

L'ordinamento complesso di Roma: "Capitale della repubblica" e "Città metropolitana" (*)

di Andrea Piraino

1. Per determinare le coordinate fondamentali dell'ordinamento di Roma, è necessario preliminarmente fare chiarezza su due questioni connesse, circa le quali la confusione e la indeterminazione regnano sovrane.

La prima di tali questioni è che Roma ha una duplice natura. È, contemporaneamente, un organismo di carattere generale, che rappresenta l'unità della Repubblica e svolge le funzioni proprie della Capitale della Repubblica, ed un ente locale, sede di una comunità particolare, che ha proprie esigenze e propri bisogni ancorché condizionati in positivo e in negativo dalla dimensione Capitale. Ora, sarà anche per l'incapacità di affrancarsi dall'idea che il nostro sistema di governo locale è fondato sul principio di uniformità pur in presenza di chiare disposizioni che a partire dalle leggi ccdd. Bassanini (59/'97 e 127/'97) e dai susseguenti decreti attuativi hanno introdotto in maniera chiara i principi di differenziazione e di adeguatezza, ma non c'è dubbio che questa duplicità di dimensione di Roma non può essere impropriamente ridotta a quella di un unico ente e per di più dalle caratteristiche tradizionali degli enti locali territoriali. In questa maniera, l'intreccio di funzioni capitali e struttura locale genera, infatti, un involuppo inestricabile di elementi intrinsecamente contraddittori che alla fine fanno connotare Roma o come una comunità sottoposta a pesanti disagi e gravi limitazioni che non hanno riscontri paragonabili in altri Comuni o come una Città che gode di benefici e di condizioni di privi-

(*) Testo rielaborato della relazione tenuta al Convegno su "L'ordinamento speciale di Roma Capitale", organizzato dalla Provincia di Roma il 10 aprile 2003. Sono stati inoltre aggiunti imprescindibili riferimenti bibliografici.

legio che nessun altro ente locale riesce ad ottenere.

Non solo. Ma su questa base sarà poi inevitabile una certa confusione circa l'ente corrispondente a Roma "Capitale della Repubblica". Se cioè esso è, debba essere, il Comune, la Provincia o la (costituenda) Città (metropolitana) di Roma. L'unico ente di governo a non essere evocato sarebbe la Regione, ma ciò fin quando non si ritenesse identificabile con il Distretto federale che pure potrebbe essere invocato come la configurazione giuridica della Capitale ⁽¹⁾.

Né la soluzione di questo problema, stante le premesse, sarebbe indolore. Darebbe vita, anzi, ad una guerra istituzionale permanente. Alla fine della quale, comunque, in base all'attuale ordinamento costituzionale, non ci sarebbe alcuna possibilità per l'ente di governo di Roma di esercitare la reclamata potestà legislativa e quindi, ad esempio, di potere stabilire nuove imposte in materia fiscale che, com'è noto, secondo un'opinione ancora abbastanza diffusa, è materia garantita dalla riserva di legge dell'art. 23 Cost. In sostanza, se non si dipana adeguatamente la ingarbugliata matassa delle caratteristiche della Capitale in quanto contemporaneamente "sede degli uffici statali" ed "ente comunale" – avrebbe detto Santi Romano – è impossibile pervenire alla esatta definizione della sua natura ed al regime giuridico al quale deve essere sottoposta ⁽²⁾.

E qui emerge l'altro problema che in via preliminare deve essere chiarito e cioè che cosa sia, in termini generali, una Capitale.

Subito, l'idea che viene in considerazione è che la Capitale sia un territorio (simbolo) dove hanno sede gli organi costituzionali di un Paese, le supreme magistrature dello Stato, gli ap-

(1) V. CERULLI IRELLI, *La nuova costituzione e l'ordinamento della Città di Roma* in *Osservatorio sul federalismo*, www.federalismi.it, p. 8, ritiene di potere "affermare con sicurezza che il testo costituzionale non consente di configurare l'ente di governo della città di Roma come una Regione. Le Regioni infatti sono quelle che sono, cioè quelle elencate dall'art. 131, e tutto il territorio della Repubblica si articola nelle Regioni".

(2) Lo ricordava S. MANGIAMELI, "Roma Capitale", ovvero: *l'identificazione di un modello istituzionale complesso*, relazione al Convegno organizzato dalla Provincia di Roma il 10 aprile 2003 su "L'ordinamento speciale di Roma Capitale", p. 2.

parati centrali delle amministrazioni pubbliche, i centri nazionali dell'economia, delle professioni, dell'informazione e dove si svolge l'attività dei partiti e delle formazioni politiche per determinare la politica nazionale e decidere il governo del Paese. A ciò potrebbe essere aggiunto che questo territorio è anche il luogo dove risiedono le rappresentanze diplomatiche degli altri Paesi e, nel caso specifico di Roma, hanno sede alcune importanti istituzioni internazionali. Come è evidente, una tale considerazione non è certamente sbagliata. Anzi è indiscutibile. Ciò che non può essere accolto, però, è non solo che essa, comunque, sia esaustiva della complessità della condizione di Capitale ma anche che la identità di quest'ultima sia innanzi tutto data da un territorio (che ospita delle organizzazioni) piuttosto che da una funzione (che nella fattispecie è quella di rappresentare, dal punto di vista interno, l'unità nazionale e, dal punto di vista esterno, il riferimento simbolico dei rapporti internazionali).

