

## **Roma Capitale: il cantiere infinito e i compiti del centrosinistra**

**Marco Causi e Ilaria Feliciangeli**

### **Premessa**

Il problema di Roma si manifesta essenzialmente come un problema di conciliazione: come conciliare la cura “normale” del suo complesso territorio urbano, dei servizi e delle infrastrutture che ne determinano la qualità con le caratteristiche indiscutibilmente “speciali” della città.

Una “specialità” che deriva non solo dall’essere Capitale della Repubblica ma anche dalla circostanza che nessun’altra città al mondo ospita dentro di sé un altro Stato, le istituzioni internazionali impegnate nella lotta alla fame nel mondo e tre interi circuiti di rappresentanze diplomatiche, presso l’Italia, presso la Santa Sede e presso la Fao.

Per questo motivo il dibattito su “Roma Capitale” si articola intorno alla scelta della veste istituzionale e dell’ambito territoriale entro i quali risolvere il tema di questa “specialità”.

Nel 2001, con la riforma del titolo V, si è indicata come soluzione una sorta di “status privilegiato” del governo locale romano, da disciplinare con legge dello Stato. Per l’articolo 114, terzo comma, della Costituzione “*Roma è la capitale della Repubblica. La legge dello Stato disciplina il suo ordinamento*”.

Si è trattato di una scelta utile per superare definitivamente le obiezioni di chi metteva in discussione persino la possibilità di emanare delle norme *ad hoc* per la Capitale ma, di fatto, nulla ha aggiunto in termini di scelta del modello istituzionale.

E’ questa sostanziale indeterminatezza, unita all’incerto percorso attuativo della riserva di legge nel corso della XVI legislatura, che rende il dibattito sul modello di *governance* urbana per Roma più che mai attuale e ancora aperto alle più diverse soluzioni.

### **Modelli istituzionali a confronto**

Analizzando le proposte più significative emerse negli ultimi anni, è possibile individuare tre modelli teorici di riferimento per l’assetto istituzionale di Roma capitale: considerarlo un ente territoriale ulteriore rispetto a quelli previsti dall’ordinamento, che corrisponde territorialmente al comune di Roma ma e’ dotato di funzioni regolamentari e amministrative diverse da quelle degli altri comuni e delle altre Città’ metropolitane; pensarlo come Città’ metropolitana speciale, dotata di forme e condizioni particolari di autonomia; attribuirgli uno status simile a quello delle regioni.

### **L’ente territoriale speciale**

Il primo modello istituzionale, quello che dota il Comune di Roma di funzioni regolamentari e amministrative diverse da quelle degli altri enti ma non ne altera i confini territoriali, è stato scelto come punto di riferimento dei provvedimenti approvati nel corso della XVI legislatura sia dal Governo Berlusconi sia dal Governo Monti. Al netto delle proposte emendative del Partito Democratico, l’*iter* di approvazione di tali provvedimenti ha dimostrato l’inadeguatezza e la totale assenza di visione del centro-destra sul futuro della Capitale.

L’attuazione della riserva di legge posta dall’articolo 114 terzo comma è stata realizzata mediante il rocambolesco inserimento di un articolo dedicato a Roma nel disegno di legge delega in materia di

federalismo fiscale. Una sorta di “compensazione di coalizione” voluta dal Sindaco di Roma all’interno di un provvedimento caro alla Lega Nord.

L’articolo in questione definiva, fino all’attuazione della disciplina della città metropolitana, Roma capitale come *“un ente territoriale, i cui confini corrispondono con quelli del comune di Roma [e che] dispone di speciale autonomia, statutaria, amministrativa e finanziaria, nei limiti stabiliti dalla Costituzione. Si stabiliva che il suo ordinamento dovesse garantire il miglior assetto delle funzioni che la città era chiamata a svolgere quale sede degli organi costituzionali nonché delle rappresentanze diplomatiche e degli Stati esteri. Si elencavano, infine, una serie di funzioni amministrative da trasferire al nuovo ente attraverso un decreto legislativo attuativo della delega, insieme alle risorse umane e ai mezzi strumentali necessari al loro esercizio.*

Rispetto ad una premessa così altisonante lo svolgimento della delega, attraverso due decreti legislativi che analizzeremo in dettaglio di seguito, si è rivelata più che modesta ed è interessante notare che, almeno dal punto di vista della scelta del modello istituzionale, il Governo Monti opera in continuità con quello Berlusconi quando stabilisce l’abrogazione di tutte le norme, volute dal Pd, che miravano ad estendere automaticamente alla Città metropolitana di Roma, una volta attuata, i nuovi poteri e funzioni attribuiti all’ente Roma capitale.

