



Roma Capitale nella riforma federalista



Indice

| | | |
|-----|---|-------|
| 1. | Introduzione | p. 1 |
| 2. | Vecchie e nuove questioni su Roma Capitale | p. 3 |
| 3. | Sulla potestà normativa di Roma Capitale | p. 5 |
| 4. | “Roma è la capitale della Repubblica. La legge dello Stato disciplina il suo ordinamento” | p. 7 |
| 5. | Le risorse finanziarie per Roma Capitale | p. 8 |
| 6. | Aspetti comparatistici | p. 9 |
| 6.1 | Berlino | p. 10 |
| 6.2 | Bruxelles | p. 11 |
| 6.3 | Parigi | p. 12 |
| 6.4 | Londra | p. 13 |
| 6.5 | Washington DC | p. 14 |
| 7. | Conclusione | p. 15 |

1. Introduzione

La legge costituzionale 18 ottobre 2001, n.3, che ha modificato il Titolo V, parte II, della Costituzione, ha introdotto, per la prima volta nella Costituzione italiana, la previsione che Roma è la "capitale della Repubblica". In particolare, secondo quanto prevede l'art. 114, terzo comma, Cost. "Roma è la capitale della Repubblica. La legge dello Stato disciplina il suo ordinamento".

Come è noto, la proclamazione di Roma come capitale risale addirittura ad un periodo precedente all'annessione della città al Regno d'Italia anche se il passaggio della capitale a Roma venne effettuato solo nel 1870 con la legge 3 febbraio 1871, n. 33. Tuttavia, nella Costituzione italiana, fino alla modifica dell'art. 114, non vi era traccia di questa particolare funzione della città.

Sebbene, la questione della capitale e del suo regime differenziato fosse ampiamente nota nelle altre esperienze costituzionali (cfr. il particolare regime di cui godono Berlino, Parigi, Londra, Washington, Bruxelles, Madrid...) e fosse già avvertita dai giuristi più attenti del secolo scorso.

"Non è nuova l'idea che il luogo dove ha sede la capitale richiede una considerazione particolare, sia per le funzioni proprie della capitale, e sia per la comunità che viene investita delle funzioni della capitale. La comunità che sopporta il peso della capitale, infatti, si trova ad essere sottoposta a limitazioni ed oneri che non hanno eguali negli altri comuni; anche se la condizione di capitale apporta pure dei benefici che conferiscono, al comune-capitale un tratto che lo differenzia altamente e che, nel tempo permane come carattere proprio. Ne sono testimonianza le numerose città italiane che, per essere state capitali, conservano uno stile, nei musei, nei teatri, nei giardini pubblici, ecc., che le identifica nella funzione storica svolta e nella personalità assunta"(in questi termini, cfr. S. MANGIAMELI, "Roma Capitale", ovvero: *l'identificazione di un modello istituzionale complesso*", in AA.VV., *L'ordinamento di Roma Capitale. Atti del convegno*. Roma, 10 aprile 2003, 32).

Da più parti, è stato messo in evidenza come la scelta di indicare in Costituzione la città capitale sia strettamente legata all'evoluzione in senso federale del nostro ordinamento. Non si tratterebbe, dunque, puramente e semplicemente della costituzionalizzazione di un fatto storicamente acquisito, ma piuttosto di una affermazione legata al carattere federale, o, come anche è stato detto, ad un più ampio e compiuto regionalismo. In questo mutato sistema costituzionale, Roma ha la funzione di rappresentare l'unità nazionale e di costituire un interlocutore internazionale e a tale scopo necessita di un ordinamento speciale.

Prima della modifica costituzionale, Roma era disciplinata da una serie di leggi speciali, si trattava pertanto di una legislazione episodica che non poteva effettivamente dirsi parte di un compiuto disegno costituzionale.

Senza voler qui ripercorrere le diverse leggi speciali, vale la pena ricordare la prima legge di intervento per Roma Capitale, la legge 15 dicembre 1990, n. 396 "Interventi per Roma, capitale della Repubblica" che individua sette interventi da realizzare per permettere a Roma di svolgere al meglio le funzioni connesse con il ruolo di capitale.

In particolare, secondo quanto previsto dall'articolo 1, "sono di preminente interesse nazionale gli interventi funzionali all'assolvimento da parte della città di Roma del ruolo di capitale della Repubblica diretti a:

- a) realizzare il sistema direzionale orientale e le connesse infrastrutture, anche attraverso una riqualificazione del tessuto urbano e sociale del quadrante Est della città, nonché definire organicamente il piano di localizzazione delle sedi del Parlamento, del Governo, delle ammi-

nistrazioni e degli uffici pubblici anche attraverso il conseguente programma di riutilizzazione dei beni pubblici;

b) conservare e valorizzare il patrimonio monumentale, archeologico e artistico; creare parchi archeologici, ed in particolare quello dell'area centrale, dei Fori e dell'Appia Antica, incrementare e valorizzare il sistema dei parchi urbani e suburbani, nonché acquisire le aree necessarie e quelle ancora private del comprensorio di Villa Ada;

c) assicurare la più efficace tutela dell'ambiente e del territorio, anche attraverso il risanamento dei fiumi Aniene e Tevere e del litorale, realizzare parchi naturali, sportivi e per il tempo libero nonché interventi di recupero edilizio, di rinnovo urbano e di riqualificazione delle periferie; ivi comprese le opere di carattere igienico-sanitario;

d) adeguare la dotazione dei servizi e delle infrastrutture per la mobilità urbana e metropolitana anche attraverso la definizione di un sistema di raccordi intermodali e di navigabilità del Tevere con la sistemazione della sua portualità, la riorganizzazione delle attività aeroportuali nonché il potenziamento del trasporto pubblico su ferro, con sistemi integrati ed in sede propria, sotterranea e di superficie;

e) qualificare le università e i centri di ricerca esistenti e realizzare nuovi atenei e nuove strutture per la scienza e la cultura;

f) costituire un polo europeo dell'industria dello spettacolo e della f) comunicazione e realizzare il sistema congressuale, fieristico ed espositivo anche attraverso il restauro, il recupero e l'adeguamento delle strutture esistenti.

g) provvedere alla adeguata sistemazione delle istituzioni internazionali operanti in Italia e presenti a Roma.

Per l'attuazione di tale programma è stata istituita, presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento per i problemi delle aree urbane, la Commissione per Roma Capitale presieduta dal Presidente del Consiglio dei Ministri, o per sua delega, dal Ministro per i problemi delle aree urbane e composta dai Ministri dei lavori pubblici, dei trasporti, dell'ambiente e per i beni culturali ed ambientali, dal Presidente della Regione Lazio, dal Presidente della provincia di Roma e dal Sindaco di Roma¹.

