

Camera dei deputati

XVI LEGISLATURA

LEGISLAZIONE STRANIERA

Materiali di legislazione comparata

LE CITTÀ CAPITALI IN EUROPA

Le esperienze di Parigi, Berlino, Londra e Madrid

N. 21 - Settembre 2010

Servizio responsabile:

SERVIZIO BIBLIOTECA - Ufficio Legislazione Straniera

tel. 06 6760. 2278 –06 6760. 3242

mail: LS_segreteria@camera.it

I dossier della Camera dei deputati sono destinati alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. La Camera dei deputati declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge.

File:MLC16021

Indice

SCHEDE DI SINTESI

FRANCIA

L'istituzione del "Grand Paris"

La normativa e lo status giuridico

La nuova rete di trasporto pubblico

La strategia di sviluppo territoriale del "Grand Paris"

La protezione dell'ambiente e lo sviluppo del polo scientifico e tecnologico di Saclay

GERMANIA

L'istituzione di Berlino capitale

La normativa e lo status giuridico

Le competenze

Gli organi istituzionali: il Parlamento e il Governo

L'amministrazione centrale e i distretti

Il trasferimento della capitale e il finanziamento

La possibile fusione con il Land Brandeburgo

REGNO UNITO

L'istituzione della *Greater London Authority*

L'evoluzione storica

La normativa e lo status giuridico

Gli organi di governo

Gli organi funzionali

Le competenze

Il finanziamento

Le leggi sul governo locale del 1999-2000 e la loro incidenza sulla GLA

Le novità introdotte dal Greater London Authority Act 2007

SPAGNA

Il regime speciale della città di Madrid

La normativa e lo status giuridico

Gli organi di governo e le competenze a livello comunale

Gli organi di governo e le competenze a livello di Comunità autonoma

Il finanziamento

AVVERTENZA

Le schede del presente dossier relative alle città di Berlino, Londra e Madrid riproducono in buona parte le rispettive schede contenute nel dossier del Servizio Studi del Senato della Repubblica “*Roma capitale. L'esperienza comparata: Berlino, Bruxelles, Londra, Madrid, Parigi, Vienna, Washington DC*”, n. 463, novembre 2003, alle quali sono state apportate le opportune modifiche ed integrazioni sulla base dei mutamenti intervenuti negli ultimi anni per ciascuna delle capitali considerate.

La scheda relativa alla città di Parigi è stata, invece, interamente redatta dall'Ufficio Legislazione straniera della Biblioteca della Camera dei deputati.

Schede di sintesi

FRANCIA

L'istituzione del "Grand Paris"

La normativa e lo status giuridico

La legge n. 2010-597 del 3 giugno 2010 ha istituito la nuova collettività territoriale del *Grand Paris*^[1], definita come un progetto di sviluppo sostenibile d'interesse nazionale che unisce i grandi territori strategici della regione dell'Île-de-France - al primo posto dei quali colloca Parigi e il centro dell'agglomerato parigino - e che promuove lo sviluppo economico sostenibile, solidale e portatore di occupazione nella Regione-capitale (art.1).

Il progetto del *Grand Paris* è ritenuto in Francia un progetto urbano di tale importanza e portata innovatrice da aver comportato la designazione di un Segretario di Stato ad hoc^[2], una legge specifica per la sua istituzione, la creazione di due nuovi enti pubblici nazionali, nonché la definizione di un particolare regime giuridico in deroga ad alcuni principi del diritto urbanistico.

La creazione della nuova collettività territoriale ha l'obiettivo di ridurre gli squilibri sociali, territoriali e fiscali a beneficio dell'insieme del territorio nazionale. Il progetto associa, inoltre, l'obiettivo della crescita economica al sostegno della Regione-capitale in concorrenza con le altre grandi metropoli mondiali^[3]. All'elaborazione e alla realizzazione del Progetto saranno associati le collettività territoriali e i cittadini (art. 1).

I mezzi regolamentari, finanziari ed operativi destinati al Progetto confermano l'interesse nazionale legato alla realizzazione di un'operazione di gestione del territorio che comporterà la creazione di reti di trasporto, di alloggi e di diverse infrastrutture.

Il progetto del *Grand Paris* si basa in gran parte sulla creazione di una rete di trasporto pubblico di passeggeri il cui finanziamento è assicurato dallo Stato.

La rete di trasporto si articolerà intorno a "contratti di sviluppo territoriale" definiti e realizzati congiuntamente dallo Stato, dai comuni e dai loro raggruppamenti; tali contratti di sviluppo territoriale parteciperanno all'obiettivo di costruire ogni anno 70.000 nuovi alloggi nell'Île-de-France, geograficamente e socialmente idonei ai luoghi, contribuendo così alla gestione dell'espansione urbana del territorio. Al tempo stesso il Progetto favorisce anche la ricerca, l'innovazione e la valorizzazione industriale attraverso i poli di competitività ed il polo scientifico e tecnologico dell'altipiano di Saclay, il cui spazio agricolo viene tutelato.

Il progetto del *Grand Paris*, per le sue caratteristiche sovracomunali e sovradipartimentali, ha comportato la creazione di due nuovi enti pubblici nazionali, la *Société du Grand Paris* e l'*Établissement public de Saclay-Paris*, incaricati della guida delle due rilevanti operazioni del grande progetto urbano, rispettivamente la realizzazione di una grande rete di trasporto pubblico e la creazione e sviluppo del polo scientifico e tecnologico del *Plateau de Saclay*.

La nuova rete di trasporto pubblico

Il Titolo I della Legge istitutiva della nuova collettività territoriale è dedicato agli strumenti per l'**attuazione della rete di trasporto pubblico** del *Grand Paris*. In particolare il legislatore:

- presenta la rete di trasporto pubblico del *Grand Paris* e in particolare della metropolitana automatica, la c.d. *Grand Huit*[4], che avrà grande capacità in termini di circonvallazione del perimetro territoriale del *Grand Paris* e consentirà l'uscita dall'isolamento di alcuni territori, collegando tra loro il centro dell'agglomerato parigino, i principali poli urbani, scientifici, tecnologici, economici, sportivi e culturali della regione dell'Île-de-France, la rete ferroviaria ad alta velocità e gli aeroporti internazionali (art.2);
- prescrive il contenuto dello *Schema d'ensemble* della rete di trasporto del *Grand Paris* (art.2);
- prevede le modalità di partecipazione e di consultazione delle collettività territoriali e degli enti pubblici coinvolti nel processo di elaborazione e di decisione della rete del *Grand Paris* (art. 3);
- disciplina la consultazione del pubblico, condotta dal rappresentante dello Stato nella regione, assistito dall'ente pubblico a carattere industriale e commerciale di nuova istituzione, denominato *Société du Grand Paris* (art. 3).

Il Titolo II è dedicato alla **creazione della *Société du Grand Paris*** e alla definizione dei relativi compiti.

La *Société du Grand Paris* avrà il compito principale di concepire ed elaborare lo schema complessivo (*Schema d'ensemble*) e i progetti di infrastrutture relativi alla rete di trasporto pubblico del *Grand Paris* e di assicurarne la realizzazione, che comprenderà la costruzione di linee, opere e installazioni fisse, la costruzione e la gestione delle stazioni, comprese quelle di interconnessione, l'acquisto del materiale rotabile concepito per tali infrastrutture, la relativa manutenzione e il rinnovamento del materiale usurato (art. 7).

Tra i diversi compiti del nuovo ente pubblico si segnalano:

- l'organizzazione e la committenza dei lavori della rete di infrastrutture del *Grand Paris*;
- la guida delle operazioni di gestione o di costruzione nelle zone sulle quali la *Société* disponga di un diritto di prelazione;
- l'assistenza del rappresentante dello Stato nella regione per assicurare il coerente allineamento dei diversi "contratti di sviluppo territoriale".

Il Titolo III riguarda la **realizzazione e la gestione della rete di trasporto del *Grand Paris***. La legge disciplina l'esercizio dell'organizzazione e della committenza dei lavori e delle operazioni d'investimento relative alla realizzazione delle infrastrutture della rete del *Grand*

Paris, affidate alla *Société du Grand Paris* (art. 15). La *Société* avrà la possibilità (art. 17) di affidare alla *Régie autonome des transports parisiens* (RATP), alla *Société nationale des chemins de fer* (SNCF) o alla *Réseau ferré de France* (RFF) compiti di organizzazione e direzione dei lavori, di studio o di assistenza - sulla base delle attività che tali imprese nazionali di servizi pubblici esercitano a titolo esclusivo per la gestione delle linee e delle reti ferroviarie dell'*Île-de-France* - nei seguenti due casi:

- la realizzazione di infrastrutture e di materiali previsti all'art. 7;
- le operazioni d'investimento previste all'art. 7.

La rete di trasporto del *Grand Paris* sarà strettamente collegata con la rete preesistente nell'*Île-de-France* e si inserirà nella griglia della rete ferroviaria, fluviale e terrestre nazionale al fine di ridurre gli squilibri territoriali attraverso collegamenti più rapidi con tutte le regioni del territorio continentale del Paese ed l'eliminazione degli ingorghi derivanti dal transito attraverso la Regione dell'*Île-de-France*.

Le nuove disposizioni stabiliscono che, dopo la conclusione delle opere, la gestione tecnica delle linee e delle reti del *Grand Paris* venga assicurata dalla RATP, ad eccezione delle linee e delle reti incorporate alla rete ferroviaria nazionale e pertanto gestite da RFF.

Il *Syndicat des transports de l'Île-de-France* (STIF) [5] sarà responsabile del materiale rotabile sulle infrastrutture ferroviarie urbane che metterà a disposizione dei gestori del trasporto pubblico.

La strategia di sviluppo territoriale del “Grand Paris”

La legge del 3 giugno 2010 si occupa, nel Titolo IV, dello **sviluppo territoriale e dei progetti di gestione del territorio**, definendo le modalità di sviluppo del territorio nel quadro della strategia globale di sviluppo del *Grand Paris*.

