

Appunto per una proposta di legge su Roma Capitale

Gaetano Palombelli (21 novembre 2008)

Roma, quale capitale della Repubblica, è oggi sede degli organi costituzionali dello Stato, di uffici ed enti pubblici nazionali, delle rappresentanze ufficiali degli Stati esteri presso la Repubblica. Quale simbolo della storia d'Italia e dell'unità nazionale essa è, inoltre, sede dello Stato della Città del Vaticano e di diverse istituzioni internazionali. Gravano pertanto su Roma interessi nazionali e internazionali che devono essere armonizzati con gli interessi della comunità locale.

Se si guarda all'evoluzione demografica del territorio romano si può constatare che la provincia di Roma è divenuta con il tempo quella con il maggior numero di abitanti d'Italia, mentre nel 1871 aveva un numero di abitanti minore rispetto ad altre province che sono state capitali dello Stato unitario (Firenze e Torino). La concentrazione su Roma delle funzioni di capitale ha portato ad un sensibile aumento della popolazione e degli insediamenti in tutta la provincia.

L'evoluzione degli insediamenti abitativi e produttivi e della mobilità mostra che la città di Roma ormai va ben oltre i confini del territorio comunale e che il destino dei comuni della provincia di Roma è sempre più interconnesso con quello del comune di Roma.

La legge su Roma capitale (in attuazione dell'articolo 114, comma 3, della Costituzione) deve avere come obiettivo prioritario la creazione un immediato punto di riferimento istituzionale per i cittadini e le imprese del territorio, che superi l'attuale sovrapposizione di competenze e di assetti istituzionali, attraverso uno strumento unitario di governo che sia in grado di cogliere prontamente le sfide poste dalle dinamiche di sviluppo a livello globale e di contribuire, allo stesso tempo, in modo positivo allo sviluppo di tutto il Paese.

Con una proposta di questo tipo il Comune e la Provincia di Roma si pongono certamente in discussione, ma offrono una risposta di sistema, unitaria e innovativa, per il governo integrato dell'area metropolitana romana e per la gestione delle risorse aggiuntive destinate a realizzare gli interventi di interesse nazionale che riguardano la capitale della Repubblica.

Questa scelta si inserisce in un contesto costituzionale definito e consente di approvare rapidamente una legge ordinaria per la disciplina dell'ordinamento di Roma capitale, utilizzando lo strumento di differenziazione previsto dalla Costituzione per il governo delle aree metropolitane, la Città metropolitana, che è stato inserito, proprio per questi scopi, dall'articolo 114, comma 1, tra le istituzioni costitutive della Repubblica.

Non c'è bisogno di una legge costituzionale, poiché non si toccano le competenze legislative dello Stato e della Regione Lazio, né si modifica l'elenco delle Regioni previsto dalla Costituzione, come invece dovrebbe avvenire se si adottasse il modello del distretto federale o della Città-stato.

Soluzioni differenti, come l'istituzione di un ente ad hoc per la gestione delle funzioni di Capitale, oltre a comportare una ulteriore complicazione istituzionale, sono difficilmente compatibili con l'art. 114, comma 3, della Costituzione, nel quale si prevede una disciplina speciale per l'ordinamento di Roma capitale, ma non la creazione di un ente di natura diversa rispetto a quelli richiamati nello stesso articolo 114.

Per armonizzare al meglio gli interessi del territorio con gli interessi di rilievo nazionale e internazionale è invece preferibile prevedere una sede di raccordo istituzionale tra lo Stato, la Regione Lazio e la Città metropolitana di "Roma capitale", nella quale si possano concordare le decisioni e gli interventi che travalicano la dimensione locale.

