze agli EPCI-FP²⁷³.

La legge introduce inoltre degli strumenti volti a rendere effettivi i criteri quantitativi e qualitativi fissati per il riordino. Viene seguita una strada che ricalca quanto già previsto dalla *loi ATR* del 1992: spetta 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*

²⁶⁴ Cfr F. BOULAY, R. DEGRON, *Les périmètres de l’intercommunalité : entre simplicité juridique et cohérence administrative*, in *AJDA*, 2009, p. 2044 ss.

²⁶⁵ Ossia dalla *circulaire* del Ministro dell’interno del 23 novembre 2005 *relative au renforcement de l’intercommunalité*.

²⁶⁶ CGCT, art. L5210-1-1.

²⁶⁷ CGCT, art. L5210-1-1, III, 1°.

²⁶⁸ CGCT, art. L5210-1-1, III, 2°.

²⁶⁹ Ossia, in base a INSEE, *Les zonages d’étude de l’INSEE. Une histoire des zonages supracommunaux définis à des fins statistiques*, INSEE Méthodes n° 129, mars 2015, p. 5, «une commune ou un ensemble de communes qui comporte sur son territoire une zone bâtie d’un 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».

²⁷⁰ 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.

²⁷¹ 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 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».

²⁷² CGCT, art. L5210-1-1, III, 3°.

²⁷³ CGCT, art. L5210-1-1, III, 4°-5°.

départementale de la coopération intercommunale (CDCI). Al fine di adeguare la geografia amministrativa intercomunale ai criteri dettati dalla stessa legge²⁷⁴, lo SDCI può proporre l'istituzione di un nuovo EPCI-FP, ovvero la trasformazione o la fusione di EPCI-FP esistenti, nonché la razionalizzazione delle formule associative a carattere tecnico come i *syndicats des communes* e i *syndicats mixtes*.

In continuità con quanto previsto fin dalla disciplina del 1959-1966, la *loi RCT* conserva la competenza del prefetto di istituire, abolire o modificare, con proprio provvedimento, gli enti di cooperazione intercomunale, dopo aver acquisito l'assenso di una maggioranza dei comuni coinvolti. Questo fatto implica che allo *schéma départemental de coopération intercommunale* non è riconosciuta un'efficacia giuridica diretta e vincolante, rappresentando un atto di indirizzo che dovrà essere preso in considerazione dal prefetto al momento dell'intervento sull'organizzazione dell'amministrazione intercomunale²⁷⁵.

In ogni caso, nello schema delineato dalla *loi RCT* l'approvazione dello SDCI rappresenta l'atto d'impulso per il procedimento di concreta ridefinizione delle strutture amministrative di cooperazione intercomunale. La legge prevede che il prefetto, tenuto conto del contenuto dello *schéma*, possa proporre la creazione di un nuovo EPCI-FP, la modifica della circoscrizione amministrativa di un EPCI-FP esistente, o la fusione tra diversi EPCI-FP. Con riguardo agli EPCI a carattere gestionale, come i *syndicats*, vige invece il divieto di istituire nuovi enti, essendo ammessa soltanto la loro soppressione.

Il margine di apprezzamento del prefetto nella ridefinizione dell'assetto intercomunale non è privo di limiti. La legge riconosce un ruolo, infatti, alla *commission départementale de la coopération intercommunale*, organismo nel quale siedono i rappresentanti delle collettività locali. Non soltanto questa approva lo SDCI, l'atto di indirizzo che il prefetto deve tenere in considerazione nel decidere in merito alla riorganizzazione dell'amministrazione intercomunale, ma la legge attribuisce alla commissione un diritto di veto. Con voto a maggioranza qualificata dei 2/3, questa può imporre al prefetto una modifica al progetto di ridefinizione delle strutture degli EPCI.

Sulla base di quanto previsto dalla *loi RCT*, un primo ciclo di riorganizzazione dell'intercomunalità deve avviarsi, con l'approvazione degli SDCI, entro un anno dall'entrata in vigore della legge. Ma la disciplina ha carattere definitivo: è infatti stabilito che in ciascun dipartimento lo SDCI sia sottoposto a revisione ogni sei anni, al fine sia di intervenire sulle eventuali criticità emerse nell'esperienza applicativa che per adeguare l'organizzazione locale all'evoluzione delle dinamiche territoriali.

2.3.2 – Le riforme durante la presidenza Hollande: dalla *loi MAPTAM* del 2014 alla *loi NOTRe* del 2015

Con riguardo alla cooperazione intercomunale è possibile tracciare una linea di continuità tra la *loi RCT* promossa nel 2010 dal presidente Sarkozy e le riforme approvate a partire dal 2012 su impulso del presidente Hollande.

²⁷⁴ CGCT, art. L5210-1-1, II.

²⁷⁵ Come sottolinea B. FAURE, *Le schéma départemental de coopération intercommunale a-t-il une valeur contraignante ?*, in *AJDA*, 2013, p. 240 ss., «Pour toutes les décisions préfectorales en matière de regroupement intercommunal, ce document n'est qu'une source d'inspiration matérielle, une feuille de route, exposant un examen de la situation générale du département et faisant connaître les perspectives de regroupement qui pourront fonder ces décisions préfectorales, mais sans pour autant interdire d'y déroger si un cas particulier paraît l'exiger».

Questo emerge in modo chiaro fin dalla prima misura introdotta, riguardante le elezioni dei consigli delle *métropoles* e delle *communautés*. Con la *loi relative à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des conseillers communautaires, et modifiant le calendrier électoral* del 17 maggio 2013 viene infatti definita la modalità di elezione a suffragio universale e diretto dei rappresentanti dei comuni all'interno degli EPCI-FP. Il legislatore disciplina compiutamente l'elezione dei consiglieri comunitari secondo il meccanismo del *fléchage*, dimostrando così di aderire ai principi già posti nel 2010 dalla *loi RCT* del 2010. Tuttavia, la legge del 17 maggio 2013 non si limita a dettare ad attuare, dettando la disciplina di dettaglio, le scelte già effettuate nel 2010, ma introduce una riforma della materia²⁷⁶.

Innanzitutto, viene introdotta una modifica terminologica: i rappresentanti dei comuni all'interno del consiglio degli EPCI-FP, denominati fino a quel momento *délégués des communes*, sono ora ribattezzati *conseillers communautaires*, un'espressione che segnala, quantomeno sul piano simbolico, la valorizzazione del profilo politico derivante dall'elezione.

La legge conferma le coordinate di fondo già emerse nella legislazione: viene ribadito che il mandato comunale è il presupposto necessario del mandato intercomunale, ossia che vi sia una «*solidarité entre les deux mandats*»²⁷⁷. Afferma la legge che «[L]es conseillers communautaires sont élus pour la même durée que les conseillers municipaux de la commune qu'ils représentent et renouvelés intégralement à la même date que ceux-ci»²⁷⁸, chiarendo poi che «[n]ul ne peut être conseiller communautaire s'il n'est conseiller municipal ou conseiller d'arrondissements»²⁷⁹.

Alla ricerca di un punto di equilibrio, la legge prevede che le elezioni intercomunali si svolgano contestualmente alle elezioni per il rinnovo degli organi del comune, che funge da circoscrizione elettorale: «*Les conseillers communautaires*» stabilisce la legge «*sont élus en même temps que les conseillers municipaux et figurent sur la liste des candidats au conseil municipal*»²⁸⁰. In concreto, si stabilisce che a ciascuna lista di candidati al consiglio comunale corrisponde un'ulteriore lista formata da un numero inferiore di candidati, essendo questi pari al numero di seggi spettanti al comune in questione nell'organo sovracomunale. I candidati presenti nella lista per l'elezione al consiglio comunitario devono essere presenti anche nella lista per l'elezione comunale, con la conseguenza che le due liste sono quasi perfettamente identiche, salvo qualche limitata eccezione²⁸¹.

Le modalità dello scrutinio rendono quest'ultimo dettaglio un elemento di grande rilievo. Sia a livello comunale che a livello sovracomunale, infatti, l'elezione avviene con un sistema proporzionale a doppio turno con liste bloccate. Quindi, in assenza di un meccanismo per l'attribuzione di una preferenza ai singoli candidati consiglieri, le probabilità di elezione sono determinate dalla posizione nella lista. In altri termini, aver previsto che i candidati devono essere inseriti nelle due liste tendenzialmente nel medesimo ordine contribuisce a rendere il risultato

²⁷⁶ Le disposizioni introdotte dalla *loi n° 2013-403 du 17 mai 2013* sono puntualmente analizzate da B. MALIGNER, *Élection et désignation des conseillers communautaires*, in *AJDA*, 2014, p. 270 ss.

²⁷⁷ B. FAURE, *Droit des collectivités territoriales*, cit., p. 418.

²⁷⁸ *C. élect.*, art. L273-3.

²⁷⁹ *C. élect.*, art. L273-5. Fatte salve le limitate eccezioni previste dalla stessa disposizione per le ipotesi di sospensione e scioglimento del consiglio comunale.

²⁸⁰ *C. élect.*, art. L273-6.

²⁸¹ *C. élect.*, art. L273-9 prevede che le due liste siano esattamente identiche soltanto con riguardo ai candidati collocati nel quarto iniziale. Con riguardo alla parte restante della lista intercomunale, questa può variare rispetto alla lista comunale, pur nel rispetto di alcune condizioni: deve essere garantita l'alternanza donna-uomo; i candidati intercomunali non possono essere distribuiti in ordine diverso rispetto a quello della lista comunale (ma dei candidati al consiglio comunale possono non essere presenti nella lista intercomunale); i candidati per il consiglio dell'EPCI-FP devono essere collocati nei 3/5 iniziali della lista comunale.

dell'elezione intercomunale, nella singola circoscrizione comunale, per ampi tratti coincidente con quello della corrispondente elezione municipale.

Il regime normativo descritto si applica ai comuni associati con popolazione superiore ai mille abitanti. Con riguardo ai comuni al di sotto di tale soglia, invece, viene previsto un sistema alternativo. Afferma la legge che assumono la carica di consigliere comunitario «*les membres du conseil municipal désignés dans l'ordre du tableau*»²⁸². Ne consegue che, in base all'*ordre de tableau*, faranno parte del consiglio intercomunale il *maire*, a seguire gli *adjoints* e i consiglieri nell'ordine previsto dalla legge²⁸³, fino a esaurimento dei seggi a disposizione del comune. Si tratta, quindi, di un allontanamento dal meccanismo tipico di designazione, fondato sull'autonoma scelta del consiglio comunale, ma che cerca comunque di garantire un minimo spazio alle determinazioni degli elettori. Infatti, il candidato consigliere comunale eletto *maire* e coloro nominati *adjoints* provengono dalla lista che ha ricevuto maggior voti alle elezioni municipali.

Dopo l'intervento sul meccanismo elettorale degli EPCI-FP, completamento del percorso già iniziato con la *loi RCT*, nel periodo successivo viene promossa una riforma di ampio respiro della cooperazione intercomunale, che persegue due obiettivi di fondo. In primo luogo, il legislatore ritorna a breve distanza di tempo a promuovere una razionalizzazione organizzativa del livello intercomunale di amministrazione locale, obiettivo perseguito con la *loi NOTRe* del 2015. Inoltre, un secondo intervento vede il legislatore puntare al rafforzamento della cooperazione all'interno delle aree urbane maggiori, attraverso una riforma della disciplina delle *métropoles*, obiettivo al cui raggiungimento sono dedicate numerose disposizioni della *loi MAPTAM* del 2014²⁸⁴.

Un nuovo intervento del legislatore sulla cooperazione intercomunale, in particolare nei territori urbani, è motivato dal tendenziale fallimento della *loi RCT* del 2010 e dalla sua innovazione principale, la *métropole*. Al momento dell'attuazione della legge, infatti, si registrò una crisi di rigetto della nuova forma di cooperazione intercomunale: nonostante otto aree presentassero le condizioni fissate dalla legge per l'istituzione di una *metropole*²⁸⁵, alla prova dei fatti vide la luce un solo ente, la *metropole de Nice Côte d'Azur*.

Il fallimento della *métropole* trova la sua spiegazione, secondo la dottrina, nella scarsa innovatività del modello. Avendo scartato la proposta del comitato Balladur di istituire delle collettività territoriali a statuto speciale per le aree urbane maggiori, le *métropoles* disciplinate dalle *loi RCT* del 2010 si ponevano in diretta concorrenza con le *communautés urbaines* senza, allo stesso tempo, offrire degli elementi innovativi sufficientemente attrattivi. Posti davanti all'alternativa tra mantenere le forme consolidate di cooperazione intercomunale o sperimentare un meccanismo inedito, e in assenza di forti incentivi da parte dello Stato, le collettività locali hanno privilegiato una soluzione di continuità²⁸⁶.

Dalla lettura della *loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (loi MAPTAM)* emerge un parziale ripensamento delle scelte effettuate con la riforma del 2010.

Data la scarsa adesione delle collettività locali al nuovo modello di intercomunalità urbana registrata negli anni precedenti, il legislatore istituisce d'ufficio tredici nuove *métropoles*, ispirandosi

²⁸² C. élect., art. L273-11.

²⁸³ CGCT, art. L2121-1.

²⁸⁴ Per un commento sull'impianto generale della legge, si veda B. FAURE, « *Penser le changement* » ou « *changer le pansement* » ?, in *AJDA*, 2014, p. 600 ss.

²⁸⁵ Ossia le aree di Lione, Lille, Marsiglia, Bordeaux, Toulouse, Nantes, Nice e Strasbourg.

²⁸⁶ 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.

alla soluzione utilizzata nel 1966 con riguardo alle *communautés urbaines*. Nella quasi totalità delle ipotesi, la creazione della *métropole* avviene per trasformazione di un preesistente EPCI-FP. In base alla legge²⁸⁷, tutti gli EPCI-FP con popolazione superiore a 400 mila abitanti, facenti parte di un'*aire urbaine* (definita in base ai criteri adottati dall'istituto nazionale di statistica) di più di 650 mila abitanti EPCI-FP vengono trasformati per decreto del governo in *métropoles*. Pertanto, per effetto di questa disposizione il 1° gennaio 2015 tre *communautés d'agglomération* (Grenoble, Rennes, Rouen) e cinque *communautés urbaines* (Nantes, Strasbourg, Toulouse, Bordeaux, Lille) vengono trasformate in altrettante *métropoles*²⁸⁸.

In alcune ipotesi, più limitate, la legge istituisce invece un ente del tutto inedito: ciò è avvenuto per la *métropole d'Aix-Marseille-Provence*²⁸⁹, frutto della fusione di preesistenti EPCI-FP, oppure attraverso l'aggregazione di comuni in precedenza non facenti parte di una forma associativa, come avviene nel caso della *métropole du Grand Paris*. Data la maggior complessità della fase istitutiva, la legge fissa un termine più lungo per la creazione di queste due *métropoles*, prevista infatti in entrambi i casi per 1° gennaio 2016.

La legge mantiene comunque aperta la categoria della *métropole*. È infatti previsto che ulteriori aggregazioni di comuni possano acquisire – volontariamente – lo *status* di *métropole*, al ricorrere di uno dei due requisiti stabiliti dal testo²⁹⁰. Possono trasformarsi in *métropole*, in primo luogo, gli EPCI-FP che raggruppano una popolazione superiore ai 400 mila abitanti e che ospitano al proprio interno il capoluogo regionale. Inoltre, possono parimenti trasformarsi in *métropoles* anche agli EPCI-FP che si trovano al centro di una *zone d'emploi*²⁹¹ superiore ai 400 mila abitanti e che, all'entrata in vigore della *loi MAPTAM*, esercitavano già in nome e in luogo dei comuni aderenti le competenze indicate dalle legge²⁹².

In entrambe le ipotesi spetta alle collettività locali l'iniziativa del processo di costituzione di una *métropole*. Viene infatti confermata la scelta, già effettuata dalla *loi RCT* del 2010, di negare al prefetto la competenza ad avviare il processo di formazione di un ente di cooperazione intercomunale, competenza riconosciutagli tradizionalmente dalla legislazione più antica. La richiesta di costituzione di una *métropole* deve essere approvata da una maggioranza qualificata di consigli comunali²⁹³.

²⁸⁷ CGCT, art. L5217-1.

²⁸⁸ A questo elenco si aggiunge la *métropole Nice Côte d'Azur*, istituita nel 2011 in base alla disciplina dettata dalla *loi RCT* del 2010. In questo caso, a seguito dell'entrata in vigore della *loi MAPTAM* un decreto del governo trasforma la *métropole* già costituita, allineando l'ente alla nuova disciplina giuridica. Cfr. *décret n° 2014-1606 du 23 décembre 2014 portant transformation de la métropole dénommée « Métropole Nice Côte d'Azur »*.

²⁸⁹ In base a quanto stabilito da CGCT, art. L5218-1, al. I «*Par dérogation au deuxième alinéa de l'article L. 5217-1, la métropole d'Aix-Marseille-Provence regroupe l'ensemble des communes membres de la communauté urbaine Marseille Provence métropole, de la communauté d'agglomération du Pays d'Aix-en-Provence, de la communauté d'agglomération Salon Etang de Berre Durance, de la communauté d'agglomération du Pays d'Aubagne et de l'Etoile, du syndicat d'agglomération nouvelle Ouest Provence et de la communauté d'agglomération du Pays de Martigues*».

²⁹⁰ CGCT, art. L5217-1.

²⁹¹ Categoria di origine non giuridica, la *zone d'emploi* viene individuata dalla legge attraverso un rinvio diretto alle elaborazioni dell'istituto nazionale di statistica (INSEE) e, in generale, agli studi economici. In base alla definizione statistica ufficiale INSEE, *Les zonages d'étude de l'INSEE. Une histoire des zonages supracommunaux définis à des fins statistiques*, INSEE Méthodes n° 129, mars 2015, p. 53: «*Une zone d'emploi (2010) est un espace géographique à l'intérieur duquel la plupart des actifs résident et travaillent (et dans lequel les établissements peuvent trouver l'essentiel de la main d'oeuvre nécessaire pour occuper les emplois offerts)*»

²⁹² Si tratta, nel dettaglio, dell'elenco delle competenze obbligatorie della *métropole* fornito da CGCT, art. L5217-2, al. 1.

²⁹³ Vigé la maggioranza qualificata richiesta, generalmente, dalla disciplina dell'intercomunalità, ossia due terzi dei consigli comunali che rappresentano almeno la metà della popolazione, oppure la metà dei consigli comunali che rappresentano almeno i due terzi della popolazione.

Già nell'immediato dell'approvazione della *loi MAPTAM*, questa clausola ha permesso l'istituzione di due *métropoles* ulteriori a quelle previste obbligatoriamente del testo. Infatti, il primo gennaio 2015 si è perfezionata la trasformazione della *communauté urbaine* di Brest nella nuova *Brest métropole* e della *communauté d'agglomération* di Montpellier nella *Montpellier Méditerranée Métropole*.

Peraltro, le riforme territoriali del 2014/2015 hanno interessato anche le modalità di istituzione dell'altra forma associativa specifica per le aree urbane maggiori. Infatti, la *loi MAPTAM* prevede che per la creazione di una *communauté urbaine* è necessario raggiungere una popolazione complessiva di almeno 250 mila abitanti²⁹⁴, in luogo dei 450 mila abitanti richiesti in precedenza. Sul punto il legislatore ritorna anche con la *loi NOTRe*²⁹⁵, introducendo una procedura temporanea di istituzione di una *communauté urbaine*. Viene riconosciuta la facoltà di trasformarsi in *communauté urbaine* agli EPCI-FP che associano al proprio interno un comune che ha perduto lo *status* di capoluogo regionale.

A ben vedere, tuttavia, la *métropole* disciplinata dalla *loi MAPTAM* è un'istituzione locale dai contorni non nettamente definiti. Nella legge, infatti, si rinviengono sia una disciplina generale della *métropole* sia delle discipline a carattere speciale, suscettibili di apportare delle differenziazioni normative di spessore. Partendo da questo dato normativo, i commentatori hanno prontamente tracciato una distinzione tra le *métropoles à statut commun*, ossia gli enti sottoposti esclusivamente alla disciplina ordinaria, rispetto ad altri enti che, in quanto destinatari di regole speciali, vengono definite *métropoles à statut particulier*. Quest'ultime, a loro volta, formano un insieme tutt'altro che omogeneo. Ciascuna *métropole à statut particulier*, infatti, è sottoposta a una disciplina *sui generis*, connotata da un diverso grado di differenziazione rispetto allo schema ordinario.

Un primo gruppo è dato dalle *métropoles* che divergono dalla disciplina ordinaria soltanto per alcuni aspetti circoscritti. La *eurométropole de Strasbourg* e la *métropole européenne de Lille* rientrano in questo schema, in quanto le deroghe alla disciplina ordinaria si limitano quasi soltanto alla denominazione ufficiale dell'ente, caratterizzata dal richiamo alla dimensione europea²⁹⁶. Con riguardo a queste due *métropoles*, in ogni caso, rimane dibattuta la riconducibilità alla categoria delle *métropoles à statut particulier*²⁹⁷, poiché godono di uno statuto giuridico differenziato quasi esclusivamente sul piano simbolico²⁹⁸.

Le *métropoles* di *Grand Paris*²⁹⁹, di *Aix-Marseille-Provence*³⁰⁰, e di *Lyon*³⁰¹ vengono invece fatte rientrare nella categoria delle *métropoles à statut particulier*. I tre enti formano un gruppo che al suo interno disomogeneo, come dimostra il fatto che a ciascuno di essi è dedicata una sezione *ad hoc*

²⁹⁴ CGCT, art. L5215-1 così come modificato dalla *loi MAPTAM*, art. 68.

²⁹⁵ CGCT, art. L5215-1 così come modificato dalla *loi NOTRe*, art. 70.

²⁹⁶ Cfr. CGCT, art. L5217-1. Il collegamento con la dimensione europea assume tuttavia una veste diversa. Nel caso di Strasburgo la specificità deriva dal fatto che la *métropole* è il «*siège des institutions européennes*», mentre per la *métropole européenne de Lille* la specificità deriva dallo stretto collegamento esistente con le autorità locali del confinante Belgio, con le quali forma fin dal 2006 l'*Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai*, costituito nella forma giuridica del "gruppo europeo di cooperazione territoriale" disciplinato dal regolamento CE n. 1082/2006 del Parlamento e del Consiglio dell'Unione europea.

²⁹⁷ Si esprime per in senso negativo C. REGOURD, *Les métropoles de droit commun*, in *JurisClasser Encyclopédie*, fasc. 129-26, 2019, § 9-12.

²⁹⁸ Le norme a carattere speciale hanno una portata limitata. Queste (CGCT, art. L5217-9) si limitano a richiedere alle due *métropoles* di includere all'interno del proprio *conseil de développement*, un organo consultivo dell'ente metropolitano, dei rappresentanti delle istituzioni locali confinanti e, nel solo caso di Strasburgo, anche dei rappresentanti delle istituzioni dell'Unione europea.

²⁹⁹ CGCT, artt. da L5218-1 a L5218-11.

³⁰⁰ CGCT, artt. da L5219-2 a L5219-11.

³⁰¹ CGCT, artt. da L3611-1 a 3665-2.

del CGCT. È tuttavia possibile tracciare un'ulteriore dicotomia tra le *métropoles* che, seppur oggetto di una disciplina più (*Grand Paris*) o meno (*Aix-Marseille-Provence*) derogatoria rispetto allo schema generale, conservano la veste giuridica di EPCI-FP e la *métropole de Lyon* che abbandona lo *status* giuridico di ente di cooperazione intercomunale per diventare una *collectivité territoriale* di pieno diritto, parificata quindi a comuni, dipartimenti, e regioni. A esito della riforma del 2014, quindi, è la stessa categoria di *métropole* a essere messa in discussione³⁰², una denominazione alla quale non corrisponde (più) una definizione giuridica dotata di sufficienti tratti comuni, essendo applicata a istituzioni disciplinate in maniera vistosamente differenziata.

In questo quadro, tuttavia, non deve essere sottovalutato il fatto che la disciplina generale delle *métropoles* conservi, comunque, un'importanza centrale, soprattutto con riguardo alle competenze amministrative. Come si vedrà, infatti, il regime derogatorio delle *métropoles à statut particulier* si manifesta soprattutto con riguardo all'assetto organizzativo degli enti, mentre la disciplina delle competenze metropolitane, soprattutto quelle di matrice comunale, costituisce un nocciolo duro comune a tutte le tipologie di *métropoles*.

Ciò è un sintomo del fatto che, tenendo per il momento da parte la creazione della *métropole de Lyon*, l'approvazione della *loi MAPTAM* non abbia comportato una discontinuità profonda rispetto al passato. Nella riforma del 2014 trovano conferma i tratti identificativi del meccanismo di cooperazione intercomunale frutto di decenni di evoluzione normativa. Questo emerge, in primo luogo, con riguardo alle competenze obbligatorie esercitate dalle *métropoles* in sostituzione dei comuni. In continuità con quanto previsto dalla *loi RCT* del 2010, l'elenco fornito dalla legge per la *métropole*³⁰³ è per buona parte ancora ricalcato su quello previsto per la *communauté urbaine*³⁰⁴. Sia con riguardo ai sei settori oggetto di intervento della *métropole*³⁰⁵, quanto alla declinazione puntuale delle competenze, gli elementi comuni prevalgono nettamente³⁰⁶.

Quello che distingue le *métropole* dagli altri EPCI-FP urbani, quantomeno sul piano delle competenze amministrative, è dato dalla capacità di catalizzazione dell'ente metropolitano delle 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". Sebbene disposizioni di questo tenore fossero presenti, come si è visto, già nel testo della *loi RCT* del 2010, il riconoscimento alla *métropole*

³⁰² Si chiede, a tal proposito, N. KADA, *Métropoles : vers un droit (peu) commun ?*, in *AJDA*, 2014, p. 619 ss.: «*Si l'on considère que le droit commun désigne l'ensemble des règles juridiques applicables à toutes les situations qui ne font pas l'objet de règles spéciales ou particulières, peut-on raisonnablement parler de métropoles de droit commun ? Certes, par facilité de langage et en raison de règles communes, les neuf communautés que la loi désigne comme métropoles (ainsi que celles qui remplissent les critères législatifs pour le devenir correspondent bien à cette notion. Pour autant, peut-on étendre la réflexion et en déduire l'émergence d'un droit commun des métropoles ? Ne serait-ce pas procéder à un élargissement abusif de l'analyse et négliger un peu trop hâtivement les exceptions, dérogations, adaptations et autres évolutions d'ores et déjà acquises ou à venir ? De tels aménagements, à commencer par ceux relatifs aux trois plus grandes agglomérations françaises, témoignent en effet d'une volonté de différenciation par le droit qui perd ainsi l'essentiel de son caractère commun*». Ma osservazioni simili sono espresse anche da L. JANICOT, *Les métropoles à statut particulier : le Grand Paris, Lyon et Aix-Marseille-Provence*, in *AJDA*, 2014, p. 613 ss.

³⁰³ CGCT, art. L5217-2, I.

³⁰⁴ CGCT, art. L5215-20, I.

³⁰⁵ Ossia: 1. *développement et d'aménagement économique, social et culturel*; 2. *aménagement de l'espace métropolitain*; 3. *politique locale de l'habitat*; 4. *politique de la ville*; 5. *gestion des services d'intérêt collectif*; 6. *protection et de mise en valeur de l'environnement et de politique du cadre de vie*.

³⁰⁶ Secondo B. FAURE, *Droit des collectivités territoriales*, cit., p. 453, «*Une liste allongée des compétences de la communauté urbaine constitue ses compétences communales de base*».

di competenze amministrative dipartimentali, regionali e anche statali viene rafforzato dalla riforma del 2014.

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*. Ciò rappresenta un riflesso delle tendenze di fondo della riforma del 2014-2015 che, puntando sui livelli regionale e intercomunale di amministrazione locale, ha portato a mettere in discussione il ruolo del dipartimento, soprattutto nei territori urbani³⁰⁷, arrivando perfino a prospettare l'abolizione³⁰⁸, soluzione poi adottata esclusivamente nell'area urbana di Lione.

Con riguardo ai rapporti tra *métropole* e *département* si registra un differente approccio tra la *loi MAPTAM* e la *loi NOTRe*. In un primo momento, la *loi MAPTAM* non aveva operato alcuna riallocazione *ex lege* di competenze dipartimentali in capo alla *métropole*, ma veniva richiesto un previo accordo tra i due enti per poter procedere ai trasferimenti. L'anno successivo la *loi NOTRe* ritorna sul punto fissando un punto di equilibrio più favorevole alla *métropole*. Sebbene, da un lato, si preveda che il dipartimento possa limitarsi soltanto a delegare alla *métropole* l'esercizio delle competenze elencate, rimanendo comunque la facoltà di un trasferimento pieno delle stesse, dall'altro lato, la legge richiede che entro il 1° gennaio 2017 almeno tre blocchi di competenze dipartimentali, tra quelle indicate dalla legge, siano attribuite o delegate alla *métropole* tramite accordo tra i due enti. In assenza di accordo, prosegue il testo, la quasi totalità delle competenze del dipartimento³⁰⁹ ricomprese nell'elenco viene riallocata in capo alla *métropole*.

Segue uno schema simile si articola 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 regionale³¹⁰. In questo caso non è previsto il ricorso alla delega, le funzioni regionali possono essere soltanto oggetto di trasferimento pieno³¹¹.

Tali disposizioni devono essere tuttavia lette nella prospettiva del rafforzamento delle competenze della regione in materia di sviluppo economico operate dalla *loi NOTRe* del 2015. Non soltanto, infatti, alla regione è stata riconosciuta una competenza specializzata in materia di mobilità e di sviluppo economico, in sostituzione della clausola di competenza generale, ma nelle stesse materie l'ente beneficia dello *status* di *collectivité chef de file*. Questo permette al livello regionale di conservare un ruolo di peso nell'orientamento dell'azione amministrativa anche in caso di consolidamento di alcune competenze a favore della *métropole*. Sul piano giuridico questo si traduce nell'instaurazione di una forma di cooperazione specifica tra regione e *métropole*, che emerge in particolare nell'attività di pianificazione settoriale. Se, in generale, la legge riconosce alle regioni la competenza a elaborare ed approvare lo *Schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation* (SRDEII), un atto di pianificazione strategica nel settore dello sviluppo

³⁰⁷ Affermava il presidente F. HOLLANDE, *Conférence de presse*, 14 gennaio 2014, che i dipartimenti «*situés dans les grandes aires métropolitaines devront redéfinir leur avenir*».

³⁰⁸ Idea avanzata dal primo ministro M. VALLS, *Déclaration de politique générale du Premier ministre à l'Assemblée nationale*, 8 aprile 2014.

³⁰⁹ Su nove gruppi di competenze dipartimentali soltanto l'edilizia scolastica (n. 8) non è oggetto di riallocazione *ex lege*.

³¹⁰ CGCT, art. L4221-1-1.

³¹¹ CGCT, art. L5217-2, V.

economico, nel caso in cui nel territorio regionale sia presente una *métropole*, l'atto deve essere approvato congiuntamente dai due enti³¹².

Infine, il quadro delle competenze della *métropole* è completato dalla facoltà per l'ente di esercitare alcune funzioni dello Stato, tramite delega³¹³ o trasferimento³¹⁴. 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 propriété, l'aménagement, l'entretien et la gestion de grands équipements et infrastructures*», il cui trasferimento avviene a titolo gratuito, alle condizioni fissate in un accordo tra lo Stato e la *métropole*.

Passando all'analisi del dato organizzativo, emerge come le *métropoles* presentino alcune differenze di rilievo rispetto allo schema classico degli EPCI-FP.

Una prima peculiarità è data dalle modalità di elezione dell'organo deliberativo dell'ente. Nonostante il meccanismo del *fléchage* fosse stato compiutamente introdotto soltanto nel 2013, la *loi MAPTAM* del 2014 stabilisce la transitorietà di tale disciplina, quantomeno con riguardo alle *métropoles*. La legge delinea infatti un percorso di riforma che avrebbe dovuto portare, entro il 2017, all'introduzione di un sistema elettorale per le *métropoles* «*suivant des modalités particulières*»³¹⁵, punto di equilibrio tra il sistema del *fléchage*, in base al quale l'elezione dei consiglieri intercomunali è determinata dai risultati delle contestuali elezioni municipali, e un'autentica elezione autonoma a suffragio universale e diretto del consiglio a carattere più sovracomunale. A più riprese posticipato, il difficile contemperamento dei principi giuridici confliggenti, ma soprattutto la contrapposizione sul piano politico tra «*le Sénat [...] constitué en défenseur de l'échelon communal dans le cadre des élections communautaires*» e «*l'Assemblée nationale, favorable à l'autonomisation du mode de scrutin des EPCI à fiscalité propre*»³¹⁶, porta all'abbandono del progetto di dotare le *métropoles* di un peculiare sistema elettorale. Il sistema elettorale basato sul meccanismo del *fléchage*, applicato in via transitoria nel 2014, è stato quindi applicato anche nella tornata elettorale del 2020, acquistando così carattere definitivo.

Una seconda peculiarità dell'assetto istituzionale della *métropole* è data dalla previsione di sedi e meccanismi di raccordo. Gli organi comuni agli EPCI-FP, *conseil, président e bureau*, sono infatti affiancati da due organismi concertativi, contraddistinti da attribuzioni di tipo consultivo, chiamati a garantire un raccordo più stretto tra la *métropole* e la società civile – nel caso del *conseil de développement* – e il livello comunale – nel caso della *conférence métropolitaine*.

Il *conseil de développement* previsto inizialmente dalla *loi MAPTAM* esclusivamente nelle *métropoles*, ma poi esteso a tutti gli EPCI-FP con popolazione superiore ai 50 mila abitanti³¹⁷, riunisce i «*représentants des milieux économiques, sociaux, culturels, éducatifs, scientifiques, environnementaux et associatifs*» del territorio³¹⁸. L'organizzazione di questo organismo è rimessa all'autonomia dei singoli enti, come del resto la disciplina di dettaglio delle attribuzioni. La legge si limita a prevedere che il *conseil* sia consultato «*sur l'élaboration du projet de territoire, sur les documents de prospective et de planification résultant de ce projet, ainsi que sur la conception et l'évaluation des politiques locales de promotion du développement*

³¹² Sul punto si rinvia a G. MARCOU, *Développement économique : la région, chef de file ?*, in *Revue française d'administration publique*, n. 4, 2015, pp. 1037-1048.

³¹³ CGCT, art. L5217-2, II-III.

³¹⁴ CGCT, art. L5217-2, VII.

³¹⁵ *Loi MAPTAM*, art. 54.

³¹⁶ D. AKPATCHA, *L'ébec de la réforme du mode de scrutin des métropoles. Requiem pour l'article 54 de la loi MAPTAM*, in *AJDA*, 2020, p. 33 ss., al quale si rinvia inoltre per una ricostruzione in chiave critica della questione.

³¹⁷ Dapprima la *loi NOTRe*, art. 88 ha previsto la costituzione di un *conseil de développement* in tutti gli EPCI-FP con popolazione superiore a 20 mila abitanti, soglia in seguito aumentata a 50 mila abitanti dalla *loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique*, art. 80.

³¹⁸ CGCT, art. L5211-10-1, I.

*durable*³¹⁹, ferma restando la possibilità di esprimersi su qualsiasi altra questione concernente l'attività dell'EPCI-FP.

Presieduta dal presidente della *métropole*, la *conférence métropolitaine* riunisce invece l'insieme dei *maires* dei comuni associati. A questo organismo sono riconosciute delle attribuzioni a carattere prettamente consultivo: la *conférence* rappresenta infatti una sede di «*coordination entre la métropole et les communes membres, au sein de laquelle il peut être débattu de tous sujets d'intérêt métropolitain ou relatifs à l'harmonisation de l'action de ces collectivités*»³²⁰. L'introduzione della *conférence métropolitaine* rispondeva, nel disegno originario, all'esigenza di attenuare l'indebolimento della rappresentanza dei comuni che sarebbe stata provocata dalla prospettata revisione del sistema elettorale del consiglio metropolitano. Se l'elezione dei consiglieri metropolitani non fosse stata più una mera appendice dell'elezione comunale e se, soprattutto, a esito dell'elezione non tutti i comuni avrebbero trovato spazio all'interno del *conseil*, si rendeva necessario individuare una nuova sede di rappresentanza per i comuni. In ogni caso, nonostante l'abbandono del progetto di elezione diretta dei consiglieri metropolitani, la *conférence* non è stata contestualmente abolita, è anzi è stata in seguito introdotta per tutte le categorie di EPCI-FP.

Esaurita l'analisi degli elementi comuni a tutte le tipologie di *métropoles*, occorre ora soffermarsi sugli elementi di differenziazione che connotano gli statuti giuridici delle *métropoles à statut particulier*. Ciascuna delle *métropoles* di *Aix-Marseille-Provence*, *Grand Paris*, e *Lyon* presenta, infatti, delle caratteristiche peculiari che ne fanno un modello *sui generis*, soprattutto sul piano dell'assetto organizzativo.

Costituita il 1° gennaio 2016, la *métropole* di *Aix-Marseille-Provence* è la *métropole à statut particulier* che meno si allontana dalla disciplina generale. La chiave di lettura della specialità di tale *métropole* è offerta dalla storia amministrativa locale. In assenza di un preesistente EPCI-FP unitario definito da una circoscrizione amministrativa estesa all'intera area urbana, elemento comune alla quasi totalità delle altre aree urbane francesi, l'assetto istituzionale della *métropole* ha conservato le tracce dell'organizzazione intercomunale preesistente. Pertanto, nell'area di *Aix-Marseille-Provence* la *métropole* si configura come un'organizzazione complessa, caratterizzata da un rilevante decentramento interno.

Ciò produce delle implicazioni sull'organizzazione istituzionale: la *métropole* di *Aix-Marseille-Provence* si contraddistingue, infatti, per la presenza al suo interno dei *territoires*, circoscrizioni amministrative di decentramento che raggruppano dei comuni legati da «*solidarités géographiques préexistantes*»³²¹, per la cui definizione la legge rinvia a un successivo decreto del governo. Definiti nel novembre del 2015³²², i sei *territoires* della *métropole* ricalcano esattamente i confini dei sei preesistenti EPCI-FP confluiti, *ex lege*, nel nuovo ente metropolitano.

Pur non vedendosi riconosciuta una personalità giuridica autonoma, i *territoires* possiedono una forma piuttosto sviluppata di amministrazione, ossia degli organi propri, un proprio apparato amministrativo e una propria sede. L'assetto degli organi di governo rispecchia lo schema generale degli EPCI-FP: in ciascun *territoire* è presente un *conseil*³²³, formato da consiglieri metropolitani eletti nei comuni ricompresi del territorio, che al suo interno elegge un presidente e uno o più

³¹⁹ CGCT, art. L5211-10-1, IV.

³²⁰ CGCT, art. L5217-8.

³²¹ CGCT, art. L5218-3.

³²² *Décret n° 2015-1520 du 23 novembre 2015 portant fixation des limites des territoires de la métropole d'Aix-Marseille-Provence.*

³²³ CGCT, art. L5218-4.

vicepresidenti³²⁴. La legge prevede una forma di collegamento tra gli esecutivi dei *territoires* e l'esecutivo della *métropole*: i presidenti dei *territoires* sono, di diritto, anche vicepresidenti della *métropole*. Tuttavia, i presidenti dei *territoires* non possono assumere anche la carica di presidente della *métropole*.

Ai *territoires* sono riconosciute due tipologie di attribuzioni. Essi assumono, in primo luogo, una funzione consultiva: il *conseil métropolitain* deve acquisire il parere, obbligatorio ma non vincolante, del consiglio del *territoire* prima di adottare una delibera, in materia sviluppo economico, sociale e culturale, di governo del territorio, e di politiche abitative, che debba essere eseguita in tutto o in parte nella circoscrizione del *territoire*³²⁵. Inoltre, il *conseil* ha un potere di proposta, potendo pronunciarsi su tutte le questioni che interessano il *territoire*. In secondo luogo, il *territoire* esercita compiti di amministrazione attiva su delega della *métropole*. Il consiglio metropolitano può delegare, attraverso una deliberazione da adottare a maggioranza dei due terzi dei componenti, tutte le competenze metropolitane di derivazione comunale, salvo alcune materie indicate dalla legge.

Anche la seconda *métropole à statut particulier*, la *métropole du Grand Paris*, deve la sua peculiarità all'assetto organizzativo, anche in questo caso caratterizzato da un marcato decentramento interno. Come si vedrà diffusamente in seguito³²⁶, tuttavia, nell'area di Parigi il legislatore ha istituito un vero e proprio livello istituzionale intermedio tra la *métropole* e i comuni, formato dagli *établissements publics territoriaux*, degli enti intercomunali atipici che compongono l'assetto istituzionale parigino.

Occorre ora soffermarsi sulla terza *métropole à statut particulier*, la *métropole de Lyon*, l'ente che più di tutti si discosta rispetto al modello ordinario. Accogliendo una tra le proposte più ambiziose formulate dal rapporto Balladur del 2009, infatti, il legislatore ha attribuito alla *métropole de Lyon* la forma giuridica di *collectivité territoriale*. Nella sola area di Lione, quindi, l'ente metropolitano non si configura come un ente associativo intercomunale, ma accede allo *status* di ente territoriale di pieno diritto, al pari di comuni, dipartimenti e regioni.

Nello specifico, la *métropole de Lyon* ha assunto la veste giuridica di *collectivité territoriale à statut particulier*. A seguito della riforma dell'art. 72 della Costituzione introdotta dall'*Acte II* del 2003, 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)³²⁷. Seppur ciascuna di esse rappresenti un modello a sé, le varie *collectivités à statut particulier* trovano un minimo comune denominatore nel fatto di rappresentare l'esito di un processo di integrazione verticale tra differenti livelli di amministrazione locale³²⁸.

³²⁴ CGCT, art. L5218-6.

³²⁵ CGCT, art. L5218-7, I.

³²⁶ La *métropole du Grand Paris* sarà analizzata nel paragrafo dedicato all'evoluzione dell'ordinamento locale della capitale francese (cap. 2, § 5.2).

³²⁷ 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: «On peut poser qu'une collectivité territoriale dispose d'un statut particulier si les règles qui régissent son organisation et ses compétences dérogent de manière suffisamment importante au droit commun pour ne pas constituer de simples règles d'adaptation de ce droit commun. Entre un statut de droit commun et un statut de droit commun adapté, il n'existe que des différences de degrés. Entre un statut de droit commun et un statut particulier, il existe une différence de genre».

³²⁸ Afferma, a tal proposito, L. JANICOT, *La ville de Paris, une nouvelle collectivité à statut particulier*, in *AJDA*, 2017, p. 1038 ss.: «Paris, la métropole de Lyon et la Corse, qui sont qualifiées par le législateur de collectivités dotées d'un statut spécifique, ont comme point commun d'être le résultat de la fusion-transformation d'au moins deux collectivités territoriales préexistantes appartenant à des catégories différentes ou d'une collectivité territoriale et d'un établissement public de coopération intercommunale».

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 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*. Inoltre, occorre sottolineare che lo scorporo dei comuni a maggiore concentrazione urbana dal territorio del dipartimento non comporta una revisione della circoscrizione dipartimentale di deconcentrazione dell'amministrazione statale che, anche a seguito della creazione della *métropole*, rimane unitaria³²⁹.

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 2020³³⁰, 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 abitanti³³¹.

Con riguardo all'assetto istituzionale, la *métropole de Lyon* si distanzia dal modello ordinario per la presenza di marcate analogie con il dipartimento³³². 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 dipartimentale³³³.

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.

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.

³²⁹ CGCT, art. L3611-7.

³³⁰ In base al regime transitorio fissato dalla *loi MAPTAM*, art. 33, fino al rinnovo dell'organo avvenuto tra il marzo e il giugno del 2020, i consiglieri della *communauté urbaine de Lyon*, eletti nel 2014 in base al meccanismo del *fléchage*, hanno assunto automaticamente la carica di consiglieri metropolitani.

³³¹ 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.

³³² A tal proposito, B. FAURE, *Droit des collectivités territoriales*, cit., pp. 371-372 parla di «*organisation [...] néanmoins départementalisées*».

³³³ 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

Prevista anche dalla disciplina generale, la *conférence métropolitaine* assume nella *métropole de Lyon* un ruolo più definito. Oltre alle generali attribuzioni consultive riconosciute all'organo³³⁴, è previsto che questo adotti inoltre un *pacte de cohérence métropolitain*³³⁵, atto con il quale viene definita «une stratégie de délégation de compétences» tra i due livelli di governo. Per l'adozione del *pacte* è prevista una doppia maggioranza: deve essere approvato da una maggioranza semplice dei *maires* che compongono la *conférence métropolitaine*, i quali tuttavia devono rappresentare almeno la metà della popolazione della *métropole de Lyon*. Il *pacte* è approvato entro sei mesi da ciascun rinnovo degli organi comunali.

Il quadro è completato dalla previsione delle *conférences territoriales des maires*, delle circoscrizioni di decentramento ispirate ai *territoires* presenti nella *métropole de 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*³³⁶. 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'ente³³⁷.

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 dipartimento³³⁸, conseguenza del riassetto strutturale. Un'ulteriore specificità è data dal fatto che il trasferimento delle funzioni comunali non è più, nel caso della *métropole de Lyon*, 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 esercitate a livello metropolitano, soltanto in parte bilanciato dal rafforzato delle sedi e degli strumenti di raccordo tra *métropole* e comuni. Questo comporta, tra l'altro, la scomparsa del meccanismo dell'*intérêt communautaire/métropolitain*: già fortemente limitato dalla riforma del 2014/2015 anche con riguardo alle *métropole-EPCI-FP*, tale meccanismo di riparto delle competenze non trova alcuno spazio nell'assetto istituzionale della *métropole de Lyon*.

³³⁴ CGCT, art. L3633-2.

³³⁵ CGCT, art. L3633-3.

³³⁶ *Ex multis*: M. LE ROUX, *Les compétences du Grand Lyon*, in C. CHABROT (dir.), *La Métropole de Lyon. De la singularité à la modélisation?*, Paris, L'Harmattan, 2019, p. 181: «la Métropole de Lyon bénéficie, comme les communes et la collectivité spécifique de Corse, de la clause générale de compétence. C'est ce qui résulte de l'article 3642-1 du Code général des collectivités territoriales selon lequel: " Le conseil métropolitain règle par ses délibérations les affaires de la métropole de Lyon. "»

³³⁷ Sottolinea, a tal proposito, L. HAVARD, *La métropole collectivité territoriale de Lyon : évolution ou révolution ?*, in *AJDA*, 2017, p. 510 ss.: «Alors que les collectivités territoriales ne se voient traditionnellement pas assigner de but particulier dans la mise en oeuvre de leurs compétences, le législateur a pris soin de préciser les finalités poursuivies par la métropole de Lyon, comme si elle était un EPCI».

³³⁸ CGCT, art. L3641-2.

2.3.3 – L’intercomunalità urbana tra primi bilanci e prospettive future

A distanza di qualche anno dal termine dell’*Acte III de la décentralisation*, gli interventi sulla cooperazione intercomunale in ambito urbano sono stati oggetto di analisi da parte della dottrina e degli attori istituzionali, che hanno tracciato un primo bilancio soprattutto delle innovazioni apportate dall’introduzione della *métropole*.

Inoltre, il legislatore è tornato di recente a intervenire sulla cooperazione intercomunale, lasciando trasparire un cambio di passo rispetto alle riforme del periodo 2014/2015. Con l’approvazione della *loi engagement et proximité* del 27 dicembre 2019, infatti, sono state rafforzate le prerogative dei comuni a scapito degli enti di cooperazione intercomunali, soprattutto al di fuori delle principali aree urbane.

Al 1° gennaio 2020 il numero complessivo di EPCI-FP è pari a 1’254 unità³³⁹. La generalizzazione della cooperazione intercomunale a carattere strutturale può dirsi ormai completa, in quanto i comuni che non aderiscono ad alcun EPCI-FP sono soltanto quattro, per una popolazione totale di 6’382 persone.

In questo scenario, le diverse tipologie di EPCI-FP urbani paiono ormai radicate. Tra questi sono 21 ad appartenere alla categoria delle *métropoles*, alle quali si aggiungono 14 *communautés urbaines*, nonché 222 *communautés d’agglomérations*. Emerge quindi che la creazione della *métropole* non ha portato all’assorbimento totale delle altre formule di cooperazione intercomunale urbana, fattore che comporta la persistenza di una certa complessità dell’organizzazione amministrativa locale delle aree urbane francesi. La stratificazione degli statuti giuridici degli EPCI-FP permette, per esempio, che vi siano delle *communautés d’agglomération*, la forma giuridica destinata alle aree di taglia medio-piccola, che presentano una popolazione ben superiore a quella di alcune *communautés urbaines*. Si tratta di incoerenze interne alla costruzione dell’amministrazione intercomunale che, nonostante i ripetuti tentativi dello Stato, continuano ad affliggere l’intercomunalità urbana.

Sempre da un punto di vista meramente quantitativo, risulta l’evidente fortuna del modello della *métropole*. Nel corso degli ultimi anni, infatti, un numero apprezzabile di aree urbane si sono dotate della forma più avanzata di cooperazione intercomunale, aggiungendosi agli enti costituiti in via diretta dalla legge. Si tratta della *métropole* di Nancy costituita nel 2016, delle *métropoles* di Tours Val de Loire, Dijon, e Orléans istituite nel 2017, nonché delle quattro *métropoles* costituite il 1° gennaio 2018: Clermont-Ferrand, Metz, Saint-Étienne, e Toulon.

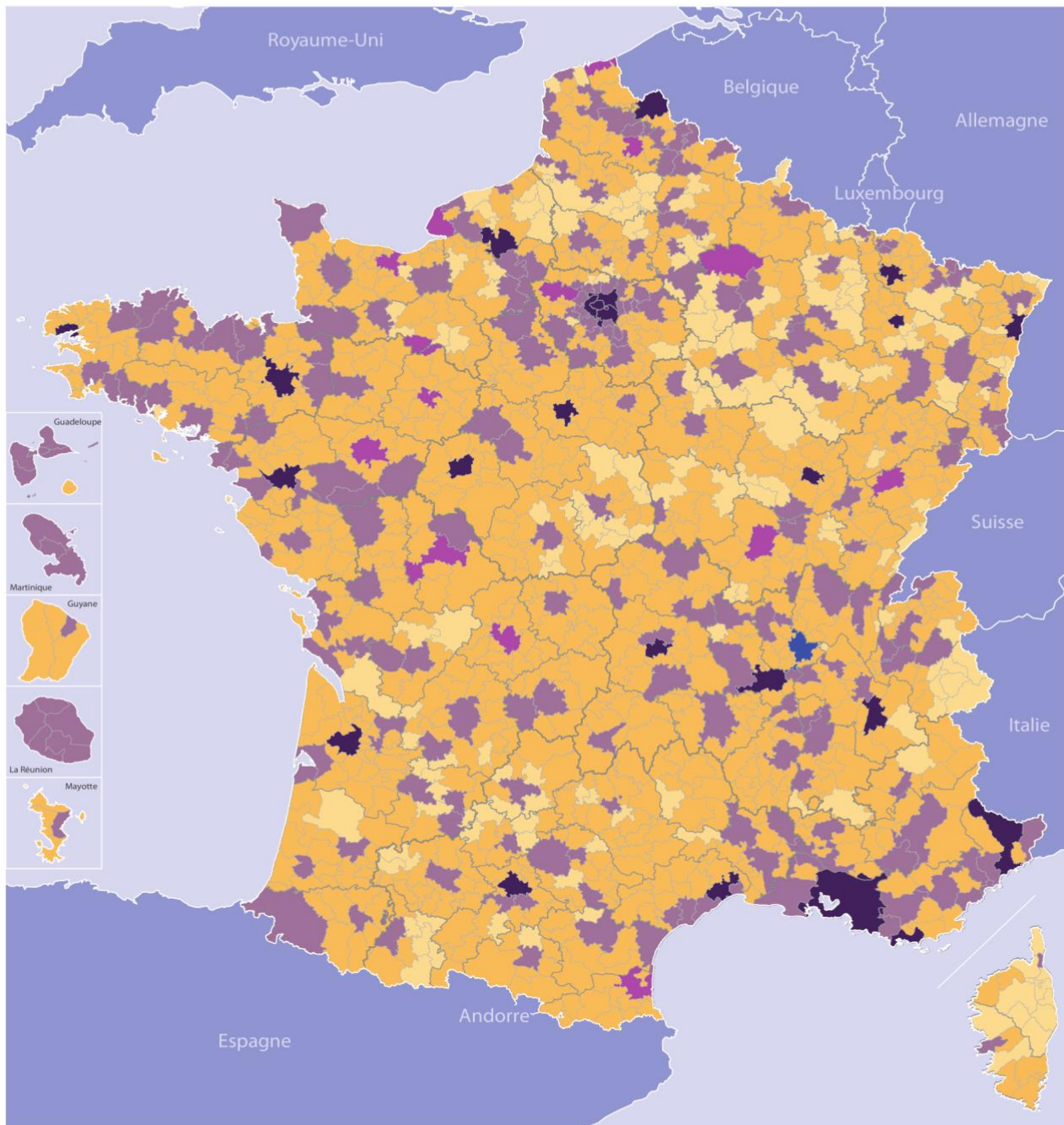
Immaginata dal rapporto Balladur del 2009 come un’istituzione fortemente innovativa, chiamata a dotare le grandi aree urbane delle capacità istituzionali per competere su scala europea, la *métropole* è andata incontro oggi a un processo di «banalisation»³⁴⁰. Questo giudizio è motivato, in primo luogo, 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 regione³⁴¹.

³³⁹ I dati utilizzati in questo paragrafo sono tratti da DGCL, *Les collectivités locales en chiffres*, 2020.

³⁴⁰ Come rimarca B. FAURE, *La banalisation du statut de métropole*, in RFDA, 2017, p. 637 ss.

³⁴¹ Cfr. *loi* del 28 febbraio 2017, art. 70, che modifica CGCT, art. L5217-1.

L'INTERCOMMUNALITÉ À FISCALITÉ PROPRE PROPRE AU 1^{ER} JANVIER 2020



LES DIFFERENTS TYPES DE GROUPEMENTS A FISCALITE PROPRE

Métropoles

Nombre : 21
Nombre de communes : 903
Population totale regroupée : 18 031 028

Communautés urbaines

Nombre : 14
Nombre de communes : 658
Population totale regroupée : 3 119 780

Communautés d'agglomération

Nombre : 222
Nombre de communes : 7 461
Population totale regroupée : 23 370 289

Métropole de Lyon

Nombre : 1
Nombre de communes : 59
Population totale regroupée : 1 402 326

Communautés de communes à fiscalité professionnelle unique

Nombre : 818
Nombre de communes : 20 843
Population totale regroupée : 19 303 456

Communautés de communes à fiscalité additionnelle

Nombre : 179
Nombre de communes : 5 040
Population totale regroupée : 2 790 726

Communes isolées

Nombre de communes : 4
Population totale regroupée : 6 382

Sources : Direction Générale des Collectivités Locales - Ministère de la Cohésion des territoires et des Relations avec les collectivités territoriales
Insee (Population totale en vigueur en 2020 - millésimée 2017)
© IGN - 2019 / Tous droits réservés

Cartographie : DGCL - DESL / Janvier 2020

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. In breve, la creazione della *métropole* non ha dimostrato, fino a questo momento, di introdurre un *effet structurant* nella trasformazione dell'amministrazione locale nelle aree urbane.

In primo luogo, nota la *Cour des comptes* che «[d]e manière générale, la mutualisation des services n'a pas encore progressé significativement avec le statut métropolitain»³⁴², con la conseguenza che dal punto di vista amministrativo le *métropoles* sono difficilmente distinguibili dalle *communautés urbaines*. Secondo lo stesso schema, poi, sul piano politico emerge come «[l]a mise en place des métropoles s'est accompagnée paradoxalement de la réaffirmation du rôle central des communes dans le paysage local et de celui des maires dans la définition des politiques»³⁴³. Infine, alcuna innovazione si è avuta con riguardo alla geografia amministrativa: «Pour autant, aucune des 19 métropoles à statut général n'a connu de modification de périmètre au moment de sa création, en dépit des différences parfois substantielles entre leur périmètre institutionnel et les dynamiques socio-économiques des territoires»³⁴⁴.

Un giudizio parzialmente differente viene espresso con riguardo alla *métropole de Lyon*. Nonostante sia ancora troppo presto per esprimere un giudizio definitivo, secondo la Corte dei conti «l'organisation en place est encore largement héritée de l'ex-communauté urbaine et les gains d'efficacité et d'efficiency restent à venir»³⁴⁵. In ogni caso, la Corte dei conti ritiene che la prima elezione a suffragio universale e diretto degli organi della *métropole* avvenuta nel giugno del 2020 potrebbe rappresentare un cambio di passo decisivo.

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»³⁴⁶.

Da ultimo, si è assistito a un intervento maggiore in materia di cooperazione intercomunale da parte del legislatore francese. Di fronte alle crescenti preoccupazioni sulla coesione del Paese, soprattutto alla luce della contrapposizione tra le più dinamiche aree urbane e il resto dei territori, il Governo è intervenuto per sanare quella che era vista come una vera e propria frattura territoriale. In risposta alle proteste dei c.d. *gilets jaunes* e sulla base delle proposte emerse nel successivo *Grand débat national*, il legislatore ha rivisto la disciplina della cooperazione comunale con alcune misure di

³⁴² COUR DES COMPTES, *La mise en place des métropoles un premier bilan peu convaincant*, 2020, p. 38, Prosegue la Corte: «Le degré d'intégration des services reste très variable d'une métropole à l'autre et très dépendant de l'équilibre politique local. La mutualisation reste souvent inaboutie et les gains correspondants sont encore limités, en particulier en termes d'économies d'échelle. Même lorsque les services communs existent, ceux-ci ne concernent dans la majorité des cas que la métropole et sa ville-centre».

³⁴³ COUR DES COMPTES, *La mise en place des métropoles*, cit., p. 54.

³⁴⁴ *Ibidem*, p. 58.

³⁴⁵ *Ibidem*, p. 37.

³⁴⁶ Così A. GARDERE, *La métropole de Lyon, un modèle difficilement transposable...*, in *JCP Adm*, 2019, p. 440 s.; Sul punto si veda anche il commento di N. FERREIRA, *Départements et métropoles : les départements ne veulent pas disparaître...*, in *AJCT*, 2019, p. 318 ss.

rilievo, unite dalla comune tendenza a rafforzare le prerogative dei comuni a scapito degli EPCI-FP.

La prima riforma è stata introdotta con la *loi visant à adapter l'organisation des communes nouvelles à la diversité des territoires* del 1° agosto 2019 con la quale viene meno l'obbligo per tutti i comuni di aderire a un EPCI-FP. Come si vedrà più diffusamente nel proseguo della trattazione, una *commune nouvelle* che sia l'esito della trasformazione di un EPCI-FP viene esentata dall'obbligo di aderire a sua volta a un EPCI-FP. Secondo l'espressione rapidamente entrata in uso, l'ente risultante viene definito *commune-communauté*, in quanto consolida l'integralità delle competenze comunali, non soggette a obbligo di esercizio associato, nonché le competenze specifiche degli EPCI-FP di derivazione dipartimentale, regionale o statale³⁴⁷.

La successiva *loi engagement et proximité* del 27 dicembre 2019 segnala invece un cambio di direzione rispetto alle finalità dalla riforma territoriale del 2014-2015. Il testo normativo contiene un ampio ventaglio di misure, accumulate dalla finalità di rafforzare l'istituzione comunale. E tra i settori di intervento centrale è la cooperazione intercomunale: pur in assenza di interventi paragonabili alle grandi riforme dell'intercomunalità dei decenni precedenti, il legislatore introduce una non insignificante ricalibrazione del meccanismo di cooperazione intesa a rafforzare le prerogative dei comuni a scapito degli EPCI-FP³⁴⁸.

Tuttavia, con la *loi engagement et proximité* il legislatore ha rivolto la propria attenzione alle aree peri-urbane e rurali, 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'intercomunalità³⁴⁹. 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 comuni³⁵⁰.

Nello specifico, tra le innovazioni introdotte dalla riforma meritano di essere segnalate l'estensione a tutte le tipologie di EPCI-FP dell'organo della *conférence des maires*³⁵¹, inizialmente previsto soltanto nelle *métropoles*. Si tratta di un organo consultivo formato da tutti i *maires* dei comuni associati, chiamato a controbilanciare il *conseil communautaire*, dove la rappresentanza comunale riflette il peso demografico dei comuni. Si tratta di una misura volta a rafforzare, in qualche misura, la rappresentanza dei comuni demograficamente più deboli che, altrimenti, difficilmente sono in grado di influenzare le scelte compiute a livello intercomunale. La *conférence*

³⁴⁷ Cfr. cap. 2, § 3.3.

³⁴⁸ Come ha sottolineato M. VERPEAUX, *Une nouvelle loi relative aux collectivités territoriales : la proximité ou la décentralisation ?*, in *RFDA*, 2020, p. 205 ss. «*Globalement [la loi engagement et proximité] constitue une forme de retour en arrière face au « tout intercommunal » qui avait marqué les différentes lois, depuis la loi de réforme des collectivités territoriales du 16 décembre 2010, la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, dite MAPTAM, et la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, dite NOTRe.*

³⁴⁹ 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*.

³⁵⁰ 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.: «*Cette possibilité de restitution souligne une profonde rupture idéologique : l'intercommunalité n'est plus vécue par le législateur comme un mouvement irréversible. Elle s'inscrit en faux avec la succession de textes qui dans les domaines les plus divers tendent à faire de l'EPCI l'échelon territorial pertinent. D'autant que, dans bien des cas, c'est d'un transfert inversé, davantage que d'un retour de la compétence, qu'il sera question.*

³⁵¹ CGCT, art. L5211-11-3.

des maires sostituisce, nelle *métropoles*, la *conférence métropolitaine*: pertanto, una delle peculiarità dell'assetto istituzionale metropolitano, la presenza di un organo di raccordo tra l'ente associativo e i *maires*, transita nella disciplina generale dell'intercomunalità.

Il rafforzamento della concertazione tra comuni ed EPCI-FP si traduce, inoltre, nella previsione di un *pacte de gouvernance*³⁵², che ricalca per alcuni tratti il *pacte de cohérence métropolitain* della *métropole de Lyon*. Sebbene l'adozione del *pacte* non è obbligatoria, il presidente dell'EPCI-FP, a ogni rinnovo degli organi comunali e intercomunali, deve sottoporre al consiglio l'adozione eventuale di questo atto. In base al testo della legge il *pacte* può dettagliare alcuni aspetti del rapporto tra comuni ed EPCI-FP: dalle condizioni alle quali l'ente associativo può conferire la gestione di un servizio a un comune associato, all'istituzione di ulteriori organismi consultivi formati dai *maires* dei comuni aderenti, introducendo quindi una forma di decentramento interno all'EPCI-FP ispirata a quanto già previsto per la *métropole de Lyon*.

Anche sul piano delle competenze amministrative si assiste alla medesima tendenza: soprattutto in materia di urbanistica e servizio idrico, vengono depotenziate le disposizioni che negli anni precedenti avevano avviato un processo di trasferimento, a favore delle *communautés des communes* e delle *communautés d'agglomération*, delle competenze in questi settori. Competenze che, nelle aree urbane maggiori, rimangono invece appannaggio di *communautés urbaines* e *métropoles*.

3 – La fusione tra comuni dinanzi alla questione urbana

Il presupposto comune ai numerosi interventi legati alla questione urbana è stata l'intangibilità della struttura fondamentale dell'amministrazione comunale. Si è già avuto modo di vedere come sia stata la messa a punto di un articolato sistema di cooperazione intercomunale lo strumento principale che il legislatore ha utilizzato per adeguare un'amministrazione territoriale formata da circa 35 mila comuni ai bisogni derivanti dalla concentrazione della popolazione in aree urbane a forte densità.

Questa constatazione non deve portare a sottovalutare il ruolo ricoperto, in Francia, dall'istituto della fusione tra comuni, o nella terminologia attuale, della *commune nouvelle*, nel rispondere alla questione urbana. Sebbene la revisione dell'articolazione di base dei poteri locali non abbia mai raggiunto, a differenza di Paesi come l'Inghilterra, un'importanza centrale nell'adeguare l'amministrazione locale ai mutamenti socio-economici dei territori urbani, anche in Francia si è assistito a degli interventi sulla mappa comunale legati all'esigenza di affrontare la questione urbana. Una priorità che ha avuto delle implicazioni sul piano giuridico, come dimostra l'evoluzione delle norme in materia di fusioni tra comuni.

È possibile individuare alcuni snodi del percorso evolutivo dell'istituto della fusione che, più da vicino, riflettono il legame tra tale strumento e la questione urbana. Un primo riferimento è dato dalla *loi Marcellin* del 1971, con la quale il legislatore cercò di introdurre un riassetto generale dell'amministrazione comunale attraverso un processo di fusione pilotato dall'alto. Al fallimento applicativo di tale legge faranno seguito dei decenni di inerzia, durante i quali l'esigenza di ridurre il numero di comuni tramite fusione scomparve dall'agenda pubblica. Bisognerà attendere il secondo decennio del XXI secolo, infatti, per un rilancio dell'istituto: dapprima con la disciplina

³⁵² CGCT, art. L5211-11-2.

della *commune nouvelle*, e poi con la *commune-communauté*, la fusione ritorna a essere un valido strumento per affrontare le criticità delle istituzioni locali nelle aree urbane.

3.1 – Il mancato riordino territoriale: la fallimentare applicazione della *loi Marcellin* (1971-1975)

Nel medesimo frangente in cui numerosi Stati europei si accingevano a riformare l'organizzazione delle amministrazioni locali, con l'accorpamento delle unità istituzionali di prossimità, in Francia venne approvata la *loi sur les fusions et regroupements de communes* del 16 luglio 1971, detta *loi Marcellin* dal nome del ministro dell'interno proponente³⁵³. Il testo si discosta dal sentiero fino a quel momento percorso, che vedeva l'intangibilità della struttura comunale ereditata dalla Rivoluzione del 1789. All'opposto, la riforma tratteggiata dalla *loi Marcellin* è fondata sull'adeguamento della maglia comunale da realizzarsi attraverso un programma di fusioni tra comuni promosso dallo Stato.

Gli ambiziosi obiettivi fissati dalla *loi Marcellin* 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, «[o]n a pu enregistrer 943 fusions concernant un peu plus de 2 000 communes et encore, convient-il de retrancher de ce maigre résultat 180 "défusions" intervenues depuis. L'attachement au paysage communal traditionnel, la résistance des élus et l'excessive complexité du dispositif légal de 1971 ont eu raison la politique de fusion de communes»³⁵⁴.

Il fallimento della legge del 1971 viene ricordato ancora oggi in dottrina come il punto di avvio del percorso, per larghi tratti parallelo, della cooperazione intercomunale a carattere strutturale. Ma, anche all'epoca, la scelta in favore dell'intercomunalità venne vista come una soluzione più praticabile rispetto alla fusione: «Sans aucun doute, les élus locaux ont opté pour le choix de l'intercommunalité qui paraissait à leurs yeux mieux garantir la préservation de leurs marges de manœuvre locales, voire évidemment leur existence même en tant que communes»³⁵⁵.

Nonostante l'esito nei fatti fallimentare, la *loi Marcellin* rimane ancora oggi un punto di riferimento perché ha rappresentato un momento di innovazione giuridico-istituzionale che, nel lungo periodo, ha influenzato in maniera rilevante il diritto delle collettività locali. È con tale legge, infatti, che si definisce il ruolo dello Stato, per il tramite dei prefetti, di pianificatore del riordino territoriale che, nei decenni successivi, troverà applicazione con riguardo alla promozione della cooperazione intercomunale.

La *loi Marcellin* assegna ai prefetti il compito di guidare, in ciascun dipartimento, il riassetto territoriale, sulla base di un procedimento che prevede la consultazione dei rappresentanti delle collettività locali, riuniti in una commissione costituita *ad hoc*³⁵⁶. L'adozione del progetto di riassetto è preceduta da una fase istruttoria, durante la quale il prefetto deve valutare le caratteristiche

³⁵³ 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.

³⁵⁴ B. FAURE, *Droit des collectivités territoriales*, cit., p. 54.

³⁵⁵ T. TELLIER, *La constitution d'un nouveau modèle d'action publique territoriale : la loi Marcellin de 1971 et la fusion de communes*, in *Revue française d'administration publique*, 2017, p. 253-266.

³⁵⁶ In base alla *loi Marcellin*, art. 2, la *commission d'élus*, presieduta dal presidente del dipartimento, era formata da quattro consiglieri generali eletti dal consiglio dipartimentale, nonché da dieci sindaci rappresentativi delle differenti categorie di comuni presenti all'interno della circoscrizione dipartimentale.

amministrative di ciascun ente. La legge richiede infatti di suddividere i comuni in tre categorie sulla base della capacità amministrativa: «*Les communes qui peuvent assurer par elles-mêmes leur développement ; Les agglomérations et les communes situées hors des agglomérations dont le développement et la bonne administration appellent une mise en commun des moyens et ressources des communes composantes ; Les communes qui devraient fusionner avec d'autres communes*»³⁵⁷.

Con riguardo alle opzioni disponibili, il ricorso alla fusione resta senz'altro la soluzione privilegiata. La fusione è prevista sia per i comuni che, a seguito dello sviluppo urbanistico, formano un insediamento unitario e il cui raggruppamento è condizione necessaria per favorire lo sviluppo locale, nonché per i comuni che, per ristrettezza dei mezzi a disposizione, non sono in grado né di adempiere ai compiti essenziali loro demandati e né di aderire a una forma associativa. Nello schema della *loi Marcellin* non viene tuttavia precluso il ricorso all'intercomunalità: per i comuni situati nelle aree urbane maggiori, ossia superiori ai 50 mila abitanti, la legge prospetta il raggruppamento all'interno di una *communauté urbaine*.

La procedura straordinaria di fusione non prevede che l'attuazione del progetto di riassetto territoriale abbia carattere necessariamente unilaterale. Tuttavia, in caso di mancata adesione dei comuni interessati da un progetto di fusione, la legge prevede un meccanismo inteso a superare il dissenso. È infatti previsto che il prefetto possa disporre in ogni caso una fusione tra comuni dopo aver acquisito il parere favorevole del consiglio dipartimentale.

Da una differente prospettiva, inoltre, la *loi Marcellin* ha comportato il rinnovamento della disciplina dell'istituto della fusione. Alla ricerca di un punto di equilibrio tra le opposte esigenze di razionalizzazione amministrativa e di conservazione della dimensione politico-partecipativa comunale, viene prevista una forma di *fusionne attenuata*, la cui approvazione permette la sopravvivenza dei comuni cessati. Si trattava di una innovazione rilevante. Se, fino a quel momento, la fusione consisteva in una mera modificazione dei confini amministrativi, alla quale seguiva la cessazione di uno o più dei comuni interessati, con la *loi Marcellin* diventa possibile per tali enti assumere la veste giuridica della *commune associée*, un'articolazione interna del comune esito della fusione.

Su richiesta di uno o più comuni interessati dalla fusione, il nuovo comune può darsi un'articolazione interna, formata appunto dalle *communes associées*, ricalcata sulla struttura amministrativa preesistente. La *commune associée* costituisce una forma di decentramento interno del nuovo comune, e ne riprende l'assetto istituzionale. Infatti, è previsto che il *maire* del comune preesistente alla fusione assuma la carica di *maire délégué*, e rimanga in carica fino alle successive elezioni, dopo le quali è il consiglio comunale a eleggere un nuovo *maire délégué*. Quest'ultimo esercita, limitatamente al territorio del comune associato, le funzioni di ufficiale di stato civile e di ufficiale di polizia giudiziaria, nonché altre funzioni esecutive delegate del sindaco. Si tratta di attribuzioni di non scarso rilievo poiché, presso la *commune déléguée* viene conservata una sede del municipio, nonché una sezione dell'ufficio comunale dei servizi sociali. Infine, la *commune associée* funge da circoscrizione elettorale per le elezioni comunali, attribuendo a ciascun comune cessato una rappresentanza autonoma all'interno del nuovo ente.

³⁵⁷ *Loi Marcellin*, art. 1.

3.2 – Il rinnovato interesse per la fusione tra comuni: l'introduzione della *commune nouvelle* (2010-2015)

La *loi Marcellin* del 16 luglio 1971 ha rappresentato il quadro di riferimento per le fusioni di comuni nel corso dei decenni successivi. Interventi legislativi di portata limitata hanno via via ridefinito alcuni tratti del regime normativo senza che, tuttavia, venisse approvata una riforma di ampio respiro. Il quadro muta con l'approvazione di una serie di leggi nel periodo 2010-2015, nel contesto dell'*Acte III de la décentralisation*. Dapprima, il legislatore dedica alla fusione di comuni una sezione della *loi RCT* nel 2010, tema sul quale ritorna qualche anno con un intervento normativo autonomo, la *loi relative à l'amélioration du régime de la commune nouvelle, pour des communes fortes et vivantes* del 16 marzo 2015. Ulteriori aggiustamenti sono stati in seguito introdotti nel 2016³⁵⁸ e nel 2017³⁵⁹.

L'obiettivo primario del legislatore è rilanciare il processo di riduzione del numero di comuni, ritenuto uno strumento di razionalizzazione dell'amministrazione locale complementare all'intercomunalità, che rimane la soluzione principale alla parcellizzazione della mappa comunale. 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 amministrativo³⁶⁰.

In questa fase storica, l'intervento dello Stato è preordinato a promuovere l'adesione dei comuni alla fusione. Per il raggiungimento di tale obiettivo il legislatore ricorre, da un lato, a robuste forme di incentivazione finanziaria e, dall'altro lato, a una revisione della disciplina giuridica dell'istituto.

L'introduzione di incentivi finanziari alla fusione contraddistingue soprattutto la seconda fase delle riforme del periodo 2010-2015 e rappresenta la causa principale dietro alla riduzione del numero dei comuni francesi che si registra negli ultimi anni. Questo è dimostrato dall'applicazione della *loi RCT* del 2010 che, non avendo introdotto alcuna forma di incentivazione finanziaria³⁶¹, ha innescato una debole riduzione del numero di comuni. Significativamente, al 31 dicembre 2014 erano state costituite soltanto 13 *communes nouvelles*, con una riduzione del numero totale dei comuni a 36'682. Con l'introduzione della *loi relative à l'amélioration du régime de la commune nouvelle* del 2015, invece, si registra un cambio di passo. L'introduzione delle misure di ordine finanziario si riflette, con risultati tangibili, nella evoluzione del processo di riorganizzazione dell'amministrazione comunale³⁶²: nel 2020, a cinque anni dall'approvazione della legge, il numero totale dei comuni è

³⁵⁸ *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.

³⁵⁹ *Loi relative au statut de Paris et à l'aménagement métropolitain* del 28 febbraio 2017, art. 72.

³⁶⁰ Sul punto si vedano i risultati dell'indagine condotta dai senatori C. MANABLE, 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: «avec la création d'intercommunalités de plus en plus grandes, certains élus ont pu craindre que leurs spécificités ne soient plus entendues lors de prises de décisions communautaires. Se regrouper entre communes ayant des objectifs communs au sein des ensembles intercommunaux permet de renforcer leur position au sein des intercommunalités (en maintenant un nombre d'élus communautaires capables de parler d'une seule voix au nom de la nouvelle commune), voire de sauver l'identité de certaines intercommunalités (par exemple : transformation d'anciennes intercommunalités en commune nouvelle, dispositif ouvert par la nouvelle loi)».

³⁶¹ Come sottolinea M. HOUSER, *Le statut des communes nouvelles : une véritable innovation ?*, in *AJCT*, 2011, p. 63 ss. «Si l'intercommunalité issue des lois de 1992 et de 1999 a essentiellement fonctionné grâce à des dotations d'Etat particulièrement importantes, le régime financier des communes nouvelles ne bénéficie pas de régime de faveur».

³⁶² Sottolinea il ruolo delle misure di carattere finanziario nell'attivazione dei processi di fusione: T. FRINAULT, *Les communes nouvelles : l'invité surprise de la réforme territoriale*, in *Revue française d'administration publique*, 2017, pp. 277-294.

sceso a 34'968, con una riduzione di circa il 5%³⁶³. Un risultato che segnala un primo successo, seppur relativo, nel processo di riduzione della parcellizzazione comunale.

Si è già detto che, oltre alle misure di incentivazione finanziaria, le leggi approvate a partire dal 2010 abbiano comportato una riscrittura della disciplina giuridica dell'istituto della fusione. Al momento dell'approvazione della *loi RCT* del 2010, la fusione di comuni era regolata, per larghi tratti, sulla base delle 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, in prima battuta, una revisione della terminologia giuridica: i riferimenti alla «*Fusion de communes*» presenti nel CGCT lasciano spazio, infatti, alla disciplina della «*Création d'une commune nouvelles*»³⁶⁴. 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 tabù³⁶⁵. Secondo lo stesso schema, inoltre, le *communes associées* vengono sostituiti dalle *communes déléguées*, quali istituzioni che garantiscono la continuità dei comuni cessati a seguito della fusione.

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, tanto che «*[L]a nouvelle procédure de création des lois de 2010-2015 ne se départit pas de ses caractères classiques*»³⁶⁶. Viene, infatti, preservato il carattere facoltativo della fusione: in assenza di misure paragonabili a quanto previsto per la costituzione degli EPCI-FP in merito alla definizione delle circoscrizioni territoriali, l'istituzione di una *commune nouvelle* è rimessa all'iniziativa autonoma dei consigli comunali e necessita, per essere portata a termine, dell'accordo dei consigli comunali o degli elettori.

Non mancano tuttavia degli elementi innovativi. Il primo è dato dal venir meno dell'obbligatorietà della consultazione referendaria. Introdotta nel 2004 dalla *loi relative aux libertés et responsabilités locales*³⁶⁷, l'obbligatorietà del referendum viene ora meno qualora il processo di fusione sia frutto dell'iniziativa di tutti i comuni coinvolti nel progetto³⁶⁸. A tal proposito, la riforma rafforza il peso degli elettori nella scelta in merito alla fusione. Affinché la consultazione sia valida è necessario che partecipino al voto il 50%+1 degli aventi diritto del totale degli elettori interessati dalla fusione e che, inoltre, in ciascun comune il quorum raggiunga almeno il 25%. Inoltre, è previsto che il progetto di fusione sia approvato dalla maggioranza assoluta degli elettori in ciascuno dei comuni interessati. Nel regime precedente, invece, gli elettori potevano bloccare il procedimento di fusione soltanto qualora, nel complesso, si fossero espressi in senso contrario con una maggioranza qualificata dei due terzi.

Un ulteriore elemento di innovazione apportato dalla riforma del 2010 è dato dall'introduzione di uno stretto legame tra la fusione di comuni e la cooperazione intercomunale. Se nella *loi Marcellin* del 1971 la fusione di comuni era concepita come un rimedio autonomo, strumento principale per

³⁶³ Fonte: DGCL, *Les collectivités locales en chiffres*, 2020, dato sul numero complessivo di comuni aggiornato al 1° gennaio 2020.

³⁶⁴ CGCT, *deuxième partie, livre I^{er}, titre I^{er}, chapitre III*.

³⁶⁵ Come sottolinea J. MOREAU, *La commune et la loi du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales*, in JCP *Adm.*, 2011, «*des "communes nouvelles" résultent d'une opération qui ressemble étrangement à une fusion (mais le terme était tabou)*».

³⁶⁶ Così B. FAURE, *Droit des collectivités territoriales*, cit., p. 55.

³⁶⁷ *Loi relative aux libertés et responsabilités locales*, art. 123.

³⁶⁸ CGCT, art. L2113-3.

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. L'intersezione tra la cooperazione intercomunale e la fusione di comuni costituisce l'elemento di maggior novità della riforma del 2010. Come è stato notato dai commentatori, infatti, «[e]n 1971, le mouvement des fusions, même fortement voulu par le pouvoir central, était horizontal (entre communes). En 2010, il est au moins oblique, sinon vertical, et la création d'une "commune nouvelle" se réalise dans la coquille, qui deviendra vide, d'un EPCI à fiscalité propre, ce qui pourrait être le gage d'une réussite»³⁶⁹.

La riforma prevede una nuova tipologia di *fusione obliqua*, così definita per distinguerla tanto dalle fusioni classiche tra comuni (fusioni orizzontali) quanto dalle ipotesi di consolidamento tra collettività locali di livelli distinti (fusioni verticali). Infatti, 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-FP³⁷⁰. In altri termini, 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.

Tuttavia, la portata innovativa della nuova forma di fusione è depotenziata dall'obbligo, per la *commune nouvelle* sorta dalla trasformazione di un EPCI-FP, di aderire a sua volta a un EPCI-FP. Su questo punto, come si vedrà di seguito, interverrà la riforma del 2019 che darà vita alla *commune-communauté*.

Le riforme adottate nel contesto dell'*Acte III* intervengono su alcuni elementi già presenti nella disciplina previgente, introducendo alcune innovazioni di portata più limitata. È questo il caso delle norme finalizzate a modulare gli effetti della fusione, finalità fissata già dalla *loi Marcellin* del 1971. L'esigenza di rendere modulabili gli effetti della fusione, elemento che risponde anch'esso alla volontà politica di incentivare il ricorso a tale istituto, porta il legislatore a ritagliare, nel procedimento di costituzione di una *commune nouvelle*, una fase transitoria durante la quale i componenti degli organi di governo dei comuni aboliti assumono, fino alla successiva tornata elettorale, la guida del nuovo ente comunale.

Inoltre, ispirato dalla legislazione antecedente, il legislatore prevede che anche nel regime della *commune nouvelle* sia possibile modulare gli effetti della fusione conservando, quantomeno parzialmente, la struttura istituzionale dei comuni cessati³⁷¹. 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.

³⁶⁹ J. MOREAU, *La commune et la loi*, cit.

