



# SENATO DELLA REPUBBLICA

Servizio Studi

*Ufficio ricerche sulle questioni regionali  
e delle autonomie locali*

---

## **Roma capitale**

*L'esperienza comparata:  
Berlino, Bruxelles, Londra, Madrid,  
Parigi, Vienna, Washington DC.*

*Scheda di lettura sulla proposta di riforma  
dell'art. 114, terzo comma, Cost.(A.S. 2544)*

*Dossier*

# **Roma capitale**

*L'esperienza comparata:  
Berlino, Bruxelles, Londra, Madrid,  
Parigi, Vienna, Washington DC.*

*Scheda di lettura sulla proposta di riforma  
dell'art. 114, terzo comma, Cost.(A.S. 2544)*

*A cura di:  
Francesco Marcelli*

*Hanno collaborato:  
S. Bonanni  
(Londra, Washington DC)*

*L. Stendardi  
(Bruxelles, Parigi)*

*C. Micelli  
(Berlino, Madrid, Vienna)*

*Novembre 2003*

## INDICE

<b>LE CITTÀ/CAPITALI: COMPARAZIONE E POSSIBILI MODELLI</b>	Pag. I
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Le premesse per una comparazione: cosa è una Capitale. " I</li> <li>• Capitali/regioni come le altre. Capitali/comuni diversi dagli altri " III</li> <li>• L'autonomia della capitale. Potere legislativo e rapporti con la Federazione/Stato ..... " V</li> <li>• Il rapporto con il territorio circostante ..... " VII</li> </ul>	
<b>ARTICOLO 114, TERZO COMMA, DELLA COSTITUZIONE: SCHEDA DI LETTURA DELLA PROPOSTA DI RIFORMA</b> ..... " IX	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Roma è la Capitale della Repubblica federale ..... " IX</li> <li>• Roma "dispone di forme e condizioni particolari di autonomia" " XI</li> <li>• Autonomia "anche normativa" ..... " XII</li> <li>• nelle materie di competenza regionale..... " XIV</li> <li>• nei limiti e con le modalità..... " XV</li> <li>• stabiliti dallo Statuto ..... " XV</li> <li>• della Regione Lazio ..... " XVI</li> </ul>	
<b>BERLINO</b> ..... " XIX	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Normativa e <i>status</i> istituzionale della città ..... " XIX</li> <li>• Le competenze ..... " XX</li> <li>• Organi di governo ..... " XXI</li> <li>• I distretti ..... " XXII</li> <li>• Il trasferimento della capitale e il finanziamento .... " XXIII</li> <li>• Questioni attuali: il processo di fusione con il Brandenburgo " XXV</li> </ul>	
<b>BRUXELLES</b> ..... " XXVII	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• L'ordinamento statale belga ..... " XXVII</li> <li>• Normativa e <i>status</i> di Bruxelles-capitale ..... " XXVIII</li> <li>• Organi di governo e competenze a livello provinciale " XXIX</li> <li>• Organi di governo e competenze a livello comunale " XXX</li> <li>• Organi di governo e competenze a livello regionale " XXXI</li> <li>• Il finanziamento ..... " XXXIII</li> </ul>	
<b>LONDRA</b> ..... " XXXV	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Status</i> - Evoluzione storica ..... " XXXV</li> <li>• Normativa e <i>status</i> attuale ..... " XXXVII</li> <li>• Organi di governo ..... " XXXVIII</li> <li>• Gli organi funzionali ..... " XL</li> <li>• Competenze ..... " XLII</li> <li>• Il finanziamento ..... " XLIII</li> <li>• Questioni attuali ..... " XLIV</li> </ul>	

<b>MADRID</b> .....	"	XLV	
• Normativa e <i>status</i> istituzionale della città .....	"	XLV	
• Organi di governo e competenze a livello comunale .....	"	XLVI	
• Organi di governo e competenze a livello regionale .	"	XLVII	
• Il finanziamento .....	"	XLIX	
• Questioni attuali .....	"	L	
 <b>PARIGI</b> .....	"	LIII	
• Ordinamento statale francese e normativa .....	"	LIII	
• Organi di governo a livello regionale: <i>l'Ile de France</i> .....	"	LIV	LIV
• Organi di governo e competenze a livello dipartimentale e comunale .....	"	LV	LV
• Competenze in merito all'ordine pubblico e alla sicurezza .....	"	LVII	LVII
• I circondari .....	"	LVIII	
• Competenze del sindaco di circondario .....	"	LX	
• Il finanziamento .....	"	LXI	
 <b>VIENNA</b> .....	"	LXIII	
• Normativa e <i>status</i> istituzionale della città .....	"	LXIII	
• Da capitale dell'Impero austro-ungarico a capitale della Repubblica .....	"	LXIV	LXIV
• Le competenze .....	"	LXV	
• Organi di governo .....	"	LXVII	
• I distretti .....	"	LXVIII	
 <b>WASHINGTON DC</b> .....	"	LXIX	
• Normativa e <i>status</i> istituzionale .....	"	LXIX	
• Le origini .....	"	LXX	
• Gli organi e le funzioni .....	"	LXXI	
• Questioni attuali .....	"	LXXIII	

## ALLEGATI: ATTI NORMATIVI

### BERLINO

- Legge fondamentale per la Repubblica Federale di Germania (estratto) .....
- .....5
- *The Constitution of Berlin of 23 November 1995*, (testo in lingua inglese) .....
- .....7

### BRUXELLES

- Costituzione del Belgio - Testo coordinato del 17 febbraio 1994 (estratto) .....
- .....29
- *Loi spéciale relative aux Institutions bruxelloises du 12 janvier 1989*. (Testo in lingua francese) .....
- .....31

## **LONDRA**

- *Greater London Authority Act 1999* (estratto - testo in lingua inglese) " 59

## **MADRID**

- *Costituzione* (estratto) ..... " 161
- *Ley Orgánica 6/1982, de 7 de julio, por la que se autoriza la constitución de la Comunidad Autónoma de Madrid e Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid* (testo in lingua spagnola) " " ..... 163

## **PARIGI**

- *Code général des collectivités territoriales - Partie Législative*, (estratto - testo in lingua francese) ..... " 189

## **VIENNA**

- *Legge costituzionale federale della Repubblica d'Austria* (estratto) " 197
- *Verfassung der Bundeshauptstadt Wien (Wiener Stadtverfassung - WStV)* - (testo in lingua tedesca) ..... " 207

## **WASHINGTON**

- *Costituzione degli Stati Uniti d'America* (estratto - testo in lingua inglese) " " ..... 273
- *District of Columbia Home Rule Act* - (testo in lingua inglese) " 275

## **LE CITTÀ/CAPITALI: COMPARAZIONE E POSSIBILI MODELLI.**

### **LE PREMESSE PER UNA COMPARAZIONE: COSA È UNA CAPITALE**

Prima di effettuare una comparazione, è preliminare definire "cosa" sia esattamente una "Capitale", il che non è privo di difficoltà.

La "Capitale " non è la città più importante, per l'evidente inconsistenza del parametro.

La "Capitale" non è la città al centro geografico dello Stato, come dimostra la posizione decentrata di Berlino, di Londra, di Vienna. Pur se, nella scelta di Madrid come Capitale nel 1561, non fu estranea la sua posizione geografica.

La "Capitale " non è la città dove hanno sede gli organi costituzionali. E' vero che il modello prevalente appare quello dove c'è effettivamente identità logica tra capitale e sedi istituzionali: in Belgio tale identità è scelta di rango costituzionale, almeno per il Governo: (art. 194 Cost.: *La ville de Bruxelles est la Capitale de la Belgique et le siège du Gouvernement fédéral*). Identica soluzione è adottata in Austria, dove l'art. 5, comma primo, della Costituzione dà la duplice indicazione che Vienna è la Capitale e la sede gli organi supremi della federazione: solo in caso di situazioni straordinarie il successivo comma consente lo spostamento ad altra sede degli organi supremi.

E' noto, tuttavia, il modello della capitale "reticolare" o diffuso. L'Aja è la sede del Governo e del Parlamento dei Paesi bassi, ma la Capitale dello Stato è Amsterdam. Anche la distribuzione di sedi istituzionali tra Berlino e Bonn è stata fluida, specie nella fase iniziale del trasferimento della Capitale; la scelta di Bonn prima dell'unificazione – va ricordato - è stata interpretata come scelta della sede degli organi federali, non della Capitale; la Corte costituzionale tedesca è poi notoriamente sita a Karlsruhe, tanto che dalla città spesso suole prendere il nome

(“la Corte di Karlsruhe”). Singolare poi la menzione del "*Seat of the Government of the United States*", nella Sezione I, art. 8 della Costituzione degli Stati Uniti; premesso che *Government* non è solo il Governo, ma il complesso degli organi costituzionali, di tale sede si prescrive - come di dirà - che sia "in quel distretto" (Washington non è nominata), non più ampio di dieci miglia quadrate (*not exceeding ten Miles square*), sul quale il Congresso ha competenza legislativa.

La "Capitale" dunque non sempre e non necessariamente è la città più importante, né la città più centrale, né la sede degli organi istituzionali. Essere città "Capitale", dunque, potrebbe consistere in un dato giuridico-formale, non privo di valenza simbolica: è la città che la Costituzione o la legge dice essere tale.

La **Città Capitale** del Paese è stabilita nella Costituzione dei paesi federali (o a regionalismo avanzato): in Austria (art. 5 Cost.), Belgio (art. 194 Cost.), Spagna (art. 5 Cost.); in Germania, per le peculiarità delle vicende berlinesi, è lo Statuto di Berlino che proclama - ma nel preambolo - la città Capitale. Si è già accennato alla particolarità di Washington, dove la previsione costituzionale è decisamente indiretta, visto che la *sedes materiae* è un articolo della Costituzione relativo alle competenze del Congresso (parlamento) degli Stati Uniti: questo - come sopra accennato - ha in sostanza competenza legislativa su quel distretto dove gli Stati, d'accordo col Congresso stesso, pongono la sede degli organi federali. Una particolare costituzionalizzazione innominata della sede degli organi federali, che vale anche per "forti, magazzini, arsenali ed altri edifici necessari" (al Congresso: art. 8 Sez. I, Costituzione degli Stati Uniti).

Londra e Parigi non sono, invece, costituzionalizzate, ma per la verità il loro essere "Capitale" non è formalizzato in alcuna fonte, neppure legislativa, quasi non sia particolarmente avvertita la necessità di statuire che si tratta della Capitale dello Stato. Per Londra, sarà forse utile ricordare non solo il fatto noto che il Regno Unito non ha una costituzione scritta, ma anche che la stessa definizione di "Londra" è mutata molte volte nel tempo, da un concetto più ampio a uno più ristretto ad uno nuovamente ampio, a seconda dell'adozione o meno della nozione di *Greater London*. Riguardo a Parigi, l'unico riferimento sembra trovarsi nell'articolo L2512-11 del testo unico (*code*) degli enti locali dove si stabilisce che "*pour développer le*

*rayonnement international de la capitale, la commune de Paris peut conclure toute convention avec des personnes étrangères de droit public, à l'exception des Etats, ou de droit privé*": come se l'essere Capitale, così incidentalmente ed eccezionalmente affermato, dovesse essere motivato per l'esterno, nelle relazioni internazionali, non all'interno dove non ha bisogno di essere affermato.

Dunque, per importanti capitali come Londra e Parigi l'assenza di una consacrazione normativa potrebbe significare che si dia per scontata l'individuazione della città- Capitale. Se è dunque inidentificabile una costante formale, resta invece sostanziale il rilievo delle questioni che fa sorgere la presenza di una Capitale. Questioni nei rapporti con lo Stato, nei rapporti con la categoria di enti territoriali di cui fa parte, nei rapporti con il territorio circostante.

La comparazione può essere più utilmente condotta su questi fatti.

#### CAPITALI/REGIONI COME LE ALTRE. CAPITALI/COMUNI DIVERSI DAGLI ALTRI

Riguardo alla forma **ordinamentale della città/Capitale**, sembrano distinguibili due modelli prevalenti, a seconda che ci si riferisca o meno ad una forma di Stato federale.

Nello Stato di tipo federale, la status della Capitale tende al livello gerarchico massimo dell'ordinamento territoriale, immediatamente inferiore a quello statale, ed ivi ad uniformarsi: in altri termini, se la Capitale assurge al livello di Regione *tende ad essere una Regione (più o meno) come tutte le altre*.

Nel secondo modello, lo status della Capitale resta al livello di Comune, ma tende a differenziarsi sensibilmente: in altri termini, se la Capitale ha il livello ordinamentale di Comune, *tende ad essere una specie di supercomune, per molti aspetti diverso da tutti gli altri*.

E' negli Stati di tipo federale che la città/Capitale tende ad essere equiparata allo Stato/Regione: questa è la scelta univoca di Germania e Austria dove la rispettive capitali sono *Länder*. Anche Bruxelles, faticosamente come si vedrà, è divenuta la

terza Regione del Belgio federale. In questo tipo di assetto la città/Capitale tende ad avere lo stesso ordinamento della categoria cui appartiene, nella specie il *Land* o la *Région*. Naturalmente differenziazioni normative per il fatto di essere "Capitale" sono possibili e si verificano, ma il modello ordinamentale di fondo appare lo stesso. Apparentemente questa è anche la scelta della Spagna, dove c'è un regionalismo avanzato, pur se non un vero federalismo: Madrid è *Comunidad*. Tuttavia in questo caso la *Comunidad* comprende la città, non coincide con essa, come negli altri casi. Dunque, la Capitale-Madrid è interna e differente rispetto alla *Comunidad*-Madrid. Pur essendo evidente lo sforzo di rendere autonoma la Capitale (tra l'altro la *Comunidad* coincide con la preesistente Provincia), non sembra la Capitale Madrid ad essere equiparata ad una *Comunidad*, quanto il territorio più ampio che la comprende.

Washington D.C. appare un po' un caso a sé, per le sue peculiarità: il suo carattere più evidente - come detto - è quello di essere una "competenza del Congresso": pur essendo uno Stato della Federazione (come negli altri Paesi federali esaminati) ha poteri e prerogative inferiori agli altri Stati: la sua autonomia è ridotta dal fatto di essere, appunto, una competenza diretta del Congresso.

Negli Stati ad ordinamento di tipo centrale, inclusi quelli dove pur sono in corso iniziative devolutive, le città/Capitali godono (o soffrono, come si dirà) di legislazione speciale e di *status* "personalizzati", diversi da quelli validi per la generale categoria di cui, altrimenti, farebbero parte. Nel Regno Unito, pur se non esiste una vera e propria legislazione comune per le *local authorities*, la specialità di Londra è evidentissima, e non consente - tra l'altro - di identificare un modello istituzionale, caratterizzata com'è la storia della città dall'oscillare tra una Londra/aggregato di enti ed entità ed un'unica "Grande Londra". Parigi, poi, fa due volte eccezione: insieme con Marsiglia e Lione fa eccezione come grande città, rispetto alle altre; da sola fa ulteriormente eccezione - in quanto Capitale - rispetto alle altre due metropoli. Sia Londra che Parigi, dunque, divergono dalla forma ordinamentale generale dei "comuni", avendo organi, norme e rapporti con lo Stato centrale ampiamente peculiari e valendo spesso la generale legislazione sugli enti locali solo come normativa residuale.

Fin qui, per quanto enucleabili, i "modelli" ordinamentali delle capitali.

#### L'AUTONOMIA DELLA CAPITALE. POTERE LEGISLATIVO E RAPPORTI CON LA FEDERAZIONE/STATO

Una trattazione *ad hoc* merita **il livello o grado di autonomia della Città Capitale**. Si può suddividere la questione sotto due profili, ovviamente interconnessi.

In primo luogo si tratta di accertare se la città-Capitale abbia - o meno - competenza legislativa, cioè del massimo grado normativo sub-costituzionale, un potere della stessa qualità di quello di cui dispone il Parlamento, seppur con diversa competenza per materia.

