

urban@it

Centro nazionale di studi per le politiche urbane

Working papers. Rivista online di Urban@it - 1/2015

ISSN 2465-2059

**Lo statuto della Città metropolitana di Roma
Capitale**

Fabio Giglioni

Urban@it Background Papers

**RAPPORTO SULLE CITTÀ 2015
METROPOLI ATTRAVERSO LA CRISI**

ottobre 2015

Fabio Giglioni

Sapienza Università di Roma

fabio.giglioni@uniroma1.it

Abstract

Lo statuto della Città metropolitana di Roma Capitale approvato nel dicembre del 2014 coglie in parte le potenzialità innovative previste dalla legge Delrio. Il giudizio, tuttavia, resta sospeso perché anche la parte innovativa dello statuto risente fortemente della legge di stabilità per il 2015 e della perdurante assenza dell'intervento regionale. Inoltre, la specialità della disciplina di Roma Capitale lascia prevedere una coesistenza difficile con il sindaco metropolitano eletto direttamente cosicché è immaginabile che la soluzione approntata sarà soggetta a nuove modifiche

The statute of the Metropolitan city of "Roma Capitale" approved in December 2014 catches in part the innovative potential of the Delrio Law. The judgment, however, remains suspended because even the innovative part of the statute is strongly influenced by the Stability Law for 2015 and by the continuing absence of the regional intervention. In addition, the specialty of the discipline of "Roma Capitale" suggests a difficult coexistence with the Metropolitan Mayor elected directly, so that the current outcome will be probably subject to further changes.

Parole chiave/Keywords

Statuto, Città metropolitana Roma capitale, sindaco metropolitano, incertezza giuridica, amministrazione per accordi/*Statute, metropolitan city of rome capital, metropolitan mayor, legal uncertainty, regulation by contract.*

La costruzione giuridica e istituzionale della Città metropolitana di Roma Capitale trova, finora, nello statuto approvato a fine 2014, lo stadio più avanzato del processo¹, anche in ragione dei perduranti mancanti atti di adempimento da parte dello stato e della regione Lazio. Al momento, dunque, le valutazioni devono essere condotte limitatamente a questo atto, che tuttavia è fondamentale, in un contesto particolare dal momento che la stessa legge n. 56 del 2014 richiama nei commi 102 e 103 le disposizioni speciali per Roma Capitale. In merito quattro aspetti meritano di essere sottolineati.

Il primo profilo riguarda il tratto verticistico della responsabilità degli organi di governo sia in senso ascensionale sia in quello discendente. Appartiene alla prima descrizione la scelta operata dallo statuto di procedere all'elezione con suffragio universale sia del sindaco metropolitano sia del consiglio. Dunque, Roma ha scelto di conservare le modalità di elezione precedenti alla legge Delrio, creando un circuito di responsabilità diretta con l'elettorato. Per una realtà complessa quale quella romana può essere considerata una scelta opportuna anche per *liberare* gli organi a maggiore esposizione da relazioni troppo vischiose con sindaci e consiglieri dei comuni che fanno parte della Città metropolitana. Si aggiunga che la scelta originale, non prevista dalla legge Delrio, di costituire i Consiglieri delegati che, insieme al vicesindaco danno origine al Coordinamento dei delegati, in sostanza ripristina un organismo simile a quello della Giunta che la l. n. 56 del 2014 aveva tacitamente abrogato². Tale organismo di governo è presieduto e composto direttamente dal sindaco, la cui legittimazione elettorale gli assegna un ruolo di sicura preminenza.

Il carattere discendente del profilo verticistico disegnato dallo statuto è rappresentato dalla significativa *presa* del sindaco sull'amministrazione metropolitana. Infatti, non solamente il sindaco può nominare un direttore generale, oltre al segretario generale, ma – sia pure sulla base di atti di indirizzo approvati dal consiglio – definisce, sentiti i consiglieri delegati, il regolamento sull'ordinamento degli uffici e dei servizi, le dotazioni organiche e i piani assunzionali. Emerge, così, una guida centralistica dell'amministrazione metropolitana, sconosciuta in queste forme nelle esperienze delle amministrazioni locali.

