

## Considerazioni sull'ordinamento della Città metropolitana di Roma Capitale

*Pietro Barrera<sup>1</sup>*

Il disegno di legge AC1542 ha un pregio evidente, prioritario su ogni altra considerazione: l'iniziativa del Governo ha consentito alle Camere di riprendere rapidamente il percorso di innovazione della *governance* territoriale di area vasta nella "normalità" del procedimento legislativo parlamentare, superando la battuta d'arresto provocata dalla ineccepibile sentenza n.220/2013 della Corte costituzionale. E lo ha fatto nei tempi giusti.

Se infatti, come ha ammonito la Corte «*il decreto legge, atto destinato a fronteggiare casi straordinari di necessità e urgenza, è strumento normativo non utilizzabile per realizzare una riforma organica e di sistema*», è altrettanto vero che i tempi a disposizione non sono infiniti. Numerose amministrazioni provinciali sono ormai commissariate, sospese in un limbo che ne inficia il profilo istituzionale e l'efficacia funzionale. Il dibattito sulle innovazioni necessarie per costruire un modello di amministrazione di area vasta semplice, sobrio ed efficace, non ha trovato un approdo solido, e tuttavia ha contribuito ad accelerare la caduta di credibilità e legittimazione degli assetti istituzionali vigenti. L'imminenza del turno elettorale amministrativo della primavera 2014 non consente di rinviare ogni decisione al procedimento di revisione costituzionale.

Quanto alle città metropolitane, è sufficiente ricordare che sono ormai passati dodici anni dalla loro "legittimazione costituzionale", e che il 2014 è davvero l'anno giusto per concretizzarne l'istituzione. Alcune "province metropolitane" sono già state commissariate; il mandato amministrativo delle altre giungerà a scadenza nella

---

<sup>1</sup> Testo approvato per la Commissione Affari costituzione della Camera dei deputati, audizione del 6 novembre 2013

prossima primavera (ad eccezione di Reggio Calabria, dove tuttavia si registra la peculiare realtà del capoluogo affidato alla gestione di una commissione straordinaria). E' dunque il momento più opportuno per portare a compimento il disegno costituzionale, sostituendo – nelle maggiori aree urbane del paese – la “forma provincia” con una nuova amministrazione di area vasta, adeguata alla complessità di quei territori. Perdere l'appuntamento significherebbe, con tutta probabilità, rinviare la “riforma metropolitana” al 2019, con grave danno per quelle città, per le altre aree e collettività locali loro intimamente connesse, e per l'intero paese, se è vero che la “funzionalità metropolitana” è elemento non secondario della competitività del sistema Italia.

Non possiamo infine dimenticare (anche per valutare le ipotesi che riguardano la Città metropolitana di Roma capitale) che l'attenzione sulle città metropolitane si è “risvegliata”, dopo tanto tempo, proprio in conseguenza del progetto di superamento delle province avviato dal decreto “salva Italia” (n.201/2011): se le province - si disse allora e dobbiamo ripetere oggi - sono destinate a scomparire (o, almeno, essere radicalmente ridimensionate), è più urgente che mai affidare la *governance* delle maggiori aree urbane del paese a nuove amministrazioni, autorevoli ed efficaci. Pena l'aggravarsi delle difficoltà, già enormi, per governarne le specifiche necessità.

In questo quadro la vicenda romana ha una sua evidente peculiarità. Roma è uno straordinario concentrato di problemi, perché è al tempo stesso il cuore di una vasta area metropolitana (la più grande e popolosa del paese) e la Capitale della Repubblica. Le due dimensioni - “metropolitanità” e “capitalità” - sono distinte e tuttavia correlate. La “metropolitanità” ha a che fare con le dimensioni, con le interazioni che innervano un territorio vasto e fittamente popolato. La “capitalità” riguarda invece il complicato rapporto tra la città (la comunità locale) e le istituzioni dello Stato (a Roma, ad arricchire il quadro, si aggiungono poi la specialissima realtà