E ciò anche se, facendo riferimento al suo etimo, la Capitale fosse collegata esplicitamente al Capo dello Stato e venisse identificata con la sua residenza e con la sede del "potere" in cui quest'organo si incardina e cioè del "potere esecutivo". Anzi, avverso questa ricostruzione bisogna aggiungere un nuovo argomento derivante dalla riforma del Titolo V della Costituzione e consistente nella riduzione ad istituzione parziale dello Stato che impedisce di considerare gli organi di quest'ultimo capaci di interpretare la vera unità nazionale e quindi in grado di rappresentare un ruolo Capitale. A meno che non si voglia accedere all'idea (già da qualcuno sostenuta) di una pluralità di Capitali, nessuna però in grado di rappresentare da sola la unitarietà della Comunità nazionale e di costituire un punto di riferimento certo per i rapporti internazionali come invece la individuazione di Roma "Capitale della Repubblica" indica in maniera inequivocabile. Ma così, se questo è vero e la funzione di Roma in quanto Capitale – come del resto quella di tutte le Capitali – non è quella di costituire la sede degli organi costituzionali della Repubblica quanto piuttosto quella di rappresentare unitariamente la Comunità nazionale costituendo un punto di riferimento per i rapporti internazionali, la conseguenza che ne deri-

va è che “Roma-Capitale” non è riconducibile a nessuno degli enti locali territoriali definiti dalla Costituzione e né meno ad un nuovo e diverso ente locale territoriale da affiancare a Comuni, Province, Città e Regioni.

Insomma, “Roma-Capitale” non è un ente territoriale ⁽³⁾. Il territorio non costituisce elemento essenziale del modo di essere dell’ente in cui si traduce l’ordinamento della sua Comunità. E né meno ambito di delimitazione dell’esercizio delle corrispondenti potestà pubbliche. Anzi, il problema che si pone è come mai una porzione limitata di territorio possa essere chiamata a svolgere una funzione di carattere generale. Ma lo affronteremo appresso.

2. Per ora è, invece, necessario chiedersi quale sia, se non è quella di ente territoriale, la natura di “Roma-Capitale”. Immediatamente la risposta che viene da pensare è che potrebbe trattarsi di un ente funzionale in quanto, com’è evidente, con questa affermazione che Roma è Capitale si evidenzia l’attribuzione di un potere giuridico finalizzato al raggiungimento di un obiettivo rilevante per l’ordinamento che, per la prima volta, in quanto tale, se ne preoccupa e ne garantisce il raggiungimento ⁽⁴⁾. In altri termini, poiché il profilo secondo il quale Roma viene in considerazione è quello della funzione di Capitale che è cosa ben diversa dall’assunzione della generalità dei fini del Comune o – ora – della Città metropolitana di Ro-

(3) Di diverso avviso, V. CERULLI IRELLI, *op. cit.*, p. 7, per il quale si deve “affermare che la città di Roma rimane nel nuovo testo costituzionale un ente del governo territoriale, differenziato bensì dagli altri, ma accomunato ad essi nella categoria complessiva: un ente cioè rappresentativo della propria collettività e chiamato a curare gli interessi generali e a governare lo sviluppo. Le attribuzioni ulteriori che a questo ente verranno nell’ambito del suo ruolo di Capitale della Repubblica non potranno tuttavia snaturarne la configurazione di ente del governo *territoriale*” (corsivo nostro). Nello stesso senso, v. anche P. BARRERA, *Una proposta per l’ordinamento della Capitale (a norma dell’articolo 114, terzo comma, della Costituzione)*, relazione presentata al Presidente del Consiglio dei ministri il 27 febbraio 2002.

(4) Sulla categoria degli enti funzionali, v. da ultimo A. POGGI, *Le autonomie funzionali tra sussidiarietà verticale e sussidiarietà orizzontale*, Milano, 2001 ed il volume (a cura) di C. E. GALLO e A. POGGI, *Le autonomie funzionali. Il dibattito sulla governance in Europa e le riforme costituzionali in Italia*, Giuffrè, Milano, 2002.

ma, la conclusione a cui si potrebbe facilmente pervenire è che qui siamo in presenza di un ente strumentale ancorché coincidente con un ente territoriale voluto dall'ordinamento per il raggiungimento di un obiettivo che altrimenti non acquisterebbe rilevanza giuridica. Roma, insomma, sarebbe dotata, oltre che – in quanto Comune o Città metropolitana – di autonomia politica, di autonomia funzionale che significa la titolarità di un indirizzo politico-amministrativo di derivazione statale e finalizzato al raggiungimento di un obiettivo che è proprio dello Stato. Cosa che configurerebbe la sovrapposizione di uno *status* ad un altro ma nel solco, addirittura, di una tradizione risalente che ha sempre concepito la funzione della Capitale come un onere aggiuntivo dell'ente locale. Basti pensare alle varie leggi speciali che, pur assegnando particolari risorse finanziarie, non hanno mai sollevato il Comune di Roma dal dovere di approntare servizi, infrastrutture ed opere varie per fronteggiare le esigenze imposte dalla Capitale ⁽⁵⁾.