³⁷⁰ CGCT, art. L2113-5, I.

³⁷¹ Come sottolinea N. KADA, *Les « communes nouvelles », vous avez dit nouvelles ?* in *Revue française d'administration publique*, 2017, pp. 267-276, «la nouveauté apparente des communes déléguées ne doit pas faire illusion : elles sont directement inspirées du régime des communes associées tel qu'il existait dans le cadre des fusions de communes et peuvent d'ailleurs être supprimées, comme leurs « ancêtres », à tout moment par le conseil municipals».

Tuttavia, come chiarisce espressamente la legge, lo *status* di *collectivité territoriale* è riconosciuto esclusivamente alla *commune nouvelle*³⁷². 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 abbiano espressamente escluso questa possibilità³⁷³. Tuttavia, una volta istituite, l'esistenza delle *communes déléguées* non acquista carattere necessario: il consiglio della *commune nouvelle* può disporre, 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*³⁷⁴.

La legge prevede una forma di raccordo tra l'amministrazione della *commune nouvelle* e le *communes déléguées*. Questo è assicurato dalla norma 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'amministrazione 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 nouvelles»³⁷⁵.

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 Marsiglia³⁷⁶. Dal punto di vista amministrativo, quindi, i consigli delle *communes déléguées* sono ricalcati sui *conseils d'arrondissement* previsti nei tre comuni principali del Paese³⁷⁷. Diversi dai consigli degli *arrondissements* in quanto a legittimazione elettorale³⁷⁸, i consigli delle *communes déléguées*

³⁷² CGCT, art. L2113-10.

³⁷³ CGCT, art. L2113-10. Si noti che nel testo inizialmente introdotto dalla *loi RCT* del 2010, ossia prima della modifica apportata dalla *loi* del 16 marzo 2015, art. 5, la procedura assegnava al consiglio della *commune nouvelle* la facoltà di opporsi alla costituzione dei *communes déléguées*.

³⁷⁴ CGCT, art. L2113-13.

³⁷⁵ CGCT, art. L2113-12-1.

³⁷⁶ CGCT, art. L2113-17, il quale rinvia alle relative disposizioni contenute nello stesso *Code* nonché nella *loi relative à l'organisation administrative de Paris, Marseille, Lyon et des établissements publics de coopération intercommunale* del 31 dicembre 1982.

³⁷⁷ Cfr. cap. 2, § 4.1.

³⁷⁸ Mentre nel caso dei comuni di Parigi, Lione e Marsiglia gli *arrondissements* fungono da circoscrizioni elettorali per l'elezione comunale, nel regime della *commune nouvelle* viene prevista al contrario un'unica circoscrizione. Questo si

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.

3.3 – L’adattamento della *commune nouvelle* alla diversità dei territori: l’introduzione della *commune-communauté* (2019)

Le riforme del periodo 2010-2015 hanno portato a una limitata, seppur comunque rilevante, riduzione del numero dei comuni, tanto che alcuni commentatori hanno parlato di una «*révolution territoriale silencieuse*»³⁷⁹. Come emerge dalle analisi quantitative e qualitative fino a qui svolte³⁸⁰, la *commune nouvelle* ha rappresentato uno strumento per i comuni di minori dimensioni, talvolta nell’ordine delle centinaia di abitanti, per rafforzare la propria presenza all’interno di un EPCI-FP, esigenza resa ancor più pressante dall’innalzamento del limite demografico minimo a 15 mila abitanti per gli enti intercomunali. Non sono mancate, inoltre, ipotesi di *fusionne obliqua*, consolidamento di un legame associativo già sviluppato.

Dalle analisi svolte emerge che il riordino territoriale per il tramite della fusione faticò a trovare spazio nelle aree urbane di maggiori dimensioni³⁸¹, 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 stessa cooperazione.

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

riverbera sulle modalità di elezione dei consiglieri: se nel caso dei comuni di Parigi, Lione e Marsiglia i consiglieri degli *arrondissements* sono eletti in via diretta e siedono, allo stesso tempo, anche nel consiglio comunale, nel caso della *commune nouvelle* gli elettori eleggono soltanto il consiglio comunale che, in seguito, nomina i componenti dei consigli delle *communes déléguées* al proprio interno.

³⁷⁹ R. PASQUIER, *Une révolution territoriale silencieuse ? Les communes nouvelles entre européanisation et gouvernance territoriale*, in *Revue française d’administration publique*, 2017, pp. 239-252.

³⁸⁰ 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.

³⁸¹ Afferma a tal proposito G. BIDEAU, *Les communes nouvelles françaises (2010-2019) : une réforme territoriale silencieuse*, in *Annales de géographie*, 2019, pp. 57-85: «On en conclut donc une probabilité plus forte de trouver les communes fusionnantes parmi les communes multipolarisées ou hors influence des pôles et plus faible dans les communes des grands pôles mais [...] Les communes nouvelles sont présentes prioritairement dans les espaces ruraux».

facenti parte della *communauté urbaine de Cherbourg*, dissolta al momento della creazione del nuovo comune.

Recentemente, il legislatore ha fornito una risposta a tali tendenze con la *loi visant à adapter l'organisation des communes nouvelles à la diversité des territoires* del 1° agosto 2019³⁸², un testo che contiene un ampio catalogo di misure volte a ridefinire sotto diversi aspetti l'istituto della fusione di comuni.

Una prima serie di misure è accumulata dalla finalità di attenuare gli effetti più traumatici della fusione sui comuni coinvolti. Si prevede quindi il rafforzamento delle *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*³⁸³. 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.

La volontà di privilegiare i comuni soppressi a seguito della fusione si riflette nelle disposizioni dedicate ai *maires délégués*. Sebbene, a tal riguardo, disposizioni abbiano una portata quasi soltanto simbolica³⁸⁴, è possibile rintracciare anche una disposizione più significativa. A seguito della riforma del 2019, viene meno l'incompatibilità tra le cariche di *maire* della *commune nouvelle* e di *maire délégué*, permettendo quindi il loro cumulo³⁸⁵. Verosimilmente questa innovazione apre la strada a che il sindaco del comune fuso più importante dal punto di vista demografico possa esercitare, al contempo, le due cariche.

Tuttavia, è un'altra l'innovazione di maggior rilievo ai fini dell'indagine sul governo delle aree urbane. La legge rivede il rapporto tra *commune nouvelle* e cooperazione intercomunale, ritagliando uno spazio per quello che, già prima dell'approvazione della legge, la dottrina ha definito informalmente *commune-communauté*³⁸⁶. A talune condizioni, una *commune nouvelle* esito di una *fusion obliqua* viene esentata dall'obbligo di aderire, a sua volta, a un ente di cooperazione comunale.

Infatti, 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 possono 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*»³⁸⁷ degli EPCI-FP, disposizione dalla quale deriva appunto la denominazione ufficiosa di *commune-communauté*. Tuttavia, occorre sottolineare che ai comuni è riconosciuta una facoltà e non un diritto: è competenza del prefetto accordare, al momento dell'istituzione della *commune nouvelle*, l'esenzione dall'obbligo di aderire a un EPCI-FP.

Si tratta di una innovazione di rilievo perché questa norma permette un consolidamento in un unico centro decisionale delle competenze esercitate dal livello comunale e dal livello

³⁸² 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.

³⁸³ CGCT, art. L2113-10.

³⁸⁴ In base a CGCT, art. L2113-8-2, i *maires délégués* si collocano nel protocollo (*ordre du tableau*) subito dopo il *maire*, ma prima degli *adjoints*, della *commune nouvelle*. Inoltre, CGCT, art. L2113-12-1 rinomina l'organismo di raccordo tra l'esecutivo della *commune nouvelle* e delle *communes déléguées*, già previsto dalla riforma del 2015, in *conférence du maire et des maires délégués* e, inoltre, attribuisce a quest'ultimi la facoltà di convocare la riunione dell'organo.

³⁸⁵ CGCT, art. L2113-12-2.

³⁸⁶ Cfr. M.-C. DE MONTECLER, *Vers la commune-communauté ?*, in *AJDA*, 2018, p. 2422 ss.

³⁸⁷ CGCT, art. L2113-9.

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* o a un *pôle d'équilibre territorial et rural*.

Al contempo, occorre non sovrastimare l'impatto della *commune-communauté* nel modificare gli equilibri del sistema locale. Infatti, la riforma introduce una deroga all'obbligo di adesione a un EPCI-FP limitata alla fase istitutiva di una *commune nouvelle*. Nulla impedisce che, successivamente, la *commune-communauté* sia ricompresa all'interno di un EPCI-FP, anche se il venir meno del rinnovo ciclico dello SDCI, introdotto dalla *loi engagement et proximité* nel dicembre 2019, rende questa evenienza meno probabile.

Tirando le somme, la previsione della *commune-communauté* può essere considerata un'innovazione di rilievo non tanto per gli effetti che produce per l'immediato quanto per il potenziale che esprime. Infatti, tale norma può segnalare 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.

4 – La garanzia della prossimità nei territori urbani: il decentramento interno ai comuni maggiori

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 assistito a un'evoluzione dell'assetto istituzionale di quei comuni che, rappresentando il nucleo denso di un'area urbana, presentano una demografia peculiare, data da una popolazione residente nell'ordine delle centinaia di migliaia di persone, e nel caso di Parigi superiore ai 2 milioni di persone, nonché da una densità abitativa estremamente elevata. Fondato sull'uniformismo municipale, il modello rivoluzionario-napoleonico non prevedeva originariamente alcuna calibrazione dell'amministrazione comunale sulle specificità delle aree a più forte urbanizzazione, dove i comuni erano organizzati secondo il modello generale. A prescindere dalla popolazione, dall'estensione territoriale e dalla densità abitativa, le medesime istituzioni municipali erano presenti sulla totalità del territorio francese, a prescindere dal carattere urbano o rurale del territorio.

Non mancavano, tuttavia, delle 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 tanto dalla volontà di adeguare l'istituzione municipale ai peculiari bisogni delle popolazioni urbane quanto piuttosto rispondeva alla logica di indebolire il peso politico che avrebbe contraddistinto un comune espressione di una comunità locale forte di centinaia di migliaia di persone³⁸⁸.

Nel corso del XX secolo, con una sempre maggiore apertura dello Stato alle istanze di autodeterminazione locale, l'articolazione interna dei comuni assume una connotazione differente rispetto 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* risponde all'esigenza di promuovere la prossimità.

A questa logica è ispirata la legge, approvata nel 1982 nel contesto dell'*Acte I de la décentralisation*, che ha previsto una disciplina differenziata per i comuni di Parigi, Lione e Marsiglia, fondata appunto su un robusto decentramento infra-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»³⁸⁹.

Alla medesima logica è ispirata la disciplina dei *conseils de quartier* introdotta nel 2002: tale forma di decentramento comunale, obbligatoria per i comuni con popolazione superiore agli 80 mila abitanti, rappresenta un ulteriore contributo alla democrazia di prossimità nelle aree a più forte urbanizzazione.

4.1 – Le *communes à statut dérogatoire*: la ripartizione in *arrondissements* della *Ville de Paris* e dei comuni di Lione e Marsiglia

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.

Introducendo delle deroghe di portata circoscritta alla disciplina ordinaria, ai comuni di 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 nel testo della legge, che si apre con l'affermare che: «*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*»³⁹⁰. Come si vedrà nel paragrafo successivo, Parigi rappresenta un'eccezione ulteriore: a seguito della fusione verticale tra il comune di Parigi e l'omonimo dipartimento, l'ente prodotto di tale aggregazione, la *Ville de Paris*, pur rimanendo sottoposto alla disciplina della *loi PLM* del 1982 beneficia ormai dello *status* di *collectivité territoriale à statut particulier*.

³⁸⁸ Come ricorda C. GAZEAU, *Arrondissement et secteur*, in K. KADA, R. PASQUIER, C. COURTECUISSÉ, V. AUBELLE (dir.), *Dictionnaire encyclopédique de la décentralisation*, Boulogne-Billancourt, Berger-Levrault, 2017, pp. 73-79, la suddivisione dei comuni maggiori in unità di ridotte dimensioni risponde alla volontà statale di «*palier tout risque de velléités d'indépendance*».

³⁸⁹ C. GAZEAU, *Arrondissement et secteur*, cit.

³⁹⁰ *Loi PLM*, art. 1.

In assenza di riforme di rilievo, la disciplina inizialmente fissata dalla *loi PLM* del 1982, e successivamente consolidata nel CGCT, 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 Parigi, Lione e Marsiglia è suddiviso in circoscrizioni di decentramento, dette *arrondissements*, dotate di proprie attribuzioni, organizzazione amministrativa e organi di governo. In altri termini, viene messo in discussione il fondamento secondo cui la comunità e il territorio comunali siano al loro interno omogenei e, di conseguenza, costituiscono 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*³⁹¹.

Nello specifico, è previsto che la *Ville de Paris* e i comuni di Lione e Marsiglia siano suddivisi rispettivamente in 20³⁹², 16³⁹³ e 9 *arrondissements*³⁹⁴. 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 settore³⁹⁵, 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*³⁹⁶ 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 communes*»³⁹⁷, 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 di collettività territoriale, la previsione di organi propri a elezione diretta fa sì che «*[L]es arrondissements présentent toutes les apparences d'un échelon décentralisé*»³⁹⁸ sebbene, dalla prospettiva delle competenze amministrative riconosciute, «*les attributions très étroites qui leur sont confiées les rapprochent plus d'une forme originale de déconcentration communales*»³⁹⁹.

In ciascun *arrondissement*, o dove presenti in ciascun *secteur*, 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 delle differenziazioni, alcune di portata limitata⁴⁰⁰ e altre invece di rilievo.

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*⁴⁰¹. Il rinnovo del consiglio

³⁹¹ Afferma a tal proposito B. FAURE, *Droit des collectivités territoriales*, cit., p. 375: «*Entre la population et son conseil municipal, l'arrondissement forme une interface permettant une administration plus proche des intérêts particuliers des différentes parties de la ville*».

³⁹² CGCT, art. 2511-5.

³⁹³ CGCT, art. 2511-6.

³⁹⁴ CGCT, art. 2511-7.

³⁹⁵ 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.

³⁹⁶ Come ha avuto modo di riconoscere il *Conseil constitutionnel*, *décision* n° 82-149 DC du 28 décembre 1982, parr. 2-6.

³⁹⁷ B. FAURE, *Droit des collectivités territoriales*, cit., p. 377.

³⁹⁸ M. VERPEAUX, *Les arrondissements parisiens, entre décentralisation et déconcentration*, in *AJDA*, 2009, p. 1365 ss.

³⁹⁹ *Ibidem*.

⁴⁰⁰ Come la facoltà per il *maire* del comune di convocare il consiglio dell'*arrondissement* prevista da CGCT, art. L2511-11.

⁴⁰¹ Disciplinata dal *C. élect.*, artt. da L271 a L272-6.

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 1000 abitanti.

L'adattamento del sistema elettorale comunale influenza l'elezione, in base al meccanismo del *fléchage*, dei consiglieri delle *métropoles du Grand Paris* e di *Aix-Marseille-Provence*⁴⁰². I seggi a disposizione della *Ville de Paris* e della *commune* di Marsiglia all'interno del consiglio dell'EPCI-FP sono ripartiti tra gli *arrondissements* ed è inoltre previsto che possano sedere all'interno del consiglio metropolitano non soltanto i consiglieri comunali ma anche i consiglieri d'*arrondissement*⁴⁰³.

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*⁴⁰⁴.

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. Come chiarisce la legge, infatti, «[L]es affaires de la Ville de Paris sont réglées par le conseil de Paris et celles des communes de Marseille et Lyon par un conseil municipal»⁴⁰⁵ e che soltanto «[p]our certaines attributions limitativement définies au présent chapitre, les affaires de ces trois collectivités territoriales sont réglées par des conseils d'arrondissements»⁴⁰⁶.

Le competenze riconosciute al *conseil d'arrondissement* ritagliano per tale organo un generale ruolo di carattere consultivo affiancato, in alcune ipotesi circoscritte, da puntuali 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 decentramento⁴⁰⁷. Inoltre, specularmente, il consiglio dell'*arrondissement* può sottoporre al *maire*⁴⁰⁸ e al consiglio⁴⁰⁹ 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 urbanistica⁴¹⁰, nonché di attribuzione di sovvenzioni alle associazioni che esercitano le proprie attività all'interno di uno specifico *arrondissement*⁴¹¹.

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

⁴⁰² Con riguardo alla *métropole de Lyon*, invece, a partire dalle elezioni del 2020 si applica un meccanismo elettorale differente, che prevede un'elezione metropolitana del tutto autonoma rispetto alle elezioni municipali.

⁴⁰³ C. élect, art. L273-8.

⁴⁰⁴ CGCT, art. L2511-25.

⁴⁰⁵ CGCT, art. L2511-2.

⁴⁰⁶ CGCT, art. L2511-2.

⁴⁰⁷ CGCT, art. L2511-13.

⁴⁰⁸ CGCT, art. L2511-12, I.

⁴⁰⁹ CGCT, art. L2511-12, II.

⁴¹⁰ CGCT, art. L2511-15.

⁴¹¹ CGCT, art. L2511-14.

che per le loro dimensioni ridotte siano di interesse limitato ai cittadini dell'*arrondissement*⁴¹². 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*⁴¹³. 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, 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*.

4.2 – La democrazia di prossimità nei comuni demograficamente maggiori: i *conseils de quartier*

La garanzia della prossimità non rappresenta un problema confinato ai tre maggiori comuni francesi. L'esistenza di comuni contraddistinti da estensione geografica e dimensione demografica consistenti è un fenomeno, infatti, ben più ampio. A un fenomeno tendenzialmente omogeneo, ossia una forte concentrazione di popolazione nei comuni urbani centrali, il legislatore ha risposto con strumenti giuridici differenti. Infatti, 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. Al di fuori di tale previsione, 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 cittadinanza⁴¹⁴. Tuttavia, con la *loi relative à la démocratie de proximité* viene introdotta un'innovazione di rilievo: 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 nei comuni 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

⁴¹² CGCT, art. L2511-16.

⁴¹³ CGCT, art. L2511-2.

⁴¹⁴ 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.

«*contrepois démocratiques*»⁴¹⁵ 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 *arrondissements* di Parigi, Lione e Marsiglia⁴¹⁶. 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'organo⁴¹⁷. 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*»⁴¹⁸ piuttosto che «*une nouvelle forme de représentation communale*»⁴¹⁹.

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 consultazione⁴²⁰. 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*⁴²¹.

5 – Il governo dell'area urbana di Parigi: un modello *sui generis*?

Fin dal momento della nascita dell'amministrazione locale moderna nel 1789, Parigi è stata oggetto di una disciplina derogatoria rispetto all'ordinamento municipale ordinario. Per decenni, Parigi ha rappresentato la più vistosa eccezione al principio di uniformità dell'ordinamento comunale.

Storicamente, la specialità del regime giuridico di Parigi si lega allo *status* di capitale dello Stato francese. In quanto sede 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*.

⁴¹⁵ Secondo l'espressione di Y. JEGOUZO, *De la loi Chevènement à la loi de démocratie de proximité*, in *AJDA*, 2002, p. 281 ss.

⁴¹⁶ Come afferma B. FAURE, *Droit des collectivités territoriales*, cit., p. 236: «*la loi les institutionnalise dans des conditions peu strictes et modestes qui trahissent l'objectif de départ. Leur statut est celui d'une simple rencontre*».

⁴¹⁷ CGCT, art. L2143-1.

⁴¹⁸ Così B. FAURE, *Droit des collectivités territoriales*, cit., p. 237.

⁴¹⁹ *Ibidem*.

⁴²⁰ CGCT, art. L2143-1.

⁴²¹ CGCT, art. L2511-10-1.

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 XX 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*»⁴²². 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 primo rilievo nella gestione locale⁴²³.

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 : le fait que Paris soit le siège des pouvoirs publics ne constitue plus aujourd'hui une spécificité suffisante pour échapper au mouvement de décentralisation territoriale et au processus de métropolisations*»⁴²⁴.

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, fin da tale epoca lo statuto giuridico di Parigi ha riflesso 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 Francia⁴²⁵.

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

⁴²² M. VERPEAUX, *Paris, entre droit commun et collectivité à statut particulier*, in *RFDA*, 2017, p. 619 ss.

⁴²³ 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 materia di ordine pubblico rimane ancora appannaggio del *préfet de police*, la differenziazione tra Parigi e il resto dei comuni francesi rimane ancora di qualche 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.

⁴²⁴ O. RENAUDIE, *Le Grand Paris*, in *RFDA*, 2016, p. 490 ss.

⁴²⁵ Afferma a tal proposito L. ZYLBERBERG, *Décentralisation et région parisienne : un couple maudit ?*, in *AJDA*, 1992, p. 127 ss., «*Parfois en avance, parfois en retard, la région parisienne a toujours été en décalage par rapport à la façon dont s'opérait la structuration du pouvoir dans le système politico-administratif locaux*».

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.

Nel 1789, l'insediamento urbano di Parigi si contraddistingueva già per le sue dimensioni demografiche, che superavano il mezzo milione di abitanti⁴²⁶. Questo portò l'*Assemblée nationale* a stabilire che «[q]uant à la ville de Paris, attendu son immense population, elle sera gouvernée par un Règlement particulier, qui sera donné par l'Assemblée Nationale, sur les mêmes bases et d'après les mêmes principes que le Règlement général de toutes les Municipalités du Royaume»⁴²⁷. Disciplina successivamente dettata dal *décret relatif à l'organisation de la municipalité de Paris* del 21 maggio-27 giugno 1790.

Non diversamente da altre realtà urbane europee, poi, il comune di Parigi ha visto espandere progressivamente la propria circoscrizione amministrativa nel corso del XIX secolo: nel 1860, in applicazione della *loi* del 16 giugno 1859, i confini amministrativi comunali vengono estesi fino alle mura di *Thiers*, costruite nel periodo 1841-1844, comportando quindi l'assorbimento integrale di quattro comuni e l'acquisizione di una porzione del territorio di ulteriori sette comuni. La ridefinizione della geografia amministrativa rafforza sensibilmente il comune di Parigi, la cui estensione territoriale raddoppia a esito dell'ampliamento dei confini amministrativi⁴²⁸. Territorio ulteriormente ampliato per effetto nel corso degli anni Venti del XX secolo, con l'acquisizione del territorio che attorniava le mura che, perduta la propria funzione difensiva, vengono abbattute.

Anche la struttura dell'amministrazione dipartimentale rifletteva la specificità della demografia del territorio parigino. Il perimetro del *département de la Seine* inglobava, infatti, l'area ricompresa in un raggio di tre *lieues* (corrispondenti all'incirca a 12 km) dalla cattedrale di *Notre-Dame*⁴²⁹, con un'estensione del tutto sproporzionata, per difetto, rispetto alla media degli altri dipartimenti francesi. Infatti, il *département de la Seine* costituiva una vera e propria enclave, di dimensioni estremamente ridotte, ricompresa all'interno del *département de la Seine-et-Oise*, il quale aveva in Versailles il proprio capoluogo.

La specialità di Parigi dinanzi ai fenomeni urbani si riscontra anche nei periodi più recenti. 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 interviene 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 dispone, in via diretta, un riassetto territoriale dell'amministrazione locale dell'area parigina, ritenuta ormai obsoleta rispetto alla realtà territoriale trasformata dallo sviluppo economico e demografico del secondo dopoguerra. Dietro al riordino territoriale dell'area di Parigi, quindi, vi erano dei motivi non diversi rispetto a quelli che avevano portato all'approvazione delle prime leggi sull'intercomunalità urbana. Come sottolineava un commentatore dell'epoca: «*Il n'est de bonne institution administrative que celle qui fait coïncider le régime administratif avec la réalité sociologique. Or, il est incontestable qu'en ce qui concerne la région parisienne le divorce n'a cessé de s'accroître entre l'une et l'autre*»⁴³⁰.

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

⁴²⁶ Come riporta A. LANDRY, *La démographie de l'ancien Paris*, in *Journal de la société statistique de Paris*, 1935, p. 34 ss.

⁴²⁷ ASSEMBLÉE NATIONALE, *Décret du 14 décembre 1789 concernant la constitution des municipalités*, art. 25.

⁴²⁸ Per una ricostruzione e un'analisi del progetto di espansione del comune di Parigi nel XIX si rinvia a A. FOURCAT, F. BOURILLON (a cura di), *Agrandir Paris (1860-1970)*, Paris, Éditions de la Sorbonne, 2012, e in particolare al contributo ivi contenuto di N. MONTEL, *L'agrandissement de Paris en 1860 : un projet controversé*, pp. 99-111.

⁴²⁹ *Décret dell'Assemblée nationale* del 13 gennaio 1790, n. 6.

⁴³⁰ R. DRAGO, *L'administration de Paris et de sa région*, in *AJDA*, 1966, p. 324 ss.

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, in via diretta, 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 c.d. *petite couronne*, ossia la prima cintura urbana, a loro volta circondati dai quattro dipartimenti della c.d. *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 aree 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, tuttavia, confinata sul piano geografico. Infatti, la legge del 1964 qualifica la *Ville de Paris* quale «*collectivité à statut particulier ayant des compétences de nature communale et départementales*»⁴³¹. Soluzione allora inedita nella Francia metropolitana, 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.

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"*»⁴³² tra il 1959 e il 1961⁴³³ viene costituita un'istituzione amministrativa *ad hoc*, 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 gli comuni che, già all'epoca, formavano una realtà unitaria dal punto di vista socio-economico, e per questo criticata già all'epoca

⁴³¹ *Loi portant réorganisation de la région parisienne* del 10 luglio 1964, art. 2.

⁴³² J.-F. DE BUJADOUX, *Les réformes territoriales*, Paris, Presses Universitaires de France, 2015, p. 72.

⁴³³ 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.

in dottrina⁴³⁴, 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 superava 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*.

5.1 – L'amministrazione municipale tra diritto comune e specialità: la *Ville de Paris*

Come si è visto, con la *loi portant réorganisation de la région parisienne* del 10 luglio 1964 il nucleo dell'area parigina assume una struttura istituzionale *sui generis* in quanto si introduce un consolidamento dell'amministrazione locale e dipartimentale. La *Ville de Paris* esercita, allo stesso tempo e nella stessa circoscrizione territoriale, tanto le competenze comunali quanto le competenze dipartimentali. A livello di principio, non si tratta di una soluzione incompatibile con la storia amministrativa. Fin dal 1789, infatti, Parigi ha rappresentato un'eccezione all'uniformità dell'ordinamento municipale, essendo stata oggetto di una legislazione speciale che ha definito, in maniera differenziata, tanto l'organizzazione quanto le competenze delle collettività locali.

La peculiare strutturazione dell'amministrazione locale, frutto della riorganizzazione del 1964, continua a contraddistinguere, ancora oggi, Parigi rispetto al resto delle collettività locali francesi. Tuttavia, il percorso che ha portato, nel 2017, alla costituzione della *Ville de Paris*, una *collectivité à statut particulier* frutto della fusione tra il comune e il dipartimento di Parigi, è stato tutt'altro che lineare. La conservazione di un legame del tutto peculiare tra amministrazione comunale e dipartimentale, infatti, è stata intervallata da alcuni interventi legislativi che hanno, all'opposto, cercato di riportare Parigi all'interno del diritto comune. La volontà di aggiornare lo statuto del comune di Parigi in un senso più favorevole all'autonomia locale, riequilibrando il riparto di competenze tra rappresentanti locali e amministrazione statale in favore dei primi, si è posta in parziale contrasto con il permanere di una peculiare struttura istituzionale, dove al comune di Parigi era demandato anche l'esercizio delle competenze dipartimentali.

Questo dato emerge fin dall'approvazione della *loi portant réforme du régime administratif de la ville de Paris* del 31 dicembre 1975. Nel perseguire il rafforzamento l'autonomia locale, infatti, la legge avvicina Parigi all'ordinamento municipale ordinario: viene istituita la carica di *maire*, al quale vengono riconosciute parte delle attribuzioni esecutive in precedenza esercitate dall'amministrazione statale e, inoltre, si opera una distinzione tra comune e dipartimento, senza che tuttavia venga meno la coincidenza tra le circoscrizioni amministrative dei due livelli di governo. A tal proposito, il testo dispone che: «*Le territoire de la ville de Paris recouvre deux collectivités territoriales distinctes : - la commune de Paris ; - le département de Paris. Les affaires de ces collectivités sont réglées par les délibérations d'une même assemblée dénommée Conseil de Paris*»⁴³⁵.

La riforma del 1975 segna quindi una prima tappa verso il processo di normalizzazione giuridica del comune di Parigi, essendo ben lontana dall'arrivare a riassorbire il carattere derogatorio

⁴³⁴ Afferma a tal proposito R. DRAGO, *L'amministrazione de Paris et de sa région*, cit., «[o]n critiquait le partage de la réalité sociologique parisienne entre trois départements et un millier de communes. Voici qu'elle est maintenant partagée en huit départements, sans que le problème du regroupement communal soit abordé».

⁴³⁵ *Loi portant réforme du régime administratif de la ville de Paris* del 31 dicembre 1975, art. 1.

dell'ente. Non soltanto per quanto riguarda la specificità dei rapporti tra livello locale e amministrazione statale, con quest'ultima che conserva un ruolo di rilievo nella gestione dell'ordine pubblico, ma anche per quanto concerne l'assetto istituzionale. Nonostante la suddivisione tra comune e dipartimento, i due livelli di governo continuano a essere strettamente integrati tra loro: non soltanto la coincidenza geografica rappresenta un fatto unico nel panorama francese, ma è soprattutto l'integrazione organica assicurata dal *conseil de Paris* a rendere l'amministrazione locale parigina ancora per larghi tratti estranea al diritto comune⁴³⁶.

L'avvicinamento di Parigi al regime giuridico ordinario trova una successiva conferma da parte dell'*Acte I de la décentralisation*. Il legislatore intende rafforzare le competenze amministrative conferite all'amministrazione locale di Parigi, senza introdurre differenziazioni, in chiave riduttiva, rispetto alle altre collettività locali. Risponde a quest'esigenza la disposizione contenuta nel testo normativo che ha inaugurato l'*Acte I*, la *loi relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions* del 2 marzo 1982, la quale afferma esplicitamente che «[s]ans préjudice des dispositions des articles précédents, une loi fixera les modalités d'application à Paris du régime de droit commun dans un délai de six mois»⁴³⁷. Sebbene non sia stata adottata in applicazione di tale disposizione, che resterà lettera morta, la successiva *loi PLM* del 31 dicembre 1982 rappresenta un ulteriore passaggio del processo di normalizzazione. Nell'introdurre una forma di decentralizzazione interna volta a promuovere la prossimità dell'amministrazione comunale nei tre comuni demograficamente maggiori, la *loi PLM* introduce una disciplina che seppur per un verso denota un carattere derogatorio rispetto all'uniforme regime comunale, per un altro verso ribadisce in apertura il carattere circoscritto di tale deroga, dato che «[l]es 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»⁴³⁸.

Nonostante la progressiva estensione al comune di Parigi della disciplina generale, questo processo trova un limite invalicabile nella particolare struttura istituzionale dell'amministrazione locale. L'integrazione organica tra comune e dipartimento realizzata attraverso il *conseil de Paris*, chiamato a esercitare tanto le competenze comunali quanto quelle dipartimentali, ha portato la dottrina a negare che Parigi possa essere considerato un comune ordinario. Tuttavia, in assenza di un'espressa qualificazione legislativa capace di definire inequivocabilmente la natura giuridica della collettività territoriale parigina, in dottrina vi era chi considerava l'ente «une ville-département et, en cela, une collectivité à statut particulier»⁴³⁹, e chi riconduceva Parigi all'interno della categoria di «commune à statut dérogatoire»⁴⁴⁰, al pari di Marsiglia e Lione.

In questo contesto si inserisce la recente *loi relative au statut de Paris et à l'aménagement métropolitain* del 28 febbraio 2017 che, tra le altre cose, scioglie il nodo relativo alla natura giuridica di Parigi. Riprendendo la soluzione fatta propria della riforma del 1964, la legge dispone una fusione 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 francese⁴⁴¹. La portata innovatrice della riforma non deve essere, tuttavia, sopravvalutata. La creazione della *Ville de Paris* non comporta uno stravolgimento

⁴³⁶ Come osservato, all'epoca, da P. FERRARI, C.-L. VIER, *Le nouveau statut de Paris*, in *AJDA*, 1977, p. 115 ss., l'obiettivo della riforma, ossia l'applicazione a Parigi del diritto comune, «[q]l est déjà certain qu'il ne le sera jamais complètement, en raison de la situation particulière de Paris avec la distinction, artificielle pour partie, de deux collectivités sur un même territoire».

⁴³⁷ *Loi relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions* del 2 marzo 1982, art. 107.

⁴³⁸ *Loi PLM*, art. 1.

⁴³⁹ Si esprime in questi termini G. CHAVRIER, *Paris : ville et département ou ville-département ?*, in *AJDA*, 2009, p. 1348 ss.

⁴⁴⁰ Cfr. L. JANICOT, *La ville de Paris, une nouvelle collectivité à statut particulier*, in *AJDA*, 2017, p. 1038 ss.

⁴⁴¹ *Loi relative au statut de Paris et à l'aménagement métropolitain* del 28 febbraio 2017, art. 1.

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 locale⁴⁴².

La creazione della *Ville de Paris* risponde, primariamente, a una logica di semplificazione. Il principale obiettivo perseguito dalla legge è, infatti, semplificare una struttura amministrativa che si è dimostrata, alla prova dei fatti, scarsamente efficace dal punto di vista amministrativo nonché scarsamente comprensibile da parte dei cittadini. Questo dato trova conferma dal peculiare *iter* della legge, che 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*»⁴⁴³.

Con la fusione tra comune e dipartimento vengono quindi meno i problemi derivanti dall'esistenza di due distinti livelli istituzionali. La fusione comporta un consolidamento dal punto di vista amministrativo che si manifesta sotto diversi aspetti. Ad esempio, in base al regime precedente, il *conseil de Paris* seppur comune a entrambi i livelli di governo si riuniva talvolta in qualità di consiglio comunale e talvolta in qualità di consiglio generale, con la necessità di moltiplicare le sedute al fine di rispettare l'artificiale distinzione tra comune e dipartimento. Secondo il medesimo schema, la *ville de Paris* doveva approvare due distinti bilanci, ancora una volta uno comunale e uno dipartimentale, nonché disponeva di due distinti apparati amministrativi. Con riguardo a tutti questi aspetti, la riforma del 2017 introduce un pieno consolidamento delle strutture amministrative in un'unica istituzione locale, che succede in tutti i rapporti giuridici delle collettività preesistenti.

5.2 – Il governo dell'*agglomération* urbana parigina: la *métropole du Grand Paris*

Nel corso dei decenni successivi alla riforma del periodo 1959-1964, 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 commentatori⁴⁴⁴, 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 regione 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* ricopre non soltanto l'intera regione *Île-de-France*, ma tocca anche alcune aree delle 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

⁴⁴² Afferma a tal proposito M. VERPEAUX, *Paris, entre droit commun et collectivité à statut particulier*, in RFD, 2017, p. 619 ss.: «*La loi du 28 février 2017 n'introduit, quant à l'organisation interne de la nouvelle collectivité, que des aménagements ponctuels*».

⁴⁴³ Come riporta 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.

⁴⁴⁴ A tal proposito, 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, parla di «*effets pervers de la réforme de 1964*», poiché questa ha portato alla «*fin du système de solidarité financière qui a uni la capitale à sa proche banlieue depuis le début du XXe siècle*».

diversa estensione territoriale degli enti regionali, accresciuta a esito del processo di fusione del 2015.

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 sviluppata⁴⁴⁵. 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 Parigi⁴⁴⁶.

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 Duemila, infatti, le collettività locali dell'area urbana di Parigi hanno intrapreso un processo di 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-amministrativa⁴⁴⁷.

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 urbano⁴⁴⁸.

Infine, nel 2009, le esperienze di collaborazione informale acquistano una veste giuridica più matura con la costituzione di *Paris Métropole*. Costituito con atto del prefetto nella forma giuridica del *syndicat mixte ouvert*, tale ente rappresenta una sede istituzionale di raccordo, ancora una volta a livello politico, delle politiche locali su scala sovracomunale. Non assume, infatti, alcun ruolo diretto nell'amministrazione locale, ma configurandosi come un *syndicat d'études* persegue lo scopo statutario di contribuire a un governo integrato dell'area urbana parigina, attraverso un'attività di proposizione e di stimolo per le collettività locali del territorio. Questo dato è confermato dal fatto che, una volta entrata in funzione la *métropole du Grand Paris*, il *syndicat* non ha visto venir meno la propria missione istituzionale, seppur cambiando denominazione in *Le Forum métropolitain du Grand Paris*, per meglio distanziarsi dal nuovo ente di governo dell'area urbana.

⁴⁴⁵ Come emerge dal rapporto DGCL, *Les collectivités locales en chiffres*, 2010, p. 24: «*Bien que la région Île-de-France détienne toujours le plus faible taux de couverture en intercommunalités en métropole, la carte intercommunale a progressé significativement*».

⁴⁴⁶ CGCT, art. L5210-1-1, V. Deroga in seguito abolita con la *loi NOTRe* del 2015.

⁴⁴⁷ 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.

⁴⁴⁸ 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.

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"*»⁴⁴⁹. Ciò si riflette nelle priorità del Governo da lui nominato, come dimostra la creazione della carica di *secrétaire d'État chargé du développement de la région capitale* nel governo guidato da François Fillon, al quale viene affidata la responsabilità del progetto *Grand Paris*.

Nell'immediato, il progetto *Grand Paris* non si traduce in una riforma dell'amministrazione locale⁴⁵⁰. La *loi relative au Grand Paris* del 3 giugno 2010, infatti, delinea *Grand Paris* come un «*projet urbain, social et économique d'intérêt national qui unit les grands territoires stratégiques de la région d'Île-de-France, au premier rang desquels Paris et le cœur de l'agglomération parisienne, et promeut le développement économique durable, solidaire et créateur d'emplois de la région capitale. Il vise à réduire les déséquilibres sociaux, territoriaux et fiscaux au bénéfice de l'ensemble du territoire national*»⁴⁵¹. Il progetto si concretizza, in un primo tempo, nell'ideazione 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 capitale⁴⁵².

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. Nella fase antecedente all'approvazione della legge su *Grand Paris* del 2010 non erano mancate delle autorevoli proposte che delineavano un possibile riassetto delle istituzioni locali dell'area. Il già citato rapporto Dallier, frutto del lavoro dell'*Observatoire de la décentralisation* del Senato, proponeva la fusione dei tre dipartimenti della *petite couronne* che avrebbero dovuto dar vita a una *collectivité à statut particulier, Grand Paris*. Priva della clausola generale di competenza, la nuova istituzione sarebbe stata contraddistinta dall'elezione a suffragio universale e diretto del vertice esecutivo, soluzione sconosciuta alla tradizione amministrativa francese⁴⁵³. La questione di Parigi era stata affrontata anche dalla commissione Balladur che, sul punto, contiene una proposta del tutto simile. Anche in questo caso si avanza l'idea di creare una *collectivité à statut particulier, Grand Paris*, frutto della fusione dei dipartimenti del centro dell'area urbana, che avrebbe assorbito anche gli EPCI-FP presenti sul territorio⁴⁵⁴. Questa soluzione è largamente ispirata al modello generale che, nel rapporto Balladur, è previsto per le altre aree urbane principali, dove avrebbero dovuto essere costituite le *métropoles*, dal quale si discosta per la diversa sorte riconosciuta ai comuni. Se nel modello *métropole* quest'ultimi avrebbero dovuto essere trasformati in enti pubblici non territoriali, nel caso della *Grand Paris* gli enti di prossimità mantengono intatti sia il loro *status* giuridico quanto un buon numero di competenze amministrative.

⁴⁴⁹ 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*, in vie-publique.fr.

⁴⁵⁰ J.-B. AUBY, *Grand(s) Paris*, in *Droit administratif*, 2010, sottolinea che: «*Le choix a été fait d'entrer dans la question du développement et de la réorganisation de la région Île-de-France d'une certaine manière, en laissant de côté pour l'instant la question des institutions, de la gouvernance*».

⁴⁵¹ *Loi relative au Grand Paris* del 3 giugno 2010, art. 1.

⁴⁵² 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.

⁴⁵³ P. DALLIER, *Le Grand Paris*, cit., pp. 127-129.

⁴⁵⁴ *Rapport Balladur*, cit., pp. 108-113.

Se, come si è visto, né la *loi relative au Grand Paris* del giugno 2010 né, tantomeno, la *loi RCT* del dicembre 2010 sono intervenute sull'assetto istituzionale di Parigi, è durante la presidenza di François Hollande che tale riforma diventa uno dei campi di intervento principali dell'*Acte III de la décentralisation*. La soluzione prescelta rifiuta le soluzioni più traumatiche, come quelle avanzate dai rapporti Dallier e Balladur, per ispirarsi alle proposte del *syndicat Paris Métropole*. Con la *loi MAPTAM* del 2014 il legislatore istituisce, in via diretta, la *métropole du Grand Paris* nella forma giuridica dell'EPCI-FP, una delle tre *métropoles à statut particulier*, assieme a Lione e Aix-Marseille-Provence. La *métropole* avrebbe 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 dell'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*, privi di personalità giuridica distinta. Ciascun *territoire* è dotato di un consiglio formato dai consiglieri metropolitani provenienti dai comuni ricompresi della circoscrizione. A tale organo è affidato un compito primariamente consultivo, pur essendo egualmente previsto che possa esercitare, su delega del consiglio metropolitano, le competenze amministrative proprie a quest'ultimo organo, pur essendo privi di una struttura amministrativa propria. Principale elemento di distinzione rispetto alla disciplina comune degli enti metropolitani⁴⁵⁵, l'inserimento di un livello intermedio tra *métropole* e comuni nell'architettura istituzionale rende particolarmente complesso l'esercizio delle competenze amministrative⁴⁵⁶, tanto che non mancano le voci che in dottrina accolgono in maniera alquanto negativa la riforma⁴⁵⁷.

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*»⁴⁵⁸ per la costituzione, fissata dalla

⁴⁵⁵ 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.

⁴⁵⁶ L. JANICOT, *Les métropoles à statut particulier*, cit., rimarca che: «*La répartition des pouvoirs entre les conseils de territoire et le conseil de la métropole se révèle à la lecture de la loi particulièrement complexe*».

⁴⁵⁷ Y. JEGOUZO, *Heurs et malheurs du Grand Paris*, in *AJDA*, 2013, p. 1241 ss.: «*Dans son souci de ménager tous les acteurs politiques, c'est un monstre institutionnel qu'avait réussi à bâtir le projet du gouvernement. Alors que l'on dénonce à tous vents le « millefeuille » local, source en France de complexité et de dépenses publiques, le projet avait réussi le tour de force d'ajouter une mille et unième feuille puisque l'Île-de-France avait désormais le privilège de superposer la région, les départements, la métropole, les EPCI et les communes, soit 5 niveaux. Sans oublier la Société du Grand Paris, le Syndicat des transports d'Île-de-France et quelques autres démembrements locaux*».

⁴⁵⁸ *Loi MAPTAM*, art. 12.

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 dalla quale 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*⁴⁵⁹, 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 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'intera area del territorio urbano⁴⁶⁰. 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. In via transitoria, ossia entro il termine del 2014, la *loi MAPTAM* riconosce la facoltà di aderire ai comuni che, al momento dell'entrata in vigore della legge, facessero parte di un EPCI-FP che vedesse tra gli enti aderenti almeno un comune situato nella *petite couronne*. Inoltre, la medesima facoltà era riconosciuta, sempre in via transitoria, ai comuni confinanti con i dipartimenti della *petite couronne* seppur, in questo caso, la legge riconosca un diritto di veto ai comuni facenti parte del medesimo EPCI-FP. Sui criteri di adesione interviene successivamente *loi NOTRe*: la facoltà di aderire alla *métropole du Grand Paris* viene estesa all'insieme dei comuni facenti parte di un EPCI-FP nella cui circoscrizione è compresa un'infrastruttura aeroportuale.

Al momento della sua creazione, la *métropole* ingloba il comune di Parigi e ulteriori 130 comuni, di cui sette che hanno volontariamente aderito al nuovo ente⁴⁶¹. L'istituzione della *métropole* comporta, inoltre, una ridefinizione delle strutture amministrative della cooperazione intercomunale 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

⁴⁵⁹ Come segnala M. DEGOFFE, *Les nouvelles intercommunalités*, in *RFDA*, 2016, p. 481 ss.

⁴⁶⁰ CGCT, art. L5219-1, I.

⁴⁶¹ *Décret constatant le périmètre fixant le siège et désignant le comptable public de la métropole du Grand Paris* del 30 settembre 2015.

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, detti *territoires*, con la *loi NOTRe* si prevede che i territori acquistino un'autonoma personalità giuridica, assumendo la forma di *établissements publics territoriaux*, EPCI privi di autonomia finanziaria a statuto derogatorio sottoposti alla disciplina dei *syndicat de communes*.

Nel dettaglio, si prevede che tutti i comuni, salvo il comune di Parigi, debbano aderire a un *établissement public territorial*, ente contraddistinto da una popolazione di almeno 300 mila abitanti e da un territorio che non presenta né enclavi e né exclavi⁴⁶². La fissazione del numero e della circoscrizione dei territori non rispecchia, in maniera esatta, la preesistente mappa della cooperazione intercomunale. Infatti, nell'area parigina erano presenti dei comuni che, al momento della creazione della *métropole*, non aderivano ad alcuna *communauté*. Tuttavia, la legge prevede che la geografia degli *établissements publics territoriaux* debba essere compatibile con le preesistenti forme di cooperazione: i comuni facenti parte in precedenza di un medesimo EPCI-FP devono far parte necessariamente del medesimo *établissement public territorial*. La fissazione del numero e delle circoscrizioni amministrative degli EPT è avvenuta, con decreto del governo, a valle di una consultazione con i consigli comunali interessati, che ha portato all'istituzione di undici *établissements publics territoriaux*, primo livello della complessa struttura istituzionale della *métropole du Grand Paris*.

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 riparto 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 (PLU).

Un altro fascio di competenze spettanti agli EPT deve essere ricostruito, in negativo, a partire dall'elenco delle competenze del consiglio metropolitano. Qualora per l'esatto contenuto della competenza del consiglio metropolitano la legge richiede la delimitazione dell'interesse metropolitano, secondo lo schema da tempo sperimentato nel diritto dell'intercomunalità, ricadono nelle attribuzioni dei consigli dei territori i compiti per i quali l'interesse metropolitano non sia stato dichiarato.

Il riparto delle attribuzioni sopra descritto permette di saggiare la complessità dell'architettura istituzionale della *métropole du Grand Paris*, che si articola su ben tre livelli di governo⁴⁶³. Questa particolarità inserisce un elemento di differenziazione al meccanismo di individuazione dell'interesse metropolitano all'esercizio di una competenza. Se nelle *métropoles* di diritto comune

⁴⁶² CGCT, art. L5219-2.

⁴⁶³ Come sottolinea C. REGOURD, *Métropole du Grand Paris*, in *JurisClasseur Encyclopedie*, fasc. 129-28, 2019, § IV.

tale dichiarazione orienta la delimitazione delle sfere di attribuzione dell'EPCI-FP e dei comuni aderenti, nella *métropole du Grand Paris* questo avviene attraverso la dichiarazione dell'interesse territoriale da parte del consiglio degli EPT. È al livello intermedio che si fissa il perimetro del campo d'azione dei comuni e dell'amministrazione intercomunale, mentre la dichiarazione dell'interesse metropolitano funge da criterio di demarcazione tra le attribuzioni dei due livelli intercomunali.

Un ulteriore aspetto che contribuisce alla specialità della *métropole du Grand Paris* è dato dall'insieme delle competenze amministrative riconosciute dalla legge all'ente metropolitano. 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-FP⁴⁶⁴.

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 abitative⁴⁶⁵. A condizione che sia stato approvato, da parte della *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»⁴⁶⁶ 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 istituzionali⁴⁶⁷. Il rinnovato interesse del governo per l'assetto istituzionale della capitale sembrava lasciar presagire una nuova riforma, che avrebbe ricalcato il

⁴⁶⁴ Cfr. CGCT, art. L5219-1, V-VI.

⁴⁶⁵ C. REGOUD, *La métropole du Grand Paris*, cit., sottolinea che: «La métropole du Grand Paris se singularise bien par l'importance des compétences pouvant lui être déléguées par l'État».

⁴⁶⁶ O. RENAUDIE, *Le Grand Paris*, cit.

⁴⁶⁷ E. MACRON, *Discours au 100e congrès de l'AMF*, 27 novembre 2017: «A-t-on ces dernières années, je vous parle très franchement, mis toutes les chances de notre côté pour faire réussir la métropole du Grand Paris ? Je n'en suis pas persuadé. Nous avons aujourd'hui six niveaux, une grande complexité, [...] nous devons arriver à un schéma plus simple, plus volontariste, plus efficace et là aussi il nous faudra peut-être l'accompagner d'une loi».

progetto già delineato dalla commissione Balladur⁴⁶⁸. 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 ricomprensione 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 sfoltire il millefoglie territoriale nell'area parigina, ulteriormente inspessito a seguito della creazione degli EPT, fatichi a trovare un punto di equilibrio.

⁴⁶⁸ La vicenda viene riportata da L. JANICOT, *Les départements : quel(s) avenir(s) ?*, in *AJDA*, 2019, p. 2417 ss.

CAPITOLO 3 – LA QUESTIONE URBANA IN INGHILTERRA: DALLA RISTRUTTURAZIONE DEL SISTEMA LOCALE ALL’AVVENTO DELLE *LOCAL AUTHORITIES* DI NUOVA GENERAZIONE

1 – Introduzione

Il *local government* inglese rappresenta oggi un modello *sui generis* sullo scenario comparato, presentando dei tratti che non trovano eguale nei sistemi locali dei paesi dell’Europa continentale. Ciò è un riflesso dell’unicità del Regno Unito da un punto di vista giuridico-istituzionale: alcuni degli elementi più originali del sistema di diritto pubblico britannico contribuiscono in misura decisiva ad allontanare, quantomeno sotto il profilo giuridico, il *local government* inglese dai sistemi diffusi nel resto d’Europa.

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 (UK), pertanto sia i *devolved governments* di Scozia, Galles, e Irlanda del Nord⁴⁶⁹, sia i relativi sistemi di governo locale non verranno trattati in questo capitolo. 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 in Inghilterra che sono concentrati i maggiori centri urbani del Paese, come Londra, Birmingham, e Manchester, ma soprattutto perché, restringendo il fuoco sugli obiettivi della presente ricerca, è stata 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. Come sintetizzato dalla *UK Supreme Court* in una recente e influente pronuncia riguardante *Brexit*, definita in dottrina «*a brief summary of British constitutional law*»⁴⁷⁰: «*Unlike most countries, the United Kingdom does not have a constitution in the sense of a single coherent code of fundamental law which prevails over all other sources of law. Our constitutional arrangements have developed over time in a pragmatic as much as in a principled way, through a combination of statutes, events, conventions, academic writings and judicial decisions*»⁴⁷¹.

⁴⁶⁹ 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*, vol. 9, n. 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 M. ELLIOTT, J.N.E. VARUHAS, S. WILSON STARK (eds.), *The Unity of Public Law? Doctrinal, Theoretical and Comparative Perspectives*, Oxford, Hart Publishing, 2018; nonché S. TIERNEY, *The Territorial Constitution and the Brexit Process*, in *Current Legal Problems*, vol. 72, n. 1, 2019, pp. 59-83.

⁴⁷⁰ Così J.O. FROSINI, *Was It an Act of Self-Dissolution? Brexit and the Future of the United Kingdom*, in *Istituzioni del Federalismo*, n.s., 2016, pp. 21-40.

⁴⁷¹ UK SUPREME COURT, *R (on the application of Miller and another) (Respondents) v Secretary of State for Exiting the European Union (Appellant)*, [2017] UKSC 5, § 40.

Come si può desumere dal passo riportato, tuttavia, 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 continentale⁴⁷². Questo non equivale a negare alla Costituzione britannica qualsivoglia valore giuridico, poiché «*The UK constitution, like all developed constitutions, relies upon both legal and political processes for the purpose of encouraging and enforcing compliance with constitutional principles. The question, therefore, is not whether we should put our faith in the legal or political process, but what balance should be struck between those two means of securing constitutional governance*»⁴⁷³. E questa avvertenza acquista un'importanza ancora maggiore nel contesto contemporaneo, in quanto «*[i]n recent years, that balance has shifted in the UK in favour of legal forms of controls*»⁴⁷⁴ soprattutto per effetto dello *Human Rights Act 1998*, che ha introdotto una forma atipica di sindacato sulle leggi del Parlamento in caso di violazione di un diritto sancito dalla CEDU⁴⁷⁵.

In ogni caso, la *UK Constitution* si regge, ancora oggi, sulla pietra angolare del principio della *parliamentary sovereignty* che, secondo la sua definizione classica, «*means neither more or less than this, namely, that Parliament thus defined has, under the English constitution, the right to make or unmake any law whatever; and, further, that no person or body is recognised by the law of England as having a right to override or set aside the legislation of Parliaments*»⁴⁷⁶.

Dal principio della *parliamentary sovereignty* derivano tre corollari che danno forma alla Costituzione britannica. Se il punto di partenza è dato dal fatto che «*Legally speaking, there are no limits to what Parliament can do*»⁴⁷⁷, ossia la concezione positiva del principio, il riconoscimento della sovranità parlamentare implica, stavolta in negativo, «*no person or body—in particular any court of law—can question the validity of an Act of Parliaments*»⁴⁷⁸. Il quadro è completato dal terzo corollario, secondo il quale il Parlamento non può, attraverso un proprio atto, vincolare l'attività futura dello stesso Parlamento⁴⁷⁹. Infatti, «*if Parliament were to bind its successors, then future incarnations of the legislature would*

⁴⁷² Affermano a tal proposito M. ELLIOTT, R. THOMAS, *Public Law*, Oxford, Oxford University Press, 4^a ed., 2020, p. 70: «*Whatever the similarities, however, there are important differences between the constitution of the UK and the constitutions of most other countries. That the UK's constitution is not 'written' is the most obvious difference—but it is not the crucial difference. The key point of distinction is that the UK's constitutional arrangements have no special legal status. It is the possession of such status—rather than the mere fact of being 'written'—to which many of the typical characteristics of constitutions [...] are attributable*».

⁴⁷³ M. ELLIOTT, R. THOMAS, *Public Law*, cit., p. 98.

⁴⁷⁴ *Ibidem*.

⁴⁷⁵ In base a quanto previsto dal *HRA 1998*, s. 4, qualora un giudice nel decidere di una controversia accerti che una legge del Parlamento sia incompatibile rispetto alla CEDU, questi ha facoltà di adottare una *declaration of incompatibility*. Con tale atto, il giudice si limita a segnalare al Parlamento l'incompatibilità della legge rispetto al diritto della convenzione, senza poter tuttavia disapplicare o annullare la legge stessa. L'unico effetto diretto della *declaration* è dato dalla facoltà, prevista dal *HRA 1998*, s. 10, per un membro del Governo, di rimuovere l'incompatibilità segnalata dal giudice attraverso una procedura agevolata, emendando il testo della legge con un *order*, una fonte normativa secondaria.

⁴⁷⁶ A.V. DICEY, *An Introduction to the Study of the Law of the Constitution*, London, Macmillan and Co. New editions, 8^a ed., 1915, p. 3.

⁴⁷⁷ J. STANTON, C. PRESCOTT, *Public Law*, Oxford, Oxford University Press, 2^a ed., 2020, p. 166. Gli autori richiamano alcune situazioni ipotetiche per chiarire il punto: «*if Parliament 'enacts that smoking in the streets of Paris is an offence, then it is an offence', also noting that Parliament could legislate to have all blue-eyed babies put to death. Though the enforceability of these examples would in reality encounter difficulties, political and jurisdictional to name just two, it would nonetheless be legally possible for Parliament to pass such laws*».

⁴⁷⁸ J. STANTON, C. PRESCOTT, *Public Law*, cit., p. 172.

⁴⁷⁹ J. STANTON, C. PRESCOTT, *op.ult.cit.*, p. 179.

*be limited in their law-making abilities, thereby rendering them no longer sovereign*⁴⁸⁰. In altri termini, il Parlamento è sempre libero di abrogare qualsiasi atto adottato nel passato.

I tratti fondamentali della *British Constitution* influenzano in misura rilevante la fisionomia del *local government*⁴⁸¹. 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 territoriali, nonché i poteri, le funzioni, le risorse e il grado 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 potrebbe, ragionando per assurdo, disporre dell’esistenza stessa di un qualsivoglia governo locale. Come si suole affermare in dottrina, infatti, «*[l]ocal authorities are entirely creatures of statute*»⁴⁸².

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 appunto 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, 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 dalla *ultra vires doctrine*, che prevede che tali enti possano esercitare soltanto le funzioni che la legge conferisce loro espressamente. In altre parole: «*Unlike a natural person who can in general do whatever he pleases so long as what he does is not forbidden by law or contrary to law, a statutory corporation can do only those things which it is authorised to do by statute, directly or by implication. If such a corporation acts otherwise than in this way its acts are ultra vires. There must in all cases be statutory authority for what is done, and that authority must either be expressly given or reasonably inferred from the language of an Act of Parliament*»⁴⁸³. E nel caso sia accertato, nell’ambito della *judicial review*, che un atto sia *ultra vires*, questo è considerato invalido e può essere soggetto ad annullamento.

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

⁴⁸⁰ *Ibidem*.

⁴⁸¹ 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.

⁴⁸² H. BARNETT, *Constitutional and Administrative Law*, London, Cavendish Publishing, 4^a ed., 2002, p. 66.

⁴⁸³ S.H. BAILEY, *Cross on Local Government Law*, London, Sweet & Maxwell, 2015, § 1-20.

riconoscere loro, oltre che un'autonomia concettuale, anche «*some constitutional significance*»⁴⁸⁴. 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. Secondo una prima definizione, quindi, sono da considerare *local authorities* tutti i «*locally elected, non-legislative bodies which provide a range of local services and fulfil other local functions, [...] as distinct from a number of other local, but appointed bodies*»⁴⁸⁵.

Ma non soltanto nel carattere elettivo degli organi, o meglio nella loro legittimazione politico-elettorale, si esaurisce la specialità delle istituzioni locali. Come ricostruito in dottrina⁴⁸⁶, i tratti caratterizzanti delle *local authorities* comprendono anche la *multi-functionality* delle competenze loro riconosciute, in quanto «*the local inhabitants might look to a single institution for the basic services which government should provide at the level of the locality*»; la *discretion* nell'esercizio di tali competenze, come dimostra il fatto che «*[i]n general, local councils have been given broad enabling powers which has the effect, not only of marginalizing the potentially restrictive impact of the ultra vires doctrine, but also equip them with capacity to innovate*»; e infine un'autonoma 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 della *ultra vires doctrine*. Se già il *Local Government Act 1972*, dettava una norma (s. 111) che intendeva «*to soften the rigour of the ultra vires rule by making lawful actions which are ancillary to an express statutory powers*»⁴⁸⁷, è con il riconoscimento alle autorità locali del *well-being power* da parte del *Local Government Act 2000* che si registra un cambio di passo: le *local authorities* acquistano «*[the] power to do anything which they consider is likely to achieve [...] the promotion or improvement of the economic [social and environmental] well-being of their areas*»⁴⁸⁸. Tuttavia, a seguito di alcune pronunce giudiziarie che hanno letto in senso restrittivo il *well-being power*⁴⁸⁹, il Parlamento è intervenuto nuovamente sul punto: a seguito dell'entrata in vigore del *Localism Act 2011*, il *well-being power* è stato rimpiazzato da un più ampio *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*»⁴⁹⁰. Nonostante l'azione locale rimanga comunque sottoposta a limiti e condizioni puntuali prescritte dalla legge, è stato sottolineato in dottrina che «*[t]his general power of competence, as it is known, represents the change in presumption. Local authorities are to*

⁴⁸⁴ Così J. ALDER, *Constitutional and Administrative Law*, London, Palgrave Macmillan, 10^a ed., 2015, 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*, n. 2, 2000, pp. 433-438.

⁴⁸⁵ A. ARDEN, J. MANNING, S. COLLINS, *Local Government Constitutional and Administrative Law*, London, Sweet & Maxwell, 1999, p. 2.

⁴⁸⁶ Cfr. M. LOUGHLIN, *Legality and Locality. The Role of Law in Central-Local Government*, Oxford, Clarendon Press, 1996, pp. 80-81, dal quale sono tratte tutte le successive citazioni.

⁴⁸⁷ I. LEIGH, *Law, Politics, and Local Democracy*, Oxford, Oxford University Press, 2000, p. 46.

⁴⁸⁸ *LGA 2000*, s. 2(1).

⁴⁸⁹ Particolare eco ha avuto la pronuncia della COURT OF APPEAL, R (*Brent LBC*) v *Risk Management Partners*, [2009] EWCA Civ 490, con la quale era stata riconosciuta come *ultra vires*, e quindi al di fuori del potere di *well-being*, la decisione di una *local authority* di stipulare un contratto di assicurazione, nonostante da questa scelta fosse risultato un risparmio finanziario.

⁴⁹⁰ *Localism Act 2011*, s. 1(1).

consider themselves free to act, unless it is proven otherwise»⁴⁹¹, una lettura non sconfessata dalla giurisprudenza successiva.

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 centrale⁴⁹², allo stesso tempo non porta a riconoscere loro una piena autonomia politico-amministrativa⁴⁹³.

2 – La struttura di base del *local government* in Inghilterra e le sue cicliche ristrutturazioni

Nella sua accezione moderna, il *local government* inglese si è formato, in via graduale, lungo un arco di tempo che si estende per buona parte del XIX secolo: «By the end of the [19th] century [...] and as a result of such reforms as the Municipal Corporations Act 1835, the extension of the principle of representative democracy to county councils in 1888 and the establishment of district councils in 1894 and the London boroughs in 1899, the framework of local government as we know it was more or less intact»⁴⁹⁴. È soltanto agli albori del XX secolo, in piena rivoluzione industriale quindi, che il *guazzabuglio*⁴⁹⁵ prodotto dalla stratificazione spontanea delle istituzioni di antico regime lascia spazio a un vero e proprio *sistema* di governo

⁴⁹¹ Così A. LAYARD, *The Localism Act 2011: What is Local and How Do We (Legally) Construct It*, in *Environmental Law Review*, 2012, pp. 134-144.

⁴⁹² Sebbene questa lettura trovi seguito, soprattutto nella letteratura politologica, come dimostra la conclusione del lavoro di C. COPUS, M. ROBERTS, R. WALL, *Local Government in England. Centralisation, Autonomy and Control*, London, Palgrave Macmillan, 2017, p. 179: «Legislative change, localism acts or devolution acts are insufficient to alter an embedded narrative because ultimately they are based on and accept that narrative and therefore the scope and effect of such changes is bounded. Grand statements of devolution are also insufficient to change a long-standing approach to the role, purpose and function of local government, especially as the practice of devolving will revert to one acceptable to the dominant policy narrative, which reflects a dominant policy objective: centralisation».

⁴⁹³ Affermano a tal proposito S. BAILEY, M. ELLIOTT, *Taking Local Government Seriously: Democracy, Autonomy and the Constitution*, in *The Cambridge Law Journal*, vol. 68, n. 2, 2009, pp. 436-472: «Our analysis so far leads us to the conclusion that there are essentially three possible models of local government. In the first, which we call the agency model, local authorities have no real autonomy at all; they are merely agents of the centre charged with implementing its policies and delivering services in particular geographical areas. This falls far short of the requirements in the European Charter of Local Self-Government but is the logical end-result of the vicious circle we have sketched in this paper. Secondly, there is the virtuous model – the product of our virtuous circle – under which local authorities have a very high degree of autonomy to decide what policies to pursue, the powers to pursue them, less financial reliance on central government and a strong democratic relationship with their electorates. The third possibility is what we term the disguised or hybrid model, which has many of the trappings of the virtuous model – including superficial democratic credentials born of the (apparent but underdeveloped) commitment of (central government) policy-makers to local democracy as an ideal – but with genuine autonomy, save at the margins, stifled by the policy straightjacket, targets, statutory duties, controls and financial impotence which result from central government's inadequately curbed instinct to intervene in local affairs. Local government in England approximates most closely to the third [...]». Questa posizione è stata ribadita, più recentemente, in M. ELLIOTT, R. THOMAS, *Public Law*, cit., pp. 336-337: «Is local government essentially a delivery mechanism—an 'executory agency for national policies'? Or is local government truly autonomous: able to develop and implement its own policies in a way that is appropriate to the needs of individual communities, thus realising the potential that the Widdicombe Committee saw? Nothing that has been said so far should be taken to imply that local government is unimportant or lacking in power. It plays a fundamental role and exercises real power; local authorities are free, in many respects, to adopt their own policies and to develop distinctive solutions to local problems. It is also important to appreciate that the degree of central control of local government tends to ebb and flow; having reached a high-water mark in the 1990s and early 2000s, it is now beginning to recede somewhat».

⁴⁹⁴ Così M. LOUGHLIN, *Local Government in the Modern State*, London, Sweet&Maxwell, 1986, p. 4.

⁴⁹⁵ Nel richiamare l'esperienza dell'antico regime, afferma M. LOUGHLIN, *Legality and Locality*, cit., p. 18: «The structure of local government at that time, however, was a complex mosaic of parochial, manorial, borough and county institutions, originating in a jumble of local customs, common law, royal charters and Acts of Parliament and inextricably entangled with one another in accordance with local needs and circumstances. There was certainly no recognizable system of local governments». Per una trattazione del governo locale nel periodo pre-moderno si rinvia alla poderosa opera, in nove volumi, di B. WEBB, S. WEBB, *English Local Government from the Revolution to the Municipal Corporations Act*, London, Longmans, Green and Co., 1906-1929; per un'analisi più agile si veda invece B. KEITH-LUCAS, *The Unreformed Local Government System*, London, Croom Helm, 1980.

locale, composto da autorità locali a carattere elettivo e disciplinate in maniera tendenzialmente uniforme dal diritto positivo di matrice parlamentare.

Si è già avuto modo di vedere come la questione urbana fosse presente al momento della nascita del sistema moderno di governo locale⁴⁹⁶: a differenza del modello rivoluzionario-napoleonico, fondato sull'uniformismo municipale, nel sistema anglosassone viene conservata la differenziazione tra aree rurali e aree urbane. Le prime erano definite dalla presenza delle contee (*counties*) a loro volta suddivise in *districts* che ricomprendevano al proprio interno svariate, e talvolta sparute, comunità di villaggio, che assumevano la forma giuridico-amministrativa di *civil parishes* (parrocchie). Nelle aree urbane, invece, a seconda della consistenza demografica dell'insediamento si incontravano i *boroughs* o, nei centri urbani minori, gli *urban districts*. Inoltre, gli insediamenti urbani maggiori 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 *county council* della contea dal cui territorio erano attornati. Allo stesso modo, le specificità dell'area della capitale del regno, Londra, avevano portato alla messa punto di un sistema di governo locale dai tratti fortemente differenziati, che intendeva rispondere alle esigenze di una metropoli industriale all'epoca nel pieno del suo sviluppo.

Tuttavia, è un altro l'elemento che dimostra come la questione urbana fosse, già in questa fase, centrale nello sviluppo del *local government* inglese. Nella fase finale del processo di consolidamento del governo locale moderno, il Parlamento si interrogò su quale dovesse essere, tra le autorità locali all'epoca esistenti, la cellula di base del futuro sistema. Alcune voci propendevano per trasformare le *civil parishes* nelle autorità locali di base, ritenendo quest'ultime la dimensione naturale della democrazia locale⁴⁹⁷. Se adottata, questa soluzione avrebbe avvicinato notevolmente il sistema inglese al modello rivoluzionario-napoleonico di amministrazione locale, fondato sulle decine di migliaia di *communes* espressione delle puntiformi comunità locali. Infatti, nella prima metà del XIX secolo in Inghilterra e Galles si contavano ben 15'635 *civil parishes*⁴⁹⁸ che, come le comunità erette in *communes* in Francia, erano assai eterogenee per estensione territoriale e popolazione: se alcune parrocchie presentavano dimensioni assai modeste, comprendendo meno di dieci persone o essendo qualche volta addirittura prive di residenti stabili, altre arrivavano a contare una popolazione superiore alle 50 mila unità⁴⁹⁹.

Seppur conservata come istituzione ancillare, la parrocchia non divenne l'articolazione di base del *local government*. In un mondo in rapido mutamento per effetto dell'industrializzazione e della crescita urbana, il Parlamento preferì fondare il nuovo sistema su quella che, in precedenza, era stata un'amministrazione di settore: i *sanitary districts* acquisirono un carattere pluri-funzionale, assorbendo alcune tra le altre amministrazioni settoriali diffuse a livello locale, le c.d. *ad hoc authorities*, diventando così la *local authority* di riferimento a livello di prossimità.

⁴⁹⁶ Cfr. Cap. 1, § 5.

⁴⁹⁷ Questa posizione emerse tanto nel dibattito che porterò all'approvazione del *Local Government Act 1888* (con il quale verrà creata la contea moderna) tanto nel *Local Government Act 1894*, che si occupò invece del livello di prossimità, disciplinando distretti e parrocchie. Il dibattito è ricostruito da V.D. LIPMAN, *Local Government Areas. 1834-1945*, Oxford, Basil Blackwell, 1949, pp. 151-153.

⁴⁹⁸ Fonte: *First Annual Report of Poor Law Commissioners*, London, 1836, p. 6.

⁴⁹⁹ Come riporta B. KEITH-LUCAS, *The Unreformed Local Government System*, cit., p. 76.

Nei decenni successivi il *local government* entrò in quella che venne definita la sua «golden age»⁵⁰⁰: progressivamente le autorità locali assorbirono via via ulteriori funzioni fino a quel momento disperse in un coacervo di amministrazioni di settore⁵⁰¹, un processo che venne portato a termine dal *Local Government Act 1929* che abolì le ultime *ad hoc authorities* che si occupavano dell'attuazione della c.d. *Poor Law*, il sostegno agli indigenti, e affidò le loro funzioni a *county councils* e *county boroughs*⁵⁰². 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»⁵⁰³, il Parlamento di Westminster approvò il *Local Government Act 1933* che consolidò il diritto positivo all'epoca vigente, creando un *corpus* normativo coerente capace di offrire una base stabile al funzionamento del sistema di governo locale⁵⁰⁴.

La legge del 1933 rappresentò la base normativa del *local government* inglese per circa quarant'anni quando, con l'approvazione del *Local Government Act 1972*, il sistema venne complessivamente rifondato. Come già sottolineato nell'introduzione, 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, il problema del governo delle aree urbane venne affrontato attraverso la complessiva riarticolazione dei poteri locali. Venne quindi razionalizzato l'assetto locale da un punto di vista sia qualitativo che quantitativo: una struttura a doppio livello di governo, tendenzialmente uniforme, formata da distretti e contee segnò il venir meno del principio dell'unitarietà del governo locale nelle aree urbane per effetto dell'abolizione dei *county-boroughs*; inoltre, il numero di autorità locali venne drasticamente ridotto, attraverso un corposo processo di consolidamento orizzontale tra enti del medesimo livello.

Come si vedrà nei prossimi paragrafi, tuttavia, tale soluzione non produsse un assetto stabile: fin dagli anni Ottanta, la struttura fondamentale del *local government* è stata sottoposta a ciclici rimaneggiamenti. In quattro diverse ondate sono state introdotte delle deroghe al principio del doppio livello di governo locale, attraverso la fusione verticale – secondo schemi tra loro assai differenziati – tra contee e distretti o, come avvenuto nel 1985, per l'abolizione dei *metropolitan county councils*. Dietro queste forme di riassetto istituzionale è possibile scorgere la necessità di ritornare, ancora una volta, sulla questione urbana, seppur in alcuni casi a prevalere, come si vedrà, è stata l'esigenza di favorire dei risparmi di spesa nel funzionamento della macchina amministrativa locale, a prescindere da qualsiasi considerazione circa l'assetto ottimale del governo locale delle aree urbane

⁵⁰⁰ Come ricordano C. GAME, D. WILSON, *Local government in the United Kingdom*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 5ª ed., 2011, p. 59, è tra la fine XIX e i primi tre decenni del XX secolo che un si realizzò un autentico sistema di governo locale, nel quale un insieme di *local authorities*, democraticamente legittimate e autenticamente autonome rispetto al governo di Londra, forniva ai cittadini la maggior parte dei servizi pubblici. Su questa fase storica si vedano inoltre: H.J. LASKI, W.I. JENNINGS, W.A. ROBSON (eds.), *A Century of Municipal Progress 1835-1935*, London, George Allen & Unwin, 1935.

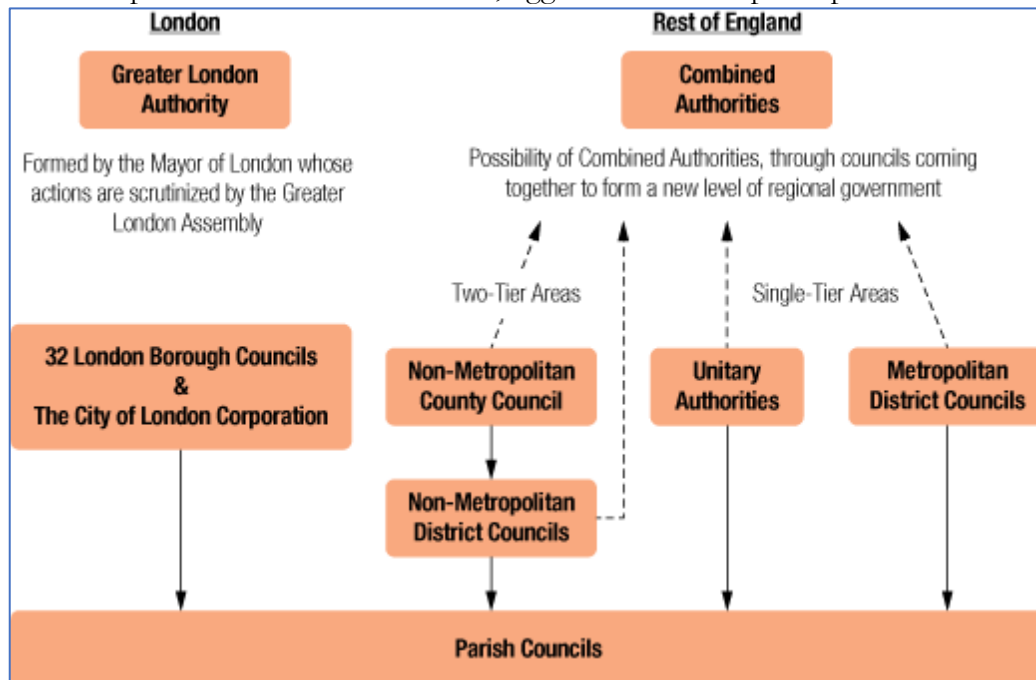
⁵⁰¹ Per esempio, per effetto dell'*Education Act 1902* vennero aboliti gli *ad hoc school boards*, le cui funzioni vennero conferite alle *local authorities* a carattere generale.

⁵⁰² 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*: l'*Unemployment Assistance Board*.

⁵⁰³ J.F. GARNER, W.O. HART, *Hart's introduction to the law of local government and administration*, London, Butterworths, 9ª ed., 1973, p. 32.

⁵⁰⁴ 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».

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 speciale⁵⁰⁵.



Infatti, oltre alle *principal local authorities* create dal *Local Government Act 1972* e che, in alcune aree, sono state consolidate in *unitary authorities*, occorre sommare le parrocchie, tendenzialmente prive di un ruolo rilevante nel sistema⁵⁰⁶ 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 c.d. *city-regionalism*⁵⁰⁷.

La struttura attuale del *local government* in Inghilterra. Fonte: J. STANTON, C. PRESCOTT, *Public Law*, cit., p. 392.

⁵⁰⁵ Cfr. cap. 3, § 5.

⁵⁰⁶ Nonostante vadano emergendo delle indicazioni in senso contrario. Sul punto cfr. cap. 3, § 4.

⁵⁰⁷ Vedi cap. 3, § 3.

Infine, dal 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* estremamente limitato, soprattutto se raffrontato ai Paesi di derivazione francese. Nel complesso, le autorità locali principali sono 339⁵⁰⁸, 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*.

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 contraddistinta dal declino del governo locale nelle 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 favore di enti pubblici nazionali di espressione governativa, come per esempio il *National Health Service* (NHS)⁵⁰⁹.

Questo risultato era stato determinato, tra le altre cose, dalla percepita inadeguatezza dell'assetto istituzionale del governo locale. Nonostante il sistema moderno 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 del territorio, soprattutto nelle aree a forte concentrazione urbana, le strutture istituzionali erano considerate ormai obsolete e bisognose di un intervento manutentivo.

Il Parlamento rispose a tale esigenza con l'approvazione del *Local Government Act 1958*. Sulla base di tale atto venne istituita una *Boundary Commission for England*, un organismo incaricato di proporre al Governo le modifiche nell'assetto istituzionale locale, da realizzarsi tramite interventi strutturali, come fusioni e incorporazioni, o anche interventi sul riparto di competenze tra i livelli di governo. Come nei primi decenni del XX secolo, venne adottato un approccio gradualista: in alcune circoscritte aree dell'Inghilterra il sistema locale venne ristrutturato parzialmente, mentre venne conservato l'impianto generale prodotto dalle leggi della fine del XIX secolo⁵¹⁰.

⁵⁰⁸ Fonte: M. SANDFORD, *Local government in England: structures*, House of Commons, Briefing Paper, n. 07104, 20 novembre 2020.

⁵⁰⁹ Ricorda K. DAVIES, *Local Government Law*, London, Butterworths, 1983, p. 40: «*The National Health Service Act 1946 and The National Assistance Act 1948 transferred hospitals and poor relief from local to central government. The Electricity Act 1947 and the Gas Act 1948 transferred electricity and gas undertakings, some of which had been set up by local authorities, to nationalised industry corporations.*».

⁵¹⁰ Riporta a tal proposito J.A. CHANDLER, *Explaining local government*, cit., p. 189: «*The Boundary Commission for England, chaired by Sir Henry Hancock, adopted a framework of piecemeal and gradual change acting largely as a quasi-judicial arbiter between conflicting claims and counter-claims by local authorities and their associations. Long-demanded upgrades of boroughs like Luton and Cheltenham to county borough status were granted and also additions to the boundaries of several county boroughs. The West Midlands*

Il cambiamento introdotto con il *Local Government Act 1958* lasciò insoddisfatti numerosi attori istituzionali e politici. Era opinione comune che «*something had to be done about the local government system*»⁵¹¹, soprattutto per rispondere alla questione urbana. Da un lato, si riteneva che l'eccessivo numero complessivo 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. Dall'altro lato, 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 commissione Redcliffe-Maud dal nome del suo presidente – alla quale venne affidato il compito di formulare delle raccomandazioni in vista di una riforma complessiva del *local government*. In dettaglio, venne richiesto alla commissione di «*consider the structure of Local Government in England, outside Greater London, in relation to its existing functions; and to make recommendations for authorities and boundaries, and for functions and their division, having regard to the size and character of areas in which these can be most effectively exercised and the need to sustain a viable system of local democracy; and to report*»⁵¹².

Dopo un lavoro di ricerca durato circa tre anni, la commissione pubblicò un corposo rapporto finale che tratteggiava uno schema di riforma complessiva del *local government*⁵¹³. In apertura di questo lavoro si è già avuto modo di ricordare l'eco che ebbe in Italia lo studio dalla commissione Redcliffe-Maud, capace di formulare in termini assai chiari la questione urbana. Occorre ora analizzare le soluzioni istituzionali che la commissione propose al Governo e al Parlamento del Regno Unito.

La commissione Redcliffe-Maud avanzò un'idea radicale: semplificare l'asimmetria giuridica 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 governo di una geografia amministrativa coerente con lo sviluppo urbano e con l'autorganizzazione 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 l'evoluzione 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 «*form satisfactory planning and transportation units whose*

conurbation was reorganised to create six county boroughs and the Isle of Ely and the Soke of Peterborough, which had the status of separate counties, were merged with the counties, respectively, of Cambridgeshire and Huntingdonshire.

⁵¹¹ Nelle parole di A. ALEXANDER, *Structure, Centralization and the Position of Local Government*, in M. LOUGHLIN, M.D. GELFAND, K. YOUNG (eds.), *Half a Century of Municipal Decline 1935-1985*, London, George Allen & Unwin, 1985, p. 63.

⁵¹² Lettera di incarico alla commissione inviata da Roy Jenkins, *Home secretary* del Governo Wilson, il 7 giugno 1966.

⁵¹³ ROYAL COMMISSION ON LOCAL GOVERNMENT IN ENGLAND (1966-1969), 3 voll., London, HMSO, 1969.

*interdependent parts should be administered together as a single whole*⁵¹⁴. Poiché l'applicazione di questo principio avrebbe comportato l'istituzione di autorità locali caratterizzate da territori eccessivamente ampi e popolosi, venne temperato dall'ulteriore esigenza di «*have 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 controls*»⁵¹⁵.

Inoltre, nelle tre aree urbane maggiori dell'Inghilterra – *Merseyside metropolitan area* (Liverpool), *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 con popolazione compresa tra i 250 mila e il milione di abitanti, al quale 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 commissione Redcliffe-Maud 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 commissione Redcliffe-Maud, 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 operative⁵¹⁶.

