

dossier

XIX legislatura

**BERLINO, BRUXELLES,
LONDRA, MADRID, PARIGI
E VIENNA**

in una prospettiva comparata

giugno 2025
n. 484



servizio studi del Senato

ufficio ricerche sulle questioni
regionali e delle autonomie locali



SERVIZIO STUDI
TEL. 066706-2451
studi1@senato.it

I dossier del Servizio studi sono destinati alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. I testi e i contenuti normativi ufficiali sono solo quelli risultanti dagli atti parlamentari. Il Senato della Repubblica declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge. I contenuti originali possono essere riprodotti, nel rispetto della legge, a condizione che sia citata la fonte.

XIX legislatura

**BERLINO, BRUXELLES,
LONDRA, MADRID, PARIGI
E VIENNA**

in una prospettiva comparata

**giugno 2025
n. 484**

Il presente dossier (a cura di: Francesco Cavallucci, con la collaborazione di Simone Bonanni, Michela Mercuri e, nell'ambito di un tirocinio presso il Senato della Repubblica, Luca Coppola) aggiorna il [dossier n. 458](#) della precedente legislatura curato da Luigi Fucito con la collaborazione di Simone Bonanni, Maria Frati e Michela Mercuri

INDICE

BERLINO	7
BRUXELLES	13
LONDRA.....	25
MADRID	33
PARIGI.....	41
VIENNA.....	53

BERLINO

Tipologia di ente

Dal 3 ottobre 1990, data della riunificazione tedesca (*Tag der Deutschen Einheit*), Berlino è nuovamente la **capitale** della Germania, secondo quanto previsto dall'[art. 2 del Trattato sulla riunificazione tedesca \(Einigungsvertrag\)](#) del 31 agosto 1990. Inoltre, a norma dell'[art. 1, comma 1, della Costituzione di Berlino \(Verfassung von Berlin, VvB\)](#), del 23 novembre 1995, da ultimo modificata con legge del 29 aprile 2024, **Berlino è al contempo una città e un Land tedesco** ("*Berlin ist ein deutsches Land und zugleich eine Stadt*"); essa deve pertanto assolvere a funzioni statali e comunali. Il secondo comma dello stesso articolo specifica che "Berlino è un *Land* della Repubblica Federale di Germania": essa ha, dunque, la configurazione di una "città-stato" (come Amburgo e Brema), nella quale *Land* e comune coincidono dal punto di vista sia territoriale che politico. L'amministrazione della città e del *Land* non sono dunque separate, bensì esercitate dai medesimi organi. Tale dato è confermato dal testo dell'articolo 3, comma 2, della Costituzione di Berlino, il quale stabilisce che "l'Assemblea rappresentativa, il Governo e l'Amministrazione, anche a livello distrettuale, esercitano le competenze spettanti a Berlino in qualità di comune, unione di comuni e *Land*". Inoltre, lo *status* costituzionale di Berlino le garantisce quattro voti nel *Bundesrat*, nonché una diretta rappresentanza in seno al Comitato delle Regioni dell'Unione Europea, alla stregua degli altri 15 *Länder*.

Al 31 dicembre 2024, Berlino contava complessivamente 3.897.145 abitanti, con un aumento di 19.045 persone rispetto all'anno precedente.¹

Quadro normativo

Come sopra precisato, è stata una normativa esterna alla Legge fondamentale dello Stato federale ([Grundgesetz, GG](#)) a stabilire per prima lo *status* di capitale della città e a prevedere, seppur indirettamente, il trasferimento da Bonn a Berlino di organi ed amministrazione federali. Con la riforma del 2006 è stato poi introdotto il [nuovo comma 1 dell'art. 22 della Legge fondamentale](#), che attribuisce a Berlino lo *status* di capitale della Repubblica federale tedesca e, al contempo, afferma che la rappresentanza dello Stato nel suo complesso all'interno della capitale è competenza della Federazione. Al fine di avviare la realizzazione del processo unitario tedesco, il 20 giugno 1991 il *Bundestag* aveva già stabilito con [risoluzione](#) (stampato BT 12/815)

¹ Fonte: <https://www.statistik-berlin-brandenburg.de/a-i-5-hj>

che Berlino divenisse sede del Parlamento e del Governo della Repubblica federale di Germania. In attuazione della risoluzione parlamentare era stata poi approvata la [Legge per il completamento dell'unità della Germania](#) (*Berlin-Bonn-Gesetz*) del 26 aprile 1994, con lo specifico obiettivo di realizzare il trasferimento della capitale. Nel frattempo, il 25 agosto 1992 era stato stipulato un Accordo di cooperazione (*Hauptstadtvertrag*) tra Governo federale e il governo di Berlino, al fine di regolamentare la collaborazione tra le due parti nelle questioni legate al trasferimento della capitale. Il regime amministrativo della città di Berlino è stabilito dalla sua [Costituzione](#), emanata il 23 novembre 1995, a sua volta riformata nel 1996, nel 1998, nel 2005, nel 2006, nel 2009 e da ultimo tra il 2023 e il 2024, allo scopo di adeguare il testo costituzionale alle trasformazioni intercorse. In particolare hanno ricevuto maggiore rilievo le sezioni concernenti i diritti fondamentali, le competenze del Land (diritto al lavoro, all'istruzione e alla casa), il Borgomastro in carica (*der regierende Bürgermeister*), la Camera dei Rappresentanti di Berlino (*Abgeordnetenhaus*), nonché l'Assemblea distrettuale dei delegati (*Bezirkverordnetenversammlung*). Sono stati inoltre inseriti principi quali la tutela dell'ambiente e la riservatezza dei dati personali, mentre sono stati ampliati i diritti dei cittadini a forme di democrazia diretta quali iniziative popolari, petizioni e referendum. Ulteriore innovazione è stata l'istituzione del Tribunale costituzionale (*Verfassungsgerichtshof*) con competenza sulle controversie attinenti alla Costituzione della città.

Governance

La Camera dei rappresentanti di Berlino (*Abgeordnetenhaus*) è l'organo di rappresentanza popolare eletto dai tedeschi aventi diritto al voto (art. 38, comma 1, Cost. di Berlino). La Camera è composta da almeno 130 deputati (art. 38, comma 2, Cost. di Berlino). I deputati sono eletti con suffragio universale, uguale, segreto e diretto. È prevista una clausola di sbarramento del 5 % (art. 39, commi 1 e 2, Cost. di Berlino²). Hanno diritto al voto tutti i tedeschi che abbiano compiuto il sedicesimo anno di età il giorno delle elezioni e che siano residenti da almeno tre mesi nello Stato di Berlino. Sono eleggibili tutti gli aventi diritto al voto che, il giorno delle elezioni, abbiano compiuto il diciottesimo anno di età (art. 39, commi 3 e 4, Cost. di Berlino).

² Il sistema elettorale di Berlino prevede che l'elettore possa esprimere due voti, uno per l'elezione di 78 rappresentanti in altrettanti collegi uninominali e uno per la restante parte che è eletta sulla base di un sistema proporzionale mediante liste concorrenti. La clausola di sbarramento opera per la ripartizione proporzionale. È quindi possibile che un partito non superi la soglia del 5 per cento ma ottenga dei rappresentanti avendo uno o più dei suoi candidati conseguito la maggioranza dei voti in un collegio uninominale (Fonte: <https://www.berlin.de/rbmskz/en/the-senate/political-structure/>).

La durata della legislatura è di cinque anni (art. 54, comma 1, Cost. di Berlino), ma è possibile lo scioglimento anticipato se richiesto dai due terzi dei deputati o tramite referendum (art. 54, commi 2 e 3). L'Assemblea dei rappresentanti ha competenza legislativa ordinaria (a maggioranza semplice) (art. 43, comma 2, Cost. di Berlino) e costituzionale (a maggioranza dei due terzi dei membri del Parlamento) per la modifica della Costituzione di Berlino (art. 100, Cost.).

Il **Governo di Berlino** (esercitato attraverso il *Senat*) è composto dal Borgomastro in carica, che viene eletto dalla maggioranza dei membri della Camera dei rappresentanti (art. 56, comma 1, Cost. di Berlino) e la cui carica equivale a quella di capo di Governo della città-stato, e dagli altri membri (*Senatoren*), in numero massimo di dieci (art. 55, comma 2, Cost. di Berlino), i quali sono nominati e rimossi dal Borgomastro (art. 56, comma 2, Cost. di Berlino).

A norma dell'art. 57 della Costituzione di Berlino, per esercitare le sue funzioni il **Borgomastro** deve avere la fiducia della Camera dei rappresentanti di Berlino, che può, altresì, revocarla attraverso una votazione nominale (commi 1 e 2). La mozione di sfiducia deve ottenere la maggioranza dei membri dell'Assemblea (comma 3). Il Borgomastro rappresenta Berlino verso l'esterno; presiede il Governo e le sue sedute. Stabilisce le linee guida della politica governativa che necessitano dell'approvazione dell'Assemblea dei rappresentanti (art. 58, comma 2, Cost. di Berlino). All'inizio di ciascuna legislatura, egli pronuncia una dichiarazione di Governo di fronte all'Assemblea. In tale documento espone gli obiettivi del Governo entrante per la legislatura in corso.

L'amministrazione si suddivide in amministrazione centrale e distrettuale. L'amministrazione centrale, avente al suo vertice il *Senat*, delibera sui principi generali e su temi connessi alla programmazione e allo sviluppo globale della città. Ad essa competono le funzioni amministrative gestionali di carattere generale (progettazione, questioni di principio, sorveglianza, controllo), le funzioni amministrative di polizia, fiscale e giudiziaria ed altre questioni che sotto il profilo dell'interesse generale siano da ricondurre alla competenza del Governo (art. 67, comma 1, Cost. di Berlino). Ogni altra materia residuale è di competenza dell'amministrazione distrettuale (art. 67, comma 2, Cost. di Berlino).

Alcune modifiche apportate alla Costituzione di Berlino nel 1998 hanno dato il via ad una riforma dell'amministrazione distrettuale: dal 1° gennaio 2001 sono stati accorpati alcuni distretti, con la conseguente formazione di unità amministrative più ampie di circa 300.000 abitanti ciascuna, riducendo pertanto il numero dei distretti da 23 a 12.

Ai sensi degli articoli 69 e seguenti della Costituzione di Berlino, l'amministrazione distrettuale è articolata nell'Assemblea distrettuale dei delegati (*Bezirksverordnetenversammlung*) e nell'Ufficio distrettuale

(*Bezirks-amt*). L'Assemblea distrettuale dei delegati viene eletta, in ogni distretto, con suffragio universale, uguale, segreto e diretto. Le elezioni si svolgono nel medesimo giorno in cui hanno luogo quelle per la Camera dei rappresentanti (*Abgeordnetenhaus*). Hanno diritto al voto tutti i tedeschi che abbiano compiuto 16 anni di età e siano residenti nel distretto da almeno 3 mesi. Hanno diritto al voto e possono essere eletti, alle medesime condizioni dei cittadini tedeschi, anche i cittadini di uno Stato membro dell'Unione europea. Non hanno diritto ad essere rappresentati i partiti che ricevano una percentuale inferiore al 3% dei voti. L'Assemblea distrettuale è composta da 55 delegati (art. 70, commi 1 e 2, Cost. di Berlino). La legislatura dell'Assemblea distrettuale dei delegati termina con la conclusione della legislatura della Camera dei rappresentanti di Berlino (art. 71, Cost. di Berlino). L'Assemblea esercita il controllo sull'amministrazione del distretto e delibera sul relativo bilancio (art. 72, comma 1, Cost. di Berlino).

L'Assemblea distrettuale elegge i membri dell'Ufficio distrettuale (art. 69, Cost. di Berlino). Fanno parte dell'Ufficio distrettuale il Borgomastro distrettuale (*Bezirksbürgermeister*) e i consiglieri distrettuali. I Borgomastri di tutti i distretti, insieme al Borgomastro della città e al suo vice, costituiscono il Consiglio dei Borgomastri. L'Ufficio distrettuale è l'autorità amministrativa del distretto e rappresenta Berlino negli affari del suo distretto (art. 74, comma 2, Cost. di Berlino).

Funzioni

Per delineare un quadro delle funzioni di Berlino in quanto *Land* federale, occorre aver riguardo al riparto di competenze fra *Bund* e *Länder*, che sono state riviste nel 2006–2009, confermando uno Stato federale di tipo cooperativo. Per quanto riguarda l'esercizio della funzione legislativa, vi sono materie di competenza esclusiva statale (art. 73 GG) e materie di potestà concorrente (art. 72 GG), mentre la clausola di residualità opera a favore dei *Länder* (art. 70 GG). È possibile che la legislazione in una materia di competenza esclusiva venga delegata con legge ai *Länder*. Il *BVerfG* (Tribunale costituzionale federale) ha elaborato la categoria delle competenze connesse e accessorie e delle competenze «in ragione della natura delle cose». Le competenze esclusive federali comprendono: politica estera e difesa; cittadinanza e immigrazione; sistema valutario, monetario e doganale; trasporto aereo e ferroviario; tutela dei beni culturali; scambi commerciali; statistica. Le competenze residuali dei *Länder* comprendono tra le altre: cultura (cinema, stampa, radio-televisione, musei, ecc.); salute e servizi sociali; diritto ecclesiastico; urbanistica ed edilizia. La potestà concorrente, molto estesa, si suddivide invece in 3 tipologie: competenze essenziali, su cui la Federazione può intervenire discrezionalmente (diritto

civile e penale, salute, circolazione stradale, ecc.); competenze di necessità, in cui il *Bund* legifera solo per garantire eguali condizioni di vita o a tutela dell'unità giuridica ed economica (previdenza, attività economiche); competenze derogabili, in cui i *Länder* possono derogare il diritto federale (vale il criterio cronologico) (tutela della natura, acque, ecc.). L'esecuzione delle leggi federali è affidata ai *Länder* (art. 83 GG), con l'eccezione di pochi ambiti. Sul piano amministrativo, l'autonomia pertanto è ancora maggiore: ad eccezione di alcune materie fondamentali (tra le quali rientrano il servizio diplomatico-consolare, l'amministrazione militare, il traffico aereo, la banca federale e le assicurazioni sociali), ai *Länder* o ai comuni compete tutta l'amministrazione interna.

In quanto *Land* federale, Berlino gode della potestà di dotarsi di una propria forma di governo, nel rispetto dei limiti previsti dall'art. 28 GG.

BRUXELLES

Tipologia di ente

La Costituzione belga riconosce alla Ville de Bruxelles il ruolo di **capitale del Belgio**. Essa rappresenta il centro politico della Federazione belga, costituendo la sede del Parlamento e del Governo federali, nonché della maggior parte delle Amministrazioni federali³.

La città di Bruxelles riveste, inoltre, il ruolo di capitale (non ufficiale) dell'Unione europea (in quanto sede delle principali istituzioni europee) ed è sede di organizzazioni internazionali (prima delle quali la NATO).

La Ville de Bruxelles è, altresì, **capoluogo della Regione di Bruxelles-Capitale** (sulla quale, a differenza delle altre Regioni del Belgio, non insiste alcuna provincia), oltre che la più rilevante e la più vasta delle 19 Municipalità di cui si compone la Regione⁴.

Anche per la presenza nella città di Bruxelles di istituzioni europee e internazionali, la Regione di Bruxelles-Capitale - con una popolazione di poco superiore a 1 milione di abitanti in circa 161 km², pari a circa il 10 per cento della popolazione nazionale⁵ - ha assunto una posizione di spicco all'interno della Federazione belga.

