

Revisione della forma di stato e "statuto della capitale"

di **Pietro Barrera** *

(2 agosto 2001)

1. E così il 7 ottobre il referendum popolare concluderà il procedimento di revisione del Titolo V della Costituzione avviato nella precedente legislatura. E' ragionevole immaginare che la maggioranza delle forze politiche proporrà il voto favorevole: magari, e con piena legittimità tecnica e politica, per proporre ulteriori avanzamenti nella revisione della forma di Stato. Azzardiamo allora a considerare acquisito il terzo comma del nuovo articolo 114 che solennemente recita: *"Roma è la capitale della Repubblica. La legge dello Stato disciplina il suo ordinamento"*. Del resto non sembra che tra gli intendimenti del Governo vi sia un ripensamento su quella disposizione.

Non sfugge ad alcuno il rischio di una mera declamazione retorica. Tuttavia la disposizione costituzionale c'è, ed è ricca di implicazioni. Per questo mi permetto di utilizzare il *Forum* telematico di Quaderni costituzionali per sottoporre all'attenzione dei costituzionalisti alcuni interrogativi che sono per la città, e forse per il paese, di immediato interesse pratico.

2. La disposizione deve ovviamente essere letta ed interpretata alla luce dell'inalterato articolo 131, e dunque dell'unità della regione Lazio, comprendente Roma, e della "filosofia d'assieme" della riforma del Titolo V, che, muovendo dal nuovo art.114, disegna una forma di Stato a cui concorrono con pari dignità tutte le comunità territoriali: i comuni, le città metropolitane, le province e le regioni.

Insomma, una doppia scelta fondamentale è già stata fatta. Roma non si separa dal Lazio, e rimane cuore e parte fondamentale della Regione, pur essendo evidente, e finalmente costituzionalizzata, la sua funzione di Capitale della Repubblica. Ancora: la "specialità" della Capitale sarà definita da una legge ordinaria. La riserva di legge supera alla radice i dubbi di legittimità di un ordinamento differenziato per la città capitale, che potevano essere proposti in relazione alla nozione di "legge generale" richiamata dal precedente art.128, ma le linee fondamentali del riparto di funzioni tra i diversi livelli di governo sono già fissate dalla Costituzione.

Modelli istituzionali diversi - il distretto federale, di ispirazione nord e sud americana, o la "città regione", propria di altri ordinamenti europei - restano così mere ipotesi di studio, per quanto affascinanti, almeno nella premessa di "secessione" dal territorio regionale. Eppure non mancavano le ragioni per costituire Roma in distretto federale - territorio autonomo, con speciali funzioni e competenze riservate agli organi dello Stato federale - oppure in città regione - comunità autonoma, equiordinata alle altre componenti della federazione. E' infatti un tratto proprio di molti ordinamenti federali uno "statuto della Capitale" che la ponga come segno simbolico dell'unità, al servizio dell'intera federazione; in questo senso la Capitale non dovrebbe "soggiacere" ad alcuna delle componenti - stati, regioni, lander - della federazione. Per questo nacque il *District of Columbia* nel 1801. E una diversa configurazione costituzionale avrebbe consentito di modellare con più incisività la "specialità" della Capitale, ad esempio riconoscendole un'autonoma potestà legislativa.

Hanno prevalso la pigrizia intellettuale e il conservatorismo istituzionale? Forse, ma comunque solide e forti erano le ragioni di segno opposto. Può infatti il Lazio vivere senza Roma? che ne sarebbe di una regione privata del 72.5% della popolazione, il 77.9% del reddito prodotto, il 73.7% degli occupati (dati riferiti all'area metropolitana romana secondo una recentissima e puntuale ricerca della Fondazione Einaudi: *"Il Lazio senza Roma"*)? E dunque, è ragionevole frantumare il Lazio (e forse altre regioni; se si avvia il domino delle scomposizioni, quante regioni reggeranno alle spinte "secessioniste"?), proprio mentre la riforma federale postula regioni forti dal punto di vista demografico, territoriale e socio-economico? Infine, poiché gli assetti istituzionali non possono mai trascurare la dimensione di "identità collettiva", che trasforma una ripartizione amministrativa in una comunità, come trascurare i legami plurisecolari tra Roma e il suo territorio regionale?

A superare i dubbi vale però soprattutto la considerazione che il modello di forma di Stato che si sta delineando non è quello di una "tradizionale" federazione di venti regioni, ma piuttosto un sistema complesso di collettività territoriali autonome e costituzionalmente garantite. Roma può dunque ben fare parte del Lazio, perché non solo il Lazio e non

solo le regioni sono gli elementi costitutivi della Repubblica: per il nuovo 114, Roma Capitale concorre a "costituire la Repubblica", insieme agli altri comuni e città, alle province e alle regioni. La Regione Lazio non può considerarsi gerarchicamente sovraordinata alla città Capitale, se l'insieme delle nuove disposizioni costituzionali (con il 114, cfr. artt. 117.6, 118, 119, 123) tende a garantire l'autonomia di ciascun comune nell'ambito delle regioni rinnovate. E dovrà tenerne conto nell'elaborazione del nuovo Statuto a norma della legge costituzionale n.1/1999.

3. Altre indicazioni si possono desumere dalla sintetica disposizione costituzionale. Già l'espressione "Roma è la Capitale" è significativa: Roma non "ospita" la Capitale, non è il luogo fisico "sede della Capitale della Repubblica" (così la legge 28 febbraio 1953, n.103, che per la prima volta dispose un contributo di parte corrente per il Comune di Roma, legato agli oneri gestionali della Capitale). Lasciamo pure da parte il dibattito, assai nominalistico, sulla definizione giuridica di "città Capitale" (cfr. le voci "*Capitale*" in *Enc.dir.* e in *Enc.giur.it.*): prendiamo però atto che il titolare delle funzioni della Capitale è proprio la "città", cioè una collettività locale che si esprime attraverso i suoi enti esponenziali.

Le funzioni costituzionali della Capitale, che ne giustificano un ordinamento differenziato presidiato dalla riserva di legge statale, possono allora essere così riassunte:

- soddisfare le esigenze logistiche e funzionali degli organi costituzionali, assicurando loro le migliori condizioni di libero esercizio delle rispettive attribuzioni
- assicurare simmetricamente alla nazione, e alle formazioni sociali che la compongono, il diritto di partecipare alla vita politica del paese e di interagire con gli organi costituzionali
- mantenere così vivo il rapporto tra istituzioni e paese (la moderna Capitale democratica è forse nata il 5 ottobre 1789, quando il Re e l'Assemblea nazionale furono riportati a furor di popolo da Versailles al cuore di Parigi!)
- assicurare al paese coesione ideale, identità, visibilità internazionale (quante volte, nel linguaggio politico-giornalistico, la città Capitale è sintesi dell'intera nazione? "Washington tranquillizza gli alleati..."), se ancora si può dire che "*senza Roma capitale d'Italia l'Italia non si può costruire*"

(Cavour alla Camera dei Deputati il 25 marzo 1861)

- tenere fede infine agli impegni assunti con i Patti lateranensi e, da ultimo, con il Concordato del 1984, quando la Repubblica ha reiterato il riconoscimento del "*particolare significato che