Infine, anche nel nuovo regime sarebbe stato presente un livello di prossimità, assimilabile alle antiche *civil parishes*. La commissione Redcliffe-Maud propose che dei «*local councils must be elected for the areas of existing local authorities as the successors of those authorities. That is, local councils must be elected for every county borough, borough, urban district or parish (being a parish which has a parish council) that is absorbed into a unitary area*»⁵¹⁷. Le migliaia di *authorities* assorbite all'interno delle nuove 58 *unitary authorities* sarebbero quindi sopravvissute alla riorganizzazione, seppur nella veste giuridica 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 obbligatorie⁵¹⁸. In altre parole, i *local councils* assumevano la finalità di neutralizzare

⁵¹⁴ ROYAL COMMISSION ON LOCAL GOVERNMENT IN ENGLAND (1966-1969), *Volume I, Report*, London, HMSO, 1969, § 289.

⁵¹⁵ *Ibidem*.

⁵¹⁶ Secondo la ROYAL COMMISSION ON LOCAL GOVERNMENT IN ENGLAND (1966-1969), *Volume I*, cit., § 440: «*The purposes for which we think that a provincial council is essential as part of the total structure of local government will be best served by a body elected by the main authorities. The council's chief task will be to create a broad strategic framework for the exercise of main authorities' operational responsibilities. Its members, therefore, should be drawn from these authorities, thus establishing an organic link between the strategic and operational levels of local government. There should also be provision for co-optation of members from outside local government to bring experience from other walks of life to bear on the problems of the provinces.*»

⁵¹⁷ ROYAL COMMISSION ON LOCAL GOVERNMENT IN ENGLAND (1966-1969), *Volume I*, cit., § 374.

⁵¹⁸ Nelle parole della ROYAL COMMISSION ON LOCAL GOVERNMENT IN ENGLAND (1966-1969), *Volume I*, cit., § 371: «*Their key function should be to focus opinion about anything that affects the well-being of each community, and to bring it to bear on the responsible authorities; but in addition they should have a number of powers (detailed below) to be exercised at discretions.*»

gli aspetti negativi del processo di consolidamento istituzionale, costituendo «*a vital element to democratic local governments*»⁵¹⁹.

È possibile affermare che l'esigenza di affrontare la questione urbana fosse centrale dietro alle elaborazioni della commissione Redcliffe-Maud: la volontà di ricucire i territori, fino a quel momento frammentati per la presenza di autorità locali di ridotte dimensioni, era particolarmente sentita negli ambiti urbani, dove gli insediamenti maggiori e le aree a questi connessi da stretti rapporti di interdipendenza necessitavano di un governo unitario. Afferma a tal proposito la commissione che: «*In our repeated examinations of each part of the country, we were much helped by the concept of the city region, especially as a description of the interdependence of extensive areas combining town and country, bound together by social and economic interests and the pattern of people's movements*»⁵²⁰. Nonostante il concetto di *city-region* non venne applicato in maniera pedissequa quale base della proposta di revisione dell'assetto istituzionale, anche per rispetto delle identità locali storicamente radicate⁵²¹, l'importanza di tale considerazioni dimostra come il fenomeno urbano abbia rappresentato in questa fase storica un fortissimo incentivo per il processo di evoluzione giuridico-istituzionale.

Il lavoro della commissione Radcliffe-Maud fu accolto positivamente dal Governo Wilson, il quale presentò al Parlamento un progetto di legge che riprendeva buona parte delle proposte formulate nel rapporto finale. Tuttavia, nel 1970 le elezioni per il rinnovo della *House of Commons* portarono a un cambio della maggioranza parlamentare e, di conseguenza, all'abbandono del progetto. Coerentemente con quanto proposto in campagna elettorale, il nuovo Governo guidato dal *Tory* Edward Heath promosse una riforma del *local government* meno innovativa rispetto al progetto laburista, poiché esplicitamente intesa a conservare la tradizionale struttura fondata su distretti e contee, rigettando quindi il principio unitario avanzato dalla commissione Redcliffe-Maud e dal governo precedente⁵²². La riforma arrivò a compimento nel biennio successivo, quando il Parlamento di Westminster approvò il *Local Government Act 1972*.

In ogni caso, il cambiamento apportato dal *Local Government Act 1972* non deve essere sottostimato. Come affermarono i commentatori dell'epoca, infatti, la legge «*provides for the radical reshaping of the local government and for fundamental changes in the structure of local authorities and in the distribution of functions among them. It wholly recasts the law with respect to local authorities, giving it modern form, amending it appreciably in many cases and marginally in still more. Very few existing provisions are transferred without change*»⁵²³.

Il *Local Government Act 1972* può essere letto come un intervento di razionalizzazione del sistema locale da due punti di vista. In un primo senso, uniformò l'assetto del governo locale nel territorio inglese: la medesima struttura istituzionale articolata in un doppio livello di governo, formato rispettivamente da *county* e *district councils*, venne applicata all'intero Paese. Questo comportò l'abolizione delle tipologie di autorità locali a carattere speciale diffuse nelle aree urbane: come

⁵¹⁹ *Ibidem*.

⁵²⁰ ROYAL COMMISSION ON LOCAL GOVERNMENT IN ENGLAND (1966-1969), *Volume I*, cit., § 297.

⁵²¹ Cfr. ROYAL COMMISSION ON LOCAL GOVERNMENT IN ENGLAND (1966-1969), *Volume I*, cit., § 299: «*Moreover, strict application of the principles of the city region would mean drawing a completely new local government map as if present boundaries did not exist, resulting in some very large areas in many parts of the country which would have no continuity with the past and to which we did not think people would be able to feel that they belonged. The Ministry of Housing and Local Government advised us that the greater use the new system made of present boundaries, the easier would be the transition to it from the present system. But there was also the more important point that we wished to preserve the historical strength of the existing local government system, wherever possible and we were not persuaded that wholesale departure from present boundaries would be best*».

⁵²² Questa lettura è proposta da P.G. RICHARDS, *The Local Government Act 1972. Problems of Implementation*, London, George Allen & Unwin, 1975, pp. 36-37.

⁵²³ Così C.A. CROSS, *The Local Government Act 1972*, London, Sweet&Maxwell, 1973.

peraltro già previsto dal progetto della commissione Redcliffe-Maud, *county-boroughs* e *non-county boroughs* scomparvero dalla lista delle *local authorities*, come del resto venne superata la distinzione tra *urban* e *rural districts*. Tuttavia, occorre chiarire che l'abolizione dei *county-boroughs* e *non-county boroughs* non comportò la radicale scomparsa di questa denominazione dal sistema giuridico: a seguito della riforma del 1972, il termine *borough* passò a indicare uno *status*, attribuibile a un *district* o un *parish council*, che garantiva la concessione all'autorità locale di una serie di privilegi di natura meramente cerimoniale e simbolica⁵²⁴.

L'asimmetria tra aree urbane e aree rurali venne conservata 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 Leeds⁵²⁵, 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 a ben vedere 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 persero tale *status* di autonomia, finendo per essere subordinate a una contea per la prima volta dopo secoli⁵²⁶.

Infine, ancora una volta in consonanza con le raccomandazioni della commissione Redcliffe-Maud venne conservato il livello istituzionale di prossimità, formato dalle parrocchie⁵²⁷. Queste conservavano i loro caratteri tradizionali, non essendo previsto che assumessero delle funzioni di rilievo. Proprio per questo vennero definite *non-principal authorities* per distinguerle dal binomio *county/district*, definiti espressamente dalla legge *principal councils*⁵²⁸.

La semplificazione qualitativa prodotta dall'intervento sulle categorie delle *local authorities* fu accompagnata da una contestuale semplificazione quantitativa, esito della 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 boroughs*, 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 councils*). 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*

⁵²⁴ Afferma a tal proposito P.G. RICHARDS, *The Local Government Act 1972*, cit., p. 16: «*the practical effect of borough status on the powers of a district is very limited but the social and psychological effects are considerable*».

⁵²⁵ 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.

⁵²⁶ 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*, vol. 35, n. 1, 2009, pp. 61-74.

⁵²⁷ Per un'analisi della disciplina dei *parish councils*, vedi cap. 3, § 4.

⁵²⁸ Cfr. LGA 1972, s. 2.

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* ordinarie⁵²⁹ quanto delle *metropolitan counties*⁵³⁰. Lo stesso schema è seguito per i 36 *metropolitan districts*, il cui territorio di competenza è stato anche in questo caso tracciato direttamente dal Parlamento⁵³¹.

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 complessivo e né tantomeno le denominazioni dei distretti ordinari, ma assegnava questo compito al ministro competente per il governo locale⁵³², delega che nel Governo Heath era attribuita al *Secretary of State for the Environment*. Il *Secretary*, tuttavia, poteva adottare l'atto istitutivo (che acquisiva la veste giuridica di *statutory instrument*⁵³³) dei nuovi distretti, soltanto dopo aver acquisito le raccomandazioni (non vincolanti) della neoistituita *Local Government Boundary Commission for England* (LGBCE)⁵³⁴, 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 guida⁵³⁵ 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 i 75 mila e i 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.

Infine, le linee guida richiedevano alla LGBCE di tenere in considerazione la volontà delle comunità locali interessate dalla riorganizzazione, seppur non venne prevista alcuna consultazione referendaria obbligatoria, l'efficiente organizzazione dei servizi pubblici locali, nonché la compatibilità con i collegi elettorali utilizzati per le elezioni della *House of Commons*.

⁵²⁹ LGA 1972, Sc. 1, Par. II.

⁵³⁰ LGA 1972, Sc. 1, Par. I.

⁵³¹ *Ibidem*.

⁵³² LGA 1972, s. 1(4), nonché Sc. 3, s. 1.

⁵³³ Ossia una fonte normativa di rango secondario rispetto agli *Acts of Parliament* e a carattere delegato. Adottati da un membro del governo in base a una delega contenuta in una disposizione di rango primario, gli *statutory instruments* possono sottostare alla *affirmative* o alla *negative procedure*. La prima procedura prevede che il Parlamento debba espressamente approvare lo *statutory instrument* affinché questo entri in vigore, mentre in base alla seconda procedura al Parlamento è riconosciuto un diritto di veto, ma lo *statutory instrument* può entrare in vigore anche in assenza di un voto confermativo. Sul punto si veda D. FELDMAN, *Oxford Principles of English Law. English Public Law*, Oxford, Oxford University Press, 2009, pp. 103-104.

⁵³⁴ LGA 1972, s. 46.

⁵³⁵ Linee guida contenute in DEPARTMENT OF THE ENVIRONMENT, *circular*, n. 58/71.

La *Boundary Commission* presentò le proprie raccomandazioni nel novembre del 1972⁵³⁶. Sebbene il rapporto della commissione avesse aderito soltanto in parte alle linee guida governative, essendo stata proposta l'istituzione di quattro distretti al di sotto della soglia minima di 40 mila abitanti, il *Secretary of State for the Environment* accettò le raccomandazioni senza apportare alcuna modifica. Trasmessa in uno *statutory instrument*, la ripartizione in distretti venne confermata dal Parlamento ed entrò in vigore nel febbraio del 1973⁵³⁷.

È interessante sottolineare come, nello schema tracciato dal *Local Government Act 1972*, la funzione della *Local Government Boundary Commission for England* non si limitava alla fase di attuazione della legge. Alla commissione era assegnato e, come si vedrà, è assegnato ancora oggi il compito di curare la *manutenzione* della geografia amministrativa locale. A intervalli di tempo regolari, la commissione doveva effettuare una revisione generale dell'assetto istituzionale locale ed eventualmente raccomandare al governo le proposte di riorganizzazione ritenute necessarie. Nello specifico, la LGBCE poteva raccomandare l'alterazione delle circoscrizioni amministrative, la costituzione o la soppressione di una o più *local authorities*, o ancora la trasformazione di una contea ordinaria in una *metropolitan county*. Inoltre, la commissione poteva raccomandare una revisione parziale della struttura del governo locale in un'area circoscritta, su richiesta delle stesse *local authorities* interessate, ovvero su richiesta del Governo.

Infine, con riguardo alla ridefinizione delle funzioni, il primo elemento che emerge è dato dal mancato conferimento, da parte del potere centrale, di nuove competenze a favore del governo locale globalmente considerato. Nel complesso, la riforma del 1972 non è intervenuta in misura rilevante sul riparto di competenze tra potere centrale e autorità locali, limitandosi a riallocare le funzioni già in precedenza riconosciute al livello locale. Anzi, anche a seguito del complessivo riassetto istituzionale, non si interruppe la tendenza che vedeva il Parlamento sottrarre funzioni alle autorità locali per attribuirle a enti di derivazione statale o comunque esterni al circuito della democrazia locale. Per esempio, il *Water Act 1973* sottrasse alle *local authorities* le competenze in materia di fornitura idrica e di sistemi fognari per attribuirle invece a 10 *regional water authorities*.

Il *Local Government Act 1972* conteneva numerose disposizioni dedicate alla distribuzione delle competenze tra i due nuovi livelli di governo locale⁵³⁸. Pianificazione urbanistica, edilizia, salute pubblica, 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 amministrative⁵³⁹.

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 comporta l'allontanamento dei centri decisionali dalle comunità locali. Sono state quindi le considerazioni

⁵³⁶ LOCAL GOVERNMENT BOUNDARY COMMISSION FOR ENGLAND, *Report No. 1*, London, HMSO, 1972. Con un secondo rapporto la commissione raccomandò le denominazioni dei nuovi enti: LOCAL GOVERNMENT BOUNDARY COMMISSION FOR ENGLAND, *Report No. 2*, London, HMSO, 1973.

⁵³⁷ *The English Non-metropolitan Districts (Definition) Order 1972*.

⁵³⁸ A questo aspetto della riforma era dedicata l'intera parte IX del LGA 1972, che comprendeva ben 36 articoli (*sections*).

⁵³⁹ Cfr. *ex multis* LGA 1972, s. 192, con riguardo alle competenze in materia di istruzione.

circa il buon andamento degli apparati amministrativi ad aver determinato, in misura prevalente, la nuova distribuzione delle responsabilità del governo locale⁵⁴⁰.

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 – Le revisioni puntuali dell'assetto istituzionale: l'istituzione delle *unitary authorities*

Nei decenni successivi alla sua approvazione, il *Local Government Act 1972* ha rappresentato la pietra angolare del sistema locale inglese⁵⁴¹: per molti aspetti, tale legge contiene ancora oggi la parte predominante della disciplina. Con riguardo all'aspetto istituzionale-organizzativo, tuttavia, l'impianto della riforma del 1972 è stato progressivamente superato da ulteriori interventi normativi 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* ad esercitare le competenze del distretto, mentre in altre zone avviene il contrario. Le istituzioni locali esito di questo processo di riassetto vengono definite *unitary authorities* perché, come gli antichi *county-boroughs*, 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 area territoriale. 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*⁵⁴².

⁵⁴⁰ Sul punto P.G. RICHARDS, *The Local Government Act 1972*, cit., pp. 66-68.

⁵⁴¹ Affermava «*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 (paragrafo 52)

⁵⁴² Afferma a tal proposito M. SANDFORD, *Unitary local government*, House of Commons, Briefing Paper n. 09056, 20 novembre 2020, p. 6: «*In strict legal terms there is no such thing as a 'unitary authority'. Where a restructure occurs, a district council will be made the county council for its area, or vice versa. Alternatively, where a new geographical unit is created, it is a district council exercising the powers of a county council, or vice versa*». Questa lettura è suffragata dal fatto che la sezione del *Local Government Act 1972* che contiene l'elenco delle categorie di *principal authorities* non è mai stata emendata al fine di includere le *unitary authorities*, espressione peraltro assente nei testi normativi. Un'ulteriore conferma proviene dagli atti del governo che nel corso dei decenni hanno concretamente istituito le singole *unitary authorities*: gli *statutory instruments* si limitano ad abolire uno dei *councils* (a seconda dei casi *county* o *district council*) presenti in una data area, attribuendo le sue competenze all'altro livello di governo, che così diventa l'unica *principal authority* del territorio. In nessun caso, quindi, viene prevista la creazione *ex novo* di una nuova autorità locale a carattere speciale che sostituisce sia il *county council* che il *district council*.

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 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*.

In questa fase, si registra 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 accentramento politico e amministrativo, tale politica ha reso oggi il *local government* inglese assai asimmetrico al suo interno, rendendo vano il tentativo di omogeneizzazione promosso dalla riforma del 1972.

Le riorganizzazioni maggiori che hanno scandito i decenni successivi al *Local Government Act 1972*, e alle quali saranno dedicati i prossimi paragrafi, sono state accompagnate da un'intensa attività di aggiustamento dell'assetto istituzionale locale. Come già accennato, alla *Local Government Boundary Commission per England*, diverse volte riformata dal Parlamento, è assegnato il compito di curare la manutenzione 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 pubblicati⁵⁴³, 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.

2.2.1 – L'abolizione dei metropolitan county councils da parte del Local Government Act 1985

A seguito della vittoria nelle elezioni generali del 1983, il Governo guidato dalla conservatrice Margaret Thatcher promosse una riforma dell'assetto istituzionale delle aree urbane maggiori che mirava ad abolire sia i *metropolitan county councils* istituiti dal *Local Government Act 1972* che il *Greater London Council* istituito dal *London Government Act 1963*⁵⁴⁴.

Le ragioni che hanno portato il Governo ad abolire le autorità di governo delle maggiori aree urbane dell'Inghilterra sono oggetto di discussione nel dibattito scientifico. Per il Governo Thatcher, l'abolizione delle contee metropolitane e del GLC è 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*

⁵⁴³ Si vedano a tal proposito i *Bulletins of changes to local authority arrangements, areas and names in England* pubblicati in www.lgbce.org.uk.

⁵⁴⁴ La politica governativa venne inizialmente esplicitata con l'adozione del *white paper*: DEPARTMENT OF THE ENVIRONMENT, *Streamlining the cities. Government proposals for reorganising local government in Greater London and the Metropolitan counties*, 1983.

county councils e il *Greater London Council* erano considerati un livello di governo inutile, fonte di sprechi e inefficienze. Questo anche alla luce del fatto che tra contee e distretti metropolitani, come del resto anche a Londra, non mancavano conflitti istituzionali tra i due livelli di governo locale con riguardo all'esatta delimitazione delle rispettive competenze.

Nel dibattito scientifico, tuttavia, 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. È plausibile ritenere quindi che questo elemento abbia rappresentato l'argomento decisivo in favore dell'abolizione degli enti⁵⁴⁵.

Con l'approvazione del *Local Government Act 1985* i *metropolitan county councils* e il GLC hanno cessato di esistere a partire dal 1° aprile 1986⁵⁴⁶. Di conseguenza, i *metropolitan districts* hanno acquisito lo *status* di *unitary authority*, essendo rimasti l'unico livello di governo locale nelle aree metropolitane inglesi.

È interessante notare che, a differenza delle successive generazioni di *unitary authorities*, in questo caso i distretti metropolitani non hanno acquisito la totalità delle competenze in precedenza svolte dai *metropolitan county councils*. Nel procedere alla riallocazione delle funzioni, la riforma del 1985 prevede che per alcune funzioni sia 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*⁵⁴⁷, *Fire and Civil Defence Authorities*⁵⁴⁸, e *Passenger Transport Authorities*⁵⁴⁹ completavano l'assetto del *local government* nelle maggiori aree urbane.

Altre funzioni delle contee vennero attribuite ai *metropolitan districts*: con riguardo alla viabilità⁵⁵⁰, al servizio rifiuti⁵⁵¹, alla pianificazione urbanistica⁵⁵² i distretti beneficiarono dell'abolizione dell'autorità di livello superiore. Inoltre, vennero loro riconosciute tutte le competenze che, precedentemente all'entrata in vigore della legge, erano attribuite ai *metropolitan county councils* da norme aventi carattere derogatorio rispetto alla legislazione generale⁵⁵³.

⁵⁴⁵ Affermano a tal riguardo M. KÖSECIK, N. KAPUCU, *Conservative Reform of Metropolitan Counties: Abolition of the GLC and MCCs in Retrospect*, in *Contemporary British History*, vol. 17, 2003, pp. 71-94: «The government's official arguments for the abolition were flawed. They were based on assertions and assumptions rather than the evidence or competent research. The government was mainly motivated by political reasons or by partisan advantage, the GLC in particular standing for everything Thatcher disliked. The abolition of the GLC inevitably caused the death of the MCCs, since the government was worried that the GLC showed possibilities for others. Abolition, the government hoped, would strike at the roots of "local socialism"». Seppur in termini meno netti, l'importanza dell'elemento della dialettica partitica nella scelta in favore dell'abolizione è un elemento generalmente accettato nel dibattito scientifico, sul punto cfr. H. ATKINSON, S. WILKS-HEEG, *Local Government from Thatcher to Blair. The Politics of Creative Autonomy*, Cambridge, Polity Press, 2000, pp. 107-109.

⁵⁴⁶ LGA 1985, s. 1.

⁵⁴⁷ LGA 1985, s. 24.

⁵⁴⁸ LGA 1985, s. 26.

⁵⁴⁹ LGA 1985, s. 28.

⁵⁵⁰ LGA 1985, s. 8.

⁵⁵¹ LGA 1985, s. 9.

⁵⁵² LGA 1985, s. 3.

⁵⁵³ LGA 1985, s. 17.

Tuttavia, anche con riguardo alle funzioni allocate in capo ai singoli distretti, il *Local Government Act 1985* incentiva il loro esercizio attraverso formule di tipo cooperativo. Viene infatti previsto che in ciascuna area metropolitana i *districts* costituiscano dei *joint committees*, moduli associativi che, a differenza delle già citate *joint authorities*, non beneficiano di autonoma personalità giuridica. La legge⁵⁵⁴ affida ai *joint committees* il compito primario di coordinare il trasferimento delle funzioni dagli aboliti *county councils* ai *district councils*. Inoltre, i *joint committees* vengono individuati quali sedi permanenti di raccordo politico-amministrativo tra i *metropolitan districts* per tutte le questioni di rilevanza per l'intera area metropolitana, anche al fine di valutare l'esercizio congiunto di una o più funzioni di loro competenza.

Dal quadro appena delineato emerge come l'abolizione dei *metropolitan county councils* non abbia fatto venir meno l'esigenza che alcune funzioni, su tutte quelle nel settore del trasporto pubblico, vengano 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 maggiori⁵⁵⁵.

Il *Local Government Act 1985* ha garantito un ampio margine di apprezzamento ai distretti metropolitani per adeguare l'assetto istituzionale locale, tanto che la riforma del 1985 è stata attuata secondo modalità assai differenti nei diversi territori. Per esempio, nelle aree urbane di Manchester e di Leeds i distretti metropolitani hanno strutturato un meccanismo robusto di esercizio associato delle funzioni loro riconosciute, come dimostra il numero e la stabilità degli accordi in tal senso. In altri territori, tra cui spicca l'area di Sheffield, la cooperazione è stata definita invece «almost negligible»⁵⁵⁶.

2.2.2 – Il *Local Government Act 1992*: le *unitary authorities* di seconda generazione (1995-1998)

A distanza di qualche anno dalla riforma del 1985, la questione dell'assetto del governo locale in Inghilterra torna al centro del dibattito. In particolare, 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 commissione Redcliffe-Maud alla fine degli anni Sessanta⁵⁵⁷. 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)*

⁵⁵⁴ LGA 1985, s. 95.

⁵⁵⁵ Afferma a tal riguardo M. LOUGHLIN, *Legality and Locality*, cit., pp. 118-119: «This seemed to indicate that, although the Government was abolishing directly-elected metropolitan authorities, it still believed in the principle of metropolitan government. By replacing directly elected authorities with joint authorities consisting of district authority appointees, however, public accountability and effective political control was likely to be weakened and thus the power of the principle of representation eroded».

⁵⁵⁶ Così S. LEACH, C. GAME, *English Metropolitan Government since Abolition: an Evaluation of the Abolition of the English Metropolitan County Councils*, in *Public Administration*, vol. 69, 1991, pp. 141-170, al cui contributo si rinvia per un'analisi critica dell'attuazione del *Local Government Act 1985*.

⁵⁵⁷ Per una ricostruzione del dibattito dell'epoca si vedano R.J. JOHNSTON, 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*, vol. 20, 1996, pp. 671-696; nonché R.J. JOHNSTON, C.J. PATTIE, D.J. ROSSITER, *The Organic or the Arithmetic: Independent Commissions and the Redrawing of the UK's Administrative Maps*, in *Regional Studies*, vol. 31, 1997, pp. 337-349.

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*. La LGCE esercitava delle funzioni analoghe alla commissione preesistente: era chiamata a sottoporre a revisione, su impulso e sotto la direzione del Governo, la geografia amministrativa del territorio inglese e di formulare al Governo delle raccomandazioni in merito alla riorganizzazione delle strutture istituzionali locali. Nel formulare le proprie raccomandazioni, la commissione doveva prendere in considerazione la necessità di garantire le identità e gli interessi delle comunità locali e, al contempo, di promuovere l'efficacia e l'efficienza del governo locale.

L'elemento che distingue la *Local Government Commission for England* dalla preesistente LGBCE risiede nelle tipologie di possibile riassetto istituzionale oggetto di raccomandazione. Nel testo della legge del 1992 è chiara la preferenza del Parlamento per la creazione di nuove *unitary authorities* attraverso la fusione verticale tra *county council* e *district council*⁵⁵⁸. Infatti, è soprattutto nell'ambito di una fusione verticale che la commissione poteva raccomandare un'altra forma di riorganizzazione, come la revisione delle circoscrizioni amministrative, una fusione orizzontale tra autorità locali del medesimo livello, o l'intervento su una o più *parishes*.

La fusione verticale poteva strutturarsi secondo due differenti modalità. In un primo caso, la contea incorporava al proprio interno i distretti, realizzando quindi un robusto consolidamento del governo locale in un unico centro decisionale. In un secondo caso, invece, sono i distretti ad assorbire la contea, che viene quindi scorporata in una pluralità di enti.

In misura non dissimile da quanto previsto in precedenza dal *Local Government Act 1972*, le raccomandazioni della *Local Government Commission for England* dovevano essere adottate dal Governo con uno *statutory instrument*. Il ministro competente beneficiava di ampi margini di discrezionalità nell'attuazione delle raccomandazioni: avendo soltanto efficacia non vincolante, il ministro poteva rifiutare o attuare soltanto in parte le raccomandazioni ricevute. L'atto di modifica dell'assetto territoriale era sottoposto allo scrutinio parlamentare: nel caso di creazione di una *unitary authorities* era necessaria la previa approvazione da parte del Parlamento di Westminster mentre, per le altre modifiche, tale organo deteneva soltanto di un potere di revoca *ex post* della decisione.

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. Poiché la legge le assegnava lo scopo di promuovere l'efficienza e l'efficacia del governo locale avendo comunque riguardo per la garanzia delle identità locali, la commissione favorì la partecipazione al procedimento delle comunità e degli enti interessati, attraverso meccanismi di consultazione. Seppur privi di efficacia vincolante, e non essendo previsto alcun obbligo di consultazione di tipo referendario, il *Local Government Act 1992* disponeva⁵⁵⁹ che i risultati delle consultazioni dovessero essere tenuti in considerazione dalla commissione nel formulare le proprie raccomandazioni. I lavori della LGCE non furono privi di asperità: da un lato, soprattutto nella prima fase, il Governo premeva affinché la commissione promuovesse il superamento della struttura di governo a doppio

⁵⁵⁸ LGA 1992, s. 14.

⁵⁵⁹ LGA 1992, s. 15.

livello su gran parte del territorio inglese, dall'altro lato le comunità locali e le *local authorities* puntavano alla conservazione dello *status quo*⁵⁶⁰. La contesa politico-istituzionale arrivò a sfociare in un contenzioso giudiziario: con una direttiva formulata dal *Secretary of the Environment*⁵⁶¹, il Governo aveva richiesto alla LGCE di raccomandare la conservazione della struttura a doppio livello di governo soltanto in situazioni straordinarie, aspettandosi quindi un incremento sensibile del numero di *unitary authorities*. Impugnata da alcune *local authorities*, la direttiva venne annullata perché priva di base legale, in quanto il *Local Government Act 1992* non conteneva alcuna disposizione che prevedesse espressamente che la conservazione del binomio contea-distretto potesse essere raccomandata dalla LGCE soltanto in ipotesi straordinarie⁵⁶².

Al termine del processo di revisione, furono 46 le *unitary authorities* a essere istituite. 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 grande riforma del 1972. Questo dato era evidente soprattutto nelle aree urbane maggiori, dove i distretti avevano riconquistato una piena autonomia rispetto alla contea che li attorniava. Infatti, alcuni tra i distretti a carattere prevalentemente urbano assorbirono 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 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*⁵⁶³, *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*.

In qualche caso più limitato, la creazione delle *unitary authorities* era conseguenza dell'abolizione di un *county council*, soluzione che portava i distretti dell'area ad assorbire le funzioni dell'ente abolito. Questo modello venne attuato con riguardo alle contee di *Avon, Berkshire* e *Cleveland*, le cui funzioni vennero redistribuite ai *district councils* dell'area.

Infine, un'ulteriore modalità di creazione di una *unitary authority* era data dall'incorporazione dei distretti all'interno del relativo *county council*, che diventava quindi l'unica autorità di governo locale del territorio. Questo modello venne realizzato con la *Isle of Wight County Council*, il quale acquisì le funzioni dei *districts councils* di Medina e South Wight, che vennero contestualmente aboliti.

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 con il territorio 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

⁵⁶⁰ Per una puntuale ricostruzione e analisi del processo di revisione dell'assetto del *local government* inglese negli anni Novanta, si vedano: S. LEACH, G. STOKER, *Understanding the local government review: a retrospective analysis*, in *Public administration*, vol. 75, 1997, pp. 1-20.

⁵⁶¹ DEPARTMENT OF THE ENVIRONMENT, *Policy Guidance to the Local Government Commission for England*, 1992.

⁵⁶² Cfr *R. v Secretary of State for the Environment Ex p. Lancashire CC*; *R. v Secretary of State for the Environment Ex p. Derbyshire CC* (1994)

⁵⁶³ 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*.

alla necessità di affrontare la questione urbana. Come è stato sottolineato dai commentatori, infatti, «*Many 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*»⁵⁶⁴.

Inoltre, il processo di consolidamento verticale tra i due livelli di governo locale aveva portato il *local government* inglese ad acquistare (nuovamente) una struttura fortemente asimmetrica. Infatti, la creazione di *unitary authorities* tramite secessione da una contea da parte di un distretto a carattere prevalentemente urbano era soltanto uno dei tre modelli implementati dal Governo.

2.2.3 – Le *unitary authorities* di terza generazione (2006-2009)

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*⁵⁶⁵ 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. Poiché «*[c]ouncils in all areas that are currently two-tier need to find new governance arrangements which overcome the risks of confusion, duplication and inefficiency between tiers and can meet the particular challenges faced by small districts with small budgets or tightly constrained boundaries*»⁵⁶⁶, il Governo invitava le «*local authorities in shire areas to make proposals for unitary local government that: enhance strategic leadership, neighbourhood empowerment, value for money and equity; command a broad cross-section of support; and are affordable, representing value for money and meeting any costs of change from councils' existing resources*»⁵⁶⁷.

Tuttavia, la fusione verticale tra i due livelli di governo non rappresentava l'unico risultato al quale aspirava il Governo: in alcune aree, infatti, la promozione di un più stretto raccordo tra distretti e contee avrebbe potuto garantire l'efficientamento della macchina amministrativa anche in assenza di un riassetto strutturale, in particolare attraverso l'esercizio associato nell'esercizio delle funzioni⁵⁶⁸.

Un documento allegato al *white paper* dettagliava la procedura per la richiesta da parte delle autorità locali della costituzione di nuove *unitary authorities*⁵⁶⁹. Una o più *local authorities*, anche quelle che già godevano dello status di *unitary authority*, erano invitate a sottoporre dei progetti di riassetto istituzionale al *Department of Communities and Local Government* entro il gennaio 2007, alla costituzione di una *unitary authority* nelle aree di loro competenza. Dopo aver ricevuto 26 richieste, nel luglio successivo il Governo ne selezionò 9, oggetto di successiva implementazione.

È interessante sottolineare come questa procedura venne attivata non in base alla legislazione all'epoca vigente, ma in virtù del contenuto del *white paper*, un atto dal valore soltanto politico. Per attuare il riassetto istituzionale, quindi, si rendeva necessaria l'approvazione di un testo normativo

⁵⁶⁴ Così H. DAVIS, *Reviewing the review*, in *Local Government Studies*, vol. 23, 1997, pp. 5-17.

⁵⁶⁵ DEPARTMENT OF COMMUNITIES AND LOCAL GOVERNMENT, *Strong and Prosperous Communities. The Local Government White Paper*, 2006.

⁵⁶⁶ DEPARTMENT OF COMMUNITIES AND LOCAL GOVERNMENT, *Strong and Prosperous Communities*, cit., § 3.54.

⁵⁶⁷ DEPARTMENT OF COMMUNITIES AND LOCAL GOVERNMENT, *Strong and Prosperous Communities*, cit., § 3.55.

⁵⁶⁸ Cfr. DEPARTMENT OF COMMUNITIES AND LOCAL GOVERNMENT, *Strong and Prosperous Communities*, cit., § 3.59-3.66.

⁵⁶⁹ DEPARTMENT OF COMMUNITIES AND LOCAL GOVERNMENT, *Invitations to councils in England: to make proposals for future unitary structures and to pioneer, as pathfinders, new two-tier models*, 2006.

da parte del Parlamento, in modo da garantire una base legale al procedimento che aveva esautorato il *Boundary Committee for England*, ossia l'organismo che, nel 2002, aveva sostituito la *Local Government Commission for England*. Poiché il processo di valutazione delle proposte era avvenuto quando il relativo testo di legge non era ancora stato approvato dal Parlamento, alcune *local authorities* ricorsero in giudizio, senza esito positivo, asserendo che il Governo avesse agito *ultra vires*⁵⁷⁰.

Nell'ottobre del 2007 entrò in vigore il *Local Government and Public Involvement in Health Act 2007*, la legge chiamata a garantire una base normativa al processo di riassetto istituzionale locale svoltosi nei mesi precedenti. Tra gli elementi di maggior interesse merita di essere citata la norma che prevede la costituzione di una *unitary authority* quale unico possibile risultato di un riassetto istituzionale, nonché la partecipazione, diventata soltanto eventuale, del *Boundary Committee for England* alla formulazione dei progetti di revisione. Infatti, a seguito della ricezione di una proposta di revisione da parte di una o più *local authorities*, il Governo non è sottoposto all'obbligo di richiedere un parere al *Boundary Committee for England* pur essendo, al contempo, obbligato a consultare tutte le *local authorities* interessate dal progetto di revisione strutturale, soprattutto alla luce del fatto che questo poteva riguardare anche degli enti che non avevano sottoscritto la proposta iniziale.

Sulla base della disciplina introdotta dal *Local Government and Public Involvement in Health Act 2007* 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.

2.2.4 – Il quarto ciclo di istituzione delle *unitary authorities* (2016-2021)

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 ricezione 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

⁵⁷⁰ Respinte in primo grado (*Shrewsbury and Atcham BC v Secretary of State for Communities and Local Government* [Queen's Bench Division (Administrative Court)] 2007), le richieste delle *local authorities* vennero poi, nel giudizio di appello, considerate sanate a seguito dell'approvazione del testo di legge che disciplinava la procedura (Cfr *Shrewsbury and Atcham v Secretary of State for Communities and Local Government* [Court of Appeal (Civil Division)] 2008). Per un'analisi della vicenda si rinvia a: M. PURDUE, *Secretary of State for Communities and Local Government proposals to replace two-tier local government with unitary authorities. Case Comment*, in *Journal of Planning & Environment Law*, 2008, pp. 1651-1673.

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 governo⁵⁷¹ sarà una tra le poche a non essere accolta dal Governo⁵⁷².

Sulla scia del rapporto Heseltine, l'attenzione del Governo è tornata a rivolgersi alle strutture di governo locale delle aree urbane 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* presentano dei caratteri giuridico-istituzionali ibridi, punto d'incontro tra il modello della *Greater London Authority* e i tradizionali enti associativi disciplinati dal *Local Government Act 1972*, le *joint authorities*.

È in questo contesto che negli ultimi anni si è assistito a un timido rilancio della politica di consolidamento verticale del governo locale. La creazione delle nuove *combined authorities* – ossia di un'istituzione di governo locale rappresentativa delle cosiddette *city-regions* – avrebbe dovuto rappresentare l'occasione per un'ulteriore semplificazione dei tradizionali livelli di governo. Nei territori coperti da una nuova *combined authority*, le contee e i distretti avrebbero dovuto lasciare il posto a delle *unitary authorities*, le quali a loro volta sarebbero state rappresentate all'interno della nuova autorità.

Con l'approvazione del *Cities and Local Government Devolution Act 2016*, il testo che ha consolidato il modello delle *combined authorities*, il Parlamento ha introdotto una procedura straordinaria di revisione dell'assetto del governo locale, derogatoria rispetto alla disciplina ordinaria fissata dal *Local Government and Public Involvement in Health Act 2007*⁵⁷³. In base alla sezione 15 della legge del 2016, il Governo aveva facoltà di introdurre un riassetto istituzionale senza rispettare il procedimento fissato dalla disciplina ordinaria, che rendeva necessario la presentazione di una proposta formale da parte di almeno una delle *local authorities* interessate, nonché la consultazione della comunità e delle altre istituzioni locali coinvolte, eventualmente tramite il coinvolgimento della *Local Government Boundary Commission for England*⁵⁷⁴. Il ricorso alla procedura straordinaria era sottoposto a una duplice condizione: il Governo doveva ottenere l'assenso di anche soltanto una delle *local authorities* coinvolte nel riassetto istituzionale e, inoltre, il potere era sottoposto a un termine finale, dovendo essere esercitato entro il 31 marzo 2019.

Alla prova dei fatti, tuttavia, i risvolti pratici della norma sono stati limitati. Nonostante il successo della politica di incentivazione alla costituzione delle *combined authorities*, la creazione dei nuovi enti non è stata accompagnata dalla revisione delle preesistenti strutture istituzionali, rimaste quindi inalterate in tali territori.

Tuttavia, la procedura straordinaria dettata dal *Cities and Local Government Devolution Act 2016* non è rimasta priva di attuazione. Il Governo ha disapplicato la disciplina ordinaria di creazione delle

⁵⁷¹ LORD HESELTINE, *No Stone Unturned in Pursuit of Growth*, ottobre 2012, raccomandazione n. 11: «*All two-tier English local authorities outside London should pursue a path towards unitary status. The Government should encourage this and work with authorities to clarify the process and enable it to happen*».

⁵⁷² HM TRASURY, DEPARTMENT FOR BUSINESS, INNOVATION AND SKILLS, *Government's response to the Heseltine review*, London, HMSO, 2013, § 2.45: «*Lord Heseltine saw the pursuit of unitary status as being a significant step towards the future he wanted. While the Government will not stand in the way of areas that would like to voluntarily adopt this approach where this would unambiguously result in greater efficiencies, the Government believes it would be preferable for authorities not to be distracted by structural change but to focus on coming together to share their operations both across frontline service delivery and back office*».

⁵⁷³ Più precisamente *LGPIH Act 2007*, ss. 1-7.

⁵⁷⁴ Con l'approvazione del *Local Democracy, Economic Development and Construction Act 2009* la *Local Government Boundary Commission for England* ha sostituito il *Boundary Committee for England*.

unitary authorities in due occasioni, seppur non per agevolare il riassetto istituzionale di un territorio interessato dalla formazione di una *combined authority*. 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*. Ed è proprio in questo contesto che la procedura ordinaria per la creazione delle *unitary authorities* è stata parzialmente disapplicata⁵⁷⁵.

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 governo⁵⁷⁶, 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, talvolta strettamente motivate dalle contingenze del momento, come dimostra la riorganizzazione attuata nel *Northamptonshire*.

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 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 stata introdotto un consolidamento delle strutture di governo locale dell'area meno urbanizzata del territorio, attraverso la fusione sia orizzontale che verticale tra i *district councils* di *Aylesbury Vale*, *Chiltern*, *South Bucks*, e *Wycombe* assieme al *Buckinghamshire County Council*.

Un caso peculiare è invece offerto dalla riorganizzazione del *Northamptonshire*. In questo territorio, infatti, il riassetto istituzionale risponde primariamente a criticità di natura finanziaria: poiché il *Northamptonshire County Council* si trovava in dissesto finanziario, gli ispettori del Governo hanno raccomandato alle autorità locali dell'area di razionalizzare l'assetto istituzionale come misura di contenimento dei costi e di rilancio delle comunità locali⁵⁷⁷. Seguendo tale raccomandazione, è stata introdotta una generale rifondazione del sistema locale nell'area. Il *Northamptonshire County Council* è stato abolito tramite scissione in due differenti *unitary authorities* che consolidano al proprio interno anche i sette *district councils* esistenti nell'area: quattro di questi (*Corby*, *East Northamptonshire*, *Kettering*, e *Wellingborough*) sono confluiti nella *North Northamptonshire Unitary Authority* mentre i restanti tre (*Daventry*, *Northampton*, e *South Northamptonshire*) nella *West Northamptonshire Unitary Authority*.

Infine, merita di essere segnalato che negli ultimi mesi il Governo ha avviato un nuovo ciclo di istituzione di *unitary authorities*, stavolta in attuazione della procedura fissata nel *Local Government and Public Involvement in Health Act 2007*. Nell'ottobre del 2020, il *Secretary of State for Housing, Communities*

⁵⁷⁵ Come si evince dal *The Dorset (Structural Changes) (Modification of the Local Government and Public Involvement in Health Act 2007) Regulations 2018*, nonché dal *The Buckinghamshire (Structural Changes) (Modification of the Local Government and Public Involvement in Health Act 2007) Regulations 2019*, nel caso di specie è stata disapplicata la disposizione che prevede che l'avvio della procedura segua necessariamente un atto di impulso del Governo, venendo ammessa l'autonoma iniziativa delle *local authorities*.

⁵⁷⁶ Sul punto si veda la ricostruzione di M. SANDFORD, *Unitary local government*, cit., pp. 8-10.

⁵⁷⁷ Cfr. M. CALLER, *Northamptonshire County Council Best Value Inspection*, 2018, § 4.19: «In meeting the inspection team, Borough and District Leaders recognised that whilst their individual councils might prefer a status quo option what matters is what delivers the best result for the people of the county starting from where we are and that some model of unitary local government is now the only viable option».

and *Local Government* ha invitato le *local authorities* delle contee di *Cumbria*, *North Yorkshire* e *Somerset* a presentare delle proposte per l'istituzione, nelle rispettive aree, di una o più *unitary authorities*.

3 – Il *city-regionalism*: la nuova frontiera del *local government* in Inghilterra

In Inghilterra, l'esigenza di adattare le strutture di governo locale al fenomeno urbano ha intersecato, nel corso degli ultimi decenni, altre due tendenze istituzionali di lungo periodo: il problema della regionalizzazione del territorio inglese nonché, più recentemente, il problema dell'asimmetria della *territorial constitution* del Regno Unito. Infatti, l'avvento delle *mayoral combined authorities*, le autorità locali di ultima generazione destinate specificatamente alle aree urbane, risponde soltanto in parte al bisogno di colmare il vuoto lasciato dall'abolizione dei *metropolitan county councils*, ma ha rappresentato l'ultimo tentativo in ordine di tempo di costruire un livello regionale, o quantomeno ultra locale, in Inghilterra, esigenza ancor più pressante a seguito del rafforzamento dei *devolved governments* di Scozia, Galles, e Irlanda del Nord manifestatosi negli ultimi venti anni.

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 XXI 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.

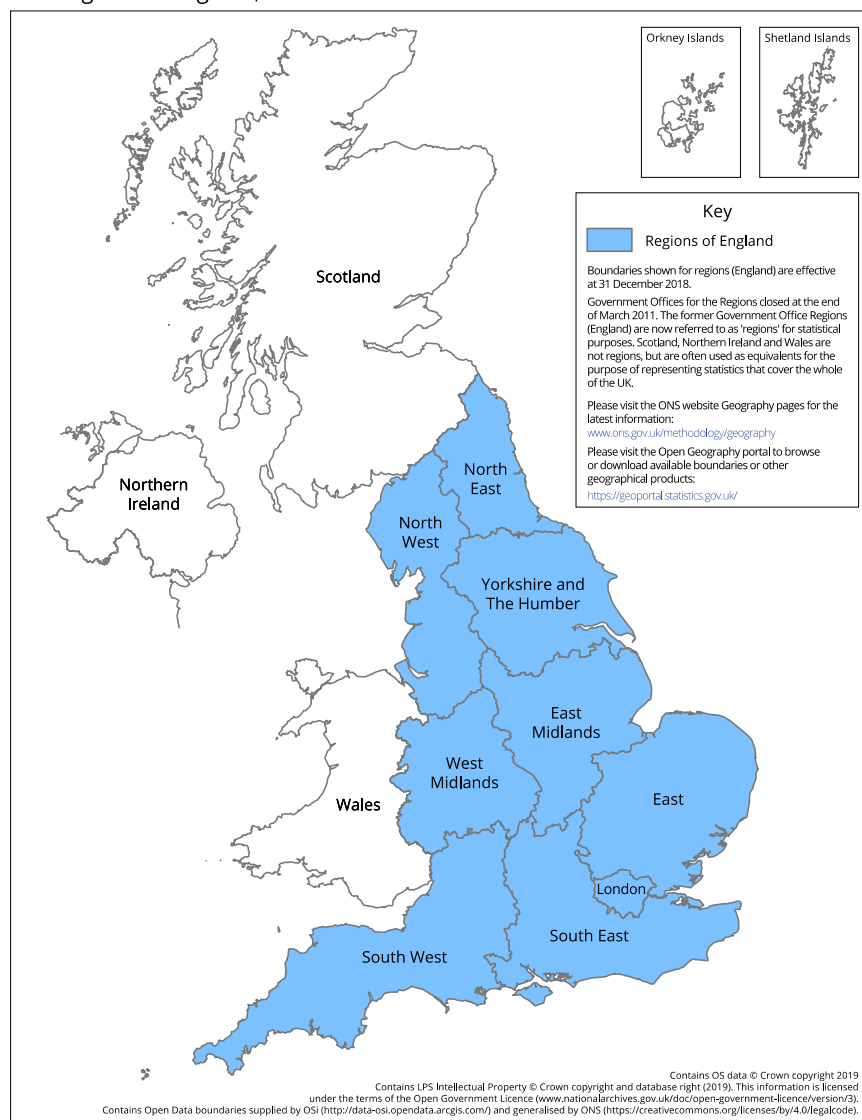
Illustrato da un *white paper* pubblicato nel 2002⁵⁷⁸, il progetto governativo di regionalizzazione dell'Inghilterra si dimostrava ben più cauto rispetto alle riforme costituzionali in quella fase adottate nel resto del Regno Unito: piuttosto che prevedere un nuovo livello di governo regionale in senso tradizionale, sulla falsariga di quanto avvenuto con la *Greater London Authority* e con i *devolved governments* nelle nazioni celtiche, il progetto si limitava a innestare una forma di legittimazione democratica nel complesso istituzionale di pianificazione economica regionale. Già durante il Governo guidato dal conservatore John Major, infatti, in Inghilterra aveva cominciato a formarsi un embrione di amministrazione regionale con l'istituzione, nel 1994, dei *Government Offices for the English Regions* (GOR). Esito della fusione degli uffici periferici di alcuni ministeri, ai GOR era attribuita la funzione di coordinare l'esercizio delle funzioni di competenza ministeriale all'interno delle nove regioni dell'Inghilterra, che vennero delimitate proprio in tale occasione: *East Midlands*, *East*, *North East*, *North West*, *South East*, *South West*, *West Midlands*, *Yorkshire and the Humber*

⁵⁷⁸ OFFICE OF THE DEPUTY PRIME MINISTER, *Your Region, Your Choice: Revitalizing the English Regions*, London, HMSO, 2002.

divennero, assieme all'area urbana della *Greater London*, le circoscrizioni regionali del territorio inglese.

Su iniziativa del successivo Governo Blair, in ciascuna regione venne istituita nel 1998 una *Regional Development Agency*, ossia un ente di derivazione governativa al quale erano riconosciuti primariamente compiti di programmazione economica, che trovavano concretizzazione nell'approvazione e nell'aggiornamento della *Regional Economic Strategy*. Le RDA non rappresentavano degli enti autonomi sul modello delle *local authorities* tradizionali, come dimostra il fatto che il consiglio di amministrazione delle RDA era composto da esponenti del mondo imprenditoriale, nominati dal Governo. Un limitato spazio per la democrazia locale era garantito

UK: Regions of England, 2018



dalla presenza, in ciascuna regione, di una *Regional Chamber* che era chiamata ad approvare la *Regional*

Spatial Strategy, nonché a esercitare una funzione di indirizzo e di controllo politico sull'operato delle RDA. Le *Regional Chambers* non erano tuttavia degli organi rappresentativi della comunità regionale: non compiutamente disciplinate dalla legge, ma autonomamente istituite in ciascuna regione secondo modelli tra loro differenziati⁵⁷⁹, erano generalmente formate, per due terzi, da esponenti delle *local authorities* del territorio e, per il restante terzo, da esponenti delle associazioni di categoria rappresentative dei lavoratori, delle imprese e del terzo settore.

Il nocciolo della riforma regionale promossa dal Governo nel 2002 consisteva, quindi, nel trasformare le *Regional Chambers* in autentici parlamenti regionali, definiti *Regional Assemblies*, i cui componenti sarebbero stati eletti direttamente dal corpo elettorale. Piuttosto che procedere direttamente alla creazione del nuovo livello di governo regionale, il Parlamento optò per un approccio più cauto: la creazione delle *Regional Assemblies* venne subordinata alla previa celebrazione di un referendum consultivo della popolazione regionale che, peraltro, sarebbe stato indetto solamente nelle regioni nelle quali si registrava un sufficiente consenso dell'opinione pubblica. In altri termini, la regionalizzazione dell'Inghilterra sarebbe stata realizzata in maniera asimmetrica e graduale, a partire dai territori, come quelli settentrionali, dove il sentimento di appartenenza alla comunità regionale era storicamente più radicato.

Alla prova dei fatti il progetto si rivelò essere un fallimento. Il primo (e unico) referendum, organizzato nella *North East Region*, restituì un risultato fortemente contrario all'istituzione dell'assemblea regionale⁵⁸⁰ che portò il Governo ad abbandonare il progetto di regionalizzazione. Peraltro, anche le già esistenti istituzioni di programmazione economica regionale ebbero vita breve: con la nomina del *Coalition Government* guidato da David Cameron si assistette alla «*abolition of regional governments*»⁵⁸¹, con la conseguenza che le nove regioni delimitate negli anni Novanta conservano oggi una valenza quasi soltanto statistica.

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 2007-2010⁵⁸². In un contesto di rinnovato interesse per le politiche urbane, il problema dell'assetto istituzionale delle *city-regions* inglesi assumeva una rinnovata 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*»⁵⁸³ all'interno delle *city-regions*, attraverso il ricorso a strumenti giuridico-istituzionali di tipo associativo. Inizialmente in

⁵⁷⁹ Da un punto di vista strettamente giuridico ciò ha comportato, come sottolinea M. SANDFORD, *The New Governance of the English Regions*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2005, p. 49, che: «*Regional Chambers are hybrid organisations, unique in the governance of England. [...] in much of their institutional structure they resemble institutions of government, whilst in legal form they are unincorporated associations or private companies.*».

⁵⁸⁰ I contrari furono il 77,9%, con un'affluenza degli elettori pari al 47,7% degli aventi diritto.

⁵⁸¹ Per riprendere l'espressione usata da M. SANDFORD, *The abolition of regional government*, House of Commons, Standard Note n. 05842, 25 marzo 2013.

⁵⁸² 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*, vol. 46, 2012, pp. 1243-1259.

⁵⁸³ Così I. DEAS, L. PUGALIS, *Regionalism in the UK: recent trajectories and future prospects*, Association of European Regions, 2014, p. 22.

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 area⁵⁸⁴. 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*⁵⁸⁵. Nelle intenzioni del Governo, i MAA avrebbero dovuto 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 locale⁵⁸⁶.

In seguito alla prima fase di sperimentazione⁵⁸⁷, il Governo promosse l'ulteriore sviluppo dei *Multi Area Agreements* che, nelle aree di Greater Manchester e di Leeds, avrebbero assunto una veste giuridica più strutturata, dando vita a delle *statutory city-regions* a carattere permanente⁵⁸⁸. 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. Da un lato, tanto le istituzioni di programmazione regionale, come le RDA, quanto le formule di cooperazione locale come i LAA e MAA, vennero sostituiti da un nuovo strumento, la *Local Enterprise Partnership* (LEP). La finalità principale delle LEP è favorire il confronto tra le *local authorities* e i rappresentanti dell'imprenditoria privata al fine di promuovere lo sviluppo economico di un territorio locale. Sebbene possano ricevere dei finanziamenti pubblici per lo sviluppo di progetti di rilevanza collettiva, le LEP non costituiscono degli enti pubblici dotati di autonoma personalità giuridica e di funzioni proprie. Un elemento qualificante delle *Local Enterprise Partnerships* è la scelta in merito alla loro dimensione spaziale: a differenza delle preesistenti *Regional Development Agencies*, le LEP sono chiamate a favorire la collaborazione tra pubblico e privato all'interno delle

⁵⁸⁴ I LAA erano disciplinati dal *Local Government and Public Involvement in Health Act 2007*, ss.103-118.

⁵⁸⁵ 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 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*, cit., § 4-151.

⁵⁸⁶ Come chiarito dal DEPARTMENT OF COMMUNITIES AND LOCAL GOVERNMENT, *Strong and Prosperous Communities*, cit., § 4.97: «*MAAs could have a particular role to play in larger cities, helping create a sense of economic place and enabling the development of shared objectives across city-regions*».

⁵⁸⁷ Come riportato da M. SANDFORD, *Local Area Agreements (LAAs) and Multi-Area Agreements (MAAs)*, House of Commons, Standard Note n. 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.

⁵⁸⁸ 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: «*However, the Government recognises that some sub-regions may wish to establish permanent structures at the sub-regional level, in order to bind in the relevant local authorities to long-term decision-making. [...] There may also be benefits in pooling responsibilities for other policy areas such as planning and housing at the sub-regional level. Clear, transparent and accountable governance arrangements would be needed in order to ensure effective decision-making. Provided such arrangements can be put in place, the Government will work with interested sub-regions to explore the potential for allowing groups of local authorities to establish statutory sub-regional authorities which enable pooling of responsibilities on a permanent basis for economic development policy areas beyond transport*».

aree urbane intese in senso funzionale⁵⁸⁹. Ancora oggi esistenti, i LEP disegnano una geografia per buona parte disallineata rispetto all'assetto consolidato del *local government* inglese, favorita dal fatto che le *local authorities* possano aderire a più *partnerships* contemporaneamente.

Anche nel più ristretto ambito del *local government* le politiche del Governo Cameron si sono dimostrate particolarmente innovative. 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*, 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.

Se, già nella loro conformazione iniziale, le *combined authorities* rappresentavano una forma piuttosto avanzata di cooperazione locale su scala urbana, è nel corso degli anni successivi che tali istituzioni hanno ricevuto un riconoscimento definitivo, assumendo una posizione centrale nel *local government* inglese. In particolare successivamente al referendum sull'indipendenza della Scozia del 2014, il Governo ha visto nel decentramento a favore delle aree urbane dell'Inghilterra una soluzione alla cosiddetta *English Question*. Per effetto della *devolution* della fine degli anni Novanta, la *territorial constitution* del Regno Unito era contraddistinta da una marcata asimmetria: se in Scozia, Galles e Irlanda del Nord, e in una certa misura anche nell'area di Londra, erano ormai consolidate delle istituzioni di autogoverno, lo stesso non si poteva dire dell'Inghilterra, priva di un'istituzione rappresentativa della nazione inglese. Quando, all'esito del referendum scozzese, il Governo britannico ha garantito ai *devolved governments* di Scozia e Galles maggiore autonomia, un'offerta analoga è stata presentata alla autorità locali inglesi, con particolare riguardo alle istituzioni locali disposte ad associarsi tra loro in *combined authorities* di nuova generazione⁵⁹⁰.

All'interno di questo contesto si è assistito quindi al rafforzamento istituzionale delle *combined authorities*, avvenuto in maniera graduale seppur abbastanza rapida: prima con il superamento della settorialità delle competenze loro riconosciute e, in seguito, con l'introduzione di un organo di governo eletto a suffragio universale e diretto, le *mayoral combined authorities* sono diventate parte della struttura di base del *local government* inglese, avendo acquisito un carattere assimilabile, anche da una prospettiva giuridica, a quello delle *local authorities* in senso stretto.

Sebbene le *mayoral combined authorities* rappresentino oggi la frontiera dell'evoluzione del *local government* inglese, nonché la più rilevante innovazione istituzionale sperimentata per rispondere alla questione urbana, 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

⁵⁸⁹ Cfr. M. WARD, *Local Enterprise Partnerships*, House of Commons, Briefing Paper n. 5651, 28 marzo 2019.

⁵⁹⁰ Particolarmente indicative in tal senso sono le parole pronunciate dal Primo ministro David Cameron nel commentare i risultati del referendum sull'indipendenza della Scozia: «*Just as the people of Scotland will have more power over their affairs, so it follows that the people of England, Wales and Northern Ireland must have a bigger say over theirs. The rights of these voters need to be respected, preserved and enhanced as well. [...] I have long believed that a crucial part missing from this national discussion is England. [...] It is also important we have wider civic engagement about to improve governance in our United Kingdom, including how to empower our great cities. And we will say more about this in the coming days.*».

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*⁵⁹¹. Attraverso al 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 Manchester, Liverpool e Newcastle, soprattutto nel settore della mobilità. Riprendendo la terminologia già adoperata nell'introduzione⁵⁹², 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.

Tuttavia, il progetto della *Northern Powerhouse* merita di essere citato in questa sede perché dimostra come, nel contesto contemporaneo, la questione urbana reclama la sperimentazione di formule istituzionali a carattere multidimensionale. Se la creazione *combined authorities* ha permesso di consolidare – all'interno di ciascuna area urbana – le funzioni in materia di trasporto pubblico locale, in precedenza disperse tra *district, county councils* ed enti associativi di settore, ciò non esclude la formazione di ulteriori strutture istituzionali, intese a governare la regione urbana policentrica dell'Inghilterra settentrionale. Infatti, con l'approvazione del *Cities and Local Government Devolution Act 2016*⁵⁹³, è stata prevista una nuova categoria di ente pubblico associativo, il *sub-national transport body*, allo scopo di aggregare tra loro le diverse *combined authorities* su una scala territoriale maggiore. Sebbene sia contraddistinto da competenze limitate al settore dei trasporti, *Transport for the North*, il *sub-national transport body* che dal 2018 copre il nord dell'Inghilterra, è una dimostrazione evidente della complessità raggiunta dall'assetto di governo delle aree urbane nei sistemi attuali di governo locale.

3.1 – La genesi del modello della *combined authority* (2009-2014)

Al momento della prima previsione, la *combined authority* non si distingueva in misura rilevante dalle altre strutture associative tra autorità locali che, in particolare nelle aree urbane maggiori, garantivano l'esercizio associato di alcune circoscritte funzioni di rilevanza locale. Questo emerge fin dalla denominazione legislativa. 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 *Economic Prosperity Boards* (EPB), con competenze in materia di sviluppo economico, e le *Integrated Transport Authorities* (ITA), ossia gli enti associativi che avevano ereditato le funzioni in

⁵⁹¹ LGA 1972, s. 102.

⁵⁹² Cap. 1, § 2.

⁵⁹³ Cfr. CLGDA 2016, s. 21, il quale ha novellato il *Local Transport Act 2008*.

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.

La disciplina legislativa delle *combined authorities* era, in origine, 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.

Più nel dettaglio, la legge richiedeva agli enti titolari della facoltà di iniziativa di condurre, come passaggio preliminare, una valutazione riguardo l'efficacia e l'efficienza dell'esercizio delle funzioni in materia di trasporti pubblici locali e sviluppo economico locale in una data area, anche non coincidente con le circoscrizioni amministrative degli enti proponenti. Qualora, a esito dell'attività di valutazione, fosse risultato che la creazione di una *combined authority* avrebbe portato a un più efficiente ed efficace esercizio delle funzioni in detti settori, le autorità proponenti potevano proporre al Governo l'istituzione di una *combined authority*.

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*⁵⁹⁴. La legge riconosceva ampia discrezionalità al ministro in merito alla scelta finale, ben potendo discostarsi dal contenuto della proposta ricevuta al momento dell'implementazione. Il ministro era comunque sottoposto al duplice obbligo di consultare le *local authorities* che sarebbero confluite all'interno dell'ente associativo⁵⁹⁵ (in particolare nell'ipotesi in cui queste non rientravano 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 locale⁵⁹⁶. Infine, la legge prevedeva che il territorio di una *combined authority* non potesse prevedere alcuna enclave ed exclave⁵⁹⁷.

La parte restante della disciplina legislativa delle *combined authorities* era data dal rinvio alle disposizioni dedicate agli *Economic Prosperity Boards*⁵⁹⁸ e alle *Integrated Transport Authorities*⁵⁹⁹. Anche in questo caso, la disciplina era piuttosto scarna. È possibile desumere, tuttavia, che l'organo di governo della *combined authorities* doveva essere formato, in maggioranza, da membri in carica dei *county o district councils* associati⁶⁰⁰; che alle *combined authorities* potessero essere sia conferite le funzioni in materia di sviluppo economico e trasporto pubblico locale di competenza delle autorità locali

⁵⁹⁴ *LDEDC Act 2009*, s. 110.

⁵⁹⁵ *LDEDC Act 2009*, s. 110(2).

⁵⁹⁶ *LDEDC Act 2009*, s. 110(4).

⁵⁹⁷ *LDEDC Act 2009*, s. 103.

⁵⁹⁸ *LDEDC Act 2009*, s. 105.

⁵⁹⁹ *LDEDC Act 2009*, s. 104.

⁶⁰⁰ *LDEDC Act 2009*, s. 90.

associate⁶⁰¹, che delegate alcune circoscritte funzioni del Governo⁶⁰²; che, infine, il finanziamento dell'ente era posto a carico degli enti associati.

La fonte legislativa si limita a fornire una base legale per l'istituzione dei nuovi enti, assieme a fornire 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.

Come si è già detto, 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 conferire⁶⁰³ o delegare⁶⁰⁴ alle *combined authorities* l'esercizio delle funzioni in qualsiasi settore. 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*»⁶⁰⁵. 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* riconosce⁶⁰⁶ 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* per allargare le maglie del controllo giurisdizionale di legittimità sugli atti delle autorità locali. 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*⁶⁰⁷, dalla *West Yorkshire Combined Authority*⁶⁰⁸, dalla *Liverpool City Region Combined Authority*⁶⁰⁹ e dalla *North-East Combined Authority*⁶¹⁰. 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

⁶⁰¹ *LDEDC Act 2009*, s. 91.

⁶⁰² Seppur soltanto in materia di trasporto pubblico locale, come prevede *LDEDC Act 2009*, s. 104, che a sua volta rinvia a *Local Transport Act 2008*, s. 86.

⁶⁰³ *Localism Act 2011*, s. 15.

⁶⁰⁴ *Localism Act 2011*, s. 16.

⁶⁰⁵ *Localism Act 2011*, s. 15(5).

⁶⁰⁶ *Localism Act 2011*, s. 13.

⁶⁰⁷ Composta da quattro *local authorities*: Barnsley Metropolitan Borough Council, Doncaster Metropolitan Borough Council, Rotherham Metropolitan Borough Council, Sheffield City Council.

⁶⁰⁸ Composta da cinque *local authorities*: Leeds City Council, Wakefield Metropolitan District Council, Kirklees Metropolitan Borough Council, Calderdale Metropolitan Borough Council, Bradford City Council.

⁶⁰⁹ Composta da sei *local authorities*: Liverpool City Council, Halton Borough Council, Knowsley Metropolitan Borough Council, St Helens Metropolitan Borough Council, Sefton Metropolitan Borough Council, Wirral Metropolitan Borough Council.

⁶¹⁰ Composta da quattro *local authorities*: Sunderland City Council, Gateshead Metropolitan Borough Council, South Tyneside Metropolitan Borough Council, Durham County Council.

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 punto di vista giuridico, può essere utilizzata anche al di fuori delle aree urbane principali, con l'eccezione del territorio della *Greater London*, sottoposto a una disciplina speciale.

Come già accennato, la fonte legislativa si limita a dettare una cornice normativa. Ne consegue, quindi, che la disciplina di dettaglio con riguardo all'organizzazione e alle funzioni delle *combined authorities* è dettata dai cinque *statutory instruments* che hanno istituito gli enti. Seppur in presenza di differenze non risibili nella disciplina di dettaglio, in questa fase le cinque *combined authorities* seguono un modello organizzativo tendenzialmente omogeneo. Il principale organo di governo presenta una struttura collegiale ed è formato dai rappresentanti nominati dalle *local authorities* associate. Nella prassi, ciascuna autorità locale associata nomina all'interno del consiglio della *combined authority* il proprio vertice esecutivo, *leader* o *mayor* a seconda della forma di governo prescelta dalla *local authority* stessa. In qualche caso, come nella *Liverpool City Region*, è previsto che all'interno del consiglio della *combined authority* trovi spazio anche un rappresentante della *Local Enterprise Partnership* affiliata all'ente. Inoltre, in altre ipotesi ancora (*West Yorkshire Combined Authority*) all'interno dell'organo di governo dell'ente sono garantiti dei seggi anche ai rappresentanti delle *local authorities* che sebbene non siano parte della *combined authorities* beneficiano dello *status* di membro osservatore (*associate member authority*).

Al consiglio della *combined authority* sono riconosciute tanto attribuzioni di tipo esecutivo, quanto di indirizzo politico-amministrativo, sul modello del *committee system*. Il presidente (*chair*) dell'organo collegiale di governo è configurato come un *primus inter pares*, non essendogli riconosciute attribuzioni particolari oltre a quelle di rappresentanza e di conduzione dei lavori dell'assemblea.

Le attribuzioni di indirizzo politico-amministrativo sono parzialmente condivise con un ulteriore organo collegiale, generalmente definito *overview and scrutiny committee*, formato da rappresentanti delle *local authorities* individuati tra i *councillors* privi di responsabilità esecutive nell'ente di provenienza. All'*overview and scrutiny committee* è attribuita inoltre la funzione di controllo rispetto all'operato dell'organo esecutivo collegiale della *combined authority*.

Se questo è lo schema generale, gli *statutory instruments* istitutivi delle cinque *combined authorities*, nonché le *constitutions* adottate da ciascun ente, contribuiscono a introdurre delle variazioni puntuali del modello con riguardo al numero dei seggi riconosciuti a ciascun ente associato, dei *quorum* deliberativi, del ruolo delle altre istituzioni pubbliche (come le *associate member authorities* e i LEP) affiliate alla *combined authority*, etc. Il tasso elevato di differenziazione normativa rende materialmente impossibile ricostruire le specificità dell'assetto istituzionale delle singole *combined authorities*.

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* inglese⁶¹¹.

L'approvazione della riforma del 2016 è coincisa con il rinnovato interesse del Governo britannico per l'equilibrio dell'architettura istituzionale del Regno Unito: come già accennato, il riconoscimento di ulteriori competenze a favore dei *devolved governments* di Scozia e Galles, reazione alle pulsioni indipendentiste scozzesi, ha spinto il Governo a favorire il decentramento anche all'interno dell'Inghilterra. In questo contesto, sono state le *combined authorities* le principali beneficiarie della decentralizzazione promossa dal Governo britannico.

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 locali⁶¹², il Governo ha instaurato delle trattative a porte chiuse con alcuni gruppi di *local authorities*, all'esito del quale sono stati stipulati degli accordi definiti *devolution agreements*. Con tali accordi, il Governo e le autorità locali hanno concordato, nel dettaglio, 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*⁶¹³ 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. Tra queste spicca *Greater Manchester*, unica area a beneficiare del decentramento in settori quali sanità e ordine pubblico. In

⁶¹¹ 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, C. PRESCOTT, *Public Law*, cit., p. 393 ss.

⁶¹² 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*, n. 4, 2019, il quale sottolinea, da una prospettiva giuridica, che: «Moreover, and more fundamentally, a culture of centralism and a top-down approach has long been argued to persist in respect of the central-local relationship, which is tilted very much in favour of Whitehall. And whilst the introduction of these new mayors ostensibly brings new powers to a more localised level, the manner in which the policy has been introduced is still reflective of overly centralist influences». Prospettiva condivisa dalla scienza politologica, come dimostra il contributo di D. BLUNKETT, M. FLINDERS, B. PROSSER, *Devolution, Evolution, Revolution... Democracy? What's Really Happening to English Local Governance?*, in *The Political Quarterly*, vol. 87, 2016, pp. 553-564.

⁶¹³ 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.

altri termini, la *devolution to the local government* che ha caratterizzato gli ultimi anni, e che non può dirsi ancora conclusa, si è rivelata un processo fortemente asimmetrico⁶¹⁴.

Questa asimmetria si riflette sul piano istituzionale. L'implementazione dei *devolution agreements* ha portato all'accrescimento della differenziazione istituzionale interna al *local government* inglese: già reso fortemente disomogeneo dalla fusione verticale tra i due livelli tradizionali di governo a seguito della creazione delle *unitary authorities*, l'assetto istituzionale del governo locale comprende oggi dieci *combined authorities*, concentrate soprattutto nelle aree urbane del nord dell'Inghilterra.

Un'ulteriore fonte di asimmetria è data dal fatto che non tutte le *combined authorities* istituite abbiano introdotto la figura del *metro-mayor*. Sebbene sia oggi prevalente, essendo stato adottato nel 2021 anche dalla *West Yorkshire Combined Authority*, 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* si rendeva infatti 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*⁶¹⁵, 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 caratteri ibridi, 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

⁶¹⁴ 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, n. 07029, 26 marzo 2020.

⁶¹⁵ Sul punto sia consentito il rinvio a: R. MEDDA, *La riorganizzazione del local government in Inghilterra: l'introduzione delle mayoral combined authorities*, in *federalismi.it*, n. 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*, vol. 31, 2020, pp. 101-142.

all'organizzazione e alle funzioni degli enti sono contenute nelle fonti secondarie. La permanenza di questa caratteristica 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 esistenza⁶¹⁶. 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*⁶¹⁷, 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 precedente, 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, viene confermata la possibilità per le autorità locali associate in qualità di membri osservatori della *mayoral combined authority* (c.d. *non-constituent members*) di ottenere un seggio all'interno dell'organo collegiale, al pari dei *constituent members* godendo, generalmente, anche del diritto di voto⁶¹⁸. 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 decisione⁶¹⁹.

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 con riguardo al riparto di attribuzioni, contenuta nei vari *statutory instruments*,

⁶¹⁶ Sottolineano a tal riguardo M. ELLIOTT, R. THOMAS, *Public Law*, cit., pp. 339-340: «*The Cities and Local Government Devolution Act 2016 amounts to little more than enabling legislation that permits central government to make orders and statutory instruments creating bespoke arrangements for each combined authority. As a result, combined authorities' powers and governance arrangements are not actually set out in primary legislation, but only in secondary legislation—meaning that the government is able administratively to alter such authorities' governance structures and remove powers from them. This hardly provides combined authorities with a secure legal basis, and is once again testament to the centralising instincts of central government that yield a great reluctance to 'let go'*».

⁶¹⁷ 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*.

⁶¹⁸ Con l'eccezione della Liverpool City Region.

⁶¹⁹ Cfr. West Midlands Combined Authority, *Constitution*, § 18.14; Sheffield City Region Combined Authority, *Constitution*, § 15.1(c).

e alla luce del fatto che il riparto di attribuzioni tende a variare a seconda della tipologia di 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 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. Come emerge dalla tabella di sotto riportata, il procedimento decisionale varia sensibilmente a seconda della funzione presa in considerazione.

Fonte: M. SANDFORD, *Combined authorities*, House of Commons, Briefing Paper, n. 06649, 17 dicembre 2019

Il quadro è completato da un ulteriore elemento. Qualora l'esercizio di una funzione sia

Table 3: voting requirements

Function	Decision-making requirement
Paying grant to member authorities	Mayor only
Preparation of Spatial Development Strategy	Unanimous agreement
Preparation of Local Transport Plan and transport spending	Can be overturned on 2/3 majority of combined authority members ⁶
Compulsory purchase	Agreement required from authority where property is located
Setting up Mayoral Development Corporation	Agreement from required authority/ies where corporation is located
Budget	Can be overturned on 2/3 majority of combined authority members

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 devono 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*, già previsto dalla disciplina precedente. 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 competenze generali, 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, che pur conservano un ruolo di rilievo all'interno dei processi decisionali.

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 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 esercizio⁶²⁰.

Dall'analisi dell'attuazione dei *devolution agreements* emerge come 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, 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

⁶²⁰ *LDEDC Act 2009*, s. 105A.

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.

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 *NHS*, 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 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, inoltre, 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 simile, 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*⁶²¹.

⁶²¹ Sul punto si veda il contributo di M. SANDFORD, *Money talks: The finances of English Combined Authorities*, in *Local Economy*, vol. 34, 2019, pp. 106-122: «The pattern of incentives facing MCAs points towards them developing into "grant coalitions",

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 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, ad 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 locali⁶²². 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 urbane⁶²³. 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 centraliste⁶²⁴.

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 inglesi⁶²⁵. 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 scoprirà se questo innovativo modello di istituzione locale sarà riuscito effettivamente a radicarsi nel *local government* inglese.

4 – Il governo locale al livello di prossimità: la *parish* tra tradizione e innovazione

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 francese. Se, come si è

seeking repeated contracts with the central government to maintain their organisational robustness and mission. This term conveys a local advocacy coalition, consisting of public and private stakeholders, the key aim of which is to access substantial sums of central transfer funding that can then be spent on local priorities. They may have a range of genuine policy discretion, but this exists within central limits».

⁶²² 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*, vol. 46, 2020, pp. 995-1014.

⁶²³ 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?*».

⁶²⁴ 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.

⁶²⁵ Indicativo di tale tendenza è il rapporto CENTRE FOR CITIES, *Levelling up local government in England*, settembre 2020.

visto in precedenza⁶²⁶, 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 che ha pochi riscontri nella storia del Paese. Questo ha comportato che, soprattutto nelle aree rurali, le comunità locali abituate da secoli a esercitare una qualche forma di autogoverno vedono le sedi decisionali allontanarsi sempre più dal loro territorio. 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 autorganizzazione delle comunità locali, la parrocchia civile rappresenta ancora oggi un ingranaggio del sistema di governo locale.

Le parrocchie sono disciplinate da regole giuridiche ben distinte rispetto a distretti e contee. Definiti *non principal authorities*, tali enti si contraddistinguono, in primo luogo, per la propria natura non necessaria. Sebbene, al pari di contee e distretti, trovino un pieno riconoscimento nel diritto positivo, assumendo quindi lo *status* di *statutory bodies*, non sono presenti nella totalità del territorio inglese: allo stato attuale soltanto il 30% della popolazione inglese risiede in un'area nella quale è presente un *parish council*.

Inoltre, le parrocchie sono definite da un insieme di competenze amministrative estremamente limitato se raffrontato con le altre tipologie di autorità locali. Tuttavia, questo aspetto è mitigato dal riconoscimento alle parrocchie di un autonomo potere di imposizione fiscale. La possibilità di imporre un'addizionale sulla *council tax*, la principale imposta della quale beneficiano le *principal local authorities*, ha permesso alle parrocchie più robuste dal punto di vista demografico di dotarsi di un proprio apparato amministrativo al fine di assumere, in autonomia, iniziative e progetti. Si tratta, quindi, di un'evoluzione del modello tratteggiato dalla legge che, come si vedrà, nell'ultimo decennio ha inteso rafforzare tale livello di governo.

Quest'ultimo dato permette di apprezzare un ulteriore tratto distintivo della parrocchia: all'uniformità della disciplina giuridica corrisponde una ricca varietà sul piano sociologico. La disciplina giuridica non modula l'organizzazione, le competenze, e i poteri degli enti in base alla soglia demografica delle singole comunità con la conseguenza che, non diversamente da quanto avviene con i comuni negli ordinamenti francese e italiano, il medesimo statuto giuridico si applica a parrocchie che comprendono tanto poche centinaia di persone quanto svariate decine di migliaia.

Tale disomogeneità è diventata ancor più marcata nel corso degli ultimi anni, durante i quali i *parish councils* hanno trovato spazio crescente nelle aree urbane. Come si vedrà, infatti, le parrocchie rappresentano nelle aree urbane una risposta diretta ai processi di rimodellamento della struttura istituzionale locale, permettendo alle comunità ormai assimilate all'interno di circoscrizioni amministrative più ampie di conservare una seppur minima forma di autonomia o, ancora, di istituzionalizzare le comunità di quartiere, come nel caso delle parrocchie istituite nel territorio della *Greater London Authority*.

⁶²⁶ Cap. 3, § 2.

4.1 – La conservazione delle *civil parishes* da parte del *Local Government Act 1972*

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 del testo normativo alle parrocchie. A differenza di quanto avvenuto con il resto delle *local authorities*, tuttavia, viene seguita la strada della continuità: la legge non introduce alcuna rifondazione globale delle autorità locali di prossimità ma, al contrario, conserva e consolida la struttura esistente. A livello infra-distrettuale, pertanto, anche a seguito dell'entrata in vigore del *Local Government Act 1972* il sistema di governo locale continua a prevedere la presenza delle parrocchie.

La prevalenza della continuità nell'evoluzione dell'istituzione parrocchiale trova numerosi riscontri nel testo del 1972. Questo dato è confermato, in primo luogo, dalla disciplina giuridica dell'ente: viene 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 1st April 1974 shall continue to exist on and after that date by the name of parishes*»⁶²⁷.

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 councils*⁶²⁸. Viene prevista un'apposita procedura⁶²⁹, in base alla quale la *Boundary Commission*, dopo aver consultato le autorità locali, propone al ministro competente la costituzione delle parrocchie coincidenti con gli ormai cessati *non-county boroughs* e *urban districts*. La decisione è rimessa al ministro, che adotta un apposito *order*, il quale può discostarsi dalla proposta della commissione. Unico limite è dato dalla circoscrizione amministrativa delle parrocchie: la legge impone che questa procedura possa essere utilizzata esclusivamente per costituire delle parrocchie i cui confini ricalcano gli enti aboliti.

A esito del processo di riorganizzazione del governo locale, quindi, numerosi centri urbani medio-piccoli, 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 1973⁶³⁰, 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 delle 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 distretti⁶³¹.

Il rinnovato ruolo delle parrocchie trova un riscontro nella denominazione delle autorità locali. A dimostrazione della diffusione in ambito urbano, infatti, si può portare il fatto che il legislatore prevede una procedura in base alla quale le *successor parishes* possano acquisire lo *status* di *town*

⁶²⁷ LGA 1972, s. 1(6).

⁶²⁸ LGA 1972, s. 1(8).

⁶²⁹ LGA 1972, sch. 1, part V.

⁶³⁰ Tramite due atti del governo, *The Local Government (Successor Parishes) Order 1973* e *The Local Government (Successor Parishes) (No. 2) Order 1973*, che contengono un elenco delle *successor parishes*.

⁶³¹ Come sottolinea P.G. RICHARDS, *The Local Government Act 1972*, cit., pp. 18-19.

*council*⁶³². Sebbene, come già chiarito, tale *status* abbia carattere prettamente simbolico, questo dato conferma che le parrocchie da autorità di autogoverno delle piccole comunità di villaggio diventano, a seguito della riforma del 1972, (anche) un'autorità locale di riferimento di antiche comunità cittadine, spesso dalla storia plurisecolare, ormai provate di un'autonoma organizzazione amministrativa a seguito del consolidamento della struttura del *local government*.

4.2 – Verso la riscoperta dell'istituzione parrocchiale nel sistema vigente?

Negli anni successivi alla rifondazione del sistema da parte del *Local Government Act 1972*, il ruolo delle istituzioni locali di prossimità, che proprio in tale frangente avevano visto confermata la propria posizione, tende a eclissarsi. Le priorità perseguite dal governo con i successivi cicli di riforme dell'assetto istituzionale locale continuano a premiare la fusione tra autorità locali come mezzo per promuovere l'efficienza nella prestazione dei servizi. Pertanto, il trasferimento di compiti e risorse a un livello istituzionale, come la parrocchia, che si colloca in rapporto di stretta prossimità rispetto alle comunità locali rimane un elemento estraneo all'evoluzione del sistema. Anche nel momento in cui il governo punta a promuovere la partecipazione della cittadinanza nell'esercizio delle funzioni pubbliche ai *parish councils* non è assegnato alcun ruolo specifico in tal senso⁶³³.

Tuttavia, negli ultimi anni si registrano degli elementi di novità che portano i commentatori a parlare di una «*resurgence*» dei *parish councils*⁶³⁴. Grazie al rinnovato interesse del Governo britannico per la partecipazione a livello locale, le parrocchie hanno visto il proprio ruolo rafforzarsi nella dinamica del *local government* inglese, indirizzato verso una parziale riscoperta dell'amministrazione di prossimità.

Questo cambiamento trova una prima spinta nell'evoluzione delle politiche governative di inclusione delle *communities*, espressione con la quale si indicano tanto le autonomie territoriali quanto le autonomie funzionali, nella cura delle attività di interesse generale. Questa tendenza produce i primi risultati con riguardo alla posizione delle parrocchie già durante i governi guidati dal laburista Tony Blair. Tra le politiche di rilievo per le autorità locali perseguite dal suo governo rientrava, infatti, il rafforzamento del ruolo delle autorità locali di prossimità⁶³⁵. Questo processo sfocia nell'approvazione del *Local Government and Public Involvement in Health 2007* che, *inter alia*, semplifica il processo istitutivo delle parrocchie, ne estende il campo d'intervento, eliminando alcuni limiti giuridici che ne limitavano le attività in concreto esercitabili, nonché sopprime il divieto di istituire delle parrocchie nel territorio della *Greater London Authority*.

Anche il successivo *Coalition Government* si dimostra favorevole alle autorità locali di prossimità, in quanto compatibili con il progetto della *Big Society* fortemente promosso dal primo ministro

⁶³² LGA 1972, s. 245(6)-(9).