Quadro normativo. Le sei riforme dello Stato

La fonte fondamentale è rappresentata dalla Costituzione, la quale individua nella Regione di Bruxelles-Capitale una delle tre Regioni del Belgio (art. 3) e nella città di Bruxelles la capitale del Belgio (e la sede del Governo federale) (art. 194).

Ai sensi delle disposizioni del Titolo I della Costituzione, il Regno del Belgio è uno Stato federale composto da Comunità e da Regioni. A seguito delle sei riforme costituzionali intervenute (delle quali si dirà a breve), ad oggi gli

³ Il Regno del Belgio proclama la sua indipendenza dai Paesi Bassi nel novembre del 1830. Il compito di redigere una nuova Costituzione viene affidato a una apposita Assemblea Costituente (il Congresso Nazionale) che elabora e approva il 7 febbraio 1831 un testo fondato su due principi fondamentali: la forma monarchica e il bicameralismo. Il testo costituzionale ancora oggi vigente - sebbene, come si vedrà, più volte emendato - mantiene inalterata la **monarchia parlamentare** come forma di governo, sebbene la riforma costituzionale del maggio del 1993 ne abbia mutato ufficialmente la **forma di Stato** da unitario a **federale**. In tale contesto, Bruxelles è stata capitale del Belgio dal momento della fondazione dello stato unitario: la posizione geografica centrale, lo *status* bilingue (fiammingo e francofono) e l'eredità politica ne hanno fatto la città naturalmente candidata al ruolo di capitale.

⁴ Il Comune di Bruxelles, con una superficie di 32,6 km², copre il 20 per cento del territorio regionale.

⁵ Fonte: <https://statbel.fgov.be/en/themes/population/population-movement>.

elementi costitutivi della Federazione sono le tre Comunità [francese](#), [fiamminga](#) e [germanofona](#) e le tre Regioni [vallona](#) (che comprende le province Brabante Vallone, Hainaut, Liegi, Lussemburgo e Namur), [fiamminga](#) (che include le province di Anversa, Brabante fiammingo, Fiandra occidentale, Fiandra orientale e Limburgo) e di [Bruxelles - Capitale](#) (o Regione *bruxelloise*). Ai sensi dell'articolo 4, inoltre, il Belgio comprende quattro regioni linguistiche: la regione di lingua francese, la regione di lingua neerlandese, la regione bilingue di Bruxelles-Capitale e la regione di lingua tedesca; la stessa disposizione stabilisce che ogni comune del Regno fa parte di una di queste regioni linguistiche.

In tale contesto, la Costituzione sancisce espressamente il principio dell'autonomia locale: ai sensi dell'art. 41, "gli interessi esclusivamente comunali o provinciali sono regolati dai consigli comunali o provinciali, secondo i principi stabiliti dalla Costituzione". Affida, inoltre, alla legge la disciplina delle istituzioni provinciali e comunali (art. 162).

Come si anticipava, la Costituzione e la legislazione del Belgio sono state oggetto di rilevanti interventi di revisione, in concomitanza con le **sei riforme dello Stato** (1970; 1980; 1988-89; 1993; 2001; 2012-14), che hanno progressivamente ridisegnato l'assetto dello Stato medesimo: esse, in sostanza, hanno mutato la forma di Stato del Belgio – che conserva invece, come forma di governo, la monarchia parlamentare - determinandone gradualmente la trasformazione da Stato unitario a **Stato federale**.

Di seguito, si tratta un sintetico quadro delle riforme, limitato ai profili d'interesse del presente lavoro.

La **prima** riforma dello Stato (1970) ha previsto l'istituzione delle Regioni Vallone, Fiamminga e di Bruxelles-Capitale, nonché delle Comunità francese, fiamminga e germanofona.

Ciascuna Regione esercita, sul proprio territorio, competenze di natura territoriale ed economica (distinte dalle competenze relative alla cura degli individui affidate alle Comunità).

Mentre le Regioni fiamminga e vallona vengono dotate di un organo rappresentativo e di un organo di governo fin dalla **seconda** riforma dello Stato ([legge speciale dell'8 agosto 1980](#), recante riforme istituzionali), il Parlamento e il Governo della Regione di Bruxelles-Capitale sono stati istituiti soltanto con la **terza** riforma dello Stato (1988-89) e i rappresentanti regionali sono stati eletti per la prima volta nel 1989.

In particolare, la [legge speciale del 12 gennaio 1989](#) (modificata in occasione delle successive riforme dello Stato) ha dettato disposizioni inerenti all'assetto istituzionale della Regione di Bruxelles-Capitale, tenendo conto, tra l'altro, dell'eterogeneo statuto di tale regione (contemporaneamente, capitale del Belgio, sede delle maggiori istituzioni dell'Unione Europea e territorio di coesistenza dei due gruppi linguistici fiammingo e francofono).

La legge⁶, oltre a trasferire alla Regione le competenze precedentemente attribuite all'*Agglomération bruxelloise*, ha istituito le Commissioni comunitarie (*Commission communautaire commune*, [Commission Communautaire Française](#) e [Vlaamse Gemeenschapscommissie](#)), ai fini dell'esercizio delle competenze nelle materie di cui agli articoli 135 e 136 della Costituzione⁷.

La riforma del 1993 (la **quarta**) rappresenta il sostanziale completamento del processo di formazione dello Stato federale (all'art. 1 Cost., il Belgio è definito "Stato federale composto di Comunità e di Regioni").

Con la **quinta** riforma dello Stato (2001) - la quale trova attuazione con due leggi speciali del 2001 (che recepiscono gli accordi di Lambermont e di Lombard) - ulteriori competenze sono attribuite alle Regioni (oltre che alle Comunità) e sono introdotte alcune modifiche istituzionali che coinvolgono anche il Parlamento della Regione di Bruxelles-Capitale.

In particolare, la [legge speciale del 13 luglio 2001](#) (intervenendo sull'art. 6 della [legge speciale dell'8 agosto 1980](#)) ha (tra l'altro) conferito alle Regioni il potere di disciplinare, nell'ambito del proprio territorio, composizione, organizzazione, competenze e funzionamento delle istituzioni locali, nonché di regolamentare le elezioni degli organi locali, nel rispetto delle garanzie costituzionali di autonomia locale.

Le tre Regioni hanno dato seguito al conferimento delle nuove competenze ridisegnando autonomamente i rispettivi quadri locali e perseguiendo gli obiettivi, tendenzialmente analoghi, di rafforzare la democrazia locale, di razionalizzare l'assetto istituzionale e di migliorare l'efficienza della *governance* e della gestione locale.

La Regione di Bruxelles-Capitale è intervenuta con [ordinanza del 5 marzo 2009](#) (di modifica della [Nouvelle Loi Communale del 24 giugno 1988](#)), la

⁶ La legge prevedeva, sin dall'inizio, l'istituzione di un Comitato di cooperazione tra l'Autorità federale e la Regione di Bruxelles-Capitale con l'obiettivo di promuovere il ruolo internazionale e la funzione di capitale di Bruxelles (articoli 43 e 44).

Il progetto ha trovato concretizzazione nel cd. Accordo di Beliris, firmato dall'Autorità federale e dalla Regione di Bruxelles-Capitale in data 15 settembre 1993.

In base a detto Accordo, le Parti si sono impegnate a realizzare una serie di interventi sul territorio di Bruxelles nei settori, tra l'altro, della mobilità, degli spazi verdi, dell'edilizia pubblica (si veda, al riguardo, il sito web [Beliris pour Bruxelles](#)). I progetti e i relativi importi sono determinati in specifiche convenzioni annesse all'Accordo.

Attualmente sono destinati ai progetti di Beliris 125 milioni di euro annui, con previsione (introdotta con legge del 21 giugno 2021) dell'indicizzazione annuale della somma nell'arco temporale tra il 2021 e il 2024.

Le risorse confluiscono nel Fondo per il finanziamento del ruolo internazionale e della funzione di capitale di Bruxelles (cd. "Fondo Beliris"), istituito, a seguito della riforma del 2001, con legge del 10 agosto 2001

⁷ Le Commissioni (due delle quali sono espressione, rispettivamente, della comunità linguistica francofona e della comunità linguistica neerlandofona, residuando in capo alla terza l'esercizio delle competenze "bicomunitarie") sono incaricate di definire le politiche relative alle materie che ricadono nella competenza delle due comunità presenti sul territorio della Regione.

quale ha introdotto nelle amministrazioni comunali strumenti di gestione più efficaci (in particolare l'obbligo di adozione di un piano triennale recante le strategie politiche del Comune e la traduzione di esse in termini finanziari).

L'[Accordo istituzionale dell'11 ottobre 2011](#) ha costituito la base programmatica per la **sesta riforma dello Stato**.

Uno specifico punto dell'Accordo ha previsto il conferimento (anche) alla Regione di Bruxelles-Capitale della cd. "**autonomia costitutiva**", grazie alla quale la Regione acquisisce potestà nella disciplina di specifici profili concernenti l'elezione, la composizione e il funzionamento del Parlamento regionale, nonché la composizione e il funzionamento del Governo regionale. La sesta riforma dello Stato viene realizzata con modifiche costituzionali, leggi speciali e leggi di attuazione - intervenute nel corso del biennio 2012-2014 - che hanno, tra l'altro, determinato ulteriori trasferimenti di competenze alle Comunità e alle Regioni⁸.

Con [legge speciale del 19 luglio 2012](#) è stata istituita la Comunità metropolitana di Bruxelles, quale sede di concertazione sulle materie di rilevanza transregionale.

Governance

Organizzazione istituzionale della Regione di Bruxelles-Capitale

La Regione di Bruxelles-Capitale è governata dal Parlamento e dal Governo regionali (disciplinati dal libro I della [legge speciale del 12 gennaio 1989](#), relativa alle istituzioni di Bruxelles)⁹.

Il **Parlamento regionale** è costituito da 89 membri eletti a suffragio universale per la durata di cinque anni.

In ragione del fatto che la Regione di Bruxelles-Capitale è la sola regione del Belgio ufficialmente bilingue, i deputati regionali sono suddivisi in due gruppi: 72 parlamentari sono eletti sulla base di una lista francofona e 17 sulla base di una lista fiamminga.

⁸ In particolare, con [legge speciale del 6 gennaio 2014](#), è stata approvata una riforma della legge speciale sui finanziamenti delle Regioni e delle Comunità ([legge speciale del 16 gennaio 1989](#)), che ha dato luogo a un ampliamento dell'autonomia fiscale delle Regioni e ha disposto il finanziamento di ulteriori competenze.

⁹ Vale la pena ricordare nuovamente che le tre Commissioni (Commissione comunitaria francese, Commissione comunitaria fiamminga e Commissione comunitaria comune) delle due Comunità (francofona e neerlandofona) presenti nel territorio della Regione di Bruxelles-Capitale non sono istituzioni regionali, per quanto i loro consigli e i loro organi esecutivi siano composti da membri del Parlamento e del Governo regionali. In particolare, gli 89 deputati del Parlamento regionale formano anche l'Assemblea riunita della Commissione comunitaria comune (ARCCC). La legge speciale del 12 gennaio 1989 definisce le tre Commissioni quali istituzioni dotate di personalità giuridica, costituite per l'esercizio delle competenze di cui agli articoli 135 e 136 della Costituzione.

Il Parlamento esercita il potere legislativo (mediante l'approvazione di ordinanze aventi forza di legge) nelle aree di competenza della Regione, approva il bilancio regionale, elegge i membri del Governo e ne controlla l'attività.

Parte dell'attività parlamentare trova svolgimento nella sessione plenaria, mentre altra parte è svolta nelle Commissioni permanenti, ciascuna responsabile per una o più di una delle competenze regionali.

Nel legiferare tramite l'approvazione di **ordinanze** (in relazione alle quali il diritto di iniziativa spetta al Governo e ai membri del Parlamento), il Parlamento della Regione di Bruxelles-Capitale si distingue dai Parlamenti vallone e fiammingo, i quali esercitano il potere legislativo nei propri territori tramite l'approvazione di decreti aventi forza di legge.

Le ordinanze adottate dal Parlamento di Bruxelles possono abrogare, integrare, modificare, sostituire, disposizioni legislative federali vigenti nel territorio della Regione di Bruxelles-Capitale, limitatamente alle materie attribuite alla competenza della Regione (articoli 7 e 69 della legge speciale del 12 gennaio 1989).

Tuttavia, al fine di salvaguardare il ruolo internazionale e la funzione di capitale di Bruxelles, in determinate materie (urbanistica, assetto del territorio, lavori pubblici e trasporti), le autorità federali hanno potere di sospendere ovvero di annullare le ordinanze del Parlamento regionale.

Il **Governo regionale** è l'organo esecutivo, incaricato di dare attuazione alle ordinanze approvate dal Parlamento.

In ossequio al principio di parità tra le due comunità linguistiche, risulta composto da due Ministri fiamminghi e due francofoni, oltre al Presidente¹⁰. Il Governo regionale persegue le proprie politiche attraverso il Service public régional de Bruxelles (originariamente Ministero della Regione di Bruxelles-Capitale), organizzato in una struttura di coordinamento e sei Amministrazioni (una delle quali, Bruxelles Pouvoirs locaux, deputata a gestire le relazioni tra la Regione e i Comuni)¹¹.

¹⁰ Non fanno propriamente parte del Governo, ma possono assistere alle riunioni di esso, i tre Segretari di Stato regionali, eletti dal Parlamento su proposta del Governo. Almeno uno dei Segretari di Stato deve appartenere al gruppo linguistico neerlandese.

¹¹ Si ricorda che, precedentemente all'istituzione della Regione di Bruxelles-Capitale, le 19 Municipalità oggi ricomprese in tale Regione facevano parte dell'*Agglomération bruxelloise*, ente di governo sovracomunale costituito con legge 26 luglio 1971, poi modificata nel 1987.

Dotata di un Consiglio e di un Collegio, seppure non formalmente soppressa, l'*Agglomération* ha cessato di funzionare con l'istituzione, nel 1989, della Regione di Bruxelles-Capitale, che le è subentrata nell'esercizio delle funzioni.

Partecipazione della Regione di Bruxelles-Capitale in organismi a composizione mista

Il **Comitato di cooperazione** tra l'Autorità federale e la Regione di Bruxelles-Capitale è stato istituito dalla legge speciale del 12 gennaio 1989 con la finalità di deliberare sulle iniziative che lo Stato federale e la Regione ritengano di assumere insieme allo scopo di favorire e promuovere il ruolo internazionale e la funzione di capitale di Bruxelles.

Il Comitato è composto in misura paritaria da ministri federali e da ministri regionali e nel rispetto della parità linguistica in seno a ciascuna delle due delegazioni. A tale organismo è rimessa la decisione sull'utilizzazione delle risorse finanziarie del Fondo di Beliris.

Come già ricordato, inoltre, la legge speciale 19 luglio 2012 ha istituito la **Comunità metropolitana di Bruxelles** (prevista dall'Accordo istituzionale del 2011) quale sede di concertazione su materie di competenza regionale e di rilevanza transregionale (mobilità, sicurezza stradale e lavori stradali da, verso e intorno a Bruxelles), muovendo dalla consapevolezza che i confini geografici della Regione di Bruxelles-Capitale non esaurissero l'area di rilevanza socio-economica del suo *hinterland*¹².

Sono membri di diritto della Comunità: l'Autorità federale; le tre Regioni rappresentate dai rispettivi Governi; tutti i Comuni della Regione di Bruxelles-Capitale e delle Province del Brabante fiammingo e del Brabante vallone (mentre sono libere di aderirvi le Province del Brabante fiammingo e del Brabante vallone).

