

ROMA CAPITALE

- Stato del dibattito
- Possibili soluzioni
- ***Beniamino Caravita***
 - *Ordinario Diritto Pubblico Sapienza Università di Roma*



Excursus storico e comparativo

Il tema di Roma come Capitale della Repubblica non era stato trattato in
Assemblea Costituente: si temeva di rievocare l'esperienza fascista del
Governatorato di Roma



Le altre esperienze di capitali in Europa

Stati membri con lo statuto delle entità substatali (Länder, regioni, comunità autonome)

Austria → Vienna

Belgio → Bruxelles

Germania → Berlino

Spagna → Madrid

Situazione simile è quella di Berna, che è uno dei ventisei cantoni svizzeri

Londra e Parigi, pur non avendo lo status delle entità substatali, hanno comunque uno status differenziato.



Le Capitali nelle esperienze federali

- In molti Stati federali la Capitale, per evitare gelosie fra le città principali, è stata spostata in città più piccole, alle quali è stato dato uno status particolare (Washington, Ottawa, Canberra, Brasilia, Pretoria, Abuja)
- In altri Stati federali (Messico, Argentina, India), la Capitale è rimasta nella città più grande e tradizionale (Città del Messico, Buenos Aires, New Dehli), alla quale è stato comunque riconosciuto lo stesso status delle entità federate substatali



Roma Capitale

- Il dibattito su Roma Capitale è ripreso con l'approvazione nel 2001 dell'art. 114, comma 3, Cost., nel quadro della riforma del Titolo V

“Roma è la Capitale della Repubblica. La legge dello Stato disciplina il suo ordinamento”