Sarebbe, dunque, una prospettiva abbastanza condivisa quella di considerare "Roma-Capitale" un ente funzionale. Solo che, ciò nonostante, è impossibile dividerla. Per due motivi.

Innanzitutto, perché la funzionalità di un ente equivale alla sua riduzione ad organismo settoriale e quindi non indica un ente a fini generali ma (un ente) "costituito *ad hoc* per il soddisfacimento di compiti determinati e ritenuti in rapporto vario di dipendenza rispetto allo Stato e agli enti territoriali", scriveva nel passato Feliciano Benvenuti ⁽⁶⁾.

È poi, perché si tratta di enti che vengono in rilievo per la gestione di servizi tecnici ed amministrativi delimitati che l'ordinamento riconosce nella loro autonomia allo scopo di garantire al meglio l'indipendenza delle comunità particolari che se ne fanno portatrici ⁽⁷⁾.

Proprio il contrario di ciò che evoca la capitalità di Roma

(5) Per una ricostruzione dell'intera vicenda, v. G. CHIARELLI, *Lo Stato italiano e Roma Capitale* ora in ID., *Scritti di diritto pubblico*, Milano, 1977, p. 305.

(6) V. *L'ordinamento repubblicano*, Cedam, Padova, 1961, p. 73.

(7) In questo senso, v. A. POGGI, *Le autonomie funzionali tra sistema amministrativo e ordinamento costituzionale* in C. E. GALLO, A. M. POGGI (a cura di), *op. cit.*, p. 36.

che, sotto entrambi i profili accennati della dimensione della funzione e della natura della comunità di riferimento, indica sempre una realtà di carattere generale che viene in considerazione per la sua capacità di rappresentare unitariamente la Comunità nazionale e di costituire un punto di riferimento certo per i rapporti internazionali. Il che significa, appunto, che mai "Roma-Capitale" può essere ridotta ad un ente funzionale, anche se certo non è un ente territoriale.

Ma, se così è, qual è allora conclusivamente la natura giuridica di "Roma-Capitale"? Alla luce di quanto si è fin qui sinteticamente detto, la conclusione non può che essere che la Capitale è un ente personale⁽⁸⁾, costituito per il raggiungimento di uno scopo che, se pure è ben specificato, è tuttavia di carattere e significato generale per la comunità nella sua interezza. Il che implica che il cittadino di Palermo o Milano non può sentirsi escluso dalla partecipazione alla comunità nazionale simbolicamente espressa dall'unità Capitale di Roma ed anzi vi fa riferimento in modo organico attraverso un collegamento preciso con il suo ordinamento che così appare come una struttura che non si presenta né vive all'insegna del privilegio e dell'eccezione rispetto al regime comune, ma sotto quello del suo completamento e del suo arricchimento.

È qui la ragione fondamentale per la quale "Roma-Capitale" non può essere ricondotta a nessuno degli enti territoriali tradizionali (vale a dire: Comune, Provincia, Città metropolitana, Regione) né considerata come un nuovo e diverso ente (locale) territoriale da affiancare ad essi ma, invece, deve essere definita, al pari dello Stato, un ente personale che esprime un rapporto di immedesimazione funzionale con la Repubblica.

Tralascio ogni ulteriore cenno alla natura personale e non territoriale dello Stato a seguito dell'avvento del nuovo ordinamento costituzionale che, implicando un completo rivoluzionario delle categorie storico-giuridiche consolidate, necessiterebbe di una trattazione particolarmente approfondita. Vengo invece alla natura personale e non territoriale di "Roma-

(8) Dello stesso parere S. MANGIAMELI, *op. cit.*, in particolare pp. 5-6.

Capitale” per ribadire la sua irriducibilità sia a Città-Regione che a Città metropolitana. Per non dire, naturalmente, di ogni riferimento a Comune o Provincia ⁽⁹⁾.

Mi rendo conto che le ragioni ed i vantaggi di una tale affermazione da un punto di vista sistemico non sono di immediata evidenza. Mi sembra però inoppugnabile l'argomento di natura tradizionale secondo cui una porzione limitata di territorio può essere chiamata a svolgere una funzione generale solo nell'ipotesi in cui quest'ultima non è imputata ad un ente che ad esso si richiami ma si riferisca invece alla Comunità dei cittadini, come in un certo senso avviene nell'istituto della prelatura personale disciplinato dal nuovo (1983) Codice di diritto canonico ⁽¹⁰⁾.