Organizzazione istituzionale della *Ville de Bruxelles*

La *Ville de Bruxelles*, al pari dei restanti 18 Comuni della Regione di Bruxelles-Capitale, trova la sua disciplina nella [Nouvelle Loi Communale del 24 giugno 1988](#) (come modificata da diverse successive leggi nonché da ordinanze della Regione di Bruxelles-Capitale).

Il **Consiglio comunale**, che assicura l'esercizio della funzione deliberante a livello comunale, approva i regolamenti e il bilancio comunale. È composto da membri direttamente eletti per la durata di sei anni, ed elegge, tra i propri membri, gli *Echevins* che, insieme al Borgomastro, formano il *Collège des Bourgmestre et Echevins*.

Il *Collège des Bourgmestre et Echevins* costituisce l'organo esecutivo del Comune, al quale è affidata la gestione dell'ente locale. Nella composizione del Collegio deve essere assicurata la presenza femminile sulla base delle disposizioni in materia di pari opportunità introdotte dall'art. 16 della

¹² L'*hinterland* è individuato, nell'Accordo istituzionale del 2011, in una zona socio-economica che conta 1,8 milioni di abitanti e si estende su circa 35 Comuni situati nelle Fiandre e nella Vallonia.

Nouvelle Loi Communale. L'art. 279 della medesima legge favorisce la presenza nel Collegio di membri francofoni e fiamminghi. Alle riunioni del Collegio partecipa, con potere consultivo, il Presidente del Consiglio di Azione sociale.

Il **Borgomastro** è nominato dal Governo della Regione di Bruxelles-Capitale, per la durata di sei anni, tra i membri del Consiglio comunale, su designazione scritta di almeno la maggioranza degli eletti nella lista in cui egli si è presentato e di almeno la maggioranza dei Consiglieri comunali.

In qualità di rappresentante dell'autorità centrale, è responsabile dell'applicazione degli atti adottati dagli altri livelli di governo (federale e regionale). Spetta, inoltre, al Borgomastro firmare i regolamenti e le deliberazioni del Consiglio comunale e del Collegio e vigilare sulla tenuta dei registri comunali. È ufficiale di stato civile, fa parte del Collegio di Polizia ed è responsabile dell'applicazione delle leggi e del regolamento di polizia.

Anche la *Ville de Bruxelles* è dotata, come ogni Comune belga, di un **Centro pubblico di azione sociale (CPAS)** che ha il compito di prestare assistenza alle persone che non dispongono di mezzi sufficienti per vivere dignitosamente. Il Centro è amministrato da un Consiglio di azione sociale i cui membri sono eletti dal Consiglio comunale all'inizio di ogni consiliatura.

Funzioni

Il riparto di competenze tra lo Stato federale e gli enti federati

Il vigente articolo 35 della [Costituzione](#) delinea un modello di riparto degli ambiti materiali tra Stato federale ed enti federati che appare fondato sul **criterio della residualità delle competenze** a favore di questi ultimi.

Dispone, infatti, che l'Autorità federale abbia competenza esclusivamente nelle materie ad essa formalmente attribuite dalla Costituzione¹³ (o dalle leggi approvate in forza della Costituzione) e che le Comunità e le Regioni restino competenti in tutte le altre materie, alle condizioni e secondo le modalità fissate dalla legge speciale¹⁴.

¹³ All'art. 77 Cost. sono elencate le materie e le tipologie di atti legislativi di competenza esclusiva del livello federale. Altre disposizioni costituzionali riconducono alla competenza esclusiva della Federazione ulteriori particolari discipline.

¹⁴ La legge speciale è deliberata con la maggioranza qualificata prevista all'art. 4 della Costituzione, vale a dire i due terzi dei voti delle Camere e la maggioranza dei voti di ciascuno dei due Gruppi linguistici ivi costituiti.

L'art. 39 Cost. demanda al legislatore speciale la definizione delle competenze regionali (fatta eccezione per talune competenze sottratte all'attribuzione regionale dalla Costituzione medesima¹⁵).

Ai sensi dell'art. 134 Cost., infine, le leggi speciali approvate in attuazione dell'art. 39 determinano la forza giuridica delle disposizioni che gli organi regionali adottano nelle materie da esse stabilite.

Il criterio della residualità delle competenze a favore degli enti federati appare pertanto temperato dalla previsione che **le materie debbano essere attribuite dallo Stato con legge speciale**. In sostanza, tali materie restano nella competenza dello Stato fintanto che esso non operi il trasferimento.

Inoltre, una disposizione transitoria annessa all'art. 35, rimasta inattuata, prevede che l'art. 35 entri in vigore alla data stabilita dalla legge speciale che fissa condizioni e modalità di esercizio delle competenze da parte di Comunità e Regioni (e, in ogni caso, solo dopo l'inserimento nel titolo III della Costituzione di una disposizione recante l'elenco delle competenze esclusive della Federazione).

La clausola delle competenze residuali a vantaggio degli enti federati (art. 35) risulta quindi, ad oggi, inoperante.

Il quadro delineato dalla Costituzione è completato dalla previsione di cui all'art. 10 della [legge speciale dell'8 agosto 1980](#), la quale consente alle Regioni di intervenire in materie su cui non abbiano competenza nella misura in cui tali disposizioni si rendano indispensabili per l'esercizio delle loro competenze (cd. **poteri impliciti**).

Le leggi speciali susseguitesi nel tempo hanno provveduto a una progressiva **riallocazione delle materie dal livello federale ai livelli federati** (ivi compresa la Regione di Bruxelles-Capitale), secondo un modello di trasferimento tendenzialmente caratterizzato dall'esclusività della competenza.

La legge speciale dell'8 agosto 1980, più volte modificata, costituisce il testo di riferimento per le competenze attribuite agli enti federati¹⁶.

Sulla base della legislazione vigente, la ripartizione dei settori di competenza tra livello federale e livelli federati (Comunità e Regioni) può essere così sintetizzata:

- ✓ Il livello federale è responsabile per la difesa, gli affari esteri, la giustizia, la politica monetaria, il lavoro e la previdenza, la sicurezza sociale e l'ordine pubblico, il settore del trasporto.

¹⁵ Tali competenze riguardano l'utilizzo delle lingue (art. 30 Cost.), nonché ulteriori materie (culturali e di insegnamento, le cd. "materie personalizzabili", l'impiego delle lingue in determinati settori) attribuite, dagli articoli da 127 a 129 Cost., alla competenza dei Parlamenti delle Comunità francese e fiamminga.

¹⁶ A seguito delle modifiche apportate dalla legge speciale relativa alla sesta riforma dello Stato del 6 gennaio 2014, è stato considerevolmente arricchito l'elenco delle materie attribuite alle Regioni ai sensi dell'art. 39 Cost.

- ✓ Alle Comunità sono attribuite le competenze che attengono ai bisogni e al benessere delle persone (cultura, turismo, istruzione, cura degli anziani e dei disabili, politiche della salute).
- ✓ Alle Regioni sono devolute le competenze (legislative e amministrative) di natura economica e territoriale (sviluppo economico, commercio estero, mercato del lavoro e strategie occupazionali, pianificazione del territorio, politiche abitative, lavori pubblici, trasporto regionale, ambiente, energia, agricoltura, politica dell'acqua, beni culturali, ricerca scientifica, organizzazione dei poteri locali, relazioni internazionali nei limiti della loro sfera di competenza).

Le specificità della Regione di Bruxelles-Capitale

La [legge speciale del 12 gennaio 1989](#) sulle istituzioni di Bruxelles (anch'essa modificata dalla legge speciale del 2014 relativa alla sesta riforma dello Stato) attribuisce alla Regione di Bruxelles-Capitale le medesime competenze delle Regioni vallona e fiamminga (art. 4).

Tuttavia - in ragione del fatto che Bruxelles è capitale del Belgio e sede di istituzioni europee - la Regione di Bruxelles-Capitale è tenuta a esercitare talune competenze **in collaborazione con lo Stato federale** (le disposizioni di cooperazione con lo Stato federale sono contenute nel libro I, titolo IV, della legge speciale del 12 gennaio 1989).

In particolare, è previsto che il Governo federale sottoponga al **Comitato di cooperazione** le misure che ritiene debbano essere assunte dalla Regione nei settori della pianificazione del territorio, dell'urbanistica, dei lavori pubblici e dei trasporti, allo scopo di sviluppare il ruolo internazionale e la funzione di capitale di Bruxelles.

Il Governo regionale è vincolato ad adottare le misure decise dal Comitato di cooperazione, il cui finanziamento può essere a carico del bilancio dello Stato ovvero del bilancio della Regione.

Qualora, in sede di Comitato, non si pervenga a un accordo, il Consiglio dei Ministri può domandare l'approvazione delle misure al Parlamento federale (Camera competente) con la maggioranza dei due gruppi linguistici (francese e neerlandese). In tal caso, le misure sono interamente finanziate dallo Stato. La legge speciale del 1989 ha dato altresì attuazione alla previsione costituzionale (art.135-bis Cost.) che consente di devolvere esclusivamente alla Regione bilingue di Bruxelles-Capitale competenze non attribuite alle Comunità francese e fiamminga nelle materie culturali di cui all'art. 127 Cost. (materie biculturali di interesse regionale)¹⁷.

¹⁷ Sono state pertanto affidate alla Regione le competenze in materia di: sport e finanziamento delle infrastrutture sportive comunali; formazione professionale, con il vincolo di tener conto del carattere specifico della città; belle arti e patrimonio culturale, musei e istituzioni scientifiche.

La Ville-Région e il suo rapporto con i Comuni

La Regione di Bruxelles-Capitale è dotata di una complessa struttura amministrativa (il [Service public régional de Bruxelles](#)) e si avvale di diversi organismi (organismi di diritto pubblico, istituzioni pararegionali, società a partecipazione pubblica) che coadiuvano il Governo regionale nella gestione dei servizi pubblici¹⁸.

Tale organizzazione consente alla Regione di svolgere funzioni di amministrazione sovra comunale per le municipalità che la compongono (ivi compresa la *Ville de Bruxelles*), configurandosi quale **Ville-Région**. Si ricorda, al riguardo, che agli organi regionali, dal momento della loro entrata in funzione, è stato affidato l'esercizio delle competenze precedentemente attribuite alla *Agglomération bruxelloise*, il preesistente livello di governo sovra comunale¹⁹.

[Bruxelles Pouvoirs locaux](#) è, tra le Amministrazioni di cui si compone il [Service public régional de Bruxelles](#), quella che assicura l'interfaccia tra la Regione e i Comuni.

[Bruxelles Pouvoirs locaux](#) provvede a: i) controllare che le decisioni e gli atti delle autorità comunali siano conformi alla legge e all'interesse generale (si tratta della cd. "tutela amministrativa" sui livelli di governo locali, la cui disciplina, a seguito della legge speciale del 13 luglio 2001, è diventata competenza regionale); ii) contribuire al finanziamento delle amministrazioni locali con l'attribuzione di dotazioni ed erogare le indennità in caso di calamità pubbliche (divenuta competenza regionale dal 2014); iii) svolgere funzioni di consulenza e di supporto nei confronti dei Comuni (ivi compreso il supporto tecnico e la vigilanza sullo svolgimento delle elezioni comunali); iv) incoraggiare politiche regionali di interesse locale.

D'altra parte, ai **Comuni** la legge attribuisce competenze di governo del territorio e di amministrazione quotidiana locale²⁰, con la conseguenza che

¹⁸ Tra essi: la [Société des Transports Intercommunaux de Bruxelles](#) (STIB, in cui la Regione detiene il 99 per cento del capitale), che fornisce il servizio di trasporto pubblico, gestendo la metro e la rete di bus e di tram; la [Société du Logement de la Région Bruxelles-Capitale](#) (SLRB), la quale, in collaborazione con le [Sociétés immobilières de service public](#) (SISP), provvede ai bisogni abitativi e alla gestione degli alloggi sociali; [Actiris](#), incaricata di gestire i servizi per l'impiego; il [Servizio antincendio e di assistenza medica di urgenza](#) (SIAMU).

¹⁹ Unitamente alle competenze, la Regione ha ereditato dall'*Agglomération* alcune strutture che - sorte in origine come frutto di una cooperazione intercomunale - continuano oggi a funzionare come istituzioni pararegionali. Tale è, ad esempio, l'Agenzia [Bruxelles Propreté](#), che ha in carico la raccolta e la gestione dei rifiuti e la pulizia degli spazi pubblici.

²⁰ Nello specifico, l'art. 135 della Nouvelle Loi Communale affida all'autorità comunale: l'esecuzione dei lavori pubblici a carico del Comune; l'amministrazione degli immobili di proprietà comunale; la manutenzione e sicurezza dei luoghi di passaggio (strade, piazze, etc.) per ciò che concerne la pulizia, la rimozione dei rifiuti, l'illuminazione, la sicurezza dei passanti; la tutela della tranquillità pubblica; il mantenimento dell'ordine nei luoghi dove si svolgono riunioni di persone; la prevenzione e il contrasto di calamità quali incendi ed epidemie;

rilevanti settori di attività pubblica (quali la gestione degli spazi pubblici, la riqualificazione urbana, la pulizia del territorio, la gestione della mobilità, la politica sociale, condotta a livello comunale dai Centri pubblici di azione sociale, etc.) vedono intersecarsi, completarsi, talora sovrapporsi, l'azione regionale e quella locale.

In ragione di ciò, a seguito dell'Accordo istituzionale dell'11 ottobre 2011 e del conferimento alla Regione dell'autonomia costitutiva, ha preso avvio una riflessione su progetti di redistribuzione e di razionalizzazione delle competenze tra i due livelli di governo e sulla promozione di politiche di cooperazione e partenariato orientate a rendere più efficaci e coerenti le rispettive azioni amministrative.

l'assunzione delle misure necessarie, ivi comprese le ordinanze di polizia, atte a contrastare ogni forma di inciviltà.

LONDRA

Tipologia di ente

L'Autorità per la "Grande Londra" (*Greater London Authority*, di seguito GLA), composta dal sindaco e dall'Assemblea, presenta caratteristiche specifiche nell'ambito dell'ordinamento degli enti territoriali nel Regno Unito. Il territorio della Grande Londra – che per lungo tempo è stata identificabile solo come aggregato delle sue componenti territoriali – conta 8.945.310 abitanti (nel 2023)²¹ e una superficie di circa 1.572 km². Il suo territorio è articolato in 32 *Boroughs*, cui si aggiunge la *City of London*. Per ragioni storiche e culturali, il *Borough* di Westminster, che comprende il nucleo più antico della città, assume la denominazione di *City of Westminster*.

Quadro normativo

L'assetto attuale del governo della città di Londra è stato disciplinato con legge del Parlamento, il [*Greater London Authority Act 1999*](#). Sulla legge del 1999 sono poi intervenute diverse modificazioni, tra le quali si segnala, in particolare, il [*GLA Act 2007*](#). La legge sull'ordinamento degli enti locali in Inghilterra e Galles del 2011 ([*Localism Act 2011*](#)) reca, alla parte ottava, una specifica disciplina su Londra. Inoltre, hanno inciso sull'assetto istituzionale di Londra - riguardo alle materie dell'ordine pubblico e sicurezza e dell'antincendio e soccorso - le leggi [*Police Reform and Social Responsibility Act 2011*](#) e [*Policing and Crime Act 2017*](#).

Governance

La legge del 1999 ha istituito la *Greater London Authority*, composta dal sindaco ([*Mayor of London*](#)) e dai 25 membri dell'Assemblea di Londra ([*London Assembly*](#)). Con questa legge è stato quindi istituito un organismo con competenza su tutta la *Greater London* dotata di un proprio ordinamento specifico. Il sindaco e l'Assemblea di Londra sono eletti ogni quattro anni nel mese di maggio, contemporaneamente, ma in maniera disgiunta, rendendo quindi possibile l'elezione di un sindaco di appartenenza politica diversa rispetto alla maggioranza dell'Assemblea.