In secondo luogo si tratta di esaminare quanto la città-Capitale sia oggetto della normazione federale/statale, tratto che connota evidentemente una più ridotta autonomia, per essere così *oggetto* e non - o non solo - *soggetto* di normazione.

Per quanto riguarda la titolarità del potere legislativo, la risposta è in genere positiva per le città-capitali degli Stati di tipo federale, inclusa per comodità la Spagna. Berlino, Vienna, Bruxelles e Madrid, essendo *Land*, *Région* o *Comunidad* come le altre, hanno - come le altre - funzioni legislative, separate per competenza e non ordinate per gerarchia, rispetto a quelle statali. Come detto, Washington fa eccezione, essendo la Capitale degli Stati Uniti una competenza del Congresso federale.

Le altre città-Capitali, e segnatamente Parigi e Londra non hanno potestà legislativa. E' vero che dal 1999 alla *Greater London Authority* spetta la potestà di adottare atti normativi, denominati *byelaws*, che hanno forza normativa primaria nell'ambito della loro sfera di operatività, ma pare prevalere la diffusa resistenza inglese ad accettare una competenza di carattere generale che non sia subordinata alla legge del Parlamento. E' interessante invece notare come la stessa recente riforma di Londra le abbia conferito potere di iniziativa legislativa, a conferma dell'interesse della città-Capitale alla legislazione di livello statale.

Ciò porta ad esaminare l'altro aspetto della complessa questione attinente al grado di autonomia della città-Capitale, vale a dire quella della **relazione con gli organi statali o federali**.

In primo luogo, si registra una tendenza generale a dare agli organi federali voce in capitolo negli affari "cittadini" della Capitale, per evidenti ragioni attinenti al rilievo federale/statale di questo ruolo: la Federazione/Stato, in altre parole, ha le "sue" istituzioni sul territorio di un "altro" ente. Se ciò da una parte comporta l'attribuzione di un rango particolare, dall'altra parte può comportare in alcuni settori un'autonomia ridotta dalle esigenze della stessa Federazione/Stato, che si riserva di disciplinare parte dell'assetto della città-Capitale, o tende ad evitare che altri lo faccia.

Una legge statale sulla Capitale è ricorrente, quale che sia la forma di Stato vigente. Un'ampia normativa statale, modificata via via nel tempo, disciplina così organizzazione ed attività di Londra e Parigi. Per quanto riguarda gli ordinamenti degli Stati federali, questi - come visto - elevano la città Capitale al rango di *Land* con l'effetto che nessun *Land*, che non sia la Capitale stessa, ha giurisdizione sulla Capitale (in Germania ed Austria i *Länder* hanno competenza in materia di enti locali). Le ragioni e le esigenze federali nei confronti della Capitale *Land*/Regione possono allora essere fatte non prevalere ma valere, come in Germania, con strumenti consensuali, come una convenzione. In altri casi, come in Belgio, è la norma costituzionale a prevedere una legge federale di regolazione dei rapporti Federazione/Capitale. In Spagna, dove la *Comunidad* di Madrid comprende (e non coincide con) il Comune di Madrid, è lo Statuto della *Comunidad* - approvato con legge organica statale - a prevedere che la Capitale dovrà essere governata in base a legge nazionale. Negli Stati Uniti la volontà federale di governare la città-Capitale è particolarmente evidente, posto che Washington D.C. - pur essendo "Stato" - è competenza legislativa del solo Congresso.

Alcuni settori conoscono poi soluzioni specifiche per la loro particolare rilevanza o delicatezza dal punto di vista dello Stato o della Federazione; un esempio è la gestione delle forze di polizia. Così, Vienna ha un particolare regime per le forze di polizia, stabilito direttamente dalla Costituzione, nel quale in sostanza i compiti di ordine pubblico sono svolti a livello federale, a differenza degli altri *Länder* dove

convivono i livelli federale e regionale; Londra, invece, solo recentemente ha avvicinato il suo modello organizzativo delle forze di polizia a quello comune, avendo in passato per lo più ad esso fatto eccezione. Lo speciale regime di Parigi in materia di pubblica sicurezza risale alla Rivoluzione francese ed è sopravvissuto per due secoli.

Un secondo aspetto del rapporto tra Capitale e Federazione/Stato è in direzione inversa a quello fin qui esaminato, ed attiene al dar voce alla prima negli organi della seconda. E' quanto accade negli Stati federali, dove le Capitali esprimono in vario modo alcuni componenti della Camera alta: è quanto accade a Berlino, a Vienna ed a Madrid, come tutti gli altri *Lander/Comunidad*. Fa ancora una volta eccezione Washington D.C., che non esprime i due senatori che esprimono tutti gli altri Stati, ma solo uno, senza diritto di voto.

#### IL RAPPORTO CON IL TERRITORIO CIRCOSTANTE

Il rapporto con il territorio è un tema in relazione al quale possono sorgere questioni complesse, per le quali la comparazione non sembra consentire categorizzazioni.

Si è già detto in precedenza del rapporto tra città-Capitale e Regione nei modelli dove esso coincide (Berlino, Bruxelles, Vienna); si è già detto anche della particolarità di Madrid, dove i due livelli non coincidono.

Ma c'è anche l'aspetto del **rapporto tra "ente" città-Capitale ed ente territoriale che lo circonda o lo comprende**, in relazione al quale è difficile identificare dei "modelli", o perfino delle circostanze comuni, dato che sembra piuttosto prevalere la storia di ciascuna nazione ed in quali circostanze ed in quale momento una città si trova a diventare Capitale di uno Stato. Vienna, quando diviene Capitale il 1° gennaio 1922, ed assume la configurazione di "città-Stato" della Federazione austriaca, viene separata dalla Bassa Austria, *Land* di cui inizialmente faceva parte, per non creare un *Land* di rilievo preponderante rispetto agli altri. La Bassa Austria, anche al netto di Vienna, restava e resta il più ampio e

popoloso degli altri otto *Lander* austriaci: forse anche per l'indubbio rilievo economico della Bassa Austria, non sembrano essere sorte particolari questioni per il ritaglio di Vienna dal *Land* che la racchiudeva.

Berlino Capitale riunificata ha "bucato" il Brandeburgo, uno dei *Lander* dell'ex-D.D.R, lasciandolo relativamente "vuoto" dal punto di vista del potenziale socio-economico, ed evidenziando così una situazione di squilibrio per risolvere la quale si è addivenuti recentemente (*cfr.* la relativa scheda) ad un referendum per la fusione, conclusosi negativamente.

## ARTICOLO 114, TERZO COMMA, DELLA COSTITUZIONE:

*Scheda di lettura della proposta di riforma*

<b>Testo vigente</b>	<b>A.S. 2544 (Articolo 29)</b>
Roma è la capitale della Repubblica. La legge dello Stato disciplina il suo ordinamento.	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.

L'articolo 114, terzo comma, della Costituzione può essere diviso in due parti:

### **Roma è la Capitale della Repubblica federale**

Nella prima parte si afferma che "Roma è la capitale della Repubblica". Per questa parte il testo di modifica propone "**Roma è la Capitale della Repubblica federale**". E' evidente che l'unica differenza consiste nella qualificazione della capitale come "federale". Lo stesso termine è utilizzato in riferimento al Senato, che è rinominato, appunto, "Senato federale della Repubblica" dalla proposta novella all'art. 56 della Costituzione.

In altri termini si ha una "Capitale della Repubblica federale", appunto Roma, ed un "Senato federale della Repubblica". Come è noto la Repubblica in quanto tale non è definita come "federale" nella proposta governativa.

Può essere ricordato che l'art. 1 del testo di novella del Titolo V, poi approvato e divenuto la legge costituzionale n. 3 del 2001, nel testo approvato in sede referente alla Camera modificava la rubrica del titolo V della parte II della Costituzione ("*Ordinamento della Repubblica*"). La dizione ancora vigente "*Le Regioni, Le Province, I Comuni* " veniva modificata in "*Ordinamento federale della Repubblica*". Tale modifica però non entrò a far parte del testo finale.

Dal punto di vista semantico si può notare come "Senato federale della Repubblica" sia un nome, mentre Repubblica federale posposto a "Roma è la Capitale della" è parte di una proposizione affermativa. Inoltre, nel primo caso "federale" è il *Senato*, nel secondo, *la Repubblica*. Si potrebbe ritenere pertanto che la Repubblica italiana, sia pure indirettamente ed incidentalmente, divenga - nel testo proposto - una "Repubblica federale" (di cui Roma è la capitale).

Come è noto una simile qualificazione, nelle Costituzioni di altri Paesi con ordinamento di tradizione federalista, viene normalmente compiuta in termini di affermazione diretta e nei primissimi articoli della Costituzione.

Nella seconda parte il testo vigente prevede che "La legge dello Stato disciplina il suo (di Roma capitale della Repubblica) ordinamento". Per questa parte il testo di modifica propone invece che Roma "**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**".

Laddove dunque - nel testo vigente - compare in sostanza un rinvio alla legge statale ordinaria per l'"ordinamento" di Roma, nella proposta governativa si è in presenza di una disposizione più complessa che verrà esaminata dunque partitamene.

Sei elementi sono enucleabili:

- 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.

## **Roma "dispone di forme e condizioni particolari di autonomia"**

In primo luogo va osservato che l'indicativo "dispone" non sembra lasciare spazio ad un'interpretazione che sostenga la facoltatività del regime particolare di autonomia di Roma. Di fatto, non il "se", ma il "quando" dipenderà - come si vedrà - dalla modifica dello Statuto della Regione Lazio (come, peraltro, nella formulazione vigente dipende dall'adozione della legge statale), senza la quale non si avrà esercizio di maggiore autonomia.

Per quanto riguarda la seconda parte del disposto, come già osservato in altra sede<sup>1</sup>, la formulazione è la stessa, non solo del primo comma del vigente articolo 116 della Costituzione relativo alle Autonomie speciali, ma anche del terzo comma dello stesso articolo<sup>2</sup>, del quale la proposta governativa qui in esame, in altra sede, propone la soppressione.

Il terzo comma citato prevede la possibilità che un complesso procedimento, attivato da una Regione e definito da una legge statale, dia luogo all'attribuzione di un'autonomia sostanzialmente più ampia in alcune tra le materie dei diversi elenchi dell'art. 117. In astratto le "forme e condizioni particolari di autonomia" potrebbero consistere in fattispecie dal contenuto più diverso, caratterizzate solo dall'essere "particolari", cioè non necessariamente generalizzate a tutti i potenziali beneficiari: non devono perciò necessariamente consistere in più ampia competenza *legislativa*, ma certamente questa è una delle ipotesi più plausibili.

La norma è stata spesso letta come la disciplina del procedimento che avrebbe potuto portare - anche a più "velocità" - una o più Regioni a Statuto ordinario ad

---

<sup>1</sup> Servizio Studi del Senato, Dossier n. 457, *La riforma della parte seconda della Costituzione . Il progetto del Governo (A.S. 2544) ed i disegni di legge costituzionale di iniziativa parlamentare.*

<sup>2</sup> "Ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, concernenti le materie di cui al terzo comma dell'articolo 117 e le materie indicate dal secondo comma del medesimo articolo alle lettere l), limitatamente all'organizzazione della giustizia di pace, n) e s), possono essere attribuite ad altre Regioni, con legge dello Stato, su iniziativa della Regione interessata, sentiti gli enti locali, nel rispetto dei principi di cui all'articolo 119. La legge è approvata dalle Camere a maggioranza assoluta dei componenti, sulla base di intesa fra lo Stato e la Regione interessata".

avere gradi di autonomia speciale, in ipotesi tendenti verso quelli - di rango e natura certamente diversi - delle Regioni a Statuto speciale.

La dizione viene riproposta per Roma, che non è una Regione, ma è un Comune. Anche in questo caso l'analisi puramente letterale deve concludere che non ci sono modelli obbligati per concretizzare "le forme e condizioni particolari di autonomia" di cui la capitale potrà godere. Come tuttavia si vedrà più oltre, non sembra che la maggiore autonomia potrà consistere in particolari forme organizzative, per il riferimento alle "materie (di competenza regionale)". In altri termini, la maggiore autonomia si dovrebbe concretizzare in ambiti di maggiore competenza, non in diversi organi per il suo esercizio. Tuttavia, rinviando al paragrafo successivo per quanto riguarda il conferimento di poteri "normativi", appare plausibile - seppur meno innovativo - che la maggiore autonomia concessa potrà riguardare competenze amministrative.

Per la verità il testo in linea teorica potrebbe consentire molteplici soluzioni, anche individuanti di gradi di autonomia inferiori, perché "particolari" non vuol dire necessariamente più "ampie", come - ad esempio - nell'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001 che contiene la clausola di adeguamento automatico della *più ampia* autonomia per le Regioni a Statuto speciale. L'annotazione non vuol essere gratuita: l'analisi comparata (*cf.*) mette in evidenza come spesso le città-capitali, per il loro ruolo e per essere normalmente sede degli organi istituzionali, "soffrano" riduzioni di autonomia per le esigenze di carattere federale/statale.

### **Autonomia "anche normativa"**

Il comma in esame esplicita che l'autonomia conferibile potrà essere "anche normativa". La formulazione - che usa "anche" - non amplia di per sé l'ambito ipotizzabile giusta la dizione del vigente art. 116, comma terzo: al più chiarisce ed esplicita. E' tuttavia ragionevole ritenere che si sia inteso togliere ogni dubbio al fatto che autonomia *normativa* potrà "anche" essere conferita, pur se si tratta di un Comune (Roma) che non ha potere legislativo (ma solo regolamentare), mentre

nella fattispecie vigente il riferimento è a "Regioni", nei confronti delle quali è certamente pacifica la titolarità del potere legislativo (oltre che regolamentare).

Qui va tuttavia osservato che l'aggettivo usato è "normativo/a", non "legislativo/a". Ora, come è noto, nella teoria delle fonti si suole ritenere che l'ambito "normativo" includa leggi e regolamenti. E' quindi in astratto ipotizzabile che si intenda conferire al Comune di Roma la possibilità di adottare in futuro, alle condizioni previste, leggi e regolamenti, o almeno questo il testo in esame non esclude.

Alcune considerazioni di sistema possono essere tuttavia utili, in primo luogo rispetto alla potestà regolamentare. Non è dubbio che, nel sistema vigente di cui non si propone modifica nel testo di riforma costituzionale proposto dal Governo, tale potestà spetti anche ai Comuni. Recita infatti l'art. 117, comma sesto: "...I Comuni, le Province e le Città metropolitane hanno potestà regolamentare in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite."

I Comuni, in altre parole, già nel testo costituzionale vigente si vedono conferita la potestà regolamentare legata - per così dire - alle funzioni loro attribuite. E poiché - ex art. 118, primo comma - "le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni" salvo eccezioni dovute all'applicazione dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza, ecco che i Comuni sono di norma ampiamente titolari delle funzioni amministrative e del relativo potere regolamentare.

Ciò premesso, se la particolare autonomia "anche normativa" riguarda il potere regolamentare, può essere osservato che il sistema vigente consente alla Regione di conferire, con legge ordinaria regionale (senza che sia necessario ricorrere allo Statuto), funzioni amministrative ex art. 118, primo comma, che daranno luogo alla relativa (sull'organizzazione e sulla gestione) potestà regolamentare ex art. 117, comma sesto.

Si è peraltro già osservato come gran parte dell'attenzione si è concentrata sull'attribuzione a Roma Capitale del potere legislativo, l'altro potere evocato dal riferimento all'autonomia "anche normativa". Sarebbe in altre parole attribuita dalla norma costituzionale in questione la possibilità, altrimenti esclusa, che il Comune di Roma introduca nell'ordinamento atti con forza di legge.

Sulla questione del "numero chiuso" delle fonti si rinvia a quanto osservato nel *dossier* sull'A.S. 2544 citato in nota (1). Qui si ricorda che, ai sensi dell'art. 117, comma primo della Costituzione "La potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali".

