

# **L'ordinamento di Roma Capitale**

*di Vincenzo Cerulli Irelli*

Nota per la Commissione interistituzionale per Roma Capitale

1. Roma, Capitale della Repubblica, ha i caratteri della Città Metropolitana. Questo dato è pacifico ai sensi della legislazione vigente (art. 22, 1° co., t.u. enti locali). Ciò perché l'area di riferimento ha i caratteri dell'area Metropolitana, cioè di un'area in cui il comune principale (il Comune di Roma) e una serie di altri comuni limitrofi, sono collegati da "rapporti di stretta integrazione territoriale e in ordine alle attività economiche, ai servizi essenziali alla vita sociale, nonché alle relazioni culturali e alle caratteristiche territoriali" (art. ult. cit.).

Ciò comporta che l'ente di governo di Roma (della Città di Roma) non possa essere che un ente di governo metropolitano, cioè non un comune né una provincia, ma, appunto, una Città Metropolitana, come previsto dalla Costituzione (artt. 114, 1° co.; 118, 1° co.).

L'ambito territoriale della Città Metropolitana (l'area metropolitana) deve essere definito secondo i predetti criteri di cui all'art. 22, t.u., o secondo altri criteri simili (ma si tratta di criteri pacifici per definire il carattere metropolitano di un'area). Esso comprende quindi il territorio dell'attuale Comune di Roma e i territori di tutti quei comuni, limitrofi o comunque territorialmente connessi, che al primo sono legati dagli stretti rapporti di integrazione territoriale e funzionale cui fa riferimento la norma.

Ove l'area si faccia coincidere con l'intero territorio provinciale, singoli comuni compresi in essa, e marginali rispetto ad essa, potranno optare per accedere alle province confinanti. Mentre laddove l'area metropolitana si faccia coincidere con un territorio più ristretto di quello della provincia (il vero e proprio territorio metropolitano di Roma) dovrà essere stabilito che gli altri comuni compresi attualmente nel territorio provinciale, possano optare se entrare nella Città Metropolitana ovvero essere aggregati ad una delle province confinanti.

2. La Città di Roma Capitale, come Città Metropolitana, prende il posto della provincia che contestualmente viene soppressa. Al suo interno, si articola in comuni metropolitani che, salve successive modificazioni e aggregazioni (art. 133, Cost.) coincidono con i comuni compresi nell'area. L'organizzazione comunale della Città di Roma (assolutamente dominante rispetto alle altre organizzazioni che confluiscono nella Città Metropolitana, compresa l'organizzazione dell'ente provincia) necessariamente dovrà confluire, come l'organizzazione dell'attuale provincia, nell'organizzazione dell'ente metropolitano (ne costituirà la struttura principale).

Quindi, il livello comunale di governo della Città di Roma (intesa in senso stretto come aggregato urbano romano e suoi borghi e frazioni) dovrà essere ristrutturato partendo dalle attuali circoscrizioni trasformate a tutti gli effetti in comuni metropolitani. Ciò non impedisce che sia conservata una struttura centrale di coordinamento, di indirizzo e di raccordo, dei livelli comunali di governo dell'aggregato

urbano romano. Quel che è certo è che l'attuale organizzazione comunale di Roma, la cui gran parte transiterà nell'ente metropolitano, dovrà essere ampiamente ridisegnata.

3. Le funzioni e i servizi della Città di Roma Capitale, possono essere raggruppati in tre categorie.

All'ente metropolitano infatti spettano innanzitutto le funzioni e i servizi oggi attribuiti alla provincia (ciò è pacifico nella vigente legislazione) [art. 23, 5° co., t.u. enti locali].

In secondo luogo, all'ente metropolitano debbono essere trasferite funzioni e servizi oggi di competenza del comune capoluogo e dei singoli comuni dell'area. Insomma, alla Città di Roma, come ente di governo metropolitano, deve essere trasferita una parte significativa delle funzioni di livello comunale; e cioè tutte quelle funzioni che presentano un'incidenza sul governo di area vasta (da quelle di pianificazione generale a quelle di programmazione e gestione delle principali opere pubbliche, a quelle di programmazione e gestione dei principali servizi, dai trasposti alle forniture di acqua e di energia, etc.). Ai singoli comuni restano ovviamente le funzioni e i servizi c.d. di prossimità.