Il sindaco è eletto con il sistema del "voto supplementare". È un sistema maggioritario a un turno, in cui l'elettore ha la facoltà di esprimere, oltre ad

²¹ Fonte: <https://trustforlondon.org.uk/data/geography-population/>.

una prima preferenza per il candidato prescelto (*first choice*), un'altra preferenza per il candidato che risulta secondo nel suo ordine di gradimento (*second choice*). Se nessun candidato ottiene la maggioranza assoluta con le prime preferenze, si passa ad un secondo conteggio, cui accedono solo i due candidati con il maggior numero di prime preferenze. Le seconde preferenze espresse per uno dei due candidati nelle schede di coloro che hanno votato per gli altri candidati, vengono aggiunte a quelle già ottenute dai due candidati risultati primi. Viene quindi eletto chi consegna il maggior numero di preferenze dopo la ridistribuzione dei "secondi voti". Il primo sindaco è stato eletto nel maggio del 2000, a seguito della vittoria dei "si" (con il 72% dei voti) nel referendum sull'istituzione della GLA (come previsto da apposita [legge del Parlamento](#) del 1998 sullo svolgimento del referendum per Londra). L'attuale sindaco di Londra è il laburista Sadiq Khan, in carica dal 2016 e riconfermato nel 2021 e nel 2024. Le elezioni previste per il 2020 si sono infatti tenute il 6 maggio 2021, a causa del differimento delle elezioni deciso per l'emergenza da COVID-19. I precedenti sindaci di Londra eletti direttamente sono stati l'indipendente Ken Livingstone (2000-2008) e il conservatore Boris Johnson (2008-2016).

Per l'elezione dei 25 membri dell'Assemblea di Londra si prevede l'assegnazione di 14 seggi con sistema maggioritario in altrettanti collegi uninominali e di 11 seggi aggiuntivi con sistema proporzionale, con soglia di sbarramento del 5%.

Riguardo ai *Boroughs*, si ricorda che i loro consigli (*Councils*) sono eletti direttamente ogni quattro anni, mentre solo in alcuni casi il loro *Mayor* è eletto direttamente dai cittadini (nella [tornata del 5 maggio 2022](#) cinque sindaci sono stati eletti direttamente).

Una autorità unica competente su tutta la "Grande Londra" mancava dal 1986, quando il *Local Government Act 1985* abolì il *Greater London Council* (istituito nel 1965) insieme ad altri sei *council* di altre aree metropolitane inglesi (questi ultimi istituiti nel 1972). Prima delle elezioni del 2000, Londra era l'unica capitale europea senza un governo cittadino eletto direttamente (come ricordava il manifesto del partito laburista del 1996 intitolato *A Voice for London*). L'istituzione della GLA e l'elezione diretta del sindaco hanno quindi costituito un rilevante momento di discontinuità rispetto al precedente ordinamento della città. Occorre inoltre ricordare che negli stessi anni, a seguito dell'approvazione del *Local Government Act 2000*, è stato avviato un complesso processo di riforma che mirava ad introdurre la possibilità, fino ad allora non prevista nell'ordinamento degli enti locali britannici, dell'elezione diretta del *Mayor*. Dopo l'esempio di Londra, anche a seguito dello svolgimento di referendum locali, in alcune città, "aree metropolitane" o "regioni", comprendenti una molteplicità di *local authorities*, si sono svolte

elezioni dirette del *Mayor*. Ad esempio, una legge del 2009 ha istituito la *Greater Manchester Combined Authority* (GMCA), con competenze sulla "Grande Manchester", corrispondente ad un territorio in passato amministrato da un *council* abolito nel 1986. Nel 2017 ha avuto luogo la prima elezione diretta del sindaco di Manchester. Sebbene l'assetto di questa città sia accostabile all'ordinamento londinese, in particolare per la presenza di un sindaco eletto con poteri che presentano analogie con quelli del *Mayor of London*, occorre sottolineare che l'Autorità di Manchester (come altre Autorità sorte con la legge del 2009) presenta rilevanti differenze rispetto all'ordinamento della GLA. In particolare, l'Autorità di Manchester non ha una propria Assemblea eletta direttamente, essendo questa formata dai rappresentanti dei 10 *Greater Manchester's Councils*.

Funzioni

Come accennato, la GLA è costituita dal sindaco e dall'Assemblea di Londra. Il **sindaco** (*Mayor*) detiene il potere esecutivo. Ha un potere generale di impulso e appronta i piani strategici integrati per la città, attraverso documenti unici nelle seguenti aree di intervento: trasporti; sviluppo economico; edilizia; sviluppo urbanistico (*London Plan*); ambiente; cultura; salute dei cittadini.

Il sindaco è responsabile di vari settori della vita cittadina, la cui gestione è attribuita ai seguenti organi che costituiscono, nel complesso, il cosiddetto *GLA group*:

- **Trasporti:** *Transport for London* ([TfL](#));
- **Pubblica sicurezza:** *Mayor's Office for Policing and Crime* ([MOPAC](#)) che sovrintende alla polizia metropolitana; giova ricordare che nella *City of London* opera un corpo di polizia autonomo che non dipende dal MOPAC;
- **Soccorso e antincendio:** *London Fire Commissioner* ([LFC](#));
- **Urbanistica e rigenerazione urbana in specifiche aree della città:** *London Legacy DC* (LLDC) e *Old Oak and Park Royal DC* (OPDC).

TfL, MOPAC e LFC sono "organi funzionali" (*functional bodies*) direttamente disciplinati dal *GLA Act 1999*.

Al TfL è affidata la competenza su trasporto pubblico - di superficie, ferroviario, metropolitano - e su altri aspetti connessi alla viabilità, quali la regolamentazione delle licenze dei taxi. Il sindaco può presiedere la TfL (si tratta di una facoltà finora sempre esercitata) e nomina i membri del *board*. Il sindaco, nel predisporre le strategie complessive per il trasporto cittadino,

può stabilire il finanziamento di nuovi servizi, promuovere investimenti e approvare modifiche al sistema delle tariffe e di emissione dei biglietti.

Per quanto concerne le funzioni di polizia, giova ricordare che il [Police Reform and Social Responsibility Act 2011](#) ha istituito la carica elettiva del commissario competente per la polizia ed il crimine in ciascun distretto dell'Inghilterra e del Galles (come definiti dal *Police Act 1996*). A Londra tali funzioni sono attribuite, per legge, direttamente al sindaco che è posto a capo del MOPAC, che ha sostituito il precedente organo funzionale denominato *Metropolitan Police Authority* (MPA). Il sindaco ha l'obbligo di nominare un vicesindaco competente per tali materie. Le funzioni di impulso e controllo in materia, attribuite dalla legge ai *panel* costituiti in ciascun distretto di Inghilterra e Galles, sono svolte a Londra da apposita commissione dell'Assemblea, espressamente prevista dalla *section 32* della citata legge del 2011. La *section 42* della medesima legge prevede poi la nomina reale, su proposta del ministro dell'interno e sentito il MOPAC, di un Commissario per la polizia metropolitana (*Commissioner of the Metropolitan Police*), al quale sono attribuite nell'area metropolitana le stesse funzioni attribuite nei distretti dell'Inghilterra e del Galles ai *chief constable*. Come già detto, nella *City of London* opera un corpo di polizia separato, che non dipende dal MOPAC.

Infine, il [Policing and Crime Act 2017](#) ha istituito il *London Fire Commissioner* (LFC) e previsto l'attribuzione delle competenze in materia di soccorso e antincendio ad un Vicesindaco, stabilendo l'abolizione dell'organo funzionale precedente, denominato *London Fire and Emergency Planning Authority* (LFEPA).

Agli organi funzionali stabiliti dalla legge del 1999 finora menzionati, possono aggiungersi, su iniziativa del sindaco, le c.d. *Mayoral Development Corporation* (MDC). Si tratta di organismi con competenza per la gestione e rigenerazione di determinate aree urbane, disciplinati dalla *Section 198* della legge sull'ordinamento locale ([Localism Act 2011](#)). A Londra sono state costituite le già menzionate LLDC e OPDC, competenti, rispettivamente, nella gestione dell'area del Parco olimpico di Londra e nella gestione di un'ampia area ricadente nel quadrante ovest della città. I loro presidenti sono nominati dal sindaco. Sebbene non siano disciplinate dal *GLA Act*, anche le MDC sono indicati con la dicitura di *functional body*, in particolare nei documenti di bilancio.

Nell'ordinamento del Regno Unito, tali *development corporations* si sono configurate, fin dal dopoguerra, quali enti istituiti direttamente con provvedimenti del Governo centrale per la rigenerazione di aree urbane. Nella stessa città di Londra, prima della legge del 2011, erano state istituite, ad esempio, la *London Docklands*, che ha operato dal 1981 al 1998 per il

recupero urbano delle vecchie aree portuali, e la *London Thames Gateway* (2004-2013) per il recupero di alcune zone del settore nordorientale della città. La legge sull'ordinamento locale [*Localism Act 2011 \(Section 191\)*](#) ha attribuito, per la prima volta, al sindaco di Londra la facoltà di proporre alla competente autorità governativa l'istituzione di tali enti. Successivamente, con la legge *Levelling Up and Regeneration Act 2023* tale facoltà è stata estesa anche agli organi di governo di altri enti territoriali britannici.

Al sindaco è attribuito il compito di predisporre il [**bilancio**](#) della GLA, articolato in sette sezioni corrispondenti al bilancio del sindaco, dell'Assemblea di Londra e dei cinque organi funzionali. Il sindaco gode di un margine di discrezionalità nell'allocazione delle risorse, specialmente per le entrate del bilancio che derivano da risorse proprie della GLA e che in media ammontano a circa la metà del bilancio complessivo della GLA medesima. Le entrate del bilancio della GLA sono costituite principalmente: dal prelievo aggiuntivo destinato alla GLA sull'imposta municipale (*Council tax precept*); da imposte disciplinate dal *GLA Act 1999* sulla circolazione dei veicoli direttamente gestite da TfL e non emendabili dall'Assemblea (si tratta di pedaggi automobilistici e delle tasse sulle emissioni applicabili alle zone *Low Emission* e *Ultra Low Emission*); dalle entrate di TfL derivanti dai biglietti del trasporto pubblico e altre attività connesse, come la pubblicità e le tariffe per parcheggi; dalle somme in favore della GLA sulle imposte sulle attività produttive e commerciali (altrove interamente destinate ai *Councils*) cui si aggiunge un ulteriore prelievo sulle attività svolte da imprese operanti nella *Greater London*; da ulteriori tributi come la *Mayoral Community Infrastructure Levy (MCIL)* i cui proventi sono destinati al sistema di ferrovie londinesi *Crossrail*. Tra i trasferimenti governativi, si può evidenziare quello proveniente dall'*Home Office* pari a circa 2,3 milioni di sterline e destinato alle funzioni di pubblica sicurezza.

Oltre ai poteri già ricordati relativi alla possibilità di costituire le MDC, la citata legge del 2011 ha, nel complesso, operato un rafforzamento dei poteri attribuiti al sindaco di Londra e alla GLA, rispetto all'assetto inizialmente delineato dal *GLA Act 1999*. In particolare la legge del 2011 ne ha ampliato i poteri in materia di edificabilità dei terreni e di edilizia sociale, nonché in materia di sviluppo economico.

L'**Assemblea di Londra** ha principalmente poteri di controllo sull'operato del sindaco e dei membri degli organi che costituiscono il “gruppo GLA”. L'Assemblea può chiamare esponenti del *GLA group*, anche dopo le dimissioni o la scadenza degli incarichi, a svolgere audizioni e *question time*. In particolare, il sindaco è chiamato al *question time* a cadenza regolare. Sebbene i documenti strategici non siano soggetti ad un'approvazione formale da parte dell'Assemblea, il *Mayor* è tenuto a consultarla, insieme agli

organi funzionali che devono dare attuazione ai piani, in uno spirito di leale collaborazione. L'Assemblea di Londra non ha la facoltà - accordata generalmente alle assemblee dei *Councils* degli enti territoriali - di richiedere un nuovo esame delle decisioni del sindaco (potere di *call in*). Essa può emendare alcune iniziative proposte dal sindaco e solo alcune sezioni del bilancio, con la maggioranza dei due terzi. L'Assemblea è articolata in commissioni (permanenti e speciali). Tra queste devono per legge necessariamente figurare la commissione antincendio e la commissione sulla pubblica sicurezza. Le competenze di queste due commissioni non possono essere né devolute, né condivise con altre commissioni. È prevista per legge anche la costituzione della *Confirmation Hearings Committee* che ha il potere di convocare in audizione diversi soggetti nominati dal sindaco, senza comunque poter esercitare un potere di voto sulla nomina.

In via generale la GLA non ha responsabilità diretta nella fornitura dei servizi ai cittadini in quanto tali funzioni permangono in capo ai *Boroughs*. Questi sono chiamati ad organizzare i servizi per i cittadini sia nelle materie di competenza della GLA, sia in altre funzioni che sono svolte direttamente dai medesimi *Boroughs*, singolarmente o in forma associata. Anche su tali materie, al sindaco spettano comunque compiti di pianificazione generale.

Esempio rilevante di servizio affidato ai *Boroughs* è il servizio di raccolta dei rifiuti. La raccolta dei rifiuti può essere svolta *in house* o attraverso società private. Quanto al conferimento dei rifiuti, sono previste, a Londra come in altre città, le *Waste Disposal Authorities* (WDA), disciplinate dal [Environmental Protection Act 1990](#). A Londra operano contemporaneamente WDA competenti per più zone della città accanto alla gestione diretta dei rifiuti da parte di singoli *Boroughs* (tra i quali figurano non solo quelli più grandi e popolati, ma anche la *City of Westminster*, nonché la *City of London*). Si tratta di un tratto peculiare della capitale: nella Grande Manchester, ad esempio, opera una singola WDA che risulta essere la più grande del Regno Unito. Rimane al sindaco la definizione delle strategie generali in materia di rifiuti, spesso delineate all'interno della più ampia "Strategia per l'ambiente". Si rammenta, infine, che l'[Agenzia per l'ambiente](#) (istituita dall'[Environment Act 1995](#) e competente per il territorio dell'Inghilterra) rilascia le autorizzazioni per la raccolta, deposito, riciclo e conferimento in discarica dei rifiuti.

Anche in materia edilizia i *Boroughs* mantengono importanti funzioni, accanto ai compiti di pianificazione affidati alla GLA dalla legge del 2011 sull'ordinamento locale (*Localism Act*), che abolì la preesistente agenzia denominata *Homes and Communities Agency* (HCA).

Biblioteche e servizi culturali, servizi scolastici, manutenzione stradale e parcheggi, titoli di viaggio per disabili sono ulteriori compiti affidati

direttamente ai *Boroughs*. Essi sono inoltre competenti per il rilascio di licenze ed autorizzazioni, ad esempio le autorizzazioni per l'avvio di attività commerciali o di lavori di edilizia.

MADRID

Tipologia di ente

Il sistema di amministrazione di Madrid è strutturato su due livelli di governo: municipale e regionale. Il livello municipale è rappresentato dal Comune di Madrid (*Ayuntamiento*), quello regionale dalla Comunità autonoma (*Comunidad Autónoma*). La Comunità Autonoma si estende sul territorio della preesistente provincia di Madrid e ne ha assorbito personale, strutture e competenze, che sono state comunque oggetto di nuova disciplina al momento dell'istituzione della Comunità. La Comunità autonoma ha assorbito anche il COPLACO, una commissione con competenze di programmazione urbanistica nell'area provinciale, istituita da una disposizione del 1963 sull'area metropolitana di Madrid. Il territorio del Comune è suddiviso in ventuno "distretti" (*Distritos*).

