

Camera dei Deputati - 06.04.2021

Audizione Commissione I Affari Costituzionali

***Un futuro per Roma: prospettive di riforma
dell'ordinamento della Capitale***

di Beniamino Caravita di Toritto

Professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico

Sapienza - Università di Roma



La questione Roma nel più ampio rapporto tra istituzioni e territorio

Negli ultimi venti anni, abbiamo assistito ad una rottura drammatica del rapporto tra istituzioni e territorio.

La riforma dell'organizzazione territoriale dello Stato (inizio anni 2000) non ha prodotto i risultati sperati.

Le oscillazioni tra voglia di accentramento e fughe verso il regionalismo differenziato sono sempre più ricorrenti e sono state anzi accentuate dalla pandemia.

A questo si aggiunge la difficoltà di definire una disciplina organica delle aree vaste.

Ordinamento di Roma: cinque questioni preliminari e di metodo (parte 1)

1. Quale fonte giuridica preferire? Una legge costituzionale, una legge ordinaria in attuazione dell'art. 114 Cost. o una legge regionale?
2. Come definire i rapporti tra Roma Capitale (art. 114, comma 3, Cost.) e Roma Città metropolitana (art. 114, comma 1, Cost.)?
3. Quale dimensione territoriale dare a Roma? Qual è l'area su cui la disciplina speciale deve intervenire? Quella comunale, quella metropolitana (ex provinciale) o addirittura quella regionale?

Ordinamento di Roma: cinque questioni preliminari e di metodo (parte 2)

4. Come definire i rapporti tra Roma, le altre province del Lazio e la stessa Regione?

5. Quali possibili modelli di decentramento creare al di sotto del livello della dimensione di Roma?



La possibile fonte giuridica

- Intervento tramite legge costituzionale
 - a. assicura un maggiore spazio di intervento e permette di modulare meglio i nuovi poteri da affidare al nuovo ente Roma;
 - b. è necessario seguire il procedimento ex art. 138 Cost., che richiede più tempo del normale *iter* di approvazione della legge ordinaria e è vincolato al raggiungimento di specifiche maggioranze qualificate nonché all'eventuale referendum;
 - c. un intervento di questo genere rischia di aprire la corsa ad ulteriori richieste di modifica del Titolo V.

Le altre capitali in Europa

Va considerato il fatto che, nell'Unione Europea, le Capitali di quattro Stati membri (Vienna per l'Austria, Bruxelles per il Belgio, Berlino per la Germania, Madrid per la Spagna) hanno lo statuto delle rispettive entità sub-statali (*Laender* per Austria e Germania, Regioni per il Belgio e Comunità autonome per la Spagna).



- Intervento tramite legge ordinaria

Andrebbe inevitabilmente inserito nell'ambito del disegno del Titolo V, ma potrebbe essere lo strumento giusto per definire i rapporti interistituzionali

- Intervento tramite legge di attuazione dell'art. 114, comma 3, Cost.

avrebbe forse un maggiore «spazio di manovra», ma resta opinabile che si possano trasferire tramite una mera legge statale funzioni di competenza regionale.

- Intervento tramite legge regionale

Può regolare qualche singolo aspetto di dettaglio ma resta insufficiente.

Si dovrebbe forse ragionare su un mix di strumenti.

Roma Capitale o Roma Città metropolitana: la dimensione territoriale e la sorte degli altri territori dell'ex Provincia di Roma e della Regione Lazio (parte 1)

- Ragionare del dimensionamento territoriale di Roma è l'elemento cruciale di ogni tentativo di riforma.
- È certo è che non è più possibile prevedere la coesistenza di due enti dotati di rappresentatività politica e territorialmente sovrapposti come sono oggi Roma Capitale e Roma Città metropolitana (così dall'approvazione della legge Delrio).