### **Il primo decreto (Decreto legislativo 17 settembre 2010, n. 156)**

Salutato da una lettura superficiale come l’atto di nascita di Roma capitale, il testo del primo decreto si concentrava, in maniera esclusiva, soltanto sugli organi del nuovo ente (peraltro cambiandone denominazioni o composizione e rinviando l’attuazione delle poche, significative novità ad altri atti). Non un comma era dedicato alle nuove funzioni amministrative da trasferire o alle ulteriori risorse per la Capitale. Così, le uniche norme immediatamente attuative stabilivano che il Consiglio comunale diventasse l’Assemblea capitolina composta da 48 (e non più 60) consiglieri, la Giunta capitolina, composta da 12 assessori, prendesse il posto di quella comunale e il sindaco potesse essere audito dal Consiglio dei Ministri nelle riunioni in cui all’ordine del giorno risultassero iscritti argomenti inerenti alle funzioni da conferire. Spettava invece all’Assemblea Capitolina, mediante Statuto e Regolamenti (atti che allo stato non risultano essere stati approvati) determinare la riduzione del numero dei Municipi (Circoscrizioni di decentramento), stabilire la decadenza dei consiglieri o le detrazioni dall’indennità per la non giustificata assenza dalle sedute, prevedere strumenti di partecipazione e consultazione e di strumenti di controllo e monitoraggio per la valutazione dei LEP nell’esercizio delle funzioni fondamentali, disciplinare la cosiddetta “procedura d’urgenza” e le modalità di esercizio delle funzioni che avrebbero dovuto essere trasferite. Infine, allo strumento del decreto ministeriale era affidata la determinazione delle indennità del Sindaco, del Presidente dell’Assemblea, degli assessori e dei consiglieri.

### **Il secondo decreto (Decreto legislativo 18 aprile 2012, n. 61)**

Lo schema del secondo decreto su Roma Capitale è stato approvato dal Consiglio dei Ministri presieduto dal Governo Monti il 21 novembre 2011, nell’ultimo giorno utile per l’esercizio della delega e a quasi due anni di distanza dal primo. Già questa circostanza denota l’assoluta marginalità della questione di Roma Capitale all’interno dell’agenda della precedente maggioranza di centro-destra. In più, anche l’impianto del secondo decreto risultava molto debole principalmente per tre circostanze: l’inconsistenza politica del Campidoglio, anche in seguito alla bocciatura della candidatura olimpica; la persistente interposizione della Regione Lazio nel processo di conferimento delle funzioni e la crisi di finanza pubblica che impediva di prevedere nel testo risorse aggiuntive. Anche questo provvedimento rischiava quindi di essere solo una bandierina (la seconda) da ottenere velocemente per usarla sul mercato della propaganda politica superficiale, senza

attenzione ai contenuti. Non è stato così solo grazie alle proposte del Partito Democratico che costituiscono la cornice entro la quale Roma può ripensare se stessa e il suo sviluppo nei prossimi anni.

## **Le proposte del PD**

Le proposte del Partito Democratico si sono concentrate su tre aspetti: stabilire procedure finalizzate al superamento del deficit infrastrutturale della Capitale; creare, in assenza di nuove risorse, una serie di “canali speciali” per il finanziamento di Roma; allargare e differenziare i percorsi utilizzabili per il trasferimento delle funzioni amministrative.