della Santa Sede e la presenza di importanti agenzie delle Nazioni unite). E’ fin banale ricordare che nel mondo ci sono moltissime città (aree) metropolitane che non sono capitali di alcunché, e ci sono capitali che non hanno i tratti della metropoli e non rappresentano affatto il più importante polo urbano del proprio paese. Roma unisce, sovrappone (e talvolta confonde) queste due dimensioni. Per questo è normale e giusto che l’ordinamento giuridico affronti con strumenti appropriati l’assetto organizzativo e funzionale di Roma capitale e la *governance* della sua area metropolitana, senza perdere però la necessaria interazione tra i due piani.

L’art. 24 della legge n.42/2009 aveva indicato una prospettiva chiara e, a mio avviso, del tutto convincente, riconoscendo immediatamente lo status di Capitale al Comune di Roma come storicamente determinato, per ipotizzare subito dopo una “fase due”, con l’istituzione della città metropolitana, assetto definitivo della Capitale della Repubblica. L’art. 1 del successivo decreto legislativo n.61/2012, nel testo esito di un fecondo confronto parlamentare, aveva reso ancora più nitido questo percorso “a tappe” (*“in sede di prima applicazione, fino all’istituzione della città metropolitana di Roma capitale, il presente decreto legislativo disciplina ... il conferimento di funzioni amministrative a Roma capitale. A decorrere dall’istituzione della città metropolitana di Roma capitale... le disposizioni di cui al presente decreto si intendono riferite alla città metropolitana di Roma capitale e possono essere integrate con riferimento alle funzioni di governo di area vasta”*). Evidentemente questa “trasposizione” era (ed è) legittimata dal fatto che il terzo comma dell’art.114 della Costituzione non declina il sostantivo “Roma” in alcuno dei livelli di governo richiamati nei commi precedenti. In astratto Roma capitale potrebbe essere un comune specialissimo, come una città metropolitana altrettanto speciale, o un ente territoriale dal profilo inedito, senza mai dimenticare che in un ordinamento democratico l’assetto della Capitale deve conciliare la sua assoluta “specialità” (funzionale, e conseguentemente organizzativa) con la sua altrettanto ovvia

“normalità”: una comunità normale, dove convivono cittadini, famiglie, imprese, con un “normale” diritto all’autogoverno locale e una gamma di problemi ed esigenze che richiedono risposte del tutto analoghe a quelle di altre città e aree del paese di pari dimensione e complessità.

Le richiamate disposizioni della legge n.42/2009 e del decreto legislativo n.61/2012 tentavano proprio di delineare questo equilibrio, tra “specialità” e normalità della Città metropolitana di Roma capitale. Poi l’art.18 del decreto legge n.95/2012, come convertito in legge n.135/2012, il decreto legge n.188/2012 (mai convertito in legge) e da ultimo il decreto legislativo n.51/2013 hanno indicato una prospettiva diversa, con un tendenziale “divorzio” tra Roma capitale, così come si è ormai delineata a seguito dei decreti legislativi attuativi della delega del 2009, e l’area vasta identificata con il territorio della Provincia di Roma.

Il Capo IV del disegno di legge in esame si inserisce in questo percorso, riconoscendo all’art.17 che *“la città metropolitana di Roma capitale è disciplinata dalle norme relative alle città metropolitane”*, salvo per quanto previsto nel precedente articolo 16. Normalità e specificità: in linea di principio, come si è detto, è un approccio del tutto convincente.

La più evidente peculiarità riguarda il percorso per l’identificazione del perimetro della Città metropolitana. Nelle altre realtà del paese, a norma del’art.2, l’ipotesi di partenza è la perfetta coincidenza del territorio metropolitano con quello della provincia omonima (ferma l’ipotesi di “sottrazione” di una parte, per iniziativa di almeno un terzo dei comuni o di comuni che rappresentino almeno un terzo della popolazione provinciale). Per Roma il processo si muove in senso inverso: sarà l’Assemblea capitolina - l’organo assembleare dell’attuale Roma capitale (già Comune di Roma) - a “progettare” i nuovi confini metropolitani, invitando uno o più

comuni confinanti ad aderire alla città metropolitana. L’invito dovrà essere accolto dai rispettivi consigli comunali, e poi recepito nella legge dello Stato che, a norma dell’art.133 Cost., definirà le circoscrizioni della Città metropolitana di Roma Capitale e della “Provincia residua”.