Roma Capitale o Roma Città metropolitana (parte 2)

- Tradizionalmente, quando si parla di Roma Capitale della Repubblica (così l'art. 114 Cost.), si intende far riferimento alla dimensione comunale.
- Ad esempio, è proprio quella dimensione ad essere sottesa alla disciplina dell'art. 24 della legge sul federalismo fiscale.
- Ragionare solo della dimensione comunale, però, esclude tutta l'area metropolitana direttamente connessa con la Capitale, ignorando così ogni prospettiva di sviluppo integrato e programmazione tarata sulla vasta area direttamente collegata con Roma.
- Su quale dimensione trovare l'equilibrio ottimale? Comunale, sub-provinciale, provinciale o addirittura regionale?

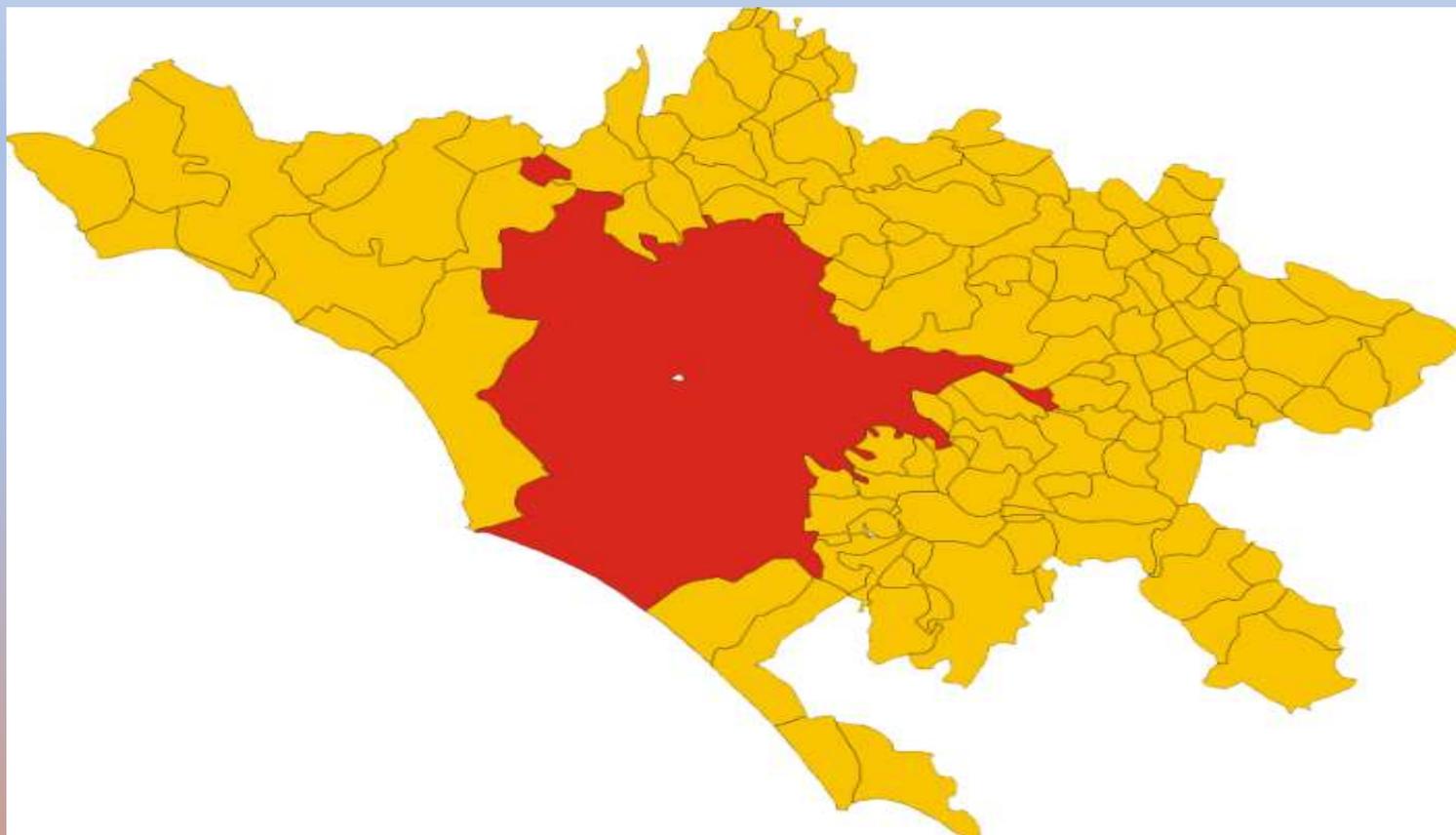
Roma Capitale o Roma Città metropolitana (parte 3)