D'ostacolo alla tesi che al Comune di Roma Capitale potranno conferirsi funzioni legislative potrebbe essere ritenuto anche l'art. 137 della Costituzione, a norma del quale "la Corte costituzionale giudica sulle controversie relative alla legittimità costituzionale delle leggi e degli atti, aventi forza di legge, dello Stato e delle Regioni", escludendo ovviamente l'improbabile ipotesi che si sia inteso conferire al Comune di Roma poteri legislativi non sindacabili.

Il conferimento di potestà legislativa al Comune sarebbe ovviamente una novità istituzionale di grande rilievo, anche a livello comparato (per le città-capitali senza *status* di Regione).

Si potrebbe avere dunque, alla luce di quanto fin qui osservato, un conferimento "implicito" di titolarità della funzione legislativa a Roma capitale, i cui limiti sono da definire, secondo quanto più oltre si dirà.

- **nelle materie di competenza regionale**

Le forme e condizioni particolari di autonomia, anche normativa, sono conferite "nelle materie di competenza regionale". Queste sono, ai sensi dell'art. 117 vigente, le materie di competenza concorrente (terzo comma), salvo che per i principi fondamentali e le materie di competenza esclusiva (quarto comma) nonché, secondo la proposta governativa in esame, le materie di competenza esclusiva "nominate" nelle materie attinenti alla sanità, istruzione e polizia locale.

Quali potranno essere le materie dove si potrà esercitare l'autonomia normativa di Roma non è predefinibile: non sembra poter essere sicuramente escluso l'esercizio di un autonomo potere di imporre tributi, se si accede alla tesi del possibile conferimento di potere legislativo.

Il fatto di riferire l'ampliamento "anche normativo" alle materie regionali non dà lumi per risolvere se l'ampliamento riguardi il potere legislativo e/o quello

regolamentare, posto che le Regioni hanno la titolarità di entrambi nelle materie di loro competenza.

Ciò che si evidenzia chiaramente, invece, è un limite esplicito - oltre a quelli che saranno eventualmente apposti in sede di conferimento - all'autonomia. Un limite per materia che trova radice nella previsione in esame, per cui la Regione (Lazio) non potrà conferire più di ciò di cui essa stessa è titolare. In altre parole sembra emergere un disegno in cui la Regione "cede" parte della sua titolarità normativa a Roma Capitale.

- **nei limiti e con le modalità**

Le "forme e condizioni particolari di autonomia, anche normativa", sono conferite, oltre che nei limiti delle materie di competenza regionale, anche con altri "limiti" e "modalità". In altri termini il conferimento di maggiore autonomia potrà essere circostanziato nel cosa e nel come, oltre che nel quando. Una tale possibilità - generalmente consustanziale ai conferimenti di potere che raramente vengono effettuati *tout court* o negati in radice - potrebbe essere almeno in parte già inclusa nel fatto che sono "forme e condizioni" particolari di autonomia ad essere conferibili.

Forme e condizioni potrebbero concretizzarsi - in altre parole - in limiti e modalità. Resta il fatto che l'esercizio del potere sarà verosimilmente - come normalmente accade - sottoposto a regole specifiche. Meno agevole è stabilire quali siano, per così dire, i "limiti sui limiti", vale a dire quali sono i limiti che la Regione Lazio potrà incontrare nel determinare modalità e limiti, forme e condizioni dell'autonomia, anche normativa, conferita.

- **stabiliti dallo Statuto**

La sede normativa per conferire l'autonomia "particolare" e per fissarne le condizioni di esercizio è lo Statuto regionale, mentre nel testo vigente è la legge statale.

Procedure di approvazione speciali dello Statuto sono dettate dall'art. 123 della Costituzione che prevede, tra l'altro, che esso sia in armonia con la Costituzione. Lo Statuto è quindi una fonte più rigida della "semplice" legge regionale. Il conferimento di "particolare" autonomia alla Capitale sarà perciò effettuato con l'eventuale coinvolgimento della popolazione della Regione, con l'eventuale controllo preventivo della Corte costituzionale, con l'espressione di maggioranze consiliari particolari.

Ciò premesso, alla domanda posta in precedenza relativamente a quali limiti potrebbe incontrare lo Statuto nel fissare limiti e condizioni, forme e modi, alla "particolare autonomia" non è agevole dare risposta certa. Un punto ragionevolmente sostenibile è che lo Statuto regionale non possa conferire più del potere che la Regione stessa ha, e quindi non potrà conferire poteri normativi con limiti inferiori a quelli fissati alle Regioni dalla Costituzione, perché verrebbe a mancare in tal caso la prescritta "armonia". Se poi lo Statuto possa fissare alla maggiore autonomia, ed in ipotesi al potere normativo conferito, limiti ulteriori rispetto a quelli validi per la Regione conferente (come potrebbero essere limiti di fonte regionale, fissati direttamente in Statuto o rinviati a legge regionale) è un'ipotesi che non sembra potersi escludere in astratto, e la cui fattibilità andrebbe probabilmente misurata caso per caso e materia per materia. Si potrebbe ritenere poi consentito allo Statuto rinviare alla legge regionale la concreta individuazione di limiti e modalità.

- **della Regione Lazio**

Il soggetto istituzionale deputato al conferimento - nel "quando" e nel "come" - della maggiore autonomia della Capitale è la Regione Lazio, per ragioni geografiche evidenti. Un aspetto che può essere, tuttavia, contestualmente approfondito è quale spazio residui allo Stato per intervenire sulle questioni della Capitale con propria legge. Che lo Stato abbia interesse a definire taluni aspetti dell'organizzazione della capitale - dove hanno normalmente sede i propri organi - appare ragionevole ed appare inoltre confermato dall'esperienza comparata; meno certo è se lo Stato abbia titolo per competenza.

La lettera p) dell'art. 117 secondo comma, della Costituzione elenca tra le materie di potestà statale esclusiva la materia "*legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane*", una competenza che potrebbe essere ritenuta attinente alle questioni qui evocate. Se così fosse, la Regione Lazio non potrebbe interferire non trattandosi di "materie di competenza regionale" ai sensi del comma dell'art. 114 qui in commento.

Anche il rapporto tra legislazione statale e "normativa" della capitale è non agevolmente configurabile. Ad esempio, principi fondamentali dettati dallo Stato varranno *omisso medio* nei confronti di Roma che eserciti il suo potere normativo in una 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 con legge tributi propri. In questo caso, ad esempio, potrebbe lo Stato - in sede di legge di coordinamento finanziario - imporre limiti direttamente a Roma, nominandola espressamente o invaderebbe così una competenza riservata alla Regione Lazio?

Anche in questi casi - come detto - non è agevole predefinire soluzioni prescindendo dal caso di specie.



## **BERLINO**

### **Normativa e *status* istituzionale della città**

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<sup>3</sup>, 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<sup>4</sup>. Tale Costituzione ha subito una prima riforma nel 1995 ed è stata successivamente sostituita dalla Costituzione del 23 novembre 1995<sup>5</sup>, a sua volta riformata nel 1996 e nel 1998<sup>6</sup>, allo scopo di provvedere ad adeguare il testo costituzionale alle notevoli trasformazioni intercorse.

Le modifiche apportate hanno mantenuto sostanzialmente inalterato il testo originario del 1950, mentre hanno ricevuto maggiore rilievo le sezioni concernenti i diritti fondamentali e le competenze del *Land* (diritto al lavoro, all'istruzione e alla casa). Principi quali la tutela dell'ambiente e la riservatezza dei dati individuali hanno quindi 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<sup>7</sup>.

A norma dell'art.1, comma 1, della Costituzione, Berlino è allo stesso tempo una città ed un *Land* federale ("*Berlin ist ein deutsches Land und zugleich eine Stadt*");

---

<sup>3</sup> 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.

<sup>4</sup> Pubblicata in VOBl. I, pag. 433.

<sup>5</sup> Pubblicata in GVBl. pag. 779.

<sup>6</sup> Legge del 14 giugno 1996, *Erstes Gesetz zur Änderung der Verfassung von Berlin* e legge del 3 aprile 1998, *Zweites Gesetz zur Änderung der Verfassung von Berlin*.

<sup>7</sup> Per controversie riguardanti il *Grundgesetz* la competenza resta in capo al *Bundesverfassungsgerichtshof*.

essa deve pertanto assolvere a funzioni statali e comunali. Il secondo comma dello stesso articolo specifica che "Berlino è un *Land* della Repubblica Federale di Germania": essa ha dunque la configurazione di una "città-stato" (come Amburgo e Brema; 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 prevede 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: con eccezione di alcune materie fondamentali (fra cui rientra il servizio diplomatico-consolare, l'amministrazione militare, il traffico aereo, la banca federale, 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 contemporaneamente di *Land* e di comune.

## **Organi di 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*, ovvero l'accettazione dei principi dello Stato di diritto repubblicano, democratico e sociale e la democraticità degli organi rappresentativi.

L'assemblea rappresentativa di Berlino (*Abgeordnetenhaus*) è composta da almeno 130 deputati (art. 38, comma 2, Cost. di Berlino), non comprensivi dei membri eletti con sistema proporzionale. È prevista una clausola di sbarramento del 5 %, salvo i casi di mandato diretto (art. 39, comma 2, Cost. di Berlino).

La durata della legislatura è di quattro anni, ma è possibile lo scioglimento anticipato se richiesto dai due terzi dei deputati o tramite *referendum*. L'assemblea rappresentativa ha competenza legislativa ordinaria (a maggioranza semplice) e costituzionale (a maggioranza dei due terzi) per la modifica della Costituzione.

Il Governo di Berlino (*Senat*) è formato dal Borgomastro (*der Regierende Bürgermeister*), che viene eletto dall'Assemblea rappresentativa e la cui carica equivale a quella di capo di governo della città-stato, e dagli altri membri (*Senatoren*), in numero massimo di otto, i quali sono eletti individualmente su proposta del Borgomastro (art. 56, Cost. di Berlino).

A norma dell'art. 57 della Costituzione, per esercitare le sue funzioni il Governo deve avere la fiducia del Parlamento, che può revocarla ai singoli membri o all'organo nel suo complesso.

Il Borgomastro rappresenta Berlino verso l'esterno; presiede il Governo e le sue sedute. Stabilisce, in accordo con il *Senat*, le linee guida della politica governativa (art. 58, Cost. di Berlino). All'inizio di ciascuna legislatura, egli pronuncia una dichiarazione di governo di fronte all'Assemblea rappresentativa. In questo documento espone gli obiettivi del Governo entrante per la legislatura in corso.

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 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. Ogni altra materia residuale è di competenza dei distretti (art. 67, Cost. di Berlino).

## **I distretti**

Alcune modifiche apportate alla Costituzione di Berlino nel 1998 hanno dato il via a 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*). I delegati distrettuali sono eletti dai cittadini tedeschi e dai cittadini dell'Unione europea che abbiano diritto di voto e vivano nel distretto. Non hanno diritto ad essere rappresentati i partiti che ricevano una percentuale inferiore al 3% dei voti (art. 70, Cost. di Berlino).

Fanno parte dell'Ufficio distrettuale il Borgomastro distrettuale (*Bezirksbürgermeister*) e i consiglieri distrettuali. I Borgomastri di tutti i distretti insieme al Borgomastro della città e al suo vice costituiscono il Consiglio dei Borgomastri. Il Governo è tenuto ad acquisire il parere del Consiglio dei Borgomastri su argomenti di rilievo a livello legislativo o amministrativo.

A causa della natura di città-stato di Berlino i cittadini europei hanno diritto di elettorato attivo e passivo nelle elezioni distrettuali, ma non in quelle comunali.

## **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<sup>8</sup>. Nel mese di ottobre del 1993 il Governo

---

<sup>8</sup> Risoluzione Bonn/Berlino, *Deutscher Bundestag*, XII leg., n.12/815, 19.06.1991.

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 del 26 aprile 1994<sup>9</sup>, 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 che 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*) 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.

Al 30 giugno 1994 risale l'accordo sui finanziamenti per Berlino capitale (*Hauptstadtfinanzierungsvertrag*), con il quale 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

---

<sup>9</sup> Legge per l'esecuzione della risoluzione del Parlamento tedesco del 20 giugno 1991 per il completamento dell'unità della Germania (*Berlin-Bonn-Gesetz*, pubblicata in BGBl. I 1994, pag. 918).

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, stanziamenti alla città di Berlino per oneri particolari connessi allo *status* di capitale<sup>10</sup> e investimenti nel settore culturale<sup>11</sup>.

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 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 a 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).

### **Questioni attuali: il processo di fusione con il Brandenburgo**

Un'ultima, ma attuale questione che riguarda il *Land* Berlino 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 che pendolarismo che dal 1990 crea notevoli inconvenienti alla città di Berlino<sup>12</sup>, esso potrebbe dar luogo ad ulteriori problematiche, quali quelle legate alla nuova rappresentanza in seno al

---

<sup>10</sup> *Anschlussvertrag zwischen Bundesrepublik Deutschland und dem Land Berlin zur Abgeltung hauptstadtbedingter Sonderbelastungen für die Jahre 2001 bis 2004*, Parlamento di Berlino, XIV leg., stampato 14/1037.

<sup>11</sup> *Anschlussvertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und dem Land Berlin zur Kulturfinanzierung in der Bundeshauptstadt für die Jahre 2001 bis 2004*, Parlamento di Berlino, XIV leg., stampato 14/1496.

<sup>12</sup> Il problema è costituito principalmente dal fatto che i pendolari versano le imposte nel Brandenburgo dove risiedono, ma richiedono servizi a Berlino dove lavorano. Si calcola che circa 100.000 pendolari si riversino quotidianamente dal Brandenburgo nella capitale; tale dato è in continua crescita in conseguenza del trasferimento di molti berlinesi

*Bundesrat* e alla distribuzione delle risorse. In merito a quest'ultimo aspetto occorre sottolineare che il Brandeburgo e Berlino dispongono di finanziamenti rispettivamente in quanto *ex-Land* orientale e in qualità di 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.

Nonostante qualche resistenza i Governi dei due *Länder* ritengono che la fusione possa compiersi entro il 2009. A tal riguardo occorre sottolineare che esistono già 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.

---

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.



## **BRUXELLES**

### **L'ORDINAMENTO STATALE BELGA**

La Costituzione definisce il Belgio uno Stato federale composto di tre comunità (francese, fiamminga e germanofona) e tre regioni<sup>13</sup> (vallona, fiamminga e *bruxelloise*). Il territorio è ulteriormente suddiviso in 10 province e 589 comuni<sup>14</sup>.

Nel corso delle diverse fasi di riforma dello Stato (1970, 1980, 1988, 1993 e 2001) alle regioni sono state riconosciute numerose competenze in materia economica, occupazionale, agricola, ambientale e creditizia, di ricerca scientifica e di lavori pubblici e in generale per tutto ciò che attiene al territorio<sup>15</sup>. Gli organi regionali sono i *Conseils* e i *Gouvernements*.

Anche le province svolgono compiti ampi ed hanno sviluppato iniziative di rilievo in materia di istruzione, infrastrutture sociali e culturali e medicina preventiva. Sono governate da un Consiglio provinciale eletto a suffragio universale per 6 anni e da una Deputazione permanente<sup>16</sup> composta di 6 membri eletti in seno al Consiglio. La Deputazione è presieduta da un Governatore che non ha carica elettiva. Viene infatti nominato dal Re, sotto responsabilità del Ministro dell'interno.

Per i comuni sono previsti: un organo consiliare (le *Conseil* con numero di membri variabile da 7 a 55), il Borgomastro ed un Collegio (*Collège des Bourgmestre et Echevins*). Il Borgomastro, che viene nominato dal Re tra i membri del Consiglio, è ufficiale di stato civile e, nella qualità di ufficiale di polizia amministrativa, capo della polizia comunale. Esiste poi presso ogni comune un organo che si occupa delle questioni di carattere sociale (Centro pubblico di aiuto sociale). Ricadono nella competenza dei comuni tutti quei settori che rivestano un "interesse comunale", quali esemplificativamente i lavori pubblici, l'assegnazione degli alloggi, l'ordine pubblico e l'istruzione.