Il modello così prospettato - a parte alcune incertezze ben evidenziate nella documentazione elaborata dal Servizio studi della Camera di Deputati (8.10.2013) - si presta subito a due obiezioni di fondo. La prima riguarda proprio il richiamo all’articolo 133 Cost.: chi e come potrebbe precludere ai comuni la possibilità di assumere autonomamente l’iniziativa per il mutamento della circoscrizione provinciale di Roma? E’ assai dubbio che il legislatore ordinario possa subordinare alla previa “proposta” dell’Assemblea capitolina l’iniziativa dei comuni interessati a partecipare alla città metropolitana.

C’è però un’altra obiezione, davvero di sostanza. Il convergere di alcuni precetti specifici del citato art.16 e di altre “regole generali” per le città metropolitane (artt.2, 3, 4 e 8) rischiano infatti di vanificare alla radice il progetto di un governo di area vasta efficace e funzionale, privando Roma (capitale) e il suo territorio della strumentazione istituzionale di cui potranno godere Milano o Napoli, o le altre grandi aree urbane, per il governo delle “normali” emergenze (esigenze) metropolitane. In rapida sintesi:

a) il termine del 28 febbraio 2014, richiamato al c.3 (identico alla simmetrica disposizione dell’art.3, c.1, lettera g, per le altre realtà metropolitane), considerato che l’adesione di altri comuni alla città metropolitana resta comunque subordinata alla “proposta” dell’Assemblea capitolina, è tanto ravvicinato da non favorire certamente una larga partecipazione

b) la disposizione in esame sembra comunque limitare la possibilità di adesione ai “*comuni del territorio della Provincia di Roma (già) confinanti con il territorio del Comune di Roma*” (*Roma Capitale*); ciò sembrerebbe escludere il coinvolgimento di comuni ad altissima “*vocazione metropolitana*” (valgano gli esempi di Ladispoli o di Anzio) o di evidente rilevanza strategica per il governo di area vasta (Civitavecchia); quand’anche si volesse interpretare la norma (in modo un po’ forzato) per consentire un procedimento “a domino” (aderisce Fiumicino, quindi può aderire Ladispoli, che di Fiumicino è confinante), torna il nodo dei tempi strettissimi, e dell’esito inevitabilmente affidato alla legge dello Stato ex art.133

c) dei 29 Comuni (già) confinanti con Roma, almeno 10 (Campagnano di Roma, Castel Gandolfo, Colonna, Formello, Galliciano nel Lazio, Monte Compatri, Monte Porzio Catone, Riano, Sacrofano e Trevignano Romano) sono nelle condizioni demografiche per essere, con tutta probabilità, esclusi comunque dall’ipotetico consiglio metropolitano, se definitivamente costituito con la composizione “di diritto” prevista all’art.4, c.1

d) ad ogni modo, gli equilibri demografici dell’area metropolitana romana, grazie alle modalità di “voto ponderato” descritte all’art.8, c. 2, consentirebbero comunque al Comune di Roma-Roma capitale di determinare in modo assoluto qualsiasi decisione della costituenda città metropolitana (a cominciare dallo statuto, ex art.2, c.4), anche nell’ipotesi (improbabile) dell’adesione di numerosi comuni.

In un simile contesto potrebbero essere assai pochi i comuni dell’*hinterland* metropolitano interessati ad aderire alla città metropolitana, pur prescindendo dalla volontà (dalla “proposta”) dell’Assemblea capitolina.