- Proprio dall'individuazione di questo equilibrio derivano le conseguenze in ordine alla sorte istituzionale dei territori che circondano Roma.
- Come si entra e come si esce da Roma? Che fine fanno le altre Province del Lazio? Che sorte potrà avere la stessa Regione?
- Sono temi che non possono essere affrontati direttamente in una legge costituzionale, ma che richiedono una disciplina legislativa di attuazione.

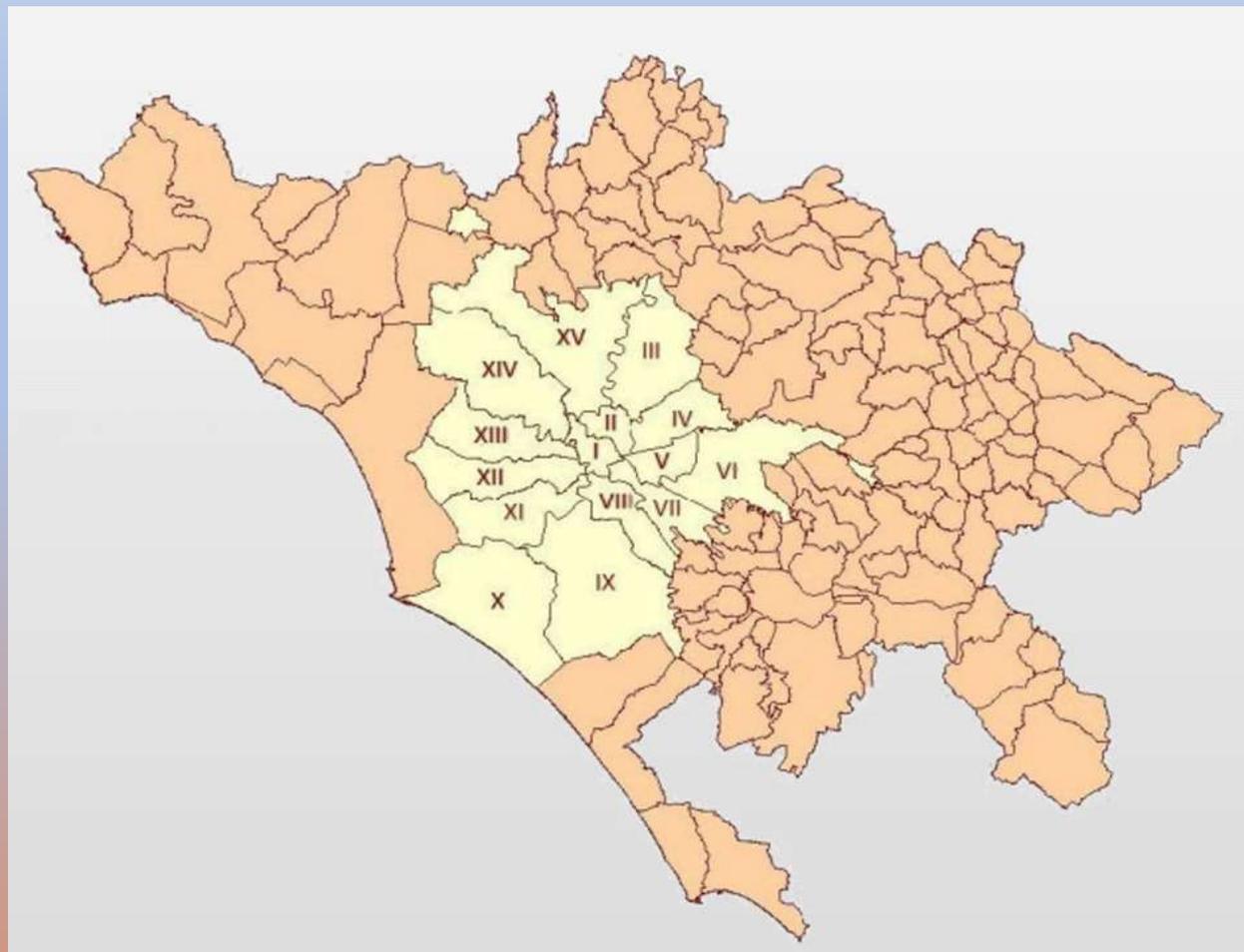
La Città metropolitana di Roma nella Regione Lazio