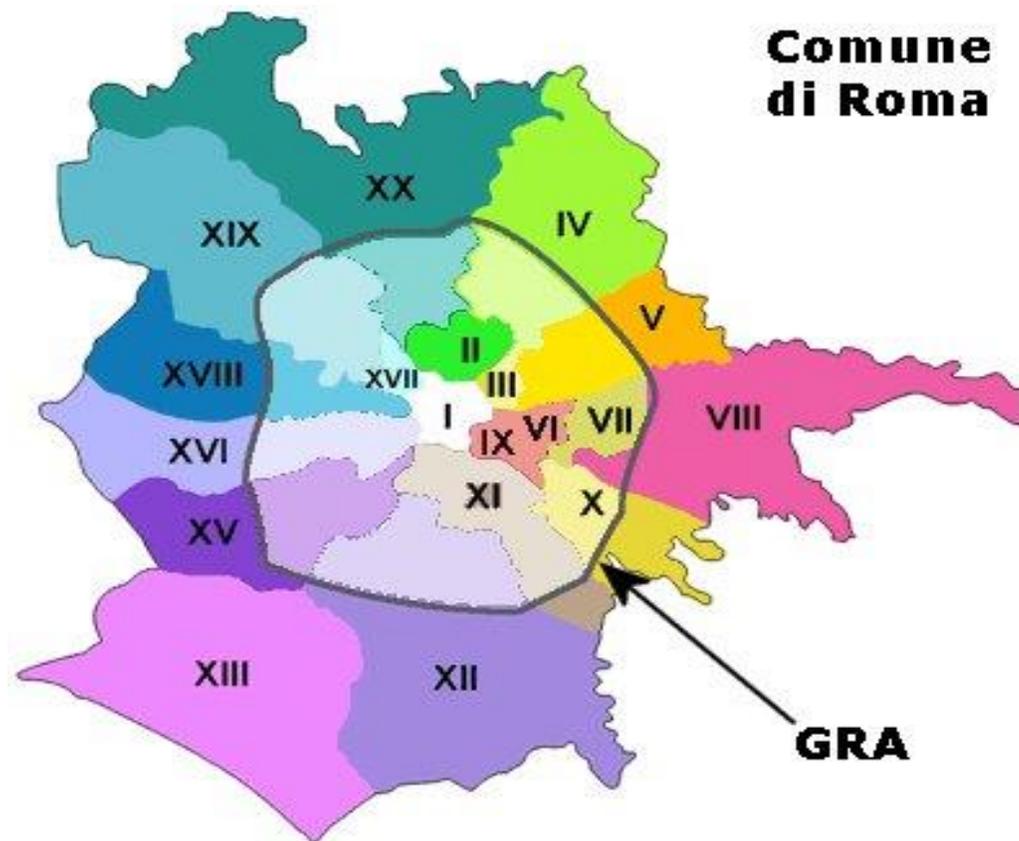


Questioni aperte

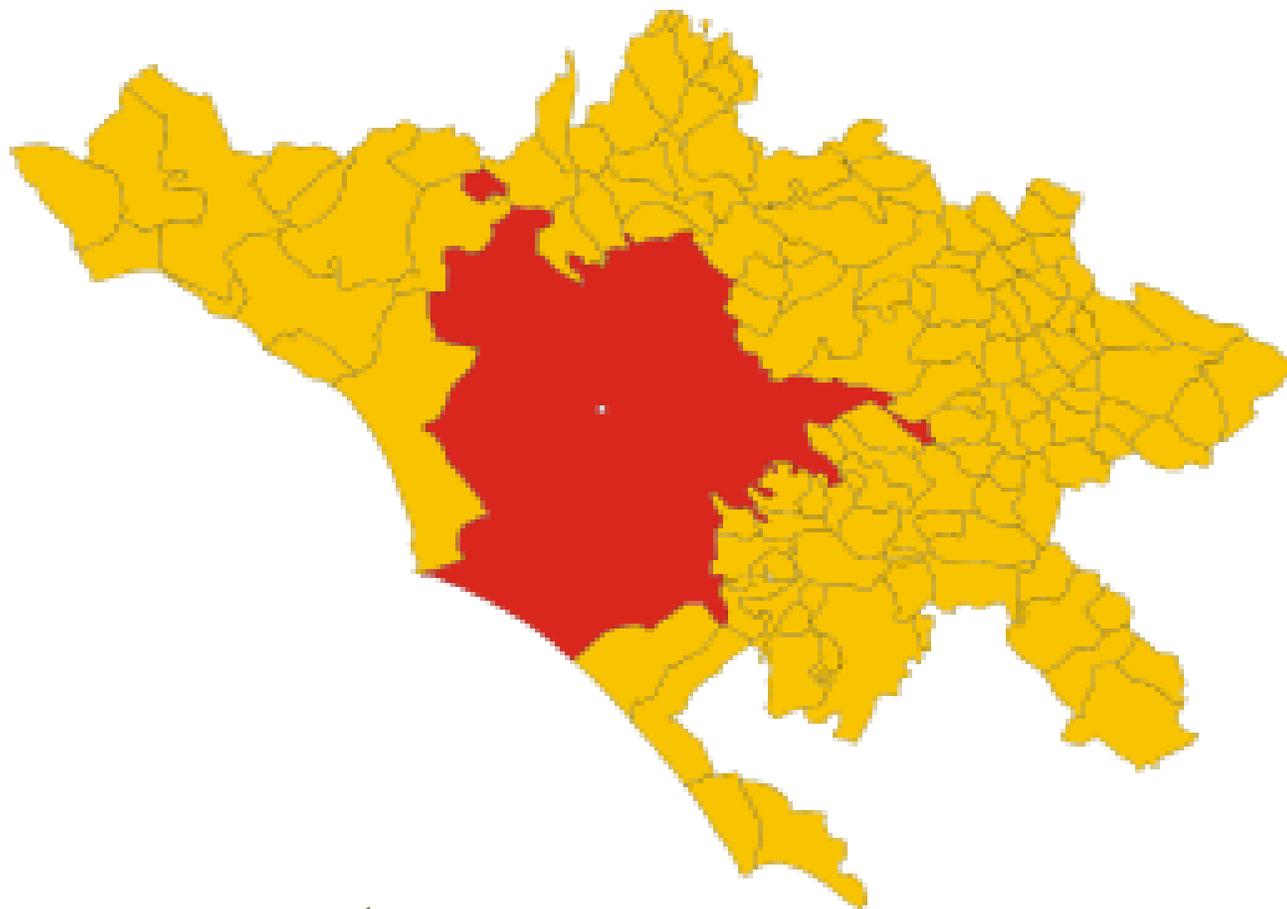
1. Cosa è Roma dal punto di vista geografico
2. Cosa vuol dire ordinamento
3. Quali sono i poteri della legge dello Stato
4. Rapporto tra Roma Capitale e Città metropolitana
5. Organizzazione decentrata di Roma Capitale
6. Gestione dei servizi