Lo conferma tutto ciò la norma del comma 2 dell'art. 114 n.C. dove fra gli enti territoriali autonomi non vi sono inclusi né “Roma-Capitale” né lo Stato. Ora, se non si vuole accedere alla tesi restauratrice che la mancata inclusione dello Stato tra gli enti autonomi deriva dalla circostanza che quest'ultimo continua invece ad essere un ente sovrano, la conclusione alla quale si è obbligati a pervenire è che lo Stato e “Roma-Capitale” non sono enti della stessa natura territoriale di Comuni, Province, Città e Regioni. La loro natura è invece quella di essere enti personali in cui, cioè, il rapporto ordinamentale non è rivolto al loro interno ma piuttosto al servizio della Repubblica. Anzi, come accennato, si potrebbe dire che la loro peculiarità consiste nel rapporto di immedesimazione funzionale con la Repubblica ed il suo ordinamento.

Detto questo, si può ora precisare bene quale sia la funzione che svolge “Roma-Capitale”.

3. Come è stato accennato, si tratta della funzione di rappre-

(9) Purtroppo, variamente, in senso contrario V. C. IRELLI, *op. cit.*, p. 6 ss.; P. BARRERA, *op. cit.*, p. 8; ID., *Roma, Capitale della Repubblica, tra legge dello Stato e Statuto regionale*, relazione al Convegno organizzato dall'ANCI e dalla Lega delle autonomie locali del Lazio, il 28 novembre 2001, p. 2 ss.

(10) Per una agile ma puntuale analisi della natura giuridica dell'istituto della prelatura personale, v. G. LO CASTRO, *Prelatura personale in Digesto delle Discipline pubblicistiche*, vol. XI, Utet, Torino, 1996, p. 404.

sentanza dell'unità nazionale e di interlocuzione internazionale. Oltre che, naturalmente, di luogo di accoglienza ed ospitalità degli "organi" costituzionali della Repubblica e delle rappresentanze straniere ⁽¹¹⁾.

Ma, se questo è vero, la prima cosa che è necessario chiedersi è quale sia la organizzazione di "Roma-Capitale", tenuto conto che non possono valere di per sé né l'organizzazione del Comune o della Provincia o, ancora, della Città né l'organizzazione regionale. Almeno in linea di principio, infatti, l'organizzazione della funzione Capitale dovrebbe differenziarsi dai modelli organici degli enti locali territoriali e presentarsi in modo completamente innovativo, cercando di costituire il sistema strutturale più idoneo a realizzare i fini speciali che abbiamo visto essere suoi propri e, cioè, di unità nazionale e di riferimento simbolico per gli altri Paesi.

Ma, se così è, quali istituzioni migliori, allora, del Presidente della Repubblica e del Senato della Repubblica per espletare queste funzioni? Naturalmente, non nella configurazione di "organi dello Stato" che taluno si attarda ancora ad attribuire loro ma, come dice precisamente la loro qualificazione, nella nuova strutturazione di organismi della Repubblica che, per altro verso, la riforma costituzionale del Titolo V richiede per presentarsi come disegno organico di un nuovo modello ordinamentale e non come mero 'tentativo' di riforma funzionalista ⁽¹²⁾.

Tranne forse che per alcuni profili inerenti la figura del Presidente della Repubblica, il ragionamento che qui dovrebbe essere fatto è molto complesso ed articolato perché innanzi tutto riguarda una riforma che ancora, come dice l'art. 11 della l. cost. 3/2001 ("Sino alla revisione delle norme del Titolo I della Parte seconda della Costituzione, [...]"), deve essere affrontata

(11) In generale, sul concetto di Capitale v. la classica voce di L. PALADIN, *Capitale* in *Enc. del Dir.*, VI, Giuffrè, Milano, 1960, p. 205.

(12) L'impressione di una possibile deriva *funzionalista* della riforma del Titolo V della Costituzione è stata da noi subito avanzata al Convegno organizzato dal Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet" il 20 gennaio 2002 su "*Il sistema amministrativo dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*". V. gli *Atti* (a cura di G. BERTI e G. C. DE MARTIN), Luiss Edizioni, Roma, 2002, p. 35.

e poi fuoriesce dai canoni tradizionali del modello dello Stato unitario accentrato e si colloca all'interno di una logica federalista che è difficile non solo accettare ma soprattutto declinare.

Comunque sia, non c'è dubbio però che, se è vero che la funzione di "Roma-Capitale" è quella della unificazione nazionale del Paese e della rappresentanza simbolica dell'Italia nel mondo, le istituzioni più adeguate a questi fini sono il Presidente della Repubblica che questo ruolo già ricopre in virtù dell'art. 87 Cost. ed il Senato della Repubblica che questo ruolo dovrà conquistarsi trasformandosi in Camera federale come anticipato dall'art. 11, l. cost. 3/2001. Insomma, l'organizzazione in cui si articola (si deve articolare) "Roma-Capitale" è fondata sul Presidente della Repubblica ed il Senato della Repubblica nella sua (futura) veste di Camera federale.