Il Comune di Roma nella Città metropolitana



I Municipi di Roma nella Città metropolitana



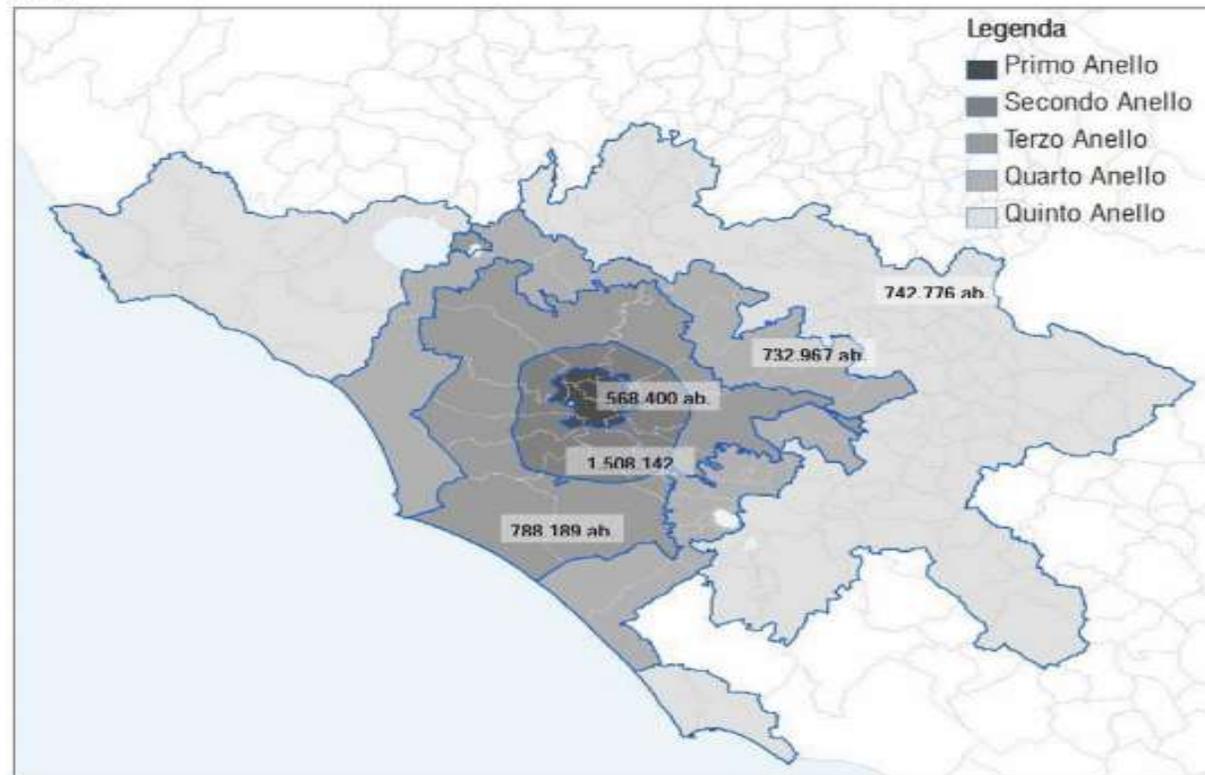
La dimensione delle province del Lazio

La classifica delle province del Lazio ordinata per **popolazione residente**. I dati sono aggiornati al 01/01/2019 (ISTAT).