Per quanto riguarda il primo aspetto, la principale novità del secondo decreto consiste nell'introduzione di una nuova procedura di programmazione pluriennale degli interventi infrastrutturali nel territorio di Roma Capitale. Roma si deve attrezzare ad una interlocuzione con lo Stato diversa dal passato: non si tratta di “portare soldi a casa” e poi decidere cosa farne, ma al contrario di programmare insieme allo Stato lo sviluppo della città. La redazione dei programmi da portare nelle sedi nazionali (Ministero sviluppo e coesione, CIPE) può diventare un'occasione d'oro per coinvolgere le migliori risorse ed energie della città in una riflessione sulla Roma di oggi e del prossimo decennio. In più, per il finanziamento delle infrastrutture degli investimenti di carattere nazionale Roma capitale potrà istituire un'ulteriore addizionale comunale sui diritti di imbarco dei passeggeri sugli aeromobili in partenza dagli aeroporti della città di Roma e potrà utilizzare anche parte dei proventi dell'imposta di soggiorno.

In merito al secondo punto, ovvero all'introduzione di un “regime speciale”, Roma capitale è l'unico ente che negozia il concorso al Patto di stabilità direttamente con il Ministero dell'economia e delle finanze. Nel saldo finanziario utile ai fini del suo rispetto non saranno computate le risorse trasferite dal bilancio dello Stato e le spese per l'esercizio delle funzioni amministrative aggiuntive conferite, quelle sostenute in quanto Capitale e le spese per investimenti derivanti dalla programmazione infrastrutturale nazionale. In materia di servizi pubblici locali, in particolare sul trasporto pubblico, le risorse destinate dallo Stato al finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni e degli obiettivi di servizio saranno erogate direttamente a Roma. Sarà inoltre quantificato dalla COPAFF, in collaborazione con ISTAT e IFEL, il maggior onere per il Comune di Roma derivante dall'esercizio delle funzioni connesse al ruolo di Capitale della Repubblica, tenuto conto anche dei benefici economici che derivano da tale ruolo e degli effetti che si determinano sul gettito delle entrate tributarie statali e locali.

Infine, in merito al conferimento delle funzioni amministrative le funzioni aggiuntive previste dalla legge verranno affidate al Comune di Roma con un doppio binario: per iniziativa sia dello Stato (con ulteriori decreti di attuazione della legge 42) sia della Regione (con legge regionale, in base all'intesa stipulata fra Regione Lazio e Comune di Roma).

Volendo dare un giudizio sintetico, la normativa secondaria affidata al secondo decreto ha fatto qualche passo avanti, grazie all'impegno del PD e al lavoro svolto dalla bicamerale sul federalismo. Purtroppo però nessuno degli atti successivi, a dieci mesi di distanza, è stato compiuto, e già soltanto questo la dice lunga sulla debolezza, se non la vera e propria incapacità, dell'attuale Sindaco, con la sua maggioranza di centrodestra: non si ha notizia di un lavoro in corso per la nuova programmazione infrastrutturale su Roma; non si è provveduto alla quantificazione dei costi della Capitale; non si è approvato il nuovo statuto e i nuovi regolamenti; la Regione Lazio non ha proceduto a nessun trasferimento di funzioni amministrative. La strada, insomma, è ancora lunga e toccherà alla prossima fase politica completarla.

## **La città metropolitana**

Il secondo modello che risolve il tema della specialità di Roma entro i confini dell'ambito metropolitano si è scontrato, da sempre, con il fallimentare percorso attuativo dell'ente Città metropolitana. Si potrebbe parlare, a ragione, della "*storia di un ente mai nato*" nonostante si tratti di un ente previsto già dalla legge n. 8 giugno 1990, n. 142, posto dalla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, tra gli enti costitutivi della Repubblica, accanto ai Comuni, alle Province, alle Regioni ed allo Stato e oggetto di numerosissime proposte di legge, mai approvate, nelle passate legislature.

Negli ultimi mesi della XVI legislatura il Governo Monti ha cercato di dare uno sbocco definitivo all'assetto istituzionale e funzionale delle Città metropolitane anche facendo leva sul contestuale riordino degli enti provinciali. In particolare, l'articolo 18 del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 convertito, con modificazioni, della legge 7 agosto 2012, n. 135 ne stabiliva la costituzione "tassativamente" entro il 1° gennaio 2014 disciplinandone procedimento attuativo, organi e funzioni.