⁶³³ Notano, a tal proposito, G. PEARCE, S. ELLWOOD, *Modernising Local Government. A Role for Parish and Town Councils*, in *Local Government Studies*, 2002, pp. 33-54, «[i]n view of the emphasis placed upon community participation as a means of strengthening the links between state and citizen it is perhaps surprising that comparatively limited attention has been given to the potential role of parish and town councils».

⁶³⁴ Prendendo a prestito l'espressione di AL. JONES, *The Resurgence of Parish Council Powers in England*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2020.

⁶³⁵ Per una rassegna delle politiche messe in campo in questo frangente storico, si veda: AN. JONES, *New Wine in Old Bottles? England's Parish and Town Councils and New Labour's Neighbourhood Experiment*, in *Local Economy*, 2007, pp. 227-242.

David Cameron. Nel disegno di riforma, che ha ispirato l'azione del governo non soltanto con riguardo al governo locale, il rinnovato ruolo delle *communities* nell'esercizio attività di interesse generale si lega, in via diretta, all'arretramento del campo di intervento delle istituzioni pubbliche, ritenuto necessario per affrontare l'impatto della crisi economica del 2008-2011 sulla finanza pubblica⁶³⁶. Con riguardo al ruolo delle comunità locali, il progetto della *Big Society* trova una concretizzazione normativa nel *Localism Act 2011*⁶³⁷. Il testo contiene un ampio catalogo di disposizioni, tra le quali alcune rispondono all'obiettivo di rafforzare il peso specifico del *local government* considerato nel suo complesso. A questa esigenza risponde il riconoscimento alle autorità locali del *general power of competence*, allo scopo di allargare le maglie della *judicial review* che, storicamente, ha soffocato l'autonoma iniziativa delle *local authorities*. Un altro insieme di disposizioni è, invece, dedicato al rafforzamento delle organizzazioni di prossimità: ed è proprio in questo contesto che le parrocchie trovano alcuni riconoscimenti da parte della legge, soprattutto con riguardo all'attività di pianificazione territoriale.

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 2021⁶³⁸.

⁶³⁶ Per un'analisi delle politiche locali portate avanti dal *Coalition government* si rinvia a V. LOWNDES, L. PRATCHETT, *Local Governance under the Coalition Government: Austerity, Localism and the 'Big Society'*, in *Local Government Studies*, 2012, pp. 21-40.

⁶³⁷ Per un commento si veda A. LAYARD, *The Localism Act 2011: What is Local and How Do We (Legally) Construct It*, in *Environmental Law Review*, 2012, pp. 134-144.

⁶³⁸ 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 parrocchie⁶³⁹, diffuse su circa il 30% del territorio inglese⁶⁴⁰. 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, nel distretto di Manchester, la più piccola parrocchia d'Inghilterra con 66 abitanti⁶⁴¹, 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 (81'245 abitanti) e Shrewsbury (74'838 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 tanto 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 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'*Abwoodley 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 trova riscontri 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

⁶³⁹ Fonte: MINISTRY OF HOUSING, COMMUNITIES & LOCAL GOVERNMENT, *Council tax statistics for town and parish councils: 2020-21 England*, 3 giugno 2020.

⁶⁴⁰ Secondo quanto riportato dall'associazione rappresentativa della categoria, la *National Association of Local Councils*: <https://www.nalc.gov.uk/about/who-we-are>.

⁶⁴¹ 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.

*Spitalfields Town Council*⁶⁴². 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 moderno 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 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*⁶⁴³, ovvero di *village council*, di *neighbourhood council* o di *community council*⁶⁴⁴. Qualora ottenga una *royal charter* da parte 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*⁶⁴⁵. 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 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 testo⁶⁴⁶, la giurisprudenza ha

⁶⁴² LONDON BOROUGH OF TOWER HAMLETS, *Spitalfields and Banglatown Community Governance Review. Final Recommendations*, 17 luglio 2019.

⁶⁴³ LGA 1972, s. 245(6).

⁶⁴⁴ LGA 1972, s. 14(2A)-(2C).

⁶⁴⁵ In base alla ricostruzione di M. SANDFORD, *Parish and town councils: recent issues*, House of Commons, Briefing Paper n. 04827, 25 febbraio 2019.

⁶⁴⁶ DEPARTMENT FOR COMMUNITIES AND LOCAL GOVERNMENT, LOCAL GOVERNMENT BOUNDARY COMMISSION FOR ENGLAND, *Guidance on community governance reviews*, marzo 2010, § 5: «*This guidance is not an authoritative interpretation of the law (as that is ultimately a matter for the courts) and it remains the responsibility of principal councils to ensure that any actions taken by them comply with the relevant legislation. They should seek their own legal advice where appropriate.*».

assunto la *guidance* a parametro quando chiamata a pronunciarsi sulla legittimità di un *order* di soppressione di due *parish councils*⁶⁴⁷.

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*⁶⁴⁸, 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 per l'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 consultazione⁶⁴⁹, il testo del *Local Government and Public Involvement in Health Act 2007* è stato novellato⁶⁵⁰ in senso maggiormente favorevole alla creazione di nuove parrocchie.

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*»⁶⁵¹. Sebbene né la legge né la *Guidance* fissino dei criteri rigidi che guidano il 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 governments*»⁶⁵².

L'avvio di una *community review* è rimesso alla discrezionalità delle singole *local authorities*, tuttavia questa è concepita come un'attività ordinaria che deve essere eseguita ciclicamente, indicativamente ogni dieci/quindici anni in base a quanto stabilito nella *Guidance*⁶⁵³. In particolare, viene prospettata l'utilità di una revisione della struttura istituzionale delle parrocchie qualora «*following a major change in the population of a community or [...] to re-draw boundaries which have become anomalous, for example following*

⁶⁴⁷ 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.

⁶⁴⁸ DEPARTMENT FOR COMMUNITIES AND LOCAL GOVERNMENT, *Making it easier to set up new town and parish councils*, ottobre 2012.

⁶⁴⁹ DEPARTMENT FOR COMMUNITIES AND LOCAL GOVERNMENT, *Government response to consultation on making it easier to set up new town and parish councils*, settembre 2013.

⁶⁵⁰ Per effetto del *Legislative Reform (Community Governance Reviews) Order 2015*.

⁶⁵¹ *LGPIH Act 2007*, s. 93(4).

⁶⁵² DEPARTMENT FOR COMMUNITIES AND LOCAL GOVERNMENT, LOCAL GOVERNMENT BOUNDARY COMMISSION FOR ENGLAND, *Guidance*, cit., paragrafo 80.

⁶⁵³ DEPARTMENT FOR COMMUNITIES AND LOCAL GOVERNMENT, LOCAL GOVERNMENT BOUNDARY COMMISSION FOR ENGLAND, *Guidance*, cit., paragrafo 26: «*Principal councils should exercise their discretion, but it would be good practice for a principal council to consider conducting a review every 10-15 years – except in the case of areas with very low populations when less frequent reviews may be adequate*».

*new housing developments being built across existing boundaries»*⁶⁵⁴. Tuttavia, l'avvio di una *community governance review* può essere innescato dall'autonoma iniziativa dei residenti. La legge prevede che un dato numero di residenti⁶⁵⁵ possa presentare alla *principal authority* una specifica richiesta di revisione dell'assetto istituzionale delle parrocchie in un dato territorio. La richiesta deve essere indicata, in dettaglio, tanto l'area interessata dalla revisione quanto la misura organizzativa richiesta, che può comprendere l'istituzione, l'abolizione o la modifica di una o più *parishes*. Sebbene l'autorità locale principale sia obbligata a pronunciarsi sulla richiesta entro un termine di dodici mesi⁶⁵⁶, la decisione sull'accoglimento o meno rimane una valutazione discrezionale del consiglio della *principal authority*.

A prescindere dalle modalità dell'iniziativa, la decisione in merito alla riorganizzazione deve essere preceduta da una consultazione pubblica. In base a quanto specificato dalla *Guidance*⁶⁵⁷, la consultazione deve riguardare gli elettori dell'area, le autorità locali, come i *parish councils* o il *county council*, nonché i rappresentanti dell'associazionismo o delle imprese del territorio. La consultazione assolve al compito di acquisire dei riscontri empirici riguardo alla capacità della riorganizzazione proposta di rispondere ai due criteri fissati dalla legge, ossia che la nuova struttura istituzionale rispecchi le identità locali e che, al contempo, sia sostenibile dal punto di vista amministrativo. Le modalità della consultazione restano libere, rientrando nella discrezionalità dell'autorità procedente, il che rende non necessario acquisire il parere degli elettori tramite referendum.

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 residente 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* formino un *parish council* unitario, chiamato ad amministrare una pluralità di parrocchie⁶⁵⁸. 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 corporate*) tra loro autonome, non essendo assimilabili a due organi di governo del medesimo ente⁶⁵⁹.

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 il *parish council* trova applicazione ancora il tradizionale *committee system*, secondo cui all'assemblea è

⁶⁵⁴ Ibidem

⁶⁵⁵ In base a *LGPIH Act 2007*, s. 80(3), la richiesta deve trovare il sostegno del 37,5% degli elettori in caso di un'area dove risiedono meno di 500 elettori, di 187 elettori in caso di area con meno di 2'500 elettori, e del 7,5% degli elettori nelle aree con più di 2'500 elettori.

⁶⁵⁶ *LGPIH Act 2007*, s. 83(2).

⁶⁵⁷ DEPARTMENT FOR COMMUNITIES AND LOCAL GOVERNMENT, LOCAL GOVERNMENT BOUNDARY COMMISSION FOR ENGLAND, *Guidance*, cit., paragrafo 34.

⁶⁵⁸ *LGA 1972*, s. 11(1).

⁶⁵⁹ Si confrontino, a tal proposito *LGA 1972*, s. 13(3) che prevede che «*In a parish not having a separate parish council the chairman of the parish meeting and the proper officer of the district council shall be a body corporate by the name of "the Parish Trustees" with the addition of the name of the parish*» e *LGA 1972* s. 14(2) in base al quale «*The parish council shall be a body corporate by the name "The Parish Council" with the addition of the name of the particular parish*».

riconosciuta tanto la formazione dell'indirizzo politico quanto della sua esecuzione, non essendo previsto un organo esecutivo separato. 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 vacanti⁶⁶⁰.

Con riguardo alle competenze amministrative esercitate, è facilmente riscontrabile come le parrocchie rappresentino l'ingranaggio più debole del sistema di *local government*: a differenza 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 locali⁶⁶¹ 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'area⁶⁶².

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.

Nella prima categoria rientrano le sparute funzioni amministrative attribuite alle parrocchie: in base a quanto previsto dal *Small Holdings and Allotments Act 1908*⁶⁶³, 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 scopo⁶⁶⁴. 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 sentieri⁶⁶⁵, illuminazione delle strade locali⁶⁶⁶, costruzione e gestione di parcheggi⁶⁶⁷), i trasporti pubblici (costruzione e manutenzione di fermate dell'autobus⁶⁶⁸, gestione di servizi di *car sharing*⁶⁶⁹), la promozione della cultura⁶⁷⁰ e del turismo⁶⁷¹, i servizi alla persona

⁶⁶⁰ LGA 1972, s. 16A.

⁶⁶¹ Come affermano B. KEITH-LUCAS, P. RICHARDS, *A History of Local Government in the Twentieth Century*, London, George Allen & Unwin, 1978, p. 214.

⁶⁶² In base alla ricostruzione di AL. JONES, *The Resurgence of Parish Council Powers in England*, cit., p. 84, «*these bodies act more like pressure groups, lobbying the principal authority about a particular issue or sector*».

⁶⁶³ *Small Holdings and Allotments Act 1908*, s. 23.

⁶⁶⁴ Cfr. *Crime and Disorder Act 1998*, s. 17: «*Without prejudice to any other obligation imposed on it, it shall be the duty of each authority to which this section applies to exercise its various functions with due regard to the likely effect of the exercise of those functions on, and the need to do all that it reasonably can to prevent, crime and disorder in its area (including anti-social and other behaviour adversely affecting the local environment); and the misuse of drugs, alcohol and other substances in its area and re-offending in its areas*».

⁶⁶⁵ *Highways Act 1980*, s. 43.

⁶⁶⁶ *Parish Councils Act 1957*, s. 3.

⁶⁶⁷ *Road Traffic Regulation Act 1984*, s. 57.

⁶⁶⁸ *Local Government (Miscellaneous Provisions) Act 1953*, s. 4.

⁶⁶⁹ *Local Government and Rating Act 1997*, s. 26.

⁶⁷⁰ *Local Government Act 1972*, s. 145.

⁶⁷¹ *Local Government Act 1972*, s. 144.

(costruzione e gestioni di centri ricreativi⁶⁷²), i servizi mortuari (costruzione e gestione di cimiteri e forni crematori⁶⁷³).

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 inglese⁶⁷⁴. Il *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 seppur 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 cooptati⁶⁷⁵. 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 preservazione dell'ambiente, nei servizi socio-sanitari, nella cultura, nell'educazione, *etc*⁶⁷⁶.

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 il Pente è, nei fatti, in grado di intraprendere. A ciò si aggiunga che la finanza delle parrocchie è, in larga parte, autonoma: in assenza di finanziamenti da parte del governo o delle *principal authorities*, i *parish councils* si finanziano attraverso l'imposizione di una addizionale, il *precept*⁶⁷⁷, sulla principale imposta locale, la *council tax*⁶⁷⁸. 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 persone⁶⁷⁹. 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

⁶⁷² *Local Government (Miscellaneous Provisions) Act 1976*, s. 14.

⁶⁷³ *Local Government Act 1972*, s. 214.

⁶⁷⁴ 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 n. 05838, 12 ottobre 2018.

⁶⁷⁵ *The Parish Councils (General Power of Competence) (Prescribed Conditions) Order 2012*, sch. 1.

⁶⁷⁶ Per una panoramica si vedano i 150 casi di studio catalogati in NATIONAL ASSOCIATION OF LOCAL COUNCILS, *Points of Light 2020*.

⁶⁷⁷ *Local Government Finance Act 1992*, s. 39(2).

⁶⁷⁸ Cfr. AL. JONES, *The Resurgence of Parish Council Powers in England*, cit., pp. 30-31.

⁶⁷⁹ Si vedano i dati sulla finanza dei *parish councils* riportati da M. SANDFORD, *Parish and town councils: recent issues*, cit., p. 8.

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*

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* in senso 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 recenti: 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, nell'ultimo decennio, 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 posta con particolare nettezza già nella prima metà del XIX 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 km² 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 demografica⁶⁸⁰. Inoltre, si registrava la presenza di 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*»⁶⁸¹.

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*⁶⁸², 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 londinese⁶⁸³. In quello che può essere considerato come il primo tentativo di risoluzione della questione urbana nel contesto britannico, il Parlamento mise a punto una struttura amministrativa tecnica al fine di sopperire alle carenze di un sistema di governo locale reso obsoleto dallo sviluppo urbano. Il MBW era governato da un consiglio formato da rappresentanti nominati dalle autorità locali presenti nell'area londinese, le quali erano state, con la riforma del 1855, superficialmente riviste nella loro struttura istituzionale, con accorpamenti degli enti più piccoli, e nei meccanismi elettorali, attraverso l'estensione del diritto di elettorato attivo a una fascia più ampia della popolazione.

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 londinese⁶⁸⁴.

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

⁶⁸⁰ Riporta S. HALLIDAY, *The Great Stink of London. Sir Joseph Bazalgette and the Cleansing of the Victorian Metropolis*, Sutton Publishing, 1999, pp. 135-136: «*Outside the boundaries of the City itself, about two million people were governed by the vestries of more than ninety parishes, precincts and liberties, ranging in size from the Liberty of the Old Artillery Ground, Bishopsgate, with fifteen hundred inhabitants, to the parish of St George's, Hanover Square, with sixty thousand. Some of these vestries were "open" and elected by ratepayers, while others were "close" or "select" vestries. In these the vestrymen were put forward by thirty or more 'principal inhabitants' whose forebears had been nominated for this purpose in the Act of Parliament which set up the vestry*».

⁶⁸¹ *Ibidem*.

⁶⁸² Attraverso l'approvazione del *Metropolitan Local Management Act 1855*.

⁶⁸³ Ricorda T. TRAVERS, *The road to reform*, in J. BROWN, T. TRAVERS, R. BROWN (eds.), *London's Mayor at 20. Governing a Global City in the 21st Century*, London, Biteback Publishing, 2020, p. 31: «*Public health epidemics when the city was governed by mid-nineteenth-century parishes generated the impetus to create the Metropolitan Board of Works (MBW)*».

⁶⁸⁴ Come ricorda T. TRAVERS, *The Politics of London. Governing the Ungovernable City*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2004, p. 23: «*[...] in Manchester, Leeds and Birmingham civic leaders in each case successfully lobbied for a single municipal corporation to run public services for the whole of the city. London's history – in particular the City's ancient freedoms and independence – meant that to create a city-wide local authority was far more difficult than in the new industrial cities elsewhere in the country. Thus the nineteenth century was characterized by a struggle over London government whose consequences are still visible in the early years of the new millennium [...]. At its simplest, this struggle sought to impose or construct London-wide local self-government in a city which had evolved a large number of well-established, conservative, local government bodies. Parliament found itself involved in this debate on a number of occasions, though there was rarely a consensus about what kinds of reform were needed. Proposals for reform embraced the possibility of extending the City to include the whole of the built-up area of London. The Royal Commission on Municipal Corporations made such a suggestion in 1837, though as an alternative it was suggested that central government could take over London's government. In 1854, the Royal Commission on the City Corporation suggested creating seven municipal boroughs in the built-up area surrounding the City [...]. But the City always resisted reform. The Corporation lobbied furiously against any proposals it believed were detrimental to its interests. In the end, it took the chronic pollution of the River Thames to trigger an effective parliamentary effort to create metropolis-wide local government for the capital*.

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 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. Il principale elemento di novità introdotto dalla riforma fu rappresentato dall'omogeneizzazione, soprattutto giuridica, delle variegate e numerose autorità di governo locale preesistenti. Inoltre, venne rafforzata la democrazia rappresentativa, tramite l'estensione del suffragio elettorale. A seguito dell'approvazione del *London Government Act 1899*, quindi, vennero abolite «*a large number of pre-existing bodies, including not only all the administrative vestries and district boards but also 44 non-administrative vestries, 12 burial boards, 18 public library commissions, 10 commissions for baths and wash-houses, 2 market boards, 56 bodies of overseers and a score of bodies calling themselves trustees of the poor*»⁶⁸⁵.

La legge consolidò la pletera di istituzioni preesistenti, tanto generali quanto settoriali, in 28 nuovi *metropolitan boroughs*. I *metropolitan boroughs* erano delle *local authorities* nel senso moderno del termine: dotate di uno statuto giuridico-istituzionale uniforme e ispirato al principio della democrazia rappresentativa, erano responsabili per l'esercizio di un vasto insieme di funzioni, più consistente rispetto a quanto riconosciuto al *London County Council*. In ogni caso, la riforma del 1899 fu per alcuni versi prudente: le circoscrizioni dei nuovi 28 *metropolitan boroughs* ricalcavano per ampi tratti i confini di alcune delle istituzioni locali preesistenti. Inoltre, 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.

5.1 – La rifondazione del sistema locale londinese: dal *Greater London Council* alla sua (parziale) abolizione (1957-1985)

L'assetto di governo dell'area urbana londinese frutto delle riorganizzazioni della fine del XIX 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, «*[A] the 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*»⁶⁸⁶. Il disallineamento tra la circoscrizione amministrativa del *London County Council* e la realtà economico-sociale continuò a crescere nei decenni successivi: lo sviluppo di Londra aveva portato alla formazione di un insediamento urbano che aveva ormai non soltanto sconfinato nelle aree, in precedenza a

⁶⁸⁵ Così W.A. ROBSON, *The Government and Misgovernment of London*, London, George Allen & Unwin, 1939, p. 95.

⁶⁸⁶ Così W.A. ROBSON, *The Government and Misgovernment of London*, cit, pp. 90-91, il quale conclude: «*The area of the London County Council was obsolete from the first moment of its birth*».

carattere rurale, delle contee circostanti, ma aveva anche finito per inglobare alcuni centri urbani di relativa importanza, come West Ham, che beneficiavano addirittura dello *status* di *county boroughs*.

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 del Governo britannico, scarsamente propenso a favorire l'ascesa di un'autorità locale eccessivamente autorevole⁶⁸⁷.

Infine, lo scenario era ulteriormente complicato dalla proliferazione di istituzioni a carattere settoriale, come il *London Passenger Transport Board*, responsabili per la 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 le riforme della fine del XIX secolo, nei decenni successivi era emersa nuovamente la questione dell'eccessiva frammentazione dell'amministrazione locale londinese. L'esigenza di un governo complessivo dell'insediamento urbano si scontrava, da un lato, con la limitatezza del confine esterno del *London County Council* e, dall'altro lato, con l'eccessiva rilevanza assegnata dalla riforma del 1899 ai confini interni al territorio della capitale, parcellizzato in decine di enti di prossimità. Per affrontare la situazione, già nel 1923 venne nominata una *Royal Commission*, ricordata come la *Ullswater commission* dal nome del suo presidente, per elaborare una revisione dell'assetto istituzionale locale di Londra. Nessuna riforma scaturì dai lavori della commissione che, peraltro, raccomandò sostanzialmente la conservazione dello *status quo*. Soltanto uno dei due rapporti di minoranza, adottato con i voti dei commissari di ispirazione laburista, raccomandò l'istituzione di un nuovo ente rappresentativo della *Greater London*, l'area urbana che ormai travalicava i confini di decine di autorità locali.

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, alla quale nel 1957 il Governo affidò l'incarico «to examine the present system and working of local government in the Greater London area; to recommend whether any, and if so what, changes in local government structure and the distribution of local government functions in the area, or any part of it, would better secure effective and convenient local governments»⁶⁸⁸. Ai fini dei lavori della commissione, con l'espressione *Greater London* il Governo volle indicare il tessuto urbanizzato continuo che dall'originario insediamento di origine medievale arrivava a circoscrivere all'epoca un territorio che comprendeva la totalità del *London County Council* e della contea del Middlesex, nonché porzioni delle contee del Surrey, del Kent, dell'Essex e di Hertford. A livello di prossimità, quest'area geografica era parcellizzata in una «plethora of units»⁶⁸⁹, essendo presenti tre *county boroughs* aventi lo *status* di *unitary authorities* affiancati da un centinaio di autorità di governo locale (a seconda delle zone *metropolitan boroughs*, *non-county boroughs* e *urban districts*) che condividevano le responsabilità di governo con i vari *county councils*.

Dopo tre anni di lavoro, la *Herbert commission* pubblicò un rapporto finale⁶⁹⁰ 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

⁶⁸⁷ Afferma a tal proposito T. TRAVERS, *The Politics of London*, cit., p. 26: «Lower-tier local government in the capital was reformed in 1899. The parishes and vestries were combined into new "metropolitan boroughs" by Lord Salisbury's government. Salisbury disliked the LCC and hoped the creation of a second level of legitimate London government would weaken metropolitan power».

⁶⁸⁸ Lettera di incarico alla commissione inviata da R.A. Butler, *Home secretary* del Governo Macmillan, il 13 dicembre 1957.

⁶⁸⁹ Secondo il giudizio di C. PEARCE, *The Machinery of Change in Local Government (1888-1974)*, London, George Allen & Unwin, 1980, p. 91.

⁶⁹⁰ ROYAL COMMISSION ON LOCAL GOVERNMENT IN GREATER LONDON, 1957-60, *Report*, London, HMSO, 1960.

la quasi totalità del territorio individuato dal Governo nella lettera di incarico⁶⁹¹. In questo territorio, il *Council for Greater London* avrebbe esercitato delle funzioni, di natura principalmente pianificatoria e programmatoria, 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*⁶⁹².

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*. Alla base della proposta della commissione vi era l'idea che «[t]he conception of an upper and lower tier of authorities should be replaced by the conception of the Greater London Borough as the primary unit of local government, performing all functions which can be performed within its own limited area, and of the Council for Greater London as a unit of local government performing functions which can only be or can be better performed over a wider area»⁶⁹³. Sulla base di questo schema, i *boroughs* londinesi avrebbero esercitato delle funzioni in un'ampia serie di settori amministrativi, come *housing*, servizi sociali, ambiente, cultura, viabilità. Il *Council* per la *Greater London* avrebbe dovuto esercitare un ruolo strategico, concentrandosi sull'esercizio di funzioni a contenuto programmatico e pianificatorio, indirizzando l'operato dei *London boroughs*, responsabili per la quasi totalità delle funzioni a carattere gestorio.

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'amalgamazione degli enti preesistenti, dotati di una popolazione tendenzialmente omogenea, ricompresa tra i 100 mila e i 250 mila abitanti. Infine, come già avvenuto nel 1899, venne raccomandata la conservazione dell'antica *City of London Corporation*, non inclusa nel processo di ristrutturazione del livello di prossimità. Anche a tal riguardo, la scelta di suddividere il territorio in ben 51 enti di primo livello era motivata da ragioni di ordine politico, in quanto «[t]he creation of fewer but larger London boroughs was rejected on the grounds that there was a need to retain a sense of local representation»⁶⁹⁴.

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 due aspetti. In primo luogo, 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 popolare⁶⁹⁵. Il Parlamento accolse, invece, la

⁶⁹¹ Più precisamente, ROYAL COMMISSION ON LOCAL GOVERNMENT IN GREATER LONDON, 1957-60, *Report*, cit., § 1000: «The Greater London area should be as contained in our terms of reference, with the exclusion of the Boroughs of Dartford and Watford, the Urban Districts of Bushey, Chorleywood, Potters Bar, Rickmansworth and Waltham Holy Cross, the Rural District of Elstree, the Parishes of Aldenham and Watford Rural in the Rural District of Watford, and the Parish of Northaw in the Rural District of Hatfield».

⁶⁹² ROYAL COMMISSION, *ult.op.cit.*, § 1004: «The Greater London Council should be the education and planning authority: statutory provision should be made for a distribution of functions between the Council and the Boroughs in the administrative discharge of these responsibilities. The Council should also be the authority for traffic, main roads, refuse disposal, and the fire and ambulance services. It should also have certain concurrent or supplementary powers for housing, the provision of parks and open spaces and of entertainments, main sewerage and sewage disposal, and land drainage».

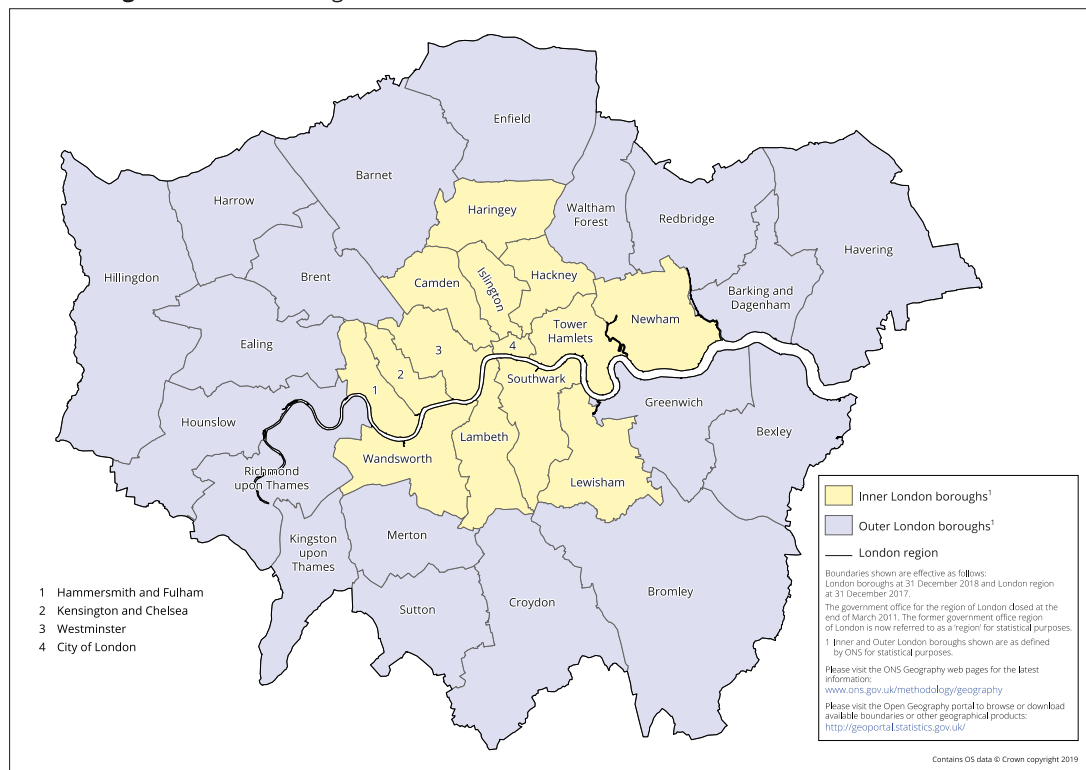
⁶⁹³ *Ibidem*, § 743.

⁶⁹⁴ J.A. CHANDLER, *Explaining local government*, cit., p. 190.

⁶⁹⁵ Cfr. C. PEARCE, *The Machinery of Change*, cit., p. 96.

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*»⁶⁹⁶ nel panorama del *local government* inglese.

London region: London boroughs, 2018



Office for National Statistics

Produced by ONS Geography GIS & Mapping Unit

Al livello di prossimità, la struttura istituzionale costruita dal *London Government Act 1963* è rimasta inalterata fino ad oggi. L'*Inner London* coincide sostanzialmente con il territorio inizialmente contenuto all'interno della circoscrizione dapprima del *Metropolitan Board of Works* e in seguito del *London County Council*; con *Outer London* si indicano, invece, le aree ricomprese a partire dal 1963 all'interno del *Greater London Council*.

Un secondo elemento di distonia tra il *London Government Act 1963* e il rapporto della commissione si registra con riguardo al conferimento delle funzioni in materia di istruzione. Venne rifiutata la proposta della commissione che prevedeva, in tale settore, l'attribuzione delle attività di programmazione al *Greater London Council*, riservando ai *boroughs* la gestione del servizio. Il Governo optò per consolidare le responsabilità in materia di istruzione a favore dei *London boroughs*. Tuttavia, poiché nel sistema previgente era il *London County Council*, e non i *metropolitan boroughs*, a esercitare le funzioni in tale settore, il Governo non volle smantellare la struttura amministrativa unitaria. Con il *London Government Act 1963* venne introdotta una ripartizione differente: limitatamente all'area coincidente con il territorio del *London County Council*, dove a seguito della

⁶⁹⁶ Così C. PEARCE, *The Machinery of Change*, cit., p. 149. Prosegue l'autore: «*Its area of 677 acres has remained almost unchanged since the Norman conquest. It is a borough by prescription, a county of a city and has its own lieutenancy. Its constitution differs from that of other local authorities and may be amended by the corporation itself (save where this power of amendment has been expressly limited by statute). In some fields the City exercise the same or similar functions as other boroughs in London and pay for these from the rates in the usual way, for example, housing, planning and environmental health. [...] But in other respects the City is uniquely different from the generality of local authorities. It has its own police force, is the health authority for the whole of the port of London, and maintains four of the London bridges, certain important markets and extensive open spaces outside the City at Epping Forest, Burnham Beeches and other places.*».

riforma erano presenti 12 *London boroughs* e la *City*, l'istruzione divenne competenza della neoistituita *Inner London Education Authority*, una formula associativa tra i due livelli di governo locale.

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 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, ad aver 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 livelli⁶⁹⁷.

Tenendo conto del radicamento storico del GLC, l'intervento sul governo delle aree urbane maggiori si rivelò non privo di zone d'ombra nel caso di Londra. In questo territorio 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. Seppur la legge avesse attribuito ai *London boroughs* tale competenza⁶⁹⁸, una successiva disposizione introduceva un obbligo di esercizio associato tramite *joint committee*⁶⁹⁹, che assunse la denominazione di *London Planning Advisory Committee*. Una soluzione analoga venne adottata per il servizio rifiuti ma, in questo caso, non venne introdotto un obbligo di esercizio associato tra tutti i *London boroughs*, ma vennero istituiti quattro *joint committees*, ciascuno dei quali competente per una parte dell'area di *Greater London*.

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*⁷⁰⁰, mentre il Governo aveva già avocato a sé le funzioni del *Greater London 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 stesso⁷⁰¹.

⁶⁹⁷ Come sottolineano B. PIMLOTT, N. RAO, *Governing London*, Oxford, Oxford University Press, 2002, pp. 30-31: «The GLC's rationale was the coordination of land-use planning and transport. Arguably, in order to perform that role effectively it needed the authority to override the boroughs and give binding direction on the boroughs' own plans and on the planning applications they considered. But even the limited powers the GLC actually possessed led it into corrosive disputes with the boroughs. More extensive powers would simply have deepened the conflicts. Here lay the paradox, as one commentator on the abolition of the GLC observed: it was either too weak to be effective or too powerful to be acceptable [...]. But there was a deeper issue. The GLC justified itself as a "strategic" authority, yet the conception of strategy was—and perhaps remains today—essentially vacuous [...].»

⁶⁹⁸ LGA 1985, s. 3.

⁶⁹⁹ LGA 1985, s. 5.

⁷⁰⁰ Cfr l'elenco di funzioni contenuto in LGA 1985, sch. 8.

⁷⁰¹ La riforma venne introdotta dal *London Regional Transport Act 1984*.

L'assetto istituzionale era completato da un ente *sui generis*. Nel settore dell'istruzione, infatti, il *joint committee* formato dal GLC e dai 12 *London boroughs* centrali che aveva ereditato le competenze attribuite prima del 1963 al *London County Council*, venne trasformato in un ente con autonoma personalità giuridica, l'*Inner London Education Authority*. Tale ente presentava un assetto istituzionale assai peculiare, in quanto i 58 membri dell'organo collegiale di governo non erano dei rappresentanti dei 12 *London boroughs* dell'area, ma erano eletti a suffragio universale e diretto da parte dei cittadini.

Infine, venne istituito il *London Residuary Body*, l'ente di nomina governativa preposto alla gestione del patrimonio del GLC a seguito della sua abolizione.

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 offerta dalla *Greater London Authority* era ormai fortemente indebolita, «[A]n array of quangos and joint committees spanned by abolition effectively sustained city-wide governments»⁷⁰².

5.2 – Il ritorno di un ente per il governo dell'area urbana: 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 pubblicò un *green paper*⁷⁰³ con il quale 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*. Come avvenuto con riguardo all'istituzione dei *devolved governments* in Scozia, Galles e Irlanda del Nord, il Governo sottopose preventivamente il progetto di istituzione di una *Greater London Authority* (GLA) a un referendum consultivo. Si trattava di una scelta inedita nel contesto del *local government* inglese: come si è visto nei paragrafi precedenti, storicamente il Parlamento e il Governo sono intervenuti in via diretta sull'assetto del governo locale limitandosi, peraltro non nella totalità dei casi, a consultare in maniera più o meno formalizzata le comunità locali coinvolte.

Forte del risultato positivo del referendum del maggio 1998⁷⁰⁴, con il quale il 72% dei votanti esprime 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, che videro prevalere il candidato indipendente, ma di estrazione laburista, Ken Livingstone per la carica di *mayor*, la *Greater London Authority* 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

⁷⁰² T. TRAVERS, *The road to reform*, cit., p. 37.

⁷⁰³ DEPARTMENT OF THE ENVIRONMENT, *New Leadership for London. Government's Proposals for a Greater London Authority*, London, HMSO, 1997.

⁷⁰⁴ In assenza di una disciplina generale in materia di referendum, la consultazione fu organizzata sulla base di quanto previsto dal *Greater London Authority (Referendum) Act 1998*, con la quale venne sottoposto ai cittadini il seguente quesito: «Are you in favour of the government's proposals for a Greater London Authority, made up of an elected mayor and a separately elected assembly?».

innovazione rispetto al modello storicamente consolidato dalle *local authorities* come *county* e *district councils*⁷⁰⁵.

Sviluppando ulteriormente l'idea alla base del *Greater London Council*, la GLA è stata espressamente concepita dal Governo come una «*strategic authority*»⁷⁰⁶, 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 provisions*»⁷⁰⁷, 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*»⁷⁰⁸.

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 1986⁷⁰⁹. 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 1999⁷¹⁰, nonché sui *functional bodies*, le agenzie settoriali istituite dal *Greater London Authority Act 1999*. In consonanza rispetto all'idea di *strategic authority*, infatti, «*[i]t was envisaged there would be a small core of officials within the GLA, but with virtually all of the service delivery undertaken by the functional bodies*»⁷¹¹.

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 schematici⁷¹², è possibile individuare in *Transport for London* e nella *London Development Agency* un primo sub-modello. Riflettendo 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

⁷⁰⁵ Afferma a tal riguardo T. TRAVERS, *The road to reform*, cit., p. 55: «*The irony is that the Conservative decision to abolish the GLC created a political space within which it proved possible for Labour to build a government institution rather more powerful, more constitutionally resilient and arguably more appropriate for the political conditions of the 2000s. Instead of a 92-member council with a huge bureaucracy and a track record of being uncertain about its own role, the Blair government devised a small administration with clear responsibilities, led by a mayor*».

⁷⁰⁶ Ex multis si vedano le *Explanatory Notes* del *Greater London Authority Act 1999*, § 145: «*Because the GLA will be a strategic authority, it will be responsible for the direct provision of services to the public in only a few areas*».

⁷⁰⁷ Così T. TRAVERS, *The Politics of London*, cit., p. 146.

⁷⁰⁸ N. RAO, *Introducing the New Government of London*, in *Local Government Studies*, vol. 32, 2006, pp. 215-221.

⁷⁰⁹ Secondo quanto riportato da T. TRAVERS, *The Politics of London*, cit., p. 104.

⁷¹⁰ Come riconosce M. SANDFORD, *Greater London Authority*, House of Commons, Briefing Paper, n. 05817, 7 giugno 2018, p. 7, la *Greater London Authority* «*is not an upper-tier local authority with service delivery responsibilities, like county councils. This role is still fulfilled by the London boroughs, which are unitary local authorities*».

⁷¹¹ Così T. TRAVERS, *The Politics of London*, cit., p. 127.

⁷¹² Per un'analisi puntuale dell'organizzazione dei *functional bodies*, vedi *ibidem*, pp. 127-132.

metà dei membri erano indipendenti, 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 centenaria 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 XIX 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*⁷¹³. L'assetto interno delle *local authorities*, che 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 eletti⁷¹⁴. Conosciuto con il nome di *committee system*, è secondo questo schema che le *local authorities* britanniche hanno tradizionalmente strutturato la propria organizzazione interna per secoli, 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*.

L'architettura istituzionale della *Greater London Authority* si rivelava particolarmente innovativa anche alla luce delle coeve riforme promosse dal Governo Blair per superare il *committee system* all'interno delle *local authorities* tradizionali. Con il *Local Government Act 2000*, infatti, venne previsto che contee e distretti dovessero adottare un *executive arrangement*, ossia prevedere la scissione tra

⁷¹³ Come chiarisce J. STEWART, *The Nature of British Local Government*, Basingstoke, Macmillan, 2000, p. 87, il *council* rappresentava «*the source of authority for all actions taken in the name of the authority. That distinguishes the position of the council in the United Kingdom from systems in which there is a political executive in the form of an elected mayor or a cabinet. Such systems separate the representative or quasi-legislative role of the council from the executive role. In the United Kingdom all roles have had the same basis in the authority of the councils.*»

⁷¹⁴ Secondo la descrizione di D. FELDMAN, *Oxford Principles of English Law*, cit., p. 224, l'assetto interno delle autorità locali era articolato in una «*hierarchy of committees and sub-committees of councillors, commonly mapping on to a series of service departments headed and run by professional officers. Each council would have arrangements whereby decision-making responsibilities would be delegated to specified committees and sub-committees; this could be a full delegation of the power of decide, which once exercised would be binding on the council, or the reference of a matter for consideration and a report back to the council (or committee) as the case might be.*»

organo esecutivo e organo di indirizzo e controllo, optando per uno degli schemi tratteggiati dalla legge. In breve, a partire dal 2000, contee e distretti devono scegliere tra un sistema presidenziale, con l'elezione di un *executive mayor* a suffragio universale e diretto, o parlamentare, nel quale è il *council* a individuare al proprio interno l'organo esecutivo, che in questo caso prende il nome di *council leader*. Nonostante i diversi governi che si sono succeduti a partire dal 2000 abbiano promosso la diffusione del modello dell'*executive mayor* a elezione diretta, questo rimane ancora raro nello scenario inglese: a oggi soltanto 15 tra le 339 *principal local authorities* (ossia contee, distretti e *London boroughs*) hanno optato per tale forma di governo⁷¹⁵.

Occorre sottolineare, inoltre, che le attribuzioni del *Greater London mayor* sono più robuste rispetto a quelle riconosciute sia ai 15 *executive mayors* delle autorità locali tradizionali che ai 9 *metro-mayors* collocati, a partire dal 2016, alla guida delle *mayoral combined authorities*. Seppur l'esatto riparto delle attribuzioni varia 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 *Greater 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 legge⁷¹⁶ attribuisce al *London mayor* la competenza ad adottare la proposta di bilancio mentre, dall'altro lato, non riconosce all'assemblea la speculare competenza ad approvare 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 quindi 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*⁷¹⁷. 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

⁷¹⁵ Come riporta M. SANDFORD, *Directly-elected mayors*, House of Commons, Briefing Paper, n. 05000, 7 maggio 2019, al quale si rinvia per una ricostruzione della disciplina inizialmente prevista dal *Local Government Act 2000*.

⁷¹⁶ *GLA Act 1999*, sch. 6.

⁷¹⁷ Come riportato da M. SANDFORD, *Greater London Authority*, cit., p. 7.

loro differenti⁷¹⁸, 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.

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 sanità⁷¹⁹, della formazione professionale, e dell'amministrazione della giustizia. Tuttavia, si tratta di un processo che non si è tradotto, fino ad ora, nel conferimento di funzioni disciplinate dalla legge a favore delle autorità locali.

Una seconda tendenza ha visto l'irrobustimento delle funzioni della GLA nei quali 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 assume 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 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*.

⁷¹⁸ 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%.

⁷¹⁹ Cfr. DEPARTMENT OF HEALTH & SOCIAL CARE, HM TREASURY, *London health devolution agreement*, 2017.

Dalla descrizione sommaria dell'evoluzione istituzionale della GLA emerge il successo dell'introduzione della figura del *mayor*⁷²⁰: 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 Corporations* 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 locale⁷²¹.

Questo risultato è stato ottenuto nonostante l'assetto istituzionale della *Greater London Authority* non assegni un ruolo preciso ai *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* 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, non essendo più state convocate riunioni dei due organismi, questo non ha precluso il ricorso ad altre forme di cooperazione verticale.

⁷²⁰ Secondo il giudizio di B. ROGERS, T. TRAVERS, *Conclusion: the GLA at twenty and the future of London government*, in J. BROWN, T. TRAVERS, R. BROWN (eds.), *London's Mayor at 20*, cit., p. 703: «*What should we make of the UK's first big-city experiment with a directly elected mayor? Overall, the verdict is positive. Giving London a directly elected mayor has worked. [...] Given that a Mayor of London was, by UK standards, a radical and ambitious policy innovation, produced quickly in a country that prides itself on institutional conservatism, the achievement is impressive.*».

⁷²¹ Ancora secondo B. ROGERS, T. TRAVERS, *Conclusion: the GLA at twenty and the future of London government*, cit., p. 704: «*The Greater London Authority has developed much as its creators wanted and expected. In areas such as planning, housing, transport, skills, economic development and environmental management, it has provided strategic leadership, and has operated as a purposeful counter-balance to the interests of the boroughs but not pointlessly competing with them, as the GLC was seen to do.*».

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 4 – LA QUESTIONE URBANA IN ITALIA: LA CITTÀ METROPOLITANA E LE ALTRE FORME DI ADATTAMENTO ISTITUZIONALE

1 – Introduzione

Nel corso della lunga storia dell'ordinamento locale⁷²², la questione urbana ha interpretato in Italia un ruolo di secondo piano nel dar forma all'evoluzione del sistema, quantomeno al confronto con le vicende di Francia e Inghilterra. Se la legge n. 278/1976 sul decentramento comunale ha rappresentato un elemento di differenziazione dei comuni urbani maggiori rispetto al modello ordinario, sarà soltanto con la legge 8 giugno 1990, n. 142, infatti, che il legislatore affronterà per la prima volta il problema del governo locale nelle concentrazioni urbane, attraverso la previsione delle città metropolitane. Peraltro, la riforma del 1990 è restata per lungo tempo priva di attuazione: soltanto con l'approvazione della legge 7 aprile 2014, n. 56, infatti, le città metropolitane sono entrate effettivamente in funzione.

I ritardi accumulati dall'Italia sono un sintomo di una divergenza più profonda rispetto agli altri Paesi europei. In Francia e in Inghilterra, infatti, è stata l'esigenza di affrontare la questione urbana a stimolare un ripensamento complessivo dei governi locali, esteso alle differenti componenti del sistema.

Nell'ordinamento italiano, invece, la questione urbana non ha mai rappresentato il fulcro di un'agenda riformatrice autonoma: gli interventi sulle aree urbane sono stati sempre un'appendice di progetti di riforma dalla portata più ampia, promossi primariamente per il raggiungimento di altre finalità. All'interno di questo contesto, quindi, le specifiche esigenze dei territori e delle comunità urbane hanno avuto una capacità minore di determinare l'orientamento dei percorsi di innovazione istituzionale.

Questa lettura è confermata dalle vicende della città metropolitana, la principale soluzione alla questione urbana sperimentata in Italia. Come si vedrà più avanti (§ 2), il principale adattamento dell'ordinamento locale italiano al fenomeno urbano ha coinciso con la trasformazione di alcune province in altrettante città metropolitane, degli enti territoriali a ordinamento differenziato. Peraltro, la riforma metropolitana ha avuto un'attuazione piuttosto accidentata: seppur previste inizialmente dalla legge n. 142/1990, le città metropolitane sono concretamente entrate in funzione soltanto a seguito dell'approvazione della legge n. 56/2014.

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.

⁷²² 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)*, vol. 1, 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*, n. 1, 1974, pp. 283-318; S. CASSESE, *Centro e periferia in Italia. I grandi tornanti della loro storia*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 2, 1986, pp. 594-612; G. VESPERINI, *I poteri locali*, vol. 1, Roma, Donzelli, 1999, in particolare pp. 5-205; P. AIMO, *Stato e poteri locali in Italia. Dal 1848 a oggi*, Roma, Carocci, 2010.

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. Seppur non specificamente destinati a tale scopo, tali processi di evoluzione giuridico-istituzionale hanno comunque contribuito all'adattamento del sistema. 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 introduttivo⁷²³, 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.

2 – La città metropolitana, la principale soluzione alla questione urbana in Italia

2.1 – Dall'emersione dell'idea della città metropolitana alla lunga stagione dell'inattuazione della riforma (1977-2009)

Principale manifestazione del processo di adeguamento dell'ordinamento locale italiano al fenomeno urbano, la città metropolitana è stata protagonista di una vicenda assai accidentata. Se l'idea di trasformare alcune delle province più popolose in città metropolitane maturò già a metà degli anni Settanta, per l'adozione del progetto 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.

Durante i primi venticinque anni della Repubblica, la consapevolezza dell'esistenza della questione urbana era già maturata nel dibattito giuridico e istituzionale. Alcuni autori – tra i quali Massimo Severo Giannini – avevano sottolineato le criticità derivanti dal disallineamento tra una realtà sociale stravolta dal crescente sviluppo urbano e un sistema locale rimasto inalterato nella propria struttura di base rispetto all'epoca pre-industriale. In questa fase storica, tuttavia, l'esigenza di affrontare la questione urbana non rappresentò un fattore di innovazione giuridico-istituzionale, come invece cominciava ad avvenire in Francia e in Inghilterra. Nella prima fase del processo di «lentissima formazione dello Stato repubblicano»⁷²⁴ nulla venne fatto per adeguare l'assetto degli enti territoriali nelle aree a più forte urbanizzazione. Bisognerà attendere l'inizio degli anni Settanta affinché dalla consapevolezza del problema si passi all'ideazione dei primi progetti di riforma.

Con l'istituzione nel 1970 delle regioni a statuto ordinario, un processo istituzionale che fino a quel momento aveva assorbito le energie dei decisori politici, le attenzioni del legislatore statale si spostano sull'ordinamento locale. Ancora regolato dalla legislazione dell'epoca fascista, ormai disallineata rispetto ai principi e ai valori espressi dalla Costituzione repubblicana del 1948, l'organizzazione e il funzionamento di comuni e province reclamavano un intervento di riforma di respiro organico. È in questo contesto che trova spazio una riflessione politica e scientifica sulla

⁷²³ Cap. 1, § 1.

⁷²⁴ Riprendendo l'espressione di M.S. GIANNINI, *La lentissima fondazione dello Stato repubblicano*, in *Regione e governo locale*, n. 6, 1981, pp. 17-40, il quale indica tra i nodi principali della riforma locale, all'epoca in corso di elaborazione, il tema delle conurbazioni e delle aree metropolitane.

questione urbana: la previsione di un modello differenziato di amministrazione locale per i territori a forte urbanizzazione diventa così un elemento ineludibile delle ipotesi di riforma della legge comunale e provinciale avanzate in questa stagione storica.

Nonostante l'intensificarsi del dibattito già a partire dai primi anni Settanta⁷²⁵, il percorso che porterà all'istituzione della città metropolitana prese avvio con la pubblicazione, nel 1977, della proposta di riforma della legge comunale e provinciale promossa dal già citato Gruppo di Pavia⁷²⁶. L'impianto della legge n. 142/1990 è stato fortemente influenzato dalla ricerca del Gruppo, capace con il proprio lavoro di avviare un articolato dibattito accademico e politico e di dar forma alla progettazione legislativa successiva⁷²⁷.

L'importanza del contributo del Gruppo di Pavia è particolarmente evidente con riguardo al tema delle aree metropolitane. Il modello fatto proprio dalla legge n. 142/1990 non è altro che un'evoluzione della c.d. *provincia metropolitana*, la soluzione alla questione urbana avanzata dagli studiosi del Gruppo. Ispirata dal *Local Government Act 1972* che, in Inghilterra, aveva istituito i *metropolitan county councils*, la proposta del Gruppo di Pavia prevedeva una riarticolazione degli enti territoriali nei territori a maggiore concentrazione insediativa. In altri termini, venne avanzata l'idea che nelle maggiori aree urbane del Paese, ossia le aree metropolitane di Torino, Milano, Genova, Napoli e Roma, i poteri locali dovessero articolarsi secondo uno schema a carattere speciale, in modo da adattarsi alle specifiche necessità di tali territori. Questo approccio portò a scartare soluzioni istituzionali di diverso tipo che, sull'esempio francese, partivano dal presupposto che fosse preferibile lasciare inalterata la struttura di base dell'ordinamento locale formata dai comuni e dalla provincia, mentre la risoluzione della questione urbana doveva passare dalla messa a punto di istituzioni locali *ad hoc*, come le forme associative intercomunali.

Più nello specifico, il Gruppo di Pavia avanzò il modello della *provincia metropolitana* quale soluzione alla questione urbana. 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 in materia di governo del territorio. Come nella disciplina dei *metropolitan county councils* inglesi, la differenziazione si sarebbe manifestata quasi esclusivamente con riguardo 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. Inoltre, il progetto fissava il principio che, nell'esercizio delle funzioni, dovesse essere garantita una forma di integrazione politica tra i due livelli di amministrazione locale. In ogni caso, la proposta di riforma non delineava gli strumenti che, in concreto, avrebbero dovuto garantire l'integrazione tra comuni e provincia.

⁷²⁵ Di particolare rilievo è il contributo offerto da G.C. MAZZOCCHI, G. PASTORI, *Linee per una riforma della legge comunale e provinciale: aspetti economici e aspetti giuridici*, in *Rivista internazionale di scienze sociali*, nn. 1-2, 1972, pp. 61-81. Partendo da un approccio interdisciplinare, i due autori propongono di dar vita, nelle aree urbane maggiori, a un «governo locale a doppio grado integrato» sostitutivo della tradizionale struttura fondata sulla sovrapposizione di comuni e provincia. Tale soluzione avrebbe favorito la creazione di «una sede di decisione efficace quale solo un ente o un consiglio unitario, come quello provinciale, può offrire» la quale sarebbe stata affiancata da «delle sedi di proposta, gestione e controllo, di più limitate dimensioni, inserite nel più ampio governo locale indicato, quali altri consigli locali di livello inferiore possono rappresentare».

⁷²⁶ La proposta, formata da una parte introduttiva seguita da una bozza di articolato normativo, è contenuta in AA.VV., *Legge generale sull'amministrazione locale*, Padova, CEDAM, 1977.

⁷²⁷ Afferma L. VANDELLI, *I progetti di riforma dell'ordinamento delle autonomie locali*, in *Regione e governo locale*, n. 3, 1990, pp. 307-317, che le impostazioni del progetto del Gruppo di Pavia «sono destinate a svolgere un'influenza notevole nella successiva elaborazione delle forze politiche. E significativamente, i progetti presentati da vari partiti, così come dal Governo, negli anni 1978-'80, ne riprendono, in diversi punti, le formulazioni».

Nel progetto del Gruppo di Pavia non mancavano degli ulteriori elementi di differenziazione. Veniva previsto, infatti, che le leggi chiamate a istituire ciascuna città metropolitana potessero dettare una disciplina organizzativa anche in deroga rispetto a quanto previsto per le province ordinarie. I margini di differenziazione organizzativa erano più incisivi con riguardo ai comuni ricompresi all'interno di un'area metropolitana. Era stabilito, a tal proposito, che l'istituzione della provincia metropolitana avrebbe dovuto essere accompagnata da una ridefinizione delle circoscrizioni dei comuni dell'area, al fine di bilanciare gli squilibri demografici esistenti tramite la scissione del comune capoluogo.

La proposta di riforma avanzata dal Gruppo di Pavia suscitò un dibattito articolato, rappresentando «il canovaccio sul quale poi si innesteranno, passando dalla proposta scientifica a quella politica, tutti i testi normativi presentati in Parlamento»⁷²⁸. Infatti, tra la fine degli anni Settanta e l'inizio del decennio successivo, i gruppi parlamentari, così come il Governo, presentarono dei progetti di riforma organica della legge comunale e provinciale per ampi tratti ispirati alla proposta del Gruppo di Pavia⁷²⁹. Il legame è particolarmente evidente con riguardo al tema dell'assetto dell'amministrazione locale nelle aree urbane maggiori: trattato pressoché dalla totalità dei progetti, il tema viene affrontato partendo dalla prospettiva delineata dagli studiosi di Pavia che vede nella riarticolazione dei poteri locali un passaggio ineludibile per affrontare la questione urbana.

Non mancò, in questa fase, un vivo dibattito in merito all'esatta conformazione che l'amministrazione locale avrebbe dovuto assumere nelle aree urbane maggiori. Se le proposte del Governo, della Democrazia cristiana e del Partito socialista seguivano per lo più lo schema della provincia metropolitana, il progetto avanzato dal Partito comunista prevedeva un riordino generalizzato delle circoscrizioni amministrative comunali: la scissione del comune capoluogo in una pluralità di comuni di dimensioni più ridotte sarebbe stata seguita dalla successiva messa a punto, da parte della regione, di formule associative tra i comuni dell'area urbana.

L'attività di progettazione legislativa dei primi anni Ottanta non ebbe esito positivo: nonostante l'elaborazione di un progetto di legge unificato che consolidava i diversi testi presentati dalle forze politiche da parte della commissione affari costituzionali del Senato, non si arrivò all'approvazione definitiva di una nuova legge comunale e provinciale. A questo risultato non si giunse neanche nella legislatura successiva, la IX, quando la redazione di un nuovo testo unificato sempre da parte della commissione affari costituzionali del Senato si risolse in un nulla di fatto. Bisognerà attendere la X legislatura affinché il dibattito pluridecennale scientifico-politico sfoci nell'approvazione della legge 8 giugno 1990, n. 142, intitolata «Ordinamento delle autonomie locali».

Con riguardo all'assetto istituzionale delle aree urbane maggiori, la progettazione legislativa degli anni Ottanta continuava a sposare l'approccio dal Gruppo di Pavia. Ancora una volta, infatti, la risoluzione della questione urbana passava da un rimodellamento della struttura di base dell'ordinamento locale che, nelle aree urbane maggiori, assumeva un carattere differenziato sul piano tanto organizzativo quanto funzionale.

⁷²⁸ Così P. URBANI, *Governi metropolitani e interessi nazionali*, Padova, CEDAM, 1988, p. 68.

⁷²⁹ Per un'analisi delle diverse proposte avanzate nella prima fase di elaborazione della riforma della legge comunale e provinciale si veda L. VANDELLI, *Le autonomie locali verso la riforma*, Rimini, Maggioli, 1981; nonché, con riguardo allo specifico tema delle aree urbane maggiori: S. AMOROSINO, *Riflessioni sull'evoluzione recente della tematica del governo metropolitano in Italia*, in *Le Regioni*, n. 5, 1983, pp. 918-933. Per un'analisi delle proposte di riforma avanzate nel lungo arco di tempo che spazia dalla proposta del Gruppo di Pavia fino all'introduzione dell'elezione diretta del sindaco, si rinvia a: E. ROTELLI, *Autonomie e territori nei progetti normativi dei professori di scienze amministrative (1976-1993)*, in *Amministrare*, nn. 2-3, 2016, pp. 271-319.

Tuttavia, le varie proposte in campo divergevano con riguardo all'esatta conformazione dell'amministrazione locale. Le proposte del Governo, così come i testi unici licenziati dalla commissione affari costituzionali del Senato, riproponevano il modello della provincia metropolitana. Secondo tale schema, nelle aree a maggiore urbanizzazione individuate dalla legge la provincia avrebbe dovuto assorbire una serie di funzioni amministrative aggiuntive che, nel resto del Paese, sarebbero spettate invece ai comuni. Tali proposte, inoltre, ponevano l'esigenza di una razionalizzazione dell'assetto organizzativo degli enti territoriali. In genere, era previsto che la circoscrizione territoriale della provincia metropolitana dovesse essere ridisegnata in modo tale da riallinearla alla reale conformazione dell'area urbana, misurata facendo ricorso a criteri extra-giuridici. Allo stesso modo, veniva prospettata una riorganizzazione complessiva del livello comunale attraverso la creazione di istituzioni locali di prossimità omogenee per consistenza demografica, un obiettivo che avrebbe comportato necessariamente la scissione dei comuni capoluogo.

Se è il modello della provincia metropolitana a rivelarsi alla fine vincente, di non minore interesse sono le altre proposte avanzate nel medesimo periodo da parte sia delle forze politiche presenti in Parlamento che dalla dottrina. Per esempio, le proposte di legge del gruppo parlamentare repubblicano⁷³⁰ e di quello comunista⁷³¹ ponevano l'accento su una maggiore integrazione tra i due livelli di governo, da realizzarsi attraverso la creazione di un unico comune di diritto speciale, il *comune metropolitano*, che estendendosi sull'intera area urbana avrebbe assorbito anche le funzioni provinciali. Tuttavia, la previsione di una ripartizione interna del *comune metropolitano* in circoscrizioni di decentramento (progetto repubblicano) ovvero, come previsto nel progetto comunista, la previsione di un nuovo livello di governo di prossimità formato da enti municipali a carattere speciale, avvicinava non di poco lo schema proposto al modello della provincia metropolitana. A prescindere dalle differenze in merito alle denominazioni assegnate agli enti, le diverse proposte seguono la medesima logica: la risoluzione della questione urbana passa dalla costruzione di un edificio istituzionale a doppio livello, razionalizzato con riguardo agli ambiti territoriali, e differenziato rispetto al riparto delle funzioni amministrative tra il livello di prossimità e l'ente di secondo livello, dotato di attribuzioni supplementari rispetto agli enti intermedi ordinari.

In questo frangente storico non mancarono, inoltre, dei contributi progettuali da parte della scienza giuridica che offrirono delle idee originali rispetto a quanto emerso nel coevo dibattito parlamentare⁷³². Alla fine degli anni Ottanta si registrarono tre differenti progetti di ricerca⁷³³ che affrontavano la riforma dell'amministrazione locale nelle aree urbane da una prospettiva parzialmente differente rispetto ai progetti di legge esaminati dal Parlamento.

Promosso dalla regione Lombardia tramite l'IRER, l'istituto pubblico di ricerca espressione dell'amministrazione regionale, il *Progetto Milano* si focalizzava sullo studio delle criticità dell'ordinamento locale con riguardo allo specifico caso dell'area milanese. Il gruppo di studio che si occupava dei profili istituzionali arrivò a una soluzione originale: la risoluzione della questione urbana non avrebbe richiesto una riarticolazione della struttura di base dell'ordinamento locale, ma

⁷³⁰ P.d.l., 13 dicembre 1988, n. 3441.

⁷³¹ P.d.l., 2 marzo 1989, n. 3684.

⁷³² Afferma a tal riguardo L. VANDELLI, *I progetti di riforma*, cit., che le proposte elaborate in sede scientifica, in quanto «svincolate dalle cautele che contrassegnano le elaborazioni dei partiti, e mosse da prospettive ben distinte – esprimono opzioni assai innovative».

⁷³³ Secondo la ricostruzione di E. ROTELLI, *Autonomie e territori nei progetti normativi dei professori di scienze amministrative*, cit.

si dimostrava sufficiente promuovere dei meccanismi di raccordo orizzontale e verticale tra le istituzioni locali, regionali e anche statali presenti nel territorio urbano⁷³⁴.

Nel maggio 1989, l'Istituto per la scienza dell'amministrazione pubblica (ISAP) di Milano presentò una proposta di riforma dell'ordinamento locale, intitolata «Legge generale di autonomia dei comuni e delle province»⁷³⁵, per molti versi alternativa ai progetti di matrice parlamentare, che includeva delle disposizioni dedicate alla questione delle aree urbane. Con riguardo a questo specifico aspetto, tuttavia, la proposta dell'ISAP si poneva nel solco della progettazione politico-parlamentare, sposando il modello della provincia metropolitana.

Infine, sempre nel 1989, un gruppo di ricerca guidato da Massimo Severo Giannini pubblicò uno schema di «Legge di principi sui poteri locali»⁷³⁶ alternativo ai progetti discussi all'epoca in Parlamento. Se, in linea con le proposte politico-partitiche, lo schema includeva delle norme dedicate alle aree urbane maggiori, con riguardo alla soluzione in concreto prospettata la divergenza era marcata. Rigettando espressamente il modello della provincia metropolitana, lo schema promuoveva invece il modello alternativo della federazione di comuni. In primo luogo, era previsto che i comuni ad intensa concentrazione socio-economica, ossia con popolazione superiore ai 600 mila residenti, venissero scorporati in una pluralità di comuni con popolazione compresa tra i 50 mila e i 200 mila abitanti. Al riordino delle circoscrizioni comunali sarebbe seguita l'approvazione di una legge regionale che avrebbe strutturato uno specifico sistema di cooperazione intercomunale su scala urbana.

Come già accennato, con l'approvazione della legge n. 142 del 1990 il legislatore statale optò per il modello della provincia metropolitana⁷³⁷: 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”»⁷³⁸.

La legge n. 142/1990 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»⁷³⁹. 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 entro un anno dall'entrata in vigore della legge statale. Una volta definita l'area metropolitana, spettava al legislatore statale istituire le città metropolitane tramite decreti legislativi, da adottare entro due anni dall'approvazione della legge n. 142/1990, su proposta delle regioni interessate.

⁷³⁴ I risultati del gruppo di lavoro sono pubblicati in AA.VV., *Istituzioni e nuovi modelli di governo urbano*, Milano, Franco Angeli, 1989.

⁷³⁵ La proposta dell'ISAP venne pubblicata sulla rivista *Amministrare*, nn. 1-2, 1989, p. 9 ss.

⁷³⁶ Il testo venne pubblicato in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 2, 1989, pp. 526-551.

⁷³⁷ 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, Maggioli, 1990, in particolare pp. 105-123; nonché a D. SORACE, *Una soluzione per i rebus metropolitani?*, in *Le Regioni*, n. 2, 1991, pp. 360-379.

⁷³⁸ Legge 8 giugno 1990, n. 142, art. 17, co. 4.

⁷³⁹ L. n. 142/1990, art. 17, co. 1.

Di fianco 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. Questa forma di differenziazione rilevava anche sul piano terminologico: non soltanto la provincia assumeva la denominazione di città metropolitana, ma anche l'organo esecutivo monocratico assumeva la peculiare denominazione di *sindaco metropolitano*, in luogo del titolo di presidente della provincia.

La differenziazione dell'amministrazione locale nelle aree metropolitane si manifestava, in primo luogo, con riguardo al dato territoriale. Il riconoscimento del carattere metropolitano di un territorio avrebbe comportato, in base al disegno del legislatore, una razionalizzazione generalizzata della geografia amministrativa, primo passaggio nella costruzione di uno statuto di specialità per i territori a più forte urbanizzazione.

Questa esigenza avrebbe comportato il riallineamento dei territori provinciali rispetto allo sviluppo urbano del territorio. Era previsto che l'area metropolitana, una volta delimitata, dovesse coincidere con la circoscrizione provinciale. Questo significa che se l'area metropolitana, così come definita dalla regione, non coincideva con una circoscrizione provinciale preesistente, quest'ultima avrebbe dovuto essere modificata in modo da essere allineata alla prima. Tale evenienza avrebbe innescato una ridefinizione anche dei territori amministrativi delle province confinanti, come riconosciuto espressamente dal legislatore statale.

La razionalizzazione della geografia amministrativa avrebbe riguardato anche i comuni ricompresi all'interno dell'area metropolitana. A tal proposito la legge prevedeva che le regioni, entro diciotto mesi dalla delimitazione dell'area metropolitana, procedessero a una generale ridefinizione delle circoscrizioni comunali, da realizzarsi anche attraverso «l'istituzione di nuovi comuni per scorporo da aree di intensa urbanizzazione o per fusione di comuni contigui, in rapporto al loro grado di autonomia, di organizzazione e di funzionalità, così da assicurare il pieno esercizio delle funzioni comunali, la razionale utilizzazione dei servizi, la responsabile partecipazione dei cittadini nonché un equilibrato rapporto fra dimensioni territoriali e demografiche»⁷⁴⁰. In altri termini, il legislatore statale alludeva a un'omogeneizzazione delle dimensioni dei comuni che avrebbe dovuto condurre alla disarticolazione dei comuni capoluogo in enti di ridotte dimensioni⁷⁴¹.

Al di là della razionalizzazione territoriale, la differenziazione dell'assetto organizzativo era soltanto abbozzata dalla legge n. 142/1990 e riguardava, principalmente, il livello provinciale. Sebbene la legge espressamente prevedesse che la città metropolitana fosse disciplinata dalle norme relative alle province, la medesima disposizione alludeva a una successiva divaricazione delle due discipline. È indicativo di tale tendenza il fatto che il legislatore qualificasse come transitoria l'applicazione alla città metropolitana della normativa elettorale provinciale, situazione destinata a perdurare soltanto fino «all'emanazione di nuove norme»⁷⁴². Inoltre, un'ulteriore fonte di differenziazione era legata al fatto che ciascuna città metropolitana avrebbe dovuto essere istituita tramite un decreto legislativo autonomo. Questa circostanza avrebbe permesso al legislatore statale

⁷⁴⁰ L. n. 142/1990, art. 20, co. 2.

⁷⁴¹ Come sottolinea L. VANDELLI, *I Comuni e le Province*, Rimini, Maggioli, 1996, p. 91.

⁷⁴² Così, L. n. 142/1990, art. 18, co. 2.

di modulare ulteriormente l'assetto organizzativo delle diverse città metropolitane, tenendo conto delle specificità delle singole aree⁷⁴³.

In ogni caso, nell'impianto della legge n. 142/1990 la specialità delle amministrazioni locali metropolitane si manifestava principalmente sul versante della ripartizione delle funzioni amministrative tra i due livelli di governo. La provincia/città metropolitana, infatti, avrebbe beneficiato di un irrobustimento delle competenze rispetto alle province ordinarie. Nello specifico, la città metropolitana avrebbe esercitato, oltre alle funzioni provinciali ordinarie, le funzioni comunali contraddistinte da un «precipuo carattere sovracomunale»⁷⁴⁴ nonché le funzioni comunali il cui esercizio in forma coordinata nell'area metropolitana era giustificato da «ragioni di economicità ed efficienza»⁷⁴⁵. La legge proseguiva con l'indicare le materie all'interno delle quali dovevano rientrare le funzioni comunali oggetto di trasferimento alla città metropolitana: pianificazione territoriale, viabilità e trasporti, beni culturali e ambiente, rifiuti e servizio idrico, sviluppo economico, sanità e istruzione. Anche sotto questo aspetto, la legge statale si limitava a fornire una cornice normativa: spettava alle leggi regionali definire l'esatta ripartizione delle competenze tra i comuni e la città metropolitana.

Di fronte alle prime incertezze e ritardi, già nel 1993 il legislatore intervenne per facilitare l'attuazione della riforma⁷⁴⁶: la perimetrazione dell'area metropolitana da parte delle regioni divenne facoltativa, e non più obbligatoria come nel disegno originale, e inoltre venne prorogata di un anno i termini per la conclusione del procedimento istitutivo, rispetto a quanto inizialmente previsto dalla legge n. 142/1990. Tuttavia, neanche questo secondo intervento riuscì a sbloccare l'*impasse*, tanto che la dottrina ha parlato di un vero e proprio «fallimento»⁷⁴⁷ della legge n. 142/1990 con riguardo alle aree metropolitane. Sulle nove indicate dalla legge, le aree metropolitane a essere perimetrare furono soltanto tre: Genova⁷⁴⁸, Venezia⁷⁴⁹ e Bologna⁷⁵⁰. Nell'area metropolitana di Genova rientravano all'incirca il 60% dei comuni facenti parte dell'omonima provincia (40⁷⁵¹ sui 67 totali) che tuttavia ospitavano all'epoca la quasi totalità (85%) della popolazione provinciale. Nel caso di Venezia venne prevista un'area metropolitana ancora più compatta, coincidente con il comune capoluogo di provincia e con i comuni di Marcon, Mira, Spinea, Quarto d'Altino. Con riguardo a Bologna, infine, l'area metropolitana venne fatta coincidere con la preesistente circoscrizione provinciale.

La mancata perimetrazione delle aree metropolitane da parte di ben sei regioni è stata ricollegata dalla dottrina alla contrapposizione tra le concezioni alternative dell'area metropolitana. Il dibattito tra fautori di una circoscrizione amministrativa ampia, capace di catturare l'area urbana intesa in senso funzionale, e i promotori di un'area metropolitana compatta, centrata invece sull'area urbana intesa in senso morfologico, è stato un fattore decisivo nel fallimento della riforma⁷⁵². Inoltre, tra

⁷⁴³ Come riconosce espressamente lo stesso legislatore, cfr. l. n. 142/1990, art. 21, co. 2.

⁷⁴⁴ L. n. 142/1990, art. 19, co. 1.

⁷⁴⁵ *Ibidem*.

⁷⁴⁶ Mediante la legge 2 novembre 1993, n. 436.

⁷⁴⁷ Secondo il giudizio, ampiamente condiviso in dottrina, di A. MARZANATI, *La questione delle città metropolitane in Italia*, in *Nuova rassegna di legislazione, dottrina e giurisprudenza*, n. 9, 2006, pp. 1121-1138.

⁷⁴⁸ L.r. Liguria 22 luglio 1991, n. 12.

⁷⁴⁹ L.r. Veneto 12 agosto 1993, n. 36.

⁷⁵⁰ L.r. Emilia-Romagna 12 aprile 1995, n. 33.

⁷⁵¹ Ossia i comuni di Genova, Arenzano, Avegno, Bargagli, Bogliasco, Busalla, Camogli, Campoligure, Campomorone, Casella, Ceranesi, Cogoleto, Davagna, Isola del Cantone, Masone, Mele, Mignanego, Pieve Ligure, Recco, Ronco Scrivia, Rossiglione, Sant'Olcese, Savignone, Serra Riccò, Sori, Tiglieto, Uscio, Crocefieschi, Montoggio, Torriglia, Fascia, Fontanigorda, Gorreto, Montebruno, Propata, Rondanina, Rovegno, Valbrenna, Vobbia, Lumarzo.

⁷⁵² Secondo la tesi di L. VANDELLI, *Il sistema delle autonomie locali*, Bologna, il Mulino, VII ed., 2018, pp. 94-95.

le altre motivazioni della mancata applicazione della riforma la dottrina ha individuato anche il carattere fortemente innovativo della disciplina rispetto all'assetto tradizionale dell'ordinamento locale italiano, elemento che ha favorito l'emersione di una forte conflittualità tra i livelli di governo territoriale⁷⁵³.

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. Pertanto, la legge ha riscritto l'*iter* istitutivo delle aree metropolitane: spettava ora alla provincia e ai comuni interessati, ossia gli enti insediati nelle medesime nove zone già elencate dalla legge n. 142/1990, sottoporre alla regione una proposta di delimitazione 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 sovracomunale 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 intermunicipale⁷⁵⁴.

La riforma di fine anni Novanta ha rinnovato anche la disciplina dell'assetto istituzionale della città metropolitana, pur senza abbandonare le coordinate fondamentali tracciate dalla legge n. 142/1990. La città metropolitana, infatti, continuava a essere, in sostanza, una provincia ad ordinamento differenziato.

Tra gli elementi innovativi della nuova disciplina vi era un alleggerimento della disciplina di matrice legislativa a beneficio di un maggiore spazio di autodeterminazione per i poteri locali. Questo dato emerge per esempio con riguardo alla questione della geografia amministrativa. Se la perimetrazione dell'area metropolitana rimaneva il passaggio preliminare all'istituzione della città metropolitana, che aveva in tale area la propria circoscrizione amministrativa, con riguardo ai comuni il riassetto delle circoscrizioni amministrative diventava facoltativo e non più obbligatorio, come invece previsto nella disciplina del 1990. Ciò rendeva astrattamente possibile che la città metropolitana, una volta istituita, avrebbe dovuto rivaleggiare con il comune capoluogo per il ruolo di baricentro istituzionale dell'area metropolitana, una situazione che la legge n. 142/1990 intendeva evitare.

Una novità di rilievo rispetto alla legge n. 142/1990 è data dal rafforzamento del ruolo dello statuto metropolitano nella costruzione dell'architettura istituzionale. Infatti, mentre da un lato la

⁷⁵³ Ricostruisce in termini puntuali il dibattito dottrinale sul fallimento della legge n. 142/1990 con riguardo alle aree metropolitane G. MOBILIO, *Le città metropolitane. Dimensione costituzionale e attuazione statutaria*, Torino, Giappichelli, 2017, pp. 67-69.

⁷⁵⁴ Cfr. cap. 4, § 3.1.2.

disciplina di matrice legislativa si assottiglia rispetto al testo del 1990, dall'altro lato la legge rinvia allo statuto delle singole città metropolitane al fine di definirne «il territorio, l'organizzazione, l'articolazione interna e le funzioni»⁷⁵⁵. L'ampia portata dello statuto metropolitano, ben superiore rispetto a quanto riconosciuto dal TUEL agli statuti di comuni e province, era rafforzata dal fatto che lo statuto metropolitano, sebbene elaborato a livello locale, dovesse essere recepito con atto avente forza di legge, essendo contenuto nel decreto legislativo istitutivo delle singole città metropolitane.

Nonostante l'alleggerimento della disciplina legislativa, il testo del TUEL permetteva comunque di ricavare qualche indicazione in merito all'assetto istituzionale e alle funzioni delle città metropolitane. Prevedendo che «all'elezione degli organi della città metropolitana si procede nel primo turno utile ai sensi delle leggi vigenti in materia di elezioni degli enti locali»⁷⁵⁶, il legislatore presumeva che gli organi di governo della città metropolitana dovessero essere eletti a suffragio universale e diretto⁷⁵⁷. Inoltre, la legge rimarcava che l'assetto istituzionale metropolitano disegnato dallo statuto dovesse essere comunque compatibile con i principi generali dell'ordinamento locale. Di conseguenza, lo statuto della città metropolitana doveva prevedere un organo monocratico di vertice e un organo assembleare, pur potendo arricchire e declinare in maniera originale il modello organizzativo con l'introduzione di variazioni alla disciplina generale nel rispetto dello schema fondamentale⁷⁵⁸.

Con riguardo alle funzioni, invece, la legge si limitava a stabilire che la città metropolitana esercitava le funzioni della provincia, come già stabilito dalla legge n. 142/1990. Sono del tutto assenti, invece, delle indicazioni rispetto alle ulteriori funzioni amministrative che avrebbero definito il profilo differenziato della città metropolitana. Anche a questo riguardo acquistava un'importanza centrale lo statuto metropolitano, attraverso il quale i comuni dell'area possono decidere autonomamente l'ambito e il grado del consolidamento delle funzioni a favore della città metropolitana. Questa facoltà era permessa dalla natura giuridica dello statuto metropolitano che, essendo recepito in una fonte primaria, ben poteva intervenire sul conferimento di funzioni tra i livelli di amministrazione locale⁷⁵⁹. Infine, sempre con riguardo all'esercizio delle funzioni, il TUEL stabiliva che la città metropolitana doveva attuare una forma di decentramento interno, «salvaguardando l'identità delle originarie collettività locali»⁷⁶⁰.

Nonostante la nuova procedura istitutiva avesse ricalibrato il potere d'iniziativa dalle regioni agli enti locali e l'alleggerimento della cornice normativa statale, nessuna città metropolitana verrà mai istituita in applicazione di tali norme. Nonostante la delimitazione di una nuova area metropolitana, nel territorio di Firenze⁷⁶¹, 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.

⁷⁵⁵ TUEL, art. 23, co. 2.

⁷⁵⁶ TUEL, art. 23, co. 4.

⁷⁵⁷ Come riconosciuto dalla dottrina: G. PIPERATA, *Commento all'art. 23*, in M. BERTOLISSI (a cura di), *L'ordinamento degli enti locali*, Bologna, il Mulino, 2002, p. 163.

⁷⁵⁸ Tesi avanzata da L. VANDELLI, *Ordinamento delle autonomie locali. 1990-2000. Dieci anni di riforme*, Rimini, Maggioli, 2000, pp. 413-414.

⁷⁵⁹ Afferma a tal proposito L. VANDELLI, *Ordinamento delle autonomie locali. 1990-2000*, cit., p. 415: «Del resto, lo statuto è legge statale: dunque, nulla impedisce che esso preveda anche il conferimento di funzioni dello Stato stesso».

⁷⁶⁰ TUEL, art. 23, co. 5.

⁷⁶¹ Tuttavia, la regione Toscana intervenne non con legge regionale ma bensì con la deliberazione del consiglio regionale del 29 marzo 2000, n. 130, che fece coincidere «l'area metropolitana fiorentina» con l'insieme dei territori delle province di Firenze, Prato, e Pistoia.

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. 3⁷⁶², 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 metropolitana⁷⁶³.

Tuttavia, la rigidità derivante dalla costituzionalizzazione della città metropolitana viene, allo stesso tempo, attenuata dalla formulazione 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 provincia⁷⁶⁴, soluzione non priva di controindicazioni⁷⁶⁵. Questo viene meno con la riforma costituzionale del 2001, che assegna alla città metropolitana una base legale autonoma.

In linea teorica, l'emancipazione della città metropolitana dalla provincia avrebbe potuto garantire un notevole ampliamento della portata di un ipotetico riassetto istituzionale nelle aree urbane maggiori. Costituendo un'autonoma categoria di ente territoriale, la città metropolitana

⁷⁶² 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*, 2003, pp. 63-88; M. CAMMELLI, *Amministrazione (e interpreti) davanti al nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni*, n. 6, 2001, pp. 1273-1304; G. BERTI, G.C. DE MARTIN (a cura di), *Le autonomie territoriali: dalla riforma amministrativa alla riforma costituzionale*, Giuffrè, Milano, 2001; F. PIZZETTI, *Il nuovo ordinamento italiano fra riforme amministrative e riforme costituzionali*, Giappichelli, Torino, 2002.

⁷⁶³ Afferma a tal riguardo F. MERLONI, *Il destino dell'ordinamento degli enti locali (e del relativo Testo unico) nel nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni*, nn. 2-3, 2002, pp. 409-444, che per le «aree metropolitane si deve partire dalla constatazione che ciò che nel Testo unico è una semplice possibilità, rimessa ai Comuni, di costituirsi in Città metropolitana, nel nuovo Titolo V appare come una necessità, con la creazione di enti locali, differenziati da Comuni e Province, che sono considerati addirittura elementi costitutivi della Repubblica, per i quali la legge dello Stato si riserva la competenza legislativa esclusiva nelle tre sub-materie della lettera p) (legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali)».

⁷⁶⁴ Cfr. G. DEMURO, *Art. 114*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, vol. III, Torino, UTET giuridica, 2006, p. 2171.

⁷⁶⁵ Afferma 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, che la maggioranza della dottrina giuridica è incorsa in «equivoco di fondo per il quale la città metropolitana consisterebbe in una "trasformazione" della provincia» con la conseguente «confusione tra il discorso relativo alla riorganizzazione del c.d. "secondo livello di governo del territorio" e quello relativo alla *governance* delle "aree metropolitane"».

avrebbe ben potuto configurarsi quale ente autenticamente *sui generis*. Per esempio, sempre ragionando in linea teorica, l'istituzione di una città metropolitana avrebbe potuto comportare una fusione verticale dei due livelli tradizionali di governo locale, configurandosi come ente sostitutivo non soltanto rispetto alla provincia ma anche ai comuni.

