

Un futuro per Roma: prospettive di riforma dell'ordinamento della Capitale

di **Beniamino Caravita**

Professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico
Sapienza – Università di Roma



Un futuro per Roma: prospettive di riforma dell'ordinamento della Capitale *

di Beniamino Caravita

Professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico
Sapienza – Università di Roma

Sommario: 1. Premessa 2. Questioni di metodo. 3. I contenuti delle proposte. 4. Questioni di procedura.

1. Premessa

Oggi discutiamo di Roma Capitale e della sua possibile disciplina, ma non dobbiamo dimenticare che dietro questa problematica c'è l'intreccio diventato inestricabile di una rottura drammatica del rapporto tra territorio e istituzioni: di fronte alle modifiche intervenute nella organizzazione sociale, in Italia negli ultimi venti anni abbiamo tentato di riscrivere il disegno territoriale delle nostre istituzioni, ma il tentativo è stato fallimentare.

Occorre uno sforzo culturale e politico per venirne a capo e la sede giusta è proprio quella parlamentare per tentare di rimettere ordine nel rapporto tra Stato e Regioni, anche a causa del pendolo continuo tra voglia di accentramento e fughe verso il regionalismo differenziato, nella vicenda sempre più teoricamente e istituzionalmente complicata della disciplina delle aree vaste, ivi comprese le città metropolitane, nella incapacità di riorganizzare la dimensione comunale e quella sub-comunale a livello nazionale.

2. Questioni di metodo

Cinque sono le grandi questioni di metodo poste dalla ricerca di una disciplina di Roma Capitale

La prima riguarda lo strumento: Legge costituzionale, legge ordinaria, legge di attuazione dell'art. 114 Cost., legge regionale?

La seconda riguarda il rapporto tra Roma Capitale (art. 114, comma 3, Cost.) e Roma Città Metropolitana (art. 114, comma 1, Cost.).

La terza riguarda la dimensione territoriale di Roma: quale è l'area su cui la disciplina speciale deve intervenire: quella comunale, quella ex-provinciale, addirittura quella regionale?

La quarta riguarda il rapporto tra Roma, le altre provincie del Lazio e la stessa Regione.

* Testo dell'audizione informale tenuta il 6 aprile 2021 dinanzi la I Commissione Affari costituzionali della Camera dei deputati.



La quinta è relativa ai possibili modelli di decentramento al di sotto del livello della dimensione di Roma.

A. La possibile fonte giuridica:

La legge costituzionale è lo strumento che permette maggiore ampiezza di intervento e offre la possibilità di meglio modulare i poteri che spettano a Roma; naturalmente, ha di fronte a sé due rischi: in primo luogo, la maggiore lunghezza del procedimento e la necessità di raggiungere maggioranze più elevate; in secondo luogo, il rischio che, dietro il treno della modifica costituzionale su Roma si aggiungano anche una lunga serie di altre richieste, tese a intervenire sulla disciplina costituzionale del Titolo V.

Sotto il profilo comparato, va ricordato che nell'ambito dell'unione europea, in quattro Stati (Austria, Belgio, Germania, Spagna) le capitali hanno lo status costituzionale di un ente substatuale, equiparato agli altri (Laender, Regioni, Comunità autonome).

La legge ordinaria rimarrebbe nell'ambito della necessità di rispettare tutti i vincoli di cui al Titolo V, ma ben può lavorare sui profili di coordinamento interistituzionali; la legge di attuazione dell'art. 114, comma 3, può offrire qualche chance di soluzione in più, ma le soluzioni continuerebbero a conservare un margine di opinabilità (può la legge statale trasferire funzioni di competenza regionale?).

La legge regionale può disciplinare qualche singolo aspetto di dettaglio, ma è chiaramente insufficiente. Occorrerà probabilmente ragionare su di un mix di strumenti.

B. Roma Capitale o Roma Città Metropolitana: la dimensione territoriale e la sorte degli altri territori della ex-Provincia di Roma e della Regione Lazio

Il punto della dimensione territoriale è delicatissimo, quasi cruciale, anche perché a questo tema sono collegate tutte le questioni sopra indicate. Quel che appare certo, è che non è possibile prevedere due enti dotati di rappresentatività politica, quale Roma Capitale e Roma Città Metropolitana, così come fece la legge Delrio.

