

Vico VICENZI

Considerazioni su Roma Capitale

Intervento di apertura al Convegno “Roma capitale - una svolta storica” svoltosi presso la Sala ex Hotel Bologna (Senato della Repubblica) il 3 novembre 2008

Quando, nel mese di luglio scorso (proprio il giorno della presa della Bastiglia) il sindaco Alemanno mi ha chiamato a far parte – congiuntamente ad altri tre costituzionalisti, Enzo Cheli, Beniamino Caravita ed Achille Chiappetti – di una Commissione incaricata di dare attuazione all’art. 114, comma 3 della Costituzione predisponendo il disegno di legge destinato a disciplinare lo speciale ordinamento di Roma capitale, ho avuto l’immediata impressione che l’impegno, particolarmente gradito, si traducesse anche nel “raccolgere una sfida”: quella di risolvere, nel brevissimo tempo assegnatoci, un problema che si trascinava da oltre sette anni.

La legge costituzionale n. 3 del 2001, che, tra le altre modifiche, ha riformulato l’art. 114 della Costituzione, è infatti stata approvata il 18 ottobre del 2001.

E’ da allora che l’art. 114 attende di essere attuato, congiuntamente, del resto all’art. 119, parimenti riformulato nell’occasione, come, del resto, il Vice Sindaco di Roma Cutrufo non ha mancato di far notare al Capo di Stato, con un appello pubblico indirizzatogli dalle pagine del "Messaggero" del 21 settembre 2008, in occasione della commemorazione della breccia di Porta Pia.

Oggi il Governo, con la presentazione al Senato del disegno di legge sul federalismo fiscale (A.S. 1117) avvenuta il 15 ottobre (ed assegnato alle Commissioni riunite 1^a, 5^a a e 6^a a il 29 ottobre), intende dare attuazione all’art. 119 della Costituzione.

Rimane quindi il problema dell’art 114 e, per quanto direttamente ci riguarda, del comma 3, che stabilisce solennemente che *“Roma è la capitale della Repubblica. La legge dello Stato disciplina il suo ordinamento”*.

L’8 agosto, la Commissione, con oltre un mese di anticipo sul termine concordato, ha presentato al Sindaco di Roma il testo di una proposta di legge concernente: *“Ordinamento di Roma capitale, in attuazione dell’art. 114, comma 3 della Costituzione”*.

La proposta, - che ha tenuto conto del disegno di legge governativo (atto Senato 1464) presentato nella precedente legislatura e degli altri all’attenzione del Parlamento (atto Senato 113 e atto Camera 869) -, consta di 12 articoli ed è fondata sul presupposto che il comma 3, mediante la costituzionalizzazione della *capitalità* della città di Roma, introduca un principio di *differenziazione* tra l’autonomia ad essa spettante proprio in ragione di ciò e quella che il comma 2 attribuisce ai Comuni, alle Province, alle Città metropolitane e alle Regioni.

La definizione di Roma capitale e del suo speciale ordinamento – come avverte la breve relazione contenuta nella lettera che accompagna la proposta – è di carattere “aperto”, consentendo una pluralità di scelte alternative che non possono, tuttavia, prescindere dal fatto che si tratta di una figura giuridica nuova, nell’ambito degli enti locali territoriali, non corrispondente ad alcune di quelle oggi esistenti.

Anzi, a mio avviso, tale specialità dovrebbe trovare puntuale riscontro anche sul piano normativo, conformemente a quanto avviene per le province autonome di Trento e Bolzano, che, nonostante il nome *juris*, godono di un trattamento giuridico differenziato rispetto alle altre province e sono assimilate alle Regioni a statuto speciale.

La proposta, dopo avere affermato che *“Roma, simbolo della storia e dell’unità nazionale, è la capitale della Repubblica”* e *“dispone di speciale autonomia statutaria, normativa, amministrativa e finanziaria”*, tra le varie soluzioni astrattamente possibili adotta

quella della sua identificazione con il Comune di Roma: *“Roma capitale è un ente territoriale, i cui confini sono quelli dell’attuale Comune di Roma”* (art. 1).

Si tratta di una scelta che è fondata sulla considerazione della intangibilità dei confini della capitale, che è tale dal 1871, e sul fatto che il legislatore costituzionale ha fatto espresso riferimento a *“Roma”* così come era ed ancora è nella sua attuale realtà ontologica.

Ed in piena conformità, il disegno di legge del Governo sul federalismo, nell’art. 1 che precisa il proprio ambito di intervento, distingue il finanziamento di Roma capitale, al quale è interamente dedicato l’art. 13, da quello dei Comuni delle Province, delle Città metropolitane e delle Regioni.

La proposta, dopo avere conferito, a decorrere dalla data di entrata in vigore della legge, al Consiglio ed al Sindaco di Roma la denominazione rispettiva di Assemblea capitolina e di Sindaco di Roma capitale, prevede la possibilità, ai fini del migliore funzionamento integrato delle funzioni, di adottare raccordi strutturali con i Comuni limitrofi, cui è riconosciuta la facoltà di entrare a fare parte del suo territorio, previa adozione della procedura referendaria e nel pieno rispetto delle rispettive autonomie.