---

<sup>13</sup> Le regioni linguistiche sono invece quattro: quella francese, quella oLandese, quella germanofona e quella bilingue della Regione di Bruxelles.

<sup>14</sup> Alla nascita (1831) lo Stato belga possedeva 2.739 comuni ridotti a 589 in seguito alla fusione operata nel 1975.

<sup>15</sup> S.Ortino, *Diritto costituzionale comparato*, Il Mulino, 1994; J.Pierre Stroobants, *La réforme de l'Etat du juin 2001: les détours de Polycarpe* in A. Leton, *La Belgique. Un Etat fédéral en évolution*, L.G.D.J., 2001.

La Costituzione stabilisce inoltre che - con legge - si possano creare agglomerazioni e federazioni di comuni cooperanti per gli interessi coincidenti grazie ad un organo competente per l'esame dei problemi collettivi, che possa emanare provvedimenti in merito<sup>17</sup>.

## **Normativa e *status* di Bruxelles-capitale**

La città di Bruxelles, capitale per espressa disposizione costituzionale, è situata infatti all'interno di un territorio fiammingo che ha la caratteristica di avere una popolazione con cultura e lingua per maggioranza francese.

Bruxelles, nel processo di federalizzazione del Belgio ha costituito una vera e propria "questione". La sintesi, secondo le fonti locali<sup>18</sup>, è che dal punto di vista fiammingo, Bruxelles è una città fiamminga "francesizzata": in questo senso non era favorevolmente valutata la creazione di una seconda regione francofona che avrebbe alterato l'equilibrio 1:1 tra regione francofona e regione olandese; dal punto di vista francofono, Bruxelles è una città governata dai francofoni attraverso il suffragio universale: in questo senso non era favorevolmente valutata la creazione di una regione puramente bilingue. Naturalmente Bruxelles era ed è un luogo importante dal punto di vista istituzionale, economico ed internazionale, il che rende la "questione" niente affatto marginale.

Ciò ha comportato che dalla prima previsione di una legge statale regolatrice della questione (1970) alla legge stessa (1989) siano passati quasi venti anni, e che la soluzione adottata è estremamente articolata e complessa.

L'ordinamento della città, già indicato dall'art. 107 *quater*<sup>19</sup> della Costituzione, si definisce dunque concretamente solo nel 1989, anno in cui si sono tenute le prime elezioni per la nomina dei membri del *Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale*,

---

<sup>16</sup> La Deputazione è competente a deliberare sulle autorizzazioni all'impianto di attività industriali, artigianali, commerciali ed agricole. Il Governatore dispone poi di una serie di poteri in tema di sicurezza e ordine pubblico.

<sup>17</sup> La Costituzione esclude infatti che i Consigli comunali possano deliberare in comune se non attraverso questo specifico organo. Ciò si riferiva espressamente alla capitale belga e all'*Agglomération bruxelloise*, soppressa nell'89 con la creazione della *Région* di Bruxelles-Capitale.

<sup>18</sup> CRISP, Centre de recherche et d'information socio-politiques in <http://www.bruxelles.irisnet.be/crisp/fr/b3.htm>

<sup>19</sup> L'articolo, introdotto nella Costituzione nel 1970, prevedeva che il Belgio fosse suddiviso in tre regioni: quella vallona, quella fiamminga e quella di Bruxelles per il cui ordinamento rimandava all'emanazione di una legge speciale approvata a maggioranza dei due terzi del Parlamento.

in seguito all'approvazione della legge speciale 12 gennaio 1989<sup>20</sup>, recante la normativa specifica attinente alle istituzioni della neo-costituita Regione di Bruxelles.

Bruxelles possiede un complesso sistema di governo che ha rischiato in più occasioni di provocarne una paralisi da intralcio istituzionale<sup>21</sup>. Si pensi che in passato si era arrivati ad avere numerosi livelli di competenza per amministrare l'area urbana della città, in riferimento sia ad istituzioni nazionali che provinciali o specifiche per il governo di Bruxelles<sup>22</sup>.

### **Organi di governo e competenze a livello provinciale**

Nel territorio regionale di Bruxelles il livello di governo provinciale è stato in buona parte soppresso per effetto della scissione dell'antica provincia di *Brabant*, il cui territorio coincideva con quello dell'attuale Regione di Bruxelles-Capitale. Le due nuove province (vallona e fiamminga) sono state riassorbite nelle rispettive regioni di appartenenza linguistica e le competenze della vecchia provincia sono state quasi interamente trasferite alla *Région Bruxelloise* (soprattutto in materia economica) e alle *Commissions communautaires* (politica sociale e sanitaria, istruzione pubblica, assistenza). Anche le funzioni giurisdizionali, che venivano esercitate dalla *Députation* permanente della provincia, sono attualmente attribuite ad un apposito organo della *Région*<sup>23</sup>.

Ciononostante il Governatore e il vice-Governatore dell'antica provincia continuano a svolgere le funzioni loro proprie come rappresentanti del governo centrale (ordine pubblico, prevenzione delle calamità, controllo sull'osservanza delle leggi linguistiche).

### **Organi di governo e competenze a livello comunale**

---

<sup>20</sup> Pubblicata in *Moniteur Belge* del 14 gennaio 1989.

<sup>21</sup> Cfr. Gallucci, *Bruxelles*, in *Roma capitale della nuova Repubblica*, Maggioli, 1996, pag. 191.

<sup>22</sup> Ad esempio il *Conseil* e il *Collège d'Agglomération*, la *Commission de la culture*, i 19 *Conseils communaux*, il Consiglio provinciale di *Brabant* e molti altri.

<sup>23</sup> Un Collegio di 9 membri eletti dal Consiglio regionale.

Alla *Agglomération* urbana si diede vita già nel 1971, aggregando i 19 comuni i cui organi (il *Conseil communal*, il *Collège des Bourgmestres et Echevins* e i *Bourgmestres*) non differiscono da quelli degli altri comuni dello Stato. I consiglieri comunali restano in carica per sei anni e vengono eletti con sistema proporzionale. Il Consiglio rappresenta l'organo deliberante, ha una propria autonomia impositiva e competenze specifiche sull'organizzazione dei servizi pubblici, la gestione del patrimonio comune e l'ordine pubblico. L'organo esecutivo è invece rappresentato dal *Collège des Bourgmestres et Echevins*. Questi ultimi (*Echevins*) sono ufficiali di stato civile, hanno competenza in materia edilizia (rilascio di licenze) e prevenzione degli infortuni.

Il già menzionato *Bourgmestre*, nominato dal Re, presiede sia il Consiglio che il *Collège*, rivestendo il duplice ruolo di primo ufficiale del comune e rappresentante del potere statale. In quest'ultima veste ha una competenza generale per il controllo dell'applicazione delle leggi e dei decreti statali e degli atti normativi provinciali.

Le competenze e le modalità di funzionamento dell'*Agglomération* sono state riformate dalla legge del 21 agosto 1987, che le ha sottratto alcune competenze regionalizzate nel 1980, pour affidarle al *Comité ministériel régional bruxellois*. Nel 1974, una legge aveva creato dei *comités ministériels régionaux* con competenza consultiva, come fase transitoria verso una più marcata regionalizzazione. Tuttavia, una legge dell'8 agosto del 1980 che sanciva questo processo di regionalizzazione a livello dell'intero Stato, non conteneva alcuna disposizione per Bruxelles, per l'impossibilità di trovare un accordo. Questa stasi ha comportato che la gestione di Bruxelles è stata effettuata per ulteriori dieci anni dalle due Comunità o direttamente dallo Stato centrale.

E' solo con la legge speciale del 12 gennaio 1989, che si istituiscono le *institutions bruxelloises*. Questa legge, come già anticipato, crea la *Région de Bruxelles-Capitale*, sul territorio dei 19 comuni, dandole le competenze spettanti all'*Agglomération* e disciplinando l'esercizio delle competenze comunitarie attraverso le *Commissions communautaires*.

## **Organi di governo e competenze a livello regionale**

Il governo regionale della capitale, realizzatosi dunque a partire dal giugno 1989, è esercitato, come nelle altre due regioni del Paese, per mezzo del *Conseil* (anche detto *Parlament bruxellois*), del *Gouvernement*, della *Commission communautaire commune*, della *Commission française* e della *Commission flamande*. Va sottolineato che tali commissioni, pur essendo composte da membri del *Conseil* e del *Gouvernement* regionale, sono autonome e non fanno parte delle istituzioni della Regione.

Il *Conseil* è composto da 75 membri<sup>24</sup> (inclusi in liste separate secondo il criterio della lingua di appartenenza)<sup>25</sup>, emana ordinanze e regolamenti ed esercita il controllo sul *Gouvernement*. Allo strumento regolamentare si ricorre ogniqualvolta si intervenga in materie di competenza dell'*ex-Agglomération bruxelloise*<sup>26</sup> e alle "ordinanze" per le materie di competenza esclusiva della regione; queste includono - come già ricordato nella parte introduttiva - l'amministrazione del territorio (il *Conseil* emana norme vincolanti in tema urbanistico, di protezione ambientale e salubrità delle acque e di politica degli alloggi) e gli indirizzi di politica economica (pianificazione in tema di utilizzazione di energia, di acqua, realizzazione di opere pubbliche, agricoltura e trasporti).

In merito alla potestà normativa del *Conseil* è opportuno rammentare che, anche nella Regione di Bruxelles, essa è esercitata tramite atti aventi forza di legge così come avviene per gli organi legislativi delle altre due Regioni fiamminga e vallona, ma in questo caso l'atto ha forma di ordinanza e non di decreto come per le altre due Regioni. Sotto il profilo della gerarchia delle fonti non sembrerebbe esistere differenza sostanziale tra i due atti<sup>27</sup>, e ciò anche in considerazione di quanto recita l'articolo 9 della legge relativa alle istituzioni di Bruxelles<sup>28</sup> che limita il controllo

---

<sup>24</sup> La recente legge del 13 luglio 2001 (Pubblicata in *Moniteur Belge* del 3 agosto 2001) ha aumentato il numero dei consiglieri da 75 ad 89 a partire dal 2004 (art. 10, Legge 12 gennaio 1989): ci saranno 72 membri francofoni e 17 fiamminghi.

<sup>25</sup> Il mandato dei consiglieri è cumulabile con un'altra carica elettiva.

<sup>26</sup> L'*Agglomération bruxelloise* è stata - si ricorda - soppressa con l'entrata in vigore della legge speciale del 1989, attuativa del livello di governo regionale per la capitale.

<sup>27</sup> S. Ortino, *Diritto costituzionale comparato*, Il Mulino, 1994, pag. 371.

<sup>28</sup> *Loi spéciale relative aux Institutions bruxelloises*, 12 janvier 1989.

giurisdizionale sulle ordinanze all'aspetto dell'osservanza della legge stessa <sup>29</sup>e della Costituzione. Ciononostante è interessante rilevare che una qualche criticità interpretativa sull'equivalenza giuridica delle fonti<sup>30</sup> legata alla definizione terminologica evidentemente esiste se recentemente è stata presentata al Senato una proposta di legge modificativa della *Loi spéciale* con la quale si intende sostituire alle ordinanze, i decreti, equiparando la tipologia di atti-fonte a quella delle altre Regioni.

La legge 12 gennaio 1989 ha poi attribuito al *Conseil* il potere deliberativo anche su temi che non sono di competenza né della regione, né dell'*Agglomération bruxelloise*, ma che rientrano nelle competenze dei consiglieri in quanto membri della *Commission communautaire comune* (COCOM, talvolta detta COCOC)<sup>31</sup>, la cui assemblea plenaria delibera in materia di politica sanitaria o di assistenza pubblica comune ad entrambi i gruppi linguistici. E' opportuno ricordare che le due formazioni linguistiche considerate separatamente confluiscono nelle assemblee delle altre due *Commissions communautaires* (rispettivamente francese e fiamminga), le quali deliberano sui temi che, non investendo interessi comuni, appartengono alla specificità delle due collettività linguistiche. Si tratta della COCOF (*Commission communautaire française*) competente, nelle materie comunitarie, per le istituzioni appartenenti solo alla comunità francese, e della VGC (*Vlaamse Gemeenschapscommissie / Commission communautaire flamande*) competente, nelle materie comunitarie, per le istituzioni appartenenti solo alla Comunità fiamminga. L'esecutività degli atti delle due *Commissions* è affidata ad un apposito organo, il *Collège*, costituito dai membri del *Gouvernement* regionale appartenenti al corrispondente gruppo linguistico.<sup>32</sup> Le *Commissions* di Bruxelles

---

<sup>29</sup> La *Loi spéciale* è da considerare una sorta di legge costituzionale nella gerarchia delle fonti "tra la Costituzione e la legge ordinaria" se si considera che all'articolo 1, comma 4, della Costituzione è richiesta per la sua approvazione una maggioranza di voti per ciascun gruppo linguistico in entrambe le Camere federali (cfr. S.Ortino, *Diritto costituzionale comparato*, Il Mulino, 1994).

<sup>30</sup> Ai sensi dell'articolo 134 della Costituzione è la legge che attribuisce la competenza di regolamentare le materie attribuite agli organi regionali a stabilire anche la forza giuridica dei loro atti normativi (richiama l'art. 39 della Costituzione).

<sup>31</sup> L'Assemblea plenaria della *Commission communautaire commune* è costituita dai 75 membri del *Conseil*.

<sup>32</sup> Ciò conformemente a quanto introdotto con la legge di riforma del 1993. Precedentemente il *Collège* era formato da soli 2 rappresentanti del *Gouvernement* per ogni gruppo linguistico.

non dispongono di finanziamenti propri e, secondo quanto previsto dalla legge del 12 gennaio 1989, ricevono fondi annuali da parte della Regione di Bruxelles<sup>33</sup>.

Il *Gouvernement* è costituito da 5 membri (con qualifica di ministri) e 3 segretari di stato, caratterizzati da stretta proporzionalità linguistica. *Conseil* e *Gouvernement* sono legati da uno stretto rapporto fiduciario del tutto simile a quello che si instaura tra parlamento e governo.<sup>34</sup>

In quanto capitale, Bruxelles è parte in procedure di cooperazione con l'Autorità federale su quattro materie; urbanistica, gestione del territorio, lavori pubblici e trasporti. In queste materie la decisione spetta ad un comitato di cooperazione comune su iniziative concordate. In caso di disaccordo, tuttavia, le misure prese dalla Federazione saranno finanziariamente a carico di questa, che ha altresì il potere di sospendere e - se de caso - annullare eventuali decisioni della Regione, a salvaguardia del ruolo internazionale di Bruxelles e della sua funzione di capitale dello Stato.

## **Il finanziamento**

Circa le disposizioni finanziarie, alla regione di Bruxelles sono stati trasferiti i poteri impositivi che erano propri dell'*Agglomération* (artt. 48 e 51 della legge speciale 12 gennaio 1989). La fiscalità regionale deve, secondo la normativa vigente, limitarsi alle materie che non sono già oggetto di imposizione fiscale da parte dello Stato. Ciò presuppone uno spazio di autonomia che le regioni fiamminga e vallona si sono già conquistate con la creazione di forme di tassazione non previste dallo Stato. Fino ad ora però la regione di Bruxelles si è limitata ad esercitare i soli poteri ottenuti dal trasferimento menzionato e forse per questo motivo essa appare in svantaggio rispetto al restante territorio del Paese.

---

<sup>33</sup> Le *Commissions* di Bruxelles assicurano il collegamento con le *Commissions* operanti a livello nazionale; i loro membri possono infatti partecipare – senza diritto di voto – alle sedute del corrispondente *Collège* a livello nazionale per esprimere pareri.