Altri significativi interventi in favore di Roma sono stati previsti dalla legge 23 dicembre 1996, n. 651, recante misure urgenti per il grande Giubileo del 2000, e dalla legge 7 agosto 1997, n. 270 relativa agli interventi previsti sempre per il Giubileo, su tutto il territorio nazionale.

La scelta di adottare una serie di leggi speciali, senza arrivare ad un intervento organico per Roma Capitale, quasi unica nel suo genere, può essere ricondotta alla preoccupazione che un intervento dello Stato nella gestione della città avrebbe portato ad una inevitabile perdita di autonomia dell'ente.

¹ Ai sensi dell' art. 10, comma 5, del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 303 recante "Ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri", i compiti esercitati dall'ufficio per Roma Capitale, nell'ambito del Dipartimento delle aree urbane della Presidenza, sono trasferiti al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti.

Sulla base di questa breve ricostruzione dello stato dell'arte prima della modifica costituzionale, si comprende l'importanza della nuova previsione costituzionale.

Peraltro, non del tutto nuova, dal momento che un precedente, rispetto alla previsione contenuta nell'art. 114, terzo comma, della Costituzione, si può rintracciare nella bozza presentata dalla Commissione D'Alema, il cui articolo 55, terzo comma, prevedeva appunto che "Roma è la capi-

tale della Repubblica". Anche, allora, quando si discusse dell'inserimento della indicazione della capitale nella Costituzione, si ricondusse la necessità di una simile previsione al carattere federale che si voleva riconoscere alla forma di Stato che la Costituzione andava delineando (cfr. in questi termini, la *Relazione sulla forma di Stato* del 4 novembre 1997 del Senatore Francesco D'Onofrio, consultabile in www.camera.it/-dati/leg13/lavori/rifcost/docapp/relas3.htm)

Poste queste premesse, si deve osservare, tuttavia che a tutt'oggi la previsione costituzionale che impone un ordinamento particolare per Roma Capitale, risulta ancora inattuata. La mancata attuazione è dipesa soprattutto dal fatto che lo *status* della capitale è stato inserito in un nuovo disegno di legge di modifica costituzionale (Si tratta del disegno di legge costituzionale recante "Modifiche di articoli alla parte II della Costituzione" A.S. 2544, approvato in prima deliberazione dal Senato della Repubblica il 25 marzo 2004, quindi approvato, con modificazioni, in sede di prima deliberazione, alla Camera dei deputati il 15 ottobre 2004, con il titolo "Modifiche alla parte II della Costituzione" A.S. 2544-B, dal 25 febbraio 2005 nuovamente all'esame dell'Assemblea al Senato).

In tal modo, la previsione di Roma Capitale ha subito la stessa sorte dell'art. 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001 che prevedeva l'istituzione, in attesa di una modifica in senso federale del Senato, di una commissione bicamerale per le questioni regionali integrata, anch'essa rimasta inattuata.

In particolare, il disegno di legge, presentato dal Governo il 17 ottobre 2003, prevedeva, che "Roma è la capitale della Repubblica federale e dispone di forme e condizioni particolari di autonomia, anche normativa, nelle materie di competenza regionale, nei limiti e con le modalità stabiliti dallo Statuto". Tale testo, nel corso dell'esame in Assemblea è stato modificato ed è stata nuovamente inserita la previsione che sia la legge dello Stato a disciplinare l'ordinamento della città. Cosicché, il testo in discussione al Senato prevede ora all'art. 32 che il terzo comma dell'attuale articolo 114 della Costituzione sia sostituito dal seguente "Roma è la capitale della Repubblica federale e dispone di forme e condizioni particolari di autonomia, anche normativa, nelle materie di competenza regionale, nei limiti e con le modalità stabiliti dallo statuto della Regione Lazio. La legge dello Stato disciplina l'ordinamento della capitale".

Sulla base di questa previsione, mentre alla legge dello Stato spetta la determinazione dell'ordinamento della capitale, allo Statuto della Regione Lazio è riservata la disciplina dei suoi poteri normativi.

2. Vecchie e nuove questioni su Roma Capitale

Nonostante il limbo in cui giace la disposizione per il fatto di essere oggetto del nuovo disegno di modifica costituzionale, ci sono alcune questioni che possono essere affrontate a prescindere da quella che sarà la sorte del Titolo V, vale a dire che ci sono questioni la cui risoluzione è necessaria sia per l'attuazione dell'attuale titolo V, sia in vista di una ulteriore modifica.

A questo proposito, la prima questione che si impone è senza dubbio l'interpretazione da dare al testo costituzionale quando definisce Roma la capitale della Repubblica, vale a dire come debba essere individuato il costituendo ente Roma Capitale. Infatti, sia l'attuale testo costituzionale, sia il disegno di legge di modifica costituzionale presentato dal Governo, prevedono che

Roma sia la capitale della Repubblica senza ulteriormente specificare a quale ente territoriale si riferisce tale qualifica. In particolare, secondo quanto prevede l'attuale art. 114, comma terzo, Cost. "Roma è la capitale della Repubblica", nel disegno di legge costituzionale di modifica, secondo quanto disposto dall'art. 32 "Roma è la capitale della Repubblica federale".

Secondo un primo orientamento, nell'attuale testo costituzionale, così come nel disegno di legge di modifica costituzionale, il termine Roma andrebbe riferito al comune di Roma (cfr. V. Cerulli Irelli, *La nuova Costituzione e l'ordinamento della città di Roma*, in www.federalismi.it).

Quindi sarebbe il comune l'ente cui la legge dello Stato deve conferire il nuovo ordinamento previsto dalla Costituzione.

"Non vi è dubbio, infatti che la "città" che è un concetto sociologico, dal punto di vista giuridico nell'attuale ordinamento corrisponda al concetto di comune (tenendo anche conto che la città metropolitana come ente non è stata ancora istituita né a Roma né altrove)." (in questi termini, cfr., ancora, V. Cerulli Irelli, *La nuova Costituzione e l'ordinamento della città di Roma*, cit.)

A questa tesi si è replicato che nel testo costituzionale Roma non viene accompagnata dal termine città, pertanto, nella concreta attuazione, queste due entità potrebbero non coincidere. Tale conclusione parrebbe suffragata anche dalle strettissime interrelazioni presenti tra il comune di Roma ed il territorio circostante.