Lo Statuto disciplina, altresì, gli istituti di democrazia diretta e di partecipazione dei cittadini nonché le norme fondamentali in materia di atti, procedimenti, contabilità e controlli (art. 2).

Ma il tema dell’integrazione funzionale è disciplinato anche mediante il ricorso a forme convenzionali con i Comuni, compresi quelli territorialmente non confinanti, in modo, anche in questo caso, che non ne risenta la singola autonomia di ciascuno (art. 4).

Per il coordinamento delle funzioni spettanti a Roma capitale con quelle delle amministrazioni centrali è stata ipotizzata l’istituzione di una apposita Conferenza presieduta dal Presidente del Consiglio o, su sua delega, dal Sindaco e composta da vari Ministri e dai Presidenti, rispettivamente, della Regione e della Provincia (art. 6) nonché la partecipazione del Sindaco di Roma capitale alle riunioni del Consiglio dei Ministri, quando si trattino argomenti che la riguardino, alla Conferenza Stato-Città ed autonomie locali ed alla Conferenza parlamentare per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le provincie autonome, ma in questo ultimo caso, senza diritto di voto (art. 5).

Altro tema centrale è quello che riguarda l’attribuzione di competenze normative, oltre quelle attualmente già spettanti al Comune di Roma. La proposta di legge prevede al riguardo che in talune materie tassativamente elencate (quali la tutela e la valorizzazione dei beni storici, artistici, ambientali e fluviali; la difesa dall’inquinamento; lo sviluppo economico e sociale, la pianificazione territoriale, l’edilizia pubblica e privata e l’organizzazione ed il funzionamento dei servizi urbani e di area metropolitana), l’Assemblea capitolina possa adottare appositi regolamenti indipendenti, anche in deroga a specifiche disposizioni di legge purché in materia non coperte da riserva assoluta (art. 7).

Quanto alle funzioni amministrative, vige il principio del parallelismo, alle stesse condizioni e nei limiti anzidetti (art. 8).

Il regime finanziario è l’ultimo dei temi centrali: la relativa disciplina è stata oggetto di particolare attenzione, sia per quanto riguarda la scelta del sistema di compartecipazione al gettito dei tributi erariali riferibili al suo territorio, sia per quanto riguarda l’indicazione dei principi e criteri direttivi della delega conferita al Governo in materia (art. 9).

Ed infatti, la proposta di legge, in ragione del suo carattere assolutamente snello e di enunciazione di principi, vista l’urgenza che ne dovrebbe caratterizzare l’*iter* di approvazione, fa ampio ricorso allo strumento della delega: allo Statuto, per quanto riguarda la competenza regolamentare in deroga, al Governo, per quanto riguarda le funzioni amministrative (compreso il trasferimento delle risorse di personale e di mezzi) e le dotazioni finanziarie necessarie allo svolgimento delle funzioni speciali attribuite dalla legge a Roma capitale.

La proposta, appena illustrata, è stata pubblicata su *“la Repubblica”* del 9 agosto e sulla rivista *“Federalismi”* del 10 settembre 2008.

Le vicende successive, che il senatore Cutrufo ha ricordato poc'anzi, sono note anche perché se ne è occupata più volte la stampa. La Commissione guidata dal presidente Amato, nella quale ai quattro costituzionalisti originariamente designati dal Comune si sono aggiunti quelle della Regione e della Provincia (tre per parte, tra i quali Franco Bassanini e Vincenzo Cerulli Irelli), ha elaborato una bozza, a lungo dibattuta, che non ha raggiunto unanime convergenza e che è stata sottoposta all'attenzione dei danti causa, prima ancora della conclusione dei relativi lavori.

Il nuovo progetto prevede una strategia articolata su due fasi: nella prima, di natura transitoria, si disciplina l'istituzione e l'ordinamento di Roma capitale mediante l'attribuzione immediata dei poteri e dei mezzi necessari; nella seconda, coincidente con le elezioni amministrative previste nel primo semestre del 2013, si disciplina il regime definitivo con l'istituzione della città metropolitana, che si realizza mediante l'inclusione in essa in aggiunta a quello di Roma di altri comuni - definiti dal Governo delegato - con la conseguente soppressione della Provincia e dello stesso Comune di Roma.

I punti di dissenso si sono rivelati di gran lunga superiori a quelli di consenso riguardando, in buona sostanza, quasi tutte le soluzioni ipotizzate nella bozza o, quanto meno, tutte le questioni di fondo, con la sola eccezione della scelta metodologica dei due tempi successivi (ma, anche in questo caso, con una divergenza non superabile in ordine alla identificazione dei relativi obiettivi).

Inutile, quindi, una disamina analitica.