La Comunità autonoma conta una popolazione di 7.001.715 abitanti nel 2024. Il solo Comune di Madrid conta 3.416.771 abitanti²².

Quadro normativo

Madrid è capitale della Spagna e dell'omonima Comunità autonoma per espressa previsione normativa. L'articolo 5 del "Titolo preliminare" della [Costituzione spagnola](#), infatti, designa la città (*villa*) di Madrid quale capitale dello Stato, mentre l'articolo 5 dello [Statuto](#) della *Comunidad Autónoma de Madrid* - approvato con la legge organica dello Stato n. 3/1983 - designa la città come capitale della Comunità. L'articolo 6 dello Statuto della Comunità autonoma demanda, inoltre, ad una legge statale la definizione del regime della città capitale dello Stato. Tale legge - prosegue l'articolo 6 medesimo - è chiamata a regolare le relazioni tra le istituzioni dello Stato, della Comunità e del Municipio. Dal tenore delle norme richiamate appare come le funzioni afferenti al ruolo di capitale della Spagna facciano capo alla città di Madrid, non alla Comunità autonoma che la comprende. Si segnala, inoltre, che lo Statuto della Comunità autonoma, pur qualificando espressamente la città di Madrid quale capitale sede delle istituzioni regionali, prevede comunque che alcuni organismi, servizi o distaccamenti possano essere localizzati in municipi diversi dalla capitale (art. 5).

²² Fonte: [Anuario Estadístico de la Comunidad de Madrid.](#)

In attuazione del citato articolo 6 dello Statuto è stata emanata la [Ley 22/2006, de 4 de julio](#) (di seguito "Legge") che regola "il regime speciale" della città di Madrid così come "le caratteristiche della stessa in quanto capitale dello Stato e sede delle istituzioni fondamentali, senza pregiudizio delle competenze della Comunità di Madrid" (art. 1).

Norme speciali su Madrid erano state già dettate dal [decreto n. 1674/1963](#), in attuazione di una disposizione contenuta nella legge sugli enti locali del 1955 che prevedeva la possibilità di emanare norme speciali sulle "grandi città", con particolare riferimento a Madrid e Barcellona. La sesta disposizione aggiuntiva della legge sull'ordinamento locale del 1985 ([Ley 7/1985, Reguladora de las Bases del Régimen Local](#)) faceva salva tale normativa prevedendo che la stessa rimanesse in vigore fino all'emanazione della legge su Madrid capitale. La medesima disposizione menzionava anche le norme sul regime speciale di Barcellona (contenute nel [decreto 1166/1960](#)).

La Legge su Madrid capitale si compone di 55 articoli, a cui si aggiungono disposizioni finali e transitorie. La Legge è suddivisa in un "Titolo preliminare" - costituito dai primi due articoli, dedicati rispettivamente all'oggetto della legge e all'autonomia municipale - e da quattro Titoli. Il Titolo I dispone in merito al regime giuridico derivante dallo *status* di capitale. Il Titolo II disciplina il governo della città. Il Titolo III regola le competenze della capitale ed il Titolo IV reca norme in materia di procedimento amministrativo.

A completamento del quadro normativo, si rammenta che l'articolo 160 del [Real Decreto Legislativo 2/2004](#), in materia di finanza locale, stabilisce che il Comune di Madrid dovrà essere dotato di un regime finanziario speciale, complementare al regime generale previsto per gli altri enti locali. Giova segnalare che una disposizione di analogo tenore è recata dal successivo articolo 161 per il Comune di Barcellona. La settima disposizione transitoria del medesimo decreto 2/2004 prevede che, fino all'entrata in vigore delle leggi speciali sul regime finanziario speciale di Madrid e Barcellona prospettate dai citati articoli 160 e 161, alle due città continua ad applicarsi la normativa di carattere generale.

Governance

Come chiarisce la Parte III del Preambolo della [Legge](#) sul regime speciale di Madrid, il modello organizzativo politico e amministrativo della *Villa de Madrid* intende dare attuazione a quanto previsto dalla legislazione sull'ordinamento locale ed in particolare dal Titolo X (recante la disciplina sul governo delle grandi città) della [Ley n. 7/1985](#). Il medesimo Preambolo esplicita come, per far fronte alle questioni poste dallo *status* di capitale,

l'assetto delineato per Madrid miri ad una più netta suddivisione di competenze tra l'organo esecutivo e quello avente competenze normative, riservando all'esecutivo maggiori poteri e sottolineando la separazione tra il governo e l'amministrazione municipale. Per quanto non espressamente disciplinato dalla Legge, la norma rinvia alla disciplina generale sull'ordinamento locale spagnolo. L'articolo 7 della Legge (il primo articolo del Titolo II dedicato al governo municipale) pone espressamente la separazione dei poteri tra il Consiglio comunale e gli organi dell'Esecutivo. Il Sindaco riveste il ruolo di Presidente del Consiglio comunale (*Pleno*), così a Madrid come negli altri comuni spagnoli. L'amministrazione del Comune è quindi garantita dal sindaco (*Alcalde*), dal Consiglio (*Pleno o Ayuntamiento Pleno*) e da un organo esecutivo (*Junta de Gobierno*).

Il **Consiglio** è l'organo di massima rappresentanza politica eletto direttamente dai cittadini, ogni quattro anni, secondo le norme previste dal procedimento elettorale municipale di cui al Titolo III della legge elettorale generale, la [Ley Orgánica 5/1985](#). I 57 consiglieri (*Concejales*) del *Pleno* sono eletti con un sistema proporzionale con liste bloccate e una soglia di sbarramento del 5%. Al Consiglio viene riconosciuto il potere di approvare gli atti normativi e taluni atti amministrativi di particolare rilievo per la città. Il Consiglio organizza i propri lavori mediante l'istituzione di Commissioni permanenti, ordinarie o speciali, costituite in modo da rispettare, al loro interno, la proporzione dei gruppi politici presenti nel Consiglio.

Il Consiglio, a Madrid come nelle altre città, fatte salve specifiche disposizioni per i piccoli comuni, elegge il **sindaco**, in applicazione dell'articolo 196 della citata legge organica 5/1985. Tale articolo 196 stabilisce che possono essere candidati a sindaco tutti i consiglieri capilista. Se uno di essi ottiene la maggioranza assoluta dei voti dei Consiglieri, viene proclamato eletto. Se nessuno di essi ottiene tale maggioranza, è proclamato sindaco il consigliere a capo della lista che ha ottenuto il maggior numero di voti popolari. In caso di parità di voti, si decide per sorteggio. L'elezione del sindaco si svolge con schede e chiamata dei consiglieri in ordine alfabetico. Le ultime elezioni comunali si sono svolte il 28 maggio 2023. È risultato confermato, il successivo 17 giugno, il sindaco uscente José Luis Martínez-Almeida Navasqués, in carica dal giugno 2019.

Il Consiglio può destituire il sindaco con un procedimento di sfiducia costruttiva: la mozione di sfiducia deve essere proposta da almeno la maggioranza assoluta dei membri del Consiglio e deve includere un candidato alla carica di Sindaco, che può essere qualsiasi consigliere la cui espressa accettazione sia indicata nella proposta di mozione (art. 197 della citata legge 5/1985).

Per l'elezione degli organi di Madrid e per la sfiducia al sindaco si applicano, quindi, le norme previste dalla legge sul regime elettorale generale applicabili a tutti i municipi spagnoli, fatte salve le disposizioni specifiche applicabili ai piccoli comuni.

Il ruolo dell'*Alcalde* di Madrid è disciplinato dall'art. 14 della [Legge](#). Esso reca disposizioni che presentano analogia con quelle previste in via generale dalla legge sull'ordinamento locale ([Ley 7/1985](#)). L'*Alcalde* rappresenta il Comune, ne dirige la politica, il governo e l'amministrazione municipale. Egli sceglie, tra i membri del *Pleno* o anche tra soggetti esterni, i membri della Giunta (*Junta*), che esercita le funzioni esecutive ed amministrative previste dalla Legge.

La Legge, inoltre, reca la disciplina concernente i **distretti** (*Distritos*, previsti dall'art. 22) come divisioni territoriali proprie, dotate di organi di gestione decentrata al fine di promuovere e sviluppare la partecipazione dei cittadini alla gestione degli affari municipali, senza pregiudizio dell'unità di governo della città. Tra le facoltà dei distretti figura la possibilità di trasmettere informative al governo municipale su vari aspetti di interesse del territorio di propria competenza. I distretti sono istituiti dal *Pleno* e sono presieduti da un consigliere del medesimo *Pleno*. Ricoprono funzioni amministrative delegate dal Comune, principalmente in materia di infrastrutture e servizi pubblici. Attraverso i distretti sono concesse le licenze e le autorizzazioni.

Quanto alla **Comunità autonoma**, si ricorda qui, molto sinteticamente, che i suoi organi sono l'Assemblea, il Presidente della Comunità e il Governo. L'Assemblea (*Asamblea*) legislativa viene eletta ogni quattro anni. Essa consta di un deputato ogni 50.000 abitanti o frazione superiore a 25.000, ai sensi dell'articolo 10 dello Statuto (l'Assemblea eletta nel 2023 conta 135 membri, contro i 136 membri di quella precedente). Il procedimento elettorale è disciplinato con legge della Comunità. La legge elettorale della Comunità (*Ley n. 11/1986*) prevede un sistema proporzionale con liste bloccate e soglia di sbarramento al 5%. Il Presidente della Comunità, eletto dall'Assemblea tra i suoi componenti, è il capo dell'esecutivo (*Gobierno*) e rappresenta la Comunità. Risponde politicamente all'Assemblea.

In seno alla *Comunidad* l'Assemblea esercita la potestà legislativa nelle materie specificate nello Statuto, nonché il controllo sull'azione del Governo e tutte le altre funzioni attribuite dalla Costituzione. L'Assemblea, inoltre, elegge i senatori che rappresentano la Comunità in seno al Parlamento nazionale; promuove i ricorsi di incostituzionalità contro atti del Governo centrale che ledano le competenze della Comunità; ratifica le convenzioni della Comunità concluse con le altre Comunità autonome. Il Governo (*Gobierno*) della Comunità è composto, oltre che dal Presidente, dai Vicepresidenti e dai consiglieri (*Consejeros*) designati dallo stesso

Presidente. I membri del Governo sono solidalmente responsabili del loro operato di fronte all'Assemblea. Giova ricordare come l'Assemblea eserciti, attraverso la *Cámara de Cuentas*, un controllo finanziario sugli organi della Comunità.

La Comunità e il Comune sono quindi due enti distinti: diversi sono gli organi di governo come il territorio di riferimento.

Funzioni

L'articolo 2, comma 1, della Legge riconosce alla città di Madrid il necessario grado di autonomia (*autonomía municipal*) nella "gestione dei suoi interessi", fermo restando il rispetto dei principi di lealtà istituzionale e collaborazione con lo Stato e con la Comunità autonoma. A tale riguardo, il Titolo I della legge, disponendo in merito al regime giuridico derivante dallo status di capitale, regola i rapporti tra i vari livelli di governo - statale, "autonomico" e locale - nell'ambito territoriale della città di Madrid. Le materie che sono ricondotte esplicitamente alle esigenze della capitale dello Stato consistono, principalmente, nella sicurezza pubblica della città in relazione agli eventi e alle celebrazioni ufficiali che in essa possono avere luogo, nonché nella protezione dei beni e delle persone in relazione all'esercizio del diritto di manifestazione e riunione. Al fine di coordinare l'azione dei vari livelli di governo in tali ambiti, la Legge (art. 5) ha istituito la *Comisión Interadministrativa de Capitalidad*, organo di cooperazione cui partecipano lo Stato, la Comunità di Madrid e il Comune. La Commissione ha un proprio regolamento approvato all'unanimità dai suoi membri e si configura quindi come organismo permanente. La presidenza della Commissione è attribuita allo Stato.

Se il Titolo I della Legge individua, quindi, alcuni compiti da ricondurre alla materia della sicurezza e dell'ordine pubblico connesse al ruolo di capitale affidandoli alla considerazione della *Comisión Interadministrativa*, l'articolo 2, comma 3, individua alcune competenze poste in capo al Comune al fine di rendere effettiva la nozione di "autonomía municipal" della capitale spagnola. Si tratta di funzioni riconducibili ai seguenti ambiti:

- **sicurezza cittadina** (di cui agli articoli 35 e 36 della Legge);
- **infrastrutture** (articolo 37);
- **sicurezza stradale e mobilità** (articoli da 38 a 46);
- **acquisizione di immobili statali dismessi** (articolo 47).

Gli articoli sopra richiamati sono contenuti nel Titolo III della Legge, dedicato alle competenze municipali (*Competencias municipales*). Tale Titolo comprende anche alcune disposizioni generali (articoli da 31 a 34) che definiscono le diverse forme di attribuzione di ulteriori competenze, proprie

o delegate, alla città di Madrid, da parte dello Stato o della Comunità autonoma. In conformità con quanto previsto dalla legislazione nazionale, viene inoltre affermata la piena autonomia nell'esercizio delle competenze esclusive, fatta salva l'esigenza di coordinamento con le altre amministrazioni pubbliche. L'articolo 31 della Legge poi attribuisce al Comune tutte le attività e i servizi pubblici che riguardino l'interesse generale dei cittadini e che non siano espressamente attribuite ad altre amministrazioni. Infine, conformemente a quanto previsto dalla legge sull'ordinamento locale n. 7/1985, art. 2, leggi statali settoriali possono attribuire alla città ulteriori funzioni inerenti a servizi o infrastrutture che si rivelino fondamentali per lo sviluppo della città.

Il Titolo IV (articoli 48 e seguenti) è dedicato ad alcune peculiarità del regime giuridico riconosciuto alla capitale, in considerazione della vastità dell'attività svolta dal Comune di Madrid e dell'esigenza di prevedere procedure rapide ed efficaci, al fine di rendere più agile l'attuazione della gestione amministrativa. In particolare, sono previste procedure abbreviate di approvazione delle norme municipali da parte del Consiglio comunale.

Riguardo al regime finanziario speciale della capitale prospettato dall'articolo 160 del decreto 2/2004 sulla finanza locale, la Legge non ha introdotto disposizioni organiche in materia, limitandosi ad introdurre alcune specificità quali la creazione di un ente autonomo di gestione fiscale, l'attuale Agenzia Tributaria di Madrid. Tale possibilità è peraltro prevista (dall'articolo 135 del medesimo decreto 2/2004) per tutti i comuni con una "popolazione numerosa"²³.