Roma dentro e fuori il raccordo anulare



Il Comune di Roma nella Provincia



La Provincia di Roma nella Regione Lazio



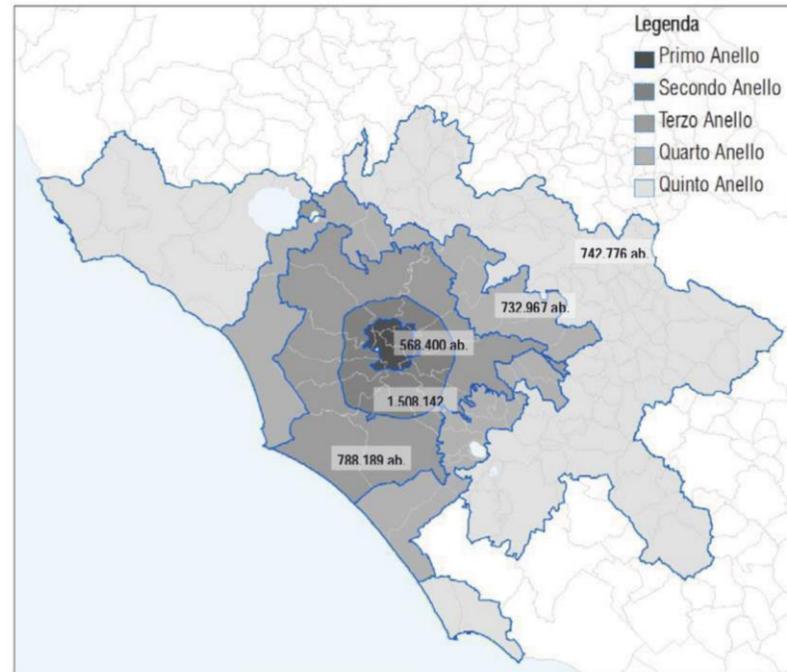
La dimensione delle province del Lazio

| Provincia/Città Metropolitana | Popolazione (residenti) | Superficie (kmq) | Densità (abitanti/kmq) | Numero Comuni |
|----------------------------------|----------------------------|------------------|---------------------------|---------------|
| Roma Capitale | 4.342.212 | 5.363,28 | 810 | 121 |
| Latina | 575.254 | 2.256,16 | 255 | 33 |
| Frosinone | 489.083 | 3.247,08 | 151 | 91 |
| Viterbo | 317.030 | 3.615,24 | 88 | 60 |
| Rieti | 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