Tradizionalmente, quando parliamo di Roma Capitale pensiamo alla dimensione comunale: questa fu anche la scelta che sembrava sottesa al terzo comma dell'art. 114, questa è stata comunque la scelta che fece l'art. 24 della legge sul federalismo fiscale. Ma può la disciplina di Roma obliterare il tema dello sviluppo? E quale sviluppo di Roma è possibile se la disciplina della Capitale non coinvolge direttamente anche l'area metropolitana di Roma? E, allora, quale è l'equilibrio ottimale: comunale, sub-provinciale, provinciale, addirittura regionale?

D'altra parte proprio da questo equilibrio derivano le conseguenze in ordine alla sorte istituzionale dei territori che circondano Roma: come si entra e come si esce da Roma? Che sorte fanno le altre Province? Che sorte può avere la stessa Regione Lazio?

Si tratta di temi che non possono essere affrontati direttamente da una legge costituzionale, ma che richiedono una disciplina legislativa di attuazione delle scelte che una eventuale legge costituzionale dovesse fare.

(qui le slides sulle dimensioni territoriali, sugli abitanti, per fasce e per municipi)

C. Il livello sub-comunale

Roma, quale che sia la sua dimensione, non può avere tutti i poteri: da quelli della Regione, a quelli della Città metropolitana, a quelli infine del Comune. Occorre una articolazione e una distribuzione dei poteri. Anche il modello di articolazione decentrata dei poteri dipende dalla dimensione territoriale. Se il livello di Roma dovesse rimanere quello dell'attuale Comune, allora la trasformazione degli attuali Municipi in entità autonome sub-comunali, sarebbe più agevole: tutte queste entità si porrebbero sin dall'inizio su di un piede di parità. Ma se la scelta dovesse coinvolgere un'area più vasta, si porrebbero due problemi: si può abolire il Comune di Roma? Come far convivere le nuove entità romane sub-comunali, prive di tradizione amministrativa, con Comuni che invece questa tradizione e questa capacità hanno sviluppato da lungo tempo?

Anche in questo caso, la disciplina di questi fenomeni non essere gestita da una eventuale legge costituzionale, ma occorre una legge ordinaria di attuazione.