Per quanto riguarda il primo 'organo', come cennato, è la stessa lettera ("Il Presidente della Repubblica è il Capo dello Stato e rappresenta l'unità nazionale") dell'art. 87 Cost. che consente il collegamento con il comma 3 dell'art. 114 ed indica il Presidente come Sindaco, si potrebbe dire, di "Roma-Capitale" della Repubblica. In ogni caso – stabilendo che esso "è il Capo dello Stato" – come responsabile del ruolo Capitale di Roma. Circostanza questa che, a prescindere da altro, implica una *governance* che oltre ai profili rappresentativi sia in grado di provvedere alla gestione delle esigenze proprie della 'capitalità'. Naturalmente, tenendo presente il principio di irresponsabilità di cui gode il Presidente per gli "atti compiuti nell'esercizio delle sue funzioni" che impone conseguentemente la istituzione di un organo esecutivo, del tipo della "Commissione per Roma-Capitale", da incardinare presso la Presidenza della Repubblica e da rendere responsabile di tutte le attività implicate dalla funzione Capitale⁽¹³⁾.

Con riferimento, invece, al secondo elemento di questa organizzazione di "Roma-Capitale", vale a dire il Senato della Repubblica, si è già detto che esso sarà effettivamente chiamato

(13) Sul ruolo, in generale, del Presidente della Repubblica v. da ultimo il bel volumetto di C. FUSARO, *Il Presidente della Repubblica*, Il Mulino, Bologna, 2003.

a partecipare all'esercizio delle funzioni capitali quando si trasformerà in Camera federale. Ora bisogna però precisare che tale coinvolgimento non è rinviato alle calende greche della riforma costituzionale del Parlamento ma può essere operativo fin da subito attraverso il meccanismo della cd. Bicameralina previsto dall'art. 11 della l. cost. 3/2001 la cui competenza non è limitabile alle materie del comma 3 dell'art. 117 e all'art. 119 della n. Costituzione ma si deve estendere ad altri ambiti a cominciare proprio da quello federale e/o Capitale⁽¹⁴⁾. Che così, peraltro, resterebbe distinto da quello proprio dello Stato, rendendo visibile una competenza legislativa inerente le esigenze di unità e di rappresentanza nazionale.

Naturalmente, anche per questo profilo, rendendo insufficiente la prevista "legge dello Stato" che deve definire l'ordinamento di "Roma-Capitale" nella sua struttura e nella sua funzione ed invocando invece una legge costituzionale⁽¹⁵⁾ che, per un verso, ridisegni la struttura e la funzione del Senato e, per l'altro verso, dia corpo a quella funzione di *governance* attribuita al Presidente che non si presenta come variante della funzione amministrativa (che per principio spetta ai Comuni) ma come specifico ed originale modulo di governo di una istituzione altamente complessa e sofisticata come "Roma-Capitale".

La quale, in conclusione, risulterebbe dotata di funzione legislativa organico-federale in tutte quelle materie di significato unificante che si appalesano necessarie all'esistenza della Repubblica e di funzione di governo strategico in tutte quelle situazioni che richiedono decisioni capaci di incidere nella identità della Nazione.

(14) Circa l'art. 11 della l. cost. 3/2001, v. S. MANGIAMELI, *Brevi osservazioni sull'art.11 della legge costituzionale n. 3 del 2001*; S. CECCANTI, *Ipotesi sulle conseguenze regolamentari della revisione costituzionale del Titolo V della parte II rispetto alla Commissione bicamerale per le questioni regionali* e C. FUSARO, *Lontani surrogati e nuovi pasticci*, tutti in *Forum di Quaderni costituzionali*, <http://web.unife.it/progetti/forumcostituzionale>.

(15) Così anche S. MANGIAMELI, *op. cit.* Ritiene, invece, la legge dello Stato capace di innovare in maniera radicale l'ordinamento della Città di Roma V. CERULLI IRELLI, *op. cit.*, pp. 6-7.

Specificare la portata dell'una o dell'altra di queste funzioni non è compito, però, che può essere svolto in questa sede nella quale ciò che più interessa è l'impostazione del criterio della distribuzione delle competenze, soprattutto in considerazione della necessaria presenza, accanto all'ente personale di "Roma-Capitale", dell'ente territoriale della comunità locale di Roma, che – come abbiamo detto inizialmente – non può essere riconosciuta dalla legge costituzionale che ne deve disciplinare l'ordinamento.

4. Dunque, accanto a "Roma-Capitale", esiste nella sua distinta individualità l'ente territoriale di Roma quale espressione della comunità locale che, se dalla prossimità con la Capitale non deve far derivare una condizione di privilegio per i benefici che ne può trarre, altrettanto certamente non può ricevere limitazioni ed oneri che vadano oltre certi limiti, soprattutto in materia di servizi.

Prima di affrontare seppure brevemente questi temi, è però necessario risolvere il problema di quale sia, fra i vari enti territoriali (Comune, Città metropolitana, Provincia ed anche Regione) l'ente di riferimento della Comunità locale romana.