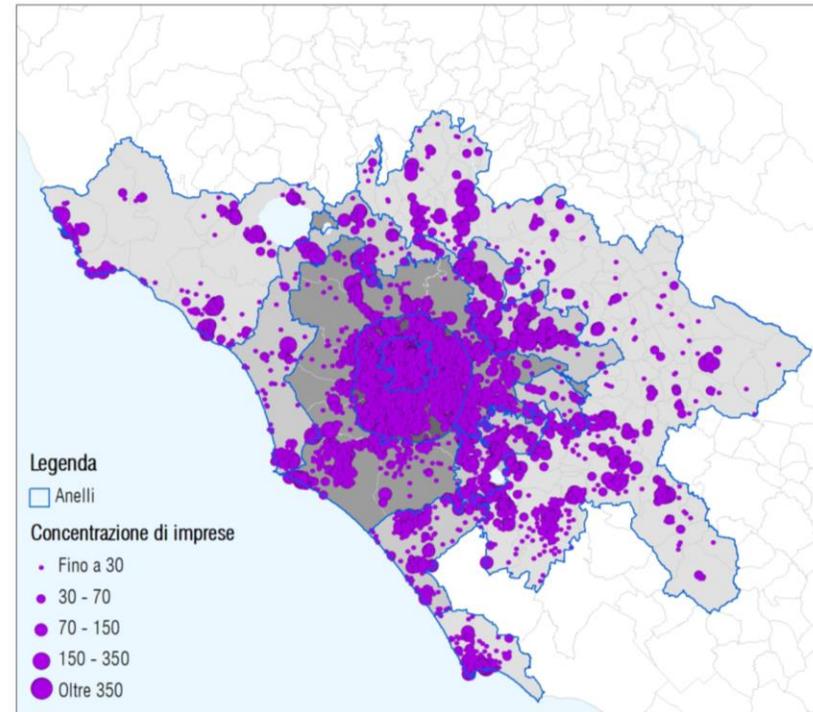


Fonte: Elaborazione su base dati Città Metropolitana di Roma (Primo Rapporto Statistico sull'area metropolitana romana - Roma Capitale, ottobre 2016)



La concentrazione delle imprese nella Città metropolitana di Roma

Fig.12 - Concentrazione di imprese attive nel territorio della Città Metropolitana di Roma (2011)

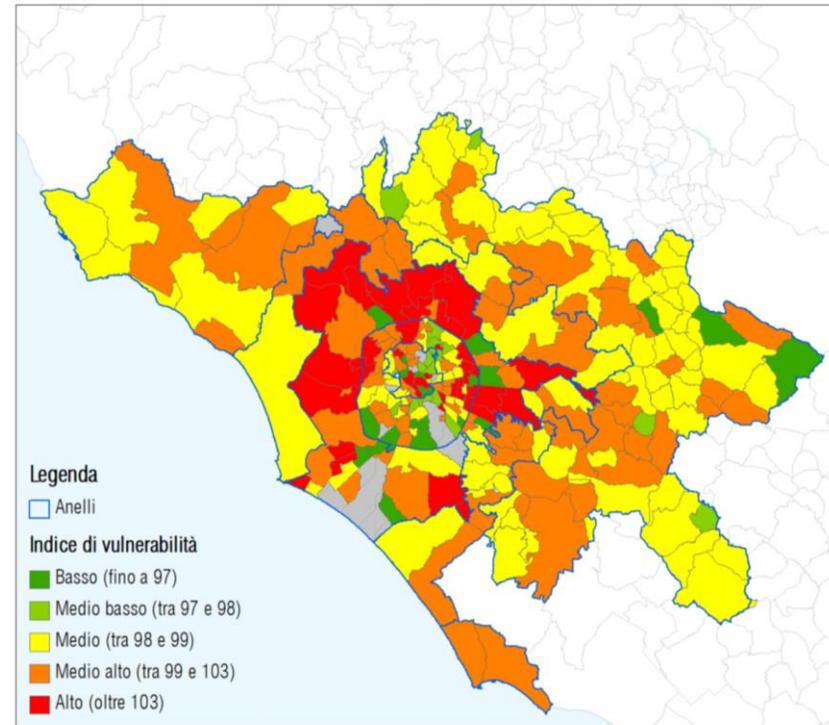


Fonte: Elaborazione su base ISTAT (9° Censimento dell'industria e dei servizi e Censimento delle istituzioni non profit)



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.ottomilaccensus.istat.it



La dimensione geografica di Roma Capitale

- L'assetto, tuttavia, non è chiaro, giacché le due normative giustappongono, sovrappongono e, in qualche modo, contrappongono Roma Capitale (che insiste sull'originario comunale) e Roma Città Metropolitana (che insiste sul livello provinciale)
- Il dubbio giuridico è se la Costituzione, nel prevedere Roma Capitale, non abbia ritenuto prevalente la caratteristica di Capitale su quella di Città metropolitana
 - Da un punto di vista normativo, oggi Roma Capitale è il Comune di Roma: in questo senso dispone il comma 2 dell'art. 24 della legge sul federalismo fiscale, confermato dai commi 101, 102, 103 della legge n. 156/2014
- Il dubbio geografico e urbanistico, è se legare la dimensione metropolitana di Roma alla vecchia Provincia non sia errato per difetto (l'area metropolitana di Roma è ben più vasta della Provincia), dall'altro non confonda le due funzioni, errando per eccesso nel coinvolgere della dimensione di Roma Capitale aree che non subiscono particolari problemi da questa natura peculiare di Roma



Per Roma la funzione di Capitale prevale sulla dimensione della istituzione metropolitana?