Tuttavia, nulla di tutto ciò si è realizzato. La dottrina ha interpretato la costituzionalizzazione della città metropolitana in maniera riduttiva: dall'elencazione fornita dall'art. 114 Cost. si deve desumere che la città metropolitana non possa che configurarsi come un ente alternativo alla provincia e collocato in posizione intermedia tra la regione e i comuni⁷⁶⁶. In altri termini, secondo questa lettura con la riforma del Titolo V il modello della "provincia metropolitana", previsto dalla legislazione ordinaria fin dal 1990, diventa costituzionalmente necessario.

Nel decennio successivo alla riforma del Titolo V del 2001 si registrano due principali iniziative legislative intese, tra le altre cose, a istituire le città metropolitane. In nessuna occasione, tuttavia, l'obiettivo è stato raggiunto. Il primo tentativo coincide con la legge 5 giugno 2003, n. 131, con la quale il legislatore intendeva adeguare, in maniera organica, l'ordinamento locale alla nuova disciplina costituzionale⁷⁶⁷. Nello specifico, la legge delegava il Governo ad adottare una serie di decreti legislativi di adeguamento: tra le deleghe contenute nella legge alcune avevano per oggetto la città metropolitana. Alla prova dei fatti, tuttavia, il percorso immaginato dal legislatore si è rivelato fallimentare: nessun decreto legislativo è mai stato approvato sulla base delle deleghe contenute nella legge n. 131/2003.

Nel 2009 si registrò un secondo tentativo di introduzione della città metropolitana per opera della c.d. legge sul federalismo fiscale (legge 5 maggio 2009, n. 42), ossia un intervento legislativo che intendeva riconoscere una maggiore autonomia finanziaria a favore di regioni ed enti locali in attuazione dell'art. 119 della Costituzione così come riformato dalla legge costituzionale n. 3/2001. Nonostante la legge, all'art. 23, dettasse una disciplina, espressamente qualificata come transitoria, per l'istituzione (facoltativa) delle città metropolitane, anche in questo caso nessun ente venne istituito⁷⁶⁸.

2.2 – L'istituzione delle città metropolitane da parte della legge n. 56/2014

⁷⁶⁶ L'interpretazione dottrinale trova il suo argomento principale nell'analisi dell'*iter* parlamentare della legge costituzionale n. 3/2001. Infatti, come ricostruito da N. VIZIOLI, *Le città metropolitane e Roma capitale*, in T. GROPPI, M. OLIVETTI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo titolo V*, Torino, Giappichelli, 2001, pp. 171-176, nel corso dei lavori preparatori il testo originario dell'art. 114 predisposto dalla commissione affari costituzionali stabiliva che «la Repubblica è costituita dai comuni, dalle province o dalle città metropolitane, dalle regioni e dallo Stato» (corsivo aggiunto). Soltanto successivamente, in aderenza a un parere della commissione parlamentare per le questioni regionali, la congiunzione disgiuntiva venne sostituita da una virgola. Tuttavia, nell'impossibilità di approvare un emendamento mirante alla reintroduzione della "o" nell'elenco *ex* 114 senza aggravare l'*iter* della riforma costituzionale, in Senato venne approvato un ordine del giorno con cui si affermava che l'art. 114, co. 1, dovesse essere interpretato nel senso che le città metropolitane si configurano necessariamente come enti alternativi alle province. Secondo l'autore questo ordine del giorno deve essere considerato come «una sorta interpretazione autentica» della disposizione costituzionale, quindi vincolante per la successiva legislazione di attuazione dell'art. 114. Questa interpretazione è accolta da F. FABRIZZI, A. STERPA, *Città metropolitane. Aggiornamento*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Torino, UTET, 2017.

⁷⁶⁷ Per un commento alla legge n. 131 del 2003, si veda G. FALCON (a cura di), *Stato, regioni ed enti locali nella Legge 5 giugno 2003, n. 131*, Bologna, il Mulino, 2003.

⁷⁶⁸ Per un'analisi di questa fase storica, *cf.*: A. BRANCASI, P. CARETTI, *Il sistema dell'autonomia locale tra esigenze di riforma e spinte conservatrici: il caso della Città metropolitana*, in *Le Regioni*, n. 4, 2010, pp. 727-752.

Con dell'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.

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 l'ormai tradizionale modello della *provincia metropolitana*, la trasformazione della natura della provincia ordinaria ha finito per influenzare in profondità anche l'assetto istituzionale della città metropolitana. In altri termini, gli elementi che più in profondità caratterizzano le città metropolitane istituite nel 2014 affondano le proprie radici non tanto nel dibattito che ha preceduto la riforma del 1990, quanto piuttosto nella ben più recente stagione della c.d. *legislazione della crisi*.

A partire dal 2009, la crisi economica ha messo sotto tensione la finanza pubblica italiana. Per rispondere a questa situazione, il legislatore statale ha approvato, con ritmo talvolta compulsivo, un gran numero di interventi normativi, eterogenei per portata e contenuto, accomunati dall'esigenza di ridurre il costo finanziario dell'amministrazione locale. In questo contesto, a interventi di carattere prettamente finanziario si sono affiancate ulteriori misure, riguardanti l'assetto istituzionale⁷⁶⁹ e l'esercizio delle funzioni⁷⁷⁰ degli enti territoriali. Gli interventi introdotti nell'ambito della legislazione della crisi hanno avuto un impatto tanto importante da segnare uno spartiacque nella storia delle autonomie locali⁷⁷¹.

Una parte rilevante degli interventi che compongono il mosaico della legislazione della crisi ha riguardato la provincia. Avendo individuato nelle province la fonte principale delle inefficienze dell'amministrazione locale italiana, il legislatore statale ne ha riformato l'assetto istituzionale e le funzioni con lo scopo immediato di limitarne il peso nel sistema delle autonomie locali per poi, nel medio periodo, arrivare a un'abolizione di questo livello di governo, passaggio che però richiedeva una revisione della Costituzione⁷⁷².

Nel dettaglio, diversi interventi normativi hanno inteso rimodellare la fisionomia della provincia. Con l'approvazione del decreto legge 6 dicembre 2011, n. 201 e, successivamente, del decreto legge 6 luglio 2012, n. 95, il Governo ha previsto una robusta riduzione delle funzioni amministrative delle province, accompagnata dalla trasformazione della forma di governo: le elezioni a suffragio universale e diretto degli organi politici vengono sostituite da elezioni di secondo grado, nelle quali sono gli amministratori comunali (sindaci e consiglieri) i soli ad essere titolari dell'elettorato attivo

⁷⁶⁹ Tra i possibili esempi è possibile citare la legge finanziaria per il 2010 (legge 23 dicembre 2009, n. 191, art. 2, co. 186, lett. a), con la quale il legislatore statale ha abolito unilateralmente la figura dei difensori civici comunali come misura di razionalizzazione della spesa pubblica.

⁷⁷⁰ Risponde a tale tendenza il decreto legge 31 maggio 2010, n. 78, art. 14, co. 28, che ha introdotto l'obbligo di esercizio associato, tramite convenzione o unione, delle funzioni fondamentali per i comuni con popolazione inferiore ai 5 mila abitanti. Peraltro, l'entrata in vigore della norma è stata a più riprese posticipata da successivi interventi normativi.

⁷⁷¹ 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 A. STERPA (a cura di), *Il nuovo governo dell'area vasta*, Napoli, Jovene, 2014, pp. 3-12; mentre per un bilancio di più ampio respiro si vedano i contributi pubblicati in L. VANDELLI, G. GARDINI, C. TUBERTINI (a cura di), *Le autonomie territoriali: trasformazioni e innovazioni dopo la crisi*, Rimini, Maggioli, 2017.

⁷⁷² Come ricorda A. DEFFENU, *Il ridimensionamento delle province nell'epoca dell'emergenza finanziaria tra riduzione delle funzioni, soppressione dell'elezione diretta e accorpamento*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3, 2012, è nel contesto della legislazione della crisi che «si inserisce il processo di radicale ripensamento dell'ente Provincia, principale bersaglio di interventi di rango legislativo e proposte di revisione costituzionale volti a ridurre ruolo e funzioni se non addirittura a sancirne la definitiva soppressione».

e passivo. In altri termini, viene promossa una forma di consolidamento verticale tra i due livelli di governo locale: la classe politica comunale assume la responsabilità anche del governo provinciale. Inoltre, con il decreto legge 5 novembre 2012, n. 188 è stato disposto un accorpamento delle province, il cui numero complessivo sarebbe dovuto passare da 86 a 51.

Infine, un ulteriore elemento della riforma provinciale era dato dalla trasformazione, decisa dal Governo tramite il d.l. n. 95/2012, art. 18, di dieci tra le maggiori province in altrettante città metropolitane. In deroga rispetto a quanto previsto dal TUEL, la disciplina delle città metropolitane viene mutuata dalla (nuova) disciplina delle province prevista dai decreti legge del 2011-2012, introducendo quindi una rottura rispetto all'elaborazione legislativa degli anni precedenti.

La riforma appena schematizzata non ha mai trovato piena attuazione. Preso atto della difficile attuazione di un progetto di tale portata, il legislatore ha sospeso per un anno l'applicazione delle norme e ha prorogato, sempre di un anno, il termine per l'adozione degli atti di attuazione. In altri termini, l'operatività della riforma delle province – compresa la trasformazione di dieci province in altrettante città metropolitane – venne congelata fino al 31 dicembre 2013. Inoltre, il d.l. n. 188/2012 non venne mai convertito in legge dal Parlamento e, di conseguenza, decadde. Pertanto, la riduzione del numero complessivo delle province non divenne mai effettiva.

Nel corso del 2013, poi, una pronuncia della Corte costituzionale portò al definitivo abbandono della riforma provinciale, risultato favorito anche dal cambio di governo seguito alle elezioni politiche di febbraio. Con la sentenza 18 luglio 2013, n. 220 la Corte costituzionale accertò l'incostituzionalità di diverse disposizioni contenute nel d.l. n. 201/2011 e nel d.l. n. 95/2012, comportando quindi la caducazione dell'impianto della riforma, compresa l'istituzione delle dieci città metropolitane. La Corte censurò la riforma non sotto il profilo del merito quanto piuttosto sotto quello del metodo. Secondo la Corte, una riforma organica del sistema delle autonomie locali come quella oggetto del giudizio non poteva essere introdotta dal legislatore tramite decreti legge, come avvenuto invece nel caso di specie, ma richiedeva il ricorso a una fonte ordinaria. Poiché il decreto legge è una fonte normativa prevista dalla Costituzione per far fronte a casi straordinari di necessità e urgenza, «ben potrebbe essere adottata la decretazione di urgenza per incidere su singole funzioni degli enti locali, su singoli aspetti della legislazione elettorale o su specifici profili della struttura e composizione degli organi di governo, secondo valutazioni di opportunità politica del Governo sottoposte al vaglio successivo del Parlamento»⁷⁷³ mentre «la trasformazione per decreto legge dell'intera disciplina ordinamentale di un ente locale territoriale, previsto e garantito dalla Costituzione, è incompatibile, sul piano logico e giuridico, con il dettato costituzionale, trattandosi di una trasformazione radicale dell'intero sistema»⁷⁷⁴.

L'analisi del periodo 2012-2013 aiuta a mettere 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 urbana⁷⁷⁵.

⁷⁷³ C. COST., sentenza 18 luglio 2013, n. 220, § 12.1.

⁷⁷⁴ *Ibidem*. Per un'analisi della sentenza si rinvia, *ex multis*, a M. MASSA, *Come non si devono riformare le Province*, in *Le Regioni*, nn. 5-6, 2013, pp. 1168-1184.

⁷⁷⁵ 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*, n. 2, 2014, pp. 197-214, la quale riconosce che «l'istituzione delle città metropolitane, a più di un decennio dalla loro previsione costituzionale e a più di un ventennio dalla loro prima disciplina legislativa, è stata utilizzata anche quale occasione per la contestuale soppressione delle

Questo dato trova conferma nel fatto che la disciplina delle città metropolitane dettata dal d.l. n. 95/2012 è mutuata sul nuovo ordinamento delle province introdotto dal d.l. n. 201/2011. In breve, la città metropolitana del 2012 ha allentato i legami con il modello istituzionale tratteggiato dalla legislazione degli anni Novanta, costituendo piuttosto una gemmazione della *nuova provincia* razionalizzata nel contesto della legislazione della crisi. La riforma provinciale del 2012-2013 è altresì rilevante perché ha rappresentato, nonostante il suo esito fallimentare, la principale fonte di ispirazione per la legge n. 56/2014 che, dopo un percorso durato 24 anni, comporterà la definitiva istituzione delle città metropolitane in Italia.

Come già accennato, il d.l. n. 95/2012 prevedeva la trasformazione di dieci province in altrettante città metropolitane, le quali avrebbero acquisito un assetto istituzionale inedito, lontano da quanto era stato previsto prima dalla legge n. 142/1990 e poi dal TUEL. Gli elementi che connotavano le città metropolitane del 2012 in chiave innovativa erano molteplici⁷⁷⁶.

In primo luogo, viene meno l'*iter* istitutivo precedente che anteponeva la delimitazione dell'area metropolitana al successivo, ed eventuale, riassetto dell'amministrazione locale. Il d.l. n. 95/2012 introduceva una soluzione rigida: le aree metropolitane coincidono con le circoscrizioni delle dieci province trasformate in città metropolitane, la cui istituzione è peraltro prevista in via diretta dalla legge.

In secondo luogo, il decreto dispone il superamento della tradizionale disciplina in materia di organi di governo degli enti locali: non soltanto viene abolito l'organo esecutivo collegiale, la giunta, ma è previsto che il consiglio metropolitano non sia più eletto direttamente dai cittadini ma da un collegio formato da sindaci e consiglieri comunali dell'area. Si assiste, quindi, all'estensione alle città metropolitane del nuovo ordinamento provinciale tratteggiato dalla riforma del 2011-2012, inteso a favorire l'integrazione tra le classi politiche dei due livelli di governo. Tuttavia, nel caso della città metropolitana venne garantito un inedito spazio alla fonte statutaria nel definire la forma di governo dell'ente. Allo statuto metropolitano era rimessa la scelta in merito alla modalità di attribuzione della carica di sindaco metropolitano che poteva, alternativamente: essere individuato di diritto nel sindaco del comune capoluogo; eletto in via indiretta dal consiglio metropolitano; oppure eletto a suffragio in via diretta dai cittadini.

Infine, il decreto assegna alle città metropolitane un nucleo di funzioni fondamentali ulteriori rispetto a quanto attribuito nelle province nei settori della pianificazione territoriale, dello sviluppo economico, della mobilità, e dei servizi pubblici⁷⁷⁷.

Nella seconda metà del 2013, quindi dopo la pubblicazione della sentenza della Corte costituzionale n. 220/2013, il Governo guidato da Enrico Letta promosse una nuova riforma delle autonomie locali che intendeva sistematizzare le innovazioni giuridico-istituzionali sperimentate, talvolta in maniera contraddittoria e caotica, durante il periodo della legislazione della crisi. Stavolta, il Governo adottò un approccio differente: abbandonando lo strumento del decreto legge, censurato dalla Corte costituzionale, presentò un disegno di legge ordinario⁷⁷⁸ che intende mettere ordine nella caotica produzione normativa sedimentatasi nel periodo 2009-2012 con riguardo alla promozione dell'associazionismo comunale, alla riforma delle province e all'istituzione delle città

province, oltre che per una gestione quanto più possibile coordinata e innovativa delle funzioni locali nelle grandi aree metropolitane italiane».

⁷⁷⁶ Analizzano la disciplina delle città metropolitane contenuta nel d.l. n. 95/2012: F. PIZZETTI, A. RUGHETTI (a cura di), *Il nuovo sistema degli enti territoriali dopo le recenti riforme*, Rimini, Maggioli, 2012; nonché C. DEODATO, *Le città metropolitane: storia, ordinamento, prospettive*, in *federalismi.it*, n. 19, 2012.

⁷⁷⁷ D.l. n. 95/2012, art. 18,

⁷⁷⁸ D.d.l. ordinario 20 agosto 2013, n. 1542, Camera dei deputati.

metropolitane. Inoltre, il Governo presentò un ulteriore disegno di legge⁷⁷⁹ di modifica delle disposizioni del Titolo V della Costituzione dedicate alle province e alle città metropolitane. L'obiettivo perseguito era duplice: da un lato, eliminare qualsiasi riferimento alle province dal testo della Costituzione in vista di un'abolizione definitiva di tale livello di governo nonché, dall'altro lato, rivedere la disciplina costituzionale delle città metropolitane. Con riguardo a questo secondo aspetto, il d.d.l. intendeva espungere la città metropolitana dall'elenco dell'art. 114, co. 1, della Costituzione, che avrebbe quindi individuato soltanto comuni, regioni e Stato quali enti territoriali costitutivi della Repubblica. Una disposizione *ad hoc*, sempre contenuta all'art. 114, Cost., avrebbe riconosciuto uno *status sui generis* alle città metropolitane che, in quanto «ent[i] di governo delle aree metropolitane»⁷⁸⁰, sarebbero state disciplinate da un'apposita legge statale che ne avrebbe definito «il territorio, le funzioni le modalità di funzionamento e l'ordinamento»⁷⁸¹.

Dei due progetti di riforma sopra menzionati, soltanto il primo ha trovato attuazione. Seppur emendato in più passaggi nel corso dei lavori parlamentari, il d.d.l. ordinario è stato approvato definitivamente dal Parlamento nell'aprile del 2014. La già più volte citata legge 7 aprile 2014, n. 56, ha sancito la definitiva istituzione delle città metropolitane nell'ordinamento italiano e rappresenta, ancora oggi, il testo di riferimento per l'assetto del governo locale nelle maggiori aree urbane⁷⁸². Inoltre, la medesima legge interviene sulle unioni e sulle fusioni di comuni nonché sulle province, per le quali viene dettata una disciplina transitoria in vista della definitiva abolizione tramite la modifica della Costituzione.

Tuttavia, l'*iter* parallelo del disegno di legge costituzionale dedicato all'abolizione delle province e alle città metropolitane è andato incontro a una sorte diversa. Con il passaggio di consegne tra Enrico Letta e Matteo Renzi alla guida del Governo avvenuto nel febbraio 2014, il d.d.l. costituzionale è confluito in un progetto di riforma della Costituzione di ben più ampia portata, nel quale sono state riprese le disposizioni dedicate alle province ma non, invece, quelle dedicate alle città metropolitane. In ogni caso, sebbene la riforma costituzionale verrà approvata in via definitiva dal Parlamento, essa non entrerà mai in vigore perché rigettata dagli elettori con il referendum confermativo del 4 dicembre 2016.

La mancata approvazione della riforma costituzionale ha suscitato dei dubbi in merito alla legittimità costituzionale della legge n. 56/2014 che, espressamente, qualificava la disciplina dettata per province e città metropolitane come transitoria, in quanto adottata «in attesa della riforma del titolo V della parte seconda della Costituzione e delle relative norme di attuazione»⁷⁸³. Tuttavia, nonostante l'intenso dibattito in particolare sulla legittimità della disciplina delle province⁷⁸⁴, la Corte costituzionale ha accertato la non illegittimità costituzionale dell'impianto della riforma Delrio sia prima della celebrazione del referendum, con la sentenza 26 marzo 2015, n. 50, così

⁷⁷⁹ D.d.l. costituzionale 20 agosto 2013, n. 1543, Camera dei deputati.

⁷⁸⁰ D.d.l. Camera n. 1543/2013, art. 1.

⁷⁸¹ *Ibidem*.

⁷⁸² 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*, n. 8-9, 2014, pp. 786-794; C. TUBERTINI, *Le norme in materia di unioni e fusioni*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 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; A. STERPA (a cura di), *Il nuovo governo dell'area vasta. Commento alla legge 7 aprile 2014, n. 56*, Napoli, Jovene, 2014; L. VANDELLI (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.

⁷⁸³ L. 7 aprile 2014, n. 56, art. 1, co. 5 e 51.

⁷⁸⁴ Sul punto si rinvia al cap. 5, § 4.

come in seguito, con specifico riferimento alle città metropolitane, con la sentenza 20 luglio 2018, n. 168.

Tra le differenti chiavi di lettura alle quali si presta la legge n. 56/2014, ai fini della presente ricerca è necessario verificare in quale misura l'istituzione delle città metropolitane sia in grado di assicurare un effettivo adeguamento del sistema locale al fenomeno urbano. Come dimostrano le già esaminate vicende di Francia e Inghilterra, infatti, qualsiasi intervento volto ad affrontare la questione urbana si sostanzia in una qualche forma di differenziazione del governo locale con riguardo alla geografia amministrativa e all'assetto istituzionale, tanto nell'articolazione degli organi politici e degli apparati amministrativi quanto nella distribuzione della titolarità delle funzioni amministrative.

Una volta adottata questa prospettiva diventa quindi necessario evidenziare gli elementi di differenziazione presenti nell'impianto della legge n. 56/2014. Per un verso, il legislatore statale spezza definitivamente l'uniformità istituzionale dell'ordinamento locale italiano, introducendo un'innovazione epocale rispetto alla storia delle autonomie locali italiane. Attraverso la trasformazione diretta di dieci province in altrettante città metropolitane, la legge Delrio porta a compimento la rimodulazione dell'assetto costituzionale dei poteri locali con una soluzione che, a uno sguardo superficiale, potrebbe apparire radicale. A partire dall'entrata in vigore della legge, nelle maggiori aree urbane italiane sono presenti degli enti territoriali a ordinamento speciale, la cui specialità trova peraltro un riconoscimento diretto nella Costituzione. Si tratta di un punto di arrivo che non trova paragoni negli ordinamenti locali di Francia e Inghilterra, dove le istituzioni di governo delle aree urbane arrivano di rado ad acquisire lo *status* di ente territoriale.

A un'indagine più approfondita, tuttavia, emerge un risultato meno netto. È soltanto a livello formale che il fenomeno urbano è riuscito a imporre una piena riarticolazione dei poteri locali: l'art. 114 della Costituzione, che enfaticamente qualifica la città metropolitana come un elemento costitutivo della Repubblica, fatica a trovare nella legge istitutiva un pieno riscontro.

Nella legge Delrio coesistono infatti elementi di innovazione e di conservazione: 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 metropolitane⁷⁸⁵, territori nei quali la legge dispone il subentro delle città metropolitane agli omonimi enti provinciali che, di conseguenza, cessano di esistere⁷⁸⁶. 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 regioni⁷⁸⁷, da una differente prospettiva la soluzione adottata può essere letta come eccessivamente cauta.

⁷⁸⁵ L. n. 56/2014, art. 1, co. 6.

⁷⁸⁶ L. n. 56/2014, art. 1, co. 16.

⁷⁸⁷ Sottolinea questo punto A. POGGI, *Sul disallineamento tra il ddl Delrio ed il disegno costituzionale attuale*, in *federalismi.it*, n. 1, 2014: «In questa prospettiva, poco hanno da lamentare Regioni, Province e Comuni per il mancato attivo e

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 non giuridici, come la Società geografica italiana⁷⁸⁸, hanno attirato l'attenzione sul fatto che la perimetrazione delle aree metropolitane debba considerarsi un elemento di forte debolezza della legge n. 56 del 2014, ma su tale giudizio concorda unanimemente anche la dottrina giuridica. Seppur motivata dalla volontà di «evitare che il processo di attuazione della legge potesse bloccarsi in infinite e inconcludenti discussioni sulla perimetrazione territoriale dei nuovi enti, come accadde nel 1992/1993»⁷⁸⁹, la coincidenza tra confini provinciali e confini metropolitani ha indebolito fortemente la capacità innovatrice della riforma. Sulla scorta dei criteri emersi nel più ampio dibattito all'interno delle scienze sociali, la dottrina ha parlato di «paradosso delle città metropolitane»⁷⁹⁰, frutto di una scelta eccessivamente «conservativa»⁷⁹¹, con il risultato che il perimetro delle circoscrizioni delle città metropolitane sia per larghi tratti disallineato rispetto alla reale conformazione delle aree urbane italiane⁷⁹². La trasformazione delle circoscrizioni amministrative provinciali in aree metropolitane, storicamente legate a tutt'altre esigenze⁷⁹³, e in difetto di una loro successiva ridefinizione, denota l'incapacità del legislatore italiano di *vedere* il fenomeno urbano e di adattare di conseguenza l'assetto istituzionale del sistema locale⁷⁹⁴.

In ultima analisi, quindi, l'istituzione delle città metropolitane non rappresenta un reale tentativo di risoluzione dell'aspetto territoriale della questione urbana, rimasta inevasa anche a seguito

proattivo coinvolgimento nella stesura del ddl. Entrambi tali enti, infatti, hanno la responsabilità politica di aver frenato in questi anni l'istituzione dell'area vasta, a causa degli infiniti litigi sulla *leadership* politica della stessa. Il testo in questione tira dritto e punta all'attuazione dell'art. 114, così come rivisitato nel 2001, cercando di proiettare anche il nostro Paese nella visione europea della capitale reticolare».

⁷⁸⁸ 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.

⁷⁸⁹ F. PIZZETTI, *La riforma degli enti territoriali*, cit., p. 19.

⁷⁹⁰ Così B. CARAVITA, G.M. SALERNO, F. FABRIZZI, S. CALZOLAIO, F. GRANDI, "Mappe d'Italia": dove va la riorganizzazione territoriale? *Prime osservazioni sul problema dello zoning amministrativo*, in *federalismi.it*, n. 8, 2018.

⁷⁹¹ A. POGGI, *I rapporti con il territorio*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2, 2018.

⁷⁹² Affermano a tal proposito F. FABRIZZI, A. STERPA, *Città metropolitane*, cit.: «A prescindere dalla varietà delle classificazioni possibili, un dato, che emerge in maniera significativa dagli studi dei geografi, dovrebbe allarmare particolarmente il giurista ed il legislatore: dal confronto tra le Città metropolitane (esclusa Reggio Calabria) individuate dalla legge n. 56/2014 ed il database dell'OCSE si evince che, fatto salvo il caso di Roma, negli altri otto casi le differenze risultano notevoli».

⁷⁹³ Infatti, come affermano P. ANTONELLI, G. PALOMBELLI, *Le Province: la storia, il territorio*, in L. GAMBI, F. MERLONI (a cura di), *Amministrazioni pubbliche e territorio in Italia*, Bologna, il Mulino, 1995, pp. 69-82: «Mentre i Comuni rappresentano senza dubbio una delimitazione naturale (precedente alla nascita dello Stato unitario) le altre circoscrizioni sono state create dagli stati preunitari e confermate dallo Stato unitario come articolazioni territoriali dell'amministrazione centrale». Ne consegue che le circoscrizioni provinciali, tendenzialmente omogenee tra loro, e rimaste quasi completamente immobili nei loro confini rispetto all'epoca dell'Unità d'Italia, sono disallineate rispetto allo sviluppo urbano del territorio. Nella fase antecedente all'approvazione della legge n. 56 del 2014, questo ha portato alcuni commentatori, come G. PALOMBELLI, *L'evoluzione delle circoscrizioni provinciali dall'Unità d'Italia ad oggi*, in I.A. NICOTRA (a cura di), *Le province dall'Unità alla repubblica delle autonomie*, Roma, Donzelli, 2012, a rimarcare che «La nascita delle Città metropolitane dovrebbe allo stesso tempo spingere ad una più complessiva razionalizzazione delle circoscrizioni provinciali per tener conto dell'evoluzione dei territori e delle tendenze demografiche ed abitative».

⁷⁹⁴ Cfr. G. MOBILIO, *Le città metropolitane*, cit., pp. 517-518: «In conclusione, la legge "Delrio" fa propria una concezione di "Provincia metropolitana" che manifesta significativi limiti, dovuti essenzialmente alle rigidità che derivano dall'adoperare il medesimo schema, inadatto ad individuare realtà effettivamente metropolitane, per dieci contesti urbani molto diversificati tra di loro».

dell'approvazione della legge n. 56/2014. Questo anche alla luce del fatto che l'intervento riformatore, in linea con le leggi approvate nel passato, concentra la propria attenzione su un numero limitato di aree. A prescindere dall'irragionevolezza della scelta di far coincidere circoscrizioni provinciali e aree metropolitane, la scelta di limitare il riassetto istituzionale a un numero chiuso di soltanto dieci territori è altrettanto arbitraria. Con il risultato che all'incirca la metà delle 21 «principali realtà urbane» italiane individuate dall'ISTAT⁷⁹⁵ e la grande maggioranza delle 85 «*functional urban areas*» italiane, individuate secondo la metodologia congiunta UE-OCSE⁷⁹⁶, non sono state prese in considerazione dalla riforma.

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 ed il resto dei comuni dell'area, salvo il caso in cui lo statuto preveda l'elezione diretta del sindaco metropolitano.

In un contesto nel quale l'istituzione delle città metropolitane poco ha fatto per rinnovare la geografia amministrativa locale spicca, in positivo, la disciplina delle c.d. zone omogenee. La legge Delrio prevede che, previa intesa con la regione, lo statuto metropolitano può prevedere la «costituzione di zone omogenee, per specifiche funzioni e tenendo conto delle specificità territoriali, con organismi di coordinamento collegati agli organi della città metropolitana»⁷⁹⁷. Dalla lettura della disposizione, che non brilla per chiarezza, si desume che le zone omogenee rappresentano delle circoscrizioni di decentramento interno della città metropolitana, ideate dal legislatore per favorire la prossimità tra il nuovo ente e diverse componenti territoriali metropolitane. In ogni caso, in assenza di ulteriori disposizioni capaci di caratterizzare, con maggior grado di dettaglio, le zone omogenee, spetta alle singole città metropolitane definirne l'ambito territoriale, l'assetto istituzionale e le funzioni oggetto di decentramento.

Passando all'analisi dell'organizzazione amministrativa, il primo dato che merita di essere sottolineato è la presenza di legami sia con la città metropolitana tratteggiata dalla legge n. 142/1990 che con la nuova concezione della provincia emersa nella stagione della legislazione della crisi economica.

Sotto il primo aspetto, è evidente l'influenza del modello della *provincia metropolitana*. Nell'impianto della legge n. 56/2014, la responsabilità del governo locale delle aree urbane maggiori è affidato 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: l'esigenza di affrontare la frammentazione amministrativa in ambito urbano porta il legislatore a rafforzare il profilo funzionale della provincia in modo da garantire un governo unitario dell'area metropolitana.

⁷⁹⁵ ISTAT, *Forme, livelli e dinamiche dell'urbanizzazione in Italia*, 2017.

⁷⁹⁶ Cfr. L. DIJKSTRA, H. POELMAN, P. VENERI, *The EU-OECD definition of a functional urban area*, OECD Regional Development Working Papers, n. 11, 2019.

⁷⁹⁷ L. n. 56/2014, art. 1, co. 11, lett. c).

L'unica evoluzione di rilievo nel modello è dovuta alla nuova formulazione dell'art. 114 introdotta dalla legge costituzionale n. 3/2001: se la legge n. 142/1990 e il TUEL configuravano la città metropolitana come una provincia ad ordinamento differenziato, nella legge Delrio questa diventa un ente territoriale autonomo, in aderenza al nuovo elenco degli enti territoriali costitutivi della Repubblica, che appunto distingue tra province e città metropolitane. Tuttavia, questa evoluzione ha delle conseguenze limitate: nonostante l'emancipazione, la città metropolitana continua a configurarsi, in concreto, come una provincia a ordinamento differenziato, restando numerosi e rilevanti gli elementi in comune tra le due tipologie di enti.

Sono ben più forti, infatti, 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 l'elezione del consiglio metropolitano da parte dei soli amministratori comunali, i soli ai quali è attribuito il diritto di elettorato sia attivo che passivo. Il principio dell'integrazione tra livelli di governo si manifesta non soltanto al momento dell'attribuzione della carica, mediante elezione o attribuzione *ex lege*, ma deve sussistere per tutta la durata del mandato metropolitano. Pertanto, in caso di cessazione dalla carica di sindaco o consigliere comunale, viene meno – in automatico – anche la titolarità dell'ufficio metropolitano. 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»⁷⁹⁸.

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»⁷⁹⁹ rivolgendo la propria attività nei confronti dei comuni del territorio e rappresentando uno strumento di consolidamento della loro azione su una scala territoriale adeguata. Alla città metropolitana non è quindi 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 assuma un assetto istituzionale più vicino alla nozione tradizionale di ente territoriale. Grazie alla facoltà riconosciuta

⁷⁹⁸ C. cost., sentenza 26 marzo 2015, n. 50, § 3.4.3.

⁷⁹⁹ Secondo la definizione di L. VANDELLI, *Città metropolitane*, in *Enciclopedia del diritto*, IX, Milano, Giuffrè, 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».

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, necessariamente, 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 politici: 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 metropolitano⁸⁰⁰.

Nel modello metropolitano, così come in quello provinciale, un 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 generali 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 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, nonostante il meccanismo dell'elezione indiretta, rifletta la composizione demografica della comunità locale.

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

⁸⁰⁰ Afferma 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*, n. 13, 2014, che la riforma metropolitana ha comportato la creazione di una «piramide rovesciata, con il comune capoluogo di provincia base-vertice e volano delle potenzialità dei singoli comuni, legati tra loro da reti funzionali e territoriali».

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 stesso criterio è previsto per la formulazione del parere obbligatorio sulla proposta di bilancio, che la conferenza metropolitana deve esprimere nel rispetto del medesimo doppio *quorum*, mentre è rimessa allo statuto la determinazione delle maggioranze necessarie per le altre deliberazioni della conferenza metropolitana.

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 metropolitana, 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 competenze⁸⁰¹. 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, in particolare attraverso le zone omogenee o unioni di comuni, già esistenti o di cui promuovere l'istituzione.

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 «regola le modalità in base alle quali i comuni non compresi nel territorio metropolitano possono istituire accordi con la città metropolitana»⁸⁰².

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 della città metropolitana. 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 di riferimento.

⁸⁰¹ L. n. 56/2014, art. 1, co. 11, lett. b).

⁸⁰² L. n. 56/2014, art. 1, co. 11.

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 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 intervento normativo successivo la disciplina del meccanismo elettorale a suffragio universale e diretto, congelando nei fatti l'operatività del modello. Peraltro, allo stato attuale il legislatore statale non ha ancora approvato la disciplina elettorale: oggi come allora, quindi, il modello della città metropolitana a elezione diretta è più virtuale che reale.

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 c.d. zone omogenee, circoscrizioni di decentramento interno della città metropolitana per la cui istituzione, facoltativa, è necessaria l'intesa con la regione.

La discontinuità portata dalla legge Delrio emerge con ancora più evidenza quando si passa ad analizzare le funzioni amministrative della città metropolitana. Il nocciolo duro delle funzioni presenta un contenuto pianificatorio e programmatico, elemento che porta a ritagliare per l'ente un ruolo di indirizzo e coordinamento rivolto essenzialmente nei confronti dell'azione dei comuni. Soltanto in misura nettamente minore la città metropolitana assume delle responsabilità di amministrazione attiva, instaurando un rapporto diretto con la comunità locale. Si tratta di un'evoluzione di rilievo rispetto al modello iniziale tratteggiato dalla legge n. 142/1990 che, a tal proposito, prefigurava la provincia/città metropolitana come un ente territoriale classico. Il profilo funzionale dell'ente sarebbe stato l'esito dell'assorbimento di una serie di funzioni comunali, il che avrebbe portato la città metropolitana a sostituirsi ai comuni nei settori dove il legislatore reputava necessario l'esercizio unitario su scala urbana.

Nella legge n. 56/2014, invece, la città metropolitana si caratterizza, sotto il profilo funzionale, quale ente a *carattere strategico*. La prevalenza delle funzioni di pianificazione e di programmazione nell'insieme della dotazione funzionale 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, a tradurre in attività amministrativa puntuale tali orientamenti. 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 la città metropolitana ad assumere la diretta responsabilità, in luogo dei comuni, di rilevanti compiti di amministrazione attiva.

Questa ambivalenza emerge chiaramente con riguardo alle finalità istituzionali generali che la legge n. 56/2014 assegna alla città metropolitana⁸⁰³. Tra queste rientrano, in primo luogo, la «cura dello sviluppo strategico del territorio metropolitano» nonché la «cura delle relazioni istituzionali», due finalità che tradiscono una visione della città metropolitana con compiti di indirizzo e coordinamento. Tuttavia, il riconoscimento alla città metropolitana, quale ulteriore finalità istituzionale generale, della «promozione e gestione integrata dei servizi, delle infrastrutture e delle reti di comunicazione di interesse della città metropolitana» pare alludere alla possibilità che l'ente possa assumere anche una responsabilità diretta in alcuni settori, sostituendosi ai comuni nei compiti di amministrazione attiva.

L'ambivalenza di fondo nel ruolo della città metropolitana trova conferma nella disciplina delle funzioni fondamentali dell'ente. La legge n. 56/2014, infatti, non soltanto enuclea un elenco di funzioni fondamentali metropolitane al suo interno eterogeneo⁸⁰⁴, ma attribuendo alla città metropolitana anche le funzioni fondamentali della provincia produce un risultato non privo di ambiguità. Questa lettura trova ulteriori conferme nell'approccio, assai cauto, adottato dal legislatore. La legge Delrio, infatti, 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. Spetta quindi 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 appartiene la funzione di pianificazione strategica. La legge stabilisce che la città metropolitana adotti un piano strategico triennale, ossia un atto amministrativo generale di indirizzo che fissa le coordinate fondamentali dell'azione politico-amministrativa sul medio-lungo termine con riguardo sia all'ente metropolitano che ai comuni. Adottato all'esito di un procedimento aperto alla partecipazione delle

⁸⁰³ L. n. 56/2014, art. 1, co. 2.

⁸⁰⁴ L. n. 56/2014, art. 1, co. 44.

istituzioni e dei soggetti privati⁸⁰⁵, il piano strategico indirizza l'esercizio di tutte le altre funzioni della città metropolitana, in primo luogo gli atti di pianificazione settoriale. Inoltre, il piano strategico promuove il raccordo con le altre istituzioni pubbliche (comuni, amministrazioni statali e regionali, autonomie funzionali) e private (imprese, terzo settore) presenti nel territorio.

Contribuisce al carattere strategico della città metropolitana anche il riconoscimento della funzione di pianificazione territoriale generale, attraverso la quale l'ente è in grado di determinare lo sviluppo delle strutture di comunicazione, delle reti di servizi e delle infrastrutture del territorio. Il punto qualificante della disciplina, nonché elemento innovativo rispetto alla funzione di pianificazione territoriale di coordinamento in precedenza riconosciuta alle province, è dato dal fatto che il piano territoriale generale può porre vincoli e obiettivi alle amministrazioni comunali, favorendo la possibile emersione di un effetto conformativo diretto del piano rispetto allo sviluppo del territorio.

Ancora al carattere strategico della città metropolitana contribuiscono le funzioni fondamentali di coordinamento dell'azione dei comuni nei settori dello sviluppo economico e sociale e della digitalizzazione. Per questi settori, tuttavia, il profilo della città metropolitana pare meno definito, non essendo ribadita la possibilità di porre vincoli e limiti all'azione dei comuni, come invece espressamente previsto dalla disposizione dedicata alla pianificazione territoriale.

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 ad esercitare un ruolo di indirizzo e di coordinamento rivolgendosi ai comuni, sotto la cui responsabilità i servizi pubblici continuano a essere erogati. Oppure, come segnalato in dottrina, rimane possibile per la città metropolitana assumere la responsabilità diretta di alcuni servizi pubblici locali, instaurando quindi un rapporto diretto con la comunità di riferimento⁸⁰⁶.

Un ulteriore contributo all'ambivalenza in merito al profilo funzionale della città metropolitana deriva dall'indicazione, alquanto apodittica, di mobilità e viabilità quali funzioni fondamentali. In assenza di una più precisa declinazione del contenuto della funzione fondamentale da parte della legge, soprattutto il significato dell'espressione "mobilità" rimane incerto. Seppur la dottrina riporti tale nozione all'esercizio di compiti di pianificazione e programmazione⁸⁰⁷, il riconoscimento di tale funzione fondamentale potrebbe aprire all'acquisizione da parte della città metropolitana di un ruolo più incisivo nell'erogazione dei servizi di trasporto pubblico locale.

Infine, come anticipato, la città metropolitana esercita anche le funzioni fondamentali che nel resto del territorio italiano sono riconosciute alle province. Ed è proprio questo secondo elenco

⁸⁰⁵ In base alla ricostruzione di: D. DONATI, *La pianificazione strategica*, in *Working papers. Rivista online di Urban@it*, n. 2, 2016, al cui contributo si rimanda per un'analisi giuridica della pianificazione strategica metropolitana.

⁸⁰⁶ Afferma a tal proposito F. PIZZETTI, *La riforma degli enti territoriali*, cit., p. 87, che «[t]utto ruota, infatti, intorno all'espressione "strutturazione di sistemi coordinati di gestione dei servizi pubblici" che può riguardare tanto atti di pianificazione e coordinamento di sistemi di servizi gestiti anche da altri enti, quanto attività diretta di gestione coordinata di tali servizi. [...] Questo implica che per servizi a dimensione comunale o esercitati da unione di comuni il coordinamento atterrà necessariamente alle modalità di gestione, mentre per i servizi a dimensione metropolitana la struttura coordinata potrà riguardare anche direttamente la gestione dei servizi».

⁸⁰⁷ Si veda L. VANDELLI, *Comma 44*, in ID., (a cura di), *Città metropolitane, province, unioni e fusioni di comuni*, cit., p. 118.

che contribuisce in misura maggiore all'incertezza in merito alla natura del profilo funzionale della città metropolitana. Infatti, in virtù di tale norma le città metropolitane sono chiamate a esercitare delle funzioni di carattere prettamente gestionale: dalla costruzione e gestione delle strade provinciali alla gestione dell'edilizia scolastica, si tratta di compiti che poco hanno a vedere con il carattere strategico della città metropolitana.

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»⁸⁰⁸.

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»⁸⁰⁹. 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»⁸¹⁰. Questo perché mentre il comune «è l'ente locale che cura gli interessi e lo sviluppo limitatamente alla comunità della quale ha la rappresentanza. La città metropolitana, invece, non solo non è definita come ente rappresentativo della comunità che risiede sul suo territorio, ma, ex comma 2 [della l. n. 56/2014], è caratterizzata innanzitutto dalla finalità specifica di curare lo sviluppo del suo territorio e dalle altre indicate nella stessa norma. Finalità, queste, che diventano perciò il parametro di legittimità e la base giuridica di ogni attività che la città ponga in essere nell'esercizio delle sue funzioni»⁸¹¹. 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»⁸¹² 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 governo⁸¹³.

Il dibattito sul riconoscimento o meno della clausola di competenza generale è un sintomo della dell'ambivalenza di fondo che attraversa la disciplina della città metropolitana. Come si è visto, il modello istituzionale poggia su una questione che rimane irrisolta nel testo della legge: per alcuni

⁸⁰⁸ Secondo la definizione di L. VANDELLI, *Il sistema delle autonomie locali*, cit., p. 193.

⁸⁰⁹ Così L. VANDELLI, *Comma 2*, in ID., (a cura di), *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 A. STERPA (a cura di), *Il nuovo governo dell'area vasta*, cit., p. 58: «Bisogna a questo punto chiedersi se la città metropolitana, così come definita dalla legge n. 56/2014, sia un ente locale a carattere generale. Il riferimento al territorio e il richiamo di finalità istituzionali generali sembra spingerci verso una risposta positiva».

⁸¹⁰ Secondo l'opinione di F. PIZZETTI, *Le Città metropolitane per lo sviluppo strategico del territorio: tra livello locale e livello sovranazionale*, in *federalismi.it*, n. 12, 2015.

⁸¹¹ *Ibidem*.

⁸¹² 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.

⁸¹³ Chiarisce sempre D. DONATI, *Frammenti di un dialogo mai interrotto*, cit.: «dette finalità non [dovevano] quindi limitare, ma guidare l'assegnazione e l'esercizio di dette funzioni, e soprattutto non [modificavano] la loro natura di enti territoriali, capaci di una propria determinazione di indirizzo espressa, prima di tutto, nel piano strategico triennale».

versi, assegna alla città metropolitana un innovativo carattere *federativo* con riguardo all'organizzazione e un carattere *strategico* con riguardo alle funzioni mentre, per altri versi, continua a configurare la città metropolitana quale un ente territoriale in senso tradizionale.

Questa caratteristica trova una spiegazione nel contesto politico-istituzionale dell'epoca, che vedeva nella legge Delrio la prima fase di un articolato processo di riforma che sarebbe dovuto proseguire con la revisione del Titolo V della Costituzione e, verosimilmente, culminare con un nuovo intervento legislativo volto a dare rimodellare, questa volta in maniera definitiva e organica, l'ordinamento locale alla luce del mutato quadro costituzionale. Se il rigetto della riforma costituzionale da parte degli elettori con il referendum di dicembre 2016 ha fatto deragliare il percorso prefigurato inizialmente, resta valido l'assunto di partenza: le norme contenute nella legge n. 56/2014 rappresentano soltanto l'avvio del processo di adeguamento dell'ordinamento locale italiano al fenomeno urbano.

Quest'ultima constatazione non deve però portare a sottostimare l'importanza della riforma del 2014. Così come concepita, la legge Delrio ben potrebbe innescare un «processo di differenziazione graduale»⁸¹⁴ dell'amministrazione locale nelle aree urbane, a esito del quale la portata e la profondità della differenziazione dell'assetto istituzionale metropolitano potrebbe raggiungere un livello tale da riempire di significato la differenziazione formale nell'articolazione dei poteri locali solennemente enucleata dall'art. 114 della Costituzione, sciogliendo al contempo il dubbio in merito all'ambivalente natura dell'ente⁸¹⁵.

2.3 – L'attuazione della riforma Delrio sulle città metropolitane: un primo bilancio

Trascorsi sette anni dall'approvazione della legge Delrio è possibile tracciare un primo bilancio degli esiti del processo di differenziazione graduale intrapreso dalle città metropolitane. Questo processo può essere suddiviso in due fasi. Una prima fase, che dall'approvazione della legge n. 56 del 2014 arriva al referendum costituzionale del dicembre 2016, è contraddistinta da un'intensa attività di attuazione della riforma del 2014, soprattutto a livello regionale, contesto nel quale la città metropolitana inizia a strutturare il proprio ruolo all'interno del sistema delle autonomie, nonostante la presenza di criticità di ordine finanziario che hanno impedito un pieno sviluppo dei nuovi enti. A partire dal rigetto della riforma costituzionale, invece, si apre una fase nuova, nella quale l'incertezza in merito all'assetto complessivo dell'ordinamento locale, e in particolare del destino delle province, porta a un raffreddamento dell'intervento dello Stato e delle regioni con riguardo al percorso di strutturazione dei neo-istituiti enti metropolitani.

⁸¹⁴ Sul punto sia consentito il rinvio a R. MEDDA, *L'istituzione della città metropolitana: lo stato dell'arte*, in E. CARBONELL PORRAS, G. PIPERATA, *La riforma del governo locale in Italia e in Spagna*, Napoli, Editoriale scientifica, 2019, pp. 239-270.

⁸¹⁵ Lettura condivisa da P. FORTE, *Il percorso costitutivo delle città metropolitane: nascita di un ente territoriale*, in *Istituzioni del Federalismo*, n. 2, 2014, pp. 333-359: «perché è possibile riconoscere nella legge 56/2014 il carattere del fenomeno che conduce, con tecniche aggregative, alla progressiva solidificazione dal basso, al minimo, di un soggetto associato, ed al massimo di un vero e proprio ente territoriale, è auspicabile – oggi – un atteggiamento pragmatico, che sposti gli argomenti sinora dibattuti, ed in particolare i temi del perimetro, delle funzioni e della rappresentatività – e dunque della forma di governo – dal momento costitutivo a quello dell'effettivo funzionamento».

2.3.1 – I primi passi delle città metropolitane: dalla stagione statutaria alle leggi regionali di attuazione della legge Delrio (2014-2016)

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 primo 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 per concretizzare la specialità dell'ordinamento metropolitano hanno sviluppato soltanto in parte le potenzialità insite nella riforma del 2014. 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»⁸¹⁶ 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 banale⁸¹⁷, 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 dimostra 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 Delrio⁸¹⁸. Nonostante ciò, anche in questa fase sono presenti alcune soluzioni istituzionali innovative, legate alla concezione di ente federativo tratteggiata dalla legge n. 56/2014.

In qualche caso, lo sviluppo del carattere federativo delle città metropolitane ha coinciso con una valorizzazione – almeno dichiarata nelle intenzioni – delle zone omogenee. Pressoché tutte le

⁸¹⁶ Secondo l'espressione usata da A. SIMONCINI, G. MOBILIO, *L'identità delle Città metropolitane attraverso i loro Statuti: sintomi di una sindrome «bipolare»?*, in *Le Regioni*, n. 4, 2016, pp. 669-708.

⁸¹⁷ 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: «In un quadro in cui il legislatore – per la prima volta, nella storia degli enti locali italiani – ha aperto spazi per una autonomia statutaria non asfittica e interstiziale, gli organi statutari hanno mostrato la volontà di avvalersi di questa autonomia in termini tutt'altro che banali, scontati o ripetitivi. Ne emerge l'immagine di Statuti concepiti come strumenti utili a cogliere e valorizzare le opportunità consentite dal quadro normativo, nella costruzione di un nuovo modello di *governance*, funzionale, efficace e coinvolgente in relazione alle concrete realtà in cui sarà chiamato ad operare».

⁸¹⁸ Come sottolineato da A. SIMONCINI, G. MOBILIO, *L'identità delle Città metropolitane attraverso i loro Statuti*, cit.: «Sarebbe pertanto estremamente auspicabile un intervento del legislatore statale che, sulla base della prima attuazione, corregga le “ambiguità” della legge “Delrio” da cui derivano queste incoerenze, completando e correggendo la definizione dei due modelli. Usciremmo così da una indistinta sindrome “bipolare” e ci avvieremo verso una ipotesi di duplice modello metropolitano probabilmente necessario dinanzi ad un panorama così variegato come quello delle [città metropolitane] italiane sia in termini quantitativi che qualitativi».

città metropolitane, infatti, hanno configurato all'interno degli statuti le zone omogenee come un livello amministrativo intermedio tra la città metropolitana e i comuni, completando le scarse disposizioni legislative ad essi dedicate. Dalla lettura degli statuti emerge che le zone omogenee rispondono a due finalità: favorire la partecipazione degli amministratori comunali ai processi decisionali metropolitani e, allo stesso tempo, assicurare il decentramento delle funzioni amministrative metropolitane sul territorio. Sotto il primo profilo, le zone omogenee esercitano delle competenze a carattere consultivo, esprimendo pareri e proposte in merito alle principali iniziative politico-amministrative della città metropolitana. Sotto il secondo profilo, poi, le zone omogenee agiscono come punto di raccordo fondamentale tra comuni e città metropolitana. In base a tale disegno, le zone omogenee dovrebbero concentrare l'esercizio sia delle funzioni comunali oggetto di esercizio associato che delle funzioni delegate o conferite dalla città metropolitana, rappresentando l'infrastruttura istituzionale a supporto dell'aspirazione federativa della città metropolitana.

Allo stesso modo, 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»⁸¹⁹ che prevedono forme di avvalimento di uffici o delega di funzioni amministrative⁸²⁰, o, ancora, forme stabili di reciproca consultazione⁸²¹. In questo contesto, risalta lo statuto della città metropolitana di Milano che si contraddistingue per la previsione di «un numero consistente e variegato di strumenti per intelaiare una trama fitta di rapporti ed una rete stabile e duratura di relazioni anche al di là dei propri confini»⁸²², tra cui spicca la disposizione che conferisce ai comuni che abbiano attivato la procedura di adesione alla città metropolitana un seggio all'interno della conferenza metropolitana, in qualità di membro osservatore privo di diritto di voto⁸²³.

Se dal piano delle previsioni statutarie si passa all'analisi dell'esperienza concreta, risulta che attualmente soltanto Torino e Milano hanno effettivamente istituito le zone omogenee, mentre a Napoli e Reggio Calabria dovrebbero essere in corso di istituzione. Il territorio metropolitano di Torino è oggi suddiviso in dodici zone, mentre a Milano le zone omogenee sono otto. In entrambi i casi, il comune capoluogo costituisce una zona omogenea a sé. Peraltro, anche nel caso delle città metropolitane di Torino e Milano le zone omogenee non sembra siano ancora riuscite a esprimere a pieno il loro potenziale, soprattutto dal versante amministrativo: non beneficiando per ora di alcuna delega di funzioni da parte della città metropolitana né, dall'altro lato, costituendo un ambito di aggregazione per l'esercizio delle funzioni comunali⁸²⁴.

Allo stato attuale, quindi, il contributo delle zone omogenee sembra essere limitato al piano politico. Ciascuna zona omogenea esprime un proprio rappresentante, scelto di norma tra i sindaci

⁸¹⁹ Per riprendere l'espressione contenuta nello statuto della città metropolitana di Genova, art. 27, co. 1.

⁸²⁰ Come sancito, ad esempio, dallo statuto della città metropolitana di Firenze, art. 21, co. 2.

⁸²¹ Cfr. lo statuto della città metropolitana di Venezia, art. 23, co. 1, lett. a.

⁸²² M. DE DONNO, *Lo statuto della città metropolitana di Milano*, in *Istituzioni del Federalismo*, n.s., 2014, pp. 119-146.

⁸²³ Statuto della città metropolitana di Milano, art. 27, co. 3.

⁸²⁴ Nel caso di Torino fanno parte di un'unione soltanto il 58% dei comuni presenti nell'area metropolitana, raggruppati in 24 unioni di comuni. Pertanto, tra le zone omogenee e le circoscrizioni delle forme associative le corrispondenze sono limitate, tanto che in qualche caso le unioni associano dei comuni appartenenti a zone omogenee differenti. A Milano, la scarsa presa delle zone omogenee sulla cooperazione intercomunale è ancora più evidente: soltanto diciotto dei 133 comuni dell'area metropolitana fa parte di un'unione e, anche in questo caso, le cinque unioni presenti sono disallineate rispetto alle zone omogenee.

della zona, che rappresenta gli interessi del territorio di provenienza davanti alla città metropolitana. Non è casuale, a tal proposito, che le zone omogenee siano più attive a Torino che a Milano. Poiché il territorio metropolitano torinese è suddiviso in 312 comuni, molti dei quali di dimensioni ridotte, la partecipazione dei portavoce delle zone omogenee ai lavori del consiglio metropolitano garantisce un canale alternativo di partecipazione degli amministratori comunali, che comprensibilmente è nei fatti più agile e funzionale rispetto della pletorica conferenza metropolitana.

In questo contesto generale in cui la capacità federativa delle città metropolitane fatica a materializzarsi sul piano amministrativo, spicca in positivo l'esperienza della città metropolitana di Bologna. Seppur Bologna non abbia adottato una disciplina generale in materia di zone omogenee, unica tra le città metropolitane, l'ente ha comunque strutturato un sistema di raccordi verticali. La cooperazione tra la città metropolitana di Bologna e i comuni è basata 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 – permettono 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 la maggior parte dei comuni, ha fatto da muro portante del sistema di cooperazione inter-istituzionale⁸²⁵. 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 legislativa⁸²⁶. 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 a quello relativo alla disciplina delle funzioni amministrative, se ne ricava un quadro nel quale si alternano luci e ombre. Nei mesi successivi all'approvazione della legge n. 56/2014 erano emersi primi segnali incoraggianti che, nel corso degli anni successivi, sono stati traditi da un'attuazione non sempre adeguata delle innovazioni introdotte dalla riforma.

A seguito dell'approvazione della legge n. 56/2014, Stato e regioni erano chiamati a ridistribuire le funzioni provinciali non fondamentali a favore degli altri livelli di governo territoriale attraverso un articolato procedimento delineato dalla stessa legge n. 56/2014⁸²⁷. Tra i passaggi previsti rientrava, tra le altre cose, la necessità per Stato e regioni di raggiungere un'intesa in Conferenza unificata al fine di individuare «in modo puntuale [...] le funzioni [...] oggetto del riordino e le relative competenze»⁸²⁸. Ed è proprio in questo contesto che si scorge un primo abbozzo di un ordinamento a carattere autenticamente differenziato per le città metropolitane.

⁸²⁵ 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*, nn. 3-4, 2018, pp. 917-941.

⁸²⁶ Statuto della città metropolitana di Bologna, art. 32.

⁸²⁷ 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*, n. 2, 2015.

⁸²⁸ L. n. 56/2014, art. 1, co. 91.

Afferma l'intesa, infatti, che «tenuto conto delle finalità istituzionali generali proprie delle città metropolitane come definite dal comma 2 della Legge [n. 56/2014], Stato e Regioni valutano, ai sensi dell'art. 118 della Costituzione, quali altre funzioni già esercitate dalle province siano da conferire alle città metropolitane, tenendo conto del loro ruolo costituzionale e al fine di valorizzare tale livello quale elemento di innovazione istituzionale»⁸²⁹. In altre parole, il momento della prima attuazione della legge n. 56/2014 rappresentava un primo campo di prova per il processo di differenziazione graduale delle città metropolitane, primo passaggio per l'acquisizione di un fascio di competenze calibrato sulle specifiche esigenze delle aree urbane maggiori⁸³⁰.

Alla prova dei fatti, tuttavia, le premesse poste con l'intesa dell'11 settembre 2014 non sono state rispettate. Le analisi compiute⁸³¹ restituiscono un quadro in chiaroscuro: 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, a un più attento scrutinio, adeguato ad assicurare agli enti un carattere autenticamente innovativo, in linea con le finalità istituzionali fissate dalla legge n. 56/2014⁸³². 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.

A ostacolare il percorso di strutturazione delle città metropolitane da parte delle Regioni hanno pesato senz'altro le già citate norme statali che hanno imposto alle città metropolitane, così come alle province, di concorrere in misura rilevante al risanamento della finanza pubblica. Nel periodo 2014-2015, le neoistituite città metropolitane sono state private dallo Stato di una dotazione finanziaria e organica adeguata a sostenere il processo di riforma amministrativa proprio nel momento cruciale del suo avvio. Si riscontra un'incoerenza di fondo: se in un primo momento lo Stato ha puntato sulle città metropolitane quale componente innovativa dell'ordinamento locale italiano, dopo pochi mesi ha ostacolato l'attuazione della riforma sottraendo ai nuovi enti le risorse vitali al loro percorso di crescita. Soltanto a partire dal 2017, con l'approvazione di un gran numero interventi normativi a carattere puntuale⁸³³, il quadro finanziario delle città metropolitane e delle province è sensibilmente migliorato, permettendo ai nuovi enti di intraprendere il percorso di costruzione del nuovo assetto istituzionale superando le criticità del periodo 2014-2016.

⁸²⁹ Accordo ai sensi del comma 91 dell'art. 1 della Legge n. 56/2014 tra Governo e Regioni, sancito in Conferenza unificata, sentite le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative, concernente l'individuazione delle funzioni di cui al comma 89 dello stesso articolo, 11 settembre 2014, § 5, lett. b).

⁸³⁰ 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*, n. 1, 2015: «Vi è inoltre da considerare il carattere "aperto" delle funzioni metropolitane, derivante dalla possibilità che, accanto alle funzioni fondamentali, la Città metropolitana possa essere destinataria anche di altre funzioni amministrative: possibilità che discende direttamente dall'art. 118 della Costituzione (e dai principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza) e confermata anche dall'Accordo stipulato in sede di Conferenza unificata dell'11 settembre 2014».

⁸³¹ Si veda l'analisi puntuale delle leggi regionali di riordino delle funzioni provinciali, adottate in attuazione della riforma Delrio, contenute nel rapporto di ricerca ISSIRFA, *Gli Enti Locali dopo la "Legge Delrio" e le leggi regionali di attuazione*, 2018.

⁸³² Afferma G. MOBILIO, *Sul destino delle funzioni "non fondamentali" delle Province nel procedimento di riordino avviato dalla legge "Delrio"*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1, 2016: «Quanto al merito delle scelte compiute dalle Regioni, è già stato osservato come si vada verso una generale regionalizzazione delle funzioni, che conseguentemente frena quella logica potenzialmente espansiva e dinamica a vantaggio delle Città metropolitane».

⁸³³ Per una ricostruzione degli interventi finanziari successivi all'entrata in vigore della legge n. 56 del 2014 si veda la puntuale ricostruzione contenuta in SERVIZIO STUDI DELLA CAMERA DEI DEPUTATI, *Città metropolitane e province*, 30 settembre 2020.

In questo difficile contesto non sono mancate, tuttavia, le eccezioni. In alcune ipotesi, infatti, le leggi regionali hanno inteso valorizzare il ruolo della città metropolitana, disciplinando le funzioni dell'ente in chiave differenziata rispetto alla generalità delle province del territorio regionale. In questo senso, le soluzioni adottate sono state tra le più diverse.

Un primo schema ha visto alcune regioni rafforzare le competenze delle città metropolitane in maniera compatibile rispetto alle finalità istituzionali generali dell'ente e all'elenco delle funzioni fondamentali. A questa logica risponde il riconoscimento alla città metropolitana di Milano di alcune competenze, precedentemente attribuite al comune capoluogo, con riguardo al servizio idrico integrato⁸³⁴, nonché il rafforzamento delle prerogative, sempre della città metropolitana di Milano, all'interno dell'autorità regionale d'ambito in materia di trasporto pubblico locale⁸³⁵. In altre ipotesi ancora, le regioni hanno confermato in capo alle città metropolitane alcune funzioni *ex* provinciali che nel resto del territorio sono state oggetto di accentramento a favore dell'amministrazione regionale. Questo è avvenuto con la delega alla città metropolitana di Torino delle funzioni *ex* provinciali in materia di formazione professionale⁸³⁶ che nel resto del territorio sono state assorbite dalla regione Piemonte, nonché con il conferimento delle funzioni *ex* provinciali in materia di protezione civile, attività produttive, sport e politiche giovanili a favore della città metropolitana di Bari altrimenti conferite, nelle altre aree pugliesi, ai comuni⁸³⁷.

Questa prima casistica, senz'altro la più fedele allo spirito della legge n. 56/2014, è completata da altre ipotesi in cui la volontà regionale di concretizzare, sul piano delle funzioni amministrative, il carattere differenziato della città metropolitana non introduce delle innovazioni di rilievo. Ci si riferisce alle disposizioni che alludono a una specializzazione delle competenze della città metropolitana in un dato settore, senza però al contempo intervenire in concreto sulla distribuzione delle funzioni amministrative. A questa tendenza devono essere ricondotte le norme che riconoscono un ruolo specifico alla città metropolitana di Bologna⁸³⁸ e di Milano⁸³⁹ in materia di sviluppo economico, pur non disponendo il conferimento di ulteriori funzioni amministrative.

Infine, meritano di essere menzionate le norme che seppur riconoscono alle città metropolitane delle funzioni ulteriori rispetto alle province del territorio, non assicurano tuttavia un rafforzamento funzionale in linea con le specificità dei territori urbani, come nel caso delle competenze riconosciute alla città metropolitana di Torino in materia di foreste e di usi civici⁸⁴⁰. Sempre a questa logica risponde il riconoscimento a favore della città metropolitana di Reggio Calabria della totalità delle funzioni esercitate in precedenza dell'omonima provincia, in deroga rispetto allo schema generale secondo cui la regione acquisisce parte delle funzioni delle altre quattro province calabresi⁸⁴¹.

Al trascurabile 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 lasso di tempo.

⁸³⁴ L.r. Lombardia 12 ottobre 2015, n. 32, art. 6.

⁸³⁵ L.r. Lombardia n. 32/2015, art. 7.

⁸³⁶ L.r. Piemonte 29 ottobre 2015, n. 23, art. 5, co. 3.

⁸³⁷ L.r. Puglia 27 maggio 2016, n. 9, art. 5, co. 1, lett. b).

⁸³⁸ L.r. Emilia-Romagna 30 luglio 2015, n. 13, art. 45.

⁸³⁹ L.r. Lombardia n. 32/2015, art. 8.

⁸⁴⁰ L.r. Piemonte n. 23/2015, art. 5, co. 2.

⁸⁴¹ Nel dettaglio, la l.r. Calabria n. 14 del 2016 deroga, con riguardo alla sola città metropolitana di Reggio Calabria, al conferimento alla regione delle funzioni provinciali in materia di agricoltura, caccia e pesca nonché di formazione professionale disposto dalla l.r. Calabria 22 giugno 2015, n. 14, art. 2.

Successivamente alla stipulazione dell'intesa in Conferenza unificata del settembre 2014, infatti, la legge di stabilità per l'anno 2015 ha imposto una riduzione corposa della dotazione tanto finanziaria⁸⁴² quanto organica⁸⁴³ delle province e delle città metropolitane: a titolo di contributo al risanamento della finanza pubblica, le province e le città metropolitane 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 e nel successivo accordo attuativo. 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. In altri termini, la tendenza all'accentramento delle funzioni amministrative in capo alle regioni, con la contestuale riduzione del campo di intervento di province e città metropolitane, è stato determinato in maniera preponderante dalla necessità di ridurre il personale degli enti di area vasta disposto dalla legge statale⁸⁴⁴.

Nelle leggi regionali di attuazione della riforma Delrio non sono assenti delle disposizioni che contribuiscono a specificare il carattere differenziato degli enti metropolitani sul versante organizzativo-istituzionale. Poiché questo genere di previsioni è finanziariamente neutrale, non comportando oneri ulteriori per i bilanci pubblici, questa è una prova ulteriore del fatto che siano stati i tagli unilaterali alla dotazione finanziaria imposti dallo Stato a limitare lo sviluppo della specialità delle città metropolitane in questa prima fase.

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. Infatti, 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, tuttavia, gli schemi applicati differiscono tra loro in misura sensibile. Se alcune regioni – come Veneto⁸⁴⁵, Lazio⁸⁴⁶, Puglia⁸⁴⁷, e Calabria⁸⁴⁸ – non prevedono alcuna misura specificatamente destinata ad

⁸⁴² L. 23 dicembre 2014, n. 190, art. 1, co. 418.

⁸⁴³ L. 23 dicembre 2014, n. 190, art. 1, co. 421.

⁸⁴⁴ Sottolinea C. TUBERTINI, *L'attuazione regionale della legge 56/2014: verso un nuovo assetto delle funzioni amministrative*, in *Le Regioni*, n. 1, 2016, pp. 99-121 che l'applicazione delle disposizioni contenute nella legge di stabilità per il 2015 «ha determinato un'inversione del processo delineato dall'Accordo, che prevedeva la previa individuazione da parte delle Regioni delle funzioni oggetto di riordino e la conseguente ri-allocazione del personale e delle risorse. Di fatto, le Regioni sono state chiamate a selezionare le funzioni provinciali da "scorporare" (per usare il linguaggio usato dalla Corte costituzionale nella citata sentenza 50/2015) in base a criteri imposti dal legislatore statale (la consistenza numerica del personale assegnato a ciascuna funzione; la possibilità, per le Province, di far fronte alla relativa spesa; la considerazione della capacità assunzionale degli enti riceventi; ecc.), ed a riorganizzare il relativo organico rispettando la quota *ex lege* di personale c.d. sovranumerario, individuato in modo uniforme per tutte le Province, prima ed a prescindere dalla quantità e rilevanza delle funzioni stesse». Questo giudizio è ampiamente condiviso in dottrina, come dimostra il contributo C. PINELLI, *Gli enti di area vasta nella riforma del governo locale di livello intermedio*, in *Istituzioni del Federalismo*, n. 3, 2015, pp. 569-590: «la legge di stabilità per il 2015 (l. n. 190 del 2014) ha infatti compresso fortemente l'autonomia finanziaria degli enti che si trattava di riordinare, con tanto di tagli delle relative piante organiche. Di fatto, si è così invertita la sequenza fra riassetto delle funzioni non fondamentali delle Province e attribuzione delle risorse finanziarie e del personale, quale era prevista dalla legge n. 56 del 2014».

⁸⁴⁵ L.r. Veneto 29 ottobre 2015, n. 19.

⁸⁴⁶ L.r. Lazio 31 dicembre 2015, n. 17, art. 7.

⁸⁴⁷ L.r. Puglia 30 ottobre 2015, n. 31.

⁸⁴⁸ 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».

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 colloca la Campania, che dedica alla città metropolitana di Napoli una norma a carattere meramente programmatico e di conseguenza priva di qualsivoglia effetto concreto⁸⁴⁹. All'estremo opposto si collocano invece la Lombardia⁸⁵⁰ e la Toscana⁸⁵¹ 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 (Piemonte⁸⁵², Liguria⁸⁵³, Emilia-Romagna⁸⁵⁴) che, pur in assenza di specifici apparati 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 programmatico.

2.3.2 – Le città metropolitane a sette anni dalla loro fondazione: bilanci e prospettive

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 province⁸⁵⁵.

Anche la posizione futura delle città metropolitane nell'ordinamento locale non è priva di ambiguità, come dimostra il progetto di riforma locale sostenuto, nel 2018, dal primo governo guidato da Giuseppe Conte. Un decreto legge aveva disposto l'istituzione, presso la Conferenza Stato-città, di un «tavolo tecnico-politico per la redazione di linee guida finalizzate all'avvio di un percorso di revisione organica della disciplina in materia di ordinamento delle province e delle città metropolitane»⁸⁵⁶. Tuttavia, il venir meno, nell'estate successiva, della maggioranza parlamentare ha impedito a tale progetto di arrivare a destinazione.

Nel settembre 2019, la nomina del nuovo governo, guidato sempre da Giuseppe Conte seppur sostenuto da una differente maggioranza parlamentare, ha comportato l'avvio di un nuovo percorso di riforma del governo locale. Con la nota di aggiornamento al documento di economia e finanza (DEF) del 2020, il governo ha espresso la volontà di presentare, quale allegato alla legge

⁸⁴⁹ In base alla l.r. Campania 9 novembre 2015, n. 14, art. 4: «La Regione, in coerenza con quanto previsto dalla legge 56/2014, favorisce la più ampia valorizzazione e il rafforzamento del ruolo della Città metropolitana in sede di riforma delle legislazioni di settore e di programmazione dello sviluppo economico e dei territori».

⁸⁵⁰ L.r. Lombardia 12 ottobre 2015, n. 32, art. 1.

⁸⁵¹ L.r. Toscana 3 marzo 2015, n. 22, art. 5.

⁸⁵² L.r. Piemonte 29 ottobre 2015, n. 23, art. 4.

⁸⁵³ L.r. Liguria 10 aprile 2015, n. 15, art. 3.

⁸⁵⁴ L.r. Emilia-Romagna 30 luglio 2015, n. 13, art. 5.

⁸⁵⁵ Sono indicativi di tale tendenza i numerosi contributi raccolti in G.C. DE MARTIN, F. MERLONI (a cura di), *Per autonomie responsabili. Proposte per l'Italia e per l'Europa*, Roma, LUISS University Press, 2017. Si vedano, più recentemente, E. CARLONI, 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.

⁸⁵⁶ D.l. 25 luglio 2018, n. 91, art. 1, co. 2-ter.

di bilancio, un disegno di legge di revisione del TUEL. A tal fine, è stata nominata una commissione di studio che, al termine del 2020, ha presentato alla ministra dell'interno una proposta di riforma che, al momento, non è stata pubblicata. Un ulteriore cambio maggioranza parlamentare, con l'avvicendamento alla guida del governo tra Giuseppe Conte e Mario Draghi, potrebbe comportare l'ennesimo riavvio del processo di riforma. In ogni caso, queste vicende dimostrano la permanenza di ampi margini di incertezza riguardo alla stabilità della disciplina ordinamentale delle città metropolitane introdotta soltanto qualche anno prima.

In attesa dell'approvazione di una revisione della legge n. 56/2014, 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 sette 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 italiano⁸⁵⁷.

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, nonostante le numerose proposte di legge in materia depositate negli anni in Parlamento⁸⁵⁸ e nonostante le tre città metropolitane più popolose (Milano, Roma Capitale e Napoli) abbiano optato, attraverso i propri statuti, proprio per l'elezione diretta del sindaco e del consiglio. A sette 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. Questa situazione fa sì che l'ambivalenza di fondo che contraddistingue l'impianto della Delrio, nel quale la città metropolitana può valorizzare il proprio carattere federativo o acquisire i tratti di un ente territoriale tradizionale, è oggi sciolta in modo improprio dal legislatore statale, che ha nei fatti congelato l'agibilità del modello a elezione diretta. Questo fatto assume rilevanza ancor maggiore alla luce della mancata conferma della riforma costituzionale del 2016 che ha comportato la sopravvivenza delle province. A oggi, infatti, il congelamento dell'elezione diretta degli organi, prodotto dall'inerzia del legislatore statale, comporta che le città metropolitane faticino a differenziarsi dalle province, soprattutto sotto l'aspetto organizzativo.

⁸⁵⁷ Come sottolinea da ultimo, A. SPADARO, *Per un generale "riordino territoriale" dell'Italia: Regioni, micro-Regioni, Città metropolitane, Comuni*, in *Diritti regionali*, n. 1, 2021, pp. 128-142, l'incoerenza delle circoscrizioni metropolitane è soltanto un elemento di un più generale disallineamento della geografia amministrativa locale che si manifesta soprattutto a livello regionale.

⁸⁵⁸ Successivamente all'entrata in vigore della legge n. 56/2014 sono state depositate 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 XVII 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.

Sempre con riguardo alle funzioni, passando all'analisi della legislazione statale più recente 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 rappresentare 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 civile⁸⁵⁹.

La tendenza alla scarsa valorizzazione da parte dello Stato della specificità della città metropolitana sul profilo funzionale è riscontrabile, più in generale, anche nella legislazione amministrativa di quei settori maggiormente legati alle finalità istituzionali e all'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 bicicletta⁸⁶⁰. In questo caso, il legislatore introduce una ripartizione differenziata delle funzioni amministrative tra le aree metropolitane ed il resto del territorio: mentre in generale sono i comuni a dover approvare il c.d. *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 un 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 segnali di segno opposto.

Introdotta su sollecitazione delle istituzioni dell'Unione europea⁸⁶¹, il Piano Urbano della Mobilità Sostenibile (PUMS) rappresenta un innovativo strumento di pianificazione strategica settoriale⁸⁶², «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, 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»⁸⁶³.

Sebbene i documenti europei raccomandino che l'atto pianificatorio abbracci una scala territoriale urbana adeguata, ossia la *functional urban area*⁸⁶⁴, la scelta operata dal Governo italiano

⁸⁵⁹ D.lgs. 2 gennaio 2018, n. 1, artt. 3 e 6.

⁸⁶⁰ Cfr. l. 11 gennaio 2018, n. 2, in particolare art. 6.

⁸⁶¹ Cfr. COMMISSIONE EUROPEA, *Guidelines for developing and implementing a sustainable urban mobility plan*, 2ª ed., 2019.

⁸⁶² 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.

⁸⁶³ 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*, n. 3, 2020, pp. 563-590.

⁸⁶⁴ Come previsto in COMMISSIONE EUROPEA, *Guidelines for developing*, cit., p. 51: «A SUMP should cover the functional urban area (i.e. travel-to-work area), which in most cases goes beyond the administrative boundaries of a municipality. If no regional or national regulations for the geographic scope of a SUMP exist, the most suitable spatial coverage needs to be agreed by the stakeholders concerned and approved by the political body. On the one hand, this depends on the area for which the respective local or regional authorities

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 capoluogo⁸⁶⁵, 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.

Passando all'analisi della legislazione regionale si riscontra 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, alle quali sono quindi conferite delle funzioni identiche. Inoltre, 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 ed 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 locale⁸⁶⁶. 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 ed indirizzo⁸⁶⁷.

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

are responsible. But on the other hand, it must follow the actual mobility patterns as much as possible. A plan that covers the entire urban agglomeration will be much more effective than one that only covers parts of it».

⁸⁶⁵ Sulla base dei dati contenuti in *osservatoriopums.it*, nelle aree metropolitane di Bari, Cagliari, 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.

⁸⁶⁶ Pur non essendo stata approvata, in nessuna regione, una disciplina organica della funzione di pianificazione strategica metropolitana, in qualche ipotesi il piano strategico ha ottenuto un primo riconoscimento nella legislazione regionale. Si segnalano, a tal proposito, la l.r. Emilia-Romagna 21 dicembre 2017, n. 24, art. 41, co. 1, con la quale è stato previsto che il piano territoriale metropolitano debba essere «in coerenza con gli indirizzi del piano strategico metropolitano»; nonché la l.r. Piemonte 5 aprile 2019, n. 14, art. 10, la quale ha previsto che le unioni di comuni montane localizzate nel territorio torinese debbano acquisire il parere non vincolante città metropolitana di Torino in merito alle proposte progettuali predisposte in attuazione del programma annuale di attuazione per la montagna, al fine di assicurare la coerenza con il piano strategico.

⁸⁶⁷ Il dibattito in merito alla natura del piano strategico metropolitano è ricostruito da N. VETTORI, *La funzione di pianificazione strategica: caratteri e finalità*, in W. GASPARRI (a cura di), *Alla ricerca dei modelli di governo dell'area vasta*, Torino, Giappichelli, 2020, pp. 147-162.

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»⁸⁶⁸.

Le eccezioni alla tendenza della mancata valorizzazione delle funzioni metropolitane da parte delle regioni sono limitate, tanto che è possibile effettuare una rapida carrellata sulle ipotesi di differenziazione funzionale attualmente presenti.

Alcune ipotesi vedono la città metropolitana assumere delle funzioni che, nel resto del territorio regionale, sono riconosciute ad altre tipologie di enti pubblici. Risponde a questo disegno il riconoscimento alla città metropolitana di Reggio Calabria delle funzioni di ATO per il servizio rifiuti⁸⁶⁹ o, ancora, l'attribuzione alla città metropolitana di Bologna delle funzioni della *destinazione turistica* che, nel resto del territorio regionale, sono riconosciute a enti pubblici istituiti *ad hoc*, definiti appunto destinazioni turistiche⁸⁷⁰.

In base a una seconda tendenza, invece, la città metropolitana assume alcune funzioni che, nella disciplina ordinaria, sono attribuite ad altri livelli di governo territoriale. Risponde a questo schema il riconoscimento alla città metropolitana di Reggio Calabria di alcune funzioni in materia di ricezione turistica che, nel resto del territorio, restano di competenza dell'amministrazione regionale⁸⁷¹. In altre ipotesi ancora, la città metropolitana beneficia di un inspessimento delle proprie competenze teso a garantire il consolidamento delle funzioni comunali in capo all'ente metropolitano. Rispondono a questa logica le competenze della città metropolitana di Roma Capitale in materia di servizi culturali⁸⁷² e della città metropolitana di Reggio Calabria in materia di mobilità⁸⁷³.

Le ipotesi sopra menzionate non devono trarre in inganno: le eccezioni all'uniformità dell'assetto funzionale di città metropolitane e province sono, alla prova dei fatti, di portata piuttosto limitata. Le norme a carattere differenziato non assegnano alle città metropolitane quel ruolo strategico che tali enti avrebbero dovuto assumere nel disegno della riforma Delrio. Come preannunciato, l'unica eccezione di rilievo 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 (PTGM).

Dall'analisi delle leggi regionali⁸⁷⁴ emerge infatti una specificità della pianificazione metropolitana che «non sembra corrispondere in tutto e per tutto al “vecchio” piano territoriale di

⁸⁶⁸ Piano strategico metropolitano di Bologna 2.0, luglio 2018, p. 14.

⁸⁶⁹ Attraverso le ll.rr. Calabria 7 maggio 2019, n. 11, e 16 dicembre 2019, n. 55.

⁸⁷⁰ Cfr. l.r. Emilia-Romagna 25 marzo 2016, n. 4, art. 12.

⁸⁷¹ Cfr. l.r. Calabria 7 agosto 2018, n. 34, artt. 10 e 13.

⁸⁷² L.r. Lazio 15 novembre 2019, n. 24, art. 5.

⁸⁷³ Si veda l.r. Calabria 31 dicembre 2015, n. 35, art. 14.

⁸⁷⁴ 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).

coordinamento provinciale, registrandosi uno sforzo teso a ripensarne fortemente i contorni nel quadro del nuovo ruolo assegnato alle Città metropolitane stesse»⁸⁷⁵ 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»⁸⁷⁶.

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'effettività capacità differenziatrice di questo nuovo strumento pianificatorio.

In conclusione, dall'indagine svolta emerge che ancora oggi le specificità della città metropolitana rispetto agli altri enti territoriali faticano a materializzarsi. Le ipotesi in cui l'assetto istituzionale è stato effettivamente differenziato rispetto allo schema generale sono ancora limitate sia nel numero e che nella portata.

Come si è visto, tuttavia, non mancano dei segnali incoraggianti provenienti soprattutto dal settore del governo del territorio. Lontano dall'essere frutto del caso, questo risultato è direttamente influenzato dalla legge n. 56/2014 e, in particolare, dalle norme dedicate alle funzioni fondamentali delle città metropolitane. A tal riguardo, nell'impianto della legge Delrio sono presenti due criticità principali: il ricorso al solo istituto delle funzioni fondamentali quale strumento per promuovere la specialità metropolitana e, inoltre, la tecnica normativa utilizzata per perimetrare le funzioni fondamentali, affetta da eccessiva genericità.

Con riguardo al primo aspetto, i casi di Francia e Inghilterra dimostrano come l'adeguamento dell'assetto istituzionale deve essere accompagnato, per essere effettivo, da un contestuale adeguamento delle discipline amministrative di settore capace di tradurre, su un piano concreto, la specialità degli enti preposti al governo delle aree urbane. Questo passaggio è del tutto assente nella legge Delrio che si limita a dettare un elenco rafforzato di funzioni fondamentali per la città metropolitana, rinviando per il futuro l'esatta definizione del ruolo specifico dell'ente nei diversi settori di intervento. Ben avrebbe potuto il legislatore statale, negli ambiti che rientrano nella propria competenza legislativa, novellare le legislazioni di settore per definire in concreto il campo di intervento della città metropolitana, rafforzando le competenze del nuovo ente rispetto a comuni e regioni.