L'attuazione degli obiettivi del Progetto del *Grand Paris* sarà affidata in gran parte alla conclusione di **“contratti di sviluppo territoriale”** tra il Rappresentante dello Stato nella Regione, da un lato, e i comuni e gli enti pubblici di cooperazione intercomunale (*établissements publics de coopération intercommunale* - EPCI) per la materie di loro competenza, dall'altro. I “contratti” introducono uno strumento nuovo, diverso dai tradizionali “contratti di gestione”, in quanto definiranno, nel rispetto dei principi fissati dal *Code de l'urbanisme* (artt. L 110 e L 121-1), gli obiettivi e le priorità in materia di urbanistica, di sviluppo abitativo, di trasporto, di distribuzione e di lotta all'espansione urbana, di strutture commerciali, di sviluppo economico, sportivo e culturale e di protezione dell'ambiente (art. 21). I “contratti di sviluppo territoriale”, per il loro contenuto, potranno essere portatori di progetti di gestione del territorio assimilabili ai documenti urbanistici.

I progetti di gestione e di sviluppo urbano nelle zone strategiche e nei pressi delle stazioni della nuova rete di trasporto del *Grand Paris* vedranno la loro realizzazione accelerata dall'attuazione dei «contratti di sviluppo territoriale» che potranno autorizzare, se il comune interessato lo accetta, la creazione di *zones d'aménagement différencié* (ZAD) [6], nelle quali lo Stato

avrà un diritto di prelazione principale, mentre il comune potrà esercitare tale diritto in caso di mancato esercizio da parte dello Stato (diritto di prelazione sussidiaria).

Sostanziali cambiamenti vengono infatti apportati anche alla disciplina delle *zones d'aménagement différencié (ZAD)*[7]. In particolare per quanto riguarda le modalità di creazione di una ZAD, la legge istitutiva del *Grand Paris* ammette che un “contratto di sviluppo territoriale” possa prevederne la creazione, con l’indicazione della lista, la delimitazione del perimetro e la definizione dei beneficiari, dando luogo così ad una “contrattualizzazione” dell’iniziativa della creazione di una ZAD, completata da una procedura consultiva che si appoggia all’autorizzazione della firma del contratto (art. 21-III).

Al fine dell’esecuzione di operazioni collegate al particolare progetto urbano del *Grand Paris* sarà possibile concludere un contratto di sviluppo territoriale, per l’attuazione del quale la legge prevede la possibilità per i comuni e gli EPCI di concludere a loro volta, con persone giuridiche di diritto pubblico o privato, contratti relativi alla concezione del progetto di gestione globale, all’elaborazione di proposte di revisione o modifica dei documenti urbanistici e alla direzione dei lavori d’infrastrutture concorrenti alla realizzazione del progetto di gestione (art. 22). Attraverso il contratto la persona pubblica competente in materia di documenti urbanistici (comune o intercomunalità) potrà impegnarsi a far evolvere il documento urbanistico (PLU, schema di coerenza territoriale, etc.) nella direzione desiderata dall’altro contraente, in deroga al principio generale che vieta la contrattualizzazione dell’esercizio delle competenze in materia di urbanistica.

La protezione dell’ambiente e lo sviluppo del polo scientifico e tecnologico di Saclay

Un progetto urbano, sociale ed economico dell’importanza del *Grand Paris* comporta un inevitabile **impatto sull’ambiente** determinato dalla creazione di una rete di trasporto pubblico di passeggeri, dalla costruzione di 70.000 alloggi all’anno geograficamente e socialmente adeguati ai luoghi, dalla costruzione di poli di competitività, scientifici e tecnologici, dalle operazioni di gestione, etc.

Il legislatore ha pertanto dettato le necessarie misure per **conciliare lo sviluppo urbano con la protezione dell’ambiente**. L’equilibrio tra le due esigenze si basa su un particolare impianto giuridico: da un lato, il perimetro territoriale dell’intero progetto del *Grand Paris* è soggetto a talune prescrizioni ambientali di diritto comune, dall’altro la legge del 3 giugno (Titolo VI) prevede la creazione di una ***Zone naturelle, agricole et forestière*** all’interno del perimetro dell’operazione d’interesse nazionale del ***Plateau de Saclay*** e della piccola regione agricola dell’altopiano. La nuova zona di protezione ambientale sarà sottoposta a tutela integrale, quale combinazione di “zona N” e “zona A”: la prima, la zona naturale e forestale, da proteggere per la qualità dei luoghi, degli ambienti naturali, dei paesaggi e del loro interesse sotto il profilo estetico, storico o ecologico o per la presenza di concentrazioni boschive e forestali ovvero per il loro carattere di spazi naturali; la seconda, la zona agricola, da tutelare per il potenziale agronomico, biologico o economico dei relativi terreni agricoli.

La Zona di protezione naturale, la cui superficie (non inferiore a 2.300 ettari di terreni destinati ad attività agricola) verrà determinata da un Decreto del Consiglio di Stato, è soggetta, secondo le nuove disposizioni, a **divieto di urbanizzazione** (*Code de l'urbanisme*, art. L141-1, primo comma). Ciò comporterà alcuni obblighi procedurali per i comuni situati nella zona di protezione:

- l'obbligo di adeguare i loro Piani locali urbanistici (PLU) al regime della Zona (entro sei mesi dalla pubblicazione del Decreto del Consiglio di Stato che fisserà il perimetro della Zona) (*Code de l'urbanisme*, art. L141-5, ultimo comma);
- l'inserimento del divieto di urbanizzazione da considerare come una servitù di utilità pubblica, da allegare ai PLU dei comuni coinvolti (*Code de l'urbanisme*, art. L141-5, comma 6).

Il legislatore ha previsto peraltro alcune **eccezioni al divieto di urbanizzazione**, purché esse non inficino in alcun modo l'economia generale delle misure di protezione. La legge del 3 giugno affida infatti all'altro Ente pubblico di nuova istituzione, denominato *Établissement public de Saclay-Paris* (art. 26) il compito di dare attuazione a tali eccezioni. Il nuovo Ente, che darà impulso e coordinerà lo sviluppo del polo scientifico e tecnologico dell'altopiano di Saclay e la sua influenza a livello internazionale, avrà la possibilità di definire, con obbligo di motivazione, una delimitazione secondaria interna alla zona protetta, individuando i settori indispensabili per lo sviluppo del polo scientifico e tecnologico, destinato a diventare l'archetipo in Francia dei grandi *campus* per la ricerca e l'innovazione tecnologica.

L'*Établissement public de Saclay-Paris*, nell'ambito dei suoi compiti, porterà avanti ogni azione suscettibile di favorire le attività d'insegnamento, ricerca e innovazione tecnologica, nonché la loro valorizzazione industriale, e realizzerà alcune operazioni di gestione del polo scientifico e tecnologico (artt. 25-26).

GERMANIA

L'istituzione di Berlino capitale [8]

La normativa e lo status giuridico

A partire dal 3 ottobre 1990, giorno dell'unificazione tedesca, Berlino è nuovamente la capitale della Germania, secondo quanto stabilito dall'art. 2 del Trattato sulla riunificazione tedesca del 31 agosto 1990. È pertanto una normativa esterna alla Legge fondamentale (*Grundgesetz*) dello Stato federale a stabilire lo *status* di capitale della città e a prevedere, seppur indirettamente [9], il trasferimento da Bonn a Berlino di organi ed amministrazione federali.

Il regime amministrativo della città è previsto, invece, dalla sua Costituzione, emanata il 1° settembre 1950. Tale Costituzione ha subito una prima riforma nel 1995 ed è stata successivamente sostituita dalla Costituzione del 23 novembre 1995, a sua volta riformata nel 1996, nel 1998, nel 2005, nel 2006 e, infine, nel 2009 allo scopo di adeguare il testo costituzionale alle notevoli trasformazioni intercorse [10].

Le modifiche apportate hanno mantenuto sostanzialmente inalterato il testo originario del 1950, mentre 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 (*Abgeordnetehaus*), nonché l'Assemblea distrettuale dei delegati (*Bezirkverordnetenversammlung*). Principi quali la tutela dell'ambiente e la riservatezza dei dati individuali hanno fatto ingresso nella Costituzione, mentre sono stati ampliati i diritti dei cittadini a forme di democrazia diretta quali iniziative popolari, petizioni e *referendum*. Ulteriore innovazione ha costituito l'istituzione del Tribunale costituzionale (*Verfassungsgerichtshof*), il quale ha competenza per controversie attinenti alla Costituzione della città [11].

A norma dell'art. 1, comma 1, della Costituzione, Berlino è allo stesso tempo una città e un *Land* federale ("*Berlin ist ein deutsches Land und zugleich eine Stadt*"); essa deve assolvere, pertanto, 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; quest'ultima – a differenza delle altre due – comprende due comuni), 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'art. 3, comma 2, della Costituzione, 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*".

Va, infine, sottolineato che 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*.

Le competenze

La ripartizione di competenze fra *Bund* e *Länder* è prevista dal *Grundgesetz* all'art. 30, il quale attribuisce ai *Länder* ogni competenza residuale che non sia stata espressamente assegnata al *Bund* dal dettato costituzionale.

Sul piano amministrativo, l'autonomia 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. Notevole è, dunque, l'ampiezza dell'autonomia di cui gode Berlino, in qualità di *Land* e comune al tempo stesso.

Gli organi istituzionali: il Parlamento e il Governo

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

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), non comprensivi dei membri eletti con sistema proporzionale. I deputati sono eletti con suffragio universale, uguale, segreto e diretto. È prevista una clausola di sbarramento del 5 %, salvo i casi di mandato diretto (art. 39, commi 1 e 2, Cost. di Berlino). Hanno diritto al voto tutti i tedeschi che abbiano compiuto il diciottesimo anno di età il giorno delle elezioni e che siano domiciliati da almeno tre mesi nello Stato di Berlino. Eleggibili sono 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).

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 (art. 100, Cost. di Berlino).

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 otto (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 (comma 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 questo documento espone gli obiettivi del Governo entrante per la legislatura in corso.

L'amministrazione centrale e i distretti

L'amministrazione si suddivide in amministrazione centrale e distrettuale.

L'amministrazione centrale, costituita prevalentemente dal *Senat*, delibera sui principi generali e su temi connessi alla programmazione e allo sviluppo globale della città. Ad essa competono gli incarichi direttivi (progettazione, questioni di principio, sorveglianza, controllo), le amministrazioni 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.