Quello che preme rilevare, in positivo, è che il discorso su Roma capitale, a prescindere dalle opinioni soggettive, che inevitabilmente risentono, in misura maggiore o minore, delle impostazioni a monte, deve essere condotto più semplicemente e per quanto possibile, alla stregua di elementi oggettivi.

Intendo riferirmi ai dati, assolutamente sorprendenti ed in larga misura sconosciuti - e questo riguarda anche chi vi parla - che risultano dalla relazione introduttiva svolta dal Vice sindaco Cutrufo.

Roma è la più grande capitale europea con i suoi 1.290 Km², seconda solo a Londra (intesa però come "*greater London*", comprensiva cioè delle zone suburbane) e nel suo perimetro sono comprese nove città capoluogo di Regione (è 14 volte più grande di Milano e Bari, che sono le più ampie). Il suo territorio comunale, per ampiezza, è il secondo in Europa. La sua popolazione complessiva, pari a circa 3 milioni di abitanti (2.819.842), di cui quasi il 23% provengono da altre Regioni italiane ed il 10% sono cittadini stranieri, le conferisce un carattere effettivamente cosmopolita. Se si considerano i pendolari, gli arrivi quotidiani, gli studenti universitari non residenti e gli abitanti dello Stato-Città del Vaticano, la sua popolazione giornaliera raggiunge il numero di circa 4 milioni di abitanti (3.898.397).

Allora la domanda che ci dobbiamo porre è che senso abbia ipotizzare la costituzione di una Città metropolitana, se non correndo il rischio di rallentare o addirittura pregiudicare l'approvazione della legge speciale destinata a disciplinarne lo speciale ordinamento.

E' vero che le Città metropolitane sono previste dal comma 2 dello stesso art. 114 della Costituzione e, prima ancora, dagli artt. 20 e 21 della Legge n. 142 del 1990, ma il disegno di legge destinato alla loro istituzione non è stato ancora presentato ed il suo *iter* si annuncia particolarmente incerto.

Roma è già una Città metropolitana: i dati citati mi sembra ne costituiscano una conferma difficilmente controvertibile, almeno dal punto di vista della sua configurazione reale.

Ma il vero problema non è quello, per così dire statico, consistente nella modifica dei suoi confini e della sua stessa identità - contro cui militano anche ragioni storiche, politiche ed internazionali - quanto piuttosto dinamico: quello cioè della *governance*, della regolamentazione dei problemi dell'aera vasta, come abbiamo visto essere Roma.

Si tratta dei grandi problemi infrastrutturali, in termini di trasporti, di urbanistica e di lavori pubblici, che debbono essere affrontati e risolti con la necessaria determinazione anche

al fine di superare l'eventuale suggestione del ripetersi di esperienze centrifughe, come quella rappresentata dalla istituzione del Comune di Fiumicino e che andrebbero, paradossalmente, nella direzione opposta.

Questo è appunto il significato e l'obiettivo – almeno secondo noi - della seconda fase, nella quale la ricerca dell'equilibrio interfunzionale con le province limitrofe - compresa quella di Roma, che anche dopo la istituzione di Roma capitale rimarrebbe la più ampia dell'intera Regione - potrebbe essere affidato alla stessa regione Lazio, mediante una apposita legge costituzionale, come ha ipotizzato il senatore Cutrufo, che, riconoscendole il rango di Regione a statuto speciale, le conferirebbe i poteri necessari.

Altro punto di dissenso non componibile, emerso nella Commissione Amato, riguarda la ipotesi che il processo di aggregazione a Roma capitale di altri comuni, limitrofi o meno, possa essere deciso da una scelta centralistica, affidata al Governo nell'esercizio del potere di delega, piuttosto che dalla volontà delle popolazioni interessate mediante lo strumento referendario, previsto dall'articolo 133, comma 2 della Costituzione.

Il dissenso nasce dalla convinzione del carattere irrinunciabile della opzione volontaristica che deve ispirare l'obiettivo della integrazione funzionale, sia essa strutturale ovvero meramente convenzionale, in conformità a quanto previsto nella proposta di legge presentata ad agosto e che non ha trovato valide ragioni, anche sul piano giuridico, per essere abbandonata.

In conclusione, non resta che sperare che l'annuncio della presentazione da parte del Governo di un apposito emendamento all'articolo 13 del disegno di legge sul federalismo, destinato a recepire quasi integralmente la proposta anzidetta, possa trovare presto conferma e Roma, protagonista di una storia millenaria conosciuta nel mondo intero, possa finalmente essere in condizione di svolgere, a pieno titolo e disponendo delle dotazioni necessarie, i compiti di capitale della Repubblica al pari delle altre capitali europee.

E' così che potranno trovare piena e sostanziale attuazione le parole pronunciate da Cavour, l'11 ottobre 1860, (incise in una lapide di bronzo affissa nella omonima sala di Palazzo Madama): *"La nostra stella polare o signori è di fare che la città eterna sopra la quale venticinque secoli accumularono ogni genere di gloria diventi la splendida capitale del regno italico"* (ed, oggi, della Repubblica italiana).

Vico Vicenzi