Il ricorso esclusivo alle funzioni fondamentali sconta alcuni limiti di fondo. In primo luogo, continuano a permanere dei margini di incertezza in merito alla stessa nozione di “funzione fondamentale”, segnalata da una giurisprudenza costituzionale che sul punto è «parsa refrattaria a sistematizzazioni, quali quelle tentate dalla dottrina (ad esempio sulla distinzione tra funzioni proprie e fondamentali), e perfino oscillante»⁸⁷⁷. Inoltre, gli elenchi delle funzioni fondamentali presentano un'attitudine primariamente difensiva, costituendo più un argine all'avocazione da parte della regione di un nucleo di funzioni storicamente riconosciute a un dato livello di governo locale,

⁸⁷⁵ Così T. BONETTI, *Autonomie territoriali e governo del territorio*, in E. CARLONI, F. CORTESE, *Diritto delle autonomie locali*, cit., p. 443.

⁸⁷⁶ *Ibidem*.

⁸⁷⁷ Così F. PIZZOLATO, *Le funzioni fondamentali dei Comuni*, in *Diritto pubblico*, n. 2, 2015, pp. 547-580. Continua l'autore: «E, ad oggi, non sembra essere adeguatamente emersa, per i Comuni, la delineazione di una misura essenziale, costituzionalmente fondabile, di funzioni fondamentali, che possa valere come argine di fronte a indirizzi e ripensamenti contingenti del legislatore».

come dimostra la recente sentenza della Corte costituzionale del 28 maggio 2019, n. 129⁸⁷⁸, piuttosto che assumere la capacità di modellare, in termini innovativi, lo sviluppo della legislazione regionale.

Passando, a questo punto, alla seconda criticità presente nella legge n. 56/2014, questa è data dalla debolezza del *drafting* normativo. Infatti, l'elenco delle funzioni fondamentali è formulato in termini eccessivamente vaghi, elemento che indebolisce l'efficacia conformativa dell'elenco nei confronti dei legislatori regionali. A tal proposito, è stato rimarcato in dottrina che «[d]a un lato, infatti, le “etichette” con le quali il legislatore statale ha frettolosamente individuato le funzioni fondamentali dell'ente locale sono di per sé un fattore di discrezionalità per qualunque interprete nella misura in cui non descrivono specifiche funzioni ma “ambiti materiali” che includono una pluralità di atti e funzioni (amministrative e regolamentari); tant'è vero che lo stesso legislatore, per un ambito notoriamente complesso come quello ambientale, ha associato all'etichetta la (superflua) specificazione “per gli aspetti di competenza”»⁸⁷⁹.

Questo elemento spiega lo scarso tasso di differenziazione concreta delle funzioni delle città metropolitane. Seppur il ricorso da parte dello Stato all'istituto delle funzioni fondamentali è necessitato in un ordinamento a carattere regionale, come quello italiano, dove la ripartizione delle competenze legislative impedisce al legislatore statale di rimodellare in via diretta la totalità delle funzioni degli enti territoriali, come avvenuto in Francia e in Inghilterra, una più precisa definizione delle funzioni fondamentali avrebbe agevolato il percorso di differenziazione graduale della città metropolitana. Questa lettura trova immediato riscontro nell'analisi fin qui svolta. È quantomeno plausibile legare lo sviluppo dei poteri pianificatori della città metropolitana che comincia a emergere dalla legislazione regionale al fatto che l'elenco delle funzioni fondamentali contenuto nella legge Delrio presenti un tasso di analiticità maggiore proprio con riguardo al governo del territorio. In tale settore, infatti, il legislatore statale non si è limitato a evocare un ambito materiale dai confini difficilmente determinabili, ma ha individuato una precisa funzione, ossia la pianificazione territoriale generale, descrivendone il contenuto e la portata giuridica, avendo stabilito infatti che il piano possa fissare «vincoli e obiettivi all'attività e all'esercizio delle funzioni dei comuni compresi nel territorio metropolitano»⁸⁸⁰.

2.4 – La città metropolitana nelle regioni a statuto speciale

Il riconoscimento della potestà legislativa primaria a favore delle cinque regioni a statuto speciale ha garantito uno spazio per l'emersione di soluzioni alla questione urbana alternative rispetto alle riforme promosse dal legislatore statale, come si vedrà con le forme di associazionismo locale urbano sperimentate da alcune regioni speciali. Allo stesso tempo, l'autonomia rafforzata in materia

⁸⁷⁸ Nel caso di specie, la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale delle norme contenute nella legislazione della regione Toscana che sottraevano alle province alcune funzioni in materia ambientale in violazione, nella ricostruzione della Corte, della competenza legislativa esclusiva statale in materia di funzioni fondamentali degli enti territoriali. Per un commento della pronuncia si rinvia a C. TUBERTINI, *I limiti al riordino delle funzioni amministrative provinciali: la «stretta via» tra funzioni fondamentali ed altre competenze riservate allo Stato*, in *Le Regioni*, n. 3, 2019, pp. 924-933.

⁸⁷⁹ Così F. FABRIZZI, A. STERPA, *Città metropolitane*, cit. Proseguono gli autori: «Dall'altra, a questa indeterminatezza oggettiva se ne aggiunge un'altra ancora più incisiva ossia la discrezionalità del legislatore statale e di quello regionale (a seconda della materia ex art. 117 della Costituzione) nella disciplina della singola funzioni fondamentale (o addirittura nella sua estrapolazione dall'etichetta così vaga e generica)».

⁸⁸⁰ L. n. 56/2014, art. 1, co. 44, lett. b).

di governo locale ha assicurato alle regioni speciali ampi margini di manovra quando sono state chiamate a dare attuazione, con proprie leggi, ai principi sanciti dalle leggi statali di riforma. In questo senso, il caso della città metropolitana è emblematico. Sebbene la legge n. 56/2014 si applichi in via diretta soltanto nel territorio delle 15 regioni a statuto ordinario, sulla base dei principi contenuti nella legge statale sono state istituite cinque ulteriori città metropolitane: due da parte della regione Sardegna (città metropolitane di Cagliari e di Sassari) e tre da parte della regione Sicilia (città metropolitane di Catania, di Messina, e di Palermo). In entrambi i casi, la soluzione istituzionale in concreto adottata presenta dei caratteri specifici che meritano di essere analizzati, perché differenziati rispetto alla disciplina statale.

Nelle regioni a statuto speciale, il percorso che ha portato all'istituzione delle città metropolitane si è articolato in due fasi distinte, non sempre perfettamente coincidenti con le vicende statali.

La prima fase, che spazia dagli anni Ottanta fino all'approvazione della legge n. 56/2014, è contraddistinta dall'elaborazione di soluzioni giuridico-istituzionali originali per il governo delle aree metropolitane da parte di alcune regioni speciali (Sicilia, Friuli Venezia Giulia e in seguito Sardegna), seppur queste non vennero mai in attuate in concreto. L'approvazione della legge n. 56/2014 segna invece l'avvio di una seconda fase, contrassegnata dal fatto che le norme in materia di città metropolitane diventano vincolanti, quantomeno a livello di principio, nei confronti delle regioni a statuto speciale Friuli Venezia Giulia, Sardegna e Sicilia. Se il mutato contesto giuridico favorisce l'attuazione della riforma metropolitana anche nelle regioni speciali, allo stesso tempo comporta il venir meno dell'innovatività giuridico-istituzionale che aveva caratterizzato la prima fase. Anche in virtù della sentenza n. 168/2018 della Corte costituzionale che riconosce espressamente lo *status* di «principi di grande riforma economica e sociale» all'impianto della legge Delrio, le già citate cinque città metropolitane istituite in Sardegna e in Sicilia condividono numerosi tratti con il modello statale, seppur non manchino alcune differenziazioni di non trascurabile rilevanza.

La prima tra le fasi sopra tratteggiate prende avvio in Sicilia, quando la legge regionale 6 marzo 1986 n. 9 introdusse per le aree urbane maggiori della regione un ordinamento differenziato che, sotto diversi aspetti, si poneva in alternativa rispetto al dibattito politico e scientifico dell'epoca.

Le particolarità rispetto al modello statale erano essenzialmente due. In primo luogo, la nozione di area metropolitana si fondava espressamente, in controtendenza rispetto alla disciplina statale, su una nozione morfologica di area urbana. Infatti, potevano acquisire lo *status* di area metropolitana quei territori, di dimensione subprovinciale, caratterizzati dalla presenza di un comune di almeno 200 mila abitanti e da «più centri urbani aventi fra loro una sostanziale continuità di insediamenti»⁸⁸¹, i quali dovevano presentare allo stesso tempo «un elevato grado di integrazione in ordine ai servizi essenziali, al sistema dei trasporti e allo sviluppo economico e sociale»⁸⁸² e una popolazione complessiva superiore ai 250 mila abitanti.

In secondo luogo, la legge introduceva un modello istituzionale peculiare: la delimitazione dell'area metropolitana da parte del presidente della regione non avrebbe comportato una riarticolazione dei poteri locali a livello né provinciale né comunale, ma avrebbe inciso esclusivamente sulla distribuzione delle funzioni amministrative tra comuni e provincia. Soltanto all'interno dell'area metropolitana, infatti, la provincia avrebbe assorbito le funzioni comunali in materia di trasporti, servizio idrico e servizio rifiuti, e avrebbe assunto la competenza ad approvare

⁸⁸¹ L.r. Sicilia 6 marzo 1986 n. 9, art. 19, co. 1, lett. c).

⁸⁸² L.r. Sicilia n. 9/1986, art. 19, co. 1, lett. d).

un piano urbanistico intercomunale, vincolante rispetto ai piani comunali. In altri termini, la provincia avrebbe acquisito un insieme più robusto di funzioni all'interno della sola area metropolitana, con contestuale alleggerimento delle funzioni comunali nei medesimi settori, mentre nel resto del territorio provinciale avrebbe continuato ad applicarsi lo schema generale. Si trattava di una soluzione originale che, a differenza delle soluzioni avanzate nel dibattito nazionale, non implicava una riorganizzazione dei poteri locali, elemento che peraltro ha permesso alla disciplina di evitare una declaratoria di incostituzionalità, in quanto all'epoca né lo statuto regionale né la Costituzione assicuravano una base legale all'istituzione di un ente di governo *sui generis* per le aree urbane maggiori⁸⁸³. In base a tale disciplina vennero individuate, nel 1995, tre aree metropolitane coincidenti con gli agglomerati urbani interni alle province di Catania, di Messina e di Palermo. Tuttavia, il trasferimento di funzioni comunali a favore delle amministrazioni provinciali non venne mai attuato⁸⁸⁴.

Sempre alla fase più antica, antecedente all'approvazione della legge n. 142/1990, bisogna ricondurre la legge regionale Friuli Venezia Giulia 9 marzo 1988, n. 10 che dettava delle disposizioni in merito all'area metropolitana di Trieste. Se la soluzione del Friuli Venezia Giulia si poneva in alternativa rispetto al modello statale, in questo caso la particolarità era direttamente legata alle caratteristiche peculiari del territorio triestino. Trieste era la meno estesa tra le province italiane, con un territorio di appena 212 km², quella con meno comuni al proprio interno (soltanto sei) e, allo stesso tempo, la quarta per densità abitativa, tutti fattori che testimoniano come l'ente provinciale fosse espressione del nocciolo duro dell'area urbana del capoluogo. Questo portò il legislatore regionale ad adottare una disposizione di principio⁸⁸⁵, rivolta alle future leggi amministrative di settore, intesa a favorire una cooperazione rafforzata tra comuni e provincia, incluse forme differenziate di distribuzione delle funzioni tra i due livelli di governo. Anche in questo, come già nell'esperienza siciliana, l'adeguamento dell'ordinamento locale al fenomeno urbano si sostanziava in una distribuzione differenziata delle funzioni comunali che prescindeva da un riassetto organizzativo dei poteri locali.

L'approvazione della legge n. 142/1990 non ebbe un impatto diretto sugli ordinamenti locali delle regioni a statuto speciale. Come già visto, le nove aree metropolitane elencate dalla legge erano concentrate nelle regioni ordinarie. Tuttavia, una disposizione della legge statale menzionava espressamente la facoltà per la regione Sardegna di delimitare l'area metropolitana di Cagliari applicando la procedura dettata dalla fonte statale⁸⁸⁶. A questa disposizione verrà data una prima, e parziale, applicazione nel 1997. Nell'avviare il riassetto generale dell'amministrazione provinciale, che avrebbe poi portato il numero delle province sarde da quattro a otto, la legge regionale introdusse la possibilità di delimitare l'area metropolitana di Cagliari. A tale delimitazione avrebbe

⁸⁸³ Nel commentare la sentenza della Corte costituzionale 30 luglio 1997, n. 286, con la quale la Corte rigettò la questione di costituzionalità riguardo la disciplina siciliana sulle aree metropolitane, sottolinea M. IMMORDINO, *Aree metropolitane e autonomia comunale: un difficile equilibrio*, in *Le Regioni*, n. 1, 1998, pp. 163-176: «Nel modello siciliano l'area metropolitana, lungi dal costituire un ente pubblico territoriale di livello subprovinciale, realizza, sulla base di un dato geografico-urbanistico, un assetto organizzativo diverso in relazione ad alcune funzioni e servizi che, per il loro interesse sovracomunale, dai comuni cui spettano, vengono trasferiti alle Province regionali nel cui ambito sono ricomprese le aree metropolitane».

⁸⁸⁴ Ricorda, a tal proposito, R. URSI, *L'abolizione delle Province in Sicilia: resoconto semiserio di una rivoluzione in progress*, in *Istituzioni del Federalismo*, n. 2, 2014, pp. 319-332: «la figura innovativa dell'Area metropolitana prevista dalla l.r. n. 9/1986 [...] è rimasta oggetto di esclusivo interesse degli studiosi ovvero è diventata il futuribile sviluppo di un'efficiente allocazione delle funzioni locali di area vasta senza conoscere, però, alcuna concreta attuazione».

⁸⁸⁵ L.r. Friuli Venezia Giulia 9 marzo 1988, n. 10, art. 9.

⁸⁸⁶ L. n. 142/1990, art. 17, co. 5.

seguito, alternativamente, l'istituzione di un'autorità di governo, sul modello della città metropolitana statale, oppure «altre speciali forme di autonomia politica ed organizzativa tali da consentire il governo dello sviluppo ed il coordinamento delle funzioni dell'area»⁸⁸⁷. La norma non venne mai attuata: al momento della ridefinizione delle circoscrizioni provinciali la regione non delimitò l'area metropolitana di Cagliari⁸⁸⁸.

Neanche l'approvazione del TUEL portò alla concreta istituzione delle città metropolitane regioni a statuto speciale. Tuttavia, in questa fase il modello statale cominciò a far presa sugli ordinamenti locali delle autonomie speciali. Nonostante il TUEL non imponesse alle regioni speciali di adeguare il proprio ordinamento locale ai principi desumibili dalla disciplina sulle città e sulle aree metropolitane⁸⁸⁹, anzi riconoscendo espressamente la validità delle aree metropolitane all'epoca già delimitate in Sicilia⁸⁹⁰, il modello statale di città metropolitana cominciò a venir recepito da alcune regioni speciali. A questa tendenza rispondeva la legge approvata, nel 2006, dalla regione Friuli Venezia Giulia che disciplinava le città metropolitane in termini sostanzialmente coincidenti con quanto previsto all'epoca dalla legge statale⁸⁹¹.

Il quadro muta sensibilmente con l'approvazione della legge n. 56/2014 che, nell'arco di un biennio, porterà all'istituzione di una città metropolitana in Sardegna e di tre città metropolitane in Sicilia. La legge prevede, espressamente, che le norme dedicate alle città metropolitane valgono come principi di grande riforma economica e sociale, assumendo quindi carattere vincolante per le regioni a statuto speciale del Friuli Venezia Giulia, della Sardegna e della Sicilia⁸⁹², chiamate entro un anno dall'approvazione della legge ad adeguare la propria legislazione⁸⁹³.

Nella regione Friuli Venezia Giulia, le riforme dell'ordinamento locale che si sono succedute a partire dal 2014 non hanno portato all'istituzione di alcuna città metropolitana⁸⁹⁴. Tuttavia, non mancano in tale contesto degli spunti di interesse ai fini della presente ricerca. Con la legge costituzionale 28 luglio 2016, n. 1, è stata introdotta una riforma dello statuto speciale di autonomia della regione che, tra le altre cose, ha determinato l'abolizione delle province nel territorio della regione Friuli Venezia Giulia. Nel compiere tale operazione, tuttavia, il legislatore ha inserito un'innovazione che è piuttosto significativa, quantomeno a livello di principio: ai comuni è riconosciuta la facoltà di assumere la «forma di città metropolitane»⁸⁹⁵. In base alle norme dello

⁸⁸⁷ L.r. Sardegna 2 gennaio 1997, n. 4, art. 4, co. 5.

⁸⁸⁸ Come esplicitato dallo schema di nuovo assetto provinciale approvato dal Consiglio regionale della Sardegna il 31 marzo 1999, § 3, poiché «non è stata raggiunta allo stato attuale una sufficiente convergenza dei comuni interessati, non si propongono né la delimitazione dell'area metropolitana né altre speciali forme di autonomia politica ed organizzativa, esprimendo l'auspicio che i comuni interessati definiscano concordemente un'ipotesi di delimitazione dell'area per la quale si ritiene necessario adottare particolari misure per il coordinamento delle funzioni e il governo dello sviluppo».

⁸⁸⁹ TUEL, art. 23, co. 6.

⁸⁹⁰ TUEL, art. 22, co. 3.

⁸⁹¹ Introdotta dalla l.r. Friuli Venezia Giulia 9 gennaio 2006, n. 1, art. 9.

⁸⁹² Cfr. l. n. 56/2014, art. 1, co. 5.

⁸⁹³ Così come previsto dalla l. n. 56/2014, art. 1, co. 145. Sottolinea a tal riguardo F. PIZZETTI, *La riforma degli enti territoriali*, cit., p. 18: «Le regioni speciali sono tenute soltanto ad adottare una disciplina relativa alle città e aree metropolitane che sia coerente con i principi della legge e dunque che, ove ne ricorrano le condizioni di fatto, recepisca le innovazioni contenute in questa legge, a partire dalla istituzione delle città metropolitane elencate e dal loro ordinamento». Per un'analisi comparata delle leggi di adeguamento adottate da Friuli Venezia Giulia, Sardegna e Sicilia si veda L. VANDELLI, *La differenziazione dei governi locali nelle Regioni a statuto speciale*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 3, 2018, pp. 293-296.

⁸⁹⁴ Per un'analisi limitata alla prima fase del processo di riforma si rinvia a E. D'ORLANDO, *La disciplina del governo locale in Friuli Venezia Giulia*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 3, 2018, pp. 297-306.

⁸⁹⁵ Legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1, art. 59.

statuto, quindi, si può desumere che la città metropolitana possa oggi configurarsi quale ente territoriale sostitutivo non della provincia, come avviene a livello statale, ma invece dei comuni. In ogni caso, tale disposizione non ha ricevuto per il momento attuazione.

Nella regione Sardegna, invece, la legge regionale 4 febbraio 2016, n. 2, ha portato all'istituzione della città metropolitana di Cagliari, ente territoriale sostitutivo dell'omonima provincia⁸⁹⁶. La città metropolitana di Cagliari si caratterizza per la quasi perfetta coincidenza con il modello statale, con riguardo tanto all'organizzazione che alle funzioni. Infatti, la legge regionale sarda ricalca fedelmente l'impianto della legge n. 56/2014 contenendo, peraltro, numerosi rinvii espressi alla legge statale.

Nell'impianto originario della legge spiccava, tuttavia, un'eccezione di grande rilievo. La circoscrizione amministrativa della città metropolitana di Cagliari non coincideva con la preesistente circoscrizione della provincia di Cagliari, ormai abolita, come invece prevede il modello statale. Delimitata al momento dell'istituzione dell'ente, l'area metropolitana di Cagliari era basata su una nozione morfologica di area urbana, limitata approssimativamente al tessuto urbanizzato continuo che dal comune capoluogo si estende ai comuni vicini. Questo dato trova conferma nel fatto che nell'area metropolitana di Cagliari fossero ricompresi soltanto diciassette tra i 71 comuni che in precedenza facevano parte dell'omonima provincia.

Nel 2021, un intervento del legislatore regionale segna la fine dell'aspetto maggiormente innovativo della riforma metropolitana della Sardegna. Nell'ambito di un generale riordino delle circoscrizioni provinciali, la l.r. 15 aprile 2021, n. 7 ha modificato la circoscrizione della città metropolitana di Cagliari, portandola a coincidere con la circoscrizione della vecchia provincia, formata da 71 comuni. Poiché la legge non esplicita i criteri che hanno portato all'allargamento della circoscrizione della città metropolitana di Cagliari, si desume come la nuova perimetrazione dell'area metropolitana non risponda all'esigenza di meglio governare lo spazio urbano cagliaritano, quanto piuttosto sia una conseguenza del complessivo riordino del livello provinciale. In altri termini, è la scelta del legislatore regionale di ripristinare la suddivisione del territorio in otto province abolita dalla l.r. n. 2/2016, con il recupero delle province di Carbonia-Iglesias, Medio Campidano, Ogliastra, Olbia-Tempio, ad aver reso necessario l'allargamento della circoscrizione metropolitana, in modo da ristabilire la precedente dimensione provinciale.

Questa lettura è confermata dalle norme dedicate alla città metropolitana di Sassari. Istituita dalla medesima l.r. n. 7/2021, la città metropolitana di Sassari assume una circoscrizione amministrativa di tipo provinciale, coincidente con il territorio dell'omonima provincia esistente tra il 2005 e il 2016. Per quanto riguarda l'assetto istituzionale, invece, nulla cambia con la riforma del 2021: tanto la città metropolitana di Cagliari quanto la nuova città metropolitana di Sassari rimangono ricalcate sul modello fissato dalla legge Delrio del 2014.

Nella regione Sicilia il percorso che ha portato all'istituzione delle tre città metropolitane di Catania, Messina e Palermo è stato assai tormentato. A partire dal 2014, la stratificazione di diversi interventi normativi del legislatore siciliano ha reso alquanto instabile la disciplina delle città metropolitane, provocando una deficitaria applicazione della riforma, come dimostra il fatto che fin dalla loro istituzione avvenuta nell'agosto 2015 i tre enti sono commissariati dalla regione e, nei fatti, non sono ancora entrati pienamente in funzione. A seguito dell'ennesimo rinvio disposto dalla

⁸⁹⁶ Sul punto sia consentito il rimando a R. MEDDA, *La riforma dell'ordinamento locale della Sardegna*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 3, 2018, pp. 307-315.

regione, infatti, le prime elezioni dei consigli metropolitani sono state previste per la seconda metà del 2021⁸⁹⁷.

Una prima disciplina venne dettata dalla legge regionale 24 marzo 2014, n. 8. Approvata due settimane prima della legge n. 56/2014, la legge siciliana dimostra di condividere l'impostazione di base della normativa statale, pur discostandosene con riguardo ad alcuni elementi più puntuali.

Se, come nella legge Delrio, le città metropolitane siciliane si configurano come enti di secondo livello, espressione dei comuni del territorio, l'articolazione degli organi di governo si discosta dallo schema statale. Infatti, nella legge regionale è previsto un solo organo assembleare, la conferenza, formata da tutti i sindaci dell'area, mentre non è previsto un consiglio a elezione indiretta. Inoltre, è mantenuto un organo esecutivo collegiale, la giunta metropolitana, eletta dalla conferenza. La definizione delle modalità di elezione del sindaco metropolitano è invece rinviata a un intervento normativo successivo.

Un secondo elemento di differenziazione rispetto al modello statale è legato al territorio metropolitano. In base alla legge regionale n. 8/2014 le circoscrizioni delle tre città metropolitane siciliane coincidono con le aree metropolitane infraprovinciali individuate dalla regione nel 1995. Non viene quindi disposta la coincidenza perfetta tra area metropolitana e circoscrizione provinciale, elemento caratterizzante della città metropolitana introdotta dalla legge Delrio.

La legge regionale n. 8/2014 si limitava, con riguardo alle città metropolitane, a dettare una disciplina di principio, rendendosi quindi necessario un successivo intervento normativo per completare il quadro. Questo intervento arrivò un anno dopo, con la legge 4 agosto 2015, n. 15, attraverso cui però il legislatore regionale superò alcuni elementi dell'assetto istituzionale delle città metropolitane fissati appena un anno prima. Anche in questa occasione, la regione Sicilia, da un lato, recepisce i principi ispiratori della legge Delrio mentre, dall'altro lato, non si limita a una pedissequa trasposizione del modello statale di città metropolitana, introducendo degli elementi di differenziazione.

Le città metropolitane siciliane disciplinate dal testo originario della legge regionale n. 15/2015 si allontanano dal modello fornito dalla legge Delrio soprattutto con riguardo agli organi di governo. Pur essendo stato recepito il principio della rappresentanza indiretta degli organi metropolitani, permangono delle differenze sostanziali. In primo luogo, la legge siciliana introduce un'articolazione degli organi del tutto peculiare: il sindaco e la giunta metropolitani, organi esecutivi rispettivamente monocratico e collegiale, sono affiancati dalla conferenza metropolitana, formata da tutti i sindaci dei comuni dell'area, che assume le attribuzioni che, nella legge statale, sono riconosciute invece al consiglio metropolitano.

A questo schema, di per sé già alternativo rispetto al modello statale, la disciplina siciliana aggiunge un ulteriore organo, l'*adunanza elettorale metropolitana*, la cui unica attribuzione è quella di eleggere il sindaco e la giunta della città metropolitana. Formata dagli amministratori comunali dell'area, l'adunanza elegge uno dei sindaci dei comuni dell'area alla carica di sindaco metropolitano e, su proposta di quest'ultimo, elegge i componenti della giunta metropolitana che, come il sindaco metropolitano, devono essere individuati tra gli amministratori comunali in carica. Non viene riproposta, quindi, la norma statale che assegna automaticamente la carica di sindaco metropolitano al sindaco del comune capoluogo. Infine, il già complesso meccanismo politico-elettorale è ulteriormente arricchito dalla facoltà, riconosciuta all'adunanza elettorale, di sfiduciare il sindaco con voto a maggioranza assoluta.

⁸⁹⁷ Come previsto dalla l.r. Sicilia 17 febbraio 2021, n. 5, art. 12.

Fatte salve le particolarità appena delineate, le città metropolitane siciliane di Catania, di Messina, e di Palermo riprendevano numerosi elementi del modello statale con riguardo alla disciplina del territorio, dell'organizzazione e delle funzioni⁸⁹⁸. Questo ha comportato, per esempio, che la scelta in favore di un'area metropolitana centrata sulla realtà socio-economica del territorio, una delle innovazioni principali della legislazione siciliana, viene meno con la legge regionale n. 15/2015: le circoscrizioni delle tre città metropolitane coincidono perfettamente con le preesistenti circoscrizioni provinciali.

Se nell'immediato l'approvazione della legge regionale n. 15/2015 ha determinato l'istituzione delle tre città metropolitane siciliane, avvenuta nell'agosto dello stesso anno, ciò non ha significato una piena funzionalità dei nuovi enti. Infatti, una serie convulsa di interventi normativi ha fatto sì, come già accennato, che le città metropolitane siciliane siano ancora oggi sottoposte a un regime commissariale, nonostante siano trascorsi sei anni dalla loro istituzione.

La prima tappa della vicenda è segnata dall'approvazione della legge 12 novembre 2015, n. 28, per mezzo della quale la regione Sicilia ha sospeso l'elezione degli organi di governo delle città metropolitane. Questa scelta era motivata dal fatto che, nel frattempo, lo Stato aveva presentato un ricorso davanti alla Corte costituzionale avverso le disposizioni della legge regionale n. 15/2015 che dettavano un'articolazione degli organi di governo metropolitani alternativa rispetto al modello statale.

Al fine di prevenire una declaratoria di incostituzionalità della normativa regionale, la regione Sicilia ha modificato, in due riprese⁸⁹⁹, la legge n. 15/2015 al fine di allineare l'assetto istituzionale al modello statale. Pronunciandosi con la sentenza 16 dicembre 2016, n. 277 sul ricorso statale avverso la legge n. 15/2015, la Corte costituzionale ha dichiarato la cessazione della materia del contendere, riconoscendo l'avvenuta ricomposizione del conflitto tra le città metropolitane siciliane e il modello statale.

Tuttavia, la vicenda si arricchisce di un nuovo capitolo quando, con la legge regionale 11 agosto 2017, n. 17, la regione Sicilia interviene nuovamente sulla disciplina delle città metropolitane, prevedendo stavolta l'elezione a suffragio universale sia del sindaco che del consiglio della città metropolitana. Ancora una volta, lo Stato presenta ricorso avverso la disciplina regionale davanti alla Corte costituzionale che, con la sentenza 20 luglio 2018, n. 168, stabilisce l'illegittimità costituzionale della riforma siciliana. Afferma infatti la Corte che: «[l]e disposizioni sulla elezione indiretta degli organi territoriali, contenute nella legge n. 56 del 2014, si qualificano, dunque, come “norme fondamentali delle riforme economico-sociali, che, in base all'art. 14 dello statuto speciale per la regione siciliana, costituiscono un limite anche all'esercizio delle competenze legislative di tipo esclusivo”»⁹⁰⁰.

⁸⁹⁸ Come riconosce R. DI MARIA, *La «Città metropolitana» nelle leggi siciliane 15/2015 e 5/2016, e nella legge statale 56/2014: un breve excursus fra attuali esigenze di uniformità ordinamentale e persistenti rivendicazioni di autonomia speciale*, in *Le Regioni*, n. 2, 2016, pp. 315-339: «[i]n ultima analisi – al di là delle perplessità suscitate dalla configurazione dell'apparato di governo, decisamente *sui generis*, approvato dal Legislatore siciliano – il profilo funzionale e quello finanziario, nella loro stretta interconnessione, descrivono il profilo istituzionale dell'Ente d'area vasta in esame che risulta pressoché identico, a livello tanto nazionale quanto regionale: sviluppo strategico (socio-economico ed ambientale) del territorio; integrazione e coordinamento gestionale dei servizi pubblici – anche sotto forma di intesa interistituzionale – nonché delle infrastrutture e delle reti di comunicazione a ciò destinate».

⁸⁹⁹ Dapprima con la legge regionale 1° aprile 2016, n. 5 e, in seguito, con la legge regionale 17 maggio 2016, n. 8, art. 23.

⁹⁰⁰ C. COST., sentenza 20 luglio 2018, n. 168, § 4.3. Per un commento della pronuncia si rinvia a A. SAITTA, *A volte non tornano perché... non possono più tornare: i presidenti e i consigli delle città metropolitane e dei liberi consorzi comunali siciliani e la loro impossibile elezione diretta. Commento a Corte cost. n. 168/2018*, in *Diritti regionali*, n. 1, 2019.

A seguito la pronuncia della Corte costituzionale, la regione Sicilia ha novellato ancora una volta le disposizioni in materia di città metropolitane con la legge 29 novembre 2018, n. 22. A seguito della modifica, l'assetto istituzionale è stato reso omogeneo rispetto al modello statale, come segnala il ripristino della coincidenza tra sindaco metropolitano e sindaco del capoluogo.

Allo stato attuale, quindi, le città metropolitane di Catania, di Messina, e di Palermo non offrono un modello alternativo rispetto alle città metropolitane presenti nelle regioni a statuto ordinario, condividendo un assetto istituzionale quasi perfettamente coincidente.

3 – Le soluzioni alternative alla questione urbana: associazionismo locale, fusioni di comuni e ruolo delle province

Nel processo di adeguamento dell'ordinamento locale al fenomeno urbano, il centro della scena è stato storicamente occupato dalle città metropolitane, la principale soluzione istituzionale approntata per rispondere a tale esigenza. Tuttavia, l'analisi comparata ha dimostrato che la risoluzione della questione urbana rende necessario il ricorso a una pluralità di strumenti istituzionali capaci, combinandosi, di rispondere ai bisogni specifici dei territori urbani. Questa esigenza è particolarmente sentita nel contesto italiano che, caratterizzato da una fitta rete di aree urbane di piccola e di media taglia, richiederebbe una risposta istituzionale ben più articolata rispetto alla creazione di un numero chiuso di città metropolitane, incapaci da sole di intercettare le differenti morfologie urbane.

Per questi motivi, si dimostra a questo punto necessario valutare se altri percorsi di evoluzione giuridico-istituzionale abbiano offerto un contributo all'adeguamento dell'ordinamento locale al fenomeno urbano. Nello specifico, saranno analizzati tre processi istituzionali: la promozione delle forme associative tra enti locali (§ 3.1) e delle fusioni di comuni (§ 3.2) e, infine, l'evoluzione del ruolo della provincia (§ 3.3).

3.1 – L'associazionismo locale: 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. Questa constatazione, come si vedrà, trova conferma da una lettura della disciplina statale in materia di associazionismo intercomunale (§ 3.1.1). Nel corso della storia recente, infatti, le forme associative intercomunali sono state adoperate per affrontare il problema dei comuni meno popolosi, i c.d. piccoli comuni, mentre non è mai stata riconosciuta a pieno la potenzialità dello strumento associativo quale soluzione alla frammentazione amministrativa nei territori urbani densamente popolati.

Nonostante la tendenza generale, si registra comunque la presenza di alcune forme associative calibrate sulle specificità dei territori urbani (§ 3.1.2). 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

marginari 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.

3.1.1 – L’evanescente spazio della questione urbana nella legislazione statale in materia di associazionismo intercomunale

La cooperazione tra i comuni ha avuto una posizione centrale nella storia dell’ordinamento locale italiano. Fin dall’introduzione del consorzio tra enti locali nel 1923⁹⁰¹, il legislatore ha previsto diverse tipologie di enti associativi volti a favorire l’esercizio associato delle funzioni dei comuni.

La disciplina in materia di associazionismo intercomunale presenta due peculiarità. In primo luogo, nel corso dei decenni la disciplina è stata rimaneggiata ciclicamente dal legislatore. Pertanto, l’organizzazione e il funzionamento della cooperazione intercomunale è stato rimodellato a più riprese, con esiti talvolta non del tutto lineari. In secondo luogo, la cooperazione intercomunale è un settore dell’ordinamento locale che si contraddistingue per l’ampio spazio tradizionalmente riconosciuto alle regioni ordinarie. Nel corso dei decenni, infatti, le leggi regionali hanno disciplinato la cooperazione tra i comuni introducendo, in qualche caso, delle soluzioni giuridico-istituzionali innovative, anche in assenza di un riferimento diretto nella legislazione statale. Una piena comprensione del tema non può, quindi, che tenere conto degli orientamenti emersi nelle diverse legislazioni regionali.

Sia nella legislazione statale che nella legislazione regionale ordinaria in materia, la specifica considerazione delle esigenze delle aree urbane è sempre rimasta sullo sfondo. Se in Francia l’intercomunalità di progetto nasce e si sviluppa attorno alla questione urbana, rappresentando il principale rimedio per gli agglomerati urbani affetti dalla parcellizzazione dell’amministrazione comunale, in Italia l’associazionismo comunale non risponde a questa finalità, soprattutto sulla base delle leggi approvate negli ultimi trent’anni.

Infatti, mentre negli anni Settanta e Ottanta le forme associative sperimentate dalle regioni potevano rappresentare uno strumento utile anche per il governo delle aree urbane, con l’approvazione della legge n. 142/1990 la situazione cambia diametralmente. 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 loro assegnate. È avendo a mente i comuni presenti nei territori a più *debole* urbanizzazione, come le aree di montagna per le quali è prevista una speciale forma associativa nell’istituto della comunità montana, 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 urbane⁹⁰².

⁹⁰¹ Il consorzio tra enti locali è stato introdotto dal regio decreto 30 dicembre 1923, n. 2839, art. 10 ss.

⁹⁰² Esprime questa posizione, da ultimo, W. GASPARRI, *Le ragioni dell’area vasta e le sue forme istituzionali*, in ID. (a cura di), *Alla ricerca dei modelli di governo dell’area vasta*, cit., pp. 1-44: «Altro problema è se questo processo debba continuare ad essere affiancato dal rilancio della cooperazione e dell’associazionismo comunale, che, sia detto per inciso, appare naturale: quello che dovrebbe essere chiaro è che questo tema, benché sempre attuale, non può essere presentato come

Come già accennato, il consorzio è la formula associativa più antica, prevista dalla legge statale fin dagli anni Venti del XX secolo. Nella sua concezione originale, il consorzio rappresentava l'unico strumento a disposizione degli enti territoriali per realizzare una cooperazione a carattere tecnico, ossia limitata alla prestazione di un servizio pubblico o realizzazione di un'opera specifica. In questa prima fase, quindi, il consorzio rimaneva uno strumento tecnico a cui i comuni aderenti ricorrevano, talvolta in adempimento a un obbligo contenuto nella legge statale, per un'attività amministrativa circoscritta, al fine di realizzare delle economie di scala⁹⁰³.

L'istituzione delle regioni a statuto ordinario nel 1970 produce un rapido e profondo mutamento di scenario⁹⁰⁴. Durante gli anni Settanta e Ottanta, infatti, lo Stato e le regioni promuovono numerose sperimentazioni giuridico-istituzionali con riguardo alla cooperazione intercomunale. La cooperazione intercomunale ha assunto un'importanza centrale in questo periodo per effetto indiretto del decentramento di funzioni amministrative dallo Stato alle regioni seguito alla loro istituzione. Sulla base della Costituzione all'epoca vigente, infatti, le regioni erano sì titolari delle funzioni amministrative nei settori nei quali beneficiavano di una competenza legislativa (in base al c.d. principio del parallelismo) ma, al contempo, era previsto che «[l]a Regione esercita normalmente le sue funzioni amministrative delegandole alle Provincie, ai Comuni o ad altri enti locali, o valendosi dei loro uffici»⁹⁰⁵. In altri termini, la Costituzione del 1948 assegnava alle regioni un ruolo di indirizzo e coordinamento, mentre l'esercizio delle funzioni amministrative a carattere operativo sarebbe dovuto ricadere sul livello locale. Questo dato contribuisce a spiegare l'interesse delle regioni per la cooperazione intercomunale. Preso atto della frammentazione dell'amministrazione comunale e dell'irrazionalità della mappa amministrativa provinciale, elementi che mettevano in dubbio l'effettiva capacità amministrativa di comuni e province di esercitare le funzioni oggetto di decentramento, le regioni appena istituite hanno promosso la cooperazione intercomunale quale strumento per rafforzare l'adeguatezza amministrativa delle istituzioni locali.

In una prima fase, le regioni hanno concentrato la propria attenzione sui consorzi tra enti locali istituiti nei decenni precedenti sulla base della legge comunale e provinciale. Le leggi regionali del

un modello alternativo nel governo dell'area vasta. L'associazionismo comunale si muove nell'orbita del recupero di una dimensione adeguata nella produzione di una certa funzione o di un determinato servizio, non in quella del "governo politico" dell'area vasta, innanzitutto perché anche in questo caso "il tutto", l'insieme (l'area vasta) è diverso e differente, è altro dalla somma delle sue singole parti (i Comuni), allo stesso modo in cui le caratteristiche di una società non corrispondono a quelle dei singoli individui che la costituiscono». Si esprime in termini più netti F. MERLONI, *La cooperazione e l'associazionismo intercomunale: una visione comparata*, in G.C. DE MARTIN (a cura di), *L'intercomunalità in Italia e in Europa*, cit., pp. 357-358: «Dire che le forme associative possano costituire una risposta per il governo metropolitano non corrisponde alla verità. [...] Le forme associative si arrestano quasi ovunque davanti alla necessità di consensi praticamente unanimi, che attribuiscono anche a realtà amministrative territoriali molto ridotte un potere di veto inaccettabile». Tuttavia, lo stesso Merloni riconosce allo stesso tempo che «[l]'insufficienza delle soluzioni associative per le funzioni metropolitane non significa che, nell'attesa che vengano risolti i problemi della costruzione del nuovo governo metropolitano non sia utile associare gli enti locali dell'area intorno all'esercizio di singole funzioni o all'erogazione di singoli servizi di competenza comunale. [...] Insomma: meglio migliorare le capacità di esercizio di singole funzioni comunali che il niente che caratterizza la situazione delle aree metropolitane italiane».

⁹⁰³ Facendo riferimento al periodo pre-costituzionale, afferma F.C. RAMPULLA, *Consorzi tra enti locali*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Torino, UTET, 1989: «Una volta che il Consorzio fosse stato istituito, e poco importa se volontariamente o coattivamente per ipotesi libere od obbligatorie, la sua vita amministrativa doveva essere minore rispetto a quella degli enti consortisti, poiché essa sarebbe stata necessariamente limitata alla gestione di quel servizio od alla realizzazione di quell'opera, cose che, nella logica del tempo, non avrebbero dovuto comportare determinazioni di particolare spicco decisionale».

⁹⁰⁴ Ricorda A.M. BARONI, *L'associazionismo comunale in Italia*, in G.C. DE MARTIN (a cura di), *L'intercomunalità in Italia e in Europa*, Padova, CEDAM, 2014, pp. 251-317: «L'avvio delle regioni ordinarie e il trasferimento delle funzioni amministrative del 1972 e del 1977 hanno dato un impulso straordinario alle esperienze, fino ad allora piuttosto estemporanee, di associazionismo intermunicipale».

⁹⁰⁵ Costituzione, art. 118.

periodo hanno fatto ricorso all'istituto del consorzio quale pilastro della riorganizzazione dell'esercizio delle funzioni amministrative locali, determinando un'evoluzione dell'istituto. Da modulo per l'esercizio associato di operazioni amministrative circoscritte, come la prestazione di un singolo servizio o la realizzazione di una specifica opera, il consorzio diventa invece uno strumento per assicurare una forma di cooperazione intercomunale ad ampio raggio, realizzando un complessivo esercizio congiunto delle funzioni all'interno di un settore amministrativo⁹⁰⁶. Allo stesso tempo, si verificò l'attrazione dei consorzi nell'orbita regionale⁹⁰⁷. Al consorzio non viene più demandato soltanto l'esercizio associato di funzioni comunali, come nel periodo precedente, ma anche l'esercizio delle funzioni delegate dalla regione. La regione, inoltre, assumeva la responsabilità del finanziamento dell'esercizio di tali funzioni.

Il periodo 1974-1977 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. Come già accennato, infatti, le circoscrizioni comunali e le circoscrizioni provinciali erano all'epoca considerate inadeguate rispetto ai compiti demandati alle amministrazioni locali⁹⁰⁸, elemento che portò le regioni a promuovere la formazione di un nuovo ente intermedio a carattere associativo, il comprensorio appunto, calibrato sulle concrete caratteristiche dei territori. Se in tutte le regioni il comprensorio presentava una circoscrizione amministrativa infra-provinciale, in alcuni casi (Veneto) vennero perimetrati dei territori compatti, mentre in altri territori più estesi (come in Piemonte).

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. L'esperienza dei comprensori venne definitivamente chiusa nei primi anni Ottanta, quando le regioni procedettero all'abrogazione delle leggi istitutive.

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 previsto 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»⁹⁰⁹. Pur

⁹⁰⁶ Secondo la ricostruzione di F.C. RAMPULLA, *Consorzi tra enti locali*, cit., «La nuova concezione dell'autonomia ha spinto gli amministratori a reimpiegare la disciplina dei Consorzi non solo e tanto per accorpamenti territoriali per lo svolgimento di un singolo servizio o per la realizzazione di un'opera, ma per accorpamenti di attribuzioni di settore in vista sia di economie di scala che di risultati politici conseguenti all'esercizio congiunto di funzioni affini e complementari».

⁹⁰⁷ Secondo il giudizio di L. VANDELLI, *La collaborazione tra enti territoriali: esperienze, tendenze, prospettive*, in ID. (a cura di), *Le forme associative tra enti territoriali*, Milano, Giuffrè, 1992, pp. 3-30.

⁹⁰⁸ Ricorda A. PUBUSA, *Comprensori*, in *Enciclopedia del diritto*, I, Milano, Giuffrè, 1997: «L'esigenza di un nuovo livello di governo intermedio fra comune e regione fu prospettata dapprima dagli urbanisti per individuare un'area di programmazione del territorio più vasta rispetto a quella comunale ormai ritenuta inadeguata e a quella provinciale considerata, al contrario, troppo ampia ed artificiosa; la problematica è stata, però, in breve tempo ripresa e fatta propria da economisti e giuristi, anch'essi mossi dall'esigenza di circoscrivere un ambito territoriale sovracomunale di programmazione e di gestione di servizi».

⁹⁰⁹ Così M. COLUCCI, A. TRAVI, U. FANTIGROSSI, *L'esperienza dei comprensori*, in L. VANDELLI (a cura di), *Le forme associative tra enti territoriali*, cit., pp. 485-499.

rimanendo sempre una forma associativa intercomunale da un punto di vista sostanziale, in alcuni casi il comprensorio venne qualificato formalmente come un organo decentrato della regione. In altre ipotesi, invece, il comprensorio assunse la natura di consorzio, istituito sulla base della legislazione nazionale. In entrambi i casi, tuttavia, l'organo di governo era formato da rappresentanti degli enti locali dell'area, non essendo prevista un'elezione diretta sul modello all'epoca vigente per le province.

Una seconda ragione dietro al superamento del comprensorio è legato 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, in quanto «in nessuna regione si è attuato uno svolgimento coerente del disegno di articolazione unitaria dei procedimenti di programmazione attorno all'istituto del comprensorio»⁹¹⁰.

Le medesime esigenze che avevano ispirato la sperimentazione dei comprensori portarono le regioni a promuovere la creazione delle associazioni intercomunali. In questa occasione, le regioni hanno seguito le indicazioni del legislatore statale. Infatti, nell'attuare il decentramento amministrativo a favore delle regioni, il d.p.r. 24 luglio 1977, n. 616, aveva stabilito che «[l]a regione determina con legge, sentiti i comuni interessati, gli ambiti territoriali adeguati alla gestione dei servizi sociali e sanitari, promuovendo forme di cooperazione fra gli enti locali territoriali, e, se necessario, promuovendo ai sensi dell'ultimo comma dell'art. 117 della Costituzione forme anche obbligatorie di associazione fra gli stessi»⁹¹¹. L'anno seguente, l'istituzione del servizio sanitario nazionale diede una spinta ulteriore alla formazione delle associazioni intercomunali. Infatti, la legge istitutiva prevedeva, da un lato, che i comuni esercitassero le funzioni in materia di assistenza sanitaria in forma associata, all'interno di ambiti territoriali ottimali individuati dalle regioni sulla base di criteri demografici e territoriali⁹¹², mentre dall'altra prevedeva che l'esercizio associato potesse essere realizzato tramite la coincidenza tra unità sanitaria locale e associazione intercomunale disciplinata dal d.p.r. n. 616/1977⁹¹³.

Partendo da tali spunti, le regioni hanno promosso la costituzione di un livello amministrativo intercomunale che seppur nella maggior parte dei casi rimase confinato al settore socio-sanitario, in altre ipotesi portò invece alla formazione di istituzioni a carattere plurifunzionale. Sotto questo aspetto spiccò la legislazione della regione Toscana. In tale ordinamento, infatti, le associazioni intercomunali potevano esercitare le funzioni regionali delegate ai comuni in qualsiasi settore e, inoltre, esse erano chiamate a esercitare un generale ruolo di coordinamento delle amministrazioni locali⁹¹⁴.

Come avvenuto con i comprensori, l'esperienza delle associazioni intercomunali arrivò ben presto a una conclusione. Nel corso degli anni Ottanta, infatti, le regioni hanno rinunciato al progetto di costruzione di un livello intercomunale contraddistinto da competenze generali o fortemente plurisettoriali: dell'abrogazione delle norme regionali più innovative in tal senso hanno

⁹¹⁰ *Ibidem.*

⁹¹¹ D.p.r. 24 luglio 1977, n. 616, art. 25, co. 2.

⁹¹² Sulla base della legge 23 dicembre 1978, n. 833, art. 14, «L'ambito territoriale di attività di ciascuna unità sanitaria locale è delimitato in base a gruppi di popolazione di regola compresi tra 50.000 e 200.000 abitanti, tenuto conto delle caratteristiche geomorfologiche e socio-economiche della zona».

⁹¹³ Cfr. l. n. 833/1978, art. 15, co. 3, lett. b).

⁹¹⁴ L.r. Toscana 17 agosto 1979, n. 37, art. 2.

beneficiario soprattutto le province, subentrate nell'esercizio di buona parte delle funzioni in precedenza riconosciute a comprensori e associazioni⁹¹⁵.

Le vicende del comprensorio e delle associazioni intercomunali 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 odierna⁹¹⁶. Seppur tra i criteri dettati per la perimetrazione delle circoscrizioni amministrative non vi era espressamente la necessità di tener conto dello sviluppo urbano del territorio, comprensori e associazioni realizzavano, nei fatti, un'inedita integrazione orizzontale tra i comuni all'interno delle aree urbane. A seconda delle regioni prese in considerazione, le circoscrizioni amministrative delle forme associative contenevano al proprio interno delle aree urbane ampie (Piemonte) o ristrette (Veneto), contribuendo a controbilanciare la frammentazione amministrativa che affliggeva i territori a maggiore urbanizzazione. In altri termini, 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: 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. Questa scelta ebbe effetti diretti sulla tassonomia delle forme associative: da un lato vennero sistematizzate le formule associative esistenti, mentre dall'altro furono introdotte delle nuove tipologie di enti intercomunali, come nel caso dell'unione dei comuni.

Con riguardo al primo aspetto, la legge n. 142/1990 mise ordine alle formule associative a carattere meramente funzionale, in quanto la loro messa a punto non determinava la creazione di nuovi enti pubblici. Convenzioni e accordi di programma rispondevano a questa logica, assicurando rispettivamente la cooperazione orizzontale tra comuni e province e la cooperazione verticale tra questi e gli altri livelli di governo. Con riguardo alle forme associative strutturate, il legislatore confermò i consorzi, a carattere tendenzialmente monofunzionale, nonché le comunità montane, previste inizialmente sulla base della legge 3 dicembre 1971, n. 1102.

⁹¹⁵ Afferma a tal proposito L. VANDELLI, *La collaborazione tra enti territoriali*, cit.: «Nel periodo recente, l'atteggiamento regionale si presenta caratterizzato dalla rinuncia alla configurazione di ogni livello intercomunale a funzioni generali o fortemente plurisetoriali; atteggiamento sancito dall'abrogazione delle leggi sui comprensori come delle leggi che avevano puntato alla multifunzionalità delle associazioni. Beneficiarie delle deleghe e – talora – del generale ruolo programmatico già demandati a comprensori ed associazioni sono, innanzitutto, le province [...]».

⁹¹⁶ Prospettiva accolta da P. URBANI, *Governi metropolitani e interessi nazionali*, Padova, CEDAM, 1988, pp. 43-44: «se non è proponibile una riforma del solo governo locale metropolitano perché rischierebbe di creare uno scollamento tra gli enti locali interessati da forti fenomeni di sviluppo ed enti territoriali "culturalmente" più arretrati; se per di più non risponde agli interessi generali adottare per i primi soluzioni funzionali, la frontiera sulla quale deve assestarsi la riforma comporta un salto qualitativo per tutta la rete dei poteri locali che possa rispondere nel suo insieme alle nuove esigenze dei bisogni sociali ed al soddisfacimento dei nuovi interessi che emergono dalle collettività locali. In breve, quindi, riportare a condizioni di efficienza tutto il sistema dei poteri locali e non puntare solo sulla riforma delle aree urbane e delle sue forme di governo. La soluzione giuridica è quella di individuare su tutto il territorio nazionale un livello di governo intermedio tra comuni e regione; in un primo caso, la provincia, già garantita dalle norme costituzionali, anche se da rivedere in confini e funzioni; nel secondo caso, la creazione di un "nuovo ente intermedio" attraverso un processo di aggregazione-disaggregazione delle strutture comunali realizzato con procedimenti costruiti fondamentalmente sulle scelte delle collettività interessate».

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 detti⁹¹⁷. 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 legge n. 142/1990 si limitò a un riordino della disciplina delle comunità montane, confermandone la natura ibrida: queste non erano soltanto un modulo per favorire l'esercizio associato delle funzioni comunali, ma rappresentavano dei veri e propri enti locali, seppur non costituzionalmente necessari come comuni e province, dotati funzioni proprie e di autonomia statutaria.

Infine, la riforma del 1990 introdusse l'unione di comuni, una forma associativa dal carattere innovativo. 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 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»⁹¹⁸. In altri termini, l'unione rappresentava un ente associativo a carattere transitorio, passaggio preliminare di un processo di fusione: se entro dieci anni dall'istituzione non si fosse realizzata alcuna fusione, infatti, la legge disponeva la dissoluzione dell'unione stessa.

Nell'impianto della legge n. 142/1990 si rinvengono 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 sole zone 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 c.d. 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

⁹¹⁷ Sottolinea G.C. DE MARTIN, *Comunità montane*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Torino, UTET, 1989: «Sul piano della natura e della fisionomia istituzionale, pur non potendo essere inclusa tra le autonomie territoriali costituzionalmente riconosciute e garantite, la comunità montana non può certo essere qualificata come un mero ente locale funzionale, operante solo limitatamente a compiti determinati e settoriali, né tantomeno un ente dipendente dalla regione, bensì va considerata come un ente locale a base comunitaria, dotato di una serie aperta di compiti – in special modo legati agli interventi speciali per la montagna – e di specifica autonomia statutaria e amministrativa, quindi per molti versi assimilabile agli enti autonomi territoriali».

⁹¹⁸ L. n. 142/1990, art. 26, co. 1.

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, e 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 comuni⁹¹⁹. La legge operò su due fronti al fine di rilanciare la diffusione di questa forma associativa⁹²⁰. 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.

Inoltre, il TUEL definì lo schema fondamentale dell'assetto organizzativo delle unioni, limitandosi a stabilire che il presidente dell'unione dovesse essere scelto tra uno dei sindaci dei comuni associati, e che gli altri organi dell'unione (non individuati dalla legge) dovessero essere composti da sindaci, assessori e consiglieri, garantendo una rappresentanza anche ai partiti di minoranza. Ampio spazio era quindi garantito alle leggi regionali che, a partire dalla riforma del Titolo V del 2001, hanno ampliato i propri margini di intervento sulle forme associative comunali, in quanto questa materia viene fatta rientrare dalla giurisprudenza costituzionale nella competenza legislativa residuale delle regioni⁹²¹. Spettavano alle leggi regionali due campi di intervento di importanza maggiore: da un lato, la disciplina di dettaglio dell'organizzazione istituzionale delle forme associative nonché, dall'altro lato, la promozione di ambiti territoriali ottimali di esercizio associato delle funzioni comunali.

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 formata da comuni montani e parzialmente montani⁹²², la comunità montana conservava alcuni tratti peculiari. Tra questi meritano di essere ricordate, da un lato, la modalità istitutiva, che assegna la competenza alla creazione dell'ente al presidente della regione, nonché le funzioni riconosciute: la comunità montana realizzava non soltanto un esercizio associato delle funzioni comunali, ma assumeva funzioni proprie e ulteriori funzioni conferite dalla legge statale e regionale. Inoltre, 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 arcipelago⁹²³. È significativo che, ancora una volta, non siano le aree urbane i territori nei quali sperimentare forme speciali di associazionismo intercomunale.

⁹¹⁹ Come riportano G. MARINUZZI, W. TORTORELLA, *Lo stato dell'arte dell'associazionismo intercomunale*, in *Amministrare*, n. 1, 2013, pp. 133-152.

⁹²⁰ Cfr. TUEL, art. 32.

⁹²¹ A seguito della revisione del Titolo V della Costituzione introdotta nel 2001, la Corte costituzionale aveva stabilito che la disciplina delle forme associative intercomunali rientrasse nella competenza legislativa residuale delle regioni (cfr. C. COST., sentenza 24 giugno 2005, n. 244, § 5.1). Tuttavia, più recentemente la Corte costituzionale (C. COST., sentenza 26 marzo 2015, n. 50) ha ribaltato la propria interpretazione, riportando la disciplina delle forme associative all'interno dell'elenco delle competenze legislative esclusive dello Stato.

⁹²² TUEL, art. 27, co. 1.

⁹²³ Come previsto da TUEL, art. 29.

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 comuni⁹²⁴, introducendo delle innovazioni di rilievo che, a seguito della sistematizzazione operata dalla legge n. 56/2014⁹²⁵, 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 complessa⁹²⁶, emerge come le innovazioni della legislazione della crisi in materia di associazionismo intercomunale non rispondono 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 dei comuni 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 statali⁹²⁷.

Appare evidente come questo contesto non abbia favorito alcuna sperimentazione di forme associative a ordinamento differenziato, calibrate sulle specificità dei territori urbani, sul modello delle esperienze inglesi e, soprattutto, francesi. 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 non vi è tanto 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

⁹²⁴ Tra i principali interventi normativi che, nel periodo 2010-2012, hanno convulsamente riformato la disciplina in materia di associazionismo intercomunale occorre ricordare innanzitutto il d.l. 31 maggio 2010, n. 78, art. 14, co. 26-31, la cui disciplina è stata rivista e integrata successivamente dal d.l. 6 luglio 2011, n. 98 e dal d.l. 13 agosto 2011, n. 138. A breve distanza di tempo, un ulteriore intervento, (d.l. 6 luglio 2012, n. 95) ha modificato ulteriormente le disposizioni approvate nel biennio precedente. Per un bilancio della prima fase degli interventi statali di riforma della cooperazione intercomunale si rinvia a M. MASSA, *Associazioni, aggregazioni e assetto costituzionale dei Comuni*, in *Istituzioni del Federalismo*, n. 1, 2014, pp. 97-120.

⁹²⁵ 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*, in *Giornale di diritto amministrativo*, nn. 8-9, pp. 794-804.

⁹²⁶ 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 W. GASPARRI (a cura di), *L'associazionismo municipale. Esperienze nazionali e europee a confronto*, 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, 30 aprile 2020.

⁹²⁷ Come sottolinea M. DE DONNO, *Le politiche regionali di riordino territoriale locale: Unioni, fusioni e altre forme associative tra Comuni*, in F. BASSANINI, F. CERNIGLIA, A. QUADRIO CURZIO, L. VANDELLI (a cura di), *Territori e autonomie. Un'analisi economico-giuridica*, Bologna, il Mulino, 2016, pp. 95-123, «pressoché tutte le Regioni – con la sola eccezione del Lazio – si sono adeguate alla legislazione statale, affidandosi, nella selezione dei modelli per la gestione associata obbligatoria delle funzioni fondamentali alla rigida alternativa tra Unione di Comuni e convenzioni».

avvenuto in Francia e in Inghilterra. Come sottolineato da recenti studi tanto giuridici⁹²⁸ quanto politologici⁹²⁹, le 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 comuni⁹³⁰ 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 convenzione⁹³¹. 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»⁹³² 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 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

⁹²⁸ Sottolinea S. STAIANO, *Le autonomie locali in tempi di recessione: emergenza e lacerazione del sistema*, in *federalismi.it*, n. 17, 2012, che le misure di revisione dell'assetto dell'associazionismo intercomunale, così come delle province, introdotte nel contesto della legislazione della crisi «possono essere condivise solo se poste nel quadro di una complessiva riorganizzazione del sistema delle autonomie, a partire dalla ridefinizione delle funzioni, che si volga a obiettivi di maggiore razionalità sistemica; obiettivi ai quali occorrerebbe orientare ogni singola determinazione. Per converso, se tali determinazioni fossero solo brutalmente orientate e ristrette al saldo economico atteso (ma nient'affatto certo), ne deriverebbe non il risanamento (quanto mai necessario) del sistema autonomistico, ma l'impoverimento di esso senza effetti virtuosi neppure sul piano della finanza pubblica».

⁹²⁹ 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*, n. 4, 2017, pp. 1057-1090: «[...] vanno considerate le motivazioni reali che stanno alla base della riforma istituzionale nei due Paesi e che poi ne orientano gli incentivi selettivi: le forme di cooperazione intercomunale francesi (EPCI) sono state concepite oltre che per ridurre la spesa pubblica, anche per favorire la competitività territoriale e lo sviluppo socio-economico. [...] Nel caso italiano, invece, le ragioni di riduzione della spesa pubblica hanno prevalso su tutto il resto, perdendo di vista le ragioni del governo di uno sviluppo funzionale del territorio, senza riuscire a gestire in modo coerente la resistenza opposta dalle identità locali dei piccoli Comuni alle ipotesi di fusione e/o di Unione».

⁹³⁰ D.l. n. 78/2010, art. 14, co. 27.

⁹³¹ D.l. n. 78/2010, art. 14, co. 28.

⁹³² D.l. n. 78/2010, art. 14, co. 30.

puntualmente posticipata dal legislatore statale. Allo stato attuale, sulla base dell'ultimo intervento normativo approvato⁹³³, l'obbligo che dovrebbe diventare effettivo il 31 dicembre 2021.

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 stringente⁹³⁴.

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 associativi⁹³⁵. In altri termini, per potersi considerare come un intervento volto ad affrontare la questione urbana, il legislatore avrebbe dovuto promuovere l'instaurazione 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,

⁹³³ Ossia il d.l. 31 dicembre 2020, n. 183, art. 2, co. 3 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.

⁹³⁴ Afferma a tal proposito M. DE DONNO, *La cooperazione intercomunale in Francia: appunti e spunti per le Unioni di Comuni italiane*, in *Istituzioni del Federalismo*, n. 2, 2017, pp. 523-546: «Anzi, si potrebbe dire che il modello francese va in una direzione esattamente opposta rispetto a quella italiana: tanto più sono coinvolte nell'EPCI realtà comunali medio-grandi, tanto più il vincolo associativo diviene rigido ed inscindibile. In questo senso, allora, si potrebbero anzitutto superare anche in Italia le rigidità che la più recente legislazione ha voluto introdurre, prevedendo più soluzioni organizzative tra loro differenziate».

⁹³⁵ Come puntualizza G. VETRITTO, *L'Italia da rammentare. Legge Delrio e ridisegno del sistema delle autonomie*, in *Working papers. Rivista online di Urban@it*, n. 1, 2015, le politiche statali che incentivano le fusioni e impongono l'associazionismo tra comuni «[eludono] del tutto il dato dell'essere o meno un comune dentro una conurbazione fisica: il medesimo indirizzo minimalista può essere applicato nelle zone in cui i piccoli comuni sono dispersi (le Alpi, l'interno della Sicilia, la Basilicata) e in quelle caratterizzate da un *continuum* insediativo senza soluzione di continuità (la pianura padana ormai densa come un'unica conurbazione, la coalescenza intercomunale della Campania, la città lineare della costa Adriatica)? Pare evidente che nel secondo caso la base aggregativa possa (debba?) andare su numeri ben più alti, in soggetti amministrativi intercomunali di dimensioni ben maggiori, per i quali il raggiungimento di più alti livelli di efficienza è, più che una prospettiva praticabile, un imperativo categorico. E ancora. Detto in linguaggio quotidiano, ha più senso fondere tra loro tre comuni montani magari anche piccoli, ma distanti e non correlati da ritmi circadiani delle persone, o fondere nell'unica autorità milanese un comune ormai a tutti gli effetti indistinguibile da un quartiere di Milano, come, ad esempio, Sesto San Giovanni, seppure con i suoi 80.000 e più abitanti? Il dato storico effettuale del diffuso *sprawl* urbano, che ha del tutto cambiato i connotati delle conurbazioni che fanno riferimento alla città storica dei più importanti comuni italiani, deve essere considerato, per fondere ciò che va fuso, o ci si illude di ottenere risparmi molto teorici ragionando in astratto su dimensioni ottimali senza comprendere le implicazioni organizzative, di vita concreta delle persone, di conurbazione fisica dei centri abitati?».

come quello previsto dal d.l. n. 78/2010, è costituzionalmente illegittimo. Più nello specifico, la pronuncia della Corte costituzionale ha stabilito che un comune con popolazione inferiore ai 5 mila abitanti possa sottrarsi all'obbligo qualora riesca a dimostrare che l'esercizio associato delle funzioni non è suscettibile, in concreto, di generare delle economie di scala o, più in generale, un incremento dell'efficacia ed efficienza dell'azione amministrativa. Secondo l'argomentazione della Corte, la previsione di un obbligo di esercizio associato che non prende in considerazione indici territoriali ulteriori rispetto alla sola popolazione residente non è in grado di promuovere, concretamente, il buon andamento dell'azione amministrativa. Alla luce di ciò, l'obbligo di esercizio associato come configurato dal legislatore è illegittimo per violazione del principio di proporzionalità: non essendo in grado di raggiungere l'obiettivo prefissato, l'esercizio associato obbligatorio impone un sacrificio non necessario dell'autonomia comunale, non superando per tale motivo il test di proporzionalità. 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»⁹³⁶, 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.

Spostandosi sul piano regionale si giunge alle medesime conclusioni. L'analisi delle leggi regionali di attuazione dell'obbligo di esercizio associato delle funzioni comunali dimostra che lo strumento associativo non sia stato configurato quale possibile soluzione per costruire un meccanismo di governo dell'area urbana. Infatti, le metodologie in uso per definire l'ambito spaziale urbano, che in Francia e in Inghilterra hanno guidato la ridefinizione delle circoscrizioni amministrative delle autorità locali, non hanno ricoperto un ruolo determinante nella delimitazione degli ambiti territoriali ottimali da parte delle regioni italiane.

Restringendo lo sguardo alle sole regioni che hanno approvato una compiuta normativa in materia di forme associative intercomunali⁹³⁷, emerge come già nella fase di fissazione dei criteri per la delimitazione degli ambiti ottimali non è generalmente assegnato un ruolo di rilievo al carattere urbano del territorio. In primo luogo, infatti, alcune regioni hanno disciplinato gli ambiti territoriali ottimali senza aver prima positivizzato i criteri adottati per la loro perimetrazione, come nel caso delle regioni Toscana⁹³⁸, Abruzzo⁹³⁹, Lombardia⁹⁴⁰, Marche⁹⁴¹, Molise⁹⁴². La regione Umbria, invece, pur avendo adottato una disciplina organica in materia di associazionismo intermunicipale non ha proceduto a disciplinare compiutamente gli ambiti territoriali ottimali⁹⁴³. Inoltre, anche nel caso delle regioni che hanno fissato tali criteri, l'esigenza di far coincidere gli

⁹³⁶ 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*, n. 1, 2019.

⁹³⁷ In quanto hanno approvato una disciplina soltanto frammentaria, restano escluse dall'ambito di indagine le regioni Basilicata, Calabria, Campania, e Liguria.

⁹³⁸ L.r. Toscana, 27 dicembre 2011, n. 68, art. 54.

⁹³⁹ L.r. Abruzzo, 17 dicembre 1997, n. 143, art. 11-*bis*.

⁹⁴⁰ L.r. Lombardia, 27 giugno 2008, n. 19, art. 17.

⁹⁴¹ L.r. Marche, 1° luglio 2008, n. 18, art. 22.

⁹⁴² L.r. Molise, 27 gennaio 2016, n. 1, art. 4.

⁹⁴³ Come emerge dalla lettura combinata della l.r. Umbria, 24 settembre 2003, n. 18, artt. 2-4, e della l.r. Umbria, 2 aprile 2015, n. 10, art. 7.

ambiti ottimali con le aree urbane rimane soltanto sullo sfondo, come dimostrano le norme approvate dalle regioni Emilia-Romagna⁹⁴⁴, Lazio⁹⁴⁵, Piemonte⁹⁴⁶, Puglia⁹⁴⁷.

In questo contesto, la sola eccezione di rilievo registrata è data dalla regione Veneto, la cui disciplina degli ambiti territoriali ottimali tiene conto del fenomeno urbano. È previsto, infatti, che ai fini dell'esercizio associato delle funzioni comunali il territorio regionale è suddiviso in quattro aree geografiche omogenee, tra le quali una coincide con i territori «ad elevata urbanizzazione»⁹⁴⁸. Inoltre, la legge regionale prevede una più elevata soglia dimensionale ottimale per le forme associative costituite nelle aree a elevata urbanizzazione, pari a 20 mila abitanti⁹⁴⁹.

Alla prova dei fatti, anche quando la disciplina regionale riguardante gli ambiti territoriali ottimali per l'esercizio associato delle funzioni comunali è stata approvata, questa ha portato a risultati trascurabili ai fini della risoluzione della questione urbana. Questa situazione si è prodotta, in primo luogo, per effetto dei problemi attuativi di tali discipline che, generalmente, faticano a far presa sulla concreta fisionomia della cooperazione intercomunale: anche nelle regioni in cui gli ambiti ottimali sono effettivamente delimitati, le forme associative tendono a non coincidere con essi, assumendo spesso una dimensione più ristretta. Pertanto, anche se alcune regioni, come la Toscana e l'Abruzzo, hanno definito degli ambiti ottimali che comprendono sia i grandi comuni urbani che gli altri comuni ricompresi nella loro orbita, in concreto non si è formato alcun legame associativo tra tali enti. In secondo luogo, anche nell'ipotesi opposta in cui la pianificazione degli ambiti territoriali ottimali da parte della regione effettivamente riesce a dar forma all'assetto della cooperazione intercomunale, come in Emilia-Romagna, emergono degli altri limiti dello strumento associativo. La regione, infatti, considera i comuni capoluogo di provincia, che tendono a essere i poli urbani principali della regione, come un ambito ottimale a sé stante: pertanto, i comuni maggiori e gli altri comuni che formano un'area urbana unitaria, pur essendo legati nei fatti da stretti rapporti di interdipendenza vengono collocati in ambiti ottimali differenti. In altri termini, anche nelle regioni più virtuose, le politiche di promozione dell'intercomunalità sono indifferenti alle specificità dei territori urbani, nei quali l'esigenza di cooperazione è tanto più forte quanto più ci si avvicina al centro dell'area a maggiore densità abitativa.

3.1.2 – L'emersione spontanea di forme associative locali a carattere urbano

Allo stato attuale, in Italia si registra la presenza di forme associative tra enti locali che rispondono ai bisogni specifici dei territori urbani. Tuttavia, tali forme associative esistono *nonostante* le politiche legislative messe in atto a livello statale e regionale e non invece grazie ad esse, come invece avvenuto in Francia e in Inghilterra.

Esistono differenti esempi 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

⁹⁴⁴ L.r. Emilia-Romagna, 21 dicembre 2012, n. 21, art. 6.

⁹⁴⁵ L.r. Lazio, 6 agosto 1999, n. 14, art. 10.

⁹⁴⁶ L.r. Piemonte, 28 settembre 2012, n. 11, artt. 6-7.

⁹⁴⁷ L.r. Puglia, 1° agosto 2014, n. 34, art. 10.

⁹⁴⁸ L.r. Veneto, 27 aprile 2012, n. 18, art. 7.

⁹⁴⁹ L.r. Veneto, n. 18/2012, art. 8.

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 ad esso legati da stretti rapporti di interdipendenza economico-sociale. In base alle rilevazioni statistiche⁹⁵⁰, 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 empiriche⁹⁵¹. 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'area urbana bolognese. La convenzione-quadro avrebbe dovuto portare alla stipula di una serie di convenzioni attuative di settore, disegnando quindi delle forme associative a geometria variabile⁹⁵². Seppur abbandonato nel corso degli anni Duemila, 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

⁹⁵⁰ Fonte: MINISTERO DELL'INTERNO, *Sistema unico territoriale*, dati aggiornati al marzo 2021.

⁹⁵¹ Cfr. PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI, DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI REGIONALI E LE AUTONOMIE, *Progetto ITALIAE, Community delle grandi unioni*.

⁹⁵² Sulla vicenda si vedano: L. VANDELLI, *Verso la città metropolitana: tendenze*, in *Il nuovo governo locale*, n. 1, 1997, pp. 145-147 nonché D. COCCHIANELLA, D. PELLICANÒ, *Bologna: il processo di costituzione della città metropolitana*, in *Il nuovo governo locale*, n. 1, 1997, pp. 148-156.

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 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. L'accordo prevede che le zone a maggiore urbanizzazione delle due città metropolitane formino 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 Messina⁹⁵³ 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 menzionata⁹⁵⁴.

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 riconosciuta 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 individuate dalla legge⁹⁵⁵. 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

⁹⁵³ Nel dettaglio i comuni di Messina, Giardini Naxos, Castelmola, Taormina, Letojanni, Forza d'Agrò, Sant'Alessio, Santa Teresa di Riva, Furci Siculo, Roccalumera, Nizza di Sicilia, Ali Terme, Itala, Scaletta Zanclea, Sant'Agata Militello, Torrenova, Capo d'Orlando, Naso, Brolo, Piraino, Gioiosa Marea, Patti, Oliveri, Falcone, Furnari, Terme Vigliatore, Leni, Malfa, Santa Marina Salina, Lipari, Barcellona Pozzo di Grotto, Milazzo, San Filippo del Mela, Pace del Mela, San Pier Niceto, Monforte S. Giorgio, Torregrotta, Valdina, Venetico, Spadafora, Rometta, Saponara, Villafranca Tirrena.

⁹⁵⁴ Ossia i comuni di Reggio Calabria, Villa San Giovanni, Calanna, Campo Calabro, Fiumara, Laganadi, Motta San Giovanni, San Roberto, Cardeto, Sant'Alessio in Aspromonte, Santo Stefano in Aspromonte, Scilla, Bagnara Calabria.

⁹⁵⁵ L.p Trento 16 giugno 2006, n. 3, art. 11, co. 2, lett. a).

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 ha disciplinato, nel 1998, 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»⁹⁵⁶. Allo stato attuale, il *Conseil de la plaine* raggruppa il comune di Aosta e altri quindici comuni che compongono l'area urbana⁹⁵⁷. 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 la facoltà per i comuni associati 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 recentemente dalla l.r. 15 aprile 2021, n. 7 per lasciar spazio 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*) nonché ospitava nel proprio territorio dei porti e degli aeroporti di interesse nazionale. 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.

⁹⁵⁶ L.r. Valle d'Aosta 7 dicembre 1998, n. 54, art. 109.

⁹⁵⁷ Agli undici comuni inizialmente individuati dalla l.r. Valle d'Aosta, n. 54/1998 (Aosta, Brissogne, Charvensod, Gignod, Gressan, Jovençon, Pollein, Quart, Roisan, Saint-Christophe, Saint-Pierre, e Sarre) si è aggiunto, nel 2000, il comune di Aymavilles, mentre in seguito, con il decreto del presidente della regione 29 maggio 2002, n. 319, hanno aderito al *Conseil* anche i comuni di Fénis, Nus, e Saint-Marcel.

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 conterminante, oppure da due comuni con 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 nell'epoca liberale e durante il regime 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 Novecento, infatti, vennero ricostituiti una buona parte dei comuni che, durante il regime fascista, erano stati accorpati in maniera unilaterale: dai circa 7'300 comuni che si registravano alla vigilia della seconda guerra mondiale si passò agli 8'035 comuni del 1961⁹⁵⁸. Tale numero crebbe leggermente nel corso dei decenni successivi grazie all'istituzione di nuovi comuni tramite scorporo, tanto che, nel 1991, in Italia si contavano 8'100 comuni⁹⁵⁹.

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

⁹⁵⁸ Fonte: ISTAT, *Struttura e dinamica delle unità amministrative territoriali italiane. Dall'unificazione del Regno al 2017*, Roma, 2018, pp. 71-93.

⁹⁵⁹ *Ibidem*.

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 a 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 servizi⁹⁶⁰, 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 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 ad 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 comuni⁹⁶¹. 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, nell'immediato, non rivoluzionò 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.

⁹⁶⁰ L. n. 142/1990, art. 11, co. 3.

⁹⁶¹ Per un'analisi delle fusioni realizzate in questo periodo storico si rinvia a G. MARINUZZI, W. TORTORELLA, *Lo stato dell'arte delle fusioni di Comuni in Italia*, in *Amministrare*, n. 1, 2014, pp. 149-160.

142/1990 lasciarono spazio a dei 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 TUEL⁹⁶² 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 fusione⁹⁶³.

La stagione della legislazione della crisi ha segnato uno spartiacque nella storia delle fusioni di comuni in Italia⁹⁶⁴. In un primo momento, l'introduzione nel 2012 di robusti incentivi finanziari da parte del legislatore statale⁹⁶⁵ 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 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 TUEL⁹⁶⁶, 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 regioni⁹⁶⁷.

Un primo insieme di misure ha puntato a eliminare alcuni colli di bottiglia che, nella prassi, aggravavano i processi di fusione e mettevano a repentaglio la continuità dell'azione amministrativa. Sotto questo aspetto, la principale innovazione coincide con la facoltà di approvare lo statuto del nuovo comune anche prima del perfezionamento della fusione⁹⁶⁸: sono i consigli dei comuni interessati dalla fusione ad approvare lo statuto che, in seguito, potrà essere modificato dal consiglio del nuovo comune. Inoltre, la legge scioglie alcuni nodi, di carattere tecnico-giuridico, in merito alla successione tra i comuni aboliti e il nuovo comune, sempre al fine di garantire la continuità amministrativa⁹⁶⁹.

⁹⁶² TUEL, art. 33, co. 3.

⁹⁶³ Sottolinea questo aspetto L. VANDELLI, *L'ordinamento delle autonomie tra rilanci, conferme e svolte*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 12, 1999, pp. 1140-1146.

⁹⁶⁴ Sottolinea G. MASSARI, *Nuove tendenze per le fusioni di Comuni*, in L. VANDELLI, G. GARDINI, C. TUBERTINI (a cura di), *Le autonomie territoriali: trasformazioni e innovazioni dopo la crisi*, cit., pp. 153-183: «La valorizzazione, in particolare, delle fusioni, operata dalla legge Delrio, dunque, non è soltanto funzionale ad un risparmio di cassa – che pure avrà luogo, quanto meno nel lungo periodo –, ma si pone altresì in continuità logica con il ruolo di primo piano assegnato ai comuni nel processo di ristrutturazione del governo locale: solo raggiungendo dimensioni adeguate, gli enti più piccoli diventano padroni della propria autonomia e acquisiscono gli strumenti per adempiere alle funzioni loro devolute, per partecipare fattivamente alla posa e alla manutenzione dei gradini superiori della piramide, per tenere insieme le tessere di un puzzle gettate sul tavolo senza un ordine apparente».

⁹⁶⁵ Introdotti dal d.l. n. 95/2012, art. 20, co. 1.

⁹⁶⁶ Le diverse leggi regionali che disciplinano le variazioni delle circoscrizioni comunali sono analizzate da R. FILIPPINI, A. MAGLIERI, *Il procedimento legislativo di fusione di Comuni nelle leggi regionali*, in *Istituzioni del Federalismo*, n. 2, 2015, pp. 313-329, nonché da F. POLITI, *Dall'Unione alla fusione dei Comuni: il quadro giuridico*, in *Istituzioni del Federalismo*, quaderno n. 1, 2012, pp. 5-35.

⁹⁶⁷ 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 L. VANDELLI (a cura di), *Città metropolitane, province, unioni e fusioni di comuni*, cit., pp. 232-248.

⁹⁶⁸ L. n. 56/2014, art. 1, co. 117.

⁹⁶⁹ L. n. 56/2014, art. 1, co. 124-129.

In secondo luogo, nel solco di quanto previsto dalla legge n. 142/1990 prima, e dal TUEL poi, anche la legge Delrio tutela le comunità che, per effetto della fusione, hanno ormai perso un'autonoma proiezione istituzionale. Sul punto, la legge non tratteggia un modello istituzionale preciso: da un lato, viene confermata la possibilità di istituire i municipi, circoscrizioni di decentramento ricalcate sui confini dei comuni fusi, mentre, dall'altra parte, essa assegna allo statuto comunale la facoltà di prevedere «forme particolari di collegamento tra il nuovo comune e le comunità che appartenevano ai comuni oggetto della fusione», ulteriori rispetto ai municipi.

Infine, la legge n. 56/2014 detta una disciplina omogenea con riguardo all'incorporazione, 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: 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 delle 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 può rivelarsi utile a diffondere la fusione anche nei territori urbani, come avvenuto di recente anche nell'ordinamento francese. 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, in quanto 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. In altri termini, 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 urbano⁹⁷⁰.

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

⁹⁷⁰ Lettura condivisa da C. TOMMASI, *Fusione e incorporazione alla luce della sentenza n. 50 del 2015 della Corte costituzionale*, in *Istituzioni del Federalismo*, n. 2, 2015, pp. 447-459: «nella fusione per incorporazione pare implicito il fatto che il Comune incorporante si ponga in una posizione di superiorità dimensionale ed economica rispetto al Comune incorporato [...]. L'ipotesi che un Comune di dimensioni medio-grandi possa inglobare al suo interno uno o più "Comuni satellite" limitrofi apre ad un possibile scenario aggregativo di più ampia dimensione rispetto a quello definitosi nelle fusioni realizzate dal 1995 ad oggi. Tale possibilità potrebbe acquisire un peso rilevante anche all'interno delle aree metropolitane dove il graduale processo integrativo tra i piccoli Comuni ricompresi nell'area vasta potrebbe spingere gli stessi ad avviare processi aggregativi, anche di tipo incorporativo, per supplire al *deficit* di rappresentatività che pare emergere dalla composizione del Consiglio metropolitano».

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.

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 Pescara⁹⁷¹.

3.3 – Il limitato ruolo delle province 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, ed ancora oggi, la città metropolitana altro non è che una provincia ad 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 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

⁹⁷¹ Secondo quanto previsto dalla l.r. Abruzzo 24 agosto 2018, n. 81.

alcune funzioni a carattere sovracomunale⁹⁷². Date queste premesse, quindi, è la debolezza intrinseca della provincia quale ente di governo locale a portare ad 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 attiva⁹⁷³. 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. In altri termini, i territori provinciali erano generalmente considerati come artificiali perché tracciati ai fini del controllo del territorio da parte delle istituzioni statali, che avevano bisogno di circoscrizioni uniformi, a prescindere dalla concreta morfologia delle comunità locali⁹⁷⁴.

