

L'ordinamento speciale di Roma capitale

Cesare Pinelli

1. Perché si pone il problema dell'ente cui riferire l'ordinamento di Roma capitale. 2. Comune/Città metropolitana: pro e contro. 3. La scelta delle materie oggetto di poteri normativi speciali. 4. L'ammissibilità di poteri regolamentari in deroga alla legislazione vigente.

1. Un aspetto preliminare, e controverso, dell'"ordinamento" di Roma quale "capitale della Repubblica" (art. 114, terzo comma, Cost.) è costituito dalla individuazione dell'ente locale al quale riferire, e intorno al quale costruire, tale ordinamento.

E' il testo stesso dell'art. 114 Cost. a porre il problema, e nello stesso tempo a delimitarne la portata. Il primo comma individua nei Comuni, nelle Province, nelle Città metropolitane, nelle Regioni e nello Stato gli enti di cui è "costituita" la Repubblica, e il secondo comma prevede che gli enti locali prima individuati "sono enti autonomi con propri statuti, poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla Costituzione".

Se ne deve in primo luogo desumere che Roma-capitale, in quanto tale, non rientra fra gli enti di cui è costituita la Repubblica. Per Costituzione, la specialità di Roma-capitale consiste nel poter disporre di un "ordinamento" speciale rispetto agli ordinamenti degli altri enti locali, non nel fatto di essere un ente diverso da quelli indicati nel primo comma dell'art. 114. La specialità dell'ordinamento di Roma-capitale ben potrà consistere nella previsione di "statuti, poteri e funzioni" diversi e, nel caso dei poteri e delle funzioni, ulteriori rispetto a quelle di un altro ente locale, ma appunto sul presupposto di appartenere alla famiglia di uno di essi.

Si pone perciò preliminarmente la questione di individuare l'ente locale al quale riferire l'ordinamento di Roma-capitale. Esclusa l'ipotesi della "Città-Regione" alla luce dell'elenco tassativo dell'art. 131 Cost., nonché della Provincia per insensatezza dell'ipotesi stessa, rimangono il Comune e la Città metropolitana.

2. In assenza di indicazioni costituzionali, la scelta dovrà basarsi su una ponderazione di argomenti relativi alla congruità dell'una e dell'altra ipotesi rispetto agli obiettivi da perseguire in circostanze date. Tanto l'una quanto l'altra ipotesi hanno infatti delle frecce al loro arco, e bisogna verificare quelle più consistenti.

Il punto di forza dell'ipotesi del Comune è costituito dalla insistenza sul territorio comunale delle sedi delle istituzioni nazionali, diplomatiche e internazionali, che fanno di Roma la Capitale della Repubblica, oltre che della sede dello Stato della Città del Vaticano, che ne fa una città unica al mondo. In termini statico-strutturali, ossia prendendo in considerazione soltanto le *sedi* di queste istituzioni ed enti, l'individuazione nel Comune dell'ente cui riferire l'ordinamento di Roma Capitale appare del tutto giustificata.

Il punto di forza dell'ipotesi della Città metropolitana, in ipotesi coincidente col territorio della Provincia, si coglie in una prospettiva dinamica o funzionale. Vale a dire, se consideriamo che le funzioni del Comune sono legate necessariamente al suo *hinterland*, anzitutto dal punto di vista della mobilità e della pianificazione urbanistica: basti pensare all'aeroporto di Fiumicino e ai porti di Fiumicino e Civitavecchia, che sono situati fuori del territorio del Comune. E il necessario collegamento del Comune al suo *hinterland* non vale soltanto per l'esercizio delle funzioni tipiche del Comune in quanto tale, le stesse che giustificano l'istituzione di una Città metropolitana ovunque si tratti di svolgere funzioni di area vasta, e che nel caso di Roma interessano centinaia di migliaia di persone che quotidianamente si spostano dall'*hinterland* verso la città e viceversa. Vale

anche per le istituzioni nazionali, diplomatiche e internazionali, tenuto conto, se non altro, degli imponenti flussi di mobilità dei loro titolari. Da questo punto di vista, l'ipotesi della Città metropolitana appare preferibile.

Ma la valutazione da compiere deve comprendere le conseguenze dell'una e dell'altra soluzione. Se i confini di Roma capitale coincidono con quelli del Comune, e a Roma capitale si intestano significativi poteri anche normativi, i poteri della Provincia vengono di fatto a riferirsi a tutta l'area residua, costituita da una sorta di ciambella con un grande buco in mezzo. Se si ritiene che questo risultato sarebbe bizzarro e produttivo di evidenti disfunzioni nell'esercizio dei poteri della Provincia, l'unica alternativa sarebbe di eliminare la Provincia, e di assegnarne le parti diverse da quelle dell'area di Roma capitale fra le quattro Province limitrofe della Regione Lazio: operazione astrattamente preferibile alla prima, ma molto complessa, suscettibile di forti tensioni fra Comuni e perciò non realizzabile in tempi brevi.