1 Per la ricostruzione di tale processo si veda F. Di Lascio, *Lo Statuto della Città metropolitana di Roma Capitale*, in *Ist. fed.*, n. spec., 2014, 169 ss.

2 Così anche A. Sterpa, *Lo Statuto della Città metropolitana di Roma Capitale e il complesso processo di attuazione della legge Delrio*, in *Federalismi.it*, 1, 2015, 5. Più cauta su questa similitudine è F. Di Lascio, *Lo Statuto della Città metropolitana di Roma Capitale*, cit., 183.

Il secondo aspetto che merita considerazione riguarda le funzioni. Il titolo II enuclea le funzioni attribuite alla Città metropolitana di Roma Capitale che, ovviamente, risentono profondamente della disciplina prevista dalla legge n. 56 del 2014, anche se il testo presenta profili di originalità³. Si osserva, tuttavia, che lo statuto si limita a indicare obiettivi programmatici e descrizioni di materie senza delineare nel concreto vincoli giuridici specifici che costituiscano davvero la disciplina di procedure da definire con regolamenti dettagliati. In questo sembrerebbe confermata la tradizione italiana di concepire gli statuti degli enti territoriali quali testi normativi *simbolici*, capaci di disciplinare gli organi e di svolgere una mera funzione di ricognizione delle funzioni attribuite. Peraltro, se si accompagna questa constatazione alla forte riduzione, rispetto al vecchio statuto della provincia, delle disposizioni riferite agli strumenti di partecipazione o, perfino, al dettagliato esame dei servizi pubblici e delle aziende pubbliche o, finanche, alla scomparsa di ogni elemento riferito ai controlli, si evince che effettivamente la capacità precettiva dello statuto risulta estremamente limitata.

Il profilo che potenzialmente si presentava maggiormente innovativo era costituito, invece, dalla possibilità dello statuto di disciplinare le modalità di coordinamento di governo con gli altri organismi amministrativi esistenti sul territorio metropolitano (comuni, unioni di comuni, comunità montane, zone omogenee, municipi del comune di Roma). Tale facoltà prevista dall'art. 1, c. 11, legge n. 56 del 2014 è molto interessante perché rimette ai singoli statuti la possibilità di articolare le responsabilità amministrative sul territorio in base a un effettivo esercizio del principio di differenziazione ed sussidiarietà. Gli statuti metropolitani così divengono veri e propri testi normativi di ridefinizione delle funzioni amministrative in base alle reali potenzialità del territorio, con un ruolo della Città metropolitana che, a volte, assurge a ente di servizio per gli altri organismi territoriali e, in altre, invece, si avvale di questi livelli amministrativi ulteriori, taluni innovativi come le zone omogenee, per un'amministrazione più efficace. In questo senso la stagione degli statuti delle Città metropolitane può rappresentare un'innovazione significativa del modo di amministrare nel nostro paese. Da questo punto di vista la Città metropolitana di Roma Capitale non ha mancato di sfruttare questa occasione delineando le procedure

³ Si è in particolare osservata la peculiarità dello statuto della Città metropolitana di Roma Capitale che ha previsto l'esercizio delle funzioni di polizia in assenza di ogni riferimento legislativo in merito; cfr. L. Vandelli, *L'innovazione del governo locale alla prova: uno sguardo comparato agli Statuti delle Città metropolitane*, in *Ist. fed.*, n. spec., 2014, 228.