Proprio alla luce di queste problematiche, un'altra possibile interpretazione del testo costituzionale conduce ad identificare il territorio di Roma Capitale con quello dell'attuale Provincia di Roma (cfr. F. S. Bertolini-E. Gianfrancesco, *L'assetto orizzontale e verticale di Roma Capitale*, in AA. VV. *L'ordinamento di Roma Capitale. Atti del convegno Roma, 10 aprile 2003*, Napoli, 2003, 87 ss.). Questa tesi ha come conseguenza ultima l'eliminazione del comune di Roma e la divisione del territorio della città metropolitana di Roma Capitale in Municipi, con il compito di curare gli interessi e promuovere lo sviluppo della collettività che essi rappresentano (cfr., ancora, F. S. Bertolini E. Gianfrancesco, *op. ult. cit.*, 101).

Peraltro, la dimensione della provincia appare anche maggiormente idonea a garantire servizi ed infrastrutture per i quali sembra opportuna una gestione integrata su tutto il territorio.

Sempre adottando tale prospettiva, l'organizzazione del territorio dovrebbe realizzarsi attraverso "municipi (per l'area di Roma), Comuni (per l'area esterna a quella di Roma) Roma Capitale." Livelli di governo dislocati su territorio cui si andrebbero ad aggiungere i *Circondari* o *Comprensori*. (in questi termini, F. S. Bertolini E. Gianfrancesco, *op. ult. cit.*,

93; sul punto cfr. anche C.L. Kustermann, *L'ordinamento dei Municipi di Roma Capitale*, in AA.VV., *Le istituzioni del decentramento nella Provincia Capitale*, Roma, 2004, 91 ss.) All'identificazione del territorio di Roma Capitale con quello della Provincia di Roma, tuttavia, è stata opposta la considerazione che in tal modo il Lazio sarebbe l'unica Regione italiana a non avere continuità territoriale. Tra Viterbo e Rieti da una parte e Frosinone e Latina dall'altra, infatti, c'è solo l'attuale provincia di Roma. (cfr. quanto affermato dal Senatore D'Onofrio, nel corso dell'Audizione del Sindaco Walter Veltroni, l'11 novembre 2003, presso la Commissione Affari Costituzionali del Senato).

Inoltre, a questa ricostruzione, che vede Roma come un ente territoriale speciale con un territorio corrispondente a quello dell'attuale Provincia di Roma, potrebbe obiettarsi che con questa interpretazione del testo costituzionale si finisce con il creare un'antinomia tra primo e terzo comma dello stesso art. 114 Cost. Il primo comma sembra, infatti, contenere un elenco tassativo degli enti territoriali che compongono la Repubblica, mentre accettando l'ultima interpretazione proposta del medesimo articolo, sembrerebbe che dall'elenco manchi inspiegabilmente il

nuovo ente territoriale Roma –Capitale. (Per una diversa ricostruzione della mancata inclusione tra gli enti territoriali di Roma Capitale, cfr. A. Piraino, *L'ordinamento complesso di "Roma Capitale"*, in AA.VV., *L'ordinamento di Roma Capitale. Atti del convegno Roma, 10 aprile 2003*, Napoli, 2003. Secondo il quale Roma Capitale non è considerata un ente territoriale, ma un ente personale e pertanto non compare nell'elenco degli enti territoriali autonomi indicati dall'art. 114, secondo comma, Cost.).

La questione è ulteriormente complicata dalla presenza, per la prima volta nel testo costituzionale, delle città metropolitane, che secondo parte della dottrina devono attualmente essere considerate come enti necessari. Riconoscendo valore alla divisione presente nel primo comma dell'articolo 114 Cost, potrebbe concludersi che Roma Capitale prevista dal terzo comma dello stesso articolo debba identificarsi con la città metropolitana di Roma. Come è stato sottolineato, nel testo costituzionale non si arriva a prevedere l'alternatività tra la provincia e la città metropolitana, ma a tale risultato si arriva necessariamente "se si considerano indefettibili ed immodificabili i due livelli di governo tra i quali la città metropolitana si dovrà inserire: il Comune e la Regione. La città metropolitana è quindi, necessariamente, un ente di livello intermedio, con caratteristiche del tutto speciali rispetto alla Provincia ordinaria, se non altro perché chiamato ad esercitare funzioni ed erogare anche servizi (in forma particolarmente coordinata) che nel regime ordinario spettano al livello comunale (e sono spesso assicurati dal Comune capoluogo). In conclusione, le città metropolitane sono un livello istituzionale alternativo alla Provincia, cui sono assegnate le funzioni provinciali e comunali per il governo di un'area territoriale vasta. "Allo stesso tempo, le città metropolitane non sono alternative ai comuni che, in base al principio di sussidiarietà dell'art. 118 Cost., sono gli enti territoriali di base cui debbono essere attribuite le funzioni amministrative". (cfr. in questi termini, P. Antonelli, *Città metropolitane e Roma Capitale*, in AA. VV., *L'ordinamento di Roma Capitale. Atti del convegno Roma, 10 aprile 2003*, Napoli, 2003, 194)

3. Sulla potestà normativa di Roma Capitale

Una questione ampiamente dibattuta in dottrina, riguarda la possibilità di riconoscere a Roma Capitale la potestà legislativa. Tale questione sarebbe stata facilmente risolvibile se a Roma fosse stato riconosciuto lo *status* di città-Regione-Stato di cui godono molte capitali degli stati federali che avrebbe avuto come naturale conseguenza, alla luce di quanto disposto dall'art. 117 Cost., l'attribuzione ad essa di potestà legislativa. Tuttavia, né il vigente testo dell'art. 114 Cost. né il disegno di legge di modifica costituzionale, ora in discussione, hanno scelto per Roma la via della città-Regione-Stato, sul modello di Berlino e delle altre capitali di stati federali. Peraltro, tale ipotesi, che si sarebbe realizzata scorporando Roma dal Lazio, era stata criticata da parte della dottrina, perché avrebbe avuto un costo troppo elevato per la Regione Lazio, che si sarebbe vista privata di una importante area produttiva e avrebbe visto smembrato il suo territorio (F. S. Bertolini-E. Gianfrancesco, *op. ult. cit.*, 93 ss).

Eliminata la possibilità di considerare Roma una regione, le considerazioni che possono farsi sui due testi costituzionali sono molto diverse.