Per quanto concerne le funzioni di governo regionale attribuite alla **Comunità autonoma di Madrid**, gli articoli 26 e 27 dello Statuto elencano le competenze, rispettivamente esclusiva e di attuazione ed esecuzione, attribuite alla suddetta Comunità, principalmente in materia di opere pubbliche, trasporti, assetto del territorio, ambiente, ordine pubblico, igiene, pianificazione economica. L'articolo 29 prevede inoltre una competenza di attuazione ed esecuzione in materia di insegnamento. Quanto al regime finanziario della Comunità autonoma, la Costituzione spagnola prevede, all'articolo 156, che le Comunità autonome godano "di autonomia finanziaria per lo sviluppo e l'adempimento delle loro funzioni, in base ai principi di coordinamento con le finanze statali e di solidarietà fra tutti gli spagnoli" (comma 1), e che esse "potranno agire come delegati o collaboratori dello Stato per la riscossione, la gestione e la liquidazione delle risorse tributarie

²³ La mancata attuazione di un regime finanziario speciale per la città di Madrid è stata tra gli spunti che hanno avviato un dibattito sfociato con l'istituzione, con decreto del sindaco del 27 settembre 2023, di una commissione speciale presso il comune di Madrid con il compito di formulare proposte per una riforma della Legge su Madrid capitale.

di questo, secondo le leggi e gli statuti” (comma 2). L’articolo 157, comma 1, elenca le risorse delle Comunità autonome, costituite da: imposte cedute in tutto o in parte dallo Stato; addizionali su imposte statali e altre forme di partecipazione alle entrate dello Stato; imposte, tasse e contributi speciali propri delle Comunità; trasferimenti dal fondo di compensazione interterritoriale e altre assegnazioni a carico del bilancio dello Stato; utili derivanti dal patrimonio ed entrate di diritto privato; proventi delle operazioni di credito. In attuazione del dettato costituzionale la legge statale dispone circa la cessione dei tributi alla Comunità di Madrid (si veda la [Ley 29/2010, de 16 de julio](#)).

PARIGI

Tipologia di ente

A decorrere dal 1° gennaio 2019, in attuazione della riforma di cui alla [legge n. 2017-257 del 28 febbraio 2017](#), si è costituita - in luogo del Comune di Parigi e del Dipartimento di Parigi - la [*Ville de Paris*](#), collettività a statuto particolare ai sensi dell'articolo 72 della [Costituzione](#), che esercita sul proprio territorio le competenze attribuite dalla legge ai due enti territoriali precedentemente responsabili del governo della città di Parigi.

Il territorio della *Ville de Paris* si compone delle 20 circoscrizioni (*arrondissements*) in cui la città è storicamente suddivisa.

La riforma del 2017 ha disposto il raggruppamento amministrativo delle quattro circoscrizioni centrali della città in un unico settore, al fine sia di accrescere l'efficienza nella erogazione dei servizi pubblici sia di garantire una migliore rappresentatività democratica (in considerazione del fatto che la città è stata caratterizzata, nel periodo più recente, da un deflusso della popolazione dai quartieri centrali verso le circoscrizioni periferiche).

La *Ville de Paris* è membro della [*Métropole du Grand Paris*](#), costituita a decorrere dal 1° gennaio 2016 quale **ente pubblico di cooperazione intercomunale** (*établissement public de coopération intercommunale-EPCI*).

La *Métropole*, dotata di fiscalità propria, è stata istituita nell'ottica di porre in essere azioni metropolitane tese a migliorare la qualità di vita dei suoi (circa) 7,2 milioni di abitanti²⁴, ridurre le disuguaglianze tra i territori che la compongono e sviluppare un modello urbano, sociale ed economico sostenibile, tale da porsi come polo attrattivo e competitivo a beneficio dell'intero Paese.

Il territorio della *Métropole* include 131 Comuni. Oltre alla *Ville de Paris* (dove hanno sede i suoi organi), ne fanno parte i 123 Comuni dei Dipartimenti Hauts-de-Seine, Seine-Saint-Denis e Val-de-Marne (cd. "Piccola Corona") e 7 Comuni di altri due Dipartimenti della Regione Île-de-France (Essonne e Val d'Oise).

Fatta eccezione per la *Ville de Paris*, i restanti Comuni ricompresi nel territorio della *Métropole* sono raggruppati in 11 ***établissements publics territoriaux* (EPT)** di almeno 300.000 abitanti, dotati di personalità giuridica e incaricati di assolvere le funzioni di prossimità.

²⁴ Dato presente sul sito ufficiale della *Métropole*, e che trova sostanzialmente riscontro nell'[ultimo dossier sull'evoluzione demografica](#) curato dall'*Institut National de la statistique et des études économiques* (Insee), risalente al 2021.

Quadro normativo

I principi dell'**ordinamento territoriale francese** e i **fondamenti dello statuto giuridico della Ville de Paris** sono rinvenibili nel **Titolo XII della Costituzione**, profondamente modificato dalla [legge costituzionale n. 2003-276 del 28 marzo 2003](#), cd. "II Atto del decentramento", che ha affiancato al principio di indivisibilità della Repubblica quello della sua organizzazione decentrata (art. 1 Cost.).

In particolare, il vigente **art. 72** della Costituzione individua, tra le tipologie di collettività territoriali della Repubblica - unitamente a Comuni, Dipartimenti, Regioni e collettività d'oltremare - le **collettività a statuto particolare**, categoria alla quale – come già evidenziato - la legge n. 2017-257 del 28 febbraio 2017 riconduce la *Ville de Paris*²⁵.

Il medesimo art. 72 afferma il principio di libera amministrazione delle collettività territoriali, sulla base del quale - alle condizioni previste dalla legge che (*ex art. 34 Cost.*) determina i principi fondamentali della loro autonomia - esse si amministrano liberamente tramite consigli eletti e dispongono di potestà regolamentare per l'esercizio delle loro competenze. Senza operare riconoscimenti costituzionali di competenze, l'articolo 72 regola l'attribuzione di funzioni alle collettività territoriali, da parte dello Stato, tramite l'enunciazione dei principi di sussidiarietà e di sperimentazione, nonché con l'introduzione della facoltà di ricorso ad azioni comuni guidate dalla cd. "collettività capofila" (cfr. *infra*, Funzioni).

L'articolo 72 sancisce, infine, l'equiparazione delle collettività territoriali tra loro ("nessuna collettività territoriale può esercitare una tutela su un'altra"), fermo restando, su ciascuna di esse, il controllo amministrativo statale, esercitato dal rappresentante dello Stato al fine di garantire il rispetto degli interessi nazionali e la conformità dell'azione territoriale alla legge.

Sebbene le collettività a statuto particolare (al pari di quelle delle Regioni²⁶) abbiano ricevuto riconoscimento costituzionale a seguito della revisione costituzionale del 2003, l'organizzazione amministrativa di Parigi risultava soggetta a un particolare regime giuridico anche in precedenza, in virtù della previgente formulazione dell'articolo 72 della Costituzione, che individuava, quali collettività territoriali della Repubblica - oltre ai Comuni, ai Dipartimenti e ai territori d'oltremare - ogni altra collettività territoriale istituita dalla legge.

²⁵ Nel rispetto del principio di differenziazione, l'art. 72 prevede, inoltre, che collettività diverse da quelle menzionate possano, all'occorrenza, essere istituite dalla legge.

²⁶ Prima della revisione costituzionale del 2003, le Regioni erano riconosciute quali collettività territoriali dalla legge 82-213 del 2 marzo 1982, sui diritti e le libertà di Comuni, Dipartimenti e Regioni (cd. "loi Defferre").

Lo statuto della città di Parigi è stato storicamente differenziato rispetto a quello degli altri Comuni francesi in ragione della più estesa tutela statale esercitata nella città dai rappresentanti dello Stato, ovvero il prefetto di Parigi e il prefetto di polizia.

Il principio di elettività del sindaco (da parte del consiglio municipale, tra i propri membri), che si era affermato negli altri Comuni fin dal 1884, ha trovato applicazione, a Parigi, soltanto in occasione delle elezioni municipali del 1977, per effetto della [legge n. 75-1331 del 31 dicembre 1975](#), recante riforma del regime amministrativo della città di Parigi.

Poteri e funzioni del sindaco di Parigi sono rimasti, fin quasi ad oggi, non equiparati a quelli dei sindaci elettivi degli altri Comuni (soprattutto nei settori dell'ordine pubblico e della sicurezza).

La "modernizzazione" dello statuto di Parigi è intervenuta con la già citata riforma introdotta dalla [legge n. 2017-257 del 28 febbraio 2017](#).

In particolare, tramite il potenziamento delle funzioni del sindaco di Parigi nonché dei sindaci e dei consigli di circoscrizione (cfr. *infra*, Funzioni), si è consentito all'amministrazione locale parigina di recuperare competenze che - in deroga al regime valevole per gli altri Comuni francesi - venivano in precedenza esercitate dallo Stato.

La *Ville de Paris*, quale **membro della Métropole du Grand Paris**, è altresì parte integrante della **cooperazione locale**. Tale istituto rappresenta uno degli elementi essenziali dell'amministrazione locale francese, configurandosi quale strumento di organizzazione e di gestione amministrativa in un Paese caratterizzato, al tempo stesso, da elevata frammentazione municipale e da una tradizione politico-culturale ispirata al centralismo.

Alla cooperazione locale è dedicata la **quinta parte del Code général des collectivités territoriales**, sulla quale è intervenuta la [legge n. 2010-1563 del 16 dicembre 2010](#)²⁷ allo scopo di razionalizzare il panorama delle organizzazioni intercomunali e di inserirvi la disciplina delle metropoli.

Nel quadro delineato dalla legge del 2010, gli enti pubblici di cooperazione intercomunale (**EPCI**) costituiscono una delle tipologie di raggruppamento delle collettività territoriali, rappresentando in sostanza la forma istituzionale deputata all'aggregazione a livello intercomunale. Ai sensi dei vigenti [articoli L.5210-1 e seguenti](#) del suddetto Code général, fanno parte della categoria degli EPCI i consorzi di comuni, le comunità di comuni, le comunità urbane, le comunità di agglomerato e le metropoli.

Le **metropoli** (enti a fiscalità propria) sono EPCI istituiti con la finalità di porre in essere un progetto di pianificazione e sviluppo del territorio teso a

²⁷ Nella legge sono confluite le risultanze dei lavori del Comitato per la riforma delle collettività locali presieduto dall'allora Primo Ministro Edouard Balladur.

migliorarne la coesione e la competitività e a concorrere a uno sviluppo sostenibile e solidale del territorio regionale²⁸.

La *Métropole du Grand Paris* è un EPCI dotato di uno **statuto particolare**. Il *Grand Paris* era sorto originariamente come progetto urbano, sociale ed economico di interesse nazionale, orientato a perseguire una crescita economica che consentisse di sostenere la concorrenza delle metropoli mondiali (legge n. 2010-597 del 3 giugno 2010). In esso si prevedeva la realizzazione di una rete di trasporto pubblico che collegasse i territori strategici della Regione Île-de-France.

L'istituzione della *Métropole du Grand Paris* è stata disposta e disciplinata dalla [legge n. 2014-58 del 27 gennaio 2014](#), relativa alla modernizzazione dell'azione pubblica territoriale e al consolidamento delle metropoli (cd. "legge MAPTAM"). Sulle disposizioni istitutive della *Métropole* è successivamente intervenuta la [legge n. 2015-991 del 7 agosto 2015](#), concernente la nuova organizzazione territoriale della Repubblica (nota come "legge NOTRe"), la quale ha introdotto misure relative all'organizzazione generale della *Métropole du Grand Paris* (disponendone la **suddivisione** in enti pubblici territoriali-EPT), all'assetto delle sue competenze e ai profili finanziari.

Governance

Organizzazione istituzionale della Ville de Paris

Gli affari della *Ville* sono regolati, con proprie deliberazioni, dall'assemblea denominata **Consiglio di Parigi**, costituita da 163 membri, che si riunisce in qualità di consiglio municipale e di consiglio dipartimentale.

I membri del **Consiglio di Parigi (consiglieri municipali)** sono eletti a suffragio universale diretto, per la durata di sei anni, su base circoscrizionale, in proporzione al peso demografico degli *arrondissements*²⁹.

Il Consiglio di Parigi elegge, tra i propri membri, il **sindaco di Parigi**, organo esecutivo della *Ville*.

Il **prefetto di Parigi** e il **prefetto di polizia** sono, secondo le loro rispettive attribuzioni, i rappresentanti dello Stato sul territorio della *Ville*.

²⁸ Oltre alle metropoli, costituiscono EPCI: i) i sindacati di Comuni, associazioni di Comuni istituite dalla legge n. 96-142 del 21 febbraio 1996 per la realizzazione di opere o la gestione di servizi di interesse intercomunale (privi di una propria fiscalità); ii) le tre tipologie agglomerative già previste dalla legge n. 99-586 del 12 luglio 1989 (cd. "legge Chevènement", di semplificazione della cooperazione intercomunale), vale a dire le comunità di Comuni, le comunità urbane e le comunità di agglomerazione (a fiscalità propria).

²⁹ Al pari di tutti i comuni con numero di abitanti superiore ai 1000, l'elezione dei consiglieri segue un sistema a due turni proporzionale con premio di maggioranza.

Dal 1982³⁰ l'amministrazione del Comune di Parigi - e, oggi, l'amministrazione della *Ville de Paris* - è affidata a due livelli di governo: **al livello municipale** (Consiglio di Parigi e sindaco di Parigi) **si affianca il livello circoscrizionale**, rappresentato dai consigli di circoscrizione e dai sindaci eletti dai rispettivi consigli.

La riforma del 2017 è intervenuta sull'assetto delle circoscrizioni, prevedendo che, a decorrere dalle elezioni municipali del 2020, i quattro *arrondissements* centrali della città, raggruppati in un unico settore, eleggessero un unico consiglio circoscrizionale.

I **consiglieri di circoscrizione** sono eletti contestualmente ai membri del Consiglio di Parigi. All'esito delle elezioni municipali, in ciascuna circoscrizione (o, per le prime quattro, nel settore che le raggruppa), un terzo degli eletti è al tempo stesso consigliere municipale e consigliere circoscrizionale, i restanti eletti sono esclusivamente consiglieri di circoscrizione.

Il consiglio di circoscrizione è presieduto dal **sindaco di circoscrizione**, eletto tra i membri del consiglio medesimo.

Su proposta dei consigli di circoscrizione, il Consiglio di Parigi fissa, in ciascuna circoscrizione, il perimetro dei quartieri. I consigli di circoscrizione costituiscono, in ogni quartiere, un **consiglio di quartiere**. I consigli di quartiere, in numero di 124 nel territorio della *Ville*, svolgono una funzione di connessione tra la circoscrizione e la popolazione del quartiere.

Organizzazione istituzionale della *Métropole du Grand Paris*

La *Métropole du Grand Paris* - costituita dalla *Ville de Paris* e dagli 11 *établissements publics territoriaux* (EPT) in cui sono raggruppati i restanti Comuni che ne fanno parte - è governata da un organo con funzioni deliberanti, il **Consiglio della Métropole**, composto da 208 membri eletti a suffragio universale diretto. Questi ultimi, ai sensi delle disposizioni attualmente vigenti della [Parte Quinta, Libro Secondo, Titolo Primo del Code général des collectivités territoriales](#) (che, a loro volta, rinviano a talune disposizioni del [Code électoral](#)) sono **eletti a suffragio universale e diretto** con un sistema proporzionale e durano in carica 6 anni³¹. Occorre sottolineare

³⁰ Ai sensi della [legge n. 82-1169 del 31 dicembre 1982](#), relativa all'organizzazione amministrativa di Parigi, Marsiglia e Lione (cd. "legge PLM").