A partire dal 1995, i distretti sono destinatari di uno stanziamento globale all'interno del bilancio dello Stato federale per l'adempimento delle loro funzioni. Essi godono di ampia autonomia finanziaria, ferma restando la supervisione esercitata dall'amministrazione centrale.

L'amministrazione distrettuale è articolata nell'Assemblea distrettuale dei delegati (*Bezirksverordnetenversammlung*) e nell'Ufficio distrettuale (*Bezirksamt*). L'Assemblea distrettuale dei delegati viene eletta, in ogni distretto, con suffragio universale, uguale, segreto e diretto. Le elezioni si svolgono nel medesimo giorno di quelle del Parlamento nazionale. Hanno diritto al voto tutti i tedeschi che abbiano compiuto i 16 anni di età e che abbiano il loro domicilio 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). 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. Il Governo è tenuto ad acquisire il parere del Consiglio dei Borgomastri su argomenti di rilievo a livello legislativo o amministrativo. L'Ufficio distrettuale è l'autorità amministrativa del distretto e rappresenta Berlino negli affari del suo distretto (art. 74, comma 2, Cost. di Berlino).

Il trasferimento della capitale e il finanziamento

Il 20 giugno 1991 il *Bundestag* ha stabilito, al fine di avviare la realizzazione del processo unitario tedesco, che Berlino divenisse sede del Parlamento e del Governo della Repubblica federale di Germania[12]. Nel mese di ottobre del 1993 il Governo federale ha annunciato di voler attuare il trasferimento della propria sede entro l'anno 2000.

Il dibattito intorno alla scelta di Berlino quale capitale ha continuato tuttavia con toni vivaci, per la questione ancora aperta se Berlino dovesse costituire una capitale in senso meramente simbolico o reale. Il trasferimento a Berlino degli organi e degli uffici federali già siti in Bonn ha provocato, infatti, una serie elevatissima di problemi, che hanno finito per monopolizzare per lungo tempo i rapporti tra Berlino e il *Bund*.

Alla risoluzione del *Bundestag* ha fatto seguito la Legge per l'esecuzione della risoluzione del Parlamento tedesco del 20 giugno 1991 per il completamento dell'unità della Germania (*Berlin-Bonn-Gesetz*), del 26 aprile 1994[13], che si prefigge l'obiettivo di attuare il trasferimento della capitale. Gli articoli 2 e 3 stabiliscono che le sedi di Parlamento e Governo federali siano trasferite a Berlino. L'articolo 4 specifica che i ministeri si trovano sia a Berlino sia a Bonn e demanda al Cancelliere federale il compito di stabilire quali ministeri continuino a restare a Bonn e quali si trasferiscano. In ogni caso, è previsto che ogni ministero mantenga un suo ufficio nella città nella quale non ha sede il complesso principale della sua organizzazione. L'articolo 6 specifica i provvedimenti adottati dal Governo federale nei confronti della città di Bonn, al fine di operare una compensazione per la perdita delle sedi parlamentare e governativa.

Per quanto concerne i rapporti tra *Bund* e il *Land* di Berlino, la legge indica negli "accordi contrattuali" lo strumento per regolamentare tali rapporti (art. 5, comma 3). Il 25 agosto 1992 è stato stipulato un Accordo di cooperazione (*Hauptstadtvertrag*)[14] 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. Nell'accordo si è costituito un comitato congiunto quale soggetto operativo volto ad assicurare la cooperazione.

Il 30 giugno 1994, la Repubblica federale tedesca e il *Land* di Berlino hanno sottoscritto il primo Accordo sul finanziamento di Berlino capitale (*Hauptstadtfinanzierungsvertrag*), riguardante il finanziamento nel settore culturale e gli investimenti in ambito infrastrutturale[15].

Con l'accordo del 1994, il Governo federale si è impegnato a stanziare 1,3 miliardi di marchi per consentire alla città di esercitare le sue nuove funzioni. In quanto *Land* a tutti gli

effetti Berlino rientra, infatti, nel sistema finanziario, sancito dal *Grundgesetz*, in base al quale si attua una ripartizione dei fondi federali secondo le diverse possibilità proprie dei *Länder*. Il fondo, che era destinato a importanti progetti infrastrutturali, è stato poi parzialmente impiegato per finanziare istituzioni culturali e altre attività della nuova capitale.

Nel 2001, tra il Governo federale e il governo di Berlino sono stati raggiunti due accordi concernenti, rispettivamente, gli stanziamenti alla città di Berlino per oneri particolari connessi allo *status* di capitale (*Folgevereinbarung zur Abgeltung von Sonderbelastungen der Bundeshauptstadt*),^[16] e gli investimenti nel settore culturale (*Vertrag zur Kulturfinanzierung in der Bundeshauptstadt 2001 bis 2004*).

Nell'accordo di finanziamento del 1994 il Governo federale si era impegnato a destinare negli anni dal 1995 al 1999 la somma di 60 milioni di marchi per il finanziamento di opere particolari destinate prevalentemente ad attuare misure di sicurezza nella città di Berlino e aveva preannunciato che a partire dall'anno 2000 sarebbe stato siglato un ulteriore accordo. L'accordo firmato nel 2001 prevede, invece, l'assunzione di un onere maggiormente gravoso da parte del Governo federale, che inserisce nel proprio bilancio uno stanziamento annuale di 75 milioni di marchi alla città di Berlino per gli anni 2001-2004.

Il secondo accordo, concluso nel 2001 tra Governo federale e città di Berlino, impegna il governo ad uno stanziamento annuale di 100 milioni di marchi per il settore culturale per gli anni 2001-2004, dei quali 80 milioni da destinarsi a interventi per istituzioni ed enti (art. 2) e 20 milioni a manifestazioni culturali (art. 3). Il 9 dicembre 2003 è stato stipulato un nuovo accordo sul finanziamento culturale di Berlino capitale (*Vertrag über die aus der Hauptstadtfunktion Berlins abgeleitete Kulturfinanzierung*,)^[17]. L'accordo, in vigore dal 1° gennaio 2004 in sostituzione del regolamento fino ad allora vigente, prevede l'istituzione di un Fondo (*Hauptstadtkulturfonds*)^[18] che, annualmente, mette a disposizione della capitale circa 10 milioni di euro per promuovere progetti culturali e manifestazioni.

Infine, il 30 novembre 2007, la Federazione e il *Land* di Berlino hanno sottoscritto un ulteriore Accordo sul finanziamento di Berlino capitale (*Hauptstadtfinanzierungsvertrag 2007*)^[19] che prevede investimenti in ambito culturale e infrastrutturale, tra cui la costruzione della linea metropolitana *U-Bahnlinie 5*. L'accordo ha una durata di dieci anni ed è pertanto valido fino alla fine del 2017.

La possibile fusione con il Land Brandenburgo

Un'ultima questione riguardante il *Land* Berlino, dibattuta ormai da molti anni, è la possibile fusione con il *Land* Brandenburgo, il cui territorio circonda totalmente la capitale tedesca. A tal proposito è stato rilevato che seppure tale processo comporterebbe la soluzione di determinati problemi, non ultimo quello del pendolarismo che dal 1990 crea notevoli inconvenienti alla città di Berlino^[20], esso potrebbe dar luogo ad ulteriori problematiche, quali quelle legate alla nuova rappresentanza in seno al *Bundesrat* e alla distribuzione delle risorse. In merito a quest'ultimo aspetto occorre sottolineare che il Brandenburgo e Berlino dispongono di finanziamenti rispettivamente in quanto *ex-Land* orientale e in quanto città-stato; una loro

fusione darebbe luogo ad ulteriori contestazioni da parte degli altri *Länder* finanziatori.

Allo stato attuale il progetto di fusione si trova ancora in fase di mera proposta. Nel 1996 un accordo di fusione non è stato ratificato dal referendum popolare, essendo stato bocciato dalla popolazione del Brandeburgo e accolto favorevolmente da quella di Berlino. Tale accordo prevedeva il trasferimento della capitale del *Land* a Potsdam, attuale capitale del Brandeburgo, e la permanenza della capitale federale nella città di Berlino. Berlino dunque non sarebbe stata più né città-stato né capitale del *Land*, pur restando capitale del *Bund*.

Va anche ricordato che la fusione avrebbe portato ad un nuovo *Land* con precise conseguenze fiscali ed istituzionali. Il Brandeburgo è *Land* dell'*ex-DDR* ed è beneficiario netto del contestato sistema di perequazione fiscale della riunificata Germania. La nuova popolazione risultante dalla riunificazione avrebbe poi dato luogo a una minore rappresentazione nel *Bundesrat* rispetto alla somma dei due.

Occorre sottolineare che esistono numerosi accordi che regolano la cooperazione delle autorità amministrative e giudiziarie dei due *Länder* e che creano istituzioni e settori di attività comuni, in particolare in materia urbanistica e culturale.

Giova, infine, sottolineare che, in merito alla fusione tra Berlino e Brandeburgo, il *Grundgesetz* prevede una procedura semplificata rispetto a quella richiesta per la creazione di un nuovo *Land*. L'art. 118a, infatti, prevede che, in deroga all'art. 29 che richiede una legge federale, la fusione possa compiersi mediante un accordo dei due *Länder* e con la partecipazione del corpo elettorale.

REGNO UNITO

L'istituzione della *Greater London Authority* [21]

L'evoluzione storica

Londra – che per lungo tempo, in passato, è stata identificabile solo come aggregato delle sue componenti territoriali – ha oscillato a lungo tra un modello accentrato (“la Grande Londra”) di dimensione, se non di tipo, semi-regionale ed un modello associato di entità ed enti minori, dove un ruolo di coordinamento sembrava, almeno in parte, esercitato dal governo centrale.