Alla luce del vigente testo costituzionale, pur essendo ampiamente condivisa in dottrina la tesi che a Roma sia per i compiti che è chiamata a svolgere sia per la presenza sul suo territorio di

organi costituzionali, vada riconosciuta potestà legislativa, sussistono divisioni intorno al modo di ricostruire tale attribuzione. Su tale questione la dottrina è fortemente divisa. Secondo un primo orientamento, tale riconoscimento potrebbe avvenire solo in forza di una legge costituzionale, in considerazione di quanto previsto dagli articoli 116, 117 e 131 della Costituzione. Articoli che, come è noto, contengono l'elenco delle Regioni ed, in particolare, la previsione che esclusivamente a Stato e Regioni è riconosciuta la potestà legislativa.

Secondo un altro orientamento, invece, sulla base dell'art. 114, terzo comma, della Costituzione al nuovo ente Roma Capitale potrebbe già essere riconosciuta la potestà legislativa, poiché in forza di tale previsione normativa la materia risulterebbe decostituzionalizzata. Pertanto, sulla base delle disposizioni costituzionali vigenti, la stessa legge ordinaria che disciplina l'ordinamento di Roma potrebbe conferire a Roma Capitale la potestà legislativa senza violare quanto disposto dall'art. 117 della Costituzione.

Questa ricostruzione permetterebbe di evitare la più forte limitazione all'autonomia della capitale che consegue alla mancanza di potestà legislativa, vale a dire l'impossibilità di istituire nuove imposte, che come è noto, secondo quanto previsto dall'art. 23 Cost. possono essere previste solo dalla legge.

Alcuni autori sottolineano come, pur non aderendo a questa ricostruzione, che, come si è cercato di evidenziare, permetterebbe di riconoscere in capo a Roma la potestà legislativa, sia possibile tuttavia attribuire a Roma un'ampia potestà normativa sia pure a livello regolamentare.

Questo risultato, potrebbe essere facilmente raggiunto attraverso leggi di delegificazione statali o regionali che delegifichino ampie porzioni di materie di propria competenza in favore della competenza regolamentare di Roma Capitale.

Potestà che, come è noto, è riconosciuta ai comuni dall'art. 117, comma 6, Cost. secondo il quale, "I Comuni, le Province e le Città metropolitane hanno potestà regolamentare in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite". E dal momento che sulla base dell'art. 118 Cost. "le funzioni amministrative sono attribuite ai comuni". Non vi è dubbio, che i comuni abbiano potestà normativa in materia amministrativa. Inoltre, le Regioni possono conferire ai comuni ulteriori funzioni amministrative che daranno luogo ad un corrispondente potere regolamentare.

Considerazioni diverse possono invece farsi alla luce della modifica costituzionale prevista nel disegno di legge approvato dal Senato.

Il nuovo testo prevede che "Roma dispone di forme e condizioni particolari di autonomia, anche normativa ...". L'interpretazione di tale inciso "anche normativa" riveste particolare importanza, poiché potrebbe implicare l'attribuzione non solo di un'ampia autonomia regolamentare, ma anche della ben più importante potestà legislativa. Inoltre, rispetto all'attuale testo costituzionale, la particolare autonomia normativa riconosciuta a Roma Capitale non costituirebbe una previsione disposta dalla legge statale, libera di conferire o meno tale potere alla città di Roma, ma sarebbe ricavabile direttamente dal testo costituzionale.

Tuttavia, l'attribuzione di potestà legislativa a Roma Capitale si presenta problematica anche nel mutato quadro costituzionale.

Innanzitutto, la fonte attraverso la quale la Regione dovrà operare il conferimento è indicata dal testo costituzionale nello Statuto della Regione.

Pertanto, per quanto riguarda l'ambito di competenza, si deve sottolineare che l'attribuzione di competenza legislativa sarebbe possibile solo nelle materie di competenza regionale, dal

momento che è evidente che la Regione non potrebbe conferire alla città una potestà normativa più ampia di quella di cui è titolare.

Quindi, anche a voler risolvere la *quaestio* interpretativa posta dall'art. 114 Cost., nel senso che lo Statuto regionale è competente ad attribuire potestà legislativa a Roma, il problema della potestà normativa della capitale non sarebbe definitivamente risolto. Come è stato, sottolineato, infatti, "la capitale della Repubblica assolve a funzioni di tipo internazionale, in quanto all'interno del suo territorio si trova anche la Santa Sede, e queste funzioni non sono proprie della Regione Lazio. Inoltre Roma è tenuta ad assolvere ad alcuni compiti che non sono della Regione Lazio, ma della città di Roma in quanto capitale. Ad esempio, per quanto concerne i trasporti, non c'è solo il rapporto con la Regione Lazio, ma c'è anche un potenziale rapporto con lo Stato centrale." (cfr. l'intervento del Senatore Francesco D'Onofrio, nel corso dell'Audizione del Presidente della Regione Francesco Storace nella seduta di mercoledì 12 novembre 2003).

Pertanto, ci sono materie rispetto alle quali sarebbe necessario che Roma avesse competenza legislativa, ma che non possono ad essa essere attribuite dallo Statuto regionale poiché si tratta di materie di competenza statale.

Un altro aspetto problematico riguarda i rapporti tra la legislazione statale e la potestà normativa di Roma. La questione, ad esempio, riguarda il vincolo derivante in materia concorrente dai principi fondamentali dettati dalle leggi statali. Questi principi dovranno valere *omisso medio* nei confronti di Roma che eserciti il suo potere normativo in materia concorrente come nei confronti di qualsiasi altra Regione? O dovranno confrontarsi - e in che termini - con l'eventuale esercizio concorrente della legislazione della Regione Lazio?

Particolare rilievo potrebbe assumere il tema nel caso si ipotizzi che spetti a Roma potere di imporre tributi propri. In questo caso, ad esempio potrebbe lo Stato - in sede di coordinamento finanziario - imporre limiti direttamente a Roma, nominandola espressamente o invaderebbe così una competenza riservata alla Regione Lazio?" (cfr., *Roma Capitale. Aspetti di diritto costituzionale e comparato. Quaderni di documentazione del Senato*, n. 39, Roma 2004).

4. "Roma è la capitale della Repubblica. La legge dello Stato disciplina il suo ordinamento."

Un'ulteriore questione che si pone nell'attuazione della previsione costituzionale riguarda l'organizzazione che dovrà avere Roma Capitale. Secondo quanto disposto dall'art. 114, comma terzo, Cost., l'ordinamento della capitale dovrà essere disposto da una legge dello Stato.

Tale previsione rompe il principio di uniformità, "tutti gli enti uguali, medesimo regime, medesima funzione, medesimi controlli", su cui si basava il precedente sistema di governo locale e che era stato già messo in discussione dalle leggi Bassanini (cfr. V. Cerulli Irelli, *La nuova Costituzione e l'ordinamento della città di Roma*, cit.).