<sup>34</sup> Vigè il principio della sfiducia costruttiva secondo il quale il Consiglio può approvare una mozione di sfiducia verso il *Gouvernement* indicando i nominativi dei nuovi membri del governo regionale. I consiglieri regionali possono

Recentemente, al fine di valutare con maggiore precisione le specifiche esigenze delle Regioni ed in particolar modo quella di Bruxelles, la Camera di Commercio della capitale ha proposto di introdurre un sistema di ripartizione delle risorse statali che tenga conto non solo della consistenza demografica delle regioni, ma anche della loro diversa densità di imprese e conseguentemente del loro differenziato impatto sull'economia statale<sup>35</sup>.

---

presentare interrogazioni e interpellanze, mentre il *Gouvernement* può concludere trattati internazionali che il Consiglio dovrà successivamente ratificare.

<sup>35</sup> Le imprese dislocate sul territorio della Regione di Bruxelles producono oltre il 25% del prodotto interno lordo.

## LONDRA

### ***Status - 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 sentita 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 dalla riforma del 1963 (*London Government Act*). La riforma ha mantenuto l'assetto del doppio livello, procedendo ad una risistemazione territoriale (i *Boroughs* sono divenuti trentadue, più la *City*); ha istituito, 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 eletta 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 con lo 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<sup>36</sup>, mentre altri rappresentavano i *Boroughs*. Emergeva un terzo livello,

---

<sup>36</sup> Ad esempio il *London regional transport*.

quello del governo centrale. Mancava un organo di governo centrale a competenza generale per tutta l'area londinese<sup>37</sup>.

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<sup>38</sup>.

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, pianificazione territoriale e 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.

## **Normativa e *status* attuale**

La situazione descritta nel paragrafo precedente durò solo fino all'approvazione del *Greater London Authority Act* del 1999<sup>39</sup>, che ha introdotto l'assetto attuale nel governo della città ed ha istituito la *Greater London Authority* (GLA). “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,

---

<sup>37</sup> 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.

<sup>38</sup> Per quanto riguarda l'*Outer London* tale competenza era già gestita a livello locale.

<sup>39</sup> La legge è rinvenibile al sito ><http://www.hmso.gov.uk/acts/acts1999/19990029.htm><.

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 del *GLA Act* 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 dall'*Act* del 1999. A differenza della suddivisione delle regioni in contee e distretti, la *Greater London* comprende oggi 32 *Boroughs* e la *City*.

## **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 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<sup>40</sup>. 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 proposti, 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 di venticinque membri, di cui quattordici sono espressione delle circoscrizioni elettorali, mentre undici sono rappresentanti dell'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 ascoltato su tutte le decisioni più importanti del Sindaco. Tra i membri del Consiglio vengono scelti il Vice sindaco e alcuni membri delle agenzie funzionali MPA, LFEPA e LDA, nominati dal Sindaco.

---

<sup>40</sup> Per la definizione di tali organi e delle loro competenze vedi oltre.

## **Gli organi funzionali**

Dalla GLA dipendono quattro organi funzionali (*functional bodies*): 1) 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); 2) la *London Development Agency* (LDA) che si occupa di Londra quale centro economico e commerciale; 3) la *Metropolitan Police Authority* (MPA), che si occupa dell'ordine pubblico e 4) 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 od 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, ove 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). Rimangono fermi due punti: la nomina del Capo del MPS rimane 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*; uno 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.

## **Competenze**

A norma dell'art. 76 del *GLA Act*, 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 esponenziale, ovvero "una competenza generale alla cura degli interessi della collettività amministrata"<sup>41</sup>. 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 nelle materie riguardanti trasporto, pianificazione urbana, ambiente, servizi di emergenza e antincendio, polizia, sviluppo economico, nonché tempo libero e 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 direttamente: 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

---

<sup>41</sup> Cfr. Berno, *L'ordinamento della "Grande Londra" dopo il Greater London Authority Act del 1999*, in *Regioni e Comunità locali*, anno XXVI, n. 6, 2001, pag. 32.

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*<sup>42</sup>, 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<sup>43</sup>.

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.

## **Questioni attuali**

La riforma del governo londinese si è inserita in un profondo contesto di riforme realizzate negli anni recenti in tema di governo locale. Sebbene la specialità della

---

<sup>42</sup> 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.

<sup>43</sup> 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.

capitale non sia mai stata messa in discussione, tanto da giustificare una legge specifica per 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<sup>44</sup>.

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* del 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. Tale previsione si applica esplicitamente anche alla GLA. Molta parte della dottrina ha ravvisato delle difficoltà nell'applicazione della legge al caso londinese, ove potrebbe concretizzarsi un grave conflitto istituzionale tra il Ministro ed il potente *Mayor* di Londra. Non sarebbe una novità nella storia della capitale britannica: l'abolizione del *Greater London Council* negli anni '80 era stata preceduta da un periodo di conflitti tra il Consiglio londinese ed il governo centrale.

---

<sup>44</sup> Si vedano, al riguardo: J.O. Frosini, "*Local Government*" in *Inghilterra e Galles: esperienze e prospettive*, in *Rivista di diritto pubblico ed europeo*, 11, 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*, 1, 2001, p. 293 e ss.

## MADRID

### **Normativa e *status* istituzionale della città**

Il sistema di amministrazione di Madrid è attualmente strutturato su due livelli di governo, municipale e regionale.

Il livello municipale è rappresentato dal comune di Madrid; quello regionale dalla *Comunidad Autonoma de Madrid*.

La *Comunidad* ha circa 5 milioni di abitanti, si estende sul territorio della precedente Provincia di Madrid e comprende 179 Comuni, compreso Madrid, che ha circa 3 milioni di abitanti.

Essendo il rango di Madrid quello di capitale, l'art. 6 dello Statuto della *Comunidad* - che è approvato con legge organica dello Stato - 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*<sup>45</sup>).

Dal tenore della norma sembrerebbe chiaro che la Capitale dello Stato è la città (*villa*) di Madrid, non la *Comunidad* che la comprende.

Per i restanti aspetti al comune si applica la stessa disciplina di carattere generale fissata dalla *Ley Reguladora de las Bases del Regimen Local* (legge 7/1985)<sup>46</sup>, che ha introdotto nuove forme di autonomia per tutti i comuni spagnoli e rappresenta, tuttora, la legge base sull'ordinamento locale.

Sebbene il comune di Madrid sia pienamente sottoposto alla normativa sul governo locale, non manca 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. La legge 7/1985, inoltre, mantiene espressamente in vigore la *Ley Especial*

---

<sup>45</sup> La norma è ripetuta dall'art. 40 della legge 2/2003, sulla quale v. più avanti.

<sup>46</sup> Pubblicata in BOE n. 80 del 3 aprile 1985.

*para el Municipio de Madrid* (decreto 1674/1963). 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* disciplina l'organizzazione amministrativa, le funzioni attribuite al comune (opere pubbliche, servizi municipali, urbanistica), il regime finanziario. Si deve ricordare, però, che essa si applica limitatamente a quelle norme che non siano in contraddizione con la legge 7/1985. In realtà, tale normativa non diversifica in maniera rilevante l'assetto di Madrid rispetto alle altre città spagnole e si limita ad una serie di riconoscimenti di carattere formale dello *status* di capitale<sup>47</sup>.

Altri sviluppi ha avuto il livello di governo metropolitano. La legge 2 dicembre 1963 (*Ley del Area Metropolitana*) ha istituito l'area metropolitana di Madrid, ma soltanto nel 1983 si è avuta la costituzione della *Comunidad Autonoma*, il cui Statuto è entrato in vigore con la promulgazione della legge 25 febbraio 1983, n. 3<sup>48</sup>, successivamente modificata nel 1994 e nel 1998.

E' infine da citare l'attuale *Ley de Administración Local de la Comunidad de Madrid* (legge 2/2003)<sup>49</sup> che realizza il mandato previsto dell'art. 3 dello Statuto, alla luce dell'art. 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 (regionale) infatti, disciplina il regime delle autonomie locali della *Comunidad*, eccetto il Comune di Madrid, per il quale si rinvia ad una legge statale, ancora da emanare.

## **Organi di governo e competenze a livello comunale**

L'amministrazione del comune è garantita dall'*Alcalde*, dall'*Ayuntamiento pleno* e dalla *Comision de Gobierno*. L'*Ayuntamiento* è l'organo eletto che a sua volta elegge l'*Alcalde*. L'*Alcalde* è il capo esecutivo del municipio e lo rappresenta; egli sceglie, tra i membri dell'*Ayuntamiento*, i membri della *Comision*, che nei comuni

---

<sup>47</sup> Cfr. C. Gallucci, *Madrid*, in *Roma capitale della nuova Repubblica*, Maggioli, 1996, pag. 233 e ss.

<sup>48</sup> Pubblicata in BOE n. 51 del 1° marzo 1983.

<sup>49</sup> Pubblicata in BOE n. 128 del 29 maggio 2003.

più grandi svolge funzioni consultive e deliberative su delega dell'*Alcalde* stesso. L'*Ayuntamiento* è l'organo decisionale del comune al quale viene riconosciuto il potere di approvare gli atti normativi e amministrativi più rilevanti.

La citata legge 2/2003 sull'autonomia degli enti locali della Comunità di Madrid crea 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, che sono considerati l'ente locale di base della Comunità, vengono 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'art. 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 dello Stato.

## **Organi di governo e competenze a livello regionale**

La *Ley del Area metropolitana* prevedeva la costituzione di una commissione urbanistica (COPLACO) con competenze di programmazione estese all'area provinciale. La legge non ha accolto, tuttavia, la proposta di una commissione di studio *ad hoc* che suggeriva la costituzione 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 diciassette 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, tra cui il municipio di Madrid.

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 102 membri). L'Assemblea esercita la potestà legislativa; elegge il Presidente della Comunità; esercita una funzione di controllo sull'organo esecutivo; approva i bilanci preventivi ed i conti consuntivi; controlla i mezzi di comunicazione pubblici dipendenti dalla Comunità (la radio Onda Madrid e l'emittente Telemadrid); 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 ad un regime stretto di incompatibilità.

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

Gli artt. 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'art. 29 prevede inoltre una competenza di attuazione ed esecuzione in materia di insegnamento.

Nell'esercizio di tali competenze la Comunità ricorre ad Agenzie speciali con competenza su tutto il territorio provinciale, come il *Consorcio de Transportes* (trasporti), *Agencia del Medio Ambiente* (ambiente), IVIMA (edilizia abitativa), IMADE (turismo).

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 madrilenno, per urbanistica e 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 emanare norme di attuazione della legislazione statale.

## **Il finanziamento**

La legge sul finanziamento degli enti locali (legge 28 dicembre 1988, n. 39<sup>50</sup>), prevede la creazione, con legge, di un regime speciale di finanziamento per la capitale. Tale previsione non è stata ancora attuata, applicandosi ancora il regime ordinario.

Naturalmente, in quanto *Comunidad*, Madrid ha diritto al proprio regime di finanziamento come tutte le altre realtà regionali. Attualmente la legge statale 30/2002, del primo di luglio, fissa il regime di cessione dei tributi statali alla Comunità di Madrid e la determinazione dei modi e delle condizioni di questa cessione (la precedente legge era la n. 33/1997).

## **Questioni attuali**

Lo Statuto della Comunità Autonoma di Madrid prevede in maniera esplicita, all'articolo 6, che la capitale dovrà essere governata in base ad un regime speciale introdotto con legge nazionale. Nell'aprile del 1994 è stato presentato un *Proyecto de Ley de Capitalidad de Madrid*, non approvato, che rappresenta il tentativo di risolvere, in maniera organica, il problema di Madrid capitale. Esso affrontava esplicitamente il problema delle relazioni e delle attribuzioni di competenze tra i livelli di governo municipale, della Comunità e dello Stato. Proprio il problema dei rapporti tra Comunità e municipio rappresenta il nodo più difficile da sciogliere per l'approvazione di una legge sulla *capitalidad*.

Il progetto di legge del 1994 prevedeva la costituzione di un *Consejo de Capitalidad* con il compito coordinare l'azione amministrativa del Governo centrale, della Comunità Autonoma e del Comune. A tal fine sarebbero entrati a far parte del *Consejo* il Capo del Governo (o un Ministro delegato), il Presidente della Comunità Autonoma e l'*Alcalde*. Il Consiglio, così costituito, avrebbe dovuto decidere la costituzione di una Commissione Delegata con competenza generale e di commissioni per problemi specifici della città. Le aree di interesse del Consiglio non sarebbero state predefinite, ma individuate di volta in volta dal Consiglio stesso. Il Consiglio avrebbe dovuto inoltre decidere sull'importo di trasferimenti statali per affrontare le spese sostenute dalla città, derivanti dallo *status* di capitale. Inoltre il progetto di legge prevedeva una serie di esenzioni fiscali per ammortizzare i costi sostenuti dalla città in quanto capitale, decise dal Consiglio sulla base di un'indagine ufficiale sui maggiori costi derivanti dall'essere capitale.

In tema di finanziamenti per la capitale, è stata proposta l'erogazione al Municipio di quote di tributi locali corrispondenti alle esenzioni di tributi locali riconosciute ad organismi statali e rappresentanze diplomatiche; in alternativa, la previsione di un tributo regionale dovuto all'incremento delle attività economiche.

Il Governo spagnolo è tornato sull'argomento ponendo il problema di maggiori poteri ai municipi delle grandi città. All'interno di questa proposta, il Ministro delle Pubbliche Amministrazioni, in alcune comunicazioni al Parlamento dell'ottobre 2001, parlando a nome dell'Esecutivo, si è detto convinto della necessità di finanziamenti speciali per Madrid, a

---

<sup>50</sup> Pubblicata in BOE n. 313 del 30 dicembre 1988.

copertura degli oneri derivanti dall'essere capitale dello Stato, confermando, allo stesso tempo, l'opportunità dell'approvazione di una legge sulla *capitalidad*<sup>51</sup>. Il 24 marzo 2003 il Senato spagnolo ha approvato in seduta plenaria la relazione presentata dalla Commissione degli enti locali con riguardo alla citata proposta del Governo, nella quale vengono definiti i principi e specificate le esigenze di una riforma per i municipi delle grandi città. In tale documento viene ulteriormente ribadita la necessità di dare attuazione all'articolo 6 dello Statuto della Comunità autonoma di Madrid. Allo stato attuale la proposta<sup>52</sup> è all'esame dell'assemblea del *Congreso de los Diputados*<sup>53</sup>.

---

<sup>51</sup> Cfr. *Informe sobre las Grandes Ciudades y las Areas de Influencia Urbana* (<http://www.senado.es/legis7/expedientes/impresion/701000066.html>).

<sup>52</sup> Tale documento, denominato "*Medidas para la modernización del Gobierno Local*", è pubblicato in BOE n. 157 del 13 giugno 2003.

<sup>53</sup> Occorre tenere presente che il pacchetto di riforme proposte dal Governo riguardano nuove forme di autonomia per tutte le grandi città spagnole e comprendono nuove forme di finanziamento per Madrid capitale. Una futura *Ley de capitalidad* deve certamente essere coordinata con tali riforme, ma non ne entra a far parte, rimanendo un problema disgiunto.



## PARIGI

### ***Ordinamento statale francese e normativa***

Il territorio francese si suddivide, ai sensi degli articoli 34, comma 4 e 72 della Costituzione, in comuni, dipartimenti, regioni, territori d'oltremare e collettività a statuto speciale. Ad eccezione del comune, le altre istituzioni hanno rappresentato fino al 1982 una semplice divisione amministrativa del territorio statale. Solo con la legge 82-213 del 2 marzo 1982 le regioni vengono trasformate in collettività autonome e sono definite le autonomie di tutti gli altri enti territoriali. In Francia si registra attualmente un vivace indirizzo di decentralizzazione e regionalizzazione, sfociato in una recente riforma costituzionale<sup>54</sup>.