L'esigenza di un "governo speciale" per la città di Londra era stata avvertita già nel sec. XIX. Il problema si era posto quale ricerca di un compromesso tra le esigenze unitarie della capitale del Regno e le esigenze locali, dovuto alla diversità delle comunità che popolavano il territorio londinese. La dialettica che ne è scaturita ha dato luogo ad un sistema di governo della città a due livelli che da allora ne costituisce una peculiarità. A partire dalla seconda metà dell'800 al primo livello si collocava il governo dei distretti, dei consigli parrocchiali e della *City* (un'area di un miglio quadrato coincidente col centro della città), al secondo livello un'autorità con competenze generali su tutta l'area metropolitana, che dal 1889 aveva preso il nome di *London County Council* (LCC).

Agli inizi del '900 il governo locale londinese era ancora strutturato su due livelli: al *London County Council* si erano affiancati i ventotto distretti (*Boroughs*), che avevano preso il posto delle precedenti, disomogenee, comunità locali, mentre la *City* non era stata toccata dalla risistemazione dei distretti.

Intanto il boom demografico di Londra imponeva nuovi aggiustamenti: il LCC aveva infatti autorità su una fetta ormai limitata della città (*Inner London*), rimanendo esclusa la cosiddetta *Outer* o *Greater London*, comprendente un'area con raggio di quindici miglia dal centro della città. Subito fu avvertita l'esigenza di creare organismi che avessero competenze su tutta l'area metropolitana. La *Metropolitan Police Force* aveva competenza su tutta l'*Outer London*; a questa venne affiancata un'autorità per i trasporti, il *London Passengers Transport Board* (1933).

La creazione, nel 1944, dell'anello di sobborghi londinesi pose ulteriori problemi di pianificazione del territorio. La necessità di un coordinamento di area vasta fu recepita dal *London Government Act 1963*, che mantenne l'assetto del doppio livello, procedendo ad una risistemazione territoriale (i *Boroughs* divennero trentadue, più la *City*) e istituì, come organo di governo di livello superiore, il *Greater London Council*. Tra gli aspetti notevoli della nuova organizzazione deve essere ricordata la mancanza di organi esecutivi specifici: ogni *Borough* ha un suo consiglio elettivo, i cui membri durano in carica per sei anni; il consiglio elegge un *Mayor*,

che ha compiti di presidenza, ma non è organo esecutivo; le funzioni esecutive vengono di volta in volta delegate a commissioni o gestite direttamente dal consiglio. La riforma stabiliva un riparto di competenze con una doppia lista di compiti spettanti ai *Boroughs* o al *Council*. La riforma del 1963 può essere letta come l'emersione – sopra o comunque accanto i tradizionali *Boroughs* – di un'istanza più propriamente londinese, onnicomprensiva.

Se questa è la lettura, la successiva riforma del 1985 segna il ritorno al precedente modello ed alla ripresa di ruolo del Governo inglese sul governo di Londra. Nel 1985 furono aboliti il *London Council* ed i sei *Metropolitan Council* istituiti nel 1972 in seguito ad una delle numerose riforme del governo locale di Londra. Sebbene la riforma del 1985 proclamasse un "ritorno ai *Boroughs*", fu necessario istituire una serie di agenzie e commissioni allo scopo di coprire il vuoto di potere lasciato dal *Council*. Di fatto, venivano a costituirsi due livelli indipendenti di governo, in relazione non gerarchica: un livello elettivo costituito dai *Boroughs* e un livello non elettivo specializzato per compiti. All'interno di quest'ultimo livello andavano distinti: le *Quasi Governmental Agencies*, enti nominati dagli organi del governo centrale, e le *Quasi Elected Local Government Organisations*, enti dipendenti dagli organi elettivi del governo locale. Dopo il 1986 Londra era così gestita da vari organi, alcuni dei quali dipendenti dal Governo centrale[22], mentre altri rappresentavano i *Boroughs*. Emergeva un terzo livello, quello del governo centrale. Mancava un organo di governo centrale a competenza generale per tutta l'area londinese[23].

L'abolizione del *Greater London Council* fu seguita dall'abolizione dell'organo per l'istruzione pubblica (ILEA), le cui competenze vennero trasferite ai *Boroughs* dell'*Inner London* nel 1988[24].

Il sistema così delineato prevedeva una forte partecipazione del Governo centrale all'amministrazione della città: potere di vigilanza generale, associato alla facoltà di avocare alcune importanti decisioni; potere di controllo dei flussi finanziari; potere di gestione diretta di alcuni servizi, in particolare i trasporti, l'ordine pubblico, la pianificazione territoriale e lo sviluppo viario. Per quanto riguarda l'ordine pubblico, è da sottolineare come la *Metropolitan Police* sia stata sempre diretta dal governo centrale. La *City Police*, invece, risponde direttamente alla *City*, in vista delle esigenze particolari derivanti dalla presenza, nel centro della città, delle sedi del governo nazionale e dell'alta finanza britannica.

La normativa e lo status giuridico

La situazione descritta nel paragrafo precedente durò solo fino all'approvazione del *Greater London Authority Act 1999*[25], che ha introdotto l'assetto attuale nel governo della città ed ha istituito la *Greater London Authority* (GLA). La legge del 1999 è stata successivamente modificata, in relazione a specifici aspetti, dal *Greater London Authority Act 2007*[26] (sintetizzato nel paragrafo conclusivo della scheda).

“Londra” come soggetto istituzionale ad ampio spettro riprendeva consistenza. Come l'abolizione del GLC ed il "ritorno ai *Boroughs*" aveva costituito, negli anni '80, un punto forte del programma politico dei Conservatori, così l'introduzione di un organo a competenza generale su

tutta l'area dei distretti e della *City* fu uno dei punti qualificanti delle riforme annunciate dal nuovo *Labour* degli anni '90.

Non va dimenticato che, nel complesso rapporto tra ordinamento londinese e governo inglese, espresso in termini altalenanti di maggiore o minore autonomia, non è mai stato estraneo l'elemento squisitamente politico dell'omogeneità o meno della rappresentanza politica tra *Westminster* e *City Hall*.

Il progetto sul nuovo assetto dell'amministrazione londinese fu divulgato nel documento "*The white paper - A Mayor and Assembly for London*" e sottoposto a *referendum* il 7 maggio 1998, riscuotendo la maggioranza dei consensi (72% dei sì con la partecipazione del 35% degli aventi diritto). Le prime elezioni degli organi della GLA si sono tenute il 4 maggio del 2000.

Obiettivo principale della legge del 1999 era quello di eliminare inutili e pesanti sovrapposizioni di competenze, istituendo un'autorità agile, con compiti di programmazione, controllo e coordinamento, lasciando il più possibile intatte le funzioni dei *Boroughs*.

Allo stato attuale la *Greater London* costituisce un'entità territoriale separata, equiparabile alle otto regioni del Regno Unito e dotata di un proprio ordinamento specifico, disciplinato dalla legge del 1999. A differenza della suddivisione delle regioni in contee e distretti, la *Greater London* comprende oggi 32 *Boroughs* e la *City*.

Gli organi di governo

La *Greater London Authority* è composta dal Sindaco (*Mayor*) e da un'Assemblea (*London Assembly*) di venticinque membri. Il Sindaco e l'Assemblea vengono eletti contemporaneamente ogni quattro anni, ma in maniera disgiunta. Ciò può rendere possibile l'elezione di un Sindaco di provenienza politica diversa rispetto alla maggioranza dell'Assemblea.

Il Sindaco ha un potere generale di impulso della vita della città. Egli deve stabilire le strategie generali di azione in merito a quattro aree così determinate: trasporti, pianificazione del territorio, sviluppo economico, ambiente (con particolare riferimento alla qualità dell'aria, all'inquinamento acustico e alla biodiversità). In tali materie il Sindaco deve approntare dei piani strategici integrati riguardanti tutta l'area di competenza della *Greater London Authority*. I piani devono essere tra loro coerenti e a tal fine il Sindaco può elaborare un unico documento comprensivo delle quattro aree. Sebbene i documenti strategici non siano soggetti ad un'approvazione formale da parte dell'Assemblea, il *Mayor* è tenuto a consultarla, insieme alle Agenzie funzionali che devono dare attuazione ai piani, in uno spirito di leale collaborazione. Una possibilità concreta di negoziazione di tali piani strategici da parte dell'Assemblea si realizza in sede di approvazione dei bilanci.

Nello stabilire la pianificazione del territorio il Sindaco deve sempre riferire ai *Boroughs* che mantengono la competenza nel campo dell'edilizia. Inoltre, egli ha un potere speciale di controllo diretto dei due spazi pubblici più importanti di Londra, *Trafalgar Square* e la Piazza del Parlamento.

Il *Mayor* appronta il bilancio della GLA e dei suoi quattro organi funzionali[27]. La

consultazione sui piani strategici deve necessariamente comprendere una riflessione sulle esigenze di bilancio espresse dalle Agenzie. Il bilancio ed i piani vengono presentati contemporaneamente ed esaminati dall'Assemblea in una seduta pubblica. L'Assemblea ha facoltà di emendare il bilancio; in base agli emendamenti proesentati, il *Mayor* presenta la sua proposta finale. Un bilancio alternativo in tutto od in parte a quello del Sindaco deve, allora, essere approvato da una maggioranza del 66% dei componenti dell'Assemblea. Il sistema vuole sottolineare fortemente il momento della negoziazione nella predisposizione dei bilanci.

Il Sindaco gestisce direttamente la *Transport for London* e la *London Development Agency*.

L'Assemblea è composta da venticinque membri, di cui quattordici sono espressione delle circoscrizioni elettorali, mentre undici rappresentano l'intera area metropolitana. L'Assemblea ha un potere di controllo generale sull'azione del Sindaco. Oltre alla facoltà di modificare il bilancio, essa nomina lo staff della GLA, in particolare i capi esecutivo e delle finanze (*Chief Executive* e *Chief Finance Officer*) e compie indagini sulle maggiori problematiche della città. L'Assemblea deve essere ascoltata su tutte le decisioni più importanti del Sindaco. Tra i membri del Consiglio vengono scelti il Vicesindaco e alcuni membri delle agenzie funzionali MPA, LFEPa e LDA, nominati dal Sindaco.