L'interpretazione che i primi commentatori hanno dato di questa disposizione è che si tratti di una legge ordinaria. Secondo alcuni autori, peraltro, tale legge, pur agendo in una materia decostituzionalizzata, troverebbe un limite nelle acquisizioni in materia di ordinamento degli enti locali cui si è giunti in questi anni. Prima fra tutte il riconoscimento di un rilevante valore della potestà statutaria, riconosciuta espressamente in Costituzione dall'art. 114, secondo comma, a tutti gli enti territoriali.

In secondo luogo, la piena autonomia finanziaria garantita, ancora una volta a tutti gli enti territoriali, dall'art. 119 Cost.

Sempre dal testo costituzionale si desume che Roma Capitale non potrà essere considerata una Regione, o un Distretto non compreso nel territorio di alcuna regione come Washington D.C., poiché le Regioni sono indicate tassativamente nell'art. 131 della Costituzione.

Inoltre, la legge statale, nel disciplinare l'ordinamento di Roma Capitale dovrebbe tenere conto della necessità di armonizzare le funzioni esercitate dai diversi livelli di governo e prevedere organismi di raccordo di cui facciano parte il Presidente del Consiglio dei Ministri, il Presidente della Regione Lazio, della Provincia ed il Sindaco di Roma. Strumenti di raccordo potrebbero essere previsti anche per assicurare il soddisfacimento degli interessi della Santa Sede, dal momento che la presenza del Vaticano è uno degli aspetti che rendono più evidente la specialità di Roma e che caratterizzano la città anche rispetto alle altre capitali.

5. Le risorse finanziarie per Roma Capitale

Come si è cercato di mostrare, il riconoscimento della potestà legislativa è strettamente legato alla possibilità per il nuovo ente di imporre tributi.

Il finanziamento di Roma è l'altra grande questione da affrontare se si vuole realmente garantire alla capitale un regime particolare in relazione ai compiti che la città è chiamata a svolgere sia sul piano nazionale che internazionale.

Come ha ricordato il Sindaco Walter Veltroni, nel corso dell'Audizione presso la Commissione Affari Costituzionali del Senato, "il Comune di Roma è grande quanto l'insieme di 9 città italiane: nella sua estensione di 1.290 chilometri quadrati potrebbero essere contenuti i territori di Milano, Bologna, Torino, Genova, Napoli, Palermo, Catania, Firenze e Bari.

Fra le grandi capitali europee, incluse Parigi, Berlino e Madrid, soltanto Londra ha una dimensione territoriale maggiore (1.586 chilometri quadrati). Mosca si estende per 890...Roma è grande come Parigi, Berlino, Bruxelles e Stoccolma messe insieme. E' dunque del tutto evidente che i trasporti, la polizia urbana, le reti dei servizi sociali sono inevitabilmente corrispondenti, se non altro per ampiezza territoriale, a quelle dimensioni. Roma è grande otto volte la città di Milano; dunque questo comporta delle conseguenze, dal punto di vista dei problemi, assolutamente diversi da quelli di altre città.

Roma è un Comune che deve assolvere compiti crescenti in un'area di dimensione metropolitana, ed è, al contempo, capitale....L'anno scorso sono state ospitate a Roma qualcosa come 250 manifestazioni pubbliche, con un costo per l'Amministrazione comunale di diverse decine di milioni di euro.

A questo, in verità, non ha ancora corrisposto una proporzionale attenzione da parte dello Stato. Al di là dei grandi eventi sui quali, purtroppo, si è disciplinato il rapporto tra lo Stato nazionale e la capitale-olimpiadi, giubilei ed iniziative analoghe-i dati relativi al 2002 mostrano che i contributi erariali correnti *pro capite* per Roma (264,80 euro) rimangono inferiori a quelli della media nazionale dei capoluoghi di Regione (298,63 euro); disparità che si accentua considerando la media dei trasferimenti *pro capite* delle grandi città che è di 344,52 euro contro i 264,80 euro di Roma).

Se ci si sofferma poi sul trasporto pubblico locale....basti ricordare che il trasferimento regionale per il finanziamento dei servizi minimi è di 91 euro per abitante a Roma rispetto ai 161 euro

di Torino e ai 223 euro di Milano”.

Ed è proprio su questo tema che gli schieramenti politici si sono fronteggiati nel corso dell’approvazione dell’ultima finanziaria. *Querelle* che si è conclusa con uno stanziamento di risorse per i progetti legati a Roma Capitale di 150 milioni in due anni: 80 milioni di euro per il 2005 più 70 per il 2006. E’ stato inoltre deciso un finanziamento triennale per l’ospedale pediatrico Bambin Gesù cui andranno 50 milioni l’anno.

Del resto, la legge su Roma Capitale, la legge 396 del 1990, ha provveduto a stanziare 668 miliardi per la realizzazione di interventi ed ha rinviato alle successive leggi finanziarie la determinazione annuale delle ulteriori risorse.

Da questo quadro emerge come sia determinante, per garantire un effettivo funzionamento alla città, riconoscere a Roma Capitale, accanto all’autonomia legislativa anche autonomia finanziaria, che garantisca che l’ente abbia entrate certe e soprattutto non più dipendenti da finanziamenti ordinari o straordinari da parte dello Stato.

Per tutti gli enti locali, del resto, dovrebbe valere il principio del finanziamento intergale delle funzioni pubbliche attribuite, secondo il quale “il conferimento di funzioni a regioni ed enti locali deve essere sempre accompagnato dal trasferimento delle risorse necessarie ad esercitarle” (cfr. R. Gazzella- S. Monni, *La finanza di Roma Capitale*, in AA. VV., *L’ordinamento di Roma Capitale. Atti del convegno Roma, 10 aprile 2003*, Napoli, 2003, 180).

A questo punto si pone l’ulteriore questione che riguarda il modo di individuare il territorio che deve contribuire al finanziamento di Roma Capitale.

“Ci si deve porre dunque, anzitutto, il doppio interrogativo: quanto costa l’essere Capitale? e chi deve sostenere quei costi? La condizione del Comune di Roma è aggravata dal persistente squilibrio dei trasferimenti erariali *pro-capite*, e dall’inveterata abitudine di affidare ai “grandi eventi” (le Olimpiadi del ’60, i mondiali di calcio del ’90, il Giubileo del 2000) le *chances* di sviluppo della città. Tuttavia il nodo strutturale, comune a tutte le Capitali, è un altro: come si può superare l’obiettivo iniquità di far pesare solo su una comunità locale funzioni e costi che riguardano l’intera collettività nazionale.” (cfr. P. Barrera, in www.forumcostituzionale.it).