³¹ Il sistema di elezione a suffragio universale e diretto del Consiglio della *Métropole du Grand Paris* è stato introdotto per mezzo delle modifiche apportate dalla legge 28 febbraio del 2017 all'art. 54 della legge MAPTAM (n. 2014-58), sebbene con effetto limitato alla tornata elettorale del 2020. In precedenza i consiglieri della *Métropole* venivano designati mediante elezione, tra i propri membri, dai consigli municipali dei Comuni appartenenti alla stessa. Il citato articolo 54 è stato successivamente abrogato dall'articolo 6 della legge n. 2019-1461 del 27 dicembre 2019, che ha contestualmente modificato talune disposizioni del *Code général des collectivités*

che il numero di seggi consiliari attribuito a ciascun Comune (ed anche, nel suo ambito, a ciascun *arrondissement*) è determinato proporzionalmente al numero dei suoi abitanti, secondo il sistema della media più alta, temperato da una serie di correttivi utili a garantire almeno un seggio a ciascun Comune³². È previsto, inoltre, che ai consiglieri metropolitani siano applicabili le **medesime condizioni di eleggibilità, di ineleggibilità e di incompatibilità** stabilite per i **consiglieri municipali** del Comune che i primi rappresentino, nonché per i consiglieri comunitari³³.

Al Consiglio della *Métropole* la legge affida l'adozione, a maggioranza dei due terzi dei componenti, di un patto avente ad oggetto le relazioni finanziarie tra la *Métropole*, gli EPT e i Comuni situati nel perimetro della *Métropole*. Tra i propri membri, il Consiglio elegge, a maggioranza assoluta e a scrutinio segreto, l'organo esecutivo dell'ente, ovvero il **Presidente del Consiglio della Métropole**. Responsabile dell'amministrazione, il Presidente rappresenta ufficialmente la *Métropole*; tra le sue funzioni, oltre all'esecuzione delle deliberazioni del Consiglio, ricadono la gestione delle risorse e il coordinamento delle politiche metropolitane. Il Presidente dura in carica 6 anni.

Il Code général des collectivités territoriales individua due ulteriori organi: i) l'**Assemblea dei sindaci della Métropole**, composta dai sindaci dei 131 Comuni in essa compresi e presieduta dal presidente del Consiglio della *Métropole*. L'Assemblea si riunisce almeno una volta l'anno per discutere dei programmi di azione e del rapporto di attività della metropoli. Può formulare raccomandazioni e pareri indirizzati al Consiglio della *Métropole*; ii) il

territoriales e del Code électoral (queste ultime, richiamate dalle prime). Ad oggi, pertanto, la disciplina dell'elezione dei membri del Consiglio della *Métropole du Grand Paris*, in virtù del rinvio operato dall'articolo L.5219-9 del Code général des collectivités territoriales, nonché in forza del disposto dell'[articolo 2 del Regolamento interno](#) del medesimo Consiglio, deve rintracciarsi nelle disposizioni del Titolo V del Libro I del Code électoral (parimenti a quanto previsto, in linea generale, per le altre Metropoli, ai sensi del vigente disposto dell'articolo L.5211-6 del Code medesimo). Conseguentemente, i consiglieri della *Métropole du Grand Paris* sono eletti secondo il medesimo sistema previsto per l'elezione dei consiglieri comunitari: dunque, per quanto riguarda i Comuni di oltre 1.000 abitanti (e tali sono tutti i Comuni appartenenti alla *Métropole du Grand Paris*), a suffragio universale e diretto nel contesto delle elezioni municipali, attraverso un sistema di voto a doppio turno con rappresentanza proporzionale. È prevista una soglia di sbarramento del 5 per cento (si veda in particolare l'articolo L.262 del Code électoral al quale rinvia l'articolo L.273-6 del Code medesimo).

³² Le vigenti disposizioni (in particolare, il già citato articolo L.5211-6 del Code général des collectivités territoriales), inoltre, recano una speciale disciplina relativa all'ipotesi di assenza dei consiglieri metropolitani. È previsto infatti che, qualora un Comune disponga di un solo consigliere metropolitano, e quest'ultimo sia assente, il consigliere comunale chiamato a sostituirlo in applicazione dell'articolo L. 273-10 o dell'articolo L. 273-12, comma 1, del Code électoral eserciti le funzioni di consigliere metropolitano supplente e possa partecipare alle riunioni del Consiglio con voto idoneo alle deliberazioni, sempre che il consigliere titolare abbia informato il presidente della *Métropole*.

³³ Tali condizioni sono stabilite dalle disposizioni collocate, rispettivamente, nella [Sezione 2](#) e nella [Sezione 3](#) del Capitolo Primo, Titolo Quarto, Libro Primo del Code électoral.

Consiglio di sviluppo, organo consultivo che riunisce i *partners* economici, sociali e culturali della *Métropole*.

In ciascuno degli 11 EPT in cui sono raggruppati i Comuni della *Métropole* è costituito un **consiglio di territorio**, composto da delegati dei Comuni inclusi nel perimetro dell'*établissement*, designati dai rispettivi consigli municipali. Si sottolinea che i consiglieri metropolitani – eletti, come sopra descritto, in rappresentanza dei Comuni membri dell'EPT - sono membri di diritto del rispettivo consiglio di territorio.

Nella *Ville de Paris* è il **Consiglio di Parigi** ad esercitare le funzioni di consiglio di territorio.

I presidenti degli 11 Territori, unitamente al sindaco di Parigi e al presidente della *Métropole*, si riuniscono nella **Conferenza dei Presidenti dei Territori**, organismo deputato a garantire il coinvolgimento dei territori nell'elaborazione dei documenti strategici metropolitani e nella definizione delle modalità di esercizio delle competenze, nel rispetto del principio di sussidiarietà tra Metropoli e territori.

Funzioni

Il riparto di competenze tra lo Stato e le collettività territoriali

L'articolo 72 Cost. attribuisce alle collettività territoriali **potestà regolamentare per l'esercizio delle loro competenze**.

I poteri di regolamentazione, dunque, sono esercitati dalle collettività territoriali in relazione alle competenze devolute dalla legge. In proposito, si evidenzia che, *ex art.* 34 Cost., la legge determina i principi fondamentali della libera amministrazione delle collettività territoriali, delle loro competenze e risorse. L'azione territoriale è assoggettata al controllo amministrativo del rappresentante dello Stato.

Il medesimo articolo 72 enuncia i principi sulla base dei quali lo Stato provvede, con legge, all'attribuzione di funzioni:

- ✓ **principio di sussidiarietà**: alle collettività territoriali spetta assumere le decisioni per l'insieme delle competenze che possono essere svolte al meglio al loro livello;
- ✓ **principio di sperimentazione**: alle condizioni previste da una legge organica, a titolo sperimentale, per un oggetto e per una durata limitata, e quando la legge o il regolamento lo abbiano previsto, le collettività territoriali o i loro raggruppamenti possono derogare alle disposizioni legislative o regolamentari che disciplinano l'esercizio delle loro competenze, purché tali disposizioni non riguardino le condizioni

essenziali di esercizio di una libertà pubblica o di un diritto costituzionalmente garantito³⁴.

- ✓ **principio di azione comune guidata da una collettività capofila:** quando l'esercizio di una competenza necessita del concorso di varie collettività territoriali, la legge può autorizzare una di esse o uno dei loro raggruppamenti a organizzare le modalità della loro azione comune.

Sul piano della legge ordinaria, le disposizioni della [Prima Parte, Libro Primo, Capitolo Primo](#) (rubricato “*Principe de libre administration*”) del Code général des collectivités territoriales tracciano le linee fondamentali del suddetto riparto di competenze tra lo Stato e le collettività territoriali, le quali sono chiamate a regolare, con proprie deliberazioni, gli affari di loro competenza³⁵.

Ai sensi delle norme della [Sezione Prima](#) del suddetto Capitolo, la **ripartizione delle competenze** è effettuata dalla **legge** distinguendo le competenze che restano in capo allo Stato e quelle devolute a Comuni, Dipartimenti e Regioni. L'articolo [L.1111-4](#) specifica che tale ripartizione avvenga, per quanto possibile, distinguendo le competenze assegnate allo Stato da quelle attribuite, rispettivamente, alle diverse collettività territoriali, in modo che ciascun ambito di competenza e le rispettive risorse siano assegnati integralmente o all'uno o all'altro ente³⁶.

Le disposizioni della [Sezione Seconda](#) stabiliscono di seguito che, nell'ambito della ripartizione legislativa, le collettività territoriali possano agire autonomamente con lo strumento della **delega di competenze** ad esse assegnate ad altra collettività territoriale di differente categoria ovvero a un

³⁴ Si sottolinea che, dal 2003, diverse leggi organiche hanno precisato le condizioni e le modalità operative del principio (e del relativo potere) di sperimentazione locale. In primo luogo, si ricorda la legge organica 2003-704 del 1° agosto 2003, che, in attuazione della disposizione costituzionale, ha introdotto un nuovo capitolo dedicato alla sperimentazione (cap. III) nella prima parte, libro I, del Code général des collectivités territoriales. Successivamente, è intervenuta la legge organica n. 2021-467 del 19 aprile 2021, che ha proceduto ad una semplificazione delle procedure al fine di incentivare il ricorso alla differenziazione. Recentemente, poi, è stata adottata la [legge di riforma n. 2022-217 del 21 febbraio 2022](#) – cd. “*loi 3DS*” – relativa alla differenziazione, al decentramento, alla deconcentrazione e recante varie misure per semplificare l'azione locale dei pubblici poteri.

³⁵ In una prospettiva sistematica, il citato Libro Primo reca tanto i principi quanto le disposizioni di dettaglio in materia di decentramento: a tal riguardo, l'articolo di apertura (L.1111-1) stabilisce che i Comuni, i Dipartimenti e le Regioni sono amministrati liberamente da consigli eletti.

³⁶ Tra le leggi di trasferimento di competenze, la [legge 2004-809 del 13 agosto 2004](#) attribuisce: alle Regioni le competenze di coordinamento e programmazione in materia di sviluppo economico, infrastrutture e trasporti; ai Dipartimenti il ruolo di coordinamento in materia di azione sociale e medico-sociale; ai Comuni e ai raggruppamenti di Comuni compiti di gestione delle politiche “di prossimità”.

EPCI a fiscalità propria³⁷. La delega di competenza, regolata da convenzione, implica che l'ente delegato eserciti le competenze in nome e per conto dell'ente delegante.

Le disposizioni della [Sezione Terza](#) (ed in particolare l'articolo L.1111-9), inoltre, disciplinano la **distribuzione e l'organizzazione delle competenze** tra le diverse collettività territoriali, in attuazione del menzionato **principio di azione comune** guidata da un **ente capofila**, costituzionalmente sancito.

Tali norme, anzitutto, individuano nella **Regione** l'ente capofila per l'organizzazione delle modalità di azione comune negli ambiti della pianificazione e sviluppo sostenibile del territorio, della protezione della biodiversità, del clima, qualità dell'aria ed energia, delle politiche della gioventù, del trasporto intermodale, del sostegno all'insegnamento superiore e alla ricerca.

Il Code, di seguito, identifica nel **Dipartimento** la collettività capofila responsabile di organizzare le modalità di azione comune negli ambiti dell'azione sociale, dell'autonomia delle persone, del contributo al riassorbimento della scarsità energetica e della solidarietà dei territori.

Le disposizioni, infine, affidano al **Comune** (ovvero all'EPCI a fiscalità propria cui il Comune abbia trasferito le proprie competenze) il ruolo di ente capofila negli ambiti della mobilità sostenibile, dell'organizzazione dei servizi pubblici di prossimità, della pianificazione territoriale, dello sviluppo locale.

Le disposizioni del [Capitolo Quinto](#) del medesimo Libro Primo, infine, attribuiscono alle collettività territoriali un potere di **azione esterna**, consistente nella possibilità di porre in essere azioni internazionali di cooperazione, di aiuto allo sviluppo o di carattere umanitario, nel rispetto degli impegni internazionali assunti dal Paese³⁸.

³⁷ Anche lo Stato può procedere a delega di competenze alle collettività territoriali e agli EPCI. La delega di competenze da parte dello Stato a collettività territoriali o EPCI che ne facciano richiesta è esclusa quando siano coinvolti interessi che necessitano di una regolazione uniforme sul territorio nazionale (ad esempio nei settori della giustizia, della politica estera, della difesa). In ogni caso la delega di competenze da parte dello Stato non autorizza gli enti territoriali a derogare a disposizioni legislative e regolamentari statali.

³⁸ Ai fini dell'esercizio dell'azione esterna, le collettività territoriali e i loro raggruppamenti possono concludere convenzioni con autorità locali straniere, assoggettate al controllo del rappresentante di Stato. Possono, inoltre, costituire raggruppamenti di cooperazione transfrontaliera con gli enti territoriali stranieri, anche a scopo di gestione di servizi pubblici.

Le specificità della *Ville de Paris*

Sulla base del nuovo statuto giuridico della *Ville de Paris*, disciplinato dalla legge del 28 febbraio 2017, la *Ville* esercita sul proprio territorio le **competenze attribuite dalla legge al Comune e al Dipartimento di Parigi**. La semplificazione amministrativa realizzata con la costituzione della *Ville de Paris* ha inteso, tra l'altro, porre termine a un intreccio di competenze tra i due preesistenti enti territoriali, causa di complicazioni amministrative per i cittadini di Parigi.

Le competenze del Comune e del Dipartimento sono rinvenibili in una pluralità di fonti legislative. In linea generale, il Dipartimento si configura come struttura deputata all'adempimento di funzioni di solidarietà sociale, di promozione culturale e di gestione di interventi di tipo territoriale. Il Comune, invece, è la collettività incaricata dei servizi di prossimità (in materia urbanistica, di alloggi, di istruzione e sanità, di edilizia locale).

La menzionata legge del 28 febbraio 2017 ha altresì disposto - in ossequio ai principi di decentramento e di prossimità - il rafforzamento dei poteri e delle responsabilità del **sindaco di Parigi**³⁹ (in particolare mediante l'attribuzione della titolarità delle funzioni di polizia municipale, precedentemente esercitate dal **prefetto di polizia**⁴⁰) e il potenziamento delle funzioni dei **sindaci di circoscrizione**⁴¹ e dei **consigli circoscrizionali**⁴².

³⁹ Il sindaco di Parigi acquisisce le responsabilità di polizia municipale in numerose materie (tra le quali: salubrità delle strade pubbliche, quiete pubblica, polizia degli edifici residenziali in rovina, polizia di balneazione, polizia cimiteriale e funeraria, difesa esterna contro gli incendi). In tali ambiti restano fermi i poteri di controllo amministrativo e di sostituzione del rappresentante dello Stato. All'azione congiunta e coordinata del sindaco e del prefetto di polizia è affidata la promozione di politiche di prevenzione della criminalità. Con determinazioni del prefetto di polizia, assunte previa acquisizione del parere del sindaco di Parigi, è definita la regolazione delle condizioni di circolazione e di stazionamento e l'adozione di eventuali misure limitative della circolazione per ragioni di sicurezza o per assicurare la protezione alla sede delle istituzioni della Repubblica e delle rappresentanze diplomatiche. Sulla base delle prescrizioni del prefetto, il sindaco esercita le funzioni di polizia della circolazione e dello stazionamento (anche in questo caso fermi restando i poteri di controllo e di sostituzione del prefetto medesimo).

⁴⁰ Si consideri che Parigi è rimasta, fin quasi ad oggi, l'unica città della Francia in cui titolare delle funzioni di polizia municipale è stato un funzionario statale. A seguito della riforma del 2017, il prefetto di polizia continua a esercitare le funzioni di responsabile generale della sicurezza nella capitale. La legge del 2017, a fini di sicurezza interna, ha, d'altra parte, previsto anche un rafforzamento dei poteri di intervento dello Stato, realizzato (tra l'altro) mediante l'attribuzione al prefetto di polizia della competenza a garantire la sicurezza negli aeroporti Charles de Gaulle, Le Bourget e Orly.