Naturalmente a questa obiezione si può ragionevolmente replicare che il Comune di Roma-Roma capitale ha già oggi tali dimensioni territoriali e demografiche e una tale complessità funzionale da poter essere, persino da solo, una importante città metropolitana non troppo dissimile, per profilo, a quelle che si costituiranno in altre parti del paese. L’argomento ha una sua oggettiva validità, e tuttavia non coglie gli elementi essenziali della “prospettiva metropolitana”. Vale per questo la pena di richiamare alcuni dati.

Quaranta anni fa la Provincia di Roma aveva quasi tre milioni e mezzo di abitanti (3.490.377 nel censimento 1971), per quattro quinti (il 79,7 per cento) residenti nel Comune di Roma. Nell’ultimo censimento, quello del 2011, la popolazione provinciale ha superato i 4 milioni di persone (4.042.676), ma meno di due terzi di loro (il 65,9%) vive nel territorio capitolino. Da quando Roma è Capitale d’Italia (i primi dati certi risalgono al censimento del 1871), la percentuale degli abitanti del capoluogo, in rapporto a quelli della Provincia, è cresciuta progressivamente per cento anni (appunto: fino al censimento del 1971); da allora il *trend* demografico si è invertito: oggi il rapporto è più o meno quello degli anni ’20. Negli ultimi dieci anni (2002-2011), i residenti nel Comune di Roma sono aumentati dell’8,7%, quelli del resto della Provincia tre volte di più: il 23,65%. In alcuni comuni “di cintura” il boom è impressionante: Pomezia, + 39,07%; Fiumicino, + 39,29; Ladispoli, + 34,77; Fontenuova, +26,10; Guidonia-Montecelio + 23,24.

Questa tendenza al “riequilibrio metropolitano” - le cui cause sono molteplici e ben note, a cominciare dal costo delle abitazioni nelle grandi città - riguarda anche le altre aree metropolitane. A Roma, però, per ragioni altrettanto note (“colpevoli” e incolpevoli ...), la “metropolitanizzazione” delle residenze non è stata accompagnata da un corrispondente riequilibrio dei servizi e delle opportunità di lavoro e di studio. Né i sistemi del trasporto pubblico e della viabilità al servizio della mobilità privata

sono riusciti a tenere il passo dei nuovi flussi, inevitabilmente provocati da questa vistosa asimmetria. Ad aggravare la più tipica delle patologie metropolitane si sono aggiunte alcune specificità territoriali: la concentrazione a Roma (anzi, nel ristretto perimetro del -centro di Roma) dei flussi turistici, la dislocazione fuori dal territorio comunale degli aeroporti e del porto crocieristico, la diffusione sul territorio metropolitano di grandi poli commerciali, la tendenza (che nei primi decenni dell'unità d'Italia fu persino teorizzata) di spostare fuori dal perimetro urbano le attività produttive e di concentrare nella città i servizi culturali e amministrativi. Le conseguenze sono evidenti e note a tutti: anzitutto sul traffico e la mobilità. Una "emergenza continua" che non può essere efficacemente affrontata nell'ambito del solo territorio comunale di "Roma capitale", neppure con il ricorso ai poteri straordinari già concessi al sindaco di Roma, come a quelli di altre città italiane, a partire dall'ordinanza n.3543/2006 del Presidente del Consiglio dei ministri.

Proprio la vicenda dei c.d. "poteri commissariali sul traffico" rende di palmare evidenza il rischio che si corre confondendo e sovrapponendo due questioni, altrettanto importanti ma assolutamente diverse. Uno è il piano dei "poteri" (degli strumenti, delle funzioni, delle risorse) necessari per amministrare efficacemente la città di Roma capitale; altro è quello della strumentazione istituzionale necessaria a fronte delle dinamiche proprie della più vasta area metropolitana. Ad esempio, anche senza una proiezione metropolitana è possibile e doveroso individuare gli strumenti appropriati per regolare il traffico urbano nel rispetto delle peculiari esigenze degli organi costituzionali della Repubblica o della Santa Sede, ma è davvero difficile, probabilmente impossibile, risolvere i problemi della mobilità di accesso da e per la Capitale per centinaia di migliaia di "pendolari". Così come non si potranno affrontare adeguatamente le sfide del governo del territorio (della residenzialità, delle infrastrutture e dei servizi), della rete dei servizi pubblici locali, della tutela ambientale (compreso il ciclo industriale dei rifiuti), dello sviluppo e del