Da taluno si è parlato, in una considerazione indistinta con l'organizzazione di "Roma-Capitale", di un ente regionale a Statuto speciale, staccato dalla Regione Lazio e costruito sul modello del Distretto federale. Sarebbe, come tutti i modelli astratti, possibile ma risulterebbe completamente sconnesso dall'ordinamento disegnato dal Titolo V della n. Costituzione che non prevede altri enti territoriali oltre a quelli ivi elencati e soprattutto in conflitto con la irriducibilità di "Roma-Capitale" ad ente territoriale regionale che in questa dimensione distrettuale non potrebbe essere più distinto come invece postula la natura personale della Capitale. Per non dire, naturalmente, dell'improponibilità sul piano fattuale della divisione della Regione Lazio in due o tre (*sub*) Regioni che, oltre a risultare inadeguate sotto i più svariati punti di vista organizzativi e gestionali, si porrebbero in chiara antitesi con le spinte contrarie che si registrano da tempo sul territorio per la realizzazione di Re-

gioni più grandi ⁽¹⁶⁾.

L'unico rapporto, invece, possibile di Roma con la Regione Lazio è quello di esserne il capoluogo che deve mettersi al suo servizio per preservarne la fisionomia e favorirne lo sviluppo equilibrato nella competizione con gli altri sistemi regionali.

Ritornando al problema che ci occupa, parimenti insostenibile risulta poi l'idea che possa essere la Provincia di Roma a costituire il riferimento istituzionale della Comunità romana per via della discussione che la riforma costituzionale del Titolo V ha aperto in ordine alla sua tradizionale configurazione. Come è stato infatti detto da qualcuno ⁽¹⁷⁾, la previsione dell'ente territoriale Città metropolitana per una certa area fa sì che nel governo di quest'ultima la Provincia risulti un'alternativa, prevalente nel precedente assetto ordinamentale ma recessiva oggi che la Città metropolitana è stata istituita. Dal momento in cui la legge individua direttamente le aree nelle quali si rinvergono esistenti i caratteri propri della metropolitaneità (come è avvenuto con l'art. 22 del D.Lgs. 267/2000) la costituzione della Città metropolitana è infatti da considerarsi necessaria mentre la Provincia, che ne costituisce l'alternativa, risulta incompatibile. Che è quello che succede con la Provincia di Roma di fronte alla individuazione di Roma come Città metropolitana. A meno che non si faccia coincidere l'area metropolitana con l'intero territorio della Provincia di Roma. Circostanza, questa, che naturalmente ridurrebbe l'alternativa ad una questione terminologica e Città metropolitana e Provincia si troverebbero a coincidere. Viceversa, come detto, la Provincia (nella sua connotazione storica) risulta scomparsa e la Comunità di Roma non può assumerla a proprio riferimento.

Come del resto avviene anche per il Comune di Roma che già il t.u.e.l. assumeva in una prospettiva di stretta integrazione con gli altri Comuni per quanto riguarda le attività economiche, i servizi essenziali alla vita sociale nonché le relazioni culturali

(16) S. MANGIAMELI, *op. cit.*, p. 8.

(17) V. F. MERLONI, *Problemi interpretativi e possibili percorsi per la costituzione delle Città metropolitane* (appunto per il coordinamento dei Sindaci delle Città metropolitane), p. 3.

ed ora la costituzionalizzazione dei principi di adeguatezza e di differenziazione obbliga a cedere le sue funzioni amministrative in favore di Provincia, Città metropolitana, Regione e Stato per assicurarne l'esercizio unitario. In ogni caso, il Comune di Roma ha imboccato il viale del tramonto ed al suo posto emergeranno poi sempre più i Comuni ed i Municipi che ricadranno nell'area individuata come metropolitana oltre che la stessa – divenuta necessaria – Città metropolitana.

È insomma la Città metropolitana con le sue articolazioni l'ente territoriale che costituirà il nuovo riferimento della Comunità di Roma e per questo bisogna definirne bene i connotati istituzionali. A cominciare dalla legislazione elettorale, dagli organi di governo e dalle funzioni fondamentali, la cui determinazione la Costituzione riserva alla legge statale. Cosa che sicuramente significa che nella disciplina delle Città metropolitane vi saranno dei tratti istituzionali comuni, tendenzialmente omogenei per tutto il territorio nazionale, ma che non è esclusa la possibilità che la legge possa introdurre delle differenziazioni legate alla dimensione demografica, territoriale o ai caratteri delle aree ed alle condizioni locali. Che è quel che precisamente dovrà avvenire per la Città di Roma, tenuto soprattutto conto che al suo territorio è collegata la funzione della Capitale della Repubblica.

5. E qui siamo alla problematica delle competenze che, come dovrebbe essere facile dedurre dal ragionamento finora svolto, devono essere considerate separatamente in quanto competenze, rispettivamente, della Città metropolitana di Roma e di "Roma-Capitale". Circostanza questa che, se venisse disattesa provocando sovrapposizioni e confusioni, pregiudicherebbe negativamente la definizione dell'ordinamento, necessariamente complesso di Roma.