La normativa applicabile a Parigi è normativa statale, largamente stratificata e risalente, per fondamentali aspetti di rilievo ancora recente (fino al 1975) alla legge del 28 piovoso dell'anno VIII della Rivoluzione (17 febbraio 1800). Dal punto di vista normativo il codice delle autonomie locali (*code général des collectivités territoriales*) contiene ben 87 articoli di deroga o speciali per Parigi.

Con i suoi 2,15 milioni di abitanti Parigi si sviluppa in cerchi concentrici (*petite e grande couronne*) che incorporano, oltre al nucleo storico, diverse città-satellite. Parigi è un Comune ed un Dipartimento (livello che in Italia si direbbe "provinciale", intermedio tra comune e regione) nello stesso tempo ed, insieme ad altri sette dipartimenti, forma la regione dell'*Ile de France*, una delle 22 regioni francesi. Assieme a Lione, Marsiglia, Lilla, Bordeaux e Tolosa, rappresenta una delle sei aree metropolitane (*agglomérations*) francesi. A favore di Parigi, Marsiglia e Lione sono previste disposizioni particolari nel *Code général des collectivités territoriales* (Libro V)<sup>55</sup>, che costituisce il testo unico relativo al decentramento territoriale francese. Alcune di tali disposizioni particolari sono comuni alle tre città, altre sono specifiche per la città di Parigi.

---

<sup>54</sup> La revisione costituzionale sul decentramento in Francia - *Dossier* n. 342, marzo 2003.

## **Organi di governo a livello regionale: l'*Ile de France***

All'*Ile de France*, che non possiede uno *status* differente da quello delle altre regioni, deve essere riconosciuto una specificità per motivi sia demografici, che economici e sociali. L'*Ile de France* comprende quasi 1/6 della popolazione francese, circa 10 milioni di abitanti, vi si concentra 1/4 della produzione industriale, 1/3 dell'attività terziaria e 90 mila ettari di spazi verdi e terre agricole. L'area metropolitana di Parigi<sup>56</sup> si estende su quasi tutto il territorio regionale e, se si tiene conto che l'*Ile de France*<sup>57</sup> conserva ancora oggi competenze supplementari che derogano parzialmente a quelle del diritto comune regionale, si può comprendere che tutto ciò possa avere ripercussione sull'amministrazione della città di Parigi.

Le competenze specifiche riguardano la definizione delle linee politiche in materia di spazi verdi (con legge 6 maggio 1976 è stata creata un'Agenzia degli spazi verdi della Regione), l'urbanistica (la regione elabora un Piano regolatore generale), gli investimenti, la circolazione e i trasporti delle persone (vedi il Consorzio dei trasporti parigini che è un ente pubblico di cooperazione tra gli 8 dipartimenti).

Per la circolazione e i trasporti in particolare anche lo Stato concorre agli investimenti assieme alla regione e questa stessa concorrenza si realizza per il finanziamento di spese relative al mantenimento delle più grandi istituzioni culturali parigine e per la realizzazione delle grandi opere (ad esempio l'*Opéra*, la Città delle scienze e dell'industria a *La Vallette*, *Disneyland* a *Marne-la-Vallée*).

Sono organi della Regione il prefetto, il Consiglio regionale in qualità di assemblea deliberante e il Presidente del Consiglio regionale in qualità di organo esecutivo. Giova sottolineare che il prefetto della Regione gode di uno *status* particolare rispetto ai prefetti delle altre regioni francesi, in quanto esso è al contempo prefetto del Dipartimento di Parigi e prefetto della regione e si trova in una posizione gerarchicamente superiore ai prefetti degli altri sette Dipartimenti che formano l'*Ile de France*.

---

<sup>55</sup> Rinvenibile nel sito ><http://www.legifrance.gouv.fr/WAspad/ListeCodes><.

<sup>56</sup> Composta dalla città storica, tre dipartimenti della piccola corona e parte dei quattro dipartimenti della grande corona.

<sup>57</sup> Cfr. Volpi, *L'area metropolitana di Parigi*, in *Amministrare*, a. XXI, n. 2, agosto 1991, pagg. 241-258.

## **Organi di governo e competenze a livello dipartimentale e comunale**

Dal punto di vista istituzionale la città di Parigi presenta diverse particolarità che riguardano: l'ordine pubblico e la sicurezza, la coincidenza del territorio comunale e di quello dipartimentale, la peculiarità dell'assemblea del Consiglio di Parigi, il modello amministrativo degli *arrondissements* (che pur non avendo personalità giuridica possiedono un organo elettivo ed un sindaco), nonché la disciplina del personale dipendente e disposizioni finanziarie.

Per quanto attiene ai livelli di governo a Parigi ne esistono due: quello comunale e quello dipartimentale<sup>58</sup>. La città è amministrata da un'unica assemblea deliberante, il Consiglio di Parigi (*Code* citato, artt. 2512-1 - 2512-25)<sup>59</sup> composta di 163 membri<sup>60</sup>, presieduta dal sindaco del comune. Lo scioglimento dell'organo determina lo scioglimento obbligatorio dei consigli di circondario<sup>61</sup>. La legge 29 dicembre 1986 prevede che il Consiglio possa riunirsi di volta in volta in qualità di consiglio municipale e di consiglio generale di dipartimento in base all'osservanza di un regolamento interno che contiene norme applicabili sia alle delibere del Consiglio nel suo assetto di Consiglio municipale, sia in quello di Consiglio generale (*Code* citato, art. 2512-5). I consiglieri possono perciò rivolgere di volta in volta questioni al sindaco e al prefetto di polizia.

---

<sup>58</sup> La coincidenza dei due livelli di governo su un'unica area si è realizzata a seguito della riorganizzazione del territorio della regione di Parigi disposta con legge 10 luglio 1964. Sono così stati suddivisi i territori corrispondenti ai dipartimenti della Senna, Seine-et-Oise e della Seine-et-Marne per ottenerne 8 nuovi. Il riassetto dava origine alla città-dipartimento di Parigi, collettività a statuto particolare (cfr. Gallucci, *Parigi*, in *Roma capitale della nuova Repubblica*, Maggioli, 1996, pag. 253 e ss.).

<sup>59</sup> Nel testo delle "Disposizioni specifiche per il comune di Parigi" (Libro V, Cap. II, *Codice* citato), è riportato in nota la considerazione che sia il Consiglio di Stato, che il Consiglio Costituzionale hanno dato, rispettivamente nelle decisioni del 14 marzo 1980 e 23 maggio 1991, circa la specificità dello *status* di consigliere del Consiglio di Parigi. "Questa assemblea deliberante - evidenzia il Consiglio di Stato - ha una natura del tutto particolare". Il Consiglio non è né un consiglio municipale, né un consiglio generale. Conseguentemente il Consiglio di Stato ha giudicato che il disposto dell'art. 298 del codice elettorale (incompatibilità di appartenenza a più consigli generali) non debba applicarsi ai consiglieri del Consiglio di Parigi. Nello stesso modo si è espresso il Consiglio Costituzionale nella decisione del 1991 quando stabilisce che non possono essere messe in discussione le condizioni di elezione dei consiglieri in occasione di ricorsi contro le elezioni senatoriali.

<sup>60</sup> Esiste all'interno dell'organo una forte caratteristica di coesione interna determinata dal fatto che "*ben 141 membri appartengono alla maggioranza municipale e 22 all'opposizione*" (cfr. Gallucci, *ibidem*, pag. 266).

<sup>61</sup> Le modalità di elezione, modificate con legge 31 dicembre 1982, sono le stesse che si applicano ai Consigli comunali di Lione e Marsiglia. Il Consiglio può venire sciolto con decreto del Consiglio dei ministri comunicato all'Assemblea nazionale, la quale deve indire le elezioni; le disposizioni sono le stesse che si applicano ai Consigli generali di Dipartimento. A differenza dei Consigli generali questo organo non può essere sospeso.

Il dipartimento e il comune di Parigi possono concludere convenzioni che assicurino servizi comuni per il funzionamento delle proprie istituzioni.

La crescita dell'immagine internazionale della città di Parigi è realizzata anche a mezzo di convenzioni stipulate con soggetti giuridici stranieri pubblici o privati (eccetto stati esteri) nelle condizioni e nei limiti previsti.

Merita qualche riflessione la figura del sindaco della città. Secondo la legge, eccezion fatta per i compiti di polizia e amministrazione del personale, i suoi poteri sono identici a quelli del sindaco di qualsiasi altro comune francese. Ciononostante egli possiede un particolare spessore istituzionale. Viene eletto in seno al Consiglio di Parigi da lui presieduto ed in ordine a ciò riveste il doppio ruolo di rappresentante dell'amministrazione comunale e dello stato a livello dipartimentale. E' poi portavoce dei sindaci francesi<sup>62</sup>, presidente di organizzazioni internazionali<sup>63</sup> ed incaricato di ricevere i Capi di Stato in visita ufficiale in Francia. Nell'espletamento delle sue funzioni è assistito da 49 vice-sindaci (20 sono i sindaci degli *arrondissements*), da un *cabinet du maire de Paris*<sup>64</sup>, dal *secrétariat général du Conseil de Paris* (predispose le sedute del Consiglio) e dal *secrétariat général de la Ville de Paris* (attende all'organizzazione amministrativa delle 17 direzioni in cui si articola l'amministrazione comunale).

Al rilievo che il sindaco parigino ha per la sua specifica funzione di amministratore della capitale e di rappresentante statale nel dipartimento si associa il fatto che egli è in ogni comune il "centro d'impulso effettivo dell'amministrazione" e non "un mero esecutore delle deliberazioni del consiglio"<sup>65</sup>. Il consiglio comunale non può, in alcun caso, ritirare il consenso al sindaco ed esso esercita solo un debole controllo politico sugli atti da lui emanati che non sono passibili di annullamento. Anche la collaborazione che il sindaco di Parigi riceve dagli altri attori della vita pubblica comunale è una realtà estesa, seppure più dimensionata, a tutte le territorialità comunali dove il sindaco coopera con la *municipalité*.

Questo organo collegiale senza soggettività giuridica e competenze proprie è semplicemente un'*équipe* costituita da sindaco ed assessori i quali, in virtù di

---

<sup>62</sup> Ogni anno a Parigi si riunisce l'*Association des maires de France* e il *Mouvement national des élus locaux*.

<sup>63</sup> Ad esempio dell'*Association des maires francophones*.

<sup>64</sup> Composto di 30 funzionari compreso il capo di Gabinetto.

<sup>65</sup> Cfr. D. Amirante, *Il presidenzialismo municipale*, in *L'organizzazione del governo locale* a cura di S. Gambino, Maggioli, 1992, pagg. 262-265.

deleghe ricevute dal sindaco, assumono un tratto distintivo rispetto ai semplici consiglieri comunali.

### **Competenze in merito all'ordine pubblico e alla sicurezza**

Dell'ordine pubblico parigino è incaricato il *Préfet de police*<sup>66</sup> e ciò è senza dubbio una specificità della capitale poiché in nessuna altra collettività territoriale francese esiste una figura corrispondente. Negli altri comuni francesi, infatti, i poteri di polizia generale e municipale vengono esercitati dal sindaco. Il sindaco parigino conserva tuttavia competenza per l'ordine pubblico di fiere e mercati e per la tutela della sanità pubblica. Si rileva inoltre che la legge n. 2002-276 del 27 febbraio 2002<sup>67</sup> ha modificato il *Code*, trasferendo al sindaco determinate competenze relative alla viabilità in precedenza attribuite esclusivamente al *Préfet*, e ciò nell'ambito di una normativa di carattere generale intitolata alla "democrazia di prossimità".

Il prefetto è incaricato di rendere esecutive le deliberazioni del consiglio e, in caso di necessità, quelle dei consigli circondariali. L'ulteriore particolarità di questa figura consiste nell'esercizio delle funzioni di capo di una parte del personale comunale<sup>68</sup>. La rappresentanza dello stato sul territorio parigino è inoltre peculiare per la presenza del Prefetto di Parigi, figura istituzionale anteposta al Prefetto di polizia. Come accennato, il Prefetto di Parigi esercita altresì la funzione di prefetto della regione *Ile de France*; egli svolge un ruolo di raccordo tra Stato ed amministrazione comunale, in tal modo potendo attirare l'attenzione del Governo sulle esigenze della città<sup>69</sup>.

Sono previste disposizioni specifiche anche per la sicurezza e la difesa contro gli incendi (di competenza del prefetto di polizia), le operazioni di polizia funeraria e le finanze. Relativamente ai compiti di polizia giudiziaria il prefetto collabora con il

---

<sup>66</sup> Il *Préfet de police* è un funzionario nominato con decreto del Presidente della Repubblica su proposta del Primo ministro e del Ministro dell'Interno. Per l'esercizio delle sue competenze si predispose un bilancio speciale, distinto da quello comunale e dipartimentale e sottoposto all'approvazione del *Conseil de Paris*.

<sup>67</sup> Pubblicata in JO 28 febbraio 2002.

<sup>68</sup> Può nominare, promuovere, sanzionare o revocare alcuni funzionari del comune di Parigi.

<sup>69</sup> Un'opera come la *Défence* è stata realizzata proprio grazie al dinamismo del Prefetto Delouvrier, primo titolare di questa carica (cfr. Gallucci, *Roma capitale della nuova Repubblica*, Maggioli, 1996, pag. 272).

sindaco per la definizione del programma per la prevenzione della criminalità ed è altresì incaricato del soccorso, della difesa e della sicurezza antincendio. Per questi servizi sono previsti finanziamenti *ad hoc* iscritti in uno speciale capitolo del bilancio della prefettura di polizia.

Lo Stato partecipa alle spese per il mantenimento, la riparazione e l'affitto delle caserme e, nella misura del 30%, ad altre spese iscritte nel bilancio della prefettura di polizia.

Per il coordinamento del corpo dei pompieri è istituita un'apposita commissione consultiva, presieduta dal Prefetto, la cui composizione è stata recentemente modificata<sup>70</sup>.

## **I circondari**

Il *Code général des collectivités territoriales* prevede che Parigi (come anche Marsiglia e Lione) sia governata secondo una suddivisione di competenze attribuite sia al Consiglio municipale, sia al Consiglio di circondario (*Code* citato, artt. 2511-1-2511-45). Il Consiglio di circondario, presieduto dal suo sindaco, governa ogni *arrondissement*<sup>71</sup> o gruppo di *arrondissements* ed ha una composizione mista (consiglieri comunali e di circondario). L'operatività dell'organo si basa sulle stesse norme che regolano i consigli comunali, così come la disciplina per il sindaco e per i suoi *adjoints* (assessori) è la medesima dei corrispondenti organi comunali. Il circondario ha particolare rilievo nell'assicurare il dialogo e la collaborazione dell'amministrazione comunale con le associazioni locali, i cui rappresentanti si organizzano in *Comité d'iniziativa et de concertation d'arrondissement* e presenziano alle riunioni del Consiglio<sup>72</sup>.

Ai consigli circondariali è garantito il diritto ad essere informati su ogni questione che interessi il loro territorio e a porre quesiti sia al sindaco del comune<sup>73</sup> che al consiglio comunale (o Consiglio di Parigi) sugli argomenti più vari che

---

<sup>70</sup> Con Decreto n. 2003-737 del 1° agosto 2003, pubblicato in JO 6 agosto 2003.

<sup>71</sup> 20 per Parigi, 16 per Marsiglia e 9 per Lione.

<sup>72</sup> Si intenda Consiglio di *arrondissement*.