Fig. 1

La Città metropolitana di Roma nella Regione Lazio



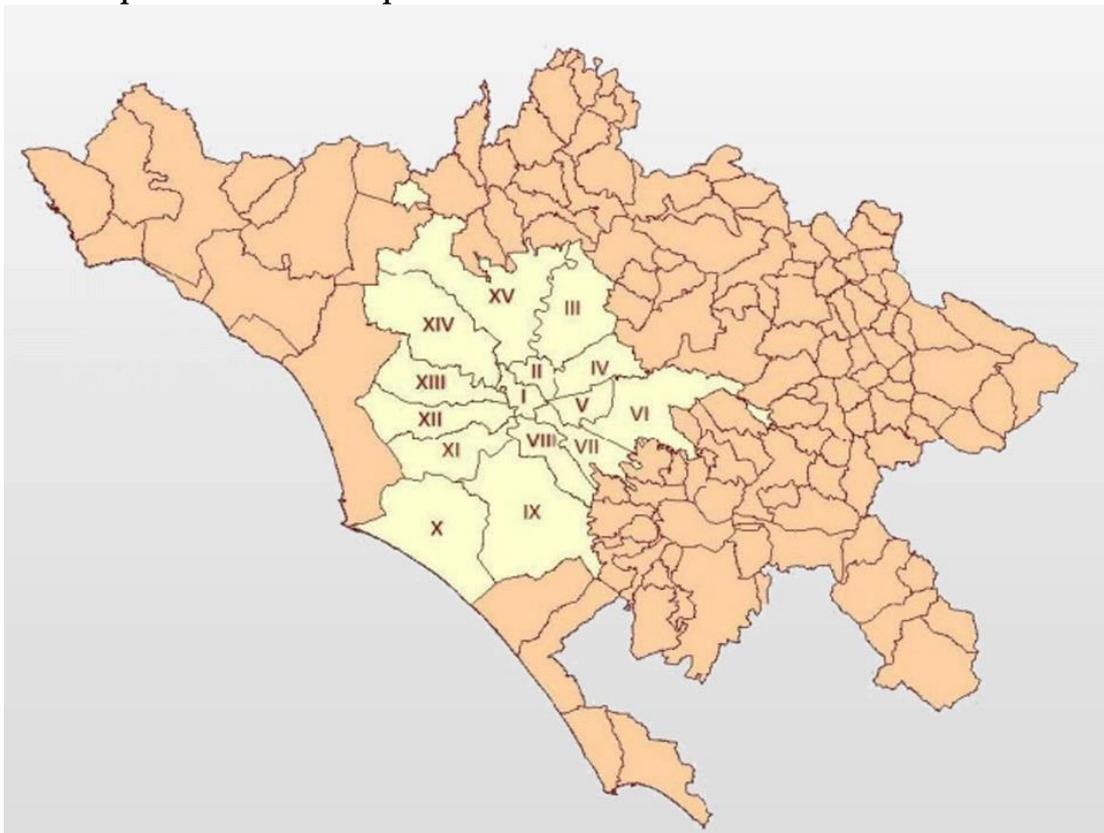
Fig. 2

Il Comune di Roma nella Città metropolitana



Fig. 3

I municipi nella Città metropolitana



Tab. 1

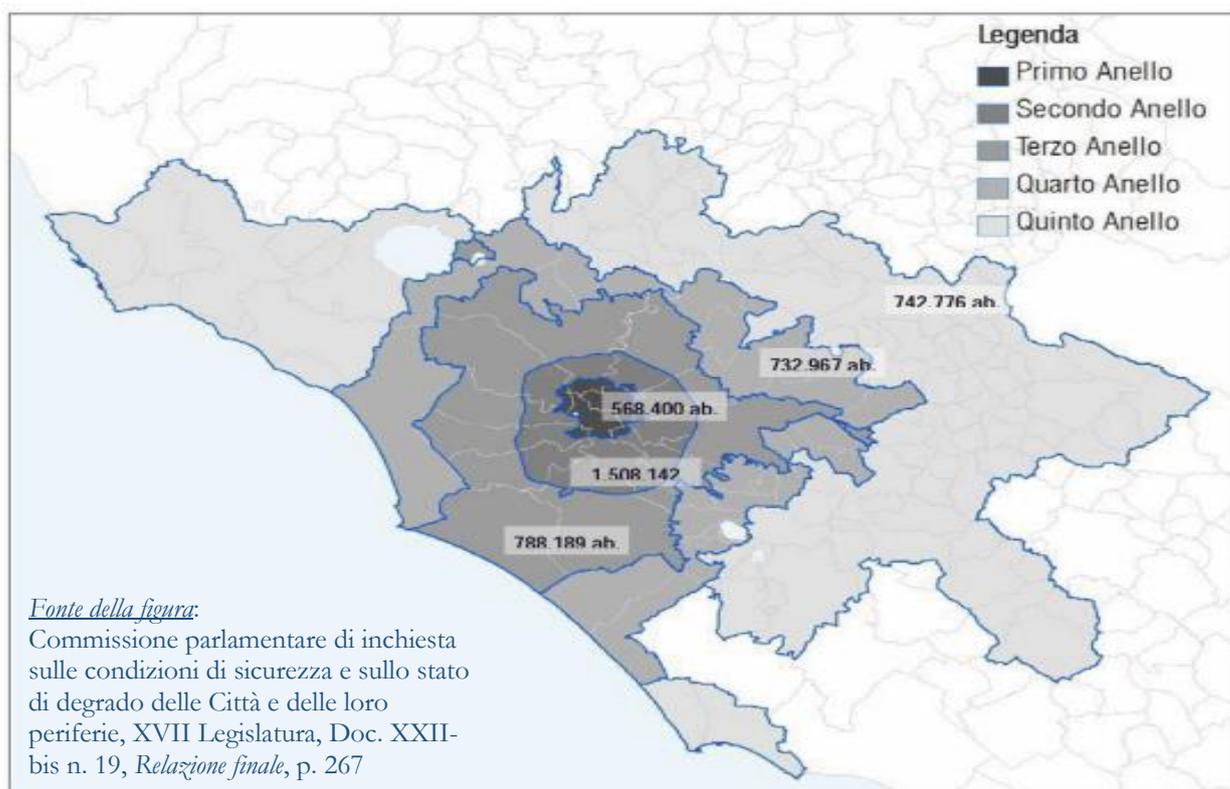
La dimensione delle Province nel Lazio

La classifica delle province del Lazio ordinata per **popolazione residente**. I dati sono aggiornati al 01/01/2019 (ISTAT).