⁴¹ I sindaci di circoscrizione svolgono, nell'ambito della circoscrizione, le funzioni del sindaco di Comune in materia di stato civile, gli adempimenti relativi al rispetto dell'obbligo scolastico, nonché le funzioni in materia elettorale eventualmente delegate dal sindaco di Parigi. Esprimono parere sulle autorizzazioni all'utilizzo di suolo circoscrizionale rilasciate dal sindaco della *Ville*, nonché su progetti municipali di acquisto e alienazione di immobili o diritti immobiliari nel territorio della circoscrizione.

⁴² Anche le attribuzioni dei consigli di circoscrizione sono state rafforzate. Ad essi deve essere richiesto il parere: in relazione alle deliberazioni del Consiglio di Parigi che interessano il loro territorio; sulle sovvenzioni che il Consiglio di Parigi intende attribuire ad associazioni che

Oltre al prefetto di polizia, nel territorio della città di Parigi è presente, in rappresentanza dello Stato, il **prefetto di Parigi**, il quale, in ragione delle specificità di Parigi, è titolare di competenze ulteriori rispetto a quelle degli altri prefetti dipartimentali⁴³, e, per il fatto di essere anche prefetto della Regione Île-de-France, esercita - in aggiunta alle funzioni spettanti ai prefetti regionali⁴⁴ - ulteriori specifiche competenze (in materia urbanistica, di pianificazione regionale e di gestione delle risorse idriche)⁴⁵.

Alla *Ville de Paris* la legge pone inoltre l'obiettivo particolare di sviluppare la **proiezione internazionale della capitale**. A tal fine, alla *Ville* è conferita facoltà di stipulare convenzioni con soggetti stranieri di diritto pubblico (fatta eccezione per gli Stati) ovvero di diritto privato.

Il riparto di competenze tra la *Métropole du Grand Paris* e la *Ville de Paris*

Il riparto di competenze tra la *Métropole*, da una parte, e la *Ville de Paris* e gli 11 *établissements public territoriaux* (EPT) in cui sono raggruppati i

svolgono la loro attività nel territorio della circoscrizione; sulle deliberazioni del Consiglio di Parigi di approvazione o di modifica del piano locale urbanistico quando le variazioni incidono sul territorio della circoscrizione. Hanno, inoltre, competenza sulla pianificazione, realizzazione (subordinatamente a una decisione del Consiglio di Parigi) e gestione delle strutture di prossimità, vale a dire le strutture destinate a scopi educativi, sociali, culturali, sportivi, nonché sulla gestione degli spazi verdi di interesse esclusivo degli abitanti della circoscrizione. Il Consiglio di Parigi può delegare ai consigli di circoscrizione, previo loro consenso, la gestione di strutture o servizi della *Ville*. Quando la delega è accordata a una circoscrizione, deve essere conferita a tutte le circoscrizioni che ne facciano richiesta. Le condizioni di utilizzazione delle strutture sono definite da una commissione mista composta in modo paritario da rappresentanti della *Ville* e della circoscrizione.

⁴³ Il prefetto di Parigi, al pari degli altri prefetti dipartimentali, è garante delle libertà pubbliche; vigila sulla realizzazione delle politiche governative in favore della politica dell'impiego e della solidarietà, della lotta contro le esclusioni e le discriminazioni; esercita il controllo di legalità e finanziario sugli atti della *Ville de Paris* e dei suoi enti pubblici. E' altresì titolare di ulteriori competenze, quali l'attuazione di una politica degli alloggi rispondente alle necessità della capitale; la vigilanza sul rispetto delle regole urbanistiche e di tutela dei siti.

⁴⁴ Promozione e coordinamento delle politiche pubbliche a livello regionale; controllo di legalità e finanziario degli atti del consiglio regionale.

⁴⁵ Merita ricordare che, sebbene non sia intervenuta direttamente sull'ordinamento normativo della *Métropole du Grand Paris*, né tantomeno sullo statuto giuridico della *Ville de Paris*, la "loi 3DS" del 2022 (nello specifico, le disposizioni collocate nella parte relativa alla *déconcentration*), già citata *supra* in nota, ha ampliato la sfera di competenza di alcune istituzioni locali. In particolare, essa ha previsto che il prefetto sia il delegato territoriale dell'ADEME (*Agence De l'Environnement et de la Maîtrise de l'Energie*) e dell'OFB (*Office Français de la Biodiversité*). Le disposizioni prevedono poi che il prefetto coordinatore di bacino presieda il consiglio di amministrazione delle agenzie dell'acqua (*agences de l'eau*), e attribuiscono ai prefetti di dipartimento la competenza a presentare regolarmente, ad istanza dell'agenzia, i progetti strutturali dello Stato e delle collettività nel proprio dipartimento. Inoltre, i prefetti di dipartimento sono stati legittimati a ricevere, dal prefetto di regione, la delega per l'attribuzione dei crediti della dotazione di sostegno all'investimento pubblico locale (DSIL).

restanti Comuni membri, dall'altra, è definito dalla legge (in particolare, dalle disposizioni del Code général des collectivités territoriales, come novellate dalla già citata [legge n. 2017-257 del 28 febbraio 2017](#)).

Nello specifico, la *Métropole du Grand Paris* esercita, in luogo dei Comuni di cui si compone, competenze, sia di programmazione sia di amministrazione attiva, in quattro ambiti materiali: pianificazione dello spazio metropolitano; urbanistica; sviluppo e pianificazione economica, sociale e culturale; protezione e valorizzazione dell'ambiente e politiche per la qualità della vita. Nell'esercizio di tali competenze, la *Métropole* si attiene alle linee strategiche definite in un progetto metropolitano elaborato in conformità alla programmazione regionale.

Inoltre, possono essere stipulate convenzioni per la messa a disposizione reciproca di servizi (cd. "mutualizzazione") tra la *Métropole* e la *Ville* (così come tra la *Métropole* e gli EPT e tra gli EPT e i Comuni di cui si compongono).

VIENNA

Tipologia di ente

La città di Vienna gode di una posizione particolare nell'ambito dello Stato federale austriaco, dal momento che ne è al contempo la **capitale, uno dei nove Länder** (ovvero, Stato federato unitamente a Burgenland, Carinzia, Bassa Austria, Alta Austria, Salisburghese, Stiria, Tirolo e Vorarlberg) e **un comune** con territorio coincidente con quello del *Land*.

Al 1° gennaio 2024, la popolazione di Vienna era pari a 2.005.760 abitanti⁴⁶.

Quadro normativo

Il particolare *status* della città è sancito dalla [Costituzione austriaca](#) del 1° ottobre 1920, nella versione del 7 dicembre 1929 (pubblicata in BGBl. del 1930, n. 1 e successivamente più volte modificata). In particolare, l'articolo 2 della Costituzione dispone che l'Austria è uno Stato federale composto dei citati *Länder* autonomi, tra i quali è ricompreso il *Land* di Vienna. L'articolo 5 della Costituzione stabilisce altresì, al comma 1, che "La capitale federale e sede degli organi supremi della Federazione è Vienna" e, al comma 2, che, in caso di circostanze eccezionali il Presidente federale possa, su richiesta del Governo federale, trasferire la sede degli organi supremi della Federazione ad altra località del territorio federale. Il rilievo attribuito a Vienna dalla Costituzione austriaca è evidenziato anche negli articoli ad essa dedicati nell'ambito del Titolo IV, che regola il potere esecutivo e legislativo dei *Länder*⁴⁷. All'interno di tale Titolo, un'intera sezione disciplina lo *status* di Vienna in quanto capitale (articoli 108-112, *Die Bundeshauptstadt Wien*). Rileva in particolare l'articolo 108, a norma del quale gli organi della città esercitano una duplicità di funzioni: il Borgomastro di Vienna è anche Presidente del Governo del *Land*, il Consiglio comunale esercita altresì le funzioni di Camera del *Land* e la Giunta comunale è anche l'organo esecutivo del *Land*. Dunque, vi è una **corrispondenza fra gli organi del Land e quelli del Comune**.

Essa invia inoltre [10 rappresentanti](#) nel *Bundesrat*, la seconda camera dell'organo legislativo federale.

⁴⁶ Fonte: <https://www.wien.gv.at/statistik/bevoelkerung/bevoelkerungsstand/index.html>.

⁴⁷ Si ricorda che le disposizioni generali riguardanti i poteri dei *Länder* sono contenute nella 4a parte della Costituzione austriaca, articoli da 95 a 106 (*Viertes Hauptstück - Gesetzgebung und Vollziehung der Länder - A. Allgemeine Bestimmungen, artt. 95-106*).

Per quanto concerne la sua qualità di Comune⁴⁸, a norma del dettato costituzionale, a Vienna **si applicano le norme della Costituzione relative ai comuni** (art. 112 Costituzione austriaca), incluso l'art. 117 che prevede che ogni comune, indipendentemente dalla consistenza numerica, sia dotato di almeno tre organi e di un apparato amministrativo: il Consiglio comunale (*Gemeinderat*), la Giunta comunale (*Gemeindevorstand*, per Vienna *Stadtsenat*), il Borgomastro (*Bürgermeister*) e l'Ufficio comunale (*Gemeindeamt*, per Vienna *Magistrat*) quale apparato amministrativo.

In aggiunta a questi organi "obbligatori", la Costituzione di Vienna ([Verfassung der Bundesstadt Wien](#), la cui versione originaria risalente al 15 ottobre 1968 è stata modificata numerose volte, da ultimo nel 2023, LGBI. n. 27/2023) ne prevede altri, grazie alla potestà di auto-regolazione di cui Vienna dispone in qualità di *Land* della Federazione: potestà che trova il solo limite nel rispetto delle norme costituzionali relative ai comuni. Tale Costituzione assolve a due distinte funzioni: la prima parte costituisce lo statuto comunale ed è approvata a maggioranza semplice, la seconda invece costituisce la legge fondamentale del *Land*, la sua Costituzione, ed è pertanto approvata a maggioranza qualificata.

La posizione peculiare di Vienna, che riassume in sé una duplice qualificazione – simultaneamente, comune e *Land* - e vede pertanto sommarsi ai poteri comunali quelli di *Land* della Federazione, corrisponde ad un ruolo particolare che la città si è sempre trovata a svolgere nella storia della Repubblica d'Austria. Al termine della I guerra mondiale, con il crollo della monarchia e la fondazione della nuova repubblica, Vienna, già capitale di un vasto e popoloso impero, si trovò improvvisamente al centro di un piccolo Stato. Dopo un periodo di riflessione e di concertazione con il *Land* della Bassa Austria, Vienna divenne capitale il 1° gennaio 1922, assumendo contemporaneamente la configurazione di "città-stato" della Federazione austriaca. A quella data risale infatti l'Atto di Separazione (*Trennungsgesetz*), mediante il quale si recideva il legame tra Vienna e la Bassa Austria, *Land* di cui inizialmente faceva parte, anche al fine di evitare la configurazione di un *Land* di rilievo preponderante rispetto agli altri. Con la separazione dalla Bassa Austria, ebbe inizio per Vienna un particolare corso politico, attraverso il quale essa divenne negli anni Venti e Trenta un modello di governo comunale socialdemocratico (la cosiddetta "rossa Vienna"), che si contrapponeva al resto dei *Länder* di ispirazione cristiano-sociale. Il 1933 segnò l'inizio di una parabola discendente per Vienna: con la sospensione della Costituzione democratica e l'avvento di una nuova

⁴⁸ Si ricorda che i poteri di autoamministrazione dei Comuni sono disciplinati nella 6a parte della Costituzione austriaca, articoli da 115 a 120 (*Sechstes Hauptstück – Selbstverwaltung -A. Gemeinden, qrtt. 115-120*).

Costituzione corporativa nel 1934, Vienna perse la sua qualifica di *Land*, senza tuttavia subire modifiche sostanziali a livello di potestà amministrative. Con l'*Anschluss* del 1938, invece, la città fu enormemente ingrandita nel suo territorio, sul modello della "grande Amburgo" e questo nuovo ordinamento amministrativo fortemente centralistico la privò di ogni autonomia amministrativa e finanziaria. Alla fine del 1945 si tennero le prime elezioni per il consiglio comunale e rientrò in vigore la Costituzione democratica del 1929: Vienna ritornò ad essere capitale della Federazione, comune e *Land*.

Governance

I *Länder* godono di autonomia costituzionale, organizzativa e finanziaria e ciascun *Land* è dotato di un proprio parlamento e di un proprio governo.

In conformità a quanto previsto dalla [Costituzione austriaca](#), la **struttura comunale** della città è costituita dal Consiglio comunale (*Gemeinderat*), dalla Giunta comunale (*Stadtsenat*) e dal Borgomastro (*Bürgermeister*).

Il **Consiglio comunale** è l'organo supremo della città: è eletto con sistema proporzionale dai cittadini ogni 5 anni e formato da 100 membri, che sono al contempo membri della Dieta regionale di Vienna.

La **Giunta comunale** – che è anche l'organo esecutivo del *Land* di Vienna - è composta dal Borgomastro, che la dirige, e dai consiglieri eletti dal Consiglio comunale.

Il **Borgomastro** è eletto dal Consiglio comunale e resta in carica per un periodo equivalente a quello del Consiglio. Il Borgomastro indice le sedute del Consiglio, presiede la Giunta, e, in quanto **Presidente del Land** è anche a capo del governo regionale.

Nella Città di Vienna vi sono ulteriori forme di decentramento per l'esercizio delle funzioni amministrative; dal 1987 il territorio della città è suddiviso in 23 distretti ([Wiener Bezirke](#)), che costituiscono delle articolazioni interne del Comune prive di personalità giuridica autonoma. I relativi organi, pertanto, operano come organi comunali decentrati, sottoposti al controllo del sindaco e del consiglio comunale, che può decretarne lo scioglimento. I rappresentanti di distretto, denominati consiglieri distrettuali (*Bezirksrat*), sono eletti direttamente dal popolo ed esercitano le competenze rimesse all'amministrazione distrettuale, sulla base delle risorse finanziarie conferite dalla Città di Vienna e gestite attraverso il bilancio distrettuale. Sono quindi organi dei distretti il Consiglio distrettuale (*Bezirksvertretung*), composto da un minimo di 40 ad un massimo di 60 membri e il portavoce distrettuale (*Bezirksvorsteher*), eletto dal Consiglio.

Il Consiglio comunale ha il compito di salvaguardare gli interessi del comune (art. 80, comma 2, Cost. di Vienna), di mantenere una supervisione generale

sul Comune (artt. 83 e 84, Cost. di Vienna), di eleggere il Borgomastro, il suo vice e i consiglieri, nonché di approvare il bilancio.

La Giunta delibera sulle più importanti questioni amministrative ed esprime pareri sui provvedimenti di competenza del Consiglio. In particolare, deve esaminare e predisporre il bilancio comunale in cooperazione con la commissione finanza.

Il Borgomastro è responsabile delle materie appartenenti alla propria sfera di competenza; nelle materie di competenza delegata, ovvero per quei compiti delegati al comune dalla legge del *Land* o del *Bund*, è invece subordinato agli organi federali. Il Borgomastro ha anche il diritto di sospensione di ogni deliberazione del Consiglio comunale, della giunta, delle commissioni comunali, dei consigli circoscrizionali e delle relative commissioni; ha inoltre il potere di adottare provvedimenti di urgenza in tutte le sfere di competenza degli organi citati. Con una legge costituzionale del 1994 è stato aggiunto un paragrafo all'art. 117 della Costituzione federale che consente alle Costituzioni dei singoli *Länder* di prevedere l'elezione diretta del Borgomastro; possibilità tuttavia preclusa alla città di Vienna, in considerazione della coincidenza della qualità di Borgomastro con quella di Presidente del *Land*.