Se invece i confini di Roma capitale coincidessero con quelli della istituenda Città metropolitana di Roma, non si correrebbero rischi di questo tipo.

3. Il discorso appena fatto vale serve anche ad impostare, in termini di opportunità istituzionale, il problema delle materie su cui potrebbero attribuirsi a Roma capitale poteri normativi ulteriori rispetto a quelli di cui sono dotati i Comuni o saranno dotate le Città metropolitane.

Se infatti si scegliesse la strada del Comune, sarebbe incongruo assegnare a Roma capitale poteri normativi su materie tipiche di un ente di area vasta come la Città metropolitana, quali sviluppo urbano, pianificazione territoriale, infrastrutture, trasporto pubblico e mobilità dei servizi, in quanto in materie del genere si avrebbe comunque una frammentazione di competenze non solo con la legislazione regionale, ma anche con i poteri della Provincia di Roma o delle Province limitrofe. Se si scegliesse la strada della Città metropolitana, di nuovo, non si porrebbero problemi del genere.

La soluzione del Comune dovrebbe per coerenza comportare l'attribuzione a Roma capitale delle sole funzioni richieste dall'essere Roma sede di istituzioni nazionali, diplomatiche e internazionali e di centro della cristianità, non anche di quelle connesse con l'*hinterland*, cui verrebbero necessariamente preposti altri enti locali. Così, si avrebbe tuttavia il paradosso di non istituire una Città metropolitana proprio nell'area vasta di maggiori dimensioni del Paese.

4. Sulla attribuzione di poteri normativi a Roma Capitale in deroga a disposizioni di legge, le proposte fin qui avanzate seguono diversi orientamenti.

- a) la bozza Cutrufo prevede che su una corposa lista di materie l'Assemblea capitolina possa adottare regolamenti anche in deroga a disposizioni di legge, purché in materie che non siano oggetto di riserva assoluta e nel rispetto, oltre che dei limiti dell'art. 117, primo comma, Cost. e dei principi dell'ordinamento giuridico, "dei principi fondamentali stabiliti dalla legislazione statale ed in conformità al principio di funzionalità rispetto alle speciali attribuzioni di Roma capitale" (art. 7).
- b) la bozza ASTRID prevede che su una (meno) corposa lista di materie l'Assemblea della Capitale possa adottare regolamenti anche in deroga a disposizioni di legge entro i limiti della bozza Cutrufo, cui si aggiunge il limite dei principi fondamentali stabiliti dalla legislazione della Regione Lazio. Ulteriore differenza è data dal procedimento: i regolamenti sono approvati dall'Assemblea a maggioranza assoluta dei componenti, sentito l'Alto Consiglio per Roma Capitale (composto dal Sindaco, da un Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio, dal Presidente della Regione Lazio e da due membri designati dall'Assemblea della Capitale), o previo invio della delibera all'Alto Consiglio, che può richiederne il riesame con provvedimento motivato; l'Assemblea può in tale riapprovare i regolamenti a maggioranza di due terzi (art. 22).

- c) il disegno di legge Prodi-Lanzillotta delega il Governo a prevedere l'attribuzione a Roma Capitale (con territorio coincidente col Comune di Roma) del potere regolamentare anche in deroga a specifiche disposizioni legislative entro i limiti dell'art. 117 Cost. su governo del territorio, edilizia, trasporti e servizi sociali.
- d) la proposta di legge Moffa ed altri esclude, nella Relazione illustrativa, l'ammissibilità costituzionale di un potere simile, che in quanto riservato costituzionalmente ad altri soggetti richiederebbe una legge costituzionale.

L'attribuzione a Roma capitale di regolamenti in deroga a specifiche disposizioni di legge può trovare fondamento nell'art. 114, terzo comma, in combinato disposto con l'art. 117, sesto comma, Cost. (dal momento che l'attribuzione a Comuni, Province e Città metropolitane di "potestà regolamentare in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite" deve in tal caso tener conto delle funzioni attribuite con legge all'ordinamento di Roma capitale), purché vengano rispettati i principi fondamentali stabiliti dalla legislazione statale e regionale, ossia dei soli enti titolari per Costituzione di potestà legislativa (fatta salva naturalmente la sottrazione delle materie oggetto di riserva assoluta di legge). Vi è del resto una evidente corrispondenza fra deroga a *specifiche* disposizioni di legge (e l'istituto stesso della deroga) e rispetto dei principi fondamentali della legislazione. I regolamenti saranno cioè ammissibili solo se volti a disciplinare con disposizioni di dettaglio le materie che la legge su Roma capitale riserverà a tale competenza. Per il resto, dovrebbe restare ferma la legislazione dello Stato e della Regione Lazio.