In terzo luogo, alla Città di Roma Capitale spettano funzioni ulteriori rispetto a quelle che oggi sono attribuite ai livelli di governo locale dell'area; e sono appunto le funzioni di Città Capitale che caratterizzano l'ente di governo romano a fronte di tutti gli altri enti metropolitani. Funzioni che non solo attengono alla gestione dei complessi rapporti con le autorità di governo nazionale e della Santa Sede, con i governi stranieri e le istituzioni internazionali; ma attengono anche alle esigenze di pianificazione e programmazione delle opere e dei servizi, finalizzate alle funzioni di Capitale che differenziano Roma dalle altre città metropolitane, anche se in ipotesi esse, dal punto di vista metropolitano, possono presentare esigenze di governo anche più complesse.

4. Le funzioni e i servizi proprie della Città di Roma Capitale, come peraltro di ogni ente di governo locale (categoria alla quale la Città di Roma resta ascritta), costituiscono attività amministrative, soggette alle regole della funzione amministrativa, quali definite dalla Costituzione e dalle leggi. Alla titolarità delle funzioni amministrative, è connessa una potestà normativa secondaria a carattere regolamentare, come è pacifico per tutti gli enti locali; potestà che nel testo costituzionale di cui alla riforma del 2001, ha acquistato una consistenza notevole tale da limitare in ordine all'organizzazione degli enti e allo svolgimento delle attività loro proprie, la stessa potestà legislativa statale e regionale: una riserva di regolamento, appunto, assicurata agli enti locali, comuni, province e città metropolitane, nell'ambito dell'autonomia costituzionale loro propria (art. 117, 6° co., Cost.).

Il pieno esercizio di codesta potestà regolamentare, è da ritenere in linea di massima sufficiente, anche per il governo di Roma Capitale; le cui funzioni, come s'è detto, sono assai più estese di quelle di ogni altro ente locale e quindi corrispondentemente più esteso è il potere regolamentare.

Sembra perciò non necessario, e forse superfluo, prevedere in capo alla Città di Roma una potestà normativa regolamentare derogatoria di norme di legge statali e regionali in determinate materie; visto che anche codesta potestà normativa difficilmente potrà investire la normazione sostanziale delle singole materie e dovrà perciò limitarsi agli aspetti organizzativi e procedurali.

Deve essere viceversa affermato nell'ambito della legge istitutiva, che i procedimenti che riguardano le funzioni e i servizi di Roma Capitale (dalla pianificazione territoriale, alla programmazione e approvazione delle opere pubbliche, degli impianti produttivi, delle strutture commerciali, e così via), debbano concludersi nell'ambito dell'organizzazione di Roma Capitale, restando il provvedimento finale imputato ad uno degli organi della stessa città.

5. Data la complessità delle decisioni da assumere, degli elementi da definire, attraverso la legislazione istitutiva di Roma Capitale, sia sul piano organizzativo che sul versante funzionale, sembra opportuno utilizzare lo strumento della legge delega, nella quale siano definiti: 1) gli organi di governo della Città di Roma Capitale, con l'attribuzione a ciascuno delle principali funzioni; 2) l'elenco delle funzioni spettanti alla Città di Roma come ente di governo metropolitano individuate per categorie; 3) l'elenco delle funzioni spettanti alla Città di Roma Capitale in quanto capitale (funzioni perciò non comuni alle altre città metropolitane); 4) i principi e i criteri direttivi che il Governo dovrà seguire nella individuazione dell'ambito territoriale della Città di Roma, ivi compresa la sorte dei comuni della provincia non compresi eventualmente in detto ambito; 5) i principi e i criteri direttivi cui il Governo dovrà attenersi nella più specifica individuazione delle funzioni di Roma Capitale in raccordo con gli organi centrali dello Stato e con le istituzioni internazionali; 6) i principi circa l'articolazione territoriale della città di Roma nei suoi diversi livelli di governo, che dovranno essere attuati attraverso decisioni statutarie e regolamentari di Roma Capitale, assunte, secondo procedimenti di legge, dagli organi di governo della città.