	▼ <u>Provincia/Città Metropolitana</u>	▼ <u>Popolazione residenti</u>	▼ <u>Superficie km²</u>	▼ <u>Densità abitanti/km²</u>	▼ <u>Numero Comuni</u>
1.	Città Metropolitana di ROMA CAPITALE RM	4.342.212	5.363,28	810	121
2.	Latina LT	575.254	2.256,16	255	33
3.	Frosinone FR	489.083	3.247,08	151	91
4.	Viterbo VT	317.030	3.615,24	88	60
5.	Rieti RI	155.503	2.750,52	57	73
	Totale	5.879.082	17.232,29	341	378

Gli abitanti della Città metropolitana di Roma distribuiti per anelli

Fig.2 - Articolazione della popolazione residente nella Città metropolitana di Roma articolata per anelli



Fonte: Elaborazione su base dati Città Metropolitana di Roma (Primo Rapporto Statistico sull'area metropolitana romana – Roma Capitale, ottobre 2016)

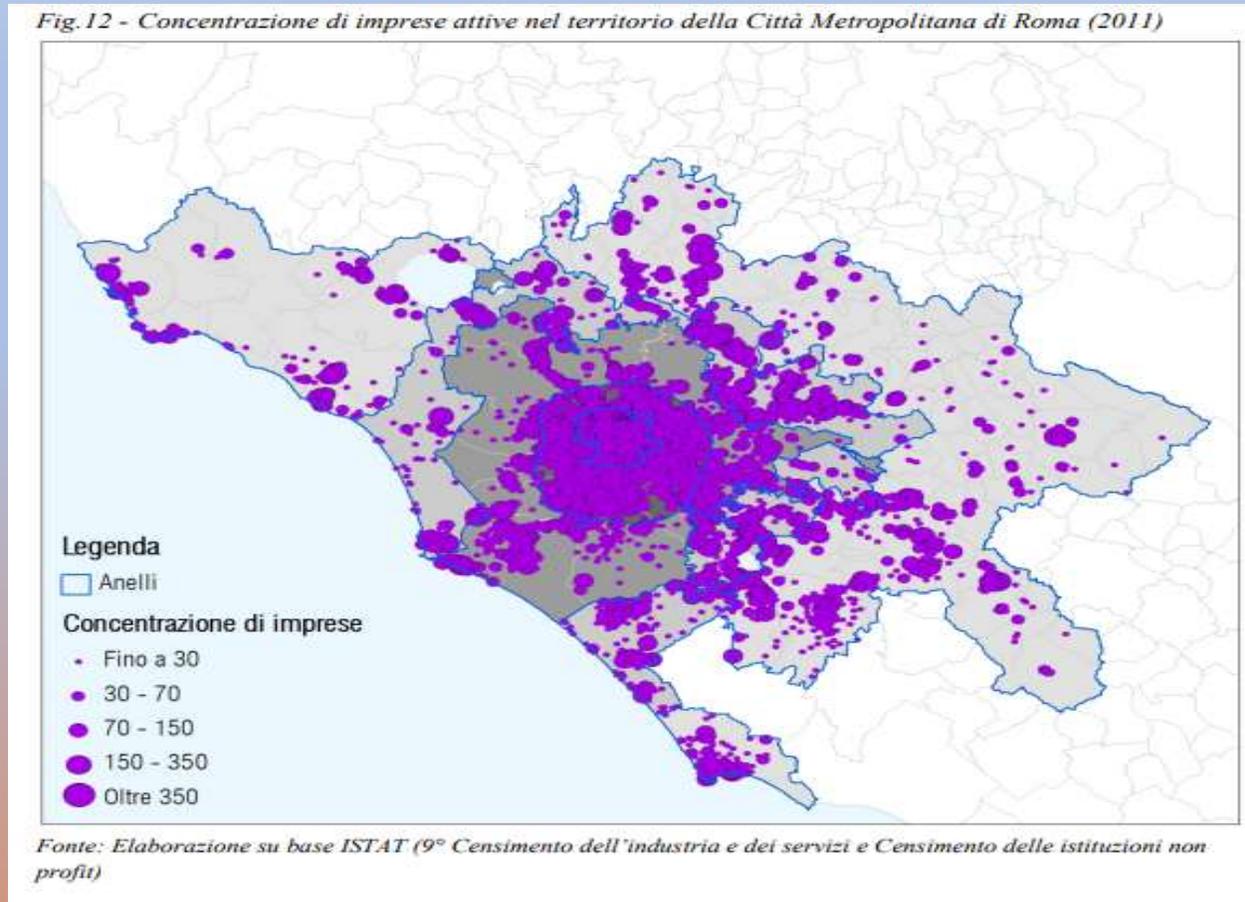
Fonte della figura:

Commissione parlamentare di inchiesta sulle condizioni di sicurezza e sullo stato di degrado delle Città e delle loro periferie, XVII Legislatura, Doc. XXII-bis n. 19, *Relazione finale*, p. 267

La concentrazione delle imprese nella Città metropolitana di Roma

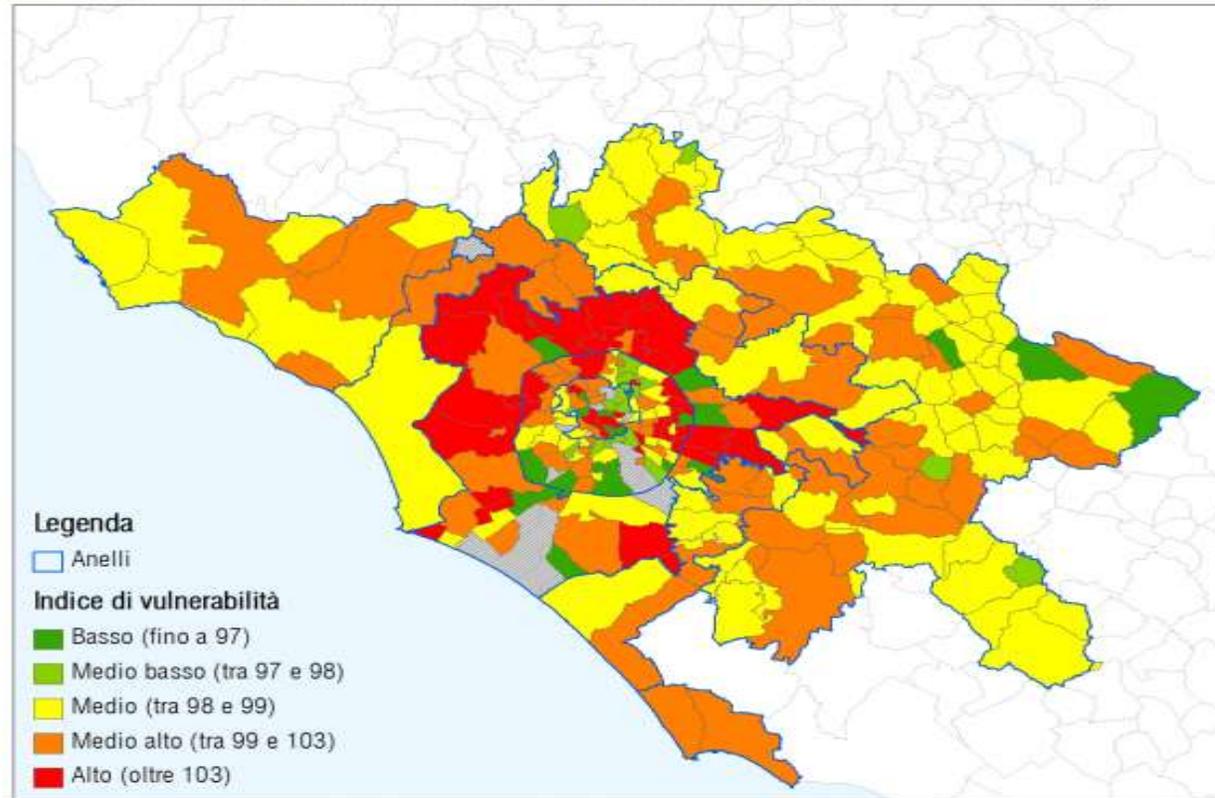
Fonte della figura:

Commissione parlamentare di inchiesta sulle condizioni di sicurezza e sullo stato di degrado delle Città e delle loro periferie, XVII Legislatura, Doc. XXII-bis n. 19, *Relazione finale*, p. 285



La vulnerabilità sociale nella Città metropolitana di Roma

Fig.15 - Vulnerabilità sociale e materiale nel territorio della Città Metropolitana di Roma (2011)



Fonte: Elaborazione su dati ISTAT da "Analisi relativa alle aree sub-comunali dei comuni di Roma e Milano" proposta in sede di audizione e www.ottomilacensus.istat.it

Fonte della figura:

Commissione parlamentare di inchiesta sulle condizioni di sicurezza e sullo stato di degrado delle Città e delle loro periferie, XVII Legislatura, Doc. XXII-bis n. 19, *Relazione finale*, p. 285

I municipi di Roma: città italiane medio-grandi

Municipi	Abitanti	Dimensioni
I Centro Storico	186.802	19.9 km2
II Parioli/Nomentano	167.736	19.6
III Montesacro	204.514	97.8
IV Tiburtina	177.084	49.1
V Prenestino/Centocelle	246.471	27.0
VI Roma delle Torri	256.261	113.4
VII Appio Latino/Tuscolano/Cinecittà		
VIII Appia Antica	307.691	46.8
IX EUR	131.082	47.3
X Ostia/Acilia	180.511	183.1
XI Arvalia/Portuense	230.544	150.6
XII Monte Verde	154.871	70.9
XIII Aurelia	140.996	73.1
XIV Monte Mario	133.813	68.7
XV Cassia/Flaminia	190.513	131.3
ROMA Capitale	158.561	186.7
	2.868.347	1285.31

Il livello sub-comunale (parte 1)

- Roma, quale che sia la sua dimensione, non può veder concentrati su di sé tutti i poteri: da quelli della Regione, a quelli della Città metropolitana, a quelli infine del Comune. Occorre prevederne un'articolazione e una distribuzione in funzione della dimensione territoriale.
- Se si scegliesse di tenere l'attuale livello comunale, allora la trasformazione degli attuali Municipi in entità sub-comunali autonome sarebbe più agevole: tutte queste entità si porrebbero sin dall'inizio in uno stato di parità.

Il livello sub-comunale (parte 2)

- Se la scelta dovesse coinvolgere un'area più vasta di quella comunale, si porrebbero due problemi:
 1. Si può abolire il Comune di Roma?
 2. Come far convivere le nuove entità romane sub-comunali, prive di tradizione amministrativa, con Comuni che invece questa tradizione e questa capacità hanno sviluppato da molto tempo?
- La disciplina di questi fenomeni non può essere gestita da un'eventuale legge costituzionale, ma occorre una legge ordinaria di attuazione.

Contenuti delle proposte di legge in discussione (parte 1)

A partire dalla seduta dello scorso 11 marzo, la Commissione I Affari costituzionali della Camera dei Deputati ha avviato l'*iter* d'esame, in sede referente, di due disegni di legge in materia di riforma dell'ordinamento e dei poteri di Roma, capitale della Repubblica.