- Se questo dubbio fosse vero, si dovrebbe procedere nel senso di far coincidere nel Comune di Roma le due funzioni, permettendo l'opting in di Comuni limitrofi, e procedendo con diverse forme istituzionali al funzionamento dell'area metropolitana di Roma (ad es., accordi con i Comuni di Fiumicino e Civitavecchia)
- L'abbandono della dimensione provinciale per il funzionamento dell'area metropolitana permetterebbe un migliore equilibrio della Regione Lazio, mantenendo le cinque Province originarie, ovvero provvedendo a nuovi accorpamenti



Gli strumenti: la legge costituzionale

- Alcune proposte ipotizzano **l'istituzione di Roma Regione**. In tal caso è inevitabile lo strumento della legge costituzionale.
- Da un punto di vista giuridico, lo strumento della legge costituzionale permette di modulare liberamente poteri e governance di Roma, anche attribuendo potestà legislativa all'ente
- Sotto altro punto di vista, l'organizzazione di Roma secondo il modello regionale pone problemi di praticabilità politica: questa riforma dovrebbe accompagnarsi ad un ripensamento di tutta l'organizzazione regionale? Che fine farebbe l'attuale Regione Lazio?



Ipotesi di riordino regionale con Roma Capitale

Scheda di lettura della mappa PROPOSTA DI LEGGE COSTITUZIONALE AC 3583 (4 febbraio 2016)

Mappa n. 56

PROPOSTA DI LEGGE COSTITUZIONALE AC 3583 (4 febbraio 2016)

NOTE: Proposta di legge costituzionale d'iniziativa dei deputati Carrescia, Preziosi, Morani, D'Incecco, Giovanna Sanna, Rostellato – Camera dei deputati n. 3583 – XVII Legislatura – “Modifica dell’articolo 131 della Costituzione, in materia di determinazione delle regioni italiane”.

AMBITO TERRITORIALE: Ultraregionale

CRITERIO UTILIZZATO: La proposta prevede la riduzione a 10 delle Regioni. Ferme le 5 autonomie speciali, tenendo conto della storia, delle affinità culturali e linguistiche, delle infrastrutture, degli aspetti economici e demografici, sono istituite 5 Macroregioni tra cui la Regione del distretto di Roma capitale in relazione al ruolo che la città di Roma riveste.

Il nuovo disegno regionale rispetta l'attuale appartenenza regionale delle province eccetto nel caso delle province laziali: 2 (Rieti e Viterbo) assegnate alla Regione dei due mari; 2 (Frosinone e Latina) assegnate alla Regione del sud.

In particolare, la proposta muove dalla constatazione che “la dimensione delle politiche di sviluppo (da quelle industriali a quelle agricole, da quelle dei servizi al turismo, per esempio) nel nostro Paese supera i confini regionali e le regioni finiscono per indirizzate con minore incisività la programmazione nei propri territori. In questo contesto è perciò ineludibile il superamento delle attuali venti regioni di cui cinque a statuto speciale. Il futuro è in un assetto con poche macro-regioni individuate partendo non da un dato numerico bensì dalla presenza di forti legami storici, culturali, economici, ambientali, linguistici, infrastrutturali e viari fra i territori. Le identità e le appartenenze territoriali si sono formate, storicamente, attorno a forme relazionali, modalità e sensibilità sulle quali vanno disegnate le nuove aggregazioni; in altri termini, le motivazioni geoeconomiche diventano fondamentali per definire scelte adeguate e capaci di pervenire a un'organizzazione dello Stato in grado di rispondere alle regole di quell'economia globalizzata che ha modificato ed esteso il panorama degli attori della competizione economica. In tale contesto i protagonisti della competizione sono i territori e le città che competono su scala globale per acquisire investimenti e risorse umane, ruolo che finora è stato interpretato dai singoli Stati o dalle singole imprese. La competizione impone di rafforzare fattori di competitività: quelli economici, infrastrutturali, istituzionali, culturali e ambientali

Mappa n. 56

PROPOSTA DI LEGGE COSTITUZIONALE AC 3583 (4 febbraio 2016)