	▼ <u>Provincia/Città Metropolitana</u>	▼ <u>Popolazione residente</u>	▼ <u>Superficie km²</u>	▼ <u>Densità abitanti/km²</u>	▼ <u>Numero Comuni</u>
1.	Città Metropolitana di ROMA CAPITALE RM	4.342.212	5.363,28	810	121
2.	Latina LT	575.254	2.256,16	255	33
3.	Frosinone FR	489.083	3.247,08	151	91
4.	Viterbo VT	317.030	3.615,24	88	60
5.	Rieti RI	155.503	2.750,52	57	73
Totale		5.879.082	17.232,29	341	378

Fig. 4

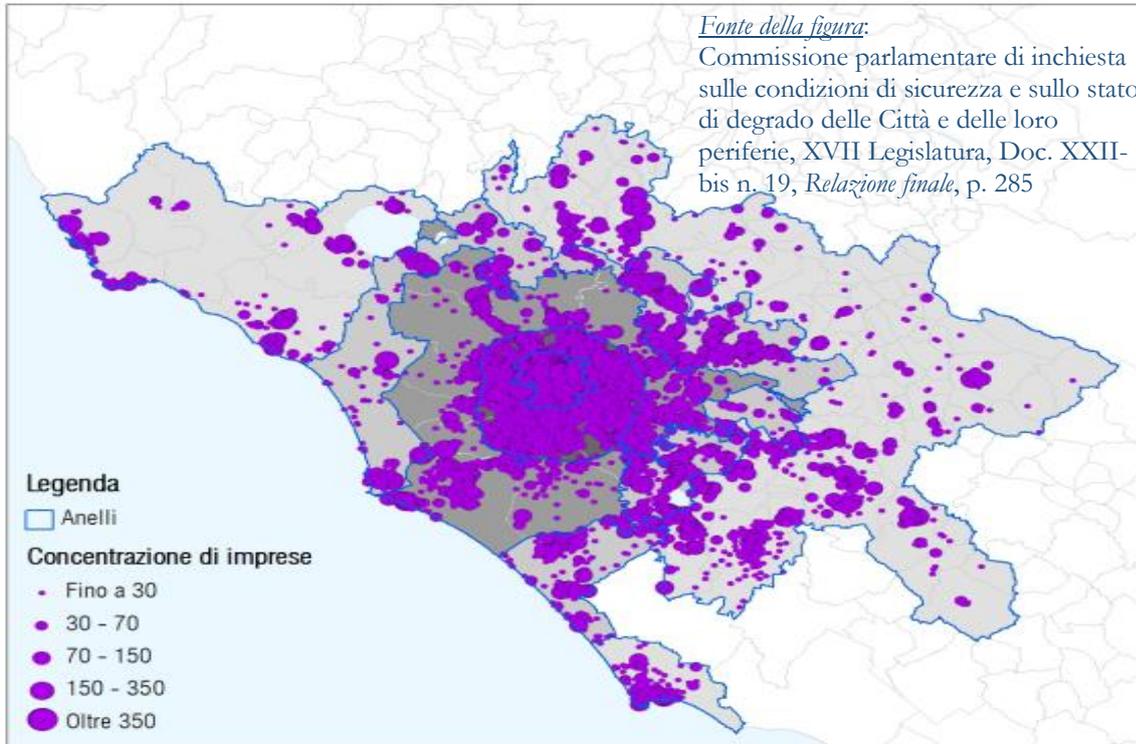
Gli abitanti della Città metropolitana di Roma distribuiti per anelli



Fonte: Elaborazione su base dati Città Metropolitana di Roma (Primo Rapporto Statistico sull'area metropolitana romana – Roma Capitale, ottobre 2016)