Una prima proposta di legge, **C. 1854, con primo firmatario l'On. Paolo Barelli (Forza Italia)**, propone la revisione dell'art. 114 della Costituzione, designando la Città di Roma (in assenza di una specifica indicazione, si immagina qui intesa nello stretto perimetro comunale) come ente che assommi i poteri dei Comuni, delle Città metropolitane e delle Regioni ordinarie, con la possibilità di delegare parte di tali funzioni ai singoli Municipi.

A questa sarà associata la proposta di legge, **C. 2938, con primo firmatario l'On. Roberto Morassut (Partito democratico)**, che propone la soppressione della seconda parte del terzo comma dell'art. 114 Cost., prevedendo il corrispondente inserimento della Regione di «Roma capitale della Repubblica» nell'elenco di cui all'art. 131 Cost.

L'esame di queste proposte di revisione costituzionale verrà svolto congiuntamente a quello di un'ulteriore proposta, **C. 2893, con primo firmatario l'On. Magi (+Europa)**, questa intesa a definire una nuova disciplina di legge nell'ambito dello “spazio di manovra” dell'attuale testo dell'art. 114 Cost. In particolare, essa si propone di intervenire sul testo della legge n. 56 del 07.04.2014 (cosiddetta Legge Delrio), introducendo disposizioni specifiche sull'elezione diretta del Sindaco e del Consiglio della Città metropolitana di Roma Capitale, la quale dovrà subentrare in funzioni e rapporti pregressi al Comune di Roma Capitale.

Contenuti delle proposte di legge in discussione

(parte 2)

A questo testo saranno poi abbinate:

(1) la proposta di legge **C. 2923, con prima firmataria l'On. De Angelis (Lega)**, che ridefinisce lo *status* dell'Ente territoriale Roma Capitale, trasferendo ad esso i poteri propri della Città metropolitana di Roma, che viene dunque ristretta all'attuale territorio comunale, con la corrispondente istituzione della Provincia di Roma (con le funzioni proprie delle Province, per come disegnate dalla legge Delrio). Si prevede inoltre il possibile decentramento delle funzioni del nuovo Ente territoriale verso i Municipi, come anche la possibile devoluzione all'Ente Roma di specifiche competenze da parte della Regione Lazio.

(2) la proposta di legge **C. 2931, con primo firmatario l'On. Silvestri (M5S)**, che tenta di introdurre specifici organismi di coordinamento e concertazione tra i vari enti insistenti sul territorio di Roma (Comune e Regione) e lo Stato, come anche di permettere a Roma Capitale di acquisire direttamente specifiche linee di finanziamento in tema di trasporto pubblico e fondi europei e infine di implementare le competenze dell'ente in tema di gestione del ciclo dei rifiuti. Si definisce poi uno specifico quadro procedurale per la realizzazione di opere di valore strategico per la città.

Questioni di procedura (parte 1)

- Mai come in questo caso, le questioni si possono intrecciare, non solo per ragioni politiche (se parte un treno di riforme attinenti al Titolo V, ci si riesce a fermare solo al tema Roma o il processo si allarga?), ma anche per profili strettamente tecnici.
- Le procedure per la modifica del perimetro territoriale di Regioni, Province e Comuni sono indicate negli articoli 132 e 133 Cost., che però potrebbero rivelarsi insufficienti.



Questioni di procedura (parte 2)

- Se si sceglie la strada della riforma costituzionale, rimane la necessità di dare ad essa attuazione.
- Lo schema è stato già previsto in Costituzione per la disciplina della Corte costituzionale, che richiedeva un intervento con legge costituzionale per alcuni profili e con legge ordinaria per gli altri: per la prima attivazione della Corte sono stati necessari ambedue gli interventi.
- Allo stesso modo può essere utilizzabile lo schema delle disposizioni transitorie, già utilizzato nella Costituzione del 1948 e nelle due revisioni della Carta introdotte con la legge costituzionale n. 1 del 1999 e n. 3 del 2001.

GRAZIE!

Beniamino Caravita di Toritto

Professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico

La Sapienza – Università di Roma

mail: beniamino.caravitaditoritto@uniroma1.it