Gli organi funzionali

Dalla GLA dipendono quattro organi funzionali (*functional bodies*):

- il *Transport for London* (TfL), che si occupa dei mezzi pubblici, delle ferrovie leggere, della manutenzione delle strade, della regolamentazione delle licenze dei taxi e della metropolitana (per quest'ultima, solo quando la competenza viene delegata dal Governo centrale, che ha la responsabilità generale del suo mantenimento);
- la *London Development Agency* (LDA), che si occupa di Londra quale centro economico e commerciale;
- la *Metropolitan Police Authority* (MPA), che si occupa dell'ordine pubblico;
- la *London Fire and Emergency Planning Authority* (LFEPa), che si occupa dei servizi di emergenza e antincendio.

I membri dei consigli dell'Agenzia per lo sviluppo economico (LDA) e dell'Agenzia per i trasporti (TfL) sono scelti dal Sindaco sentita l'Assemblea. Si deve notare che solo alcuni membri delle due agenzie provengono dalla *London Assembly*, mentre gli altri vengono scelti nel mondo degli affari, nel mondo accademico o in altri settori della pubblica amministrazione. La LDA e la TfL sono da considerarsi veri organi esecutivi della GLA: il loro compito è quello di dare attuazione alle strategie elaborate dal Sindaco e dall'Assemblea.

La *London Development Agency* ha precisi corrispettivi nelle altre grandi realtà locali inglesi e ha assorbito enti preesistenti dediti alla programmazione della vita economica londinese. Tuttavia, data la complessità e l'importanza a livello nazionale dell'economia londinese, il Sindaco

riceve direttamente dal governo centrale fondi per lo sviluppo di Londra, divisi tra fondi per piani strategici di area vasta e fondi per programmi locali. Il *Mayor* è responsabile dell'allocazione di tali fondi nell'ambito di direttive nazionali. Particolare attenzione deve essere dedicata al settore del turismo, nel quale il Sindaco e la LDA devono lavorare in collaborazione con la BTA (*British Tourism Authority*), che si occupa dell'impatto di Londra sulle strategie nazionali riguardanti il turismo, nel suo ruolo di "porta del Regno".

La *Metropolitan Police Authority* è stata creata con il preciso scopo di organizzare la polizia londinese in modo da rispondere ai peculiari problemi di ordine pubblico che la città pone. La zona di competenza della MPA si estende a tutti i *Boroughs* ma non alla *City*, che mantiene una propria organizzazione per la tutela dell'ordine pubblico.

Occorre rilevare come il ruolo particolare del *Metropolitan Police Service* (MPS), derivante dall'essere Londra la capitale del Regno, sia stato esplicitamente tematizzato anche in passato. Tuttavia la legge in esame, pur riconoscendo tale ruolo, realizza un avvicinamento al sistema di polizia delle altre città inglesi e gallesi, mediante la creazione di una *Authority* che mantenga un collegamento stabile con gli organi di governo democraticamente eletti di Londra. In tal senso, si realizza, anche a Londra, il rapporto tripartito fra servizio di polizia, governo centrale ed autorità di polizia, tipico del sistema inglese e gallese ed introdotto dal *Police Act 1994* (emendato, poi, nel 1996). La nomina del Capo del MPS resta comunque prerogativa del governo centrale, sentito il *Mayor*. La MPA assicura gli standard delle prestazioni della Polizia Metropolitana, è responsabile della gestione del bilancio, predispone dei piani annuali di azione, sentite le autorità locali. Il Consiglio della MPA è composto da 23 membri: 11 provenienti dalla *London Assembly*; 1 dalle autorità di polizia esterne alla *Greater London*; 4 magistrati; 7 indipendenti. Uno dei membri provenienti dalla GLA deve essere, necessariamente, il Vicesindaco. I membri provenienti dall'Assemblea vengono nominati dal Sindaco; gli altri dal Ministro dell'Interno.

La MPA si configura, così, quale organismo indipendente con un controllo degli organi politici del governo cittadino di Londra assicurato dalla quota di membri provenienti dall'Assemblea. Inoltre l'Assemblea detiene un potere di controllo sulle politiche della MPA. Occorre infine ricordare che il *Mayor* appronta il bilancio preventivo del MPS.

La *London Fire and Emergency Planning Authority* consta di 17 membri, di cui nove provenienti dalla *London Assembly*, mentre i rimanenti dai *Boroughs*. Essa è l'altra Agenzia funzionale indipendente della GLA. Il finanziamento della LFEPA avviene attraverso GLA per il tramite del Sindaco. Occorre ricordare che tale situazione costituisce una novità per Londra nel senso di un ulteriore avvicinamento alla situazione esistente nelle altre città di Inghilterra e Galles.

Le competenze

A norma dell'art. 76 del *Greater London Authority Act 1999*, alla *Greater London Authority* spetta la potestà di adottare atti normativi, denominati *byelaws*, i quali hanno forza di legge nell'ambito della loro sfera di operatività. Il successivo art. 77 dell'atto istitutivo le conferisce

la facoltà di presentare proposte di legge (*local o private bills*), volte alla tutela e alla promozione degli interessi della collettività.

Conformemente al dettato della legge istitutiva spetterebbe alla GLA un ruolo esponentiale, ovvero "una competenza generale alla cura degli interessi della collettività amministrata" [28]. Tuttavia, stante la comune resistenza inglese ad accettare una competenza di carattere generale in testa agli enti locali, i poteri attribuiti alla GLA preferiscono essere interpretati dalla dottrina quali poteri-quadro (*framework powers*), che forniscono le linee-guida per l'attività di erogazione dei servizi da parte dei *Boroughs*.

La *Greater London Authority* esplica la propria attività nei settori del trasporto, della pianificazione urbana, dell'ambiente, dei servizi di emergenza e antincendio, della polizia, dello sviluppo economico, nonché del tempo libero e della cultura. La *Greater London Authority* viene investita esplicitamente anche di compiti di portata generale, quali la promozione dello sviluppo socio-economico e la "creazione della ricchezza". Rimangono competenza dei *Boroughs* e della *London Health Agency* (agenzia per la sanità) la salute, i servizi sociali, l'edilizia e l'istruzione. In tali settori la *Greater London Authority* non offre servizi in modo diretto: ad esempio, il *London Ambulance Service* rimane esterno alla GLA.

Il finanziamento

Il sistema di finanziamento della GLA in generale è simile a quello delle altre autorità locali inglesi, sebbene esso presenti alcuni aspetti peculiari, posta la specificità della situazione londinese. La GLA ha ereditato forme di finanziamento pubblico di cui godevano diversi organismi da essa assorbiti, che si occupavano di singole aree di intervento. Il governo centrale ha assunto il compito di riunire le attuali correnti di finanziamento e di trasferirle al Sindaco. Quei finanziamenti per attività ora rientranti nelle competenze della GLA, che costituivano una spesa diretta per il governo, vengono convertiti in finanziamenti specifici o in un'approvazione di credito supplementare. Al momento del lancio delle nuove proposte per Londra (1997/98), l'ammontare della spesa totale per le funzioni della GLA veniva calcolato in 3,3 miliardi di sterline.

Uno dei punti espliciti della riforma del governo della città è il mantenimento del sistema previgente delle fonti di finanziamento. In generale, le autorità locali godono di trasferimenti statali erogati in base ad un sistema di calcolo che tiene conto delle risorse a disposizione e delle politiche di spesa dei governi locali. Tale sistema viene adottato per controllare la crescita della spesa pubblica.

Le spese di esercizio sono finanziate da stanziamenti del governo centrale, dalla redistribuzione delle entrate derivanti da *non domestic rates* [29] e da una quota delle imposte nazionali sul commercio.

Le spese in conto capitale vengono finanziate da stanziamenti di capitale, uso di proventi del capitale e imputazioni al conto profitti e perdite [30].

La GLA, non avendo una capacità impositiva propria, ha accesso anche a quote delle tasse locali imposte dai *Boroughs* (si tratta di un sistema tipico del finanziamento locale britannico). Infine la GLA può chiedere finanziamenti supplementari per eventuali situazioni di

emergenza.

Le leggi sul governo locale del 1999-2000 e la loro incidenza sulla GLA

La riforma del governo londinese si è inserita in un profondo contesto di riforme realizzate tra la fine degli anni '90 e l'inizio del secolo attuale in tema di governo locale. Sebbene la specificità della capitale non sia mai stata messa in discussione e abbia anzi condotto alla necessità di varare un apposito provvedimento che disciplinasse la nuova Autorità londinese, non si deve dimenticare che molte novità introdotte per Londra sono divenute patrimonio comune delle successive leggi sul *Local Government* del 1999 e del 2000[31].

La netta distinzione tra organo esecutivo e di controllo realizzatasi con l'introduzione del *Mayor* e della *London Assembly* ha ricevuto un'ampia estensione, pur con diverse modulazioni, ai governi locali inglesi con il *Local Government Act 2000*. In maniera analoga, l'elezione diretta del Sindaco, introdotta come novità a Londra, è stata estesa con la legge del 2000. Il superamento del sistema maggioritario secco realizzato con l'elezione della *London Assembly*, eletta con il sistema del membro addizionale aggiunto, aveva già precedenti notevoli nell'elezione delle assemblee scozzese e gallese. Il *Local Government Act 1999* ha inoltre introdotto la disciplina degli *intervention powers*: in situazioni di particolare gravità, il Ministro degli affari regionali può decidere di esercitare direttamente determinate funzioni dell'ente senza nominare un proprio rappresentante.

Le novità introdotte dal Greater London Authority Act 2007

Nell'ottica di un consolidamento del modello organizzativo già instaurato ed anzi di un suo potenziamento, le nuove disposizioni normative approvate nel 2007 hanno apportato modifiche puntuali alla legge del 1999, innovandone la disciplina sotto molteplici aspetti. Di queste misure, alcune – raccolte nella prima parte del provvedimento – rilevano sul piano dell'organizzazione dell'Autorità metropolitana e dell'articolazione dei rapporti tra Sindaco ed Assemblea al suo interno (*General Functions of the Authority*). Si tratta, in particolare, delle previsioni concernenti le modalità, rimesse alla determinazione della stessa *Greater London Authority*, del trattamento economico da corrispondere al Sindaco e ai membri dell'Assemblea una volta scaduto il loro mandato; il rafforzamento delle procedure di consultazione pubblica in relazione alle politiche di cui il Sindaco sia promotore; i termini temporali della periodica relazione sottoposta dal Sindaco all'Assemblea; l'introduzione, nel procedimento di nomina di talune autorità da parte del Sindaco, di audizioni di conferma dinanzi all'Assemblea (*confirmation hearings*); l'obbligo referente posto sull'Assemblea, mediante la pubblicazione di un rapporto annuale sull'attività svolta; l'organizzazione amministrativa interna dell'Autorità; la previsione di bilanci separati per i due organi di cui essa si compone.