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

⁹⁷² Come ricorda L. VANDELLI, *Provincia (dir. amm.)*, in *Enciclopedia del diritto*, II, Milano, Giuffrè, 1998: «Nell'attuazione della Costituzione, peraltro, la vicenda delle province è stata contrassegnata da profonde incertezze: in parte legate, a partire dagli anni '70, all'avvento della regionalizzazione (che – considerata da alcuni come alternativa al mantenimento delle province stesse – imponeva comunque un complessivo ripensamento del loro ruolo) e, quindi, alla perdurante attesa di una riforma dell'ordinamento locale, accompagnata da un vivace dibattito, oscillante tra superamento e rivitalizzazione delle amministrazioni provinciali».

⁹⁷³ Afferma a tal proposito G. PASTORI, *Provincia*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Torino, UTET, 1997: «La legge n. 142/1990, riprendendo l'impianto costituzionale della Provincia, mette innanzitutto in rilievo la collettività provinciale come titolare delle prerogative di autonomia e vede conseguentemente nell'ente-Provincia l'organizzazione rappresentativa della collettività provinciale attraverso cui questa provvede al governo e alla gestione delle finalità e gli interessi da essa espressi (artt. 1 e 2)».

⁹⁷⁴ Si tratta di una lettura generalmente accolta in dottrina, come riconosciuto da G. PASTORI, *Provincia*, cit., 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: «Il punto della questione diventa allora la reale esistenza storica delle province quali enti di autonomia. Su tale punto pare potersi affermare, come abbiamo visto, che le province sono sì sempre esistite, ma praticamente sempre in modo prevalente come forme di decentramento più che come forme di autonomia. Tale affermazione pare avvalorata dalla circostanza che le epoche di maggiore fortuna delle province sono state quelle che le hanno viste inserirsi nel modo più organico nel *continuum* dell'amministrazione centrale. Sia l'epoca liberale che l'epoca fascista hanno scommesso molto sulle province, considerandole la principale proiezione periferica del loro potere centrale». 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, G. MELONI, *L'amministrazione di area vasta (provincia e area metropolitana)*, in F. BASSANINI, L. CASTELLI (a cura di), *Semplificare l'Italia. Stato, Regioni, Enti locali*, Firenze, Passigli, 2008, p. 73: «Ci si è chiesti, in particolare, se esiste una dimensione ottimale anche per le province o vale, come buona, l'attuale articolazione. L'orientamento prevalente tende a riconoscere come valido, in linea generale, l'attuale assetto territoriale delle province – pur essendo evidenti le differenze di ambito che corrispondono in gran parte dei casi ad un dato storicamente consolidato – [...]».

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 provinciali⁹⁷⁵ 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 intrattiene 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 e culturale del territorio provinciale e regionale»⁹⁷⁶. Questi criteri si sarebbero poi innestati sul procedimento di modifica delle circoscrizioni provinciali trattenuto 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 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 a esser stata seguita. 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. 142/1990⁹⁷⁷. Infatti, nel tentativo di disinnescare questo tipo di rivendicazioni, la legge mette fine all'automatismo tra istituzione della nuova provincia e creazione degli uffici decentrati dell'amministrazione statale⁹⁷⁸.

⁹⁷⁵ L. n. 142/1990, art. 63.

⁹⁷⁶ L. n. 142/1990, art. 16, co. 2, lett. b).

⁹⁷⁷ Sottolinea P. CARROZZA, *Le province della post-modernità: la città territoriale*, in *federalismi.it*, n. 3, 2018 che l'assetto territoriale degli enti locali italiani è arrivato «sino a noi con modifiche e variazioni [dei] confini originari prevalentemente per disaggregazioni (e quindi aggiungendo nuovi enti piuttosto che accorpando quelli esistenti), frutto più di disegni politici occasionali e contingenti che di un reale intento razionalizzatore mirante ad adeguare la rappresentanza politica delle istituzioni all'evoluzione dei rapporti economici e sociali dei territori. Basta pensare alla proliferazione, dopo l'avvento della L. n. 142/1990, delle “nuove” province, una proliferazione spesso dovuta più alla volontà di dotare il territorio di organismi di decentramento statale (quali tribunali, direzioni “provinciali” di ministeri, questure ecc.) piuttosto che di più adeguate istituzioni rappresentative locali».

⁹⁷⁸ L. n. 142/1990, art. 16, co. 2, lett. f).

In generale accolta con scetticismo dai commentatori⁹⁷⁹, la creazione delle province di Biella, Crotone, Lecco, Lodi, Prato, Rimini, Verbanco-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 del tessuto urbano che su questo gravita. 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 degli anni Novanta e Duemila.

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 sia stata prevista a beneficio delle aree urbane ma, invece, per le aree montane. Con la legge n. 56/2014, infatti, è stata introdotta una disciplina differenziata per le «con territorio interamente montano e confinanti con Paesi stranieri»⁹⁸⁰. È previsto che le regioni attribuiscono a queste province delle «forme particolari di autonomia»⁹⁸¹, 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»⁹⁸², 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 sono 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

⁹⁷⁹ Cfr. G.C DE MARTIN, G. MELONI, *L'amministrazione di area vasta (provincia e area metropolitana)*, cit., p. 73, per i quali il «recente processo di proliferazione delle province (specialmente con riferimento a talune realtà di Regioni speciali), da tutti denunciato con forza per il pericolo di frammentazione, rispetto alla dimensione di area vasta, che ne deriva. A tale riguardo si ritiene che, oltre agli eventuali processi di riagggregazione delle province di nuova istituzione, condizione imprescindibile della semplificazione sia un drastico freno alla istituzione delle nuove province, che, nella vigenza dell'articolo 133 della Costituzione, si traduce, però, in un mero auspicio, anche se di valore legislativo».

⁹⁸⁰ L. n. 56/2014, art. 1, co. 3.

⁹⁸¹ L. n. 56/2014, art. 1, co. 52.

⁹⁸² L. n. 56/2014, art. 1, co. 86.

le funzioni dei comuni contermini»⁹⁸³. Pertanto, nelle realtà urbane medio-piccole la provincia dovrebbe 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»⁹⁸⁴.

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

Una delle più importanti innovazioni del sistema delle autonomie locali introdotte nei primi decenni della Repubblica, il decentramento interno ai comuni di maggiori dimensioni demografiche, ha risposto in primo luogo alla domanda di partecipazione popolare degli anni Settanta dello scorso secolo. Tuttavia, già al momento della loro previsione da parte della legge n. 278/1976, le circoscrizioni di decentramento hanno assicurato una forma di adeguamento dell'assetto istituzionale dei comuni maggiori al fenomeno urbano (§ 4.1). Nonostante la crisi dell'istituto, dimostrata dall'abolizione delle circoscrizioni di decentramento nei comuni con popolazione inferiore ai 250 mila abitanti avvenuta nel 2010, la creazione delle città metropolitane ha rivitalizzato le forme di decentramento, assicurando la loro integrazione nelle dinamiche politico-amministrative delle maggiori aree urbane del Paese (§ 4.2).

4.1 – Ascesa e declino del decentramento comunale nella legislazione statale: dalla legge n. 278/1976 alla riforma del 2010

Sulla base del modello rivoluzionario-napoleonico di ordinamento locale, l'assetto istituzionale dei comuni dovrebbe essere perfettamente omogeneo: le caratteristiche geografiche e

⁹⁸³ P. CARROZZA, *Le province della post-modernità: la città territoriale*, cit.

⁹⁸⁴ P. CARROZZA, *Le province della post-modernità: la città territoriale*, in *federalismi.it*, n. 3, 2018.

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 antiche⁹⁸⁵: sebbene la ripartizione dei comuni di Lione e Parigi in *arrondissements* servisse principalmente, nel XIX 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 XX 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. In questo caso, stabiliva la legge, il sindaco poteva nominare uno o più "aggiunti", figure alle quali poteva delegare l'esercizio delle sue funzioni di ufficiale di governo all'interno del quartiere, previa approvazione del prefetto⁹⁸⁶.

Sulla base delle norme approvate in epoca liberale, negli anni Sessanta 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 laboratorio per la sperimentazione del decentramento comunale. Inizialmente proposto dal democristiano Giuseppe Dossetti durante campagna elettorale comunale del 1956, il progetto di suddividere il comune di Bologna in quartieri rispondeva a tre esigenze⁹⁸⁷. Una prima esigenza era strettamente legata alla questione urbana: era avvertita la necessità di rispondere agli specifici bisogni e alle richieste di rappresentanza delle zone del territorio comunale oggetto di recente urbanizzazione, collocate ai margini dell'insediamento principale di origine medievale. In secondo luogo, si riteneva la suddivisione in quartieri potesse tornare utile per migliorare l'efficacia dell'azione amministrativa. Infine, i quartieri avrebbero dovuto rappresentare dei canali di partecipazione politica ulteriori rispetto alle forme tradizionali della democrazia rappresentativa, sottraendo quindi ai partiti il monopolio nell'intermediazione tra comunità locale e istituzione comunale.

Nel 1964, il comune di Bologna suddivise il proprio territorio in 18 quartieri, esperienza che viene negli anni seguenti replicata in altri grandi comuni italiani, come Roma e Milano. I meccanismi di decentramento interno assunsero, nei vari comuni, nomi e caratteristiche giuridico-istituzionali tra loro differenziate. Poiché all'epoca la materia era ancora regolata dalla telegrafica disposizione contenuta nel testo unico del 1915, l'istituzione dei consigli di quartiere e dei vari organismi di partecipazione rappresentava un frutto spontaneo dell'autonomia comunale, priva di una solida base giuridica nel diritto positivo⁹⁸⁸. Se, in una prima fase, questi organismi beneficiavano di attribuzioni a carattere principalmente consultivo, nel corso del tempo acquisirono delle funzioni di amministrazione attiva, trovando peraltro una legittimazione elettorale diretta da parte dei cittadini. A questo sviluppo pose un freno la giurisprudenza amministrativa che, in più occasioni, ha

⁹⁸⁵ Cfr. cap. 2, § 3.

⁹⁸⁶ Testo unico della legge comunale e provinciale (r.d. n. 148/1935), art. 155.

⁹⁸⁷ Come ricostruito da I. PORTELLI, *Il declino del decentramento comunale*, in *Amministrazione in cammino*, 28 maggio 2011.

⁹⁸⁸ Afferma a tal proposito F. MASSARENTI, *Le circoscrizioni di decentramento in Italia. L'evoluzione normativa, i fattori di crisi e le prospettive future*, in *Istituzioni del Federalismo*, n. 1, 2017, pp. 251-282, che gli organismi di decentramento comunale creati nel corso degli anni Sessanta erano degli «istituti di fatto *praeter legem*» in quanto presentavano dei tratti che andavano «al di là delle scarse previsioni normative vigenti».

annullato i regolamenti comunali istitutivi delle circoscrizioni di decentramento. Poiché l'organizzazione degli enti territoriali era sottoposta a riserva di legge da parte dell'art. 128 della Costituzione, la creazione da parte dei comuni di organi dotati di funzioni di amministrazione attiva, ossia competenti ad adottare atti aventi rilevanza esterna, era – in assenza di una specifica base normativa – illegittima per carenza assoluta di potere⁹⁸⁹.

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 decentramento⁹⁹⁰. 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 presidente⁹⁹¹. 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 di parere e di proposta su tutte le questioni inerenti all'azione politico-amministrativa comunale⁹⁹², 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 circoscrizionale⁹⁹³.

Nei comuni con popolazione di almeno 40 mila abitanti, il regolamento comunale sul decentramento comunale 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)⁹⁹⁴. Per l'esercizio di quest'ultime funzioni, le circoscrizioni potevano essere dotate di un apposito apparato amministrativo, formato da personale dell'amministrazione comunale⁹⁹⁵.

Le modalità di elezione del consiglio circoscrizionale variavano a seconda delle funzioni esercitate⁹⁹⁶. 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.

⁹⁸⁹ Sul punto si vedano le pronunce riportate da F. STADERINI, *Principi di diritto degli enti locali*, Padova, Cedam, 1978, p. 85.

⁹⁹⁰ L. 8 aprile 1976, n. 278, art. 1.

⁹⁹¹ L. n. 278/1976, art. 2.

⁹⁹² L. n. 278/1976, art. 12, co. 1.

⁹⁹³ L. n. 278/1976, art. 12, co. 2.

⁹⁹⁴ L. n. 278/1976, art. 13.

⁹⁹⁵ L. n. 278/1976, art. 16.

⁹⁹⁶ L. n. 278/1976, art. 3.

Il decentramento comunale fu oggetto di un nuovo intervento normativo con la riforma dell'ordinamento locale del 1990. La legge n. 278/1976 venne abrogata, e le norme sul decentramento comunale confluirono nella legge n. 142/1990. Il legislatore semplificò in maniera netta la disciplina legislativa: la legge n. 142/1990 dedicava al decentramento comunale una sola disposizione, l'art. 13, limitandosi a enucleare alcuni principi. La disciplina di dettaglio veniva invece rimessa alla potestà regolamentare e statutaria dei singoli comuni, quest'ultima riconosciuta per la prima volta proprio dalla riforma del 1990.

La legge n. 142/1990 introdusse alcune norme dal carattere innovativo. La suddivisione del territorio in circoscrizioni di decentramento diventò un obbligo per i comuni con popolazione superiore ai 100 mila abitanti e per i comuni capoluogo di provincia. Per i comuni con popolazione compresa tra i 30 mila e i 100 mila abitanti, invece, l'istituzione delle circoscrizioni rimase una facoltà. Inoltre, la legge rese obbligatoria l'elezione diretta del consiglio circoscrizionale, nonché confermò l'elezione del presidente da parte del consiglio circoscrizionale.

Infine, la legge riconobbe espressamente le tre finalità alle quali rispondeva la creazione delle circoscrizioni di decentramento, peraltro già desumibili dalla legge n. 278/1976⁹⁹⁷. Le circoscrizioni erano, in primo luogo, degli organismi di partecipazione popolare, chiamati ad assicurare un canale alternativo alla politica rappresentativa. A questa prima finalità, la più influente sull'impianto della legge del 1976, ne vennero affiancate altre due: le circoscrizioni venivano confermate come ambiti di decentramento dell'apparato amministrativo comunale, nonché come sedi di rappresentanza degli interessi delle diverse popolazioni infra-comunali che, seppur nell'unità del comune, venivano riconosciute come titolari di centri di interessi tra loro distinti e differenziati.

Nel corso degli anni Novanta vennero introdotte delle modifiche alla disciplina del decentramento comunale che, infine, vennero sistematizzate nel TUEL approvato nel 2000. Tra le novità di maggior rilievo si segnala il venir meno del carattere necessariamente elettivo degli organi delle circoscrizioni: continuando a demandare allo statuto e ai regolamenti comunali la costruzione dei meccanismi di decentramento interno, la legge non fissava più come requisito l'elezione diretta dei consiglieri circoscrizionali, la cui individuazione poteva avvenire secondo differenti metodi, sulla base di quanto stabilito dallo statuto e dai regolamenti.

Inoltre, un'ulteriore innovazione rispetto al testo originario del 1990 vide il legislatore introdurre un'ulteriore forma di decentramento comunale, riservata stavolta ai comuni con popolazione superiore a 300 mila abitanti. Al di sopra di tale soglia demografica, lo statuto poteva prevedere «particolari e più accentuate forme di decentramento di funzioni e di autonomia organizzativa e funzionale»⁹⁹⁸ rispetto alle circoscrizioni di decentramento ordinarie. Anche in questo caso, la disciplina contenuta nel TUEL era assai stringata: la determinazione dell'assetto organizzativo e delle funzioni oggetto di decentramento era rimessa integralmente all'autonomia dei singoli comuni. Tuttavia, chiariva la legge che i comuni potevano strutturare l'assetto istituzionale delle particolari e più accentuate forme di decentramento tramite un rinvio alle norme applicabili ai comuni di pari taglia demografica. In altri termini, le circoscrizioni di decentramento potevano presentare una struttura istituzionale ricalcata sul modello comunale, con la presenza di un vertice esecutivo eletto direttamente dal corpo elettorale, nonché di un organo esecutivo collegiale, due elementi generalmente estranei alle circoscrizioni ordinarie.

⁹⁹⁷ Cfr. L. DE LUCIA, *Problemi del decentramento comunale*, in AA.VV., *Scritti in onore di Giuseppe Palma*, Torino, Giappichelli, 2012, pp. 653-676.

⁹⁹⁸ TUEL, art. 17, co. 5.

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. 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 comunale⁹⁹⁹.

Più precisamente, la revisione del decentramento comunale ha preso avvio con la legge finanziaria per il 2008, con la quale il legislatore ha limitato la presenza degli organismi di decentramento ai comuni maggiori¹⁰⁰⁰. Da un lato, l'obbligo di articolare il territorio in circoscrizioni venne limitato ai soli comuni con popolazione superiore ai 250 mila abitanti (in precedenza la soglia era di 100 mila ab.). Dall'altro lato, l'istituzione facoltativa delle circoscrizioni di decentramento venne ristretta ai comuni con popolazione compresa tra i 100 mila e i 250 mila abitanti, prevedendo peraltro che la popolazione media delle circoscrizioni di un comune non potesse essere inferiore ai 30 mila abitanti. L'anno successivo, sempre tramite la legge di bilancio, il legislatore intervenne nuovamente sul decentramento comunale, stavolta disponendo l'abolizione radicale delle circoscrizioni di decentramento in tutti i comuni italiani, a prescindere dalla taglia demografica¹⁰⁰¹. Soltanto qualche settimana più tardi, il legislatore intervenne per una terza volta¹⁰⁰²: con una parziale marcia indietro, l'abolizione unilaterale delle circoscrizioni di decentramento venne ristretta ai comuni con popolazione inferiore ai 250 mila abitanti. I comuni con popolazione superiore a tale soglia, quindi, conservarono la facoltà di istituire delle circoscrizioni di decentramento, a condizione che la popolazione media non fosse inferiore ai 30 mila abitanti.

Gli interventi del legislatore statale del periodo 2007-2010 hanno complicato non poco la normativa relativa al decentramento comunale. Allo stato attuale, dalla lettura combinata del TUEL e delle altre disposizioni citate si ricava il seguente quadro. In primo luogo, ai comuni con

⁹⁹⁹ Nel commentare gli interventi normativi in materia di decentramento comunale, rimarca L. VANDELLI, *Il sistema delle autonomie locali*, cit., p. 83: «In realtà, a sorreggere un cambiamento così radicale sono le delusioni e le inadeguatezze dell'esperienza delle circoscrizioni, che certamente hanno risentito della parabola della partecipazione, non riuscendo nella gran parte dei casi a creare dinamiche di democrazia di prossimità. D'altronde, come istituzioni elettive hanno riprodotto troppo da vicino logiche proprie dei consigli comunali, le cui competenze, peraltro, si erano fortemente ridimensionate, non solo per effetto dell'elezione diretta del sindaco, ma anche e particolarmente per il passaggio ai dirigenti (oltre che alla giunta) della gran parte delle competenze amministrative». Su questa lettura concorda F. MASSARENTI, *Le circoscrizioni di decentramento in Italia*, cit., il quale afferma che «il ripensamento complessivo dell'istituto circoscrizionale prende le mosse dalla constatazione di alcune criticità oramai risalenti, emerse fin dalle origini e assurte col tempo a problemi strutturali».

¹⁰⁰⁰ Cfr. legge 24 dicembre 2007, n. 244, art. 2, co. 29.

¹⁰⁰¹ L'abolizione di tutte le circoscrizioni di decentramento venne disposta dalla legge 23 dicembre 2009, n. 191, art. 2, co. 186, lett. b).

¹⁰⁰² Con il d.l. 25 gennaio 2010, n. 2, art. 1, co. 1-*quater*, lett. c), viene modificata la disposizione contenuta nella l. n. 191/2009.

popolazione inferiore ai 250 mila abitanti è vietato 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, resta ancora oggi in vigore la facoltà per i comuni con popolazione superiore ai 300 mila abitanti 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 nello sperimentare forme di decentramento interno.

Questo dato è particolarmente evidente dall'analisi dei processi istituzionali nei comuni con popolazione inferiore ai 250 mila abitanti e, quindi, 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 partecipazione popolare all'amministrazione locale¹⁰⁰³. 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»¹⁰⁰⁴ di forme di decentramento comunale che, quindi, permette loro di aggirare il divieto di istituire le circoscrizioni di decentramento.

Nella prassi, sono numerosi comuni di medio-grandi dimensioni che hanno sfruttato tale base normativa. Secondo le analisi fino a qui svolte¹⁰⁰⁵, 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 configuravano come momenti di partecipazione dal carattere flessibile.

¹⁰⁰³ TUEL, art. 8, co. 1.

¹⁰⁰⁴ Secondo l'efficace espressione di L. DE LUCIA, *Problemi del decentramento comunale*, cit.

¹⁰⁰⁵ 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*, n. 2, 2014, pp. 281-304. Per un'analisi dell'esperienza del comune di Novara si veda lo studio di G. BALDUZZI, D. SERVETTI, *Percorsi deliberativi e democrazia locale: il laboratorio novarese*, in *Amministrare*, n. 2, 2014, pp. 305-339.

Passando, infine, a osservare i 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 quartieri (Firenze, Bologna), municipalità (Venezia, Napoli), nonché municipi (Roma Capitale, Milano, Bari, Genova)¹⁰⁰⁶.

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-autonome 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.

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 del 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»¹⁰⁰⁷. 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 comunità¹⁰⁰⁸.

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

¹⁰⁰⁶ 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.

¹⁰⁰⁷ Statuto di Roma Capitale, art. 26, co. 2.

¹⁰⁰⁸ Comune di Milano, regolamento dei municipi del comune di Milano (del. 14 aprile 2016, n. 14), art. 5.

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 autonomo, seppur alimentato non da risorse proprie ma attribuite dal comune centrale.

4.2 – Il decentramento comunale come ingranaggio della riforma metropolitana

Se il decentramento comunale, in origine, 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'istituzione 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 osservato dalla prospettiva della questione urbana, le implicazioni della 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 capoluogo¹⁰⁰⁹.

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.

¹⁰⁰⁹ A questo risultato mira esplicitamente la l. n. 142/1990, art. 20.

Con la definitiva istituzione delle città metropolitane da parte della legge n. 56/2014, si giunge 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. Nella legge Delrio sono presenti tre norme che chiamano in causa 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 metropolitano¹⁰¹⁰.

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 metropolitani¹⁰¹¹. 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»¹⁰¹². La legge non tratteggia, in maggior dettaglio, 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 istituzionale realizzato attraverso la riforma metropolitana. Seppur tali disposizioni abbiano carattere soltanto simbolico, i regolamenti sul decentramento adottati dai comuni di Venezia¹⁰¹³, di Bari¹⁰¹⁴ e di Genova¹⁰¹⁵, 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».

¹⁰¹⁰ L. n. 56/2014, art. 1, co. 11, lett. b).

¹⁰¹¹ L. n. 56/2014, art. 1, co. 22.

¹⁰¹² L. n. 56/2014, art. 1, co. 22.

¹⁰¹³ Comune di Venezia, regolamento comunale sulle municipalità (del. 21-22 maggio 2007, n. 64), art. 1, co. 1.

¹⁰¹⁴ Comune di Bari, regolamento sul decentramento amministrativo istitutivo dei municipi (del. 24 marzo 2014, n. 5), art. 1.

¹⁰¹⁵ Comune di Genova, regolamento per il decentramento e la partecipazione municipale (del. 6 febbraio 2007, n. 6), art. 1, co. 1.

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 metropolitano¹⁰¹⁶, 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»¹⁰¹⁷.

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 metropolitano¹⁰¹⁸, nonché di partecipare con propri rappresentanti alle sedute dello stesso organo¹⁰¹⁹. Inoltre, in diverse città metropolitane (Roma Capitale¹⁰²⁰, Firenze¹⁰²¹, Napoli¹⁰²²) 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.

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 Capitale¹⁰²³ e Bari¹⁰²⁴) o, in altre ipotesi, previo assenso del comune capoluogo (Firenze¹⁰²⁵).

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 e cura. Seppur facenti parte di un ente unitario, dentro un comune con popolazione nell'ordine di centinaia di migliaia di persone, e talvolta di

¹⁰¹⁶ Statuto della città metropolitana di Roma Capitale, art. 2, co. 2.

¹⁰¹⁷ Statuto della città metropolitana di Roma Capitale, art. 31, co. 1.

¹⁰¹⁸ Statuto della città metropolitana di Roma Capitale, art. 31, co. 2.

¹⁰¹⁹ Statuto della città metropolitana di Roma Capitale, art. 16, co. 2.

¹⁰²⁰ Statuto della città metropolitana di Roma Capitale, art. 21, co. 10.

¹⁰²¹ Statuto della città metropolitana di Firenze, art. 15, co. 2.

¹⁰²² Statuto della città metropolitana di Napoli, art. 28, co. 2.

¹⁰²³ Statuto della città metropolitana di Roma Capitale, art. 27 e ss.

¹⁰²⁴ Statuto della città metropolitana di Bari, art. 26, co. 1.

¹⁰²⁵ Statuto della città metropolitana di Firenze, art. 20.

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, collocate spesso in zone di 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

Lo stato di salute delle istituzioni di Roma, la capitale della Repubblica, sono da tempo oggetto di un dibattito di portata nazionale. Tuttavia, i termini di tale dibattito sono profondamente differenti rispetto alle esperienze della Francia e del Regno Unito: non si tratta, in Italia, di spezzare l'egemonia della capitale nei confronti della comunità nazionale ma, al contrario, Roma è percepita come l'anello debole della comunità nazionale, luogo dove le criticità, in primo luogo di ordine istituzionale e amministrativo, tendono a concentrarsi.

Il contesto generale trova dei precisi riflessi sull'assetto istituzionale e, quindi, sul regime giuridico del governo locale a Roma. Non diversamente da Londra e Parigi, infatti, il governo locale della capitale italiana è disciplinato da fonti speciali. Tuttavia, gli interessi ai quali risponde la disciplina speciale, nonché il grado di differenziazione effettiva da questa garantito, non rendono Roma Capitale un modello per il governo delle aree urbane in Italia.

Storicamente, la specialità delle istituzioni locali di Roma trova la sua ragion d'essere nello *status* di capitale della Repubblica italiana (§ 5.1), mentre le specificità di ordine economico-sociale che rendono quella romana una delle poche aree urbane italiane di rilevanza europea faticano, come avviene peraltro nel resto del Paese, a trovare un pieno riconoscimento nell'ordinamento locale, nonostante i recenti eventi che hanno portato prima alla nascita di Roma Capitale e, poi, dell'omonima città metropolitana (§ 5.2).

5.1 – L'ordinamento della capitale: dal Governatorato di Roma all'uniformismo della prima epoca repubblicana

Fin dal 1871, anno della scelta di Roma come capitale del Regno d'Italia, si è aperto il dibattito sull'assetto ottimale delle istituzioni locali. Luoghi di concentrazione degli organi politico-amministrativi di vertice dello Stato ma anche, contemporaneamente, sedi di una comunità locale, le capitali sono state spesso destinatarie, nella storia, di normative a carattere speciale, con esempi diffusi in ambito comparato¹⁰²⁶.

¹⁰²⁶ Afferma L. PALADIN, *Capitale*, in *Enciclopedia del diritto*, VI, Milano, Giuffrè, 1960: «Comune è la tendenza degli ordinamenti statali moderni ad istituire uno speciale regime amministrativo o, addirittura, costituzionale delle città o delle zone nelle quali si trovi la capitale dello Stato» seppur, prosegue l'autore: «molto diverse, nei vari sistemi, sono però le ragioni del fenomeno medesimo».

L'Italia segue questa tendenza. Già durante il regime fascista, infatti, l'ordinamento comunale venne ristrutturato in profondità, al fine di garantire al governo statale la preminenza nella gestione degli affari locali della capitale del Regno. Un modello che, come si è visto, ha contraddistinto fino a tempi relativamente recenti l'ordinamento francese, dove lo Stato – per il tramite del prefetto – ha per lungo tempo mantenuto la responsabilità dell'esecutivo del comune di Parigi¹⁰²⁷.

Con il regio decreto legge del 28 ottobre 1925, n. 1949, nell'ordinamento italiano venne introdotta una rottura dell'uniformismo del regime municipale, attraverso la trasformazione del 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 ordinario¹⁰²⁸.

Fin dalla prima disciplina del governatorato di Roma¹⁰²⁹, sono evidenti le tracce della transizione da un regime costituzionale liberal-democratico a un regime autoritario, poco propenso alla valorizzazione dell'autodeterminazione delle comunità locali. Nel regime del governatorato, infatti, si scorge tanto l'ingerenza nel centro nell'amministrazione locale romana, attraverso la nomina diretta del governatore da parte del ministro dell'interno, quanto lo svilimento del principio della rappresentanza locale, effetto dalla trasformazione del consiglio comunale in una consulta delle corporazioni, le cui (limitate) attribuzioni vennero poi assorbite dal governatore, unico organo di governo dell'ente. Il governatorato di Roma finì, quindi, per rappresentare un prototipo per la di poco successiva riforma locale fascista del 1926, che sancì la fine della democrazia locale, con l'avvento del podestà di nomina governativa.

In dettaglio, il governatorato di Roma coincideva, con riguardo al territorio, all'omonimo comune, e a questo si sostituiva. La natura giuridica del nuovo ente non era pacifica: nella dottrina dell'epoca vi era chi riconosceva nel governatorato un ente autarchico territoriale, rappresentando tuttal più un comune a carattere derogatorio, mentre altri negavano al nuovo ente il carattere autarchico, fortemente limitato dall'ingerenza governativa¹⁰³⁰.

Con riguardo alle competenze conferite al governatorato, invece, oltre alle preesistenti funzioni comunali l'ente esercitava all'interno della circoscrizione amministrativa di riferimento tutte le altre funzioni, in precedenza riconosciute alla provincia e all'amministrazione statale, conferite con regio decreto.

Nell'assetto istituzionale inizialmente previsto, il governatore di Roma era nominato con regio decreto su proposta del ministro dell'interno, uno schema poi riproposto per i podestà dei comuni maggiori. Tale organo sommava le attribuzioni degli organi comunali, esercitando congiuntamente quanto prima riconosciuto a sindaco, giunta e consiglio comunale. Oltre i due vice-governatori, chiamati a coadiuvare il governatore ed esercitare le attribuzioni da questi delegate, il vertice politico-amministrativo era supportato da dieci rettori: figure a carattere tecnico, ciascuna responsabile per un settore dell'amministrazione del governatorato. I rettori non acquisivano il rango di organi, né tantomeno contribuivano a formare un organo esecutivo collegiale, ma rimanevano una figura di carattere prettamente tecnico di supporto al governatore e ai suoi vice.

¹⁰²⁷ Cfr. cap. 2, § 5.

¹⁰²⁸ Per effetto del decreto legislativo luogotenenziale del 17 novembre 1944, n. 426.

¹⁰²⁹ Per una ricostruzione delle vicende che hanno portato all'istituzione del governatorato di Roma, nonché per una puntuale analisi della disciplina normativa, si rinvia a: F. FABRIZZI, *Roma capitale oggi e ieri: l'esperienza del Governatorato fascista*, in *ISSIRFA. Studi e interventi*, 2013.

¹⁰³⁰ Ricostruisce tale dibattito, F. FABRIZZI, *op. ult. cit.*, p. 15.

In questo schema trovava spazio anche un organo di rappresentanza della comunità locale: la consulta di Roma. La sua composizione, tuttavia, era ispirata alla logica corporativa, essendo venuto meno il carattere democratico che, per un breve periodo, aveva contraddistinto la formazione degli organi degli enti locali. I consultori erano anch'essi di nomina regia, sempre su proposta del ministro dell'interno, ma la nomina seguiva alla designazione da parte delle corporazioni, degli ordini professionali e delle altre articolazioni della società civile riconosciute dal sistema corporativo. Diversamente dal consiglio comunale, la consulta aveva delle attribuzioni a carattere meramente consultivo, come suggerisce la stessa denominazione, nonché un limitato potere di opposizione rispetto agli atti del governatore, al quale era riconosciuto peraltro il compito di presiedere i lavori dell'assemblea.

Infine, l'architettura istituzionale era completata dal magistrato di Roma, un organo chiamato a pronunciarsi su tutte le questioni per le quali la disciplina ordinaria richiedeva l'approvazione della giunta provinciale amministrativa o del consiglio di prefettura. Il magistrato era formato dai due vice-governatori nonché da uno o più rettori, individuati *ratione materiae* sulla base dell'oggetto della questione.

Se questo era lo schema inizialmente tracciato dal decreto istitutivo del 1925, ben presto l'assetto istituzionale del governatorato di Roma venne rivisto. Il regio decreto del 9 dicembre 1926, n. 2055 concentrò tutte le attribuzioni, prima disperse tra le varie articolazioni istituzionali, in capo al governatore di Roma. Infine, la legge del 6 dicembre 1928, n. 2702 diede al governatorato di Roma il suo assetto definitivo, rimasto in vigore fino al 1944. L'architettura istituzionale venne semplificata: venne introdotto un vice-governatore unico, aboliti i rettori e il magistrato, la consulta ridotta da 80 a dodici membri, senza più la previa designazione da parte delle corporazioni. Quest'ultimo organo, inoltre, vedeva ridotte le proprie attribuzioni: limitate le ipotesi di parere obbligatorio, venne inoltre abolito il diritto di opposizione riconosciuto in precedenza.

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 n. 142 del 1990, non vi è alcuna disposizione speciale dedicata alla capitale della Repubblica. Anche in base alla nuova legislazione ordinamentale, la capitale della Repubblica non è altro che un comune a statuto 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 ministri¹⁰³¹. Inoltre, è prevista un'apposita struttura amministrativa,

¹⁰³¹ L. n. 396/1990, art. 2.

l'ufficio del programma per Roma Capitale, sempre incardinata presso il dipartimento per i problemi delle aree urbane¹⁰³².

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 continentale¹⁰³³. 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 locale¹⁰³⁴.

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 capitale 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 capitale¹⁰³⁵. 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*¹⁰³⁶, ma neanche i principi che informano la specialità del nuovo ente non 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 c.d. 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

¹⁰³² L. n. 396/1990, art. 5.

¹⁰³³ Afferma A. STERPA, *L'ordinamento di Roma Capitale*, Napoli, Jovene, 2012, p. 8: «Guardando alle azioni previste dalla legge e constatandone il linguaggio “para-amministrativo” (nel senso del dettaglio degli interventi e del contenuto puntuale), ben si evince che si trattò di un piano di intervento politico e amministrativo su Roma che lasciava comunque solamente sullo sfondo la natura di capitale della città. Si trattava, più che altro, di interventi per modernizzare una grande area urbana [...]».

¹⁰³⁴ Sulla distinzione tra governo (statale) *sulle* aree urbane e governo (locale) *delle* aree urbane si rinvia al cap. 1, § 2.

¹⁰³⁵ Come sottolinea F. ORSO, *Per il governo di Roma capitale: tra specialità e ordinarietà*, in *Le Regioni*, n. 1, 2020, pp. 75-106.

¹⁰³⁶ 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.

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. Come si è visto, tuttavia, le norme sulle città metropolitane contenute nella legge delega sul federalismo fiscale non hanno mai trovato attuazione. Inoltre, neanche quando le città metropolitane sono state effettivamente istituite dalla legge n. 56 del 2014, compresa la città metropolitana di Roma, le norme del 2009 non hanno trovato attuazione.

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 legge¹⁰³⁷, 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 escluso¹⁰³⁸ l'applicazione l'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 ordinario¹⁰³⁹. Infatti, la legge n. 56 del 2014 si limita a stabilire che spetti allo statuto della città metropolitana la competenza a 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 ordinarie, i cui statuti sono già chiamati a definire l'assetto dei rapporti inter-istituzionali all'interno dell'area metropolitana¹⁰⁴⁰. 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 Repubblica¹⁰⁴¹.

¹⁰³⁷ Cfr. l. n. 42/2009, art. 24, co. 9-10.

¹⁰³⁸ Cfr. l. n. 56/2014, art. 1, co. 102.

¹⁰³⁹ Come sottolinea A. STERPA, *La lunga ricerca di una governance per Roma*, in *federalismi.it*, n. 13, 2015: «Il *nomen iuris* della Città metropolitana (di Roma Capitale appunto) non tragga in inganno: resta solo il Comune l'ente Capitale e permane la dicotomia istituzionale: la specialità di Capitale spetta al Comune, la caratteristica di ente di area vasta alla Città metropolitana (*ex* Provincia)».

¹⁰⁴⁰ Interpretazione condivisa in dottrina: A. DANESI, *La città metropolitana e Roma capitale*, in A. STERPA (a cura di), *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 L. VANDELLI (a cura di), *Città metropolitane, province, unioni e fusioni di comuni*, cit., pp. 186-195.

¹⁰⁴¹ 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

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, presupposto del riconoscimento della specialità di Roma Capitale.

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 urbane¹⁰⁴². 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 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.

Risulta quindi 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 legislativa¹⁰⁴³ 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

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.

¹⁰⁴² Cfr. l. n. 42/2009, art. 24, co. 3.

¹⁰⁴³ 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.

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»¹⁰⁴⁴.

La soltanto superficiale differenziazione insita nell'ordinamento di Roma Capitale è ancora più problematica alla luce del fatto che, come chiarito in dottrina¹⁰⁴⁵, l'art. 114, co. 3, Cost. offre allo Stato una base giuridica per conferire a Roma capitale delle funzioni amministrative ulteriori anche in deroga al riparto delle competenze legislative fissato dall'art. 117 Cost., potendo quindi lo Stato 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 2012¹⁰⁴⁶, 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 Capitale¹⁰⁴⁷ 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 municipi¹⁰⁴⁸.

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. Negli ultimi mesi sono stati presentati numerosi progetti intesi a ridefinire, talvolta in profondità, l'organizzazione e le funzioni della capitale della Repubblica¹⁰⁴⁹. Nel prossimo futuro, quindi, occorrerà verificare se Roma Capitale possa fornire alle altre aree urbane italiane un modello alternativo di governo.

¹⁰⁴⁴ 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*, n. 17, 2013, sebbene anche quest'ultima riconosca che: «[è] tuttavia altrettanto probabile che la ricerca di forme di collaborazione sia prevalsa talora in modo eccessivo, quasi mortificando il tentativo di differenziare l'ordinamento della Capitale mediante il conferimento di poteri speciali, di maggiore autonomia decisionale e finanziaria, sì da consentirle di affrontare e svolgere al meglio il ruolo impegnativo e strategico di Capitale della Repubblica».

¹⁰⁴⁵ Afferma a tal riguardo G. FONTANA, *Roma capitale*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Torino, UTET, 2010: «Nella sua seconda parte l'art. 114, 3° co., Cost. affida al legislatore statale la competenza esclusiva a dettare la disciplina dell'ordinamento di Roma capitale; tale riserva di legge statale, che sfugge al generale riparto delle competenze legislative contenuto nell'art. 117 Cost., risulta coerente con quella funzione simbolico-rappresentativa a valenza unitaria che risulta essere il connotato costitutivo della nozione stessa di capitale. Da ciò risulta avallata e rafforzata l'idea che sia proprio lo Stato (non altri soggetti istituzionali costitutivi della Repubblica) a svolgere un ruolo di primissimo piano nella stessa conformazione dell'ordinamento giuridico della capitale il quale, dunque, risulterebbe per finire ad esso legato da particolari vincoli». Su tale interpretazione concorda A. STERPA, *L'ordinamento di Roma Capitale*, cit., pp. 56-60.

¹⁰⁴⁶ D.lgs. n. 61/2012, art. 1, co. 2.

¹⁰⁴⁷ 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).

¹⁰⁴⁸ 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).

¹⁰⁴⁹ 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 5 – 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

Come ampiamente dimostrato nell'analisi sinora svolta, 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, come dimostra la creazione, nell'ultimo decennio, delle *métropoles* in Francia, delle *mayoral combined authorities* in Inghilterra e delle città metropolitane in Italia. Tuttavia, l'analisi ha dimostrato che non bisogna sottostimare la portata degli ulteriori mutamenti del contesto locale innescati dalla necessità di dare risposta alla questione urbana. Infatti, la creazione di istituzioni locali *ad hoc* per il governo delle aree urbane maggiori è ben lontana dall'esaurire il catalogo delle soluzioni sperimentate. 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 dall'inaridimento del tessuto sociale, dove sempre più emerge l'esigenza di una *rilettura complessiva* delle istituzioni e degli istituti tradizionali del governo locale¹⁰⁵⁰.

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 XIX secolo. Tra l'allargamento delle circoscrizioni amministrative degli enti maggiori, prime soluzioni 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

¹⁰⁵⁰ Affermano, a tal proposito, M. DE DONNO, C. TUBERTINI, *Frammentazione comunale e contrasto allo spopolamento: la prospettiva italiana*, in *Istituzioni del Federalismo*, n. 2, 2020, pp. 297-321: «L'auspicio, quindi, è che la creazione di "sistemi intercomunali permanenti" nelle aree interne del Paese possa davvero consentire il rafforzamento amministrativo dei piccoli Comuni, il miglioramento dei servizi e l'innescare di reali e concreti meccanismi di crescita economica. Del resto, questa sembra l'unica strada percorribile dinanzi ad uno scenario nazionale diviso in maniera ormai sempre più netta dalla presenza di due sistemi locali gravitanti, da un lato, su poli urbani di grandi o medie dimensioni in cui si concentra la ricchezza del Paese, e, dall'altro, su centri minori, piccoli borghi e insediamenti montani in via di progressivo abbandono».

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* e delle *mayoral combined authorities* sia dovuta alla volontà di colmare il vuoto prodotto dall'abolizione, 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 francese¹⁰⁵¹, 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 a lungo 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 rendere necessario 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 del resto la formazione di vaste regioni urbane policentriche, hanno portato a un rimodellamento delle strutture 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, 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 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

¹⁰⁵¹ Afferma a tal proposito C. REGOURD, *Les métropoles au prisme du modèle territorial français*, Paris, Dalloz, 2020, p. 167: «Si les métropoles constituent la figure la plus aboutie de la recomposition territoriale, celle-ci ne concerne pas les seules communes, ou ce qu'il est désormais convenu de désigner sous l'appellation de « bloc communal » visant à la fois les communes et les EPCI-FP les regroupant. Elle concerne aussi directement, ou indirectement, les deux autres niveaux de catégories de collectivités territoriales. Elle concerne, directement, les régions dont les périmètres ont été élargis et dont les compétences renforcées postulent une articulation directe avec les métropoles selon une logique de complémentarité [...]. Elle concerne, indirectement, les départements dont le projet global de recomposition territoriale incluait initialement leur disparition [...]».

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 anticipare¹⁰⁵², a stimolare¹⁰⁵³, a rifinire¹⁰⁵⁴ o, ancora, a condividere¹⁰⁵⁵ la progettazione e l'attuazione delle riforme promosse dai poteri centrali i quali, tuttavia, mantengono una posizione di primo piano.

2 – L'adattamento del governo locale al fenomeno urbano tra prevalenza di una visione economico-efficientistica e perdurante influenza della scienza giuridica

Se la questione urbana ha stimolato la sperimentazione di un ampio catalogo di soluzioni tra loro assai eterogenee, queste trovano un minimo comune denominatore nella finalità alla quale sono indirizzate. È possibile parlare di un processo unitario di adeguamento dei governi locali al fenomeno urbano perché, pur nella loro variabilità, tutte le soluzioni rispondono al comune obiettivo di promuovere un assetto istituzionale ottimale negli ambiti urbani. Tuttavia, quando osservato da vicino, il concetto di assetto istituzionale ottimale rivela contorni tutt'altro che netti. Dall'analisi svolta, infatti, emerge come l'esigenza di ottimizzare l'assetto istituzionale locale alla luce del fenomeno urbano sia stata concepita in maniera differente nelle diverse fasi del processo di adeguamento.

L'assetto ottimale del governo locale è stato inteso, in prima battuta, come una necessità tecnica, a carattere economico-gestionale. È la preoccupazione in merito alla capacità degli enti territoriali di esercitare le competenze loro conferite in maniera *economicamente ottimale* a condurre a un loro ripensamento. In altri termini, ad animare il processo di riassetto istituzionale nei territori urbani è l'idea che gli enti territoriali siano, prima di tutto, degli ingranaggi della macchina amministrativa pubblica, quindi innanzitutto soggetti ai quali è demandato l'esercizio di funzioni e la prestazione di servizi in maniera efficace ed efficiente

¹⁰⁵² 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.

¹⁰⁵³ 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*».

¹⁰⁵⁴ Prevedendo organismi a completamento dell'assetto istituzionale disegnato dalla legge, come nel caso delle città metropolitane italiane. Sul punto si veda 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.

¹⁰⁵⁵ Afferma L. HAVARD, *La métropole collectivité territoriale de Lyon : évolution ou révolution ?*, in *AJDA*, 2017, p. 510 ss.: «*La collectivité territoriale lyonnaise est le résultat d'un accord politique entre le maire de Lyon, Gérard Collomb (PS), alors également président de la communauté urbaine, et le président du conseil départemental du Rhône, à l'époque Michel Mercier (UDI). Le premier souhaitait accélérer le développement de la communauté urbaine en accédant au statut de collectivité territoriale et faire de Lyon un modèle de métropolisation aboutie. Le second avait, quant à lui, pour priorité de préserver l'autonomie de la partie rurale du département du Rhône en évitant qu'elle ne soit absorbée par Lyon. [...] le statut pionnier de la métropole de Lyon repose essentiellement sur un accord politique locaux*».

È possibile trovare ampi riscontri della prevalenza delle considerazioni di carattere economico-gestionale nelle riforme dedicate alle aree urbane. Sono numerose le prove che emergono dal tortuoso percorso istitutivo delle città metropolitane in Italia, sia nelle analisi dottrinali¹⁰⁵⁶ che nel diritto positivo¹⁰⁵⁷, come del resto dalla nascita dell'intercomunalità urbana in Francia¹⁰⁵⁸: è la necessità di assicurare la capacità amministrativa delle istituzioni locali a giustificare una revisione del loro assetto istituzionale e, di conseguenza, della loro disciplina giuridica. Questa interpretazione trova una conferma definitiva nelle riforme del *local government* inglese realizzate tra gli anni Sessanta e Settanta del XX secolo. Come si è già avuto modo di vedere, fin dallo schema di riforma elaborato dalla commissione Redcliffe-Maud nel 1969 e dalla sua (parziale) concretizzazione con il *Local Government Act 1972*, è una visione economico-gestionale del *local government* a prevalere sulle considerazioni di ordine politico al momento della rifondazione del sistema locale giustificata, primariamente, dalla necessità di adeguamento rispetto al fenomeno urbano¹⁰⁵⁹.

In secondo luogo, la necessità di promuovere un assetto ottimale nei territori urbani ha talvolta rappresentato un capitolo di una più ampia politica di respiro nazionale promossa dal governo centrale. L'istituzione *ex lege* di quattro *communautés urbaines* nel 1966 ha risposto per esempio a questa logica, come del resto gli altri interventi sull'organizzazione dei comuni sono stati una componente della politica (nazionale) di *aménagement du territoire*¹⁰⁶⁰.

Questa lettura rimane valida anche passando alle fasi storiche più recenti. Nel corso dell'ultimo decennio, la creazione (Inghilterra e Italia) e il rafforzamento (Francia) delle istituzioni locali a statuto differenziato per le maggiori aree urbane ha rappresentato (anche) una manovra di politica economica. Nelle intenzioni dei governi promotori delle riforme, infatti, una più solida organizzazione istituzionale delle aree urbane dovrebbe favorire la crescita economica delle aree

¹⁰⁵⁶ Afferma a tal proposito M. NIGRO, *Il governo locale. Storia e problemi*, Roma, Bulzoni editore, 1980, p. 80: «[le aree metropolitane] hanno suscitato e suscitano particolarissimi e gravi problemi di organizzazione (decentramento interno, collegamenti fra comuni della stessa area), di funzioni (necessità di far fronte al pauroso sviluppo della richiesta di servizi pubblici), di finanza pubblica, la cui soluzione ha dato luogo, e ancor più dovrà dare luogo, ad iniziative diversificanti la posizione dei comuni interessati da questi agglomerati». Prosegue l'autore (p. 86): «Per contro, i grandi e grandissimi comuni soffrono della difficoltà di far fronte alla crescente richiesta di servizi pubblici da parte delle grosse collettività. Problemi di adeguata organizzazione, di finanza, di personale, di giusti rapporti con le collettività vicine concorrono a sovraccaricare questa categoria di enti locali e a renderne inefficace l'azione, proprio in quei punti in cui maggiore è il bisogno della collettività (l'assistenza, i trasporti, etc.)».

¹⁰⁵⁷ Stabiliva espressamente la legge 8 giugno 1990, n. 142, art. 19, che la rimodulazione delle funzioni comunali a favore della città metropolitana rispondeva a «ragioni di economicità ed efficienza».

¹⁰⁵⁸ Le prime formule associative specifiche per le aree urbane rispondevano alla necessità di affrontare, come ricordano J.-L. BODIGUEL, M.-C. KESSLER, *Les communautés urbaines*, in *Revue française de science politique*, n. 2, 1968, pp. 257-277, problemi come «[l']asphyxie du centre des villes, la prolifération anarchique des banlieues, le dessin irrationnel des réseaux d'infrastructure, les doubles emplois ou les carences dans les équipements collectifs» i quali avevano «révélé à la fois l'interdépendance de la ville-centre et des communes environnantes et l'insuffisance des structures administratives». Prospettiva che trova conferme anche all'interno della scienza giuridica, in quanto come afferma J.-F. AUBY, *Organisation administrative du territoire*, Paris, Syrey, 1985, p. 145: «La communauté urbaine a en effet été instituée pour répondre aux contraintes de la gestion d'une agglomération dans laquelle la structure urbaine et les services en découlent ne sont plus en rapport avec les limites territoriales des communes qui la composent».

¹⁰⁵⁹ Cfr. M. SANDFORD, *Where do you draw the line? Local administrative boundaries in England*, House of Commons, Briefing Paper n. 08619, 12 luglio 2019, pp. 7-9.

¹⁰⁶⁰ L'istituzione obbligatoria delle *communautés urbaines* di Bordeaux, Lille, Lione, e Strasburgo è giustificata dalla volontà della maggioranza governativa dell'epoca di dare attuazione a quanto previsto dal V° Piano nazionale. Con tale atto, infatti, lo Stato aveva posto l'obiettivo di promuovere lo sviluppo di alcuni centri urbani, definiti *métropoles d'équilibre*, capaci per le loro dimensioni di bilanciare l'egemonia economica e sociale dell'area di Parigi sul resto della Francia. A tal fine, si rendeva necessaria una ridefinizione della struttura istituzionale e amministrativa, che trova nella *communauté urbaine* la sua forma giuridica. Sul punto si rinvia a J.-F. DE BUJADOUX, *Les réformes territoriales*, Paris, Presses universitaires de France, 2015, pp. 73-75.

urbane stesse e, a cascata, dell'intera comunità nazionale. Non a caso, dietro al progetto politico che ha portato alla creazione delle *mayoral combined authorities* vi era il *Chancellor of the Exchequer*, equivalente del ministro dell'economia e delle finanze, e non il ministro competente per il *local government*¹⁰⁶¹. Ma anche in Italia e in Francia la creazione delle *métropoles* e delle città metropolitane è motivata da considerazioni di carattere economico: ricorre spesso, anche nell'analisi giuridica, l'immagine delle aree urbane e metropolitane quali «*leviers de la croissance*»¹⁰⁶² o «motor[i] delle economie nazionali»¹⁰⁶³. A prescindere dalla fondatezza o meno delle teorie economiche alla base di tali riforme, è importante registrare come il concetto di assetto istituzionale ottimale rappresenti un'intersezione di differenti campi disciplinari.

Questa lettura trova conferma da un ulteriore significato assunto dal concetto di assetto istituzionale ottimale in ambito urbano. In alcune ipotesi, infatti, il processo di adeguamento dell'ordinamento locale al fenomeno urbano è stato indirizzato, in misura prevalente, da altri valori come la promozione dell'autonomia delle comunità locali e della partecipazione democratica. In questa logica è quindi il diritto e i suoi valori a contribuire in misura determinante all'evoluzione istituzionale.

Risponde a questa logica senz'altro la previsione di forme di decentramento politico e amministrativo nelle zone più dense delle aree urbane, chiaramente orientate al rafforzamento della democrazia locale, come del resto il *favor* dimostrato dal parlamento inglese nei confronti dei *parish councils*. Ma anche nella disciplina francese della cooperazione intercomunale è forte l'eco della necessità di costruire, soprattutto nei territori urbani, delle fondamenta solide all'amministrazione comunale, attraverso la costruzione di *périmètres de solidarité* all'interno dei quali si sviluppa l'associazionismo intercomunale.

A ben guardare, tuttavia, dietro ai mutamenti indotti dalla risoluzione della questione urbana si cela la prevalenza di una concezione economico-efficientistica del governo locale. Questa conclusione trova una spiegazione nelle premesse di ordine teorico-concettuale collocate a monte delle revisioni istituzionali. Come affermato nel capitolo introduttivo, infatti, non soltanto la formulazione della questione urbana è avvenuta all'esterno del campo della scienza giuridica, ma anche il contributo di quest'ultima all'individuazione delle relative soluzioni è stato limitato. A livello concettuale, le idee dietro alle soluzioni istituzionali sperimentate nel corso degli ultimi decenni sono il frutto di un dibattito teorico che, seppur fortemente interdisciplinare, non ha visto un contributo decisivo della scienza giuridica. Dalle prime fasi del dibattito¹⁰⁶⁴, centrato

¹⁰⁶¹ Rimarca significativamente E. COX, *Devolution in England. Is the Genie out of the Lamp?*, in *The Political Quarterly*, vol. 87, n. 4, 2016, pp. 565–571, l'esistenza di un rilevante «*economic case for devolution in England*».

¹⁰⁶² Come nota M. DEGOFFE, *L'organisation des métropoles*, in *RFDA*, 2014, p. 481 ss. «*Une étude de la DATAR a montré que ces agglomérations sont les leviers de la croissance. Le gouvernement avait procédé de la même façon pour justifier la création des communautés d'agglomération, en 1999. Selon le gouvernement, la métropole, conçue par le législateur en 2010, n'ayant pas donné satisfaction, il faut la réformer*».

¹⁰⁶³ Riprendendo il *Manifesto delle città metropolitane italiane* promosso nel gennaio 2014 dalla Rete delle Associazioni industriali metropolitane, afferma a tal proposito L. VANDELLI, *Introduzione*, in ID., (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, pp. 25-26: «Ma sarebbe davvero riduttivo restringere gli obiettivi della legge, sul piano economico, alla sola riduzione dei costi, con qualche risparmio di spesa; perché anche su questo piano, la legge presenta finalità più ambiziose, collegate al contrasto alla crisi ed alla promozione della crescita. Il discorso riguarda particolarmente le aree metropolitane, “motore delle economie nazionali” e protagoniste sempre più rilevanti “negli scenari economici, sociali e istituzionali globali”: realtà di cui anche l'Italia deve riconoscere l'importanza fondamentale per le prospettive di sviluppo del sistema industriale e per la competitività del Paese nel suo complesso. In questo senso, il prevedere specifiche forme di governo per queste aree costituisce “una priorità strategica per il Paese”, “un'occasione che il Paese non può perdere”».

¹⁰⁶⁴ Una ricostruzione del dibattito *extra-giuridico* è offerta da B. DENTE, *Del governare le metropoli: obiettivi sostanziali e strumenti istituzionali*, in *Stato e mercato*, n. 2, 1989, pp. 279-303. Per uno sguardo aggiornato si veda, inoltre, il capitolo

sull'opportunità di superare la frammentazione amministrativa delle aree urbane attraverso la previsione di soluzioni istituzionali a carattere unitario¹⁰⁶⁵, fino alla più recente attenzione verso la dimensione regionale del fenomeno urbano¹⁰⁶⁶, la prospettiva giuridica continua a rimanere sullo sfondo. Con la conseguenza che, all'interno di questo dibattito, i giuristi occupano i posti riservati agli spettatori, lasciando il palco agli esponenti delle altre scienze sociali¹⁰⁶⁷.

Tuttavia, non bisogna incorrere nell'errore di considerare irrilevante il contributo della scienza giuridica alla costruzione del governo delle aree urbane. Infatti, il diritto ha assolto alla funzione fondamentale di *tradurre* in termini concreti le elaborazioni frutto del dibattito interdisciplinare: è quasi superfluo sottolineare che qualsiasi revisione dell'assetto del governo locale comporta necessariamente una parallela revisione delle norme giuridiche che ne disciplinano l'organizzazione e il funzionamento. Ed è proprio in questo passaggio che il diritto recupera la propria rilevanza: la scienza giuridica non si limita a una pedissequa implementazione degli orientamenti delle altre scienze sociali, ma svolge un'opera di interpretazione che permette di filtrare e, in qualche misura, di adattare i progetti di riforma. In altri termini, qualsiasi schema di revisione istituzionale elaborato dalla scienza economica o urbanistica viene necessariamente deformato al momento della sua traduzione in linguaggio giuridico, per effetto dell'applicazione delle categorie e dei principi che informano la scienza giuridica.

Il tasso di influenza varia a seconda dell'ordinamento nazionale preso in considerazione. Mentre in Francia e in Italia la rigidità giuridica dell'ossatura del sistema locale garantisce al diritto e ai suoi interpreti un ruolo ben di primo piano, essi beneficiano di minor peso nel *local government* inglese. Infatti, se la struttura fondamentale del sistema locale è, nei primi due Paesi, cristallizzata nel testo costituzionale che offre un nucleo di garanzie giuridiche all'autonomia degli enti territoriali, tutto ciò è assente nel Regno Unito, dove le *local authorities* assumono la forma giuridica di enti pubblici a carattere tendenzialmente ordinario. Pertanto, in assenza di una protezione giuridica di rango costituzionale, l'esistenza stessa delle autorità locali rientra nella disponibilità del parlamento di Westminster.

I connotati giuridici fondamentali dei singoli sistemi locali non sono stati irrilevanti nel dare forma al processo di adattamento al fenomeno urbano. In Francia, per esempio, è la protezione giuridica accordata all'integrità territoriale delle *communes* che ha portato l'adattamento al fenomeno urbano a trovare sfogo nella costruzione di un apparato amministrativo, gli EPCI-FP, complementare e non sostitutivo rispetto alle *collectivités territoriales*. Le medesime considerazioni valgono per l'Italia. Ragioni di ordine squisitamente giuridico si celano dietro la scelta iniziale della legge n. 142/1990 di trasformare la provincia nell'ente deputato al governo dell'area metropolitana, uno stratagemma necessario per aggirare l'assenza, nella Costituzione all'epoca vigente, di una base giuridica *ad hoc* per creare un ente locale speciale per le aree urbane, soluzione invece resa possibile dall'art. 44, co. 2, Cost., per le aree montane.

dedicato alla "questione metropolitana" in L. BOBBIO, *I governi locali nelle democrazie contemporanee*, Roma-Bari, Laterza, 2002, pp. 111-131.

¹⁰⁶⁵ Di particolare influenza è stata l'opera del politologo R.C. WOOD, *1400 Governments: The Political Economy of the New York Metropolitan Region*, Cambridge (Massachusetts), Harvard University Press, 1961, che ha portato al centro del dibattito il problema della frammentazione amministrativa nelle aree urbane.

¹⁰⁶⁶ Come sottolinea K. FREI, *Global City-Region*, in *The Wiley Blackwell Encyclopedia of Urban and Regional Studies*, 2019, p. 5: «The concept of global city-regions has gained increasing importance in the field of urban and regional studies in the last 20 years».

¹⁰⁶⁷ Non è privo di rilevanza che gli studi giuridici, come per esempio G. MOBILIO, *Le città metropolitane*, cit., pp. 10-19, dedichino ampio spazio al dibattito interdisciplinare attorno al modello ottimale di governo locale per le aree urbane.

La funzione di filtro svolta dal diritto nella traduzione degli orientamenti provenienti dal dibattito interdisciplinare può essere pienamente apprezzata se si osservano le vicende del *local government* inglese. In tale Paese, infatti, la questione dell'assetto ottimale del governo locale è stata affrontata con piglio ingegneristico: in assenza di particolari limiti di natura giuridica capaci di frenare la creatività del Parlamento, l'articolazione fondamentale dei poteri locali è stata ciclicamente rimodulata. Per esempio, nelle aree urbane maggiori, nel giro di qualche decennio si è assistito all'abolizione dei *county-boroughs* di origine medievale, confluiti nella struttura a doppio livello formata da distretti e contee metropolitane, alla successiva abolizione delle contee metropolitane tramite una semplice legge ordinaria, nonché all'affermazione, anni dopo, delle *mayoral combined authorities*, istituzioni locali radicalmente estranee alla tradizione giuridica britannica, per il loro carattere di ente locale associativo e per la presenza di un organo esecutivo eletto direttamente dai cittadini.

In conclusione, l'estensione delle radici della questione urbana al di fuori del recinto della scienza giuridica rappresenta un fatto non privo di conseguenze. Gli interventi legislativi che, più da vicino, denotano la prevalenza di un approccio non giuridico al governo locale vengono accolti con scetticismo da una parte della dottrina, attenta a difendere una visione del sistema locale ispirata ai valori dell'autonomia e della partecipazione democratica. In altre parole, il fatto che il processo di adattamento degli ordinamenti locali al fenomeno urbano sia stato *subito* dalla scienza giuridica, piuttosto che da questa ispirato e promosso, porta non di rado a un atteggiamento di chiusura.

Considerati intrinsecamente incompatibili rispetto ai valori fondativi del diritto delle autonomie territoriali, i processi di mutamento istituzionale del governo locale, nelle aree urbane e non solo, sono stati considerati come soluzioni di stampo tecnocratico¹⁰⁶⁸ o ispirate da razionalità manageriale¹⁰⁶⁹. Segno che l'adattamento dei sistemi locali al fenomeno urbano va a toccare un nervo scoperto nei rapporti tra il diritto e le altre scienze sociali.

3 – 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 suo 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 dottrina¹⁰⁷⁰, l'analisi diacronica dimostra

¹⁰⁶⁸ Espressione che ritorna, in tempi e in luoghi differenti, nei contributi della scienza giuridica. Ad esempio, nel presentare la stagione di riforme che ha portato alla rifondazione del *local government* nel 1972 afferma M. LOUGHLIN, *Legality and locality. The role of law in central-local government relations*, Oxford, Clarendon Press, 1996, p. 56: «*The reforms which eventually materialised were part of a broader technocratic movement which viewed institutional modernisation as the key to the reversal of Britain's economic decline*». Parole simili sono adoperate da B. FAURE, «*Penser le changement » ou « changer le pensement » ?*, in *AJDA*, 2014, p. 600 ss., nel commentare l'introduzione delle *métropoles* nell'ordinamento francese: «*La thèse de l'avancée technocratique donne une unité à bon nombre d'objections se présentant en ordre dispersé dans les débats parlementaires : l'oubli démocratique, l'effacement des communes et des départements au profit de la montée en puissance de gigantesques établissements publics de regroupement (métropoles et pôles métropolitains, communautés urbaines à compétences renforcées), un découpage trop savant des compétences, leur orientation fonctionnelle et économique, la nécessité de passer par la planification de leur exercice avec la lourdeur administrative qui s'ensuit*».

¹⁰⁶⁹ Cfr. C. REGOURD, *Les métropoles au prisme du modèle territorial français*, cit., pp. 19-30.

¹⁰⁷⁰ P. URBANI, *Le ipotesi di configurazione istituzionale del governo delle aree metropolitane*, in P. URBANI (a cura di), *Il governo delle aree metropolitane in Italia*, 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».

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 tradizionale e della sua disciplina giuridica (§ 3.1).

Questo primo aspetto della questione urbana, emerso già tra il XIX e il XX secolo¹⁰⁷¹, 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 all'ora crescente 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.

3.1 – 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 urbano¹⁰⁷².

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 XX secolo per includere al loro interno la crescita del tessuto urbanizzato. Ma il problema della dimensione geografica delle istituzioni locali rimane centrale ancora oggi.

Questo è dimostrato fin dai testi che, per primi, hanno dato avvio all'attuale processo di adattamento degli ordinamenti locali al fenomeno urbano. È estremamente chiaro nella riforma inglese del governo locale. Il *Local Government Act 1972* ha portato all'elaborazione di una mappa amministrativa locale inedita, fondata sulla necessità di riallineare le circoscrizioni amministrative rispetto 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

¹⁰⁷¹ Vedi sul punto cap. 1, § 5.

¹⁰⁷² Afferma a tal proposito J.-B. AUBY, *Droit de la ville*, Paris, LexisNexis, II ed., 2016, p. 231: «À un moment donné, plus ou moins récent, de l'histoire, ces institutions locales de base se trouvent dépassées par l'évolution urbaine. Conçues très souvent dans le contexte de sociétés essentiellement rurales, elles cessent bientôt d'être à l'échelle des problèmes urbains dans des sociétés de plus en plus urbanisées. Les appareils publics sont un jour ou l'autre conduits à rechercher le moyen de s'adapter à l'échelle de la Ville de manière à rester en mesure d'en gérer correctement les problèmes». Si tratta di una lettura che ha riscontri nella dottrina italiana, A. POGGI, *I rapporti con il territorio*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2, 2018: «Uno dei temi più rilevanti riguardanti la funzionalità della città metropolitana, e in fondo la sua stessa ragion d'essere, riguarda, come noto, la delimitazione geografica del territorio metropolitano».

deve riflettersi sulle circoscrizioni amministrative del *local government*, anche a costo di disegnare una geografia amministrativa senza precedenti, irrispettosa delle radici storiche delle comunità locali¹⁰⁷³.

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*»¹⁰⁷⁴, 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, una componente essenziale della riforma metropolitana era data dalla revisione delle circoscrizioni amministrative della provincia e dei comuni, in modo tale da far coincidere la prima con un territorio autenticamente urbano e, allo stesso tempo, razionalizzare le seconde, 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* 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 quest'ultimi, 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*)¹⁰⁷⁵ e la centralità da essi assunta nelle dinamiche locali dimostrano che, anche in Francia, la geografia

¹⁰⁷³ 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 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, R. WALL, *Local Government in England. Centralisation, Autonomy and Control*, London, Palgrave Macmillan, 2017, pp. 85-112.

¹⁰⁷⁴ D. COLARD, *Une structure supra-communale pour les grandes villes : les communautés urbaines*, in *AJDA*, 1967, p. 449 ss.

¹⁰⁷⁵ DCGL, Dati aggiornati al 1° gennaio 2020.

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.

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 italiano¹⁰⁷⁶, 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»¹⁰⁷⁷.

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 amministrativa 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).

¹⁰⁷⁶ Ricorda E. ROTELLI, *Le aree metropolitane in Italia: una questione istituzionale insoluta (1956-1996)*, in *Amministrare*, n. 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 (inverso presunti) del rango metropolitano».

¹⁰⁷⁷ 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.

3.1.1 – La giuridificazione delle letture scientifiche del territorio locale

L'affermazione di una geografia amministrativa locale centrata sui territori urbani ha avuto delle rilevanti e precise implicazioni 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*¹⁰⁷⁸ 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 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 abitanti¹⁰⁷⁹. 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 riorganizzazione¹⁰⁸⁰.

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 demografica minima per le *communautés d'agglomération*¹⁰⁸¹; in 250 mila abitanti per le *communautés urbaines*¹⁰⁸²; e in 400 mila abitanti per le *métropoles*¹⁰⁸³.

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 intercomunali¹⁰⁸⁴. 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 urbane¹⁰⁸⁵.

¹⁰⁷⁸ Sul concetto di giuridificazione si rinvia a B. MARCHETTI, M. RENNA (a cura di), *La giuridificazione*, Firenze, Firenze University Press, 2016.

¹⁰⁷⁹ Cfr. DEPARTMENT OF THE ENVIRONMENT, *circular* n. 58/71.

¹⁰⁸⁰ MINISTRY OF HOUSING, COMMUNITIES AND LOCAL GOVERNMENT, *Statement UIN HCWS1790*, 22 luglio 2019: «I confirm that I will assess any locally-led unitary proposal that I receive against the criteria for unitarisation which we announced to Parliament in 2017 and which I and my predecessor have consistently used since then. These criteria state that subject to Parliamentary approval a proposal can be implemented, with or without modification, if I conclude that across the area as a whole the proposal is likely to: improve the area's local government; command a good deal of local support across the area; and cover an area that provides a credible geography for the proposed new structures, including that any new unitary council's population would be expected to be in excess of 300,000».

¹⁰⁸¹ CGCT, art. L5216-1.

¹⁰⁸² CGCT, art. L5215-1.

¹⁰⁸³ CGCT, art. L5217-1.

¹⁰⁸⁴ Cfr. cap. 4, § 3.

¹⁰⁸⁵ Come avvenuto, per esempio, nell'esperienza della rete metropolitana del Nord Sardegna. Sul punto cfr. cap. 4, § 3.1.2.

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 ricondotte i concetti di area metropolitana contenuti nella legge 142/1990¹⁰⁸⁶, 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*¹⁰⁸⁷.

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 territorio locale¹⁰⁸⁸. 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)¹⁰⁸⁹, con la conseguenza che concetti come *unité urbaine*, indice che descrive la morfologia dello sviluppo urbano nel territorio francese¹⁰⁹⁰, assumono un'importanza centrale nel guidare la ridefinizione della geografia amministrativa¹⁰⁹¹.

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

¹⁰⁸⁶ L. n. 142 del 1990, art. 17: «Sono 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».

¹⁰⁸⁷ È stabilito nelle *Explanatory Notes* del *Cities and Local Government Devolution Act 2016*, § 5, che: «*A combined authority is a corporate body which [...] enables local authorities to work jointly to deliver improvements in economic development, regeneration and transport across a functional economic area.*».

¹⁰⁸⁸ 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.: «*La notion d'agglomération voit sa définition juridique renouvelée. Certes, celle-ci reste imparfaite, incertaine. Cependant elle constitue un premier pas important. Il l'est d'autant plus que la réalité de l'agglomération, périmètre de référence de nouveaux instruments d'aménagement du territoire et de coopération intercommunale, s'impose comme l'espace pertinent de mise en oeuvre de nombreuses politiques publiques.*».

¹⁰⁸⁹ 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 territoriales.*».

¹⁰⁹⁰ 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 n° 129, mars 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.*».

¹⁰⁹¹ Nonostante in dottrina non manchino letture che relativizzano l'effettivo ruolo di queste perimetrazioni sul sistema giuridico. Sul punto cfr. V. AUBELLE, *Bassin de vie*, in N. KADA, R. PASQUIER, C. COURTECUISSÉ, V. AUBELLE (dir.), *Dictionnaire encyclopédique de la décentralisation*, Boulogne-Billancourt, Berger-Levrault, 2017.

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 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 authorities* 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 governments*»¹⁰⁹². 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.

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*»¹⁰⁹³, la dottrina ha sottolineato come lo sviluppo della cooperazione intercomunale abbia finito per comprimere in maniera rilevante il principio di *libre administration* dei comuni. Elemento che ha portato alcuni autori a considerare la *libre administration* come una «*victime de la reconfiguration intercommunales*»¹⁰⁹⁴. A essere maggiormente criticati in dottrina

¹⁰⁹² *LDEDC Act 2009*, s. 110(4).

¹⁰⁹³ *Loi ATR*, art. 66, disposizione oggi confluita in *CGCT*, art. L5210-1.

¹⁰⁹⁴ 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.

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.

Questa critica è estesa alla giurisprudenza del *Conseil constitutionnel*, perché eccessivamente restia ad agire da contrappeso alle politiche di riordino territoriale perseguite dal governo. Un filone giurisprudenziale consolidatosi negli ultimi anni¹⁰⁹⁵ non ha riconosciuto l'illegittimità costituzionale delle norme sulla cooperazione intercomunale che impongono ai comuni l'adesione a un EPCI-FP a prescindere dal loro assenso. Sebbene il *Conseil constitutionnel* riconosca l'astratta capacità di queste norme di comprimere la *libre administration* dei comuni, la compressione è legittima poiché preordinata al raggiungimento di un fine di interesse generale¹⁰⁹⁶, coincidente con l'esigenza di razionalizzare l'amministrazione comunale. In ogni caso, ha chiarito la Corte, l'imposizione del vincolo associativo deve essere rispettata il principio di proporzionalità¹⁰⁹⁷. Ai medesimi risultati è giunto il *Conseil constitutionnel* quando è stato investito dalle minoranze parlamentari della questione preliminare di costituzionalità con riguardo alla creazione *ex lege* delle *métropoles*. Pronunciandosi sulla creazione unilaterale tanto della *métropole de Lyon* quanto delle *métropoles à statut commun*¹⁰⁹⁸, infatti, il *Conseil* non ha rinvenuto profili di illegittimità costituzionale nelle disposizioni della *loi MAPTAM*, il che ha portato alcuni esponenti della dottrina a parlare, in termini critici, di «*validation de la méthode autoritaires*»¹⁰⁹⁹.

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 conosciuti dalla dottrina amministrativistica italiana nel corso degli anni Settanta dello scorso secolo¹¹⁰⁰. In base a tale interpretazione, le circoscrizioni amministrative degli enti territoriali, e in 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 come base di vita delle comunità umane in capo alle quali gli interessi amministrativi si appuntano [...]

¹⁰⁹⁵ Si vedano, ad esempio, le seguenti pronunce: CONS. CONST., *Commune de Maing*, 26 aprile 2013, n. 2013-304; ID., *Commune de Puyravault*, 26 aprile 2013, n. 2013-303; ID., *Commune de Couvrot*, 26 aprile 2013, n. 2013-315. Le pronunce sono commentate da G. EVEILLARD, *Intercommunalité et libre administration des collectivités locales*, in *Droit Administratif*, nn. 8-9, 2013.

¹⁰⁹⁶ Cfr. M. VERPAUX, *L'émergence d'un droit constitutionnel de l'intercommunalité. À propos de quelques décisions QPC récentes*, in *JCP A*, 2014, p. 2274 ss.: «*La cause semble donc entendue : la coopération intercommunale, dans sa dimension forcée, est susceptible de porter atteinte à la libre administration, alors même que le principe de la coopération n'est pas, en soi, contraire à la libre administration des collectivités territoriales. Si elle ne l'est pas, c'est aussi parce que cette atteinte est justifiée par un motif d'intérêt général, réalisant un équilibre qui ne doit pas connaître une disproportion manifeste*».

¹⁰⁹⁷ Come ha chiarito il *Conseil constitutionnel*, in CONS. CONST., *Commune de Thonon-les-Bains et autre*, 25 aprile 2014, n. 2014-391. In base alle disposizioni allora vigenti (CGCT, art. L5210-1-2), il prefetto poteva disporre l'aggregazione forzata di un comune isolato a un EPCI-FP non soltanto in assenza dell'assenso del comune stesso, ma anche senza che la CDCI potesse esercitare il diritto di veto generalmente riconosciuto dalla disciplina generale della cooperazione intercomunale. Ciò sulla base di una procedura speciale e temporanea che, non assicurando sufficienti garanzie al comune, è stata dichiarata incostituzionale per violazione del principio di *libre administration*. Per un commento della pronuncia si rinvia a: A. GARDERE, *Intercommunalité et libre administration des communes : oui au mariage pour tous, non au mariage forcé !*, in *JCP A*, 2014, p. 2206 ss.

¹⁰⁹⁸ CONS. CONST., *Loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles*, 23 gennaio 2014, n. 2013-687, pronuncia commentata da M. VERPEAUX, *Les métropoles devant le Conseil constitutionnel*, in *JCP A*, 2014, p. 2046 ss.

¹⁰⁹⁹ C. REGOURD, *Les métropoles au prisme du modèle territorial français*, cit., p. 290.

¹¹⁰⁰ 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*, n. 3, 1976, pp. 531-560.

Sotto questo profilo il territorio è segno e limite del collegamento fra l'organizzazione e la comunità»¹¹⁰¹.

Seppur non considerati tra loro inconciliabili¹¹⁰², 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 comunità locali e della loro capacità di autogovernarsi?

In dottrina sono emerse posizioni molto diverse. Se è diffusa una lettura che ricollega l'adattamento della geografia amministrativa al fenomeno urbano all'opera di una matrice economico-efficientistica¹¹⁰³, sebbene non manchi chi legge in ciò una «sintesi praticabile» tra efficienza e democrazia¹¹⁰⁴, 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»¹¹⁰⁵. Ma è con maggior vigore negli anni a venire che la dottrina ha sostenuto che il riallineamento delle circoscrizioni amministrative comunali sullo sviluppo urbano, realizzato per il tramite l'intercomunalità, rispondeva anche a un'esigenza democratico-rappresentativa. È stato 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

¹¹⁰¹ M. NIGRO, *Gli enti pubblici con dimensione territorialmente definita*, cit.

¹¹⁰² Questo emerge fin dal già citato scritto di M. NIGRO, *ult. op. cit.*, che affermava che: «Pur muovendo da premesse diverse e ispirandosi a valori diversi non v'è certamente contrasto, in via di principio, fra le ragioni e le utilizzazioni del territorio-efficienza e le ragioni e le utilizzazioni del territorio-democrazia, se fra gli elementi che rendono "ottimale" la dimensione di organizzazione di un servizio si suole annoverare anche la possibilità di assicurare il massimo di partecipazioni e se, come ho detto, proprio il riferimento degli interessi alle comunità consente una più precisa conoscenza dei medesimi. In pratica, però non è sempre facile accordare i due ordini di esigenze». Di recente, la medesima prospettiva è stata riproposta, con riferimento alle città metropolitane, da G. MOBILIO, *Le città metropolitane*, cit., p. 512: «Quale che sia questo rapporto tra territorio-efficienza e territorio-democrazia, se in termini contrappositivi o meno, qualsiasi riforma del governo locale e conseguente risistemazione dei confini territoriali è chiamata a tenere in considerazione e contemperare queste due accezioni».

¹¹⁰³ Afferma a tal proposito B. FAURE, *L'équilibre du développement du territoire à l'épreuve des métropoles*, in *Civitas Europa*, n. 2, 2019, pp. 79-87: «La métropole procède d'un archétype ainsi fortement inspirée par une sorte de doctrine économique officielle du début du XXI^e siècle et dont les promoteurs participent à l'esprit de leur temps [...] L'orientation de ces travaux affirme des principes ayant une portée générale : la concentration spatiale des moyens est la clé du développement économique. Le développement se trouve ainsi corrélé à la taille des villes. On est en présence d'une doctrine de l'effet de taille, c'est-à-dire du rapport nécessaire entre la taille économique (identifiable par les zones d'emplois) et la performance économique (identifiable par l'augmentation du taux des personnes employées) ; observation faite que l'économie consomme toujours plus de matière grise, réclame des infrastructures et la réduction du coût des transactions». Risponde a questo approccio, da una prospettiva italiana, il contributo di D. MONE, *Città metropolitana. Area, procedure, organizzazione del potere, distribuzione delle funzioni*, in *federalismi.it*, 2014.

¹¹⁰⁴ Cfr. D. DONATI, *Frammenti di un dialogo mai interrotto*, cit.

¹¹⁰⁵ D. COLARD, *Une structure supra-communale pour les grandes villes*, cit.

travaux de l'INSEE nous renseignent sur l'échelle des relations locales»¹¹⁰⁶. 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»¹¹⁰⁷.

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»¹¹⁰⁸. In altri termini, se gli enti territoriali sono esponenziali di una comunità naturale¹¹⁰⁹, 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.

3.1.2 – 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,

¹¹⁰⁶ G. MARCOU, *À la recherche du local : prospective de la décentralisation*, in M.-C. STECKEL-ASSOUERE (dir.), *Regards croisés sur les mutations de l'intercommunalité*, Paris, L'Harmattan, 2014, p. 142.

¹¹⁰⁷ J. CAILLOSSE, *La ville, le droit et la redistribution des territoires administratifs*, in *Politiques et management public*, vol. 13, n. 3, 1995, pp. 83-119. Continua l'autore: «[A] mise en scène juridique de l'espace travestit ainsi doublement la réalité : en maintenant artificiellement encore des circonscriptions périmées d'une part, en privant d'identité des territoires en formation d'autre part». 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.

¹¹⁰⁸ Così E. ROTELLI, *Autonomie e territori nei progetti normativi dei professori di scienze amministrative (1976-1993)*, in *Amministrare*, nn. 2-3, 2016, pp. 271-319. Posizione già espressa in precedenza in E. ROTELLI, *Comuni capaci di politiche pubbliche, cioè autonomia*, in *Amministrare*, n. 1, 2009, pp. 145-164: «L'elogio dei Comuni-polvere è stato tessuto innescando il corto-circuito di amministrazione e società, come se quest'ultima non dovesse compiere le sue scelte di politica pubblica locale attraverso le istituzioni elettive. Con palese inversione dei ruoli fra le diverse scienze sociali, si è andati insegnando che ogni Comune dell'ordinamento giuridico riflette una comunità, immutabile nel tempo; pertanto – secondo loro – non datur comunità locale non coincidente col Comune. [...] Ma, sul territorio, altro è la comunità e altro la istituzione coi suoi definiti confini, alla quale spettano opzioni e decisioni di politica pubblica».

¹¹⁰⁹ Idea prospettata già da S. ROMANO, *Il Comune. Parte generale*, Milano, Società editrice libraria, 1908, § 122, il quale affermava che «il Comune è un'esplicazione spontanea del fenomeno della sociabilità umana, è un ente perfettamente naturale, un organismo avente una vita propria, delle proprie leggi di sviluppo e di decadenza. La sua origine deve ricercarsi o nel lento e spesso inavvertito sviluppo di un vincolo di coesione fra individui posti l'uno accanto all'altro, nel medesimo territorio, o in un fatto storico cosciente, ma non perciò meno naturale» arrivando tuttavia alla conclusione (§ 129) che «in nessun caso si può dire che lo Stato abbia l'obbligo giuridico di riconoscere questo o quel Comune e tanto meno che un Comune, in senso geografico, abbia un titolo o una pretesa da far valere a tal fine».