per il conferimento delle funzioni dalla Città metropolitana agli altri organismi territoriali, nonché quelle per l'accentramento delle funzioni alla Città metropolitana. Vasto è anche il riferimento agli strumenti negoziali di coordinamento con accordi, convenzioni e altre forme di collaborazione per obiettivi vari, a cui si aggiungono interessanti forme di coordinamento e cooperazione nel campo del controllo delle aziende speciali e delle società pubbliche, nella gestione e valorizzazione delle risorse umane e, infine, nella prevenzione della corruzione e nella trasparenza. Qui si segnalano le novità più interessanti dello statuto con potenziali sviluppi di innovazione delle modalità di amministrazione, sulle quali però non si può mancare di osservare le incognite gravi che derivano dalla legge di bilancio n. 190 del 2014 che limita fortemente il ricorso alle risorse umane e finanziarie per le Città metropolitane⁴. Non è dubbio, infatti, che governare la complessità di queste articolazioni amministrative differenziate, coordinate e poste in cooperazione richiede un investimento forte sull'amministrazione che non pare essere confermato dal provvedimento da ultimo ricordato.

Infine, per quanto riguarda la Città metropolitana di Roma una considerazione specifica va riferita anche alla posizione di Roma Capitale⁵. La specialità di questa condizione, che sembrava essere stata messa in discussione dalla legge n. 42 del 2009, è salvaguardata dall'art. 1, c. 102 e 103, legge Delrio⁶. Tale scelta, tuttavia, non potrà che destabilizzare il quadro attuale di composizione del sistema di governo per la difficile coesistenza tra il sindaco di Roma Capitale e il sindaco metropolitano eletto direttamente. Non a caso l'art. 47 definisce una disciplina transitoria che delinea i tempi per la trasformazione dell'area di Roma Capitale in comuni urbani, previa costituzione delle zone ad autonomia amministrativa. Tuttavia, lo statuto resta ambiguo sul destino del sindaco di Roma Capitale e, anzi, la richiamata vigenza della disciplina speciale su Roma Capitale è

⁴ Per questa opinione cfr. anche C. Tubertini, *Area vasta e non solo: il sistema locale alla prova delle riforme*, in *Ist. fed.*, 2, 2014, 206; F. Di Lascio, *Lo Statuto della Città metropolitana di Roma Capitale*, cit., 175-176.

⁵ Sul tema si vedano A. Sterpa, *L'ordinamento di Roma Capitale*, Jovene, Napoli, 2012; S. Bellomia, *Alla ricerca della Capitale: il caso Roma*, Torino, Giappichelli, 2014.

⁶ Sui rapporti tra la legge Delrio e la disciplina per Roma Capitale si vedano A. Tramontano, *La legge Delrio e la Città metropolitana di Roma Capitale*, in A. Sterpa (a cura di), *Il nuovo governo dell'area vasta. Commento alla legge 7 aprile 2014, n. 56*, Napoli, Jovene, 2014, 56 ss.; P. Barrera, *Commi 101, 102, 103 - Città metropolitana di Roma Capitale*, in L. Vandelli (a cura di), *Città metropolitane, Province, Unioni e fusioni di Comuni*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna, 2014, 186 ss.; B. Caravita, *Roma Capitale*, in F. Fabrizio, G.M. Salerno (a cura di), *La riforma delle autonomie territoriali nella legge Delrio*, Napoli, Jovene, 2014, 89 ss.

destinata ad accrescere gli elementi di incertezza⁷. A questo proposito colpisce il silenzio quasi assoluto che lo statuto riserva al rapporto con Roma Capitale.

6

In conclusione, l'esame dello statuto presenta, per certi versi, vizi già conosciuti nella storia amministrativa italiana attraverso statuti poco più che simbolici, per altri versi, manifesta tratti di originalità la cui efficacia, però, può essere messa in discussione da scelte nazionali di disinvestimento sull'amministrazione (come è nel caso della costruzione delle forme di cooperazione con gli altri organismi territoriali). Di fronte a questo quadro, che comprende anche l'attesa per l'intervento regionale, l'incertezza del disegno complessivo della trasformazione locale in ambito romano costituisce la cifra più significativa. L'impressione è che le scelte definitive dell'assetto di governo non abbiano trovato ancora nello statuto la sede adeguata di risoluzione.

⁷ Cfr. L. Vandelli, *L'innovazione del governo locale alla prova: uno sguardo comparato agli Statuti delle Città metropolitane*, cit., 237-238.