6. Aspetti comparatistici

Come si è cercato di chiarire, l’indicazione della capitale nel testo costituzionale e, soprattutto, la previsione per essa di un ordinamento speciale, colmano il divario che separa l’esperienza italiana da quella di altri paesi.

Per quanto riguarda le altre capitali, bisogna innanzitutto sottolineare che non sempre la città capitale è indicata nella Costituzione, sembra che tale specifica individuazione avvenga soprattutto quando si è in presenza di Stati federali, rispetto ai quali la capitale ha anche la funzione di indicare l’unità.

Inoltre, mentre negli Stati federali, le città capitali tendono ad essere considerate delle regioni o degli Stati membri veri e propri (Bruxelles, Vienna, Berlino, Madrid che è una *comunidad* autonoma). Negli Stati unitari, esse sono invece considerate come comuni speciali, vale a dire comuni per i quali è prevista una legislazione particolare, mentre la generale legislazione sugli enti locali vale solo come normativa residuale.

In tutti gli Stati, comunque, le città capitali godono di forte autonomia.

Si può ancora rilevare che le capitali di stati federali hanno potestà legislativa, mentre questa stessa potestà non è riconosciuta alle città capitali di stati unitari. In questo quadro, Londra, o più precisamente la *Greater London Authority* gode di un regime particolare dal momento che può adottare atti dotati di forza di legge.

Anche per quanto riguarda la titolarità dell' iniziativa legislativa, si può ricordare la recente riforma del sistema inglese che ha conferito alla città di Londra tale potere.

La titolarità dell' iniziativa legislativa costituisce un importante aspetto da considerare poiché negli studi più recenti sul federalismo si insiste con forza sulla partecipazione degli enti locali alla formazione del diritto di origine statale, evidenziandosi come tale partecipazione sia strettamente connessa con l' affermarsi del federalismo ed in particolare come i procedimenti che permettono la partecipazione degli enti locali alla formazione del diritto statale costituiscano un importante deterrente per i conflitti che possono sorgere tra Stato e autonomie.

Altro aspetto qualificante riguarda la relazione con gli organi statali e federali. Il ruolo della capitale agisce in un duplice senso, se da un lato ne fa crescere l' importanza, dall' altro comporta che vi sia un maggior rapporto con gli organi statali e dunque una perdita di autonomia a causa dei compiti di rappresentanza che la capitale viene ad assumere.

Sono frequenti le leggi statali che disciplinano le città capitali, o quando questo non è possibile, come nel caso in cui la città capitale venga elevata al rango di Stato federale, sono frequenti convenzioni tra la città-Stato e lo Stato centrale.

Nell' analisi comparata, merita di essere preso in considerazione anche il rapporto tra il territorio della città capitale e la regione circostante. Tale rapporto cambia da Stato a Stato tanto che non è possibile fare delle generalizzazioni. Accanto a Stati membri che non sono stati impoveriti dalla destinazione di parte del territorio alla città capitale, vi sono Stati rispetto ai quali tale destinazione ha comportato un sensibile impoverimento.

Per avere un quadro più completo dei diversi modelli di città capitale vale la pena soffermarsi sulla disciplina di alcune grandi capitali.

6.1 Berlino

Berlino è tornata ad essere la capitale della Germania dopo la riunificazione, in forza di quanto previsto dall' art. 2, comma 2, del Trattato sulla riunificazione tedesca del 31 agosto 1990, cui ha fatto seguito una risoluzione del *Bundestag* del 20 giugno 1991, con cui è stato disposto il trasferimento a Berlino del Parlamento e del Governo federale, risoluzione che è stata poi tradotta nella "Legge per l' esecuzione della risoluzione del Parlamento tedesco del 20 giugno 1991 per il completamento dell' unità della Germania (*Bonn-Berlin-Gesetz*)" del 26 aprile del 1994.

I rapporti tra il *Bund* ed il *Land* di Berlino sono regolati tramite "accordi contrattuali". I quali, come è stato acutamente osservato, sono "segno di un atteggiamento politico fondamentale, non di direzione unilaterale da parte dell' ente maggiore, e neanche di gelosa e miope tutela delle proprie competenze da parte di quello minore, bensì di impegno ad una leale cooperazione" (cfr. F. S. BERTOLINI, *Berlino*, in AA.VV, *Roma Capitale della nuova Repubblica*, Rimini, 1996, 177 ss.)

Proprio attraverso un accordo, sottoscritto nel 1994, sono stati garantiti a Berlino 1,3 miliardi di

marchi per permettere alla città di esercitare le nuove funzioni di capitale.

Nel 2001, con due ulteriori accordi, il *Bund* si è impegnato a prevedere uno stanziamento annuale di 75 milioni di marchi per le funzioni connesse allo *status* di capitale ed uno di 100 milioni di marchi, sempre per lo stesso periodo di tempo, per attività di carattere culturale.

Berlino è contemporaneamente uno Stato e una città. Gli organi dello Stato sono gli stessi del comune. La città in quanto Stato esprime 4 membri del *Bundestrat*.

Berlino come ogni altro *Länder* sceglie, in armonia con quanto previsto dall'art. 28 della Costituzione tedesca, la propria forma di governo.

Sono organi della città un'Assemblea rappresentativa, costituita da 130 deputati più i membri eletti con il sistema proporzionale, ed il Governo di Berlino (*Senat*). A capo del Governo è posto il Borgomastro che, eletto dall'Assemblea rappresentativa, determina la politica della città-Stato di Berlino.

Per quanto riguarda il rapporto con il territorio circostante, la città di Berlino è completamente circondata dal territorio del *Land* del Brandeburgo ciò comporta notevoli problemi. Nel 1996 un *referendum* ha impedito che venisse ratificato un accordo di fusione tra i due *Länder* che avrebbe avuto come conseguenza da un lato, la creazione di un nuovo *Land* rispetto ai due precedenti e dall'altro, la trasformazione di Berlino da città-Stato in città capitale del *Bund*.

Il progetto di fusione non sembra tuttavia definitivamente tramontato, anche in forza della procedura semplificata prevista per la fusione dei due *Länder* in deroga a quella, costituzionalmente applicabile in tutte le altre ipotesi di fusione di due o più *Länder*. Tale procedura consente di arrivare alla fusione dei due *Länder* semplicemente attraverso un accordo di questi ultimi e con la partecipazione degli aventi diritto al voto.