Articolazione della proposta

1. Finalità. La *legge su Roma capitale* deve tenere conto delle caratteristiche peculiari dell'area romana e dovrà delineare un ordinamento speciale che consenta di dare risposte certe e immediate sia agli interessi nazionali e internazionali che gravano su Roma in quanto capitale della Repubblica, sia ai problemi complessi dell'area metropolitana, attraverso la creazione di un nuovo ente di governo metropolitano, la Città metropolitana, che consenta di dar vita ad una grande semplificazione istituzionale con il superamento delle Provincia e del Comune capoluogo.
2. Ambito territoriale. La *Città metropolitana di Roma capitale* ha come riferimento gli attuali simboli e l'attuale sede del comune di Roma che, per la loro storia, rappresentano pienamente l'identità della città, ma i suoi confini si allargano tendenzialmente al territorio di tutta la provincia, salva la possibilità per i comuni più lontani di scegliere in tempi certi di aggregarsi a Roma capitale o alle province limitrofe.
3. Istituzione di Roma capitale e sistema elettorale. La legge su Roma capitale istituisce la Città metropolitana di "Roma capitale" e ne disciplina l'ordinamento. L'elezione degli organi di governo di Roma capitale avviene nel 2013, alla scadenza del mandato degli organi di governo del Comune e della Provincia di Roma, attraverso un sistema di elezione che riprende quello attuale delle elezioni provinciali. Il processo di istituzione di Roma capitale dovrà tuttavia coinvolgere tutti i comuni del territorio provinciale e i municipi della Città di Roma, nella prospettiva della creazione di un sistema di governo metropolitano articolato su due livelli: la città metropolitana e i comuni metropolitani.
4. Organi di governo. L'organizzazione della Città metropolitana deve tener conto dell'opera di semplificazione derivante dalla fusione nel nuovo ente metropolitano delle strutture della Provincia e del Comune di Roma e delle esigenze di governo integrato di interessi diversi e complessi. Accanto al sindaco metropolitano e alla giunta, occorrerà prevedere un'assemblea eletta direttamente dal popolo. Ma ci sarà anche un consiglio composto dai sindaci dei comuni metropolitani, in modo da coinvolgere pienamente tutti i comuni appartenenti all'area metropolitana nelle scelte strategiche di governo di Roma capitale.
5. Autonomia statutaria e regolamentare. A Roma capitale sono riconosciuti ampi spazi di autonomia normativa e organizzativa. La puntuale organizzazione del nuovo ente e la definizione dei rapporti tra la Città metropolitana e i Comuni metropolitani può essere rinviata allo statuto e ai regolamenti di Roma capitale che disciplineranno l'organizzazione interna e l'esercizio delle particolari funzioni attribuite al nuovo ente, utilizzando tutti gli spazi di autonomia riconosciuti dall'art. 117, comma 6, della Costituzione, con l'obiettivo prioritario di semplificare il rapporto tra l'amministrazione e i cittadini.
6. Funzioni. Devono essere definite con precisione le funzioni di Roma come capitale della Repubblica che sono alla base dell'ordinamento speciale e dello stanziamento di risorse aggiuntive da parte dello Stato. Alla Città metropolitana spetteranno inoltre le funzioni di governo di area vasta nelle materie di competenza della Provincia e nelle materie di competenza dei Comuni (come la pianificazione territoriale, la gestione delle infrastrutture e dei servizi...) che devono essere gestite nell'ambito di una strategia unitaria. Ai Comuni metropolitani spetteranno le funzioni nelle materie tipiche del governo di prossimità (riorganizzando in modo organico su questo livello di governo territoriale il complesso delle funzioni relative ai servizi alla persona). Per la puntuale individuazione delle funzioni di Roma capitale si può anche prevedere una specifica delega al Governo.

7. Raccordi con lo Stato e la Regione Lazio. Accanto agli organi di governo del nuovo ente occorre prevedere una sede di raccordo istituzionale che consenta a Roma capitale di definire, insieme allo Stato e alla Regione Lazio, i programmi di intervento e le risorse per soddisfare gli interessi nazionali legati alle funzioni di capitale della Repubblica.
8. Finanze. La complessità delle funzioni svolte deve portare a riconoscere a Roma capitale ampi spazi finanziaria nell'ambito del processo di attuazione del federalismo fiscale. Al nuovo ente di governo dovranno essere assicurate le necessarie risorse finanziarie per far fronte alle esigenze di governo di rilevanza locale e nazionale, attraverso i tributi propri e le compartecipazioni previste nell'ambito del federalismo fiscale. Saranno riconosciute espressamente fin da subito risorse aggiuntive dello Stato per far fronte alle funzioni di capitale della Repubblica.
9. Norme transitorie. L'istituzione della Città metropolitana di Roma capitale è senza dubbio una proposta profondamente innovativa che, per la sua realizzazione, dovrà prevedere un percorso transitorio articolato. Il nuovo ente entrerà in funzione solo nel 2013, ma fin da subito è possibile prevedere interventi e risorse aggiuntive da destinare alla capitale della Repubblica, incardinando tali attività nel Comune di Roma e attivando la sede di raccordo istituzionale tra i diversi livelli di governo interessati. Inoltre, nella prospettiva dell'istituzione di Roma capitale, le norme transitorie dovranno prevedere la creazione di un ufficio comune metropolitano che accompagni, nell'immediato, l'esercizio congiunto delle funzioni di Roma capitale e istruisca tutte le attività per il trasferimento al nuovo ente delle strutture e delle risorse del Comune e della Provincia di Roma.