Fig. 5

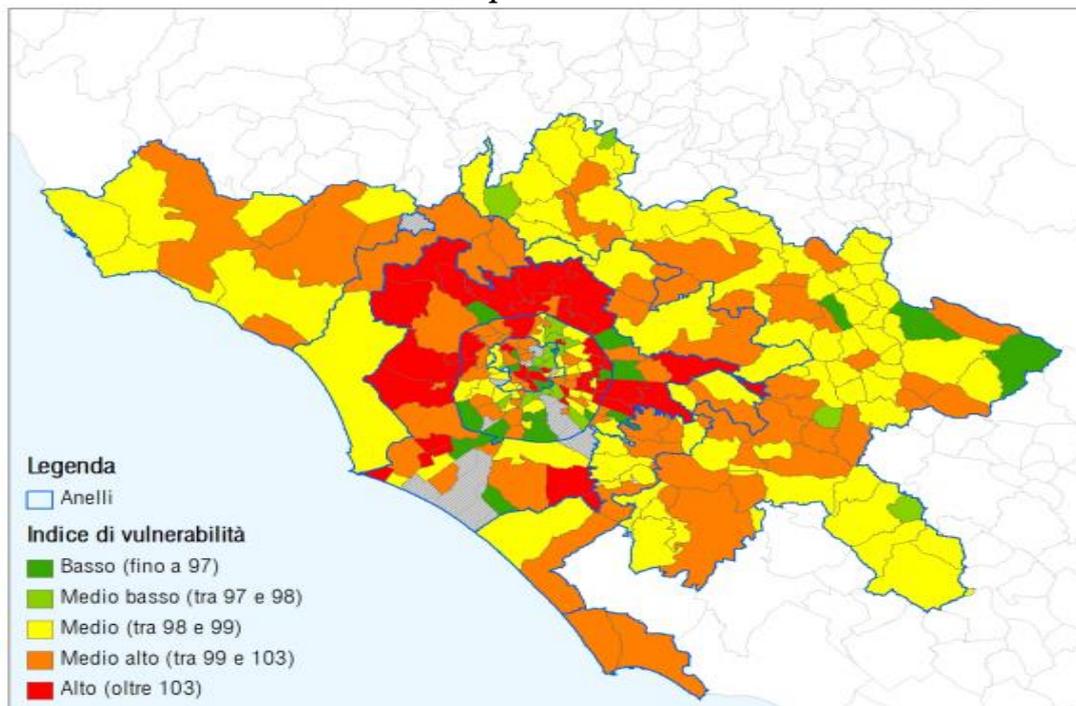
La concentrazione delle imprese nella Città metropolitana di Roma



Fonte: Elaborazione su base ISTAT (9° Censimento dell'industria e dei servizi e Censimento delle istituzioni non profit)

Fig. 6

La vulnerabilità sociale nella Città metropolitana di Roma



Fonte: Elaborazione su dati ISTAT da "Analisi relativa alle aree sub-comunali dei comuni di Roma e Milano" proposta in sede di audizione e www.ottomilacensus.istat.it

Tab. 2

I municipi di Roma: città italiane medio-grandi

Municipi	Abitanti	Dimensioni
I Centro Storico	186.802	19.9 km2
II Parioli/Nomentano	167.736	19.6
III Montesacro	204.514	97.8
IV Tiburtina	177.084	49.1
V Prenestino/Centocelle	246.471	27.0
VI Roma delle Torri	256.261	113.4
VII Appio Latino/Tuscolano/Cinecittà	307.691	46.8
VIII Appia Antica	131.082	47.3
IX EUR	180.511	183.1
X Ostia/Acilia	230.544	150.6
XI Arvalia/Portuense	154.871	70.9
XII Monte Verde	140.996	73.1
XIII Aurelia	133.813	68.7
XIV Monte Mario	190.513	131.3
XV Cassia/Flaminia	158.561	186.7
ROMA Capitale	2.868.347	1285.31

3. I contenuti delle proposte

A partire dalla seduta dello scorso 11 marzo, la Commissione I Affari costituzionali della Camera dei Deputati ha avviato l'iter d'esame, in sede referente, di due disegni di legge in materia di riforma dell'ordinamento e dei poteri di Roma, capitale della Repubblica.