6.2 Bruxelles

A seguito di una recente modifica costituzionale Bruxelles è contemporaneamente una delle tre Regioni del Belgio, la capitale del Belgio ed un comune. Secondo quanto disposto dalla Costituzione, in ogni Regione è prevista l'esistenza di un Consiglio e di un Governo legati da un rapporto di fiducia che può essere interrotto solo in seguito alla votazione di una mozione di fiducia. La regione di Bruxelles capitale si trova in una situazione di parità rispetto alle altre regioni con la differenza che gli organi della Regione sono anche organi dell'Agglomerato. La particolarità risiede nel fatto che gli stessi organi regionali adottano atti diversi a seconda che agiscano come organi della regione o dell'agglomerato. Così il Consiglio adotta atti aventi forza di legge (ordinanze) o atti regolamentari a seconda che agisca come organo regionale o come organo dell'Agglomerato.

Per quanto riguarda le ordinanze adottate dal Consiglio di Bruxelles sembra interessante ricordare la disciplina prevista dagli articoli 45 e 46 della legge speciale del 12 gennaio del 1989. In particolare, l'art. 45 prevede che organi federali possano esercitare un controllo sospensivo quando vi sia la necessità di "preservare il ruolo internazionale o la funzione di capitale di Bruxelles". Il successivo art. 46, invece "istituisce un controllo di tipo sostitutivo, che si concretizza nell'adozione da parte degli organi federali delle misure necessarie per lo sviluppo del ruolo internazionale o della funzione di capitale di Bruxelles, qualora si verifichi l'inerzia degli organi di

Bruxelles-Capitale”.

Simili poteri di sostituzione o sospensione, si giustificano in forza del ruolo di capitale riconosciuto a Bruxelles e sono solo parzialmente bilanciati dalle previsioni che, in un’ottica di leale cooperazione, circondano l’esercizio di tali poteri di particolari garanzie procedurali. (v. A. DEL-CAMP, *Les institutions de Bruxelles-De la commune à l’agglomération, de la région à l’état fédéré*, Bruxelles, 1993.) Tale regime, non vale, secondo la maggior parte della dottrina, a ledere l’autonomia della Regione.

6.3 Parigi

Parigi è allo stesso tempo un comune ed un dipartimento, che insieme ad altri sette dipartimenti concorre a costituire la Regione dell’*Ile de France*. Parigi è un municipio-dipartimento in cui le due collettività hanno in comune territorio, popolazione ed organi rappresentativi. Inoltre, assieme a Bordeaux, Lilla, Lione, Marsiglia e Tolone rappresenta una delle sei *agglomérations*, aree metropolitane, francesi. Per Parigi, Marsiglia e Lione in particolare sono previste disposizioni specifiche nel *Code général des collectivités territoriales*.

Per quanto riguarda il rapporto con il territorio circostante, sembra interessante sottolineare che l’*Ile de France*, la Regione in cui si trova Parigi, ha competenze diverse rispetto alle altre regioni francesi, potendo disciplinare materie quali l’urbanistica, gli spazi verdi, gli investimenti, la circolazione ed i trasporti.

Per quanto riguarda i finanziamenti, la Regione concorre con lo Stato per la realizzazione di grandi opere pubbliche, per la circolazione, per i trasporti ed il finanziamento delle istituzioni culturali.

Per quanto riguarda i livelli di governo, a Parigi, come si è detto, ne esistono due: il livello comunale ed il livello dipartimentale.

Organi della città di Parigi e del Dipartimento sono il Sindaco ed il Consiglio (*Conseil de Paris*) composto da 163 membri. Il Sindaco, in particolare, risulta essere, diversamente che negli altri comuni, una figura di rilievo. Non solo egli è il portavoce dei sindaci francesi, ma soprattutto è incaricato di ricevere i Capi di Stato in visita ufficiale in Francia.

Nelle sue funzioni è assistito da 49 vice-sindaci, 20 dei quali sono i sindaci dei 20 *arrondissements* in cui è divisa Parigi. Inoltre è a capo di un imponente apparato amministrativo costituito da un gabinetto, dal *secrétariat général du Conseil de Paris* e dal *secrétariat général de la Ville de Paris*.

Il Sindaco è eletto dal Consiglio, dura in carica per sei anni e può essere rieletto. Diversamente dai Sindaci degli altri municipi, il Sindaco di Parigi non dirige la polizia, questa competenza è esercitata dal *Prefet de Police*, che può essere considerato il rappresentante dello Stato nella città.

Il Consiglio agisce sia come organo del Dipartimento che come organo del Comune, in quest’ultima ipotesi, ha le stesse competenze degli altri municipi.

Per quanto riguarda il rapporto tra il municipio-dipartimento di Parigi e la regione circostante, può essere interessante ricordare che, per il periodo che va dal 2003 al 2006, è stato approvato un “*contrat particulier*” tra Parigi e l’*Ile de France* per realizzare alcuni obiettivi comuni.

6.4 Londra

La città di Londra è governata dalla *Greater London Authority* istituita nel 1999 dal *Greater London Authority Act*. L'organo ha competenza generale con funzioni di programmazione, controllo e coordinamento su tutta l'area dei *Boroughs* e della *City*. Alla sua istituzione, caposaldo del programma dei *Labour* nel 1990, si è arrivati in seguito ad un *referendum* che ha coinvolto i londinesi e che si è svolto nel 1998. La nuova *authority* costituisce un notevole cambiamento nel rapporto tra il governo inglese e l'ordinamento di Londra.

La *Greater London Authority* è composta dal Major (il Sindaco) e dalla *London Assembly* (l'Assemblea). Essa, come si è detto, ha soprattutto funzioni di coordinamento e programmazione, mentre vengono lasciati intatti i previgenti poteri dei *Boroughs*.

In particolare, il Sindaco ha competenze in quattro settori determinanti: sviluppo economico, pianificazione del territorio, trasporti e ambiente.

Egli inoltre ha il controllo diretto della *Transport for London* e della *London Development Agency*. La *London Assembly*, eletta ogni quattro anni assieme al Sindaco, ma separatamente da quest'ultimo, è composta di 25 membri. Ad essa è riconosciuto un potere di controllo sul Sindaco, che viene esercitato soprattutto attraverso il potere di modificare il bilancio e si traduce spesso e volentieri in un potere di negoziare le scelte operate da quest'ultimo nell'esercizio del suo potere di elaborare i piani strategici integrati riguardanti tutta l'area di competenza della *Greater London*. Alla *London Assembly* sono inoltre assegnati i compiti di nominare il capo esecutivo ed il capo delle finanze ed il compito di svolgere indagini sulla questioni maggiormente rilevanti di interesse della città.