<sup>73</sup> Alle domande poste dal consiglio di circondario il sindaco del comune ha l'obbligo di rispondere entro termini stabiliti. Il potere decisionale resta comunque prerogativa degli organi comunali.

riguardino la vita quotidiana dei cittadini. Il Consiglio è inoltre consultato circa l'erogazione di sovvenzioni ad associazioni che espletano la loro attività nel circondario e può, all'occorrenza, emettere un proprio *avis* di autorizzazione alle spese, le quali non dovranno, in ogni caso, risultare maggiorate rispetto a quanto autorizzato nel bilancio comunale. Viene inoltre consultato dal sindaco del comune per tutte le questioni riguardanti l'ordinamento, la revisione o la modifica del piano di occupazione del suolo pubblico qualora questo sia riferito in tutto o in parte al territorio del circondario o per i progetti di pianificazione dello stesso territorio.

Vi sono poi delle competenze specifiche del circondario riguardo alla gestione delle scuole di infanzia di ogni ordine e grado, alle *maisons de jeunes* (strutture per attività socio-culturali), agli spazi verdi, e alle attrezzature sportive. Per la realizzazione degli impianti sportivi, in particolare, il Consiglio di *arrondissement* può mettere a punto dei piani di sviluppo da approvare con delibera del Consiglio comunale. L'autorizzazione alla spesa per il settore sportivo è subordinata all'acquisizione del parere di un'apposita commissione denominata "Conferenza di programmazione per le attrezzature". Il Consiglio circondariale può poi, su richiesta, essere delegato dal consiglio municipale ad amministrare tutte le strutture e i servizi di pertinenza comunale<sup>74</sup>. L'inventario degli impianti che esso può gestire è stabilito in modo autonomo da ciascun comune.

Il circondario ha un ruolo importante anche in materia di assegnazione degli alloggi comunali situati nel proprio territorio: la metà degli alloggi sono infatti assegnati dal sindaco di circondario e l'altra metà dal sindaco del comune. Per le abitazioni situate al di fuori del territorio comunale l'assegnazione diviene prerogativa di una commissione municipale mista costituita dai rappresentanti dei sindaci di circondario e di quelli del sindaco comunale.

## **Competenze del sindaco di circondario**

Il sindaco circondariale presiede il Consiglio che lo elegge insieme agli assessori, i quali non possono essere in numero superiore al 30% dei componenti del Consiglio

---

<sup>74</sup> In tal caso tale delega viene accordata di diritto, su richiesta, anche agli altri *arrondissements*.

stesso ed in numero inferiore a 4. La carica di sindaco di circondario è incompatibile con quella di sindaco comunale. Consiglio circondariale e suo sindaco vengono rinnovati obbligatoriamente con il rinnovo del consiglio comunale. Il sindaco svolge, in quanto delegato dello stato, funzioni di ufficiale dello stato civile (limitatamente al territorio circondariale), di sorveglianza sul rispetto dell'obbligo scolastico, di censimento dei militari di leva, di conservazione delle liste elettorali (quest'ultima attribuzione gli è delegata dal sindaco del comune). In nome del comune presiede invece - ove questo esista - l'organismo delle casse scolastiche ed è chiamato a designarne i rappresentanti comunali nel consiglio di amministrazione. Emette degli *avis* su tutte le autorizzazioni deliberate dal sindaco del comune in tema di utilizzazione del suolo pubblico, urbanistica e manutenzione stradale, assegnazione, acquisto e vendita di immobili situati nel circondario. Su tutte queste materie il sindaco deve essere informato mensilmente dal sindaco del comune, come pure in merito ai progetti di realizzazione di impianti nel territorio circondariale. Gli atti del sindaco del circondario nella sua qualità di autorità dello stato nel territorio sono sottoposti alle stesse regole degli atti del sindaco del comune.

## **Il finanziamento**

Per quanto riguarda le disposizioni finanziarie la realtà parigina è molto articolata. Il Consiglio di Parigi approva diversi bilanci (tra cui quello dipartimentale) distinguibili in bilancio principale ed annessi. Secondo l'articolo 2512-24 del *Code* citato (parte regolamentare), modificato con Decreto n. 2002-644 del 29 aprile 2002<sup>75</sup>, il budget principale comprende uno stanziamento per il comune di Parigi e uno speciale per la prefettura di polizia entrambi autorizzati con delibera del Consiglio di Parigi. Per i primi due bilanci (comunale e di prefettura) le entrate fanno riferimento alle attività industriali e commerciali e si individuano in

---

<sup>75</sup> Pubblicato in JO 30 aprile 2002.

imposte dirette, indirette, trasferimenti statali<sup>76</sup>, indebitamento (tramite la *Caisse des Dépôts et del Consignations* che eroga, a tasso agevolato, prestiti alle amministrazioni pubbliche e, solo eccezionalmente, per mezzo di istituti di credito privati) e rendita da beni immobili e mobili che fanno parte del *domain public privé de la ville de Paris*. Si rammenti poi che la normativa comune prevista dagli artt. 2512-22-29 del *Code général des collectivités territoriales* per le città di Parigi, Marsiglia e Lione stabilisce un'autonomia finanziaria anche per gli *arrondissements*. Le spese del comune parigino e delle sue istituzioni pubbliche sono fissate dal Ministro dell'economia e delle finanze. Esistono servizi che Parigi condivide con gli altri dipartimenti della regione *Ile de France* e riguardano ad esempio l'istituto medico-legale, il laboratorio centrale della prefettura di polizia, il laboratorio centrale dei servizi veterinari.

I problemi inerenti la gestione dei servizi comuni sono di competenza (consultiva) di un comitato di coordinamento, la cui composizione e il cui funzionamento è stabilito con un decreto del Ministro dell'Interno.

Le leggi 1169 e 1170 del 1982 assicurano una certa autonomia agli *arrondissements*, le cui dotazioni costituiscono per il comune un contributo obbligatorio. E' in ogni caso il Consiglio comunale (o di Parigi) a deliberare sia sull'intero documento di bilancio, che sulla ripartizione in voci di spesa. Il bilancio di circondario comprende una dotazione globale ed una "*allocation*" ed è iscritto in un apposito documento da allegare al bilancio comunale<sup>77</sup>. Un'autonomia più definita esiste in tema di investimenti destinati agli impianti sportivi per i quali il Consiglio di *arrondissement* può deliberare, avendo comunque l'obbligo di acquisire il parere favorevole del Consiglio di Parigi e previa consultazione di un apposito organismo: la menzionata "Conferenza di programmazione per le attrezzature". Sui bilanci di *arrondissement*, come su quelli comunali vige il controllo statale previsto al titolo I del libro III del *Code* citato. Il sindaco dell'*arrondissement* può autorizzare le spese una volta che il documento di bilancio

---

<sup>76</sup> Il sistema dei trasferimenti comprende: una Dotazione Generale di Funzionamento, un Fondo di compensazione dell'IVA, una Dotazione Generale di Decentramento e una Dotazione generale di impianto, che è concessa a comuni e dipartimenti per finanziare il mantenimento e la costruzione della rete viaria e la cura degli spazi verdi e forestali.

<sup>77</sup> Si può parlare di documento di bilancio dell'*arrondissement*. Esso viene inviato al sindaco del comune e votato in consiglio comunale articolo per articolo contestualmente al bilancio comunale (art. 2511-41). In caso di superamento del budget previsto dal consiglio comunale il sindaco propone un riesame del documento.

sia divenuto esecutivo e può comunque, in attesa di approvazione da parte del consiglio comunale, autorizzare mensilmente una spesa non superiore a un dodicesimo di quella iscritta nel bilancio dell'anno precedente. Il Consiglio di *arrondissement* è chiamato a dare il proprio parere anche sulle modifiche del bilancio comunale (per la parte di propria pertinenza) entro 15 giorni dall'approvazione delle stesse; tali modifiche devono comunque servire a coprire spese eccezionali.

Le deliberazioni circondariali sono sottoposte al controllo statale sia indirettamente, attraverso la trasmissione delle delibere al sindaco del comune che ha poi il compito di indirizzarle al rappresentante dello stato nel dipartimento (*Préfet de Paris*), che direttamente per mezzo della trasmissione degli atti effettuata dal sindaco di circondario (qualora questi non sia stato informato della trasmissione degli atti dal sindaco del comune).

## VIENNA

### Normativa e *status* istituzionale della città

La città di Vienna ha una posizione particolare nello Stato federale austriaco, dal momento che contemporaneamente è la capitale dell'Austria, una città-stato ed un comune<sup>78</sup>.

La posizione particolare di Vienna è sancita dalla Costituzione austriaca<sup>79</sup>, che all'art. 2 dispone che l'Austria è uno Stato federale composto di *Länder* autonomi, tra i quali il *Land* di Vienna. L'art. 5 stabilisce altresì che "capitale della federazione e sede dei suoi organi supremi è Vienna".

Il rilievo attribuito a Vienna dalla Costituzione austriaca<sup>80</sup> è evidenziato anche negli articoli ad essa dedicati nell'ambito del titolo IV, il quale regola il potere esecutivo e legislativo dei *Länder*. All'interno di questo titolo, un'intera sezione disciplina lo *status* di Vienna in quanto capitale (articoli 108-112). Nel presente contesto rileva in particolare l'art. 108, a norma del quale gli organi della città esercitano una duplicità di funzioni: il Borgomastro di Vienna è anche Presidente del Governo del *Land*, il Consiglio comunale esercita altresì le funzioni di Camera del *Land*, la Giunta comunale è anche l'organo esecutivo del *Land*.

Come in Germania, dunque, c'è un solo apparato organico per il *Land* e per il Comune. Data la formulazione costituzionale, sembrerebbe potersi dire che, a differenza di Berlino dove non ci sono organi comunali, a Vienna gli organi comunali esercitano anche le funzioni di organi regionali.

In qualità di *Land*, Vienna ha diritto ad un proprio organo legislativo ed esecutivo che essa può regolare in piena autonomia, per espressa disposizione normativa. Essa invia inoltre 11 rappresentanti nel *Bundesrat*, la seconda camera dell'organo legislativo federale.

---

<sup>78</sup> Il cui territorio coincide con quello del *Land*.

<sup>79</sup> Del 1° ottobre 1920, nella versione del 7 dicembre 1929 (pubblicata in BGBl. del 1930, n. 1) e successivamente più volte modificata.

<sup>80</sup> Disposizioni particolari della Costituzione federale, inoltre, disciplinano le funzioni di polizia nella città di Vienna.

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

In aggiunta a questi organi "obbligatori", la Costituzione di Vienna (*Verfassung der Bundeshauptstadt Wien*<sup>81</sup>) ne prevede altri, grazie alla menzionata potestà di auto-regolazione di cui essa dispone e che trova il solo limite nel rispetto delle norme costituzionali relative ai comuni. Tale Costituzione assolve a due distinte funzioni: la prima parte costituisce lo statuto comunale ed è approvata a maggioranza semplice, la seconda invece costituisce la legge fondamentale del *Land*, la sua Costituzione, ed è pertanto approvata a maggioranza qualificata.

## **Da capitale dell'Impero austro-ungarico a capitale della Repubblica**

La posizione peculiare di Vienna, che riassume in sé una duplice qualificazione di ente territoriale e vede sommarsi ai poteri comunali quelli di un *Land* della Federazione, corrisponde ad un ruolo particolare che la città si è sempre trovata a svolgere nella storia della Repubblica d'Austria.

Al termine della I guerra mondiale, con il crollo della monarchia e la fondazione della nuova repubblica, Vienna, già capitale di un vasto e popoloso impero, si trovò improvvisamente al centro di un piccolo Stato. Dopo un periodo di riflessione e di concertazione con il *Land* della Bassa Austria, Vienna divenne capitale il 1° gennaio 1922, assumendo contemporaneamente la configurazione di "città-stato" della Federazione austriaca. A quella data risale infatti l'Atto di Separazione (*Trennungsgesetz*), mediante il quale si recideva il legame tra Vienna e la Bassa

---

<sup>81</sup> La Costituzione di Vienna, la cui versione originaria risale al 15 ottobre 1968 (pubblicata in LGBl. n. 28), è stata modificata numerose volte, da ultimo il 21 maggio 2003 (modifica pubblicata in LGBl. n. 22).

Austria, *Land* di cui inizialmente faceva parte. Con la separazione dalla Bassa Austria ebbe inizio per Vienna un particolare corso politico, mediante il quale divenne negli anni Venti e Trenta un modello di governo comunale socialdemocratico (la cosiddetta "rossa Vienna"), che si contrapponeva al resto dei *Länder*, di ispirazione cristiano-sociale.

Il 1933 segnò l'inizio di una parabola discendente per Vienna: con la sospensione della Costituzione democratica e l'avvento di una nuova Costituzione corporativa nel 1934, Vienna perse la sua qualifica di *Land*, senza tuttavia subire modifiche sostanziali a livello di potestà amministrative. Con l'*Anschluss* del 1938, invece, la città fu enormemente ingrandita nel suo territorio, sul modello della "grande Amburgo" e questo nuovo ordinamento amministrativo fortemente centralistico la privò di ogni autonomia amministrativa e finanziaria.

Alla fine del 1945 si tennero le prime elezioni per il consiglio comunale e rientrò in vigore la Costituzione democratica del 1929: Vienna ritornò ad essere capitale della Federazione, comune e *Land*.

## **Le competenze**

La particolarità di Vienna deriva dalla sovrapposizione di due modelli organizzativi: quello di città alle cui competenze come comune si sono sommate quelle tipiche di un *Land*. La città gode dunque di ampi poteri, derivanti dalla coincidenza territoriale tra il territorio del *Land* e quello del Comune.

Per quanto concerne le competenze legislative, l'art. 15 della Costituzione austriaca riserva ai *Länder* ogni funzione legislativa non espressamente attribuita alla Federazione, che detiene di fatto i settori più ampi e rilevanti della legislazione.

A livello amministrativo, invece, sembra essere maggiore l'ampiezza di poteri riservata a *Länder* e comuni. A tale proposito si distingue nel sistema austriaco l'*amministrazione federale diretta*, per il caso in cui autorità federali siano preposte a svolgere compiti propri del governo federale (art. 102, Costituzione austriaca) e l'*amministrazione federale indiretta*, quando l'attività statale al contrario è delegata ad autorità dei *Länder* e comunali.

Nel sistema austriaco i comuni sono unità amministrative con una propria sfera di competenza tutelata dalla Costituzione, che comporta, in linea di principio, un potere di controllo molto limitato da parte del Governo federale. Questo principio non si applica quando si tratta di attività delegate ai comuni dal Governo federale e dai *Länder*.

Tale configurazione di rapporti fra *Länder* e Governo federale sembra accentuare notevolmente l'autonomia di Vienna.

Tuttavia, come notato nell'introduzione, per alcuni aspetti attinenti a particolari esigenze federali, lo *status* di Capitale può comportare una più ridotta autonomia. Così accade per le funzioni di polizia che conoscono una specifica disciplina in Costituzione per quanto riguarda Vienna.

La struttura della polizia federale austriaca è piuttosto complessa: il Ministero federale degli interni è la più alta autorità in materia e ad esso sono sottoposte le direzioni per la sicurezza, autorità federali nelle regioni, il cui responsabile è nominato consensualmente dal Ministro e dal Governatore.

A Vienna, il presidente della direzione federale della polizia di Vienna è allo stesso tempo direttore per la sicurezza per Vienna. Di conseguenza, l'autorità amministrativa del distretto per la gestione della città di Vienna, cioè Vienna, non ha funzioni generali di tutela dell'ordine pubblico. In altre parole, essendo Vienna la sede di un'autorità federale della polizia con un corpo di ufficiali di polizia federale, non ha titolo ai propri corpi (comunale) di ufficiali di polizia (in conformità con l'articolo 78d, comma 2 della Legge costituzionale federale). La guardia cittadina di Vienna non è un corpo di polizia comunale, ma piuttosto una ripartizione dei vigili del fuoco.

## **Organi di governo**

In conformità a quanto previsto dalla Costituzione austriaca, la struttura comunale della città è costituita da: il Consiglio comunale (*Gemeinderat*), la Giunta comunale (*Stadtsenat*) e il Borgomastro (*Bürgermeister*).