potenziamento delle aree industriali e dei poli della ricerca avanzata, della integrazione dei flussi turistici, dell’equilibrio tra il vasto e prezioso territorio dell’agro romano e le dinamiche espansive della metropoli.

Non mi sfugge, ovviamente, che l’assoluta specialità della Capitale - sia per il dato normativo, nella Costituzione e nella legislazione ordinaria conseguente, sia, e soprattutto, per problemi oggettivi ed esigenze specificamente connessi alla “capitalità” - non consente una semplicistica assimilazione ad ogni altra città metropolitana. In questi anni il legislatore - come già detto - si è posto il problema e ha indicato alcune possibili soluzioni. Quella prospettata dal decreto legge n.188/2012, mai convertito in legge, sembrava ipotizzare, ad esempio, la “convivenza” tra una città metropolitana “normale” (con le stesse funzioni delle altre) ed una “Roma capitale”, coincidente con il vecchio Comune di Roma, titolare delle attribuzioni di cui alla legge n.42/2009. Il modello non era però convincente, per l’assoluta sovrapposibilità delle funzioni che il legislatore aveva già riconosciuto ai due enti: alle città metropolitane e a Roma capitale. Valgano gli esempi della pianificazione territoriale generale, della mobilità e viabilità, della promozione dello sviluppo economico e sociale. Insomma, si poteva facilmente scorgere all’orizzonte il rischio di una permanente incertezza sull’effettivo riparto di funzioni.

Una soluzione efficace e ragionevole può essere invece trovata “combinando” la legislazione speciale per Roma capitale (è senz’altro opportuno - anzi, necessario - riproporre la delega della legge n.42/2009) con una delle più preziose novità introdotte dall’art.18 della *spending review*, saggiamente riproposta nel disegno di legge in esame. Vi si legge infatti, all’art.2, comma 6, che lo statuto della città metropolitana avrà (anche) il compito di disciplinare “*i rapporti tra i comuni facenti parte della città metropolitana e le modalità di organizzazione e di esercizio delle funzioni metropolitane, ivi comprese quelle con le quali la città metropolitana può*

*conferire ai comuni compresi nel territorio o alle loro unioni, anche in forma differenziata per determinate aree territoriali, l'esercizio di proprie funzioni ...” nonché “le modalità con le quali i comuni facenti parte della città metropolitana e le loro unioni possono conferire l'esercizio di proprie funzioni alla medesima ...”.*

Insomma, le città metropolitane potranno avere - e ragionevolmente avranno - un assetto funzionale asimmetrico, per tener conto della complessità dei loro territori e della necessità di “combinare” interessi (dunque, funzioni) unitarie e specificità locali. A maggior ragione ciò sarà possibile e necessario per Roma, entrando nel merito, con pazienza e precisione, delle singole funzioni e dei servizi connessi. A mo' di esempio, si può ipotizzare che alcune funzioni intimamente connesse alla “capitalità” - anzitutto, come abbiamo già detto più volte, in tema di mobilità o di politiche (servizi) per lo sviluppo delle attività produttive - debbano essere esercitate su scala metropolitana, mentre per altre - si pensi alla polizia locale, richiamata nell'art.11 del citato d.lgs. 61/2012 - la dimensione appropriata continuerà ad essere quella attuale, di Roma capitale-Comune di Roma. Per altre ancora - la complessa e delicatissima questione della valorizzazione e gestione del patrimonio culturale, ampiamente trattata proprio dal d.lgs. 61 - la “scala” dovrà essere ancora più accuratamente precisata, riconoscendo al tempo stesso l'*unicum* della città di Roma e la sua connessione, per fare solo gli esempi più evidenti, con le aree archeologiche di Villa Adriana, del Tuscolo, con la villa neroniana di Anzio o le terme di Traiano a Civitavecchia.