Quattro organi funzionali realizzano i programmi previsti dalla *Greater London Authority*: la *London Development Agency* (LDA), che si occupa dello sviluppo economico e commerciale di Londra; la *London Fire and Emergency Planning Authority* (LFEPA), che ha il compito di intervenire nelle situazioni di emergenza; la *Metropolitan Police Authority* (MPA), che garantisce l'ordine pubblico e la sicurezza e la *Transport for London* (TfL) che gestisce i mezzi pubblici, cura la manutenzione delle strade e regola le licenze dei taxi e della metropolitana.

Questi organi hanno degli omologhi in tutte le città inglesi e gallesi, tuttavia il ruolo di capitale che Londra esercita fa sì che possano essere individuate alcune differenze nella relativa disciplina. In particolare, per quanto riguarda i finanziamenti, la *London Development Authority*, per l'importanza che l'economia ed il commercio di Londra rivestono per l'intero paese, è finanziata direttamente dal governo centrale, sempre per ragioni connesse con il rilievo che la città assume, il capo della *Metropolitan Police Service* è nominato direttamente dal governo centrale.

Come si è ricordato sopra, la *Greater London Authority*, nell'esercizio delle sue competenze, può adottare atti normativi con forza di legge, i *byelaws*. Inoltre, ad essa è riconosciuto il potere di iniziativa legislativa.

Quanto detto porta a concludere che ad oggi la *Greater London* costituisce un'entità equiparabile alle otto regioni del Regno, regolata da una legge speciale.

Non può dimenticarsi, tuttavia, che tale specialità è stata parzialmente attenuata in seguito alla previsione del *Local Government Act* del 2000 che ha esteso parte della disciplina prevista per quest'ultima anche agli altri governi locali.

6.5 Washington DC

Rispetto alle capitali analizzate fin qui, sicuramente Washington è quella che gode di minore autonomia. Secondo una formula molto usata il *District of Columbia*, vale a dire il territorio in cui si trova Washington, è "una competenza del Congresso".

Lo status di capitale è previsto dall'art. 8, sezione 1, della Costituzione degli Stati Uniti, secondo il quale, *"To exercise exclusive legislation in all cases whatsoever, over such District (not exceeding ten miles square) as may, by concession of particular states, and the acceptance of Congress, become the seat of the government of the United States"*.

In questo articolo non si parla espressamente di Washington, ma si usa una perifrasi per individuare la città, delimitando il territorio che forma il *District of Columbia*, appositamente costituito per ospitare la capitale della Federazione. In questo territorio è il Congresso ad avere potestà legislativa, in tal modo l'organo legislativo federale e locale coincidono. Tuttavia, gli organi locali possono esercitare tutti i poteri ad essi delegati dal Congresso.

Sono organi del Distretto, secondo quanto prevede il *District of Columbia and Governamental Reorganization Act-Self Government Act* del 1973, il Consiglio (*Council*) ed il Sindaco (*Major*). Il Consiglio è composto da 13 membri e dura in carica per quattro anni, oltre ad esercitare, come si è detto, il potere legislativo delegato dal Congresso, ha compiti di controllo nei confronti delle agenzie indipendenti, che coordinano l'attività del Sindaco (la *Zoning Commission*, che salvaguarda la salute pubblica e la pubblica sicurezza; la *Public Service Commission*, che si occupa di servizi pubblici; il *Board of elections and ethics*, che verifica il regolare svolgimento delle elezioni).

Per quanto riguarda il potere legislativo, è importante sottolineare che anche quando il Congresso ne delega l'esercizio al Consiglio, esso ne rimane pur sempre titolare. Ciò si traduce in alcuni poteri riconosciuti in capo al Congresso nei confronti della legislazione del Consiglio, come il potere di veto sospensivo da esercitarsi entro trenta giorni nei confronti della legislazione delegata e nella prevalenza delle deliberazioni del Congresso nei confronti delle decisioni del Consiglio.

Il veto non è, invece, previsto riguardo a deliberazioni adottate a maggioranza di 2/3 dal Consiglio, quando ricorrano situazioni in cui è necessario provvedere con urgenza, tuttavia esse decadono trascorsi novanta giorni.

Infine, per quanto riguarda il finanziamento del *District of Columbia*, pur se è il Consiglio ad approvarne il bilancio, in capo al Congresso permane un potere di controllo. Inoltre, il Congresso eroga fondi per il finanziamento delle casse del Distretto.

Il ridotto grado di autonomia di cui gode la città di Washington, è oggetto di un vivace dibattito oltre oceano. In particolare, si sottolinea il regime del tutto anomalo del Distretto la cui legislazione è deliberata da un Congresso nel quale non siede nemmeno un rappresentante con diritto di voto (nel 1970 è stato approvato il *District of Columbia Delegate Act* con il quale si ammette un rappresentante del Congresso, ma senza diritto di voto).

Per garantire una piena autonomia al Distretto è stata anche proposta la creazione di un nuovo Stato membro, il *New Columbia*, ma la proposta è stata respinta dalla Camera.

7. Conclusione

Questa breve rassegna dello statuto di alcune capitali ha permesso di verificare come in altri paesi siano maggiormente garantiti il ruolo e le funzioni della Città capitale ed ha mostrato con tutta evidenza con quanto ritardo sia stato fatto un primo passo per garantire questa stessa specialità a Roma Capitale.

In questo senso, la previsione costituzionale si rivela estremamente importante e ricca di implicazioni, non risolvendosi, come si è chiarito all'inizio di questa analisi, nella mera costituzionalizzazione di un fatto storicamente acquisito.

Tuttavia, come è evidente, la sola costituzionalizzazione del ruolo di capitale non basta, molte sono ancora le questioni da risolvere per permettere a Roma di esercitare al meglio le funzioni nazionali ed internazionali che essa è chiamata a svolgere. Ed è su queste questioni che si giocherà la vera partita sullo statuto di Roma Capitale.

Anche in considerazione del fatto che "la duplicità tipica di ogni Capitale (città "normale" con funzioni di interesse nazionale) si arricchisce a Roma con due caratteristiche assolutamente peculiari: la presenza di uno Stato sovrano ...nel cuore della città, insieme ad importanti istituzioni internazionali, e un patrimonio storico-artistico unico al mondo, davvero "patrimonio dell'umanità" di cui l'ordinamento di Roma, nella parte organizzativa come in quella finanziaria, non può non tenerne conto" (cfr., in questi termini, Pietro Barrera in www.forumcostituzionale.it).