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

Il Consiglio comunale ha il compito di salvaguardare gli interessi del comune (art. 80, comma 2, Cost. di Vienna), di mantenere una supervisione generale sul Comune (artt. 83 e 84, Cost. di Vienna), di eleggere il Borgomastro, il suo vice e i consiglieri, nonché di approvare il bilancio.

La Giunta comunale è composta dal Borgomastro, che la dirige, e dai consiglieri eletti dal Consiglio comunale sulla base del principio della rappresentanza proporzionale, secondo il quale ogni partito politico ha diritto nella Giunta ad un numero di seggi proporzionale a quelli che ha in Consiglio comunale. La Giunta delibera sulle più importanti questioni amministrative e esprime pareri sui provvedimenti di competenza del Consiglio. In particolare deve esaminare e predisporre il bilancio comunale in cooperazione con la commissione finanza.

Il Borgomastro è eletto dal Consiglio comunale e resta in carica per un periodo equivalente a quello del Consiglio. Il Borgomastro indice le sedute del Consiglio, presiede anche la Giunta, e in quanto Presidente del *Land* è anche a capo del governo regionale. Il Borgomastro è responsabile delle materie appartenenti alla propria sfera di competenza; nelle materie di competenza delegata, ovvero per quei compiti delegati al comune dalla legge del *Land* o del *Bund*, è invece subordinato agli organi federali.

Con una legge costituzionale del 1994 è stato emendato l'art. 117 della Costituzione federale con l'aggiunta di un paragrafo, il quale apre la possibilità a favore delle Costituzioni dei singoli *Länder* di prevedere l'elezione diretta del Borgomastro. Tale possibilità è preclusa alla città di Vienna in considerazione della coincidenza della qualità di Borgomastro con quella di Presidente del *Land*<sup>82</sup>.

Il Borgomastro ha anche il diritto di sospensione di ogni deliberazione del Consiglio comunale, della giunta, delle commissioni comunali, dei consigli circoscrizionali e delle relative commissioni; ha inoltre il potere di adottare provvedimenti di urgenza in tutte le sfere di competenza degli organi citati.

## **I distretti**

La città di Vienna è suddivisa in 23 distretti (*Bezirke*) che costituiscono delle articolazioni interne del Comune senza personalità giuridica autonoma.

Dal 1987 è in corso una politica di decentramento volta ad aumentare l'autonomia dei distretti, la quale resta tuttavia ancora relativamente contenuta. Sono organi dei distretti il Consiglio distrettuale (*Bezirksvertretung*), che è composto da un minimo di 40 fino ad un massimo di 60 membri e il portavoce distrettuale (*Bezirksvorsteher*), il quale viene eletto dal Consiglio.

Le competenze dei distretti si esplicano principalmente mediante gli istituti di partecipazione ed informazione<sup>83</sup>; nell'ambito dell'amministrazione attiva essi hanno competenza per la manutenzione e la gestione di strade, parchi, edifici comunali.

In conseguenza della duplicità di *status* della città di Vienna, i cittadini europei hanno diritto di elettorato attivo e passivo nelle elezioni distrettuali e non in quelle comunali.

---

<sup>82</sup> Cfr. Piredda, *Berlino e Vienna: città-stato e capitali federali*, in *Regioni e Comunità locali*, anno XXVI, n. 6, pag. 56.

<sup>83</sup> Esiste la possibilità di indire *referendum* il cui esito non ha efficacia vincolante (*Volksbefragung*), *referendum* con efficacia vincolante (*Volksabstimmung*) e il diritto di iniziativa legislativa che deve essere esercitato perlomeno dal 5% degli aventi diritto al voto per le elezioni del Parlamento regionale (*Volksbegehren*).

## WASHINGTON DC

### NORMATIVA E STATUS ISTITUZIONALE

Il fondamento costituzionale dello *status* di capitale di Washington DC è rinvenibile nell'articolo 8, sezione 1 della Costituzione degli Stati Uniti che recita:

*[Il Congresso ha la facoltà di] Esercitare esclusivo diritto di legiferare in qualsiasi caso in quel distretto (non eccedente le 10 miglia quadrate) che per cessione di Stati, e per consenso del Congresso, divenga sede del Governo degli Stati Uniti<sup>84</sup> (...)*

Nasceva così un ente territoriale, il *District of Columbia*, appositamente costituito per ospitare la capitale della Federazione (nonché sede del governo statunitense), con la conseguente coincidenza territoriale e di organi di governo del Distretto e della capitale. Il Distretto ha una posizione diversa dagli Stati membri e dai Territori federali. Il Congresso, secondo il dettato costituzionale, assume il potere di legiferare per tutto ciò che riguarda il Distretto: organo legislativo a livello federale e locale vengono quindi a coincidere. Le forme di autonomia legislativa del *District of Columbia*, esercitate dagli organi di governo locali, sono pertanto delegate dal Congresso.

Quando legifera per il Distretto, il Congresso rimane comunque l'organo legislativo dell'Unione: ciò conferisce agli atti emanati per il *District* validità nazionale.

Il Governo locale del Distretto è disciplinato dal *District of Columbia and Governmental Reorganization Act – Self Government Act* del 1973<sup>85</sup> (c.d. *Home Rule Act*). Tale provvedimento assicura la più ampia forma di autonomia goduta dal

---

<sup>84</sup> “To exercise exclusive legislation in all cases whatsoever, over such District (not exceeding ten miles square) as may, by cession of particular states, and the acceptance of Congress, become the seat of the government of the United States...”. Traduzione in P. Marsocci, *Washington*, in AA.VV., *Roma capitale della nuova Repubblica*, Maggioli, 1996, pag. 302.

<sup>85</sup> Public Law 93-198; 87 Stat. 777, approvata il 24 dicembre 1973.

Distretto nella sua storia e rappresenta il punto di arrivo di un'evoluzione di cui si espongono le linee sommarie.

### ***Le origini***

Il *District of Columbia* fu costituito nel 1790 con la cessione di alcuni territori da parte del *Maryland* e della Virginia. Originariamente esso contava circa tremila residenti, una cifra notevolmente inferiore alla soglia minima di 50.000 richiesta per la costituzione di uno stato dell'Unione. Gli abitanti del Distretto continuarono quindi ad esercitare il diritto di voto negli stati di provenienza. Il Presidente George Washington nominò tre governatori per il Distretto che diedero il nome di *City of Washington* alla nuova città, capitale dell'Unione dal 1800.

Nel Congresso federale fu avviato immediatamente il dibattito sullo *status* del Distretto. Nel 1801, con un provvedimento di emergenza, il Distretto fu diviso in due contee, *Washington County* ed *Alexandria*, in ciascuna delle quali si applicava la legge del Maryland e della Virginia rispettivamente<sup>86</sup>.

L'esigenza di forme di autogoverno locale fu sentita molto presto dalla popolazione del Distretto. Nel 1802 fu concessa una prima forma di autogoverno locale. Nel 1874 tale prima forma di autogoverno fu abolita. Venne sancito il potere legislativo del Congresso ed il potere esecutivo venne attribuito ad un comitato composto da tre commissari di nomina presidenziale. Tale assetto fu mantenuto fino al 1967, anno in cui fu abolito il comitato ed istituito il Consiglio del Distretto e la carica di Sindaco con poteri di supervisione.

Nel 1961 venne approvato il 23° emendamento della Costituzione degli Stati Uniti che ha attribuito al Distretto il diritto di eleggere un certo numero di "grandi elettori" del Presidente e del Vicepresidente degli Stati Uniti.

Nel 1970 è stato approvato il *District of Columbia Delegate Act*<sup>87</sup> con il quale si autorizza la presenza al Congresso di un rappresentante del Distretto senza diritto di voto. L'iniziativa del 1978 di conferire una rappresentanza con diritto di voto (*Voting Rights Amendment*) non ha avuto seguito.

---

<sup>86</sup> Nel 1846 *Alexandria* fu restituita alla Virginia.

<sup>87</sup> Public Law 91-405.

Nel 1973 è stato approvato l'*Home Rule Act* del *District of Columbia* che ha restituito agli abitanti del Distretto la facoltà di eleggere i propri rappresentanti nel governo locale, il Consiglio (*Council*) ed il Sindaco (*Mayor*)<sup>88</sup>.

In particolare l'*Act* reca, al titolo IV, la cosiddetta *District Charter* (la "Carta") con le norme riguardanti l'elezione e le funzioni del Consiglio e del Sindaco, la struttura degli organi giurisdizionali e le regole per le procedure di bilancio del Distretto. Modifiche alla Carta possono essere apportate con procedura aggravata, che prevede l'approvazione della proposta da parte del *Council*, l'indizione di un *referendum* distrettuale e l'approvazione definitiva da parte del Congresso.

### **Gli organi e le funzioni**

Organi di governo locale sono il Consiglio e il Sindaco.

Ai sensi dell'*Home Rule Act* il Congresso conserva il potere legislativo per il Distretto. Come accennato, è prevista la delega di tale potere al Consiglio del Distretto. Tuttavia, gli atti del Congresso risultano in ogni caso prevalenti sulle deliberazioni del Consiglio, anche con riguardo a questioni locali. Il Congresso ha un potere di veto sospensivo sulla legislazione del Consiglio, che può essere esercitato entro trenta giorni (sessanta giorni per le materie penali). Provvedimenti d'urgenza, deliberati dai due terzi del Consiglio, non sono soggetti al veto, ma decadono dopo novanta giorni.

Il Consiglio del Distretto, composto da 13 membri, esercita il potere legislativo delegato dal Congresso e detiene il potere normativo per gli affari locali. Il presidente e quattro membri del Consiglio sono eletti su una circoscrizione unica coincidente con tutto il territorio del Distretto. Gli altri otto membri vengono eletti ognuno per ciascuna delle circoscrizioni elettorali di volta in volta determinate secondo le norme del *District of Columbia Election Act* del 1955. Le elezioni per il Consiglio sono partitiche<sup>89</sup>. Il mandato dei membri del Consiglio dura quattro anni.

---

<sup>88</sup> Si deve tenere presente che molti Stati prevedono forme di autogoverno locale (*home rule*) per le loro città. In alcuni di essi il parlamento statale delega alle città il potere di decisione su talune materie. In altri stati, denominati "*home rule States*", è la stessa costituzione dello stato a concedere ad alcune o a tutte le città forme di governo autonomo.

<sup>89</sup> In molte città degli Stati Uniti, in particolare in quelle più piccole, si svolgono anche elezioni non partitiche, con candidati che si presentano a titolo personale o come rappresentanti di movimenti di opinione.

Quale organo legislativo, il Consiglio approva le leggi del Distretto e approva il bilancio di previsione ed il rendiconto. Il Consiglio esercita inoltre forme di controllo sui programmi e l'attività delle agenzie governative. Inoltre, il Consiglio è competente ad approvare i piani per l'urbanistica e l'uso del territorio del Distretto. Infine, il Consiglio ha la facoltà di effettuare audizioni in relazione ai problemi del Distretto. L'*iter* delle leggi prevede la discussione in commissioni permanenti e speciali<sup>90</sup>.

Il Sindaco detiene il potere esecutivo. Viene eletto direttamente dagli elettori registrati del Distretto ed il suo mandato dura quattro anni.

Il Sindaco è responsabile dell'attuazione, a livello amministrativo, dei provvedimenti del Consiglio ed ha in generale compiti di pianificazione per tutti le questioni riguardanti il Distretto. Ha potere di iniziativa legislativa presso il Consiglio. Inoltre, egli ha il compito di coordinare i programmi distrettuali riguardanti le strutture federali. Il Sindaco agisce sotto il controllo della *National Capital Planning Commission*, una Commissione speciale istituita presso il Congresso. Tra i compiti del Sindaco rientra anche la predisposizione del bilancio e del rendiconto del Distretto che devono essere approvati dal Consiglio<sup>91</sup>.

L'*Home Rule Act* prevede altresì l'istituzione di determinate agenzie indipendenti, a coordinamento dell'attività del Sindaco, il quale ne elegge alcuni membri. In particolare, esistono la *Zoning Commission* (pubblica sicurezza e salute pubblica), la *Public Service Commission* (servizi pubblici locali), l'*Armory Board* (controllo e giurisdizione sull'arsenale della Guardia nazionale), il *Board of elections and ethics* (controllo della regolarità dello svolgimento, finanziamento ed esito delle elezioni) e il *Board of Education* (controllo della scuola pubblica).

Esistono ulteriori enti, denominati commissioni, agenzie o autorità indipendenti, che non sono previsti dalla Carta e sono competenti per svariati settori, quali esemplificativamente l'istruzione, la finanza, la sanità, lo spettacolo.

L'*Home Rule Act* del 1973 regola, infine, il sistema giurisdizionale del Distretto, già profondamente riformato nel 1970 con il *District of Columbia Court Reorganization Act*. In seguito alla riforma, i Tribunali del Distretto hanno

---

<sup>90</sup> Cfr. Section 404 dell'*Act* 1973 ("*Powers of the council*").

<sup>91</sup> Per i poteri del Sindaco, cfr. Section 422 dell'*Act* del 1973 ("*Powers and duties*").

acquisito competenze simili a quelle dei Tribunali degli stati dell'Unione. Il Tribunale distrettuale degli Stati Uniti non ha più la competenza civile e penale in riferimento alle leggi del Distretto. In appello è competente la corte di appello del Distretto, del tutto simile alle corti di appello degli Stati membri dell'Unione.

Per quanto attiene al finanziamento, il Congresso eroga fondi al Distretto, anche per ammortizzare le mancate entrate derivate dalle esenzioni fiscali di cui godono le strutture federali e le ambasciate. In qualsiasi momento il Congresso può esercitare forme di controllo sul bilancio del Distretto.

## **Questioni attuali**

Gran parte della dottrina rileva che, pur costituendo l'*Home Rule Act* il maggior grado di autogoverno della città di Washington, il governo federale esercita forme di controllo molto forte sul governo metropolitano<sup>92</sup>.

La questione centrale sul futuro del Distretto è il pieno riconoscimento del Distretto quale stato dell'Unione. Ciò comporterebbe la creazione del 51° stato dell'Unione, il *New Columbia*. I sostenitori di tale soluzione hanno anche ottenuto, nel 1985, la convocazione di una "convenzione" che ha redatto una costituzione del *New Columbia*. Tale carta prevede, tra l'altro, l'istituzione di una enclave direttamente gestita dal Governo federale e comprendente la Casa Bianca, il Congresso, la Corte Suprema e gli Uffici federali. Tale progetto non ha ricevuto attuazione. Nel 1993 è stato presentato il progetto *New Columbia Admission* che non ha superato l'esame alla Camera: con 277 contrari e 153 favorevoli, la *House of representatives* ha ancora una volta bocciato il progetto della costituzione di un nuovo Stato dell'Unione.

Nel mese di ottobre 2002 è stato presentato un altro progetto di legge in tale direzione, il *No taxation without Representation*<sup>93</sup>. Il progetto ha passato l'esame

---

<sup>92</sup> Cfr., ad esempio, P. Marsocci, *ibidem*, pag. 307: "I commentatori sostengono che attualmente il governo federale ha molte leve di controllo sul Distretto, nonostante l'affermazione del principio di autonomia. Il Distretto è la sede di due poteri legislativi: il Congresso ed il Consiglio le cui giurisdizioni si sovrappongono, con il Congresso in posizione superiore. Questo, infatti, può esercitare i poteri conferiti dalla Costituzione, su ogni oggetto, e con il potere di revocare o modificare qualunque legge fatta passare dal Consiglio".

**nella Commissione competente del Senato, ma allo stato attuale non si è registrato alcun seguito.**

---

<sup>93</sup> Il titolo del progetto riprende un nodo centrale della critica dei fautori di una maggiore autonomia di Washington: si tratta dell'unica città del Paese che, pur essendo sotto il diretto controllo del Congresso per gli affari finanziari, non ha rappresentanza con diritto di voto nel congresso stesso.