E' dunque necessario e possibile, nel contesto di una città metropolitana che garantisca davvero il governo di area vasta, valorizzare le specifiche esigenze della Capitale. La scelta opposta - quella di una sostanziale coincidenza tra la città metropolitana e l'attuale perimetro di Roma capitale - offrirebbe invece, a mio avviso, risposte deboli a domande complesse. Indubbiamente la città potrà godere di

una qualche semplificazione amministrativa, per la coincidenza di due livelli di governo altrove (ancora) distinti e sovrapposti. Ma nel concreto? Se si esaminano le funzioni fondamentali che lo stesso ddl ipotizza per le province (art.15), ci si accorge facilmente che l’unica funzione che si aggiungerebbe all’attuale “bagaglio funzionale” di Roma capitale è quella relativa alla programmazione della rete scolastica. Senz’altro importante, preziosa per la gestione unitaria del patrimonio di edilizia scolastica di ogni ordine e grado, ma davvero un po’ poco per rinunciare alle potenzialità del governo di area vasta. Tanto più che per le funzioni “non fondamentali” (ad esempio quelle in materia di politiche attive per il lavoro) il legislatore statale e quello regionale potrebbero comunque riconoscere e valorizzare le specificità di Roma capitale. Nella vicina Francia, proprio in queste settimane il Parlamento ha concluso l’esame della “*loi de modernisation de l’action publique territoriale et d’affirmation des métropoles*”. Ebbene, per Parigi – archetipo della Capitale “forte”, riconosciuta dall’ordinamento statale, titolare di un indiscusso status speciale - si prospetta una dimensione metropolitana di ampio respiro, con un modello di “amministrazione condivisa”, proiezione delle diverse istituzioni locali (la città di Parigi e gli altri *établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre*). Del resto il governo francese (già il presidente Sarkozy nel 2008, e ora il presidente Hollande) aveva sottolineato che l’istituzione della *métropole* è “una carta decisiva nella competizione economica del XXI secolo”, che per questo è necessario “*restituire alla regione capitale una qualità della vita attrattiva in materia di trasporti, abitazioni, ambiente, ma anche di educazione e di cultura*” con un “*progetto di scala internazionale, fondato sull’innovazione nell’industria e nei servizi, specializzando i territori per trainare l’insieme del tessuto regionale*”. Concetti non dissimili si leggono in controtela nella prima delle funzioni fondamentali previste per le città metropolitane all’art.9 del ddl 1542 (il “*piano strategico metropolitano ... atto di indirizzo per l’ente e per l’esercizio delle funzioni dei comuni*”). Sarebbe incomprensibile che proprio Roma dovesse rinunciarvi.

L'art.16 del ddl in esame alimenta poi un'altra incertezza, che sarebbe bene superare. Il primo comma, infatti, prevede che fin *“dal 1° gennaio 2014 il Comune di Roma assum(a) anche la natura giuridica e le funzioni di città metropolitana”*; il successivo quarto comma ipotizza invece una *“tabella di marcia”* assai più lunga affinché *“la città metropolitana subentr(i) alla Provincia di Roma limitatamente al territorio di Roma capitale e dei comuni che ... siano stati assegnati nell'ambito territoriale della città metropolitana di Roma capitale”*. Non si comprende bene, a questo punto, quali saranno le *“funzioni metropolitane”* che il Comune di Roma (Roma capitale) dovrà assumere già dal 1° gennaio e come, per queste funzioni, si potrà gestire il correlato conferimento di risorse umane, finanziarie e strumentali. C'è il rischio, insomma, che il percorso metropolitano, a Roma, sia per un verso troppo accelerato e per un altro troppo dilatato nel tempo. Mi domando perché proprio a Roma non si debba applicare una delle innovazioni più felici del ddl 1542, con la *“staffetta”* che consentirà, nelle altre aree metropolitane, di gestire in modo ordinato ed efficace il passaggio dalla *“forma provincia”* alla città metropolitana lungo il primo semestre del 2014. Forse, nel corso dell'esame parlamentare, si avvertirà la necessità di termini un po' più ampi: mi auguro, se ciò dovesse accadere, che sia questione di qualche mese, per conciliare rapidità e pragmatismo, e per non prolungare eccessivamente le gestioni commissariali (a Genova, già dal 2012; a Roma dall'inizio del 2013).