Una prima proposta di legge, C. 1854, con primo firmatario l'On. Paolo Barelli, propone la revisione dell'art. 114 della Costituzione, designando la Città di Roma (in assenza di una specifica indicazione, si immagina qui intesa nello stretto perimetro comunale) come ente che assommi i poteri dei Comuni, delle Città metropolitane e delle Regioni ordinarie, con la possibilità di delegare parte di tali funzioni ai singoli Municipi.

Una seconda proposta di legge, C. 2938, con primo firmatario l'On. Roberto Morassut, propone la soppressione della seconda parte del terzo comma dell'art. 114 Cost., prevedendo il corrispondente inserimento della Regione di "Roma capitale della Repubblica" nell'elenco di cui all'art. 131 Cost.

L'esame di queste due proposte di revisione costituzionale verrà svolto congiuntamente a quello di un'ulteriore proposta, C. 2893, con primo firmatario l'On. Magi, questa intesa a definire una nuova disciplina di legge nell'ambito dello "spazio di manovra" dell'attuale testo dell'art. 114 Cost.

In particolare, essa si propone di intervenire sul testo della l. n. 56 del 07.04.2014 (cosiddetta Legge Delrio), introducendo disposizioni specifiche sull'elezione diretta del Sindaco e del Consiglio della Città



metropolitana di Roma Capitale, la quale dovrà subentrare in funzioni e rapporti pregressi al Comune di Roma Capitale.

A tale secondo testo, saranno abbinare:

(1) la proposta di legge C. 2923, con prima firmataria l'On. De Angelis, che ridefinisce lo status dell'Ente territoriale Roma Capitale, trasferendo ad esso i poteri propri della Città metropolitana di Roma, che viene dunque ristretta all'attuale territorio comunale, con la corrispondente istituzione della Provincia di Roma (con le funzioni proprie delle Province, per come disegnate dalla legge Delrio). Si prevede inoltre il possibile decentramento delle funzioni del nuovo Ente territoriale verso i Municipi, come anche la possibile devoluzione all'Ente Roma di specifiche competenze da parte della Regione Lazio.

(2) la proposta di legge C. 2931, con primo firmatario l'On. Silvestri, che tenta di introdurre specifici organismi di coordinamento e concertazione tra i vari enti insistenti sul territorio di Roma (Comune e Regione) e lo Stato, come anche di permettere a Roma Capitale di acquisire direttamente specifiche linee di finanziamento in tema di trasporto pubblico e fondi europei e infine di implementare le competenze dell'ente in tema di gestione del ciclo dei rifiuti. Si definisce poi uno specifico quadro procedurale per la realizzazione di opere di valore strategico per la città.

4. Questioni di procedura.

Mai come in questo caso, come dimostra il brevissimo esame riportato sopra, le questioni si possono intrecciare, non solo per ragioni politiche (se parte un treno di riforme costituzionali comunque attinenti al Titolo V, ci si riesce a fermare solo al “vagone” Roma, in modo da arrivare a destinazione rapidamente o il processo si allarga, con l'aggiunta di altri vagoni?), ma anche per profili strettamente tecnici.

Le procedure per le modifiche delle Regioni, delle Province, dei Comuni sono indicate negli articoli 132 e 133, e per modifiche puntuali è difficile evitare di rispettarle: ma questo aspetto potrebbe complicare il procedimento ovvero incontrare profili che rimangono irrisolti. Ma, al di là di ciò, se si sceglie la strada della riforma costituzionale, rimane la necessità di dare ad essa attuazione. Lo schema della duplice fonte era già stato previsto in Costituzione (art. 135) per la disciplina della Corte costituzionale, che richiedeva un intervento con legge costituzionale per alcuni profili e con legge ordinaria per altri: per la prima attivazione della Corte sono stati necessari ambedue gli interventi. Così egualmente può essere utilizzabile lo schema delle disposizioni transitorie, già utilizzato proprio su questi temi nella Costituzione del 1948 e nelle due riforme costituzionali 1 del 1999 e 3 del 2001.

Per tutti questi profili sarà necessario che le scelte politiche vengano attentamente valutate alla luce dei principi costituzionali e dei vincoli ordinamentali che si è succintamente provato a descrivere.