Delle successive dieci parti della legge (corredate di alcuni allegati) ciascuna è dedicata ad una delle materie di competenza dell'Autorità: trasporti, sviluppo economico locale, servizi sanitari, servizi di prevenzione degli incendi, politiche abitative, pianificazione urbanistica, funzioni in campo ambientale, della cultura e dello sport. Ai poteri già esercitati dal Sindaco nei

singoli ambiti enumerati - e riformulati al fine di un loro rafforzamento - la legge ne aggiunge di nuovi con riferimento alle politiche per la formazione professionale e l'occupazione, come previsto dal *Further Education and Training Act 2007*. D'altra parte, in corrispondenza del maggior peso complessivamente attribuito al ruolo del Sindaco e al fine di un bilanciamento in seno all'Autorità metropolitana, la legge provvede a definire in termini aggiornati l'estensione e le modalità di esercizio delle funzioni di controllo di cui è investita l'Assemblea.

SPAGNA

Il regime speciale della città di Madrid[32]

La normativa e lo status giuridico

Il sistema di amministrazione di Madrid è strutturato su due livelli di governo: municipale e regionale. Il livello municipale è rappresentato dal Comune (*Ayuntamiento*) di Madrid, quello regionale dalla *Comunidad Autonoma de Madrid*.

La *Comunidad* ha oltre 6 milioni di abitanti, si estende sul territorio della precedente Provincia di Madrid e comprende 179 Comuni, compresa Madrid che ha più di 3 milioni di abitanti.

Avendo Madrid il rango di capitale, l'articolo 6 dello Statuto della *Comunidad* - approvato con legge organica dello Stato[33] - rinvia ad una legge statale il regime della città-capitale ("La villa de Madrid, por su condición de capital del Estado y sede de las instituciones generales, tendrá un régimen especial, regulado por Ley votada en Cortes. Dicha Ley determinará las relaciones entre las Instituciones estatales, autonómicas y municipales, en el ejercicio de sus respectivas competencias": "La città di Madrid, per la sua condizione di capitale dello Stato e sede delle istituzioni fondamentali, avrà un regime speciale, regolamentato da una legge approvata dalle Cortes. Tale legge stabilirà i rapporti tra le istituzioni statali, autonome e municipali, nell'esercizio delle loro rispettive competenze")[34].

Dal tenore della norma appare chiaramente come la Capitale dello Stato sia la città (*villa*) di Madrid, non la *Comunidad* che la comprende.

Fino al 2006, per i restanti aspetti, al comune di Madrid si applicava la stessa disciplina di carattere generale fissata dalla *Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local*[35], che aveva introdotto nuove forme di autonomia per tutti i comuni spagnoli e rappresenta, tuttora, la legge base sull'ordinamento locale.

Sebbene il comune di Madrid fosse pienamente sottoposto alla normativa sul governo locale, non mancava una previsione normativa specifica su Madrid in quanto capitale dello Stato. Occorre ricordare, innanzi tutto, che la Costituzione spagnola del 1978, all'articolo 5, riconosce espressamente alla città di Madrid il rango di capitale[36]. La legge 7/1985, inoltre, aveva mantenuto espressamente in vigore il *Decreto 1674/1963, de 11 de julio, del Texto Articulado de la Ley Especial de Madrid*. Il problema affrontato da quel provvedimento non era quello dello status di capitale, ma quello dello sviluppo della città (contemporaneamente venne varato un provvedimento simile per Barcellona). La *Ley Especial* disciplinava l'organizzazione amministrativa, le funzioni attribuite al comune (opere pubbliche, servizi municipali, urbanistica), il regime finanziario. Si deve ricordare, però, che essa si applicava limitatamente a quelle norme che non fossero in contraddizione con la legge 7/1985. In realtà, tale normativa non diversificava in maniera rilevante l'assetto di Madrid rispetto alle altre città spagnole e si limitava ad una serie

di riconoscimenti di carattere formale dello *status* di capitale[37].

La *Ley 22/2006, de 4 de julio, de Capitalidad y de Régimen Especial de Madrid*[38] ha finalmente regolato “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” (articolo 1).

Tale legge, promossa dal Governo dopo una lunga attesa da parte dell'opinione pubblica, costituisce appunto l'attuazione dell'articolo 5 della Costituzione spagnola e dell'articolo 6 della legge organica sullo Statuto di autonomia della Comunità di Madrid del 1983. Il Governo nel presentare il progetto, approvato dal Parlamento senza sostanziali modifiche, non si è limitato a risolvere il problema dell'attuazione delle norme citate, ma ha preso in considerazione anche i problemi di carattere sociale che derivano dal fatto che la città è al centro di una vasta area metropolitana con una popolazione di oltre 3 milioni di persone, per cui ha incluso nel provvedimento alcune norme speciali che rendano possibile il governo efficace della città. Le disposizioni contenute nella legge non interferiscono con l'esercizio delle competenze legislative della Comunità autonoma di Madrid.

La legge 22/2006 si compone di 55 articoli suddivisi in quattro titoli.

Il Titolo I dispone in merito al regime giuridico derivante dallo *status* di capitale e pone le basi della sua autonomia. In particolare viene affrontato il problema della sicurezza della città in relazione alle celebrazioni ufficiali che in essa possono avere luogo. È inoltre istituita la “*Comisión Interadministrativa de Capitalidad*”, organo di cooperazione, per le materie più direttamente riconducibili allo *status* di capitale, cui partecipano lo Stato, la Comunità di Madrid e il Comune; la Commissione ha un proprio regolamento approvato all'unanimità dai suoi membri.

Il Titolo II riguarda gli aspetti organizzativi del Comune di Madrid in quanto capitale dello Stato. Esso è basato su due principi: in primo luogo viene chiaramente definita la separazione dei poteri tra il Consiglio comunale e l'esecutivo, rafforzando le funzioni del governo locale; in secondo luogo viene ampliato l'ambito della potestà normativa e dell'autonomia municipale. Al sindaco è conferita la facoltà di proporre al Consiglio comunale la designazione, tra i consiglieri, del Presidente e del Vicepresidente. La legge definisce le competenze proprie del Consiglio comunale al fine di rafforzare il suo ruolo di organo politico cui spettano le decisioni strategiche, il controllo politico e la potestà normativa, attribuendo alla Giunta comunale le funzioni di carattere esecutivo, in linea con il sistema di governo parlamentare che si vuole realizzare per la capitale.

Nel Titolo III della legge sono definite le diverse forme di **attribuzione delle competenze alla città**, distinguendole tra competenze proprie e delegate; inoltre si individuano quali, tra quelle precedentemente a carattere statale, sono state assegnate alla capitale. In conformità con quanto previsto dalla Carta europea dell'autonomia locale e con la legislazione nazionale, viene affermata la piena autonomia nell'esercizio delle competenze esclusive, fatta salva l'esigenza di coordinamento con le altre amministrazioni pubbliche.

Il Titolo IV è dedicato allo **speciale regime giuridico previsto per la capitale**, in considerazione della vastità dell'attività amministrativa 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, in materia di procedimento amministrativo, sono state abbreviate le fasi della procedura di approvazione delle norme municipali da parte del Consiglio comunale, prevedendo l'abolizione della doppia lettura delle proposte legislative.

Contrariamente a quanto auspicato dai rappresentanti del Comune di Madrid, la legge non comprende disposizioni relative ad uno specifico regime di finanziamento, oggetto di una più ampia riforma della legge sugli enti locali.

Per quanto concerne il livello di governo metropolitano, la *Ley 121/1963, de 2 de diciembre, sobre el Área Metropolitana de Madrid* aveva istituito l'area metropolitana di Madrid, ma soltanto nel 1983 si ebbe la costituzione della *Comunidad Autónoma*, il cui Statuto è entrato in vigore con la promulgazione della legge organica 3/1983, successivamente modificata.

È poi da citare la *Ley 2/2003, de 11 de marzo, de Administración Local de la Comunidad de Madrid*^[39] che ha realizzato il mandato previsto dell'articolo 3 dello Statuto, alla luce dell'articolo 137 della Costituzione, a norma del quale la Comunità deve essere organizzata in entità territoriali che godano di personalità giuridica e di autonomia per la gestione dei propri interessi. La legge della Comunità autonoma, infatti, disciplina il regime delle autonomie locali della *Comunidad*, eccetto il Comune di Madrid, disciplinato da legge statale.

Gli organi di governo e le competenze a livello comunale^[40]

L'amministrazione del Comune è garantita dal Sindaco (*Alcalde*), dal Consiglio (*Pleno* o *Ayuntamiento Pleno*) e da un organo esecutivo (*Junta de Gobierno*, prima del 2006 *Comision de Gobierno*). Il *Pleno* è l'organo di massima rappresentanza politica eletto dai cittadini, che a sua volta elegge (e può destituire) l'*Alcalde*. L'*Alcalde* dirige la politica, il governo e l'amministrazione municipale e ne è il massimo rappresentante; egli sceglie, tra i membri del *Pleno* o anche tra soggetti esterni, i membri della *Junta de Gobierno*, che è l'organo di collaborazione nella funzione di direzione politica ed esercita le funzioni esecutive ed amministrative previste dalla legge. Il *Pleno* è l'organo decisionale del comune al quale viene riconosciuto il potere di approvare gli atti normativi e amministrativi più rilevanti. È composto da 57 consiglieri (*Concejales*) ed organizza i propri lavori mediante l'istituzione di Commissioni permanenti ordinarie o speciali.