Ci sono in conclusione, a mio avviso, ottime ragioni per ricondurre il percorso, le forme e i contenuti della Città metropolitana di Roma capitale al modello generale proposto dal ddl 1542, con i miglioramenti che l'esame parlamentare potrà senz'altro apportare (e che non sono oggetto di queste rapide riflessioni), senza temere - per questo - di banalizzare o *“dimenticare”* l'evidente specialità della Capitale della Repubblica. E' importante, in questo senso, perseguire un equilibrio più convincente

tra l’indiscutibile “primazia” della città di Roma e il tratto di “amministrazione condivisa”, caratterizzante di ogni città metropolitana e comunque indispensabile per il suo decollo. Sono problemi che riguardano probabilmente anche le altre realtà metropolitane, ma che a Roma sono particolarmente pressanti. Gli snodi decisivi sono due. Anzitutto lo statuto metropolitano, che in prima approvazione non può non vedere una partecipazione più incisiva e “decisiva” di tutti i comuni interessati, in deroga al rigido principio del “voto ponderato”. E subito dopo, la forma di governo. La scelta, così evidentemente auspicata dal disegno di legge, di affidare la guida della città metropolitana al sindaco del capoluogo (necessaria nella fase di avvio, e opportuna - almeno a Roma - nel prosieguo della esperienza metropolitana) sarebbe assai più convincente se lo stesso sindaco metropolitano fosse affiancato da un organo collegiale di governo (una giunta metropolitana) e da un consiglio più ampiamente rappresentativo. Si potrebbe così dare corpo e forza al modello di convergenza collaborativa tra diverse collettività territoriali unite dal comune “destino metropolitano”: è proprio quella “condivisione” che giustifica la costituzione di organi di secondo grado, e sono la loro composizione e le loro funzioni che consentiranno di superare i dubbi di legittimità circa l’estensione dei poteri del sindaco metropolitano oltre i limiti territoriali del comune di origine.

Infine, sia permesso di notare che, nell’ipotesi di una perfetta coincidenza del perimetro metropolitano con gli attuali confini di Roma capitale, o di un loro modesto ampliamento con pochissimi comuni contermini, si riproporrebbe inevitabilmente l’interrogativo sulla praticabilità dell’articolazione del territorio della stessa Roma capitale in più comuni (più o meno corrispondenti agli attuali Municipi). E’ stato sostenuto (con argomenti non del tutto persuasivi) che questo esito sarebbe implicitamente precluso dalla stessa norma costituzionale dell’art.114, c.3; indubbiamente sarebbe una operazione di grandissima complessità, a mio avviso sconsigliabile in una stagione di evidente stress organizzativo e finanziario delle

amministrazioni locali (Roma compresa). Ma come negarne la suggestione, se si dovesse rinunciare alla prospettiva del governo di area vasta? Al tempo stesso, quali forme - quali sedi, quali procedimenti, quali strumenti - dovrà assumere la cooperazione, comunque indispensabile, tra la Città di Roma capitale “a perimetro ridotto” e la “Provincia residua” o addirittura, in un futuro non remoto, i singoli comuni dell’attuale territorio provinciale? La semplificazione che si vorrebbe raggiungere con la coincidenza tra il livello di amministrazione comunale e quella metropolitana potrebbe tradursi, nei fatti, in una nuova complessità difficilissima da governare.