Scheda di lettura della mappa PROPOSTA DI LEGGE COSTITUZIONALE AC 3583 (4 febbraio 2016)

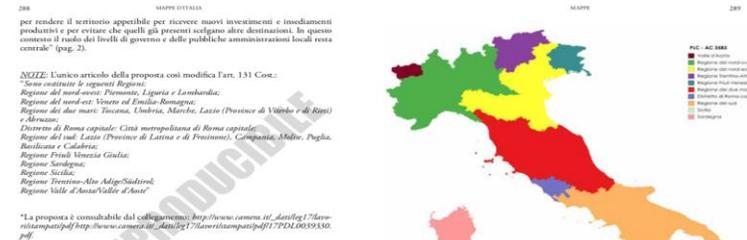
NOTE: Proposta di legge costituzionale d'iniziativa dei deputati Carrescia, Preziosi, Morani, D'Incecco, Giovanna Sanna, Rostellato – Camera dei deputati n. 3583 – XVII Legislatura – “Modifica dell’articolo 131 della Costituzione, in materia di determinazione delle regioni italiane”.

AMBITO TERRITORIALE: Ultraregionale

CRITERIO UTILIZZATO: La proposta prevede la riduzione a 10 delle Regioni. Ferme le 5 autonomie speciali, tenendo conto della storia, delle affinità culturali e linguistiche, delle infrastrutture, degli aspetti economici e demografici, sono istituite 5 Macroregioni tra cui la Regione del distretto di Roma capitale in relazione al ruolo che la città di Roma riveste.

Il nuovo disegno regionale rispetta l'attuale appartenenza regionale delle province eccetto nel caso delle province laziali: 2 (Rieti e Viterbo) assegnate alla Regione dei due mari; 2 (Frosinone e Latina) assegnate alla Regione del sud.

In particolare, la proposta muove dalla constatazione che “la dimensione delle politiche di sviluppo (da quelle industriali a quelle agricole, da quelle dei servizi al turismo, per esempio) nel nostro Paese supera i confini regionali e le regioni finiscono per indirizzate con minore incisività la programmazione nei propri territori. In questo contesto è perciò ineludibile il superamento delle attuali venti regioni di cui cinque a statuto speciale. Il futuro è in un assetto con poche macro-regioni individuate partendo non da un dato numerico bensì dalla presenza di forti legami storici, culturali, economici, ambientali, linguistici, infrastrutturali e viari fra i territori. Le identità e le appartenenze territoriali si sono formate, storicamente, attorno a forme relazionali, modalità e sensibilità sulle quali vanno disegnate le nuove aggregazioni; in altri termini, le motivazioni geoeconomiche diventano fondamentali per definire scelte adeguate e capaci di pervenire a un'organizzazione dello Stato in grado di rispondere alle regole di quell'economia globalizzata che ha modificato ed esteso il panorama degli attori della competizione economica. In tale contesto i protagonisti della competizione sono i territori e le città che competono su scala globale per acquisire investimenti e risorse umane, ruolo che finora è stato interpretato dai singoli Stati o dalle singole imprese. La competizione impone di rafforzare fattori di competitività: quelli economici, infrastrutturali, istituzionali, culturali e ambientali



Ipotesi di riordino regionale con Roma Capitale

Mapa n. 55

PROPOSTA DI LEGGE COSTITUZIONALE
AC 3090
(30 aprile 2015)

AC 3090
(30 aprile 2015)

NOTE: Proposta di legge costituzionale d'iniziativa dei deputati Morassut, Borghi, Marco Di Maio, Donati, Candolli, Marchi, Parrini, Senaldi - Camera dei deputati n. 3090 - XVII Legislatura - "Modifica degli articoli 114, 116, 131 e 132 della Costituzione, concernenti la struttura della Repubblica, la determinazione delle regioni, le forme e le condizioni particolari della loro autonomia e il procedimento per la fusione di regioni esistenti, la modifica del loro territorio e l'istituzione di nuove regioni".

AMBITO TERRITORIALE: Ultraregionale

CRITERIO UTILIZZATO: La proposta prevede la riduzione al numero di 12 delle Regioni (art. 3), per ridurre la spesa pubblica e per razionalizzare i costi, evitando la proliferazione di troppi centri decisionali di spesa e di programmazione. Segnatamente, gli artt. 1 e 2 trattano delle articolazioni di cui è composta la Repubblica e prevedono che le Regioni a statuto speciale siano solo 2, la Sicilia e la Sardegna, fatta salva la possibilità di attribuire ulteriori forme e condizioni di autonomia in determinate materie.

Le Regioni sono riorganizzate sulla base di partizioni il più possibile omogenee per storia, area territoriale, tradizioni linguistiche e struttura economica, con nuove denominazioni afferenti più alla loro configurazione geografica che a quella identitaria. Diverse province sono accorpate a Regioni diverse da quelle a cui appartengono attualmente.

La città di Roma assume, in qualità di capitale d'Italia, il rango di Regione, in considerazione della specialità e degli oneri particolari e aggiuntivi derivanti dalla sua funzione di capitale della nazione e dalla condizione di centro della Cristianità.

Infine, l'art. 4 porta da 1 milione a 2 milioni il numero minimo di abitanti per l'istituzione di nuove Regioni e prevede la possibilità di istituire le nuove entità regionali con legge costituzionale anche senza la preliminare e indispensabile richiesta dei consigli comunali rappresentativi di almeno un terzo della popolazione interessata, così come attualmente previsto dall'articolo 132 della Costituzione.

284

MAPPE D'ITALIA

NOTE: L'art. 3 modifica, come di seguito, l'art. 131 Cost.:

"Sono istituite le seguenti Regioni:

- Regione Alpina, comprendente le ex Regioni Valle d'Aosta, Piemonte e Liguria;
- Regione Lombardia;
- Regione Emilia-Romagna, comprendente la ex Regione Emilia-Romagna e la Provincia di Trento;
- Regione del Triveneto, comprendente le ex Regioni Veneto, Friuli Venezia Giulia e Trentino Alto-Adige;
- Regione Appenninica, comprendente le ex Regioni Toscana e Umbria e la Provincia di Viterbo;
- Regione Adriatica, comprendente la ex Regione Abruzzo e le Province di Ancona, Ascoli, Macerata, Rieti e Teramo;
- Regione di Roma Capitale, comprendente l'ex Provincia di Roma;
- Regione Tirrenica, comprendente la ex Regione Campania e le Province di Frosinone e Latina;
- Regione del Levante, comprendente la ex Regione Puglia e le Province di Matera e Campobasso;
- Regione del Ponente, comprendente la ex Regione Calabria e la Provincia di Potenza;
- Regione Sicilia;
- Regione Sardegna".

*La proposta è consultabile dal collegamento: http://www.camera.it/_dati/reg17/lavori/tampati/pdf/17PD1.0031480.pdf.

MAPPE

285



Gli strumenti: una legge ordinaria ex art. 114, comma 3, per Roma Capitale?

- L'art. 24 della legge 42 del 2009 ipotizzava lo strumento della legge ordinaria (delega e decreti legislativi delegati) per il trasferimento delle funzioni amministrative a Roma Capitale anche nelle materie di competenza regionale
- La soluzione, che si fondava sulla capacità derogatoria dell'art. 114, comma 3, ha incontrato la netta opposizione della Regione Lazio, che potrebbe essere superata rafforzando i meccanismi di coinvolgimento procedimentale della Regione nella redazione dei decreti delegati
- Sulla base della delega contenuta nell'art. 24 sono stati emanati due dlgs; fu anche preparato un testo unico di Roma Capitale che prevedeva analiticamente le funzioni trasferite (il progetto si è fermato, ma i testi ci sono ancora)
- Nello schema dell'art. 24 Roma Capitale non ha potestà legislativa, bensì normativa secondaria



Legge statale e legge regionale per il conferimento delle funzioni a Roma Capitale

- Stante il riparto di competenze fissato dall'art. 117, terzo e quarto comma, Cost. , la soluzione più lineare sarebbe quella di istituire Roma Capitale con legge dello Stato e, poi, provvedere al trasferimento delle funzioni, del personale e delle risorse finanziarie con legge statale ovvero regionale secondo il riparto materiale delle competenze: oltre alle difficoltà del procedimento legislativo regionale, è da segnalare il rischio di atti non coordinati e non organici



È utilizzabile l'art. 116, comma 3?

- Qualche suggestione potrebbe spingere a ritenere utilizzabile la previsione costituzionale sul regionalismo differenziato
- Al di là dei problemi di coordinamento con l'art. 114, una simile suggestione non appare condivisibile e la strada non appare percorribile, giacché l'istituzione di Roma Capitale con strumenti che fanno capo alla volontà Regione contraddice la lettera e la ratio dell'art. 114, comma 3
- Critiche simili erano state rivolte alla riforma costituzionale, approvata dal Parlamento nel 2005 e bocciata nel referendum, che prevedeva l'istituzione di Roma Capitale con legge regionale



Quale governance locale per Roma Capitale?

- La soluzione è legata alla dimensione geografica di Roma Capitale e allo strumento scelto per la sua disciplina
- In relazione alle sue dimensioni Roma non può essere governata dal centro, ma in relazione ai servizi che deve dare Roma richiede una governance snella ed efficiente
- Forse bisogna distinguere tra servizi che hanno un radicamento territoriale (area servizi sociali) e servizi che coinvolgono tutta la collettività romana e nazionale (trasporti, rifiuti)



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 | 307.691 | 46.8 |
| VIII Appia Antica | 131.082 | 47.3 |
| IX EUR | 180.511 | 183.1 |
| X Ostia/Acilia | 230.544 | 150.6 |
| XI Arvalia/Portuense | 154.871 | 70.9 |
| XII Monte Verde | 140.996 | 73.1 |
| XIII Aurelia | 133.813 | 68.7 |
| XIV Monte Mario | 190.513 | 131.3 |
| XV Cassia/Flaminia | 158.561 | 186.7 |
| ROMA Capitale | 2.868.347 | 1285.31 |



Chi gestisce i servizi pubblici di Roma Capitale?

- Se i servizi pubblici vanno a vantaggio non solo dei cittadini romani, ma di tutta la collettività nazionale, e per questa ragione devono essere finanziati in parte dalla Stato, anche la gestione non può essere esclusivamente locale
- Atac ha oltre 11.000 dipendenti; Ama quasi 8.000; ma è difficile esprimere un giudizio positivo su questi e altri servizi pubblici
- È opportuno costituire una Agenzia per i servizi pubblici di Roma Capitale? Con quale governance: nazionale, comunale, mista?



Un progetto per Roma Capitale

- Roma è la Capitale della Repubblica; è la culla della civiltà europea; è il centro del cattolicesimo; è l'area metropolitana più grande del Paese;
- Ma Roma è anche luogo di grandi contraddizioni, diseguaglianze, disagi economici e sociali ed è ormai una emergenza nazionale, come Taranto, Venezia, Genova e la Liguria;
- Lamentarsi è inutile, se non controproducente: se a Milano arrivano più investimenti, è perché Milano è diventata più attrattiva, come si sarebbe dovuto capire da tempo, ad esempio già con il trasferimento di Sky
- Roma Capitale non è solo questione di strumenti giuridici e non è nemmeno solo una questione di volontà politica: quello che è mancato finora è un progetto di sviluppo della città che sappia tenere insieme



Cenni bibliografici

- Sul tema dell'ordinamento di Roma Capitale si rinvia ai lavori di B. Caravita, a cura di, *Roma Capitale*, Roma, Carocci, 2010, G. Chiola, *Roma Capitale*, Bologna, Il Mulino, 2011 e di S. Bellomia, *Alla ricerca della Capitale: il caso Roma*, Torino, Giappichelli, 2014 (II ed.) e A. Sterpa, *L'ordinamento di Roma capitale*, Napoli, Jovene, 2014 (II ed.); F. Fabrizzi, G. M. Salerno (a cura di), *La riforma delle autonomie territoriali nella legge Delrio*, Napoli, Jovene, 2014; B.Caravita, G.M. Salerno, F. Fabrizzi, S. Calzolaio, F. Grandi, *Mappe d'Italia, Alla ricerca della riorganizzazione territoriale tra funzioni, reti e servizi*, Universitas Mercatorum Press, Roma, 2018.