La citata legge 2/2003 sull'autonomia degli enti locali della Comunità di Madrid aveva già creato le basi per un forte decentramento da tempo auspicato grazie agli strumenti del trasferimento e della delega di competenze e di funzioni e dell'assegnazione di singoli incarichi di gestione dei servizi da parte della Comunità in capo agli enti locali, conformemente ai principi di sussidiarietà, del federalismo amministrativo e dell'autonomia finanziaria. In particolare, oltre ai municipi - l'ente locale di base della Comunità - venivano considerati quali destinatari della normativa anche altre forme di entità territoriali, quali le unioni di municipi o eventuali nuove aree metropolitane o regionali da costituire con legge. Con riguardo a Madrid, l'articolo 139, comma 3, della legge prevede che il municipio di Madrid possa essere destinatario di particolari competenze ad esso spettanti in virtù del suo *status* di capitale.

La legge 22/2006 disciplina i Distretti (*Distritos*) 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 e di gestione della città. I Distretti sono istituiti dal *Pleno* e la loro Presidenza è affidata a uno dei Consiglieri del *Pleno*^[41].

Gli organi di governo e le competenze a livello di Comunità autonoma^[42]

La legge sull'Area metropolitana di Madrid del 1963 prevedeva la costituzione di una commissione urbanistica (COPLACO) con competenze di programmazione estese all'area provinciale. La legge non accolse, tuttavia, la proposta di una commissione di studio *ad hoc* che suggeriva l'istituzione di un nuovo livello di governo che assorbisse la provincia di Madrid.

Tale proposta si è concretizzata più tardi con la costituzione della *Comunidad Autónoma*. In tal modo Madrid è divenuta una delle 17 Comunità autonome spagnole che possiedono delle competenze variabili a seconda del loro Statuto. La *Comunidad* si estende sul territorio della provincia ed ha assorbito competenze, personale, strutture della provincia stessa e del COPLACO. Essa comprende 179 municipi.

L'idea di istituire una Comunità che assorbisse la Provincia di Madrid prevalse su altre proposte. Ad esempio, si era ipotizzato l'accorpamento degli altri municipi alle Province e Comunità limitrofe per la costituzione di una Area metropolitana di Madrid con uno statuto speciale. Avverso tale proposta fu eccepita l'inesistenza di una base giuridica costituzionale.

Organi della Comunità autonoma sono l'Assemblea, il Presidente della Comunità e il Governo.

L'Assemblea (*Asamblea*) legislativa viene eletta ogni quattro anni con sistema proporzionale. Essa consta di un deputato ogni 50.000 abitanti o frazione superiore a 25.000 (attualmente l'Assemblea ha 120 membri). L'Assemblea esercita la potestà legislativa; elegge il Presidente della Comunità; esercita una funzione di controllo sull'organo esecutivo; approva i bilanci preventivi e i conti consuntivi; controlla i mezzi di comunicazione pubblici dipendenti dalla Comunità; stabilisce i tributi locali. L'Assemblea, inoltre, elegge i senatori che rappresentano la Comunità; 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 Presidente della Comunità, eletto dall'Assemblea tra i suoi componenti, è il capo dell'esecutivo (*Gobierno*) e rappresenta la Comunità. Risponde politicamente all'Assemblea.

Il Governo (*Gobierno*) della Comunità è composto, oltre che dal Presidente, dai Vicepresidenti e dai consiglieri (*Consejeros*) designati dallo stesso Presidente. Si tratta dell'organo esecutivo della Comunità con potestà regolamentare per quelle materie non riservate all'Assemblea. I membri del Governo sono solidalmente responsabili del loro operato di fronte all'Assemblea e sono soggetti a un regime stretto di incompatibilità.

Occorre ricordare come l'Assemblea eserciti, attraverso la *Cámara de Cuentas*, un controllo finanziario sugli organi della Comunità.

Gli articoli 26 e 27 dello Statuto elencano le competenze, rispettivamente esclusiva e di attuazione ed esecuzione, della Comunità autonoma, che si esplicano 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.

Per il loro esercizio la Comunità ricorre ad Agenzie speciali con competenza su tutto il territorio della Comunità autonoma, come il *Consortio Regional de Transportes de Madrid* (trasporti), l'*Agencia de Medio Ambiente de la Comunidad de Madrid* (ambiente), l'*Instituto de la Vivienda de Madrid-IVIMA* (edilizia abitativa), l'*Instituto Madrileño de Desarrollo-IMADE* (sviluppo e occupazione).

La Comunità ha competenza legislativa piena per strade, ferrovie, porti lacustri, aeroporti sportivi e linee di trasporto di interesse regionale, per le opere pubbliche da effettuare nell'ambito del territorio, per la programmazione economica (nel rispetto delle politiche nazionali), per la promozione del turismo madrileño, per l'urbanistica e l'assetto del territorio, per la politica abitativa. La potestà legislativa piena è riconosciuta anche in tema di rideterminazione del territorio dei Comuni vicini.

Per quanto riguarda la tutela dell'ambiente, invece, la Comunità può adottare norme di attuazione della legislazione statale.

Il finanziamento

La *Ley 39/1988, de 28 de diciembre, Reguladora de las Haciendas Locales*[43] ha previsto la creazione, con legge, di un regime speciale di finanziamento per la capitale. Tale previsione non risulta però attuata, applicandosi ancora il regime ordinario.

Naturalmente, in quanto *Comunidad*, Madrid ha diritto al proprio regime di finanziamento come tutte le altre realtà regionali. La legge statale 30/2002, del 1° luglio, fissava il regime di cessione dei tributi statali alla Comunità di Madrid e la determinazione dei modi e delle condizioni di questa cessione, modificando la prima disposizione aggiuntiva dello Statuto di autonomia della Comunità, in materia di tributi. Tale norma è stata ulteriormente modificata, con efficacia dal 1° gennaio 2009, dalla *Ley 29/2010, de 16 de julio, del régimen de cesión de tributos del Estado a la Comunidad de Madrid y de fijación del alcance y condiciones de dicha cesión*[44]. Tale disposizione aggiuntiva prevede i tributi ceduti dallo Stato alla Comunità di Madrid, tra cui: l'imposta sul reddito delle persone fisiche nella percentuale del 50%; l'imposta sul patrimonio; l'imposta su successioni e donazioni; i tributi sul gioco; l'imposta sul valore aggiunto nella percentuale del 50%; varie imposte speciali su birra, vino e bevande fermentate, idrocarburi, elettricità eccetera, nella misura del 58%, nonché altri tributi[45].

[1] La legge del 3 giugno 2010 si inserisce nell'ambito delle misure di attuazione della Revisione generale delle politiche pubbliche che ha, tra i suoi obiettivi, la modernizzazione delle collettività territoriali e degli enti pubblici locali. Il testo della legge è consultabile all'indirizzo internet <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000022308227&dateTexte>.

[2] Fino al 4 luglio 2010 la carica di *Secrétaire d'Etat chargé du Développement de la "Région Capitale"* presso il Primo Ministro è stata ricoperta da Christian Blanc.

[3] Parigi è tra le cosiddette *villes-monde* (città-mondo) insieme a New York, Londra e Tokyo. L'Île-de-France conta più di 11.000.000 di abitanti (dati INSEE al 2008) e possiede un potenziale economico enorme. La regione svolge un fondamentale ruolo di crocevia per gli scambi del Paese grazie alle sue 7 stazioni TGV, alla presenza sul territorio dei due più grandi aeroporti francesi (il primo aeroporto dell'Europa continentale *Roissy*, con 60 milioni di passeggeri nel 2007, e il primo aeroporto di affari europeo *Le Bourget*), ma anche grazie all'asse fluviale della Senna.

[4] La metropolitana automatica costituirà una rete di trasporto ferroviario di 130 chilometri con ca 40 stazioni. Il costo della costruzione della rete è stimato in 21, 4 miliardi di euro (d'investimenti). Il denaro necessario sarà percepito grazie alla tassazione dei plus valori immobiliari collegati alla creazione della metropolitana. La doppia tassazione avverrà sui plus valori immobiliari entro un perimetro di 800 metri intorno alle stazioni per i passeggeri.

[5] Il *Syndicat des transports de l'Île-de-France* organizza e finanzia lo sviluppo dei trasporti su tutto il perimetro regionale dell'Île-de-France. Decentrato dal 1° luglio 2005, lo STIF è l'emanazione delle collettività locali dell'Île-de-France federate in seno al suo Consiglio. La Legge istitutiva del *Grand Paris* deroga alla precedente competenza esclusiva del *Syndicat* in materia di trasporti pubblici nella regione.

[6] Le *zones d'aménagement différencié (ZAD)*, la cui creazione è, secondo le norme generali del *Code de l'urbanisme*, di competenza dello Stato, permettono di istituire un diritto di prelazione di cui il titolare o il delegatario si può avvalere per proporsi quale acquirente prioritario di beni in caso di vendita, volontaria o meno, per la realizzazione di iniziative od operazioni di gestione del territorio. L'esercizio del diritto di prelazione nelle ZAD ha l'obiettivo di permettere la realizzazione, nell'interesse generale, di azioni o di operazioni di gestione del territorio. Il diritto di prelazione derivante dalle ZAD costituisce per i suoi beneficiari, titolari o delegatari, insieme al diritto di prelazione urbana e alle zone di prelazione dei perimetri sensibili, un modo di acquisizione di terreni a fini di interesse generale più duttile rispetto all'espropriazione.

[7] Le *zones d'aménagement différencié (ZAD)*, la cui creazione è, secondo le norme generali del *Code de l'urbanisme*, di competenza dello Stato, permettono di istituire un diritto di prelazione di cui il titolare o il delegatario si può avvalere per proporsi quale acquirente prioritario di beni in caso di vendita, volontaria o meno, per la realizzazione di iniziative od operazioni di gestione del territorio. L'esercizio del diritto di prelazione nelle ZAD ha l'obiettivo di permettere la realizzazione, nell'interesse generale, di azioni o di operazioni di gestione del territorio. Il diritto di prelazione derivante dalle ZAD costituisce per i suoi beneficiari, titolari o delegatari, insieme al diritto di prelazione urbana e alle zone di prelazione dei perimetri sensibili, un modo di acquisizione di terreni a fini di interesse generale più duttile rispetto all'espropriazione.