La sua repentina caduta ha costretto, tuttavia, l'Esecutivo a "congelare" il percorso intrapreso sospendendo fino al 31 dicembre 2013 l'applicazione delle disposizioni su questa materia. Ora spetterà alla nuova maggioranza parlamentare, al nuovo Governo e ai responsabili politici degli enti territoriali romani che si formeranno all'esito delle elezioni confrontarsi con questo tema e sciogliere principalmente due nodi. Il primo riguarda la scelta tra una Città metropolitana che incorpori gli attuali poteri di comune e provincia (più i nuovi) e il cui sindaco sia direttamente eletto oppure una Città metropolitana di secondo livello, che non sembra differire molto dal nuovo modello stabilito per la "nuova" provincia. Dalla scelta per la prima opzione passa il coerente rafforzamento del modello da sempre sostenuto dal Partito Democratico.

Il secondo nodo riguarda la delimitazione della Città metropolitana e forse il problema andrebbe finalmente affrontato in modo laico e democratico lasciando ai territori la possibilità di scegliere se aderire o no al nuovo ente, e tenendo conto delle effettive configurazioni territoriali in termini di continuità urbanistica e interconnessione residenza-lavoro.

## **Roma regione**

Il terzo modello istituzionale, che prevede per Roma i poteri e le funzioni di una Regione a statuto ordinario, è rimasto un orientamento minoritario nel corso degli anni forse poiché presupponeva sia l'*iter* aggravato della revisione costituzionale sia un complessivo ripensamento del territorio del Lazio. Tuttavia alcune ragioni rimettono in campo anche questa ipotesi. In primo luogo la circostanza che per la prima volta dopo diversi anni si realizza l'elezione quasi contemporanea del Parlamento nazionale, della Regione e del Comune con buone probabilità di avere in tutti e tre i livelli la stessa maggioranza politica. Si tratta di una condizione che apre alla possibilità di una fase "costituente" e autorizza pensieri lunghi e radicali nel territorio regionale. In secondo luogo, al di là dei giudizi di merito, l'applicazione del principio dell'equilibrio di bilancio, introdotto attraverso la riforma dell'articolo 81 della Costituzione, spinge forse inevitabilmente verso la direzione di un ripensamento complessivo del sistema delle autonomie a cominciare dall'attuale assetto regionale. Già il Governo Monti aveva presentato alle Camere un disegno di legge di revisione costituzionale dell'intero titolo V che si limitava però a dar seguito agli orientamenti della giurisprudenza sui punti di maggiore criticità. Il centro-sinistra potrebbe spingersi oltre anche alla luce di un giudizio obiettivo su come ha funzionato il sistema delle regioni in questi anni. Infine, battendo questa strada, si potrebbe superare una anomalia storica che tende ad accentuarsi: una grande metropoli con una corona debole intorno a sé. Città e regione, invece, dovrebbero diventare ciascuna la risorsa

dell'altra. La scelta del modello istituzionale per Roma Capitale dovrà realizzare, prima di ogni altro, questo obiettivo.

## **Conclusioni**

Attraverso l'analisi del primo modello istituzionale abbiamo descritto il "presente" di Roma capitale, il secondo e il terzo modello ne rappresentano il possibile "futuro". Spetterà al centro-sinistra saper cogliere questa sfida per riportare Roma nel circuito delle grandi capitali del mondo.

In assenza di revisioni costituzionali, il lavoro da fare è comunque già segnato e di per sé ingente: dare piena attuazione al secondo decreto (nuova programmazione, verifica dei costi, ecc.), conferire – via Stato o via Regione – le funzioni amministrative che riguardano i servizi di prossimità (ad esempio, commercio, turismo, licenze degli esercizi pubblici, attività culturali, ecc.), sciogliere il nodo della Città metropolitana trasferendo su di essa la "specialità" della Capitale, innovare le modalità di gestione dei servizi pubblici locali e delle reti infrastrutturali ad essi connesse con nuove forme di "co-governance" operativa, e non solo programmatica, fra Regione e Roma (sia essa Comune Capitale o Città metropolitana).