Ma se questo è vero, scavalcando anche qui la questione della puntuale elencazione delle funzioni differenziate che spettano alla Città di Roma, il tema che bisogna conclusivamente affrontare è come queste due entità di "Roma-Capitale" e di "Roma-Città" si rapportino e raccordino fra di loro ed, insieme,

con le altre istituzioni della Repubblica.

Chiaramente non c'è bisogno di spendere molte parole per dire che questa necessità di raccordo prima ancora che dalla specificità della situazione che abbiamo velocemente analizzato nasce dal fondamentale principio di sistema della leale collaborazione istituzionale. In ogni caso, comunque, è imposta dal dualismo istituzionale di "Roma-Capitale" e "Roma-Città (metropolitana)".

Ma come si dovrebbero raccordare queste due entità? Innanzi tutto, attraverso una Conferenza permanente, pariteticamente costituita da rappresentanti della Commissione per "Roma-Capitale" incardinata presso la Presidenza della Repubblica e del Governo metropolitano di "Roma-Città", che garantisca la cooperazione e la concertazione necessaria ad un sistema di governo che deve operare sinergicamente e quindi deve disporre degli strumenti comunicativi ed integrativi necessari a mettere in moto e guidare le due macchine amministrative. E poi, attraverso una Commissione, formata da esponenti del Senato federale e del Consiglio metropolitano, che sia incaricata di regolare e coordinare le rispettive funzioni normative che devono concorrere a disciplinare i diversi aspetti di "Roma-Capitale" e di "Roma-Città". In modo tale, cioè, che si abbiano due momenti di collaborazione e raccordo: uno riguardante le funzioni amministrative, l'altro inerente invece la funzione normativa. Circostanza, che al di là di tutto, mantiene inalterata l'osservanza del principio della separazione del potere che anche in questa dimensione dell'ordinamento è irrinunciabile.

Su questa base di comunicazione ed integrazione dell'ordinamento complesso di Roma, Capitale e Città (metropolitana), dovrebbero essere poi costruiti i rapporti tra quest'ultimo e le altre istituzioni che formano la Repubblica. Naturalmente all'interno delle sedi di concertazione esistenti. Come la Conferenza unificata, la Commissione bicamerale per le questioni regionali integrata dall'art. 11 della l. cost. 3/2001 ed, infine, la Componente italiana del Comitato delle Regioni e dei Poteri lo-

cali dell'Unione Europea ⁽¹⁸⁾.

Per realizzare, al fine, un ordinamento federale, per un verso, non autoritario ma paritario, nel quale cioè le singole volontà delle istituzioni che lo costituiscono non si sovrappongono ma si coordinano in modo cooperativo per la tutela degli interessi nazionali e delle esigenze unitarie della Repubblica, e, per un altro verso, non più statico, cristallizzato cioè in competenze separate “assegnate una volta per tutte in base a criteri astratti”, ma dinamico, nel senso di consentire un'allocazione delle competenze flessibile, di volta in volta conferite a seguito di una valutazione concreta delle problematiche emergenti, secondo il principio di sussidiarietà ed adeguatezza.

Naturalmente, diverso sarebbe il tema dei rapporti di Roma con la Santa sede – residenza vescovile del sommo Pontefice della Chiesa cattolica – che investono il Concordato e devono essere definiti con il solo contemporaneo coinvolgimento dello Stato ⁽¹⁹⁾.

6. Detto questo, un'ultima questione deve essere affrontata prima di chiudere queste brevi note: quella del finanziamento di questo complesso sistema di Roma: Capitale della Repubblica e Città metropolitana.

Finora, com'è noto e come è stato accennato prima, le risorse finanziarie per “Roma-Capitale” sono state assegnate dallo Stato con leggi specifiche che hanno disposto per singoli interventi facendo riferimento puntuale alle opere necessarie per realizzarle. Per il resto è stato il Comune di Roma a doversi fare carico delle esigenze – diciamo così – ordinarie della Capitale per opere e servizi logistici. E ciò a partire dalla stessa legge

(18) Per una rapida analisi dei raccordi istituzionali a seguito della riforma del Titolo V della Costituzione, v. S. MANGIAMELI, *La Conferenza Stato-Regioni e la riforma costituzionale del Titolo V: dalla rappresentanza alla collaborazione* ed A. PIRAINO, *I raccordi istituzionali nella new governance italiana*, entrambi in *Presidenza del Consiglio dei ministri, Le Conferenze Stato-Regioni ed Unificata*, Roma, 2002, rispettivamente p. 27 e 41.

(19) S. MANGIAMELI, “Roma Capitale”, ovvero: *l'identificazione di un modello istituzionale complesso*, cit., p. 2; P. BARRERA, *Una proposta per l'ordinamento della Capitale*, cit., p. 10.