[8] La presente scheda si basa sul testo della scheda contenuta nel dossier del Servizio Studi del Senato della Repubblica "*Roma capitale. L'esperienza comparata: Berlino, Bruxelles, Londra, Madrid, Parigi, Vienna, Washington DC*", n. 463, novembre 2003; ad essa sono state apportate alcune modifiche ed integrazioni sulla base dei mutamenti intervenuti negli ultimi anni, dovuti in particolare alle riforme della Costituzione di Berlino approvate nel 2005, nel 2006 e, più recentemente, nel 2009.

[9] L'art. 2, comma 2, del Trattato di riunificazione prevede che la questione relativa alla sede del Parlamento e del Governo sia risolta successivamente al compimento dell'unificazione della Germania. A tale previsione fece seguito, nel 1991, una risoluzione del *Bundestag* che indicò in Berlino la sede del Parlamento e del Governo federale; alla risoluzione fece seguito la legge del 26 aprile 1994 per la sua esecuzione.

[10] Il testo della Costituzione di Berlino, aggiornato alle ultime modifiche, è consultabile, in lingua tedesca, all'indirizzo internet: <http://www.berlin.de/rbmskzl/verfassung/index.html>. È possibile, altresì, consultare la versione in lingua inglese della Costituzione di Berlino all'indirizzo internet: http://www.berlin.de/rbmskzl/verfassung/en_index.html (la versione in lingua inglese è aggiornata alle modifiche introdotte nel 2006; tuttavia, ai fini dell'oggetto dell'appunto, le modifiche apportate nel 2009 sono di lieve entità e riguardano esclusivamente gli articoli 56, comma 1, e 74, comma 1, della Costituzione di Berlino).

[11] Per le controversie riguardanti il *Grundgesetz* la competenza resta in capo al *Bundesverfassungsgerichtshof*.

[12] Risoluzione Bonn/Berlino, *Deutscher Bundestag*, XII leg., n.12/815, 19.06.1991.

[13] Il testo aggiornato della legge è consultabile in lingua tedesca all'indirizzo internet: http://www.gesetze-im-internet.de/berlin_bonng/index.html.

[14] Il testo completo dell'accordo di cooperazione è reperibile alla pagina web: <http://www.berlin.de/imperia/md/content/rbmskzl/hauptstadtvertraege/2.pdf?start&ts=1283255696&file=2.pdf>

[15] Il testo completo dell'Accordo del 1994 è consultabile all'indirizzo internet: http://www.berlin.de/imperia/md/content/rbmskzl/hauptstadtvertraege/hauptstadtfinanzierungsvertrag_940630.pdf?start&ts=1283255696&file=hauptstadtfinanzierungsvertrag_940630.pdf

[16] Il testo completo dell'Accordo è reperibile all'indirizzo internet: http://www.berlin.de/imperia/md/content/rbmskzl/hauptstadtvertraege/folgevereinbarung_sonderbelastungen_010329.pdf?start&ts=1283255696&file=folgevereinbarung_sonderbelastungen_010329.pdf

[17] Il testo completo dell'Accordo è consultabile all'indirizzo internet: http://www.berlin.de/imperia/md/content/rbmskzl/hauptstadtvertraege/folgevereinbarung_kulturfinanzierung031209.pdf?start&ts=1283255696&file=folgevereinbarung_kulturfinanzierung031209.pdf

[18] Il sito ufficiale del Fondo per la città di Berlino è all'indirizzo internet: <http://www.hauptstadtkulturfonds.berlin.de>

[19] Il testo completo dell'accordo è reperibile all'indirizzo internet: http://www.berlin.de/imperia/md/content/fbmskzl/hauptstadtvertraege/hauptstadtfinanzierungsvertrag_2007.pdf?start&ts=1283255696&file=hauptstadtfinanzierungsvertrag_2007.pdf

[20] Il problema è costituito principalmente dal fatto che i pendolari versano le imposte nel Brandeburgo dove risiedono, ma richiedono servizi a Berlino dove lavorano. Un numero sempre crescente di pendolari si riversa quotidianamente dal Brandeburgo nella capitale, soprattutto in seguito al trasferimento di molti berlinesi nelle zone immediatamente esterne alla città a causa dell'aumento del costo degli alloggi metropolitani. Cfr. Piredda, *Berlino e Vienna: città-stato e capitali federali*, in *Regioni e Comunità locali*, anno XXVI, n. 6, pag. 56.

[21] La presente scheda riproduce il testo della scheda contenuta nel dossier del Servizio Studi del Senato della Repubblica "Roma capitale. L'esperienza comparata: Berlino, Bruxelles, Londra, Madrid, Parigi, Vienna, Washington DC", n. 463, novembre 2003, ad eccezione dell'ultimo paragrafo, relativo alla recente legge del 2007, redatto dall'Ufficio Legislazione straniera della Biblioteca della Camera.

[22] Ad esempio il *London regional transport*.

[23] Cfr. G. Demuro, *L'area metropolitana di Londra dopo l'abolizione del Greater London Council*, in *Amministrare*, 2, 1991, p. 259 e ss., C. Gallucci, *Londra*, in *Roma capitale della nuova Repubblica*, Maggioli, 1996, p. 203 e ss.

[24] Per quanto riguarda l'*Outer London* tale competenza era già gestita a livello locale.

[25] <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1999/29/contents?view=plain>

[26] <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2007/24/contents?view=plain>

[27] Per la definizione di tali organi e delle loro competenze vedi oltre.

[28] Cfr. P. Berno, *L'ordinamento della "Grande Londra" dopo il Greater London Authority Act del 1999*, in "Regioni e comunità locali", 2001, n. 6, p. 32.

[29] La *non domestic rate* si inserisce nelle forme di finanziamento di spese di parte corrente dei governi locali britannici che rientrano nella forma delle *rates*, imposte locali sulla proprietà. Attualmente le aliquote vengono stabilite dai governi centrali di Scozia, Galles ed Inghilterra.

[30] Si veda, a proposito dei finanziamenti, *The White Paper- A Mayor and Assembly for London*, par. 6.9 e ss. Il *Paper* è consultabile in traduzione italiana in P. Ranzani (a cura di), *Un Sindaco e una Assemblée per Londra. Un modello di governo metropolitano*, Franco Angeli, 1999.

[31] Si vedano, al riguardo: J.O. Frosini, "Local Government" in *Inghilterra e Galles: esperienze e prospettive*, in "Rivista di diritto pubblico ed europeo", 2000, p. 433 e ss.; J.O. Frosini, *Un'altra riforma del governo locale in Inghilterra e Galles: il "Local Government Act 2000"*, in "Diritto pubblico comparato ed europeo", 2001, p. 293 e ss.

[32] La presente scheda si basa sul testo della scheda contenuta nel dossier del Servizio Studi del Senato della Repubblica "Roma capitale. L'esperienza comparata: Berlino, Bruxelles, Londra, Madrid, Parigi, Vienna, Washington DC", n. 463, novembre 2003; ad essa sono state apportate una serie di modifiche ed integrazioni, conseguenti, in particolar modo, all'entrata in vigore della Legge 22/2006 che ha istituito il regime speciale della città di Madrid.

[33] Si tratta della *Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid*, il cui testo vigente è consultabile al seguente link: http://noticias.juridicas.com/base_datos/Admin/lo3-1983.html.

[34] La norma è ripetuta dall'articolo 40 della legge 2/2003: http://noticias.juridicas.com/base_datos/CCAA/mal2-2003.t1.html#a40.

[35] Si veda il testo vigente della legge 7/1985 al seguente link: http://noticias.juridicas.com/base_datos/Admin/47-1985.html.

[36] Articolo 5 della Costituzione: "La capitale dello Stato spagnolo è la città di Madrid".

[37] Cfr. C. Gallucci, *Madrid*, in *Roma capitale della nuova Repubblica*, a cura di S. Bellomia e A. Santori, Rimini, Maggioli, 1996, pp. 233 e ss.

[38] Si veda il testo della legge 22/2006 al seguente link: http://noticias.juridicas.com/base_datos/Admin/422-2006.html). Su di essa è disponibile anche un dossier sul sito del Comune di Madrid, in spagnolo e in inglese: http://www.madrid.es/UnidadWeb/UGNormativas/NormativaNoMunicipal/LEY_DE_CAPITALIDAD.pdf.

[39] Si veda il testo vigente della legge 2/2003 al seguente link: http://noticias.juridicas.com/base_datos/CCAA/mal2-2003.html.

[40] Per ulteriori informazioni si può consultare il sito del Comune di Madrid, in particolare la pagina dedicata a "Gobierno y Administración": <http://www.madrid.es/portales/munimadrid/es/Inicio/El-Ayuntamiento/Gobierno-y-Administracion?vgnextfmt=default&vgnnextchannel=78f8e3d5d3e07010VgnVCM100000dc0ca8c0ORCRD>.

[41] Attualmente la città di Madrid è suddivisa in 21 Distretti, governati da giunte municipali (*Juntas Municipales de Distrito*).

[42] Si veda anche il sito ufficiale della Comunità di Madrid: <http://www.madrid.org/cs/Satellite?pagename=ComunidadMadrid/Home>, in particolare le pagine "Consejerías": <http://www.madrid.org/cs/Satellite?cid=1109265444710&idListConsj=1109265444710&language=es&pagename=ComunidadMadrid%2FEstructura>, e "Otras instituciones de la Comunidad de Madrid": <http://www.madrid.org/cs/Satellite?cid=1109265463081&idListConsj=1109265444710&language=es&>

[pagename=ComunidadMadrid%2FEstructura](#).

[43] Si veda il testo vigente della legge 39/1988 al seguente link: http://noticias.juridicas.com/base_datos/Admin/439-1988.html. Si veda anche l'articolo 160 del *Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales* (http://noticias.juridicas.com/base_datos/Admin/rdleg2-2004.t5.html#a160).

[44] Si veda il testo della legge 29/2010 al seguente link: http://noticias.juridicas.com/base_datos/Fiscal/429-2010.html.

[45] Il testo vigente della prima disposizione aggiuntiva dello Statuto di autonomia della Comunità di Madrid è consultabile al seguente link: http://noticias.juridicas.com/base_datos/Admin/lo3-1983.t6.html#da1.