Appunto sulle funzioni di Roma capitale e di Roma città metropolitana

Parto dai risultati della riunione del 18 u.s.:

- a) sui poteri normativi si è convenuto che il potere regolamentare di Roma capitale-città metropolitana corrisponda a quello previsto dall'art. 117, 6° comma, Cost. (Aggiungo che la formulazione dell'oggetto ("disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite") lascia inferire una riserva di competenza tendenzialmente esclusiva a Comuni, Province, Città metropolitane, il che riduce ad ipotesi liminari il problema dei regolamenti in deroga a leggi statali e regionali).
- b) sull'individuazione delle funzioni amministrative si è convenuto di distinguere quelle più immediatamente concernenti Roma capitale, da assegnare al Comune di Roma al momento dell'entrata in vigore della legge su Roma Capitale, e quelle concernenti Roma in quanto città metropolitana (quale risultante dalla congiunzione del Comune di Roma con i Comuni limitrofi e con i restanti Comuni attualmente situati nella Provincia di Roma che abbiano scelto di congiungersi alla Città metropolitana), da assegnare al nuovo ente alla data dell'insediamento dei suoi organi rappresentativi e di governo. Lo stesso per gli assetti organizzativi.
- c) abbiamo lasciato in sospenso l'individuazione della fonte cui riservare la specificazione degli organi e delle funzioni amministrative e concernenti Roma-città metropolitana: decreto legislativo previo conferimento della delega nell'ambito della legge su Roma Capitale/statuto della Città metropolitana. Ora, mentre per il trasferimento di funzioni dallo Stato (oltre che dalla Regione Lazio) che tale specificazione implica si richiede la prima scelta, quanto agli assetti organizzativi, dipende: se si tratta di istituire un organo misto Stato-Regione-Capitale, basta la legge statale; se si tratta di istituire gli organi del nuovo ente metropolitano, la legge dovrebbe individuarli, ma la specificazione dovrebbe affidarsi allo statuto.

Siamo quindi chiamati a riflettere subito su b).

In prima approssimazione, sarei dell'idea di riservare a Roma capitale le funzioni amministrative concernenti: rapporti con le istituzioni nazionali, con quelle internazionali, diplomatiche e dell'Unione europea e con lo Stato della Città del Vaticano in quanto dislocati nella città di Roma; valorizzazione dei beni culturali e storici; manifestazioni culturali e artistiche e celebrazioni storiche relative al ruolo della Capitale; turismo; trasporti pubblici locali; mobilità.

Con la legge su Roma capitale andrebbe istituita la Conferenza per Roma capitale, composta dal Sindaco, che la presiede, da un Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio dei ministri, dal Presidente della Regione Lazio, dai Ministri degli esteri, dell'economia e dei beni culturali o da loro delegati. Spetterebbe alla Conferenza coordinare le funzioni attribuite a Roma capitale con quelle delle amministrazioni statali e regionali e stabilire intese relative al finanziamento anche pluriennale delle funzioni attribuite a Roma capitale.

Sarei poi dell'idea di riservare a Roma-città metropolitana le funzioni amministrative concernenti: pianificazione urbanistica e governo del territorio; edilizia pubblica e privata; valutazione di impatto ambientale; localizzazione, realizzazione e trasformazione di impianti produttivi; ordinamento della polizia locale; organizzazione dei servizi sociali.

Sarebbero altresì riservate a Roma-città metropolitana, previa intesa con la regione Lazio, le funzioni amministrative concernenti: realizzazione e funzionamento delle infrastrutture di trasporto; servizi sanitari territoriali relativi alla prevenzione e alla riabilitazione.

Quanto agli assetti organizzativi, la legge su Roma capitale dovrebbe:

- a) individuare gli organi della capitale-città metropolitana e le loro regole generali di funzionamento;
- b) istituire, come organo "nuovo" rispetto a quelli tradizionali dei Comuni, l'Assemblea dei Sindaci dei Comuni metropolitani, composta dai Sindaci in carica, con funzioni consultive relativamente a statuto, atti normativi e di pianificazione economica e territoriale di Roma capitale-città metropolitana;
- c) prevedere che vengano riviste le funzioni dei Municipi del Comune di Roma e la relativa trasformazione in Comuni metropolitani.

La specificazione di questi punti dovrebbe spettare allo statuto della Capitale-Città metropolitana.

La legge dovrebbe inoltre prevedere che all'atto dell'istituzione della Capitale-Città metropolitana la composizione della Conferenza per Roma capitale venga integrata dal Sindaco di uno dei Comuni metropolitani, eletto dall'Assemblea dei Sindaci dei Comuni metropolitani.

Cesare Pinelli