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 lavoro¹¹¹⁰, 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, 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 istituzionale 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 differenti ma tra loro 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 embrionale¹¹¹¹, 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.

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 in Francia che in Inghilterra, di

¹¹¹⁰ Cap. 1, § 3.

¹¹¹¹ Sul punto, cfr. cap. 4, § 3.1.2.

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 «regola le modalità in base alle quali i comuni non compresi nel territorio metropolitano possono istituire accordi con la città metropolitana»¹¹¹². Questa disposizione è stata valorizzata da numerose città metropolitane¹¹¹³ 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 visto¹¹¹⁴, 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 una modifica del CGCT¹¹¹⁵, 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 contermini¹¹¹⁶.

3.1.3 – La revisione delle circoscrizioni amministrative tra programmazione e procedimentalizzazione

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.

¹¹¹² L. n. 56/2014, art. 1, co. 11.

¹¹¹³ Vedi cap. 4, § 2.3.

¹¹¹⁴ Cap. 3, § 3.2.

¹¹¹⁵ CGCT, art. L5111-1.

¹¹¹⁶ Sulla questione si rinvia a J.-F. BRISSON, *Les métropoles et le(ur)s territoires périphériques : l'impensé de la réforme territoriale*, in N. KADA (dir.), *Les discontinuités territoriales et le droit public*, Paris, Dalloz, 2020, p. 81: «L'intervention du législateur par la loi du 22 juillet 2019 ne règle qu'indirectement la question. Le texte vient autant sécuriser les pratiques existantes qu'ouvrir des possibilités nouvelles de coopération entre la métropole et d'autres EPCI ou communes situées en dehors de leur territoire». Ma l'autore chiarisce (p. 82) che la portata della norma è limitata, in quanto «[...] il n'est pas possible d'affirmer que l'article L. 5111-1 et les contrats de cohésion territoriale aient vocation à couvrir l'ensemble des pratiques métropolitaines interterritoriales».

Questo dato trova conferma nella proliferazione degli atti di programmazione riguardanti la geografia amministrativa locale: strumenti come lo *schéma départemental de coopération intercommunale*, le *reviews* della *Local Government Boundary Commission*, nonché gli ambiti territoriali ottimali delle 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 denota una certa consapevolezza dei mutamenti introdotti dal fenomeno urbano¹¹¹⁷.

Da un punto di vista prettamente giuridico, tale attività di programmazione non incide necessariamente sull'attribuzione della competenza della decisione di modifica 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 decisi 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 nel SDCI, nelle *reviews* della *Boundary Commission*, o nei piani di riordino territoriale delle regioni italiane¹¹¹⁸, 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 della intercomunalità francese rispecchiano chiaramente la tendenza appena richiamata. Una prima fase di generalizzata delle forme maggiormente integrate di cooperazione intercomunale, effetto della *loi Chevènement* del 1999, è stata seguita da un rinnovato interessamento legislatore alla *forma territoriale* delle strutture associative. Nelle aree urbane, lo sviluppo spontaneo delle strutture associative aveva portato al fenomeno delle c.d. *intercommunalités défensives*¹¹¹⁹: ossia la costituzione di EPCI-FP da parte di comuni di dimensioni ridotte allo scopo di sottrarsi a una possibile integrazione in una più ampia struttura associativa, definita dalla presenza del comune perno dell'intera area urbana. La constatazione della scarsa coerenza delle circoscrizioni degli enti

¹¹¹⁷ Indicative, a questo proposito, sono le linee guida adottate dalla LOCAL GOVERNMENT BOUNDARY COMMISSION FOR ENGLAND, *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: «Between 1974 and 1992 the boundaries of virtually all principal local authorities were reviewed but the relevance of the boundaries between local authority areas may have been eroded over time. This may be due to land use changes or physical developments, changes in the social and economic character of areas, or evolving ideas about how local government services to people and communities may best be managed. In some cases, a desired change to a boundary may be very minor. [...] In other cases, the residents living within major developments which take place on the fringes of, for example, a semi-rural authority may look to a nearby large town or city in an adjoining authority for shopping, work, recreation and other services. To the local authorities concerned, and to the residents themselves, it may be that local government services to them could be more cost-effectively and conveniently delivered from that large town or city. In other circumstances, adjoining local authorities may believe that those living in their area may be better served by a merger, to create a single council which can deal in a consistent manner with common or cross-boundary issues, and/or offer economies of scale in the commissioning, management, and delivery of local government services».

¹¹¹⁸ 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.

¹¹¹⁹ Si veda, a tal proposito, il rapporto della COUR DES COMPTES, *L'intercommunalité en France*, 2005, p. 71.

di cooperazione intercomunale porta il legislatore a sviluppare degli strumenti giuridici per guidare la «*recherche du territoire pertinent*»¹¹²⁰. 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. Questa tendenza ha, in particolare in Inghilterra e in Francia, dei risvolti anche istituzionali come dimostra la creazione di enti come la *Local Government Boundary Commission for England* o organismi come le *commissions départementales de coopération intercommunale*. 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 sul tema specifico 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 locale, lascia spazio a una partecipazione che si dipana lungo tutto il percorso di programmazione delle modifiche alle circoscrizioni territoriali. 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.

3.2 – 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 è una prova: la contrapposizione economico-sociale tra aree urbane e aree interne è oggi riflessa 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.

¹¹²⁰ C. JEBELI, *L'intercommunalité à la recherche du territoire pertinent*, in *JCP A*, 2008, p. 2244 ss.

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 *latecomer* nel processo di adeguamento del sistema locale al fenomeno urbano, la dottrina giuridica italiana è stata influenzata degli studi dedicati alle esperienze straniere che, nel frattempo, erano in corso di realizzazione. Ne è una dimostrazione l'eco dei lavori dei politologi Norton¹¹²¹ e Wagener¹¹²² nel dibattito italiano sulla città metropolitana¹¹²³ 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 interdisciplinare¹¹²⁴ sono generalmente adottate dalla scienza giuridica, anche quando sono fondate su un approccio di chiara matrice politologica¹¹²⁵. 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 [...] [il] 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»¹¹²⁶.

¹¹²¹ 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.

¹¹²² F. WAGENER, *The Administration of Metropolitan Areas*, in ISTITUT INTERNACIONAL 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.

¹¹²³ 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*, cit. pp. 13-14: «Con la presente indagine si è mantenuto il criterio della collocazione delle esperienze di governo metropolitano nelle peculiari caratteristiche di ciascun paese, ma si è cercato di applicare la classificazione del Wagener alle diverse fattispecie, evidenziandone limiti e vantaggi».

¹¹²⁴ Per una classificazione di recente proposizione, si veda: F. SPALLA, *La città metropolitana: problemi istituzionali*, in *Quaderni di scienza politica*, n. 1, 2016, pp. 137-160.

¹¹²⁵ Cfr. G.F. FERRARI, *Le città metropolitane nel diritto comparato: spunti e suggestioni per il caso italiano*, in G.F. FERRARI, P. GALEONE (a cura di), *Città a confronto: le istituzioni metropolitane nei paesi occidentali*, Bologna, il Mulino, 2010, pp. 223-234, il quale distingue le differenti soluzioni istituzionali al problema urbano collocandole lungo l'asse *government-governance*.

¹¹²⁶ Nella ricostruzione di G. MELONI, *Il governo metropolitano in Italia: realtà dei fenomeni e incerti processi istituzionali*, in G.F. FERRARI, P. GALEONE (a cura di), *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*, in *Enciclopedia del diritto*, cit.; D. SORACE, *Una soluzione per i rebus metropolitani?*, in *Le Regioni*, n. 2, 1991, pp. 361-379; nonché, più recentemente, di G. MOBILIO, *Le città metropolitane*, cit., 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

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 può essere inquadrato all'interno di una modellistica rigida soltanto peccando di riduzionismo. 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 aventi un'autonoma soggettività giuridica – ovvero si limitano a incidere sull'esercizio della funzione politica e amministrativa locale. In altre parole, nella pratica le soluzioni strutturali e le funzionali al problema urbano coesistono e si completano a vicenda, dando vita ad assetti istituzionali *sui generis* e suscettibili di evolvere 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 nascondano delle realtà, nei fatti, assai eterogenee.

Quindi, partendo dal rifiuto di un approccio basato su 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, 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).

3.2.1 – 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 portato alla situazione per cui 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

tramite la creazione di agenzie funzionali per la gestione di servizi». Tuttavia, merita di essere sottolineato il fatto che l'autore prevede una terza categoria, nella quale vengono ricondotte le soluzioni tanto i sistemi di governo locale a doppio livello, ovvero nelle ipotesi in cui le formule associative, ispirate a logiche funzionali, tendono a strutturarsi, come le *métropoles* francesi e le *mayoral combined authorities* inglesi.

forma di comunità locale, la *civitas*, formata dalle persone che, a prescindere dall'insediamento di provenienza, 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 unitarie 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 condivida con la Francia origine e caratteristiche fondamentali del sistema locale, l'Italia ha guardato alla soluzione inglese: 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 evidenzia la dicotomia esistente le soluzioni strutturali che incidono sull'articolazione degli enti territoriali, come avvenuto in Inghilterra e in Italia, a soluzioni funzionali che si limitano ad 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 della formazione di plurime circoscrizioni amministrative locali, tra loro complementari, in precedenza analizzato¹¹²⁷. Nei sistemi contemporanei è ormai radicata l'idea che il governo locale debba governare non soltanto la dimensione morfologica del fenomeno urbano, che si sostanzia nella formazione di insediamenti urbani contigui, ma debba includere anche 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 connesse tra loro. 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, *métropole*, *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 verso un modello unitario. In altri termini,

¹¹²⁷ Cfr. cap. 5, § 3.1.2.

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.

È interessante notare come nelle istituzioni riconosciute espressamente come enti territoriali (città metropolitane italiane, *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 all'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 *MCA* 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 *MCA* 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 – fatica a trovare riscontro nella disciplina sostanziale: 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.

3.2.2 – 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 il radicamento un'ulteriore tendenza di fondo.

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 assai 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* che dir si voglia, queste differenze portano alla formazione di sub-comunità urbane.

Da ciò deriva che, talvolta attraverso la conservazione degli enti territoriali preesistenti alla creazione dell'istituzione urbana unitaria, altre volte attraverso la costituzione di nuove articolazioni istituzionali, la struttura del governo locale nelle aree urbane è assai ramificata al livello di prossimità.

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 la città metropolitana, 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 affermato¹¹²⁸, 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 tipologia istituzionale, le forme di decentramento. In Francia e in Italia, infatti, è frequente che le comunità infra-urbane siano rappresentate non tanto da enti pubblici autonomi quanto,

¹¹²⁸ Cap. 4, § 4.

piuttosto, da articolazioni interne dell'istituzione urbana a carattere unitario. Seppur 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, il 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 in questi casi.

Questo fenomeno si riscontra ancora oggi: la fusione tra le *unitary authorities* di Bournemouth e di Poole e il *district council* di Christchurch ha visto quest'ultimo ente ricostituirsi immediatamente sotto forma di *parish council*. Tuttavia, occorre sottolineare che tra la fusione e la successiva ricostituzione di Christchurch nella forma di *parish* non vi è alcun rapporto diretto: seppur ricalchi per larghi tratti il territorio del distretto omonimo ormai abolito, il neoistituito *Christchurch Town Council* non succede giuridicamente al *district council* abolito, né tantomeno costituisce una circoscrizione di decentramento della nuova *unitary authority* di *Bournemouth, Christchurch and Poole*.

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 possano 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 l'istituzione 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, delle mere circoscrizioni di decentramento interpretano un ruolo ben più importante nel governo complessivo delle aree urbane rispetto a degli 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.

3.2.3 – Il consolidamento dall'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'interezza 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 sempre più un carattere nuovo: 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 la funzione sia politica che amministrativa.

Una terza variabile riguarda l'intensità del consolidamento. A tal proposito, è possibile contrapporre due tipi ideali: l'integrazione perfetta, 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 imputabile 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 riesce 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 ideale¹¹²⁹.

Se i raccordi verticali assumono, nell’esperienza concrete, 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 nella 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 nel 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

¹¹²⁹ Come ricorda: J.-B. AUBY, *Droit de la ville*, cit., p. 232: «La réalité est que les agglomérations complexes vont souvent abriter une multi-level governance, c'est-à-dire que de nombreuses questions y seront gérées conjointement par deux ou plusieurs niveaux d'administration locale. Cela peut se faire par des mécanismes conventionnels, cela peut se faire aussi par la mise en place de structures institutionnelles de liaison qui ont plus ou moins le caractère d'espaces de codécision». Una lettura simile era stata proposta, già due decenni prima, da G. MARCOU, *Introduction*, in G. MARCOU, F. RANGEON, J.-L. THIEBAULT (dir.), *La coopération contractuelle et le gouvernement des villes*, Paris, L'Harmattan, 1997, p. 16: «C'est pourquoi l'unité politique et administrative de la ville, considérée dans son sens socio-économique, est un leurre, et la référence à la ville comme sujet ou comme institution masque cette réalité. Le gouvernement urbain suppose toujours la juxtaposition et la superposition de multiples autorités publiques, quelles qu'en soient les modalités institutionnelles, ainsi qu'une répartition et une coordination entre elles des différentes fonctions qui leur incombent. De plus, en fonction des problèmes qui se posent, d'autres autorités publiques interviennent sur l'aire urbaine». Peraltro, oggi è l'intero sistema 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 T. FONT ILOVET (dir.), *Las reformas del estado. Coloquio internacional en homenaje al Professor Luciano Vandelli*, Madrid, Iustel, 2019, pp. 150-156

“funzionali” ma sempre più parte integrante anche delle soluzioni definite “strutturali”. In Inghilterra, per esempio, 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, pressoché allo stesso livello, entrambe le funzioni, 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 locali. 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 MCA che la GLA prevedano l’elezione diretta del *metro-mayor*. In un sistema locale storicamente fondato sul *committee system*, 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*¹¹³⁰. Questo è un elemento di particolare rilevanza poiché, per larghi tratti, la titolarità delle funzioni amministrative puntuali resta distribuita tra le istituzioni locali di prossimità 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 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.

¹¹³⁰ 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 giuridicamente formalizzati. Sul punto si veda M. SANDFORD, *Conceptualising ‘generative power’: Evidence from the city-regions of England*, in *Urban Studies*, vol. 57, n. 10, 2020, pp. 2098-2114.

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 persone¹¹³¹, mentre nella *métropole de Lyon* il numero complessivo è quasi nove volte superiore, arrivando a circa 9'200 persone¹¹³². Le differenze nell'ordine di grandezza dimostrano le molteplici implicazioni che il consolidamento dell'azione locale può produrre sugli apparati amministrativi locali.

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 salve 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.

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 pianamente distinto e autonomo: in questo caso, l'istituzione unitaria può considerarsi come esponente 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. Alcun rapporto diretto si instaura tra l'istituzione baricentro dell'area urbana e la popolazione urbana, considerata più come una confederazione di comunità locali che una comunità locale essa stessa.

¹¹³¹ Fonte: GLA, *Workforce Report*, 2019, [dati aggiornati al 30 settembre 2019].

¹¹³² Fonte: METROPOLE DE LYON, *Synthèse. Budget primitif de la métropole de Lyon*, 2020.

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 ad 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 benefici dello *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 programmazione, rende 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 come "funzionali" non assicurano un mero coordinamento dell'azione locale su scala urbana ma, al contrario, non di rado propendono 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 ad esercitare le funzioni delegate dagli enti territoriali associati, ma beneficiano di un nutrito elenco di funzioni proprie, conferite direttamente dalla legge. Inoltre, le funzioni proprie riconosciute agli enti associativi permettono loro di sostituirsi agli enti associati nell'esercizio dell'azione locale, non coincidendo necessariamente con il coordinamento degli enti di prossimità. Al contrario, *EPCI-FP* e *MCA* esercitano anche 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. 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 i *EPCI-FP* e le *MCA*. 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 *MCA* presentano degli organi di governo composti dai rappresentanti degli enti territoriali associati.

Sarebbe lecito aspettarsi, quindi, che qualsiasi processo decisionale realizzi, 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 e non, invece, della comunità urbana globalmente considerata, non impedisce a *EPCI-FP* e *MCA* 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 tende rappresentare la comunità globalmente considerata, seppur in via mediata per il tramite degli amministratori comunali, e non 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 generalmente 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.

4 – 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 ha coinciso con un consolidamento dell'azione locale all'interno di territori amministrativi ricalcati sulle aree a maggiore urbanizzazione. È emerso, inoltre, che questa comune tendenza è 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 sulla scienza giuridica e sul diritto delle autonomie territoriali in particolare. La contrapposizione tra soluzioni strutturali e soluzioni funzionali ha dimostrato di essere 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-napoleonica¹¹³³, 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, come in Italia, infatti, da tempo ormai 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 fondamentali.

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*»¹¹³⁴.

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 tempo¹¹³⁵, 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. Inoltre, più recentemente, i presidenti degli *EPCI-FP* hanno ottenuto la facoltà di esercitare il *pouvoir de police* tradizionalmente riservato ai *maires* dei comuni, e un diretto riconoscimento nel testo della Costituzione. 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 meccanismo

¹¹³³ 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*. A tal proposito, sono particolarmente esemplificative le parole di 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: «*Amid this blizzard of activity and innovation, the silence and inattention of academic lawyers is extraordinary. Neither city deals nor local enterprise partnerships nor even the Cities and Local Government Devolution Act 2016 have excited Britain's public lawyers—a sorry reflection, perhaps, of our general indifference to the changing dynamics of the territorial constitution and, in particular, of our collective unwillingness to engage with anything resembling local government law*».

¹¹³⁴ C. REGOURD, *Les métropoles au prisme du modèle territorial français*, cit., p. 390.

¹¹³⁵ Il contributo che ha influenzato maggiormente il dibattito nei decenni successivi è di A. DE LAUBADERE, *Vicissitudes actuelles d'une distinction classique : établissement public et collectivité territoriale. A propos des groupements de collectivités territoriales*, in AA.VV., *Mélanges offerts à Paul Couzinet*, Toulouse, Presses Universitaires de Toulouse, 1974, pp. 411-447.

del *fléchage*. Infine, Inoltre, 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*»¹¹³⁶. 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*»¹¹³⁷, i medesimi autori riconoscono che essa sia diventata oggi quasi impercettibile¹¹³⁸. In questo contesto, è maturata la proposta di riconoscere agli enti di cooperazione a carattere urbano lo *status* peculiare di *collectivités territoriales fédératives*¹¹³⁹, 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, 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*»¹¹⁴⁰. In breve, dietro all'idea della *collectivité territoriale fédérative* si scorge il tentativo della dottrina di affrontare agli 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

¹¹³⁶ L. JANICOT, *Les collectivités territoriales, une définition doctrinale menacée ?*, in RFDA, 2011, p. 227 ss. Prosegue l'autrice: «*Les collectivités territoriales ne pourront pas davantage être rattachées au modèle des personnes publiques territoriales. Ainsi s'il existe bien une catégorie «collectivités territoriales» identifiable en droit positif, celle-ci ne peut plus être caractérisée d'un point de vue conceptuel, puisqu'elle tend à regrouper des entités de façon arbitraire. Tout au plus pourrait-on dire, dans l'immédiat, et sans que cela soit satisfaisant, que les collectivités territoriales sont distinctes de l'État. La réforme implique donc de reprendre le travail doctrinal de systématisation de la notion de collectivités territoriales, à le supposer possible*».

¹¹³⁷ 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 con la conseguenza che dal punto di vista dogmatico devono continuare a essere considerati come degli enti pubblici ordinari. Tuttavia, allude al fatto che le *métropoles*, nonostante la loro natura giuridica di EPCI-FP, siano proiezione di una comunità territoriale. C. REGOURD, *Les métropoles au prisme du modèle territorial français*, cit., pp. 479-480: «*Cette appréhension de la notion de communauté permet, selon une approche comparable, d'identifier les métropoles. Elles bénéficient, en effet, d'une réalité matérielle antérieure à leur consécration législative de 2010 et confortée en 2014. Avant d'être appréhendée par le juriste, la notion de métropole a ainsi suscité de nombreuses analyses tant par les géographes que les sociologues ou les économistes, témoignant d'une réalité antérieure à sa consécration juridique. La métropole apparaît bien comme un phénomène naturel d'où résulte une dépendance réciproque entre ses membres*».

¹¹³⁸ Afferma P. MOZOL, *Les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre*, cit.: «*Ainsi, déjà perméable à l'origine, la frontière séparant les collectivités territoriales des EPCI à fiscalité propre apparaît plus estompée et friable que jamais [...]. Au-delà de la question relative au fondement théorique et aux critères sur lesquels repose désormais la distinction entre ces dernières en dehors du seul élément tiré du rattachement, elles interrogent également le droit prospectif sur la possible et éventuelle évolution des EPCI à fiscalité propre vers le statut de collectivité territoriale*».

¹¹³⁹ La nozione di *collectivité territoriale fédérative* era stata inizialmente proposta da A. DE LAUBADERE, *Vicissitudes actuelles d'une distinction classique*, cit., p. 444.

¹¹⁴⁰ C. REGOURD, *Les métropoles au prisme du modèle territorial français*, cit., p. 497.

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 governo¹¹⁴¹, 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 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 costituzionali¹¹⁴².

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 ed omogeneo di ente territoriale, contraddistinto dall'elezione a suffragio universale degli organi di governo¹¹⁴³. Pertanto, il modello di ente territoriale federativo introdotto dalla legge n. 56/2014 non è costituzionalmente illegittimo.

¹¹⁴¹ Afferma a tal proposito L. CASTELLI, *Sulla diretta elettività degli organi rappresentativi della Provincia*, in AA.VV., *Le autonomie in cammino. Scritti dedicati a Gian Candido De Martin*, Padova, CEDAM, 2012, p. 84: «l'elezione diretta risulta la modalità di formazione della provincia più congeniale alla sua nuova dimensione costituzionale e ai peculiari caratteri a questa connessi: la natura di ente territoriale autonomo, costitutivo dell'ordinamento repubblicano, che condivide con lo Stato e con gli altri enti substatuali, limitatamente alla propria porzione di territorio, la rappresentanza del popolo; la "proprietà" delle sue funzioni, collegata alla generalità dei fini perseguiti, che richiede il soddisfacimento degli interessi specifici della comunità di riferimento». Sulla stessa linea si collocava, nelle more dell'approvazione della legge n. 56 del 2014, anche: 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*, n. 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*, n. 3, 2014; O. CHESA, *La forma di governo provinciale nel ddl 1542: profili d'incostituzionalità e possibili rimedi*, in *federalismi.it*, n. 25, 2013; C. PADULA, *Quale futuro per le Province? Riflessioni sui vincoli costituzionali in materia di Province*, in *Le Regioni*, n. 2, 2013, pp. 361-386; S. MANGIAMELLI, *Brevi note sulle garanzie delle autonomie locali e sui limiti alla potestà legislativa statale*, in *Astrid Rassegna*, n. 19, 2013.

¹¹⁴² Sottolinea L. VANDELLI, *Sovranità e federalismo interno: l'autonomia territoriale all'epoca della crisi*, in *Le Regioni*, nn. 5-6, 2012, pp. 845-897 che il riconoscimento delle province e città metropolitane dello *status* di ente territoriale «non risolve di per sé il dubbio se il legame con la comunità locale intrinseco al concetto di autonomia territoriale implichi necessariamente una legittimazione diretta o se possa svolgersi secondo moduli diversi». Sul punto concorda P. CARETTI, *Sui rilievi di incostituzionalità dell'introduzione di meccanismi di elezione indiretta negli organi di governo locale*, in *Astrid Rassegna*, n. 19, 2013: «Non si vede infatti quale sarebbe il principio costituzionale che l'eventuale scelta del legislatore favorevole ad un sistema ad elezione indiretta verrebbe a violare. Non certamente il principio autonomistico sancito dall'art. 5 Cost. [...] Analoghe considerazioni valgono per quelle altre disposizioni costituzionali che, collegate all'art. 5, ne costituiscono altrettanti corollari: alludo a quelle che tracciano le linee di fondo della disciplina degli enti in cui trova espressione istituzionale il principio autonomistico: Comuni, Province, Città metropolitane, Regioni». Su posizioni analoghe anche: F. BASSANINI, *Sulla riforma delle istituzioni locali e sulla legittimità costituzionale della elezione in secondo grado degli organi delle nuove Province*, in *Astrid Rassegna*, n. 19, 2013.

¹¹⁴³ 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, M. DE DONNO, *Corte costituzionale, sentenza n. 50 del 2015: scheda di lettura*, in *federalismi.it*, n. 7, 2015.

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»¹¹⁴⁴, un ente avente il «carattere di forma associativa tra Comuni»¹¹⁴⁵, un «ente a carattere associativo di rilievo costituzionale»¹¹⁴⁶ o, addirittura, una «agenzia pubblica di regolazione intercomunale»¹¹⁴⁷. Tuttavia, queste letture si collocano in un contesto nel quale l'indirizzo dottrinale maggioritario, ancora legato alla concezione tradizionale dell'ente territoriale, continua a ritenere incostituzionale il modello dell'ente federativo introdotto dalla legge n. 56/2014¹¹⁴⁸.

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, offre un riscontro alla lettura secondo la quale 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 autonomie territoriali – su tutti l'autonomia e la democrazia locali – continuino a essere al centro del rinnovato contesto istituzionale, anche quando questo sia costruito facendo ricorso a strumenti

¹¹⁴⁴ L. SALVIA, *Pianificazione strategica e indirizzo politico nelle Città metropolitane alla luce della riforma "Delrio" (legge 56 del 2014)*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 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*, n. 3, 2015.

¹¹⁴⁵ Afferma G. CAIA, *I nuovi enti locali di area vasta*, in *Libro dell'anno del Diritto 2016*, Roma, Treccani, 2016, pp. 193-199: «La configurazione dei nuovi enti di area vasta quali enti composti da Comuni, come è reso palese dalla disciplina sulla formazione dei loro organi, ne rimarca il carattere di forma associativa tra Comuni, con le peculiarità ed il modo di operare tipico delle forme di cooperazione o consortili [...]».

¹¹⁴⁶ P. FORTE, *Il percorso costitutivo delle città metropolitane: nascita di un ente territoriale*, in *Istituzioni del Federalismo*, n. 2, 2014, pp. 333-359.

¹¹⁴⁷ G. PERULLI, *Il piano strategico metropolitano*, Torino, Giappichelli, 2015, p. 19.

¹¹⁴⁸ Per tutti si veda G.C. DE MARTIN, *A voler prendere sul serio i principi costituzionali sulle autonomie territoriali*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2019, pp. 337-359, il quale esprime un netto giudizio negativo sulla legge n. 56/2014 poiché essa è «viziata da una prospettiva incompatibile con il quadro costituzionale vigente e con la Carta europea dell'autonomia locale [che rende] impossibile (e fuorviante) l'ipotesi di intervenire con qualche mero aggiustamento o rettifica, in chiave continuista [...]». 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*, n. 14, 2020, pp. 360-400.

giuridici inediti. Il mutamento dei caratteri storici del diritto delle autonomie territoriali non coincide automaticamente con la violazione dei principi ispiratori della materia¹¹⁴⁹.

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*¹¹⁵⁰ dei territori urbani, un problema con implicazioni di importanza primaria sul diritto delle autonomie locali. In altri termini, la ristrutturazione dei governi locali nei territori urbani non è soltanto una misura di politica economica ma, allo stesso tempo, è funzionale a promuovere i valori dell'autonomia e della democrazia 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 politica¹¹⁵¹. 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 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

¹¹⁴⁹ Linea condivisa da G. MOBILIO, *Le città metropolitane*, cit., p. 477, che nell'evocare una "apertura" del concetto di ente territoriale, sottolinea: «La ricomprensione delle Città metropolitane nel testo costituzionale, dunque, non costringe questi enti entro un presunto modello di ente territoriale i cui caratteri siano definibili a priori, compresa la necessità che tutti o solamente alcuni degli organi politici debbano essere eletti direttamente. Viceversa, la presenza in tale elenco di un ente così discordante e dalle caratteristiche *sui generis* può essere interpretata, a contrario, come apertura degli enti territoriali a regimi differenziati, cui devono comunque ricondursi le garanzie che la Costituzione riconosce agli enti costitutivi della Repubblica in termini di autonomia e politicità».

¹¹⁵⁰ Per riprendere l'espressione di E. ROTELLI, *Contro il non governo dell'area metropolitana*, in *Regione e governo locale*, n. 3, 1983, pp. 4-18.

¹¹⁵¹ Riprendendo le parole di Carlo Tognoli, all'epoca sindaco del comune di Milano, afferma E. ROTELLI, *Contro il non governo dell'area metropolitana*, cit., che tra le ragioni, di ordine politico-costituzionale prima ancora che economico-finanziario, che spingono verso la creazione di un governo per le aree metropolitane vi è «l'esigenza di rompere l'egemonia del capoluogo» poiché, nei fatti «“gli eletti dell'Amministrazione del capoluogo di un'area metropolitana decidono in sede comunale anche la sorte di un'area ben maggiore con le loro scelte”».

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, a un'attrazione da parte di altri soggetti istituzionali, pubblici (enti di settore) o privati (società partecipate)¹¹⁵².

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'indirizzo 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»¹¹⁵³.

5 – Cosa ci insegna l'esperienza comparata? Appunti per un'agenda di riforma

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 gettare una 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 c.d. città medie – e ben poche metropoli di rango europeo, *status* che da più parti viene 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

¹¹⁵² Come sostenuto da M. CAMMELLI, *Governo delle città: profili istituzionali*, in G. DEMATTEIS (a cura di), *Le grandi città italiane. Società e territori da ricomporre*, 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».

¹¹⁵³ Così G.C. DE MARTIN, *Enti pubblici territoriali*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Torino, UTET, 1991.

oggi in Italia molteplici e variegata 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.

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 fonte di modelli preconfezionati da trapiantare, quanto piuttosto come un 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 la fonte primaria 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. Seppur 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 che, peraltro, tende a evolvere con il passare del tempo. In breve, l'idea che esista una soluzione ottimale per la questione urbana è soppiantata dall'accettazione che esiste un catalogo di possibili soluzioni che, una volta sperimentate nei singoli territori, possono contribuire all'adattamento del governo locale al fenomeno urbano.

Passando a un piano più concreto, un'ipotetica agenda di riforma dovrebbe porsi l'obiettivo di ricomporre il sistema locale ponendo al centro le comunità territoriali urbane. In altri termini, si dovrebbe partire dal riconoscimento delle comunità locali fondate sulla comune appartenenza al medesimo territorio urbano, (ri)costruendo attorno ad esse il sistema locale.

Quanto ai mezzi per realizzare questo obiettivo, sarebbe opportuna una suddivisione dei compiti tra Stato e autonomie territoriali. Spetterebbe al primo il compito di rinnovare lo strumentario giuridico-istituzionale disponibile per adeguare l'ordinamento locale al fenomeno urbano, nella consapevolezza che siano la frammentarietà e la rigidità che contraddistinguono il quadro normativo attuale a ostacolare le autonomie territoriali nella ricerca dei modelli organizzativi più adeguati. Questo comporta, al contempo, il rigetto dell'approccio che ricava dall'ordinamento giuridico un modello rigido e immutabile di governo locale, da attuare a prescindere dalle sue implicazioni sul piano amministrativo, politico ed economico. Una volta allargato il campo delle soluzioni istituzionali a disposizione, dovrebbero essere i singoli territori, regioni ed enti locali assieme, ad adattare autonomamente l'assetto istituzionale ai propri bisogni ed esigenze.

Date queste premesse, sarebbe auspicabile partire da quanto è già stato fatto, abbandonando la prospettiva di una palingenesi generale: l'adeguamento del governo locale al fenomeno urbano produce i suoi frutti soltanto a esito di un lento e graduale processo di innovazione istituzionale, che deve essere faticosamente accompagnato passo dopo passo. Più nello specifico, quello che si auspica è un intervento capace di toccare contestualmente le diverse componenti del governo locali per renderle partecipi del processo di adeguamento al fenomeno urbano.

Con riguardo alle città metropolitane, è necessario accompagnare con maggior decisione il percorso di costruzione della specialità del nuovo ente. I punti deboli del modello sono già stati evidenziati: occorre rivedere i confini dell'area metropolitana e, allo stesso tempo, compiere delle scelte più coraggiose in merito al consolidamento dell'azione locale, sul versante sia politico (sbloccando l'elezione diretta degli organi, senza però abbandonare il principio federativo) che

amministrativo (intervenedo sulla legislazione amministrativa di settore per adeguarla alle nuove funzioni fondamentali metropolitane).

Inoltre, occorrerebbe permettere alle comunità locali di federarsi all'interno dell'istituzione provinciale, soprattutto nelle ipotesi in cui la circoscrizione amministrativa non richieda particolari aggiustamenti. In questo senso, quindi, occorrerebbe promuovere, anche nei territori provinciali, le logiche integrative che già contraddistinguono i rapporti tra comuni e città metropolitana. Resterebbe aperto, in questo caso, il tema della differenziazione rispetto alla città metropolitana, che verrebbe ad attenuarsi ulteriormente. Forse un discrimine potrebbe essere fissato nel sistema elettorale, con la previsione di una forma di legittimazione diretta soltanto per le città metropolitane. In questo caso, tuttavia, sarebbe opportuno permettere a tutte le province, a determinate condizioni, di trasformarsi in città metropolitane, non essendo più giustificabile la permanenza di un elenco chiuso di matrice legislativa.

Oltre all'intervento sulle città metropolitane e le province, occorre rivedere la disciplina delle altre istituzioni e degli altri istituti, così da adattarli alle specificità delle comunità territoriali urbane.

In primo luogo, occorrerebbe ricalibrare l'associazionismo intercomunale che da strumento destinato a lenire l'inadeguatezza dei piccoli comuni potrebbe trovare la sua dimensione privilegiata quale alternativa per costruire un governo delle aree urbane. Per esempio, il modello istituzionale delle comunità montane potrebbe essere recuperato e adattato alle specificità dei territori urbani. Un ente associativo robusto, con funzioni e risorse proprie, potrebbe essere prezioso per le comunità urbane di taglia medio-piccola che vogliono proseguire nella strada del consolidamento dell'azione locale, superando la logica prevalentemente cooperativa dell'unione di comuni, senza però arrivare a un'integrazione piena come avverrebbe nel caso di fusione. Parimenti importante sarebbe la previsione di forme associative *ad hoc* per strutturare la cooperazione tra aree urbane diverse.

In secondo luogo, è imprescindibile un rafforzamento del decentramento comunale, elemento chiave per assicurare, anche nei contesti urbani, la prossimità tra comunità e istituzioni. Per esempio, si potrebbe unificare la disciplina dei municipi e delle circoscrizioni di decentramento, estendendo a tutti i comuni, a prescindere dal coinvolgimento in una fusione o dal raggiungimento di una certa soglia demografica, la possibilità di assumere una struttura composita. In altri termini, occorre favorire lo sviluppo delle forme di decentramento in un quasi-livello di governo a carattere semi-autonomo, sulla falsariga degli *arrondissements* francesi. Così riviste, le circoscrizioni di decentramento potrebbero favorire il radicamento delle fusioni nei territori a maggiore urbanizzazione, perché permetterebbe di garantire la prossimità anche nell'ipotesi di allargamento delle circoscrizioni dei grandi comuni per ricomprendere al proprio interno l'intero tessuto urbanizzato.

Quale che siano le soluzioni istituzionali più adatte ai singoli territori, le esperienze straniere ci insegnano la risoluzione della questione urbana richiede uno sforzo collettivo e duraturo nel tempo, soltanto in questo modo è possibile, infatti, assicurare il governo locale delle aree urbane.

CONCLUSIONI

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 c.d. 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, ma capace di 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 individuare, 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) 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'interesse 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, così come Parigi, anche Londra ha rappresentato a lungo un modello alternativo di governo urbano, fungendo da terreno di sperimentazione per il resto del Paese.

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 sette anni della 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 insediata nella medesima area urbana (*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 detto comunemente 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 deformarlo.

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, contraddistinte da tratti giuridici inediti, 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, 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 in un 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*, vol. 3, Milano, Giuffrè, 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, Giuffrè, 2015, pp. 1745-1770
- AIMO P., *Amministrazioni locali e grandi città in Italia: uniformità dell'ordinamento e dimensione territoriale*, in *Storia Amministrazione Costituzione. Annale dell'ISAP*, vol. 15, 2007, pp. 127-139
- AIMO P., *Stato e poteri locali in Italia. Dal 1848 a oggi*, Roma, Carocci, 2010
- AKPATCHA D., *L'échec de la réforme du mode de scrutin des métropoles. Requiem pour l'article 54 de la loi MAPTAM*, in *AJDA*, 2020, p. 33 ss.
- ALDER J., *Constitutional and Administrative Law*, London, Palgrave Macmillan, 10^a ed., 2015
- AMOROSINO S., *Riflessioni sull'evoluzione recente della tematica del governo metropolitano in Italia*, in *Le Regioni*, n. 5, 1983, pp. 918-933
- ANCI-IFEL, *L'Italia delle città medie*, Quaderni di analisi ANCI-IFEL, n. 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
- ARDEN A., MANNING J., COLLINS S., *Local Government Constitutional and Administrative Law*, London, Sweet & Maxwell, 1999
- ARENA G., CORTESE F. (a cura di), *Il federalismo come metodo di governo. Le regole della democrazia deliberativa*, Padova, CEDAM, 2011
- ATKINSON H., 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., *Balladur II*, in *Droit administratif*, 2009
- AUBY J.-B., *Grand(s) Paris*, in *Droit administratif*, 2010
- AUBY J.-B., *Droit de la ville*, Paris, LexisNexis, II ed., 2016
- AUBY J.-B., *La città, nuova frontiera del diritto amministrativo?*, in *Rivista giuridica di urbanistica*, n. 1, 2019, pp. 14-28
- AUBY J.-F., *Organisation administrative du territoire*, Paris, Syrey, 1985

- AUST H.P., NIJMAN J. (eds.), *Research Handbook on International Law and Cities*, Cheltenham, Edward Elgar, 2020
- BAILEY S., ELLIOTT M., *Taking Local Government Seriously: Democracy, Autonomy and the Constitution*, in *The Cambridge Law Journal*, vol. 68, n. 2, 2009, pp. 436-472
- BAILEY S.H., *Cross on Local Government Law*, London, Sweet & Maxwell, 2015
- 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., NATALI D., "Government" e "governance" per le politiche locali e metropolitane, in *Amministrare*, n. 2, 2009, pp. 299-338
- BALDUCCI A., FEDELI V., CURCI F. (a cura di), *Oltre la metropoli. L'urbanizzazione regionale in Italia*, Milano, Guerini e Associati, 2017
- BALDUZZI G., SERVETTI D., *Percorsi deliberativi e democrazia locale: il laboratorio novarese*, in *Amministrare*, n. 2, 2014, pp. 305-339
- BALDUZZI R., *Le autonomie locali dopo la revisione costituzionale del Titolo V*, in *Quaderni regionali*, 2003, pp. 63-88
- BARBERO A., FRUGONI C., *Dizionario del Medioevo*, Roma-Bari, Laterza, II^a ed., 1999
- BARNETT H., *Constitutional and Administrative Law*, London, Cavendish Publishing, 4^a ed., 2002
- BASSANINI F., *Sulla riforma delle istituzioni locali e sulla legittimità costituzionale della elezione in secondo grado degli organi delle nuove Province*, in *Astrid Rassegna*, n. 19, 2013
- BASSANINI F., CASTELLI L. (a cura di), *Semplificare l'Italia. Stato, Regioni, Enti locali*, Firenze, Passigli, 2008
- BASSANINI F., CERNIGLIA F., QUADRIO CURZIO A., 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., DE MARTIN G.C. (a cura di), *Le autonomie territoriali: dalla riforma amministrativa alla riforma costituzionale*, Giuffrè, Milano, 2001
- BERTOLISSI M. (a cura di), *L'ordinamento degli enti locali*, Bologna, Il Mulino, 2002, p. 163
- BIDEAU G., *Les communes nouvelles françaises (2010-2019) : une réforme territoriale silencieuse*, in *Annales de géographie*, 2019, pp. 57-85
- BIFULCO R., CELOTTO A., 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
- BLANC E., KELLER F., SANCHEZ SCHMID T., *Mission parlementaire sur la politique transfrontalière*, giugno 2010
- BLONDEAU G., *Les problèmes d'ordre administratif posés par les très grandes agglomérations*, in *La revue administrative*, 1951, pp. 133-137
- BLUNKETT D., FLINDERS M., PROSSER B., *Devolution, Evolution, Revolution... Democracy? What's Really Happening to English Local Governance?*, in *The Political Quarterly*, vol. 87, 2016, pp. 553-564
- BOBBIO L., *I governi locali nelle democrazie contemporanee*, Roma-Bari, Laterza, 2002
- BODIGUEL J.-L., KESSLER M.-C., *Les communautés urbaines*, in *Revue française de science politique*, n. 2, 1968, pp. 257-277
- 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*, n. 3, 2020, pp. 563-590
- BONINI F., *Comuni e Province, circoscrizioni (all. A)*, in *Storia Amministrazione Costituzione. Annale dell'ISAP*, vol. 23, 2015, pp. 55-90
- BOULAY F., DEGRON R., *Les périmètres de l'intercommunalité : entre simplicité juridique et cohérence administrative*, in *AJDA*, 2009, p. 2044 ss.
- BOULAY F., *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
- BOURJOL M.(dir.), *Intercommunalité et coopération intercommunale: la loi d'orientation du 6 février 1992 relative à l'Administration territoriale de la République*, Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1993
- BOURJOL M., *Intercommunalité et Union Européenne: réflexion sur le fédéralisme*, Paris, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1994
- BRACONNIER S., *Le fantôme de la métropole*, in *AJDA*, 2011, p. 65 ss.
- BRANCA G., PIZZORUSSO A. (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, vol. 1, Bologna, Zanichelli, 1975
- BRANCASI A., CARETTI P., *Il sistema dell'autonomia locale tra esigenze di riforma e spinte conservatrici: il caso della Città metropolitana*, in *Le Regioni*, n. 4, 2010, pp. 727-752
- BRECHON-MOULENES C., *La loi n° 88-13 du 5 janvier 1988 et la coopération intercommunale*, in *AJDA*, 1989, p. 270 ss.
- BRENNER N., *New Urban Spaces. Urban Theory and the Scale Question*, Oxford, Oxford University Press, 2019
- BRIDGE G., WATSON S. (eds.), *The New Blackwell Companion to the City*, Chichester (UK), Wiley Blackwell, 2012
- BRISSON J.-F., *La loi du 16 décembre 2010 portant réforme territoriale ou le droit des collectivités territoriales en miettes*, in *Droit Administratif*, 2011
- 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., BROWN R. (eds.), *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
- CALLOSSE J., *La ville, le droit et la redistribution des territoires administratifs*, in *Politiques et management public*, vol. 13, n. 3, 1995, pp. 83-119
- CALAFATI A., *Economie 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*, n. 6, 2001, pp. 1273-1304
- CARAVITA B., SALERNO G.M., FABRIZZI F., CALZOLAIO S., GRANDI F., *"Mappe d'Italia": dove va la riorganizzazione territoriale? Prime osservazioni sul problema dello zoning amministrativo*, in *federalismi.it*, n. 8, 2018
- CARAVITA B., FABRIZZI F., STERPA A., *Lineamenti di diritto costituzionale delle regioni e degli enti locali*, Torino, Giappichelli, III ed., 2019
- CARBONELL PORRAS 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*, n. 19, 2013

- CARLES J., GUIGNARD D., REGOURD S. (dir.), *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., CORTESE F., *Diritto delle autonomie locali*, Padova, CEDAM, 2020
- CARRER M., ROSSI S., *Le città metropolitane in Europa*, IFEL, Fondazione Anci, 2014
- CARROZZA P., *Le province della post-modernità: la città territoriale*, in *federalismi.it*, n. 3, 2018
- CASSESE S., *Tendenze dei poteri locali in Italia*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 1, 1974, pp. 283-318; S
- CASSESE S., *Centro e periferia in Italia. I grandi tornanti della loro storia*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 2, 1986, pp. 594-612
- CATTANEO S., *Città*, in *Enciclopedia del diritto*, VII, Milano, Giuffrè, 1960
- CAVALLO PERIN R., *L'ordinamento giuridico delle città*, in *Munus*, n. 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*, n. 3, 2014
- CENTRE FOR CITIES, *Levelling up local government in England*, settembre 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
- CHAVRIER G., *Paris : ville et département ou ville-département ?*, in *AJDA*, 2009, p. 1348 ss.
- CHAVRIER G., *Les conseillers territoriaux : questions sur la constitutionnalité d'une création inspirée par la Nouvelle-Calédonie*, in *AJDA*, 2009, p. 2380 ss.
- CHAVRIER G., *Les relations entre les départements et les régions*, in *AJDA*, 2011, p. 1824 ss.
- CHESSA O., *La forma di governo provinciale nel ddl 1542: profili d'incostituzionalità e possibili rimedi*, in *federalismi.it*, n. 25, 2013
- COCCHIANELLA D., PELLICANÒ D., *Bologna: il processo di costituzione della città metropolitana*, in *Il nuovo governo locale*, n. 1, 1997, pp. 148-156
- COLARD D., *Une structure supra-communale pour les grandes villes : les communautés urbaines*, in *AJDA*, 1967, p. 449 ss.
- COLOMBO E., *Le aggregazioni comunali e il progetto della "Grande Milano"*, in *Storia Amministrazione Costituzione. Annale dell'ISAP*, vol. 15, 2007, pp. 141-164
- COMBEAU P., *Intercommunalité, communes nouvelles et libre administration des collectivités territoriales*, in *AJDA*, 2017, p. 350 ss.
- COMITE POUR LA REFORME DES COLLECTIVITES LOCALES, *Il est temps de décider*, 2009
- COMMISSION POUR LA LIBERATION DE LA CROISSANCE FRANÇAISE, *Rapport*, 2007
- COMMISSIONE EUROPEA, *Guidelines for developing and implementing a sustainable urban mobility plan*, 2ª ed., 2019
- COPUS C., ROBERTS M., WALL R., *Local Government in England. Centralisation, Autonomy and Control*, London, Palgrave Macmillan, 2017
- CORTESE F., *Le infrastrutture per le città*, in *Munus*, n. 1, 2014, pp. 69-92
- CORTESE F., *La burocrazia incolpevole. Gli intrecci di competenze tra Stato, Regioni ed enti locali*, in *Analisi Giuridica dell'Economia*, n. 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, *La mise en place des métropoles un premier bilan peu convaincant*, 2020
- COX E., *Devolution in England. Is the Genie out of the Lamp?*, in *The Political Quarterly*, vol. 87, n. 4, 2016, pp. 565–571
- CROSS C.A., *The Local Government Act 1972*, London, Sweet&Maxwell, 1973
- D'ORLANDO E., *La disciplina del governo locale in Friuli Venezia Giulia*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 3, 2018, pp. 297-306
- 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
- DANTONEL-COR N., *Le régime juridique de l'intercommunalité après l'adoption de la loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative à la simplification et au renforcement de la coopération intercommunale*, in *Recueil Dalloz*, 2000, p. 395 ss.
- DAVIES K., *Local Government Law*, London, Butterworths, 1983
- DAVIS H., *Reviewing the review*, in *Local Government Studies*, vol. 23, 1997, pp. 5-17
- DE BUJADOUX J.-F., *Les réformes territoriales*, Paris, Presses universitaires de France, 2015
- DE DONNO M., *Lo statuto della città metropolitana di Milano*, in *Istituzioni del Federalismo*, n.s., 2014, pp. 119-146
- DE DONNO M., *La cooperazione intercomunale in Francia: appunti e spunti per le Unioni di Comuni italiane*, in *Istituzioni del Federalismo*, n. 2, 2017, pp. 523-546
- DE DONNO M., TUBERTINI C., *Frammentazione comunale e contrasto allo spopolamento: la prospettiva italiana*, in *Istituzioni del Federalismo*, n. 2, 2020, pp. 297-321
- DE MARTIN G.C., *Comunità montane*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Torino, UTET, 1989
- DE MARTIN G.C., *Enti pubblici territoriali*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Torino, UTET, 1991
- DE MARTIN G.C., *Il disegno autonomistico disatteso tra contraddizioni e nuovi scenari problematici*, in *Istituzioni del Federalismo*, n. 1, 2014, pp. 21-45
- DE MARTIN G.C., *A voler prendere sul serio i principi costituzionali sulle autonomie territoriali*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2019, pp. 337-359
- DE MARTIN G.C., MERLONI F. (a cura di), *Per autonomie responsabili. Proposte per l'Italia e per l'Europa*, Roma, LUISS University Press, 2017
- DE MONTECLER M.-C., *Vers la commune-communauté ?*, in *AJDA*, 2018, p. 2422 ss.
- 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., PUGALIS L., *Regionalism in the UK: recent trajectories and future prospects*, Association of European Regions, 2014
- DEFFENU A., *Il ridimensionamento delle province nell'epoca dell'emergenza finanziaria tra riduzione delle funzioni, soppressione dell'elezione diretta e accorpamento*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3, 2012
- 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., *Légalité de l'inclusion d'une commune dans une communauté d'agglomération contre son gré*, in *AJDA*, 2003, p. 2093 ss.
- DEGOFFE M., *L'intercommunalité après la loi du 13 août 2004 relatif aux libertés et responsabilités locales*, in *AJDA*, 2005, p. 133 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*, n. 1, 2018, pp. 117-128
- DEL FABBRO M., *Representing the Milan metropolitan region from a public policy perspective*, in *Area*, 2020, pp. 126-135
- DEMATTEIS G. (a cura di), *Le grandi città italiane. Società e territori da ricomporre*, Venezia, Marsilio, 2011
- DEODATO C., *Le città metropolitane: storia, ordinamento, prospettive*, in *federalismi.it*, n. 19, 2012
- DEPARTMENT OF THE ENVIRONMENT, *Streamlining the cities. Government proposals for reorganising local government in Greater London and the Metropolitan counties*, 1983
- DEPARTMENT OF THE ENVIRONMENT, *New Leadership for London. Government's Proposals for a Greater London Authority*, London, HMSO, 1997
- DESCHAMPS E., *Métropole et pôle métropolitain dans la loi du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales*, in *AJDA*, 2011, p. 1128 ss.
- 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., PERTICI A., *Diritto delle autonomie locali*, Torino, Giappichelli, 2019
- DI MARIA R., *La «Città metropolitana» nelle leggi siciliane 15/2015 e 5/2016, e nella legge statale 56/2014: un breve excursus fra attuali esigenze di uniformità ordinamentale e persistenti rivendicazioni di autonomia speciale*, in *Le Regioni*, n. 2, 2016, pp. 315-339
- DICEY A.V., *An Introduction to the Study of the Law of the Constitution*, London, Macmillan and Co. New editions, 8^a ed., 1915
- DIJKSTRA L., POELMAN H., *Cities in Europe. The new OECD-EU definition*, European Commission, Regional and Urban Policy, 2012
- DIJKSTRA L., POELMAN H., VENERI P., *The EU-OECD definition of a functional urban area*, OECD Regional Development Working Papers, n. 11, 2019
- DONATI D., *La pianificazione strategica*, in *Working papers. Rivista online di Urban@it*, n. 2, 2016
- 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-obscur 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.
- DURANTHON A., *Le déclin du syndicat de communes ou l'effacement contraint du modèle de la subsidiarité intercommunale*, in *Revue française d'administration publique*, n. 4, 2019, pp. 905-919
- DURU E., *État des lieux de la coopération intercommunale, quinze ans après la loi ATR*, in *AJDA*, 2007, p. 1852 ss.
- DYENS S., MAUREL T., *Compétences des collectivités territoriales : articulation et organisation*, in *Encyclopédie des collectivités locales*, folio n. 4260, 2017
- ELLIOTT M., VARUHAS J.N.E., WILSON STARK S. (eds.), *The Unity of Public Law? Doctrinal, Theoretical and Comparative Perspectives*, Oxford, Hart Publishing, 2018
- ELLIOTT M., THOMAS R., *Public Law*, Oxford, Oxford University Press, 4^a ed., 2020
- EUROPEAN COMMISSION, DIRECTORATE GENERAL FOR REGIONAL POLICY, *Cities of tomorrow. Challenges, visions, ways forward*, 2011
- EVEILLARD G., *Intercommunalité et libre administration des collectivités locales*, in *Droit Administratif*, nn. 8-9, 2013
- 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., STERPA A., *Città metropolitane. Aggiornamento*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Torino, UTET, 2017

- FALCON G. (a cura di), *Stato, regioni ed enti locali nella Legge 5 giugno 2003, n. 131*, Bologna, Il Mulino, 2003
- FAURE B., *Le rapport du comité Balladur sur la réforme des collectivités territoriales : bonnes raisons, fausses solutions ?*, in *AJDA*, 2009, p. 859 ss.
- FAURE B., *Le regroupement départements-région*, in *AJDA*, 2011, p. 86 ss.
- FAURE B., *Le schéma départemental de coopération intercommunale a-t-il une valeur contraignante ?*, in *AJDA*, 2013, p. 240 ss.
- FAURE B., « *Penser le changement* » ou « *changer le pensement* » ?, in *AJDA*, 2014, p. 600 ss
- FAURE B., *La banalisation du statut de métropole*, in *RFDA*, 2017, p. 637 ss.
- FAURE B., *Droit des collectivités territoriales*, Paris, Dalloz, V ed., 2018
- FAURE B., *L'équilibre du développement du territoire à l'épreuve des métropoles*, in *Civitas Europa*, n. 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., GALEONE P. (a cura di), *Città a confronto: le istituzioni metropolitane nei paesi occidentali*, Bologna, il Mulino, 2010
- FERRARI P., VIER C.-L., *Le nouveau statut de Paris*, in *AJDA*, 1977, p. 115 ss.
- FERREIRA N., *Départements et métropoles : les départements ne veulent pas disparaître...*, in *AJCT*, 2019, p. 318 ss.
- FILIPPINI R., MAGLIERI A., *Il procedimento legislativo di fusione di Comuni nelle leggi regionali*, in *Istituzioni del Federalismo*, n. 2, 2015, pp. 313-329
- FLAMAND-LEVY B., *Nouvelle décentralisation et forme unitaire de l'Etat*, in *RFDA*, 2004, p. 59 ss
- FONT I LOVET T. (dir.), *Las reformas del estado. Coloquio internacional en homenaje al Professor Luciano Vandelli*, Madrid, Iustel, 2019
- FONTANA G., *Roma capitale*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Torino, UTET, 2010
- FORTE P., *Il percorso costitutivo delle città metropolitane: nascita di un ente territoriale*, in *Istituzioni del Federalismo*, n. 2, 2014, pp. 333-359
- FOURCAT A., BOURILLON F. (a cura di), *Agrandir Paris (1860-1970)*, Paris, Éditions de la Sorbonne, 2012
- FREGOLENT L., PERULLI P., VETTORETTO L., *Morfologie sociali dell'Italia urbana*, in *Rassegna italiana di sociologia*, n. 4, 2018, pp. 723-759
- FRINAULT T., *Les communes nouvelles : l'invité surprise de la réforme territoriale*, in *Revue française d'administration publique*, 2017, pp. 277-294
- FROSINI J.O., "Local Government" in Inghilterra e Galles: esperienze e prospettive, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, n. 2, 2000, pp. 433-438
- FROSINI J.O., *Was It an Act of Self-Dissolution? Brexit and the Future of the United Kingdom*, in *Istituzioni del Federalismo*, n.s., 2016, pp. 21-40
- FRUG G.E., *The city as a legal concept*, in *Harvard Law Review*, vol. 93, n. 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*, n. 1, 2019
- GAMBI L., MERLONI F. (a cura di), *Amministrazioni pubbliche e territorio in Italia*, Bologna, il Mulino, 1995
- GAME C., WILSON D., *Local government in the United Kingdom*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 5^a ed., 2011

- GARDERE A., *Intercommunalité et libre administration des communes : oui au mariage pour tous, non au mariage forcé !*, in *JCP Adm*, 2014, p. 2206 ss.
- GARDERE A., *Les "intercommunalités renforcées" de la loi NOTRe : bis repetita...*, in *JCP Adm*, 2015, p. 2273 ss.
- GARDERE A., *La métropole de Lyon, un modèle difficilement transposable...*, in *JCP Adm*, 2019
- GARNER J.F., HART W.O., *Hart's introduction to the law of local government and administration*, London, Butterworths, 9^a ed., 1973
- GARTON GRIMWOOD G., *Neighbourhood Planning*, House of Commons, Briefing Paper n. 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*, n. 7, 1946
- GIANNINI M.S., *Autonomia (teoria gen. e dir. pubbl.)*, in *Enciclopedia del diritto*, IV, Milano, Giuffrè, 1959
- GIANNINI M.S., *Il riassetto dei poteri locali*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 2, 1971, pp. 451 ss.
- GIANNINI M.S., *La lentissima fondazione dello Stato repubblicano*, in *Regione e governo locale*, n. 6, 1981, pp. 17-40
- GIGLIONI F., *Le città come ordinamento giuridico*, in *Istituzioni del federalismo*, n. 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
- GROPPI T., OLIVETTI M. (a cura di), *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo titolo V*, Torino, Giappichelli, 2001
- GROUD H., *L'intérêt communautaire au lendemain de la loi Chevènement*, in *AJDA*, 2000, p. 967 ss.
- HALLIDAY S., *The Great Stink of London. Sir Joseph Bazalgette and the Cleansing of the Victorian Metropolis*, Sutton Publishing, 1999
- HARRISON J., *Life after Regions? The Evolution of City-regionalism in England*, in *Regional Studies*, vol. 46, 2012, pp. 1243-1259
- HAVARD L., *La métropole collectivité territoriale de Lyon : évolution ou révolution ?*, in *AJDA*, 2017, p. 510 ss.
- HIRSCHL R., *Constitutions and the Metropolis*, in *Annual Review of Law and Social Science*, 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
- HOUSER M., *Le statut des communes nouvelles : une véritable innovation ?*, in *AJCT*, 2011, p. 63 ss.
- HOUSER M., *La métropole : analyse du régime juridique et financier*, in *AJCT*, 2011, p. 67 ss.
- IDOUX P., *Les régions et le développement économique*, in *RFDA*, 2016, p. 467 ss.
- IMMORDINO M., *Aree metropolitane e autonomia comunale: un difficile equilibrio*, in *Le Regioni*, n. 1, 1998, pp. 163-176
- 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 n° 129, mars 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*, luglio 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.
- JEGOUZO Y., *La crise de la coopération intercommunale*, in *RFAP*, 1988
- JEGOUZO Y., *Les communautés de communes et les communautés de villes : révolution, innovation ou redondance ?*, in *RFDA*, 1993, p. 3 ss.
- JEGOUZO Y., *De la loi Chevènement à la loi de démocratie de proximité*, in *AJDA*, 2002, p. 281 ss.
- JEGOUZO Y., *Un État décentralisé*, in *AJDA*, 2003, p. 513 ss.
- JEGOUZO Y., *Heurs et malheurs du Grand Paris*, in *AJDA*, 2013, p. 1241 ss.
- JOHNSTON R.J., 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*, vol. 20, 1996, pp. 671-696
- JOHNSTON R.J., PATTIE C.J., ROSSITER D.J., *The Organic or the Arithmetic: Independent Commissions and the Redrawing of the UK's Administrative Maps*, in *Regional Studies*, vol. 31, 1997, pp. 337-349
- JONES AL., *The Resurgence of Parish Council Powers in England*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2020
- JONES AN., *New Wine in Old Bottles? England's Parish and Town Councils and New Labour's Neighbourhood Experiment*, in *Local Economy*, 2007, pp. 227-242
- JOYE J.-F., *Le nouveau pouvoir de police du président d'un établissement public de coopération intercommunale*, in *AJDA*, 2005, p. 21 ss.
- KADA N., *Métropoles : vers un droit (peu) commun ?*, in *AJDA*, 2014, p. 619 ss.
- 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., *Les « communes nouvelles », vous avez dit nouvelles ?* in *Revue française d'administration publique*, 2017, pp. 267-276
- KADA N. (dir.), *Les discontinuités territoriales et le droit public*, Paris, Dalloz, 2020
- KADA K., PASQUIER R., COURTECUISSÉ C., AUBELLE V. (dir.), *Dictionnaire encyclopédique de la décentralisation*, Boulogne-Billancourt, Berger-Levrault, 2017
- KEITH-LUCAS B., *The Unreformed Local Government System*, London, Croom Helm, 1980
- KEITH-LUCAS B., RICHARDS P., *A History of Local Government in the Twentieth Century*, London, George Allen & Unwin, 1978
- KJAER P.F. (ed.), *The Law of Political Economy. Transformation in the Function of Law*, Cambridge, Cambridge University Press, 2020
- KÖSECIK M., KAPUCU N., *Conservative Reform of Metropolitan Counties: Abolition of the GLC and MCCs in Retrospect*, in *Contemporary British History*, vol. 17, 2003, pp. 71-94
- LAINO G. (a cura di), *Politiche urbane per le periferie. V° rapporto sulle città di Urban@it*, Bologna, il Mulino, 2020
- LANDRY A., *La démographie de l'ancien Paris*, in *Journal de la société statistique de Paris*, 1935, p. 34 ss.
- LASKI H.J., JENNINGS W.I., ROBSON W.A. (eds.), *A Century of Municipal Progress 1835-1935*, London, George Allen & Unwin, 1935

- LAVAGNA K., *L'unificazione amministrativa della "Grande Genova"*, in *Storia Amministrazione Costituzione. Annale dell'ISAP*, vol. 15, 2007, pp. 181-201
- LAYARD A., *The Localism Act 2011: What is Local and How Do We (Legally) Construct It*, in *Environmental Law Review*, 2012, pp. 134-144
- LE GALES P., *Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine*, in *Revue française de science politique*, vol. 45, n. 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*, vol. 35, n. 1, 2009, pp. 61-74
- LEACH S., STOKER G., *Understanding the local government review: a retrospective analysis*, in *Public Administration*, vol. 75, 1997, pp. 1-20
- LEACH S., GAME C., *English Metropolitan Government since Abolition: an Evaluation of the Abolition of the English Metropolitan County Councils*, in *Public Administration*, vol. 69, 1991, pp. 141-170
- LECOQ B., *L'élection des conseillers de la métropole de Lyon : crash test d'un prototype*, in *AJDA*, 2020, p. 40 ss.
- LEIGH I., *Law, Politics, and Local Democracy*, Oxford, Oxford University Press, 2000
- LELO K., MONNI S., 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*, vol. 9, n. 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*, n. 4, 2014, pp. 857-884
- LIPMAN V.D., *Local Government Areas. 1834-1945*, Oxford, Basil Blackwell, 1949
- LOCAL GOVERNMENT BOUNDARY COMMISSION FOR ENGLAND, *Report No. 1*, London, HMSO, 1972
- LOCAL GOVERNMENT BOUNDARY COMMISSION FOR ENGLAND, *Report No. 2*, London, HMSO, 1973
- LORD HESELTINE, *No Stone Unturned in Pursuit of Growth*, 2012
- LOUGHLIN M., *Local Government in the Modern State*, London, Sweet&Maxwell, 1986
- LOUGHLIN M., *Legality and Locality. The Role of Law in Central-Local Government*, Oxford, Clarendon Press, 1996
- LOUGHLIN M., GELFAND M.D., YOUNG K. (eds.), *Half a Century of Municipal Decline 1935-1985*, London, George Allen & Unwin, 1985
- LOWNDES V., PRATCHETT L., *Local Governance under the Coalition Government: Austerity, Localism and the 'Big Society'*, in *Local Government Studies*, 2012, pp. 21-40
- 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*, n. 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.
- MALIGNER B., *Élection et désignation des conseillers communautaires*, in *AJDA*, 2014, p. 270 ss.
- MANABLE C., 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*, n. 19, 2013
- MARCHETTI B., RENNA M. (a cura di), *La giuridificazione*, Firenze, Firenze University Press, 2016
- MARCOU G., *La réforme de l'intercommunalité : quelles perspectives pour les agglomérations urbaines ?*, in *AJDA*, 2002, p. 305 ss.

- 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 *Revue française d'administration publique*, n. 1, 2012, pp. 183-205
- MARCOU G., *L'Etat et les collectivités territoriales : où va la décentralisation ?*, in *AJDA*, 2013, p. 1556 ss.
- MARCOU G., *Les enjeux de la réforme territoriale*, in *Revue française d'administration publique*, n. 4, 2015, pp. 883-886
- MARCOU G., *Développement économique : la région, chef de file ?*, in *Revue française d'administration publique*, n. 4, 2015, pp. 1037-1048
- MARCOU G., RANGEON F., THIEBAULT J.-L. (dir.), *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., TORTORELLA W., *Lo stato dell'arte dell'associazionismo intercomunale*, in *Amministrare*, n. 1, 2013, pp. 133-152
- MARINUZZI G., TORTORELLA W., *Lo stato dell'arte delle fusioni di Comuni in Italia*, in *Amministrare*, n. 1, 2014, pp. 149-160
- MARZANATI A., *La questione delle città metropolitane in Italia*, in *Nuova rassegna di legislazione, dottrina e giurisprudenza*, n. 9, 2006, pp. 1121-1138
- MASSA M., *Come non si devono riformare le Province*, in *Le Regioni*, nn. 5-6, 2013, pp. 1168-1184
- MASSA M., *Associazioni, aggregazioni e assetto costituzionale dei Comuni*, in *Istituzioni del Federalismo*, n. 1, 2014, pp. 97-120
- MASSARENTI F., *Le circoscrizioni di decentramento in Italia. L'evoluzione normativa, i fattori di crisi e le prospettive future*, in *Istituzioni del Federalismo*, n. 1, 2017, pp. 251-282
- MAZZOCCHI G.C., PASTORI G., *Linee per una riforma della legge comunale e provinciale: aspetti economici e aspetti giuridici*, in *Rivista internazionale di scienze sociali*, nn. 1-2, 1972, pp. 61-81
- MEDDA R., *La riorganizzazione del local government in Inghilterra: l'introduzione delle mayoral combined authorities*, in *federalismi.it*, n. 19, 2016
- MEDDA R., *La riforma dell'ordinamento locale della Sardegna*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 3, 2018, pp. 307-315
- 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*, n. 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*, nn. 2-3, 2002, pp. 409-444
- MERLONI F., *Costituzione repubblicana, riforme amministrative e riforme del sistema amministrativo*, in *Diritto pubblico*, n. 1, 2018, pp. 81-120
- 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*, 2018, p. 917 ss
- MOBILIO G., *Sul destino delle funzioni "non fondamentali" delle Province nel procedimento di riordino avviato dalla legge "Delrio"*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1, 2016

- MOBILIO G., *Le città metropolitane. Dimensione costituzionale e attuazione statutaria*, Torino, Giappichelli, 2017
- MONE 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*
- NICOTRA I.A. (a cura di), *Le province dall'Unità alla repubblica delle autonomie*, Roma, Donzelli, 2012
- NIGRO M., *Il governo locale. Storia e problemi*, Roma, Bulzoni editore, 1980
- 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*, n. 1, 2020, pp. 75-106
- PADULA C., *Quale futuro per le Province? Riflessioni sui vincoli costituzionali in materia di Province*, in *Le Regioni*, n. 2, 2013, pp. 361-386; S.
- PALADIN L., *Capitale*, in *Enciclopedia del diritto*, VI, Milano, Giuffrè, 1960
- PARIS M., 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
- PARTITO LIBERALE ITALIANO, *Atti del 1° Convegno di studi per la "Provincia Ambrosiana"*, Milano, 24-25 marzo 1956
- 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 *Revue française d'administration publique*, 2017, pp 239-252.
- PASTORI G., *Aree metropolitane*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Torino, UTET, 1987
- PASTORI G., *Aree metropolitane. Aggiornamento*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Torino, UTET, 1996
- PASTORI G., *Provincia*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Torino, UTET, 1997
- PATRONI GRIFFI F., *La città metropolitana nel disegno generale del riordino del territorio*, in *federalismi.it*, 2014
- PAVANI G., 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,
- PEARCE G., ELLWOOD S., *Modernising Local Government. A Role for Parish and Town Councils*, in *Local Government Studies*, 2002, pp. 33-54
- PERRIN B., *La coopération intercommunale*, Paris, Berger-Levrault, V^a ed., 2005
- 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)*, vol. 1, Venezia, Neri Pozza, 1962
- PIMLOTT B., 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*, n. 3, 2015, pp. 569-590
- PINTO F., *Città metropolitana*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Torino, UTET, 2010

- 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*, n. 12, 2015
- PIZZETTI F., RUGHETTI A. (a cura di), *Il nuovo sistema degli enti territoriali dopo le recenti riforme*, Rimini, Maggioli, 2012
- PIZZOLATO F., *Dopo le circoscrizioni, i quartieri*, in *Amministrare*, n. 2, 2014, pp. 281-304
- PIZZOLATO F., *Le funzioni fondamentali dei Comuni*, in *Diritto pubblico*, n. 2, 2015, pp. 547-580
- POGGI A., *Sul disallineamento tra il ddl Delrio ed il disegno costituzionale attuale*, in *federalismi.it*, n. 1, 2014
- POGGI A., *I rapporti con il territorio*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2, 2018
- POLITI F., *Dall'Unione alla fusione dei Comuni: il quadro giuridico*, in *Istituzioni del Federalismo*, quaderno n. 1, 2012, pp. 5-35
- PONTIER J.-M., *La métamorphose d'une institution*, in *AJDA*, 2011, p. 1817 ss.
- PORTELLI I., *Il declino del decentramento comunale*, in *Amministrazione in cammino*, 28 maggio 2011
- PORTIER N., *Loi du 13 août 2004 : un bilan en demi-teinte pour l'intercommunalité*, in *AJDA*, 2005, p. 140 ss.
- PORTIER N., *La coopération intercommunale dans la réforme des collectivités*, in *AJDA*, 2011, p. 80 ss.
- PUBUSA A., *Comprensori*, in *Enciclopedia del diritto*, I, Milano, Giuffrè, 1997
- PUBUSA A., *Città metropolitana*, in *Enciclopedia del diritto*, III, Milano, Giuffrè, 1999
- PURDUE M., *Secretary of State for Communities and Local Government proposals to replace two-tier local government with unitary authorities. Case Comment*, in *Journal of Planning & Environment Law*, 2008, pp. 1651-1673
- RAMPULLA F.C., *Consorzi tra enti locali*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Torino, UTET, 1989
- RAO N., *Introducing the New Government of London*, in *Local Government Studies*, vol. 32, 2006, pp. 215-221
- REGOURD C., *Libre administration et intercommunalité*, in *AJDA*, 2018, p. 2327 ss.
- REGOURD C., *Les métropoles de droit commun*, in *JurisClasseur Encyclopédie*, fasc. 129-26, 2019
- 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., SERGES G., *La metropoli nel sistema autonomistico francese. Spunti per uno studio di diritto costituzionale comparato*, in *Diritto e Società*, 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*, vol. 46, 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
- ROMBAUTS-CHABROL T., *L'intérêt public local*, Paris, Dalloz, 2016

- ROTELLI E., *Contro il non governo dell'area metropolitana*, in *Regione e governo locale*, n. 3, 1983, pp. 4-18
- ROTELLI E., *Le circoscrizioni amministrative italiane come problema storiografico*, in *Amministrare*, n. 1, 1992, pp. 151 ss.
- ROTELLI E., *Le aree metropolitane in Italia: una questione istituzionale insoluta (1956-1996)*, in *Amministrare*, n. 2, 1996, pp. 273-302
- ROTELLI E., *Comuni capaci di politiche pubbliche, cioè autonomia*, in *Amministrare*, n. 1, 2009, pp. 145-164
- ROTELLI E., *Autonomie e territori nei progetti normativi dei professori di scienze amministrative (1976-1993)*, in *Amministrare*, nn. 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*, n. 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
- SAITTA A., *A volte non tornano perché... non possono più tornare: i presidenti e i consigli delle città metropolitane e dei liberi consorzi comunali siciliani e la loro impossibile elezione diretta. Commento a Corte cost. n. 168/2018*, in *Diritti regionali*, n. 1, 2019
- SANDFORD M., *The New Governance of the English Regions*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2005
- SANDFORD M., *Local Area Agreements (LAAs) and Multi-Area Agreements (MAAs)*, House of Commons, Standard Note n. 03168, 16 luglio 2013
- SANDFORD M., *The abolition of regional government*, House of Commons, Standard Note n. 05842, 25 marzo 2013
- SANDFORD M., *Greater London Authority*, House of Commons, Briefing Paper, n. 05817, 7 giugno 2018
- SANDFORD M., *Parish and town councils: recent issues*, House of Commons, Briefing Paper n. 04827, 25 febbraio 2019
- SANDFORD M., *Directly-elected mayors*, House of Commons, Briefing Paper, n. 05000, 7 maggio 2019
- SANDFORD M., *Money talks: The finances of English Combined Authorities*, in *Local Economy*, vol. 34, 2019, pp. 106-122
- SANDFORD M., *Where do you draw the line? Local administrative boundaries in England*, House of Commons, Briefing Paper n. 08619, 12 luglio 2019
- SANDFORD M., *Combined authorities*, House of Commons, Briefing Paper, n. 06649, 17 dicembre 2019
- SANDFORD M., *Conceptualising 'generative power': Evidence from the city-regions of England*, in *Urban Studies*, vol. 57, n. 10, 2020, pp. 2098-2114
- SANDFORD M., *Devolution to local government in England*, House of Commons, Briefing Paper, n. 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, n. 07104, 20 novembre 2020
- SANDFORD M., *Unitary local government*, House of Commons, Briefing Paper n. 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^e siècle*, in *Bulletin du Centre Pierre Léon*, n. 1, 1991, pp. 27-39
- SCARCIGLIA R., *Metodi e comparazione giuridica*, Padova, CEDAM, 2021
- SCHIAVON G., *La "Grande Venezia": nascita di una metropoli*, in *Storia Amministrazione Costituzione. Annale dell'ISAP*, vol. 15, 2007, pp. 203-232
- SEBASTIANI C., *La politica delle città*, Bologna, il Mulino, 2007

- SERGES G., *Alla ricerca di una definizione giuridica di città metropolitana. Dalla metropolitan 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*, n. 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., MOBILIO G., *L'identità delle Città metropolitane attraverso i loro Statuti: sintomi di una sindrome «bipolare»?», in *Le Regioni*, n. 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*, n. 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*, n. 1, 2021, pp. 128-142
- SPALLA F., *La città metropolitana: problemi istituzionali*, in *Quaderni di scienza politica*, n. 1, 2016, pp. 137-160
- SPALLA F., LANZA R., *Area metropolitana: esperienze italiane*, in *Amministrare*, nn. 1-2, 2008, pp. 105-172
- STADERINI F., *Principi di diritto degli enti locali*, Padova, Cedam, 1978
- STADERINI F., CARETTI P., MILAZZO P., *Diritto degli enti locali*, Padova, CEDAM, XV ed., 2019
- STAIANO S., *Le autonomie locali in tempi di recessione: emergenza e lacerazione del sistema*, in *federalismi.it*, n. 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*, n. 4, 2019
- STANTON J., PRESCOTT C., *Public Law*, Oxford, Oxford University Press, 2^a ed., 2020
- STECKEL-ASSOUERE M.-C. (dir.), *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*, n. 13, 2015
- STERPA A., GRANDI F., FABRIZZI F., DE DONNO M., *Corte costituzionale, sentenza n. 50 del 2015: scheda di lettura*, in *federalismi.it*, n. 7, 2015
- STEWART J., *The Nature of British Local Government*, Basingstoke, Macmillan, 2000
- TELLIER T., *La constitution d'un nouveau modèle d'action publique territoriale : la loi Marcellin de 1971 et la fusion de communes*, in *Revue française d'administration publique*, 2017, p. 253-266.
- TEOTONICO V., *Spunti critici sulla "questione metropolitana" italiana*, in *federalismi.it*, n. 14, 2020, pp. 360-400
- TESSON F., *Les expériences françaises de réseaux de villes : des dynamiques pour de nouveaux territoires*, in *Flux*, nn. 27-28, 1997, pp. 25-40.
- TIERNEY S., *The Territorial Constitution and the Brexit Process*, in *Current Legal Problems*, vol. 72, n. 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*, n. 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*, n. 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*, n. 2, 2014, pp. 197-214
- TUBERTINI C., *Le norme in materia di unioni e fusioni*, in *Giornale di diritto amministrativo*, nn. 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*, n. 1, 2015
- TUBERTINI C., *L'attuazione regionale della legge 56/2014: verso un nuovo assetto delle funzioni amministrative*, in *Le Regioni*, n. 1, 2016, pp. 99-121
- TUBERTINI C., *Il punto sullo stato di attuazione delle Città metropolitane*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 1, 2019, pp. 44-53
- TUBERTINI C., *I limiti al riordino delle funzioni amministrative provinciali: la «stretta via» tra funzioni fondamentali ed altre competenze riservate allo Stato*, in *Le Regioni*, n. 3, 2019, pp. 924-933
- UHALDEBORDE J.-M., *Gestion, péréquation, coopération : les dimensions financières de la loi du 6 février 1992*, in *RFDA*, 1993, p. 223 ss.
- URBANI P., *Note in materia di governo delle aree metropolitane*, in *Democrazia e diritto*, n. 3, 1980, pp. 399-412
- 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*, in *Enciclopedia del diritto*, V, Milano, Giuffrè, 2001
- URSI R., *L'abolizione delle Province in Sicilia: resoconto semiserio di una rivoluzione in progress*, in *Istituzioni del Federalismo*, n. 2, 2014, pp. 319-332
- VANDELLI L., *Le autonomie locali verso la riforma*, Rimini, Maggioli, 1981
- VANDELLI L., *I progetti di riforma dell'ordinamento delle autonomie locali*, in *Regione e governo locale*, n. 3, 1990, pp. 307-317
- 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, Giuffrè, 1992
- VANDELLI L., *I Comuni e le Province*, Rimini, Maggioli, 1996
- VANDELLI L., *Verso la città metropolitana: tendenze*, in *Il nuovo governo locale*, n. 1, 1997, pp. 145-147
- VANDELLI L., *Provincia (dir. amm.)*, in *Enciclopedia del diritto*, II, Milano, Giuffrè, 1998
- VANDELLI L., *L'ordinamento delle autonomie tra rilanci, conferme e svolte*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 12, 1999, pp. 1140-1146
- VANDELLI L., *Ordinamento delle autonomie locali. 1990-2000. Dieci anni di riforme*, Rimini, Maggioli, 2000
- VANDELLI L., *L'attenzione per il diritto pubblico straniero*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 4, 2001, pp. 1597-1624
- VANDELLI L., *Sovranità e federalismo interno: l'autonomia territoriale all'epoca della crisi*, in *Le Regioni*, nn. 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*, in *Enciclopedia del diritto*, IX, Milano, Giuffrè, 2016
- VANDELLI L., *La differenziazione dei governi locali nelle Regioni a statuto speciale*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 3, 2018, pp. 293-296
- VANDELLI L., *Il sistema delle autonomie locali*, Bologna, Il Mulino, VII ed., 2018
- VANDELLI L., GARDINI G., TUBERTINI C. (a cura di), *Le autonomie territoriali: trasformazioni e innovazioni dopo la crisi*, Rimini, Maggioli, 2017
- 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., *La loi constitutionnelle du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République : libres propos*, in *RFDA*, 2003, p. 661 ss.
- VERPEAUX M., *La loi du 13 août 2004 : le demi-succès de l'acte II de la décentralisation*, in *AJDA*, 2004, p. 1960 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., *Les ambiguïtés entretenues du droit constitutionnel des collectivités territoriales*, in *AJDA*, 2011, p. 99 ss.
- VERPEAUX M., *Pavane pour une notion défunte. La clause de compétence générale*, in *RFDA*, 2014, p. 457 ss.
- VERPEAUX M., *Les métropoles devant le Conseil constitutionnel*, in *JCP Adm*, 2014, p. 2046 ss.
- VERPEAUX M., *L'émergence d'un droit constitutionnel de l'intercommunalité. À propos de quelques décisions QPC récentes*, in *JCP Adm*, 2014, p. 2274 ss.
- VERPEAUX M., *La loi NOTRe dans son contexte*, in *RFDA*, 2016, p. 671 ss.
- VERPEAUX M., *Paris, entre droit commun et collectivité à statut particulier*, in *RFDA*, 2017, p. 619 ss.
- VERPEAUX M., *Histoire des collectivités territoriales et de la décentralisation*, in *JurisClasseur Encyclopédie*, fasc. 116-5, 2018
- VERPEAUX M., *Une nouvelle loi pour les communes nouvelles*, in *AJDA*, 2019, p. 2613 ss.
- VERPEAUX M., *Une nouvelle loi relative aux collectivités territoriales : la proximité ou la décentralisation ?*, in *RFDA*, 2020, p. 205 ss.
- VESPERINI G., *I poteri locali*, vol. 1, Roma, Donzelli, 1999
- VESPERINI G., *Il disegno del nuovo governo locale: le città metropolitane e le province*, in *Giornale di diritto amministrativo*, nn. 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*, n. 1, 2015
- VILALTA REIXACH M., *Modelos de organización metropolitana: las combined authorities inglesas*, in *Revista d'estudis autonòmics i federals*, vol. 31, 2020, pp. 101-142
- WARD M., *Local Enterprise Partnerships*, House of Commons, Briefing Paper n. 5651, 28 marzo 2019
- WEBB B., WEBB S., *English Local Government from the Revolution to the Municipal Corporations Act*, London, Longmans, Green and Co., 1906-1929
- 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*, vol. 38, 2012, pp. 41-70
- WOOD R.C., *1400 Governments: The Political Economy of the New York Metropolitan Region*, Cambridge (Massachusetts), Harvard University Press, 1961
- ZUPPETTA M., *L'ordinamento speciale di Roma capitale: un percorso ad ostacoli*, in *federalismi.it*, n. 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.