33/1871 che proclamava Roma Capitale ed inclusa l'esperienza del Governatorato (istituito con R.D. 1949/1925), che pure aveva ridotto in modo notevole l'autarchia amministrativa di Roma, fino ad arrivare alla legge 396/1990 che, appunto, definiva tutta una serie di interventi per Roma, Capitale della Repubblica ⁽²⁰⁾.

Oggi, a seguito dell'approvazione della riforma del Titolo V della Costituzione e, soprattutto, delle conclusioni alle quali siamo pervenuti nel ragionamento fin qui svolto, il problema del finanziamento del complesso sistema ordinamentale di Roma non può, invece, ritenersi risolto né dal precario meccanismo delle leggi speciali dello Stato per la Capitale né dalle necessarie decisioni della Città (metropolitana) di Roma 'estorte' dall'indispensabilità dei servizi e delle opere richieste per rendere funzionale la Capitale.

Naturalmente, con ciò non si vuole sostenere l'infondatezza della pluralità delle fonti di finanziamento di Roma. Piuttosto, si vuole evidenziare la necessità di rendere stabile ed ordinario ciò che finora è stato incerto ed affidato alle pressioni politiche del momento e che, proprio per questo, può essere apparso o come un pesante onere (per Roma) o come un ingiustificato privilegio (per il resto del Paese).

Con l'avvento della nuova Costituzione e la lettura che in questa sede ne è stata fatta, la questione del finanziamento di Roma si deve allora scindere ed articolare in due momenti, corrispondenti: 1) a quello di "Roma-Capitale", che si gioca tutto sull'asse istituzionale Presidente della Repubblica – Senato della Repubblica; 2) a quello di "Roma-Città (metropolitana)" che si sostituisce al vecchio Comune ed è alternativa alla Provincia di Roma.

Soltanto articolandolo su questa base si avrà un sistema finanziario di Roma non solo equilibrato e stabile ma anche gestibile in base ad un criterio razionale di programmazione. A partire dalle risorse che dovranno provenire dalla "dotazione"

(20) In generale per una ricostruzione dell'ordinamento di "Roma Capitale", v. V. VIDOTTO (a cura di), *Roma Capitale*, Laterza, Roma-Bari, 2002.

del Presidente della Repubblica, per far fronte alle esigenze di carattere amministrativo che la funzione Capitale implica, e da quelle che saranno messe a disposizione dal Senato della Repubblica, per garantire l'espletamento dell'attività legislativa nelle materie di carattere unificante che si mostrano necessarie al ruolo della Capitale. Chiaramente, con i diversi strumenti che le due "fonti" richiedono. E, cioè, la legge (della Repubblica) per quanto riguarda i finanziamenti di derivazione presidenziale ed il bilancio interno del Senato per quanto concerne i contributi di quest'ultimo.

In entrambi i modi, consentendo comunque il passaggio ad un regime regolare e costante di finanziamenti che garantisca l'esercizio ordinario delle funzioni di "Roma-Capitale" senza necessità di ricorrere ad interventi speciali.

"Interventi speciali" e "risorse aggiuntive" che invece devono essere previsti, sulla base del comma 5 dell'art. 119 n. Cost., in favore di Roma-Città metropolitana perché non c'è dubbio che essa, per il suo collegamento con "Roma-Capitale", deve provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle sue funzioni e quindi ha bisogno di ulteriori risorse rispetto a quelle ordinarie ed a quelle eventuali derivanti dal fondo perequativo previsto dal comma 3 dell'art. 119 ⁽²¹⁾.

È questa, invero, la strada maestra da percorrere per reperire le risorse necessarie al funzionamento dei particolari servizi e delle speciali opere che la Capitale richiede e che non possono che essere approntate e gestite se non dalla organizzazione, territorialmente strutturata, della Città (metropolitana) di Roma, la quale, per altro verso, gode poi di tutte le prerogative costituzionali previste dalla riforma della l. cost. 3/2001, a cominciare dall'autonomia finanziaria di entrata e di spesa e finire alla possibilità di risorse autonome, di tributi ed entrate proprie, di compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibili al loro

(21) Scrive a tal proposito, V. CERULLI IRELLI, *op. cit.*, p. 8: "Questa norma sicuramente si applica a Roma dove le esigenze di carattere speciale sono rappresentate dal suo ruolo di Capitale (oltre che di sede della Chiesa cattolica)". Nello stesso senso si esprime P. BARRERA, *Una proposta per l'ordinamento della Capitale*, cit., p. 5.

territorio ⁽²²⁾.

Come si vede, dunque, un ordinamento finanziario – questo di Roma – alquanto complesso ed articolato ma non certamente confuso o, peggio, improvvisato, che consente non solo di far fronte alle esigenze di rappresentatività dell'identità italiana della Capitale ma anche di programmare opere e servizi per rendere la Città (metropolitana) all'altezza della sfida che le altre metropoli del mondo le pongono.

(22) Conforme S. MANGIAMELI, *Appunto di lavoro sul tema Roma Capitale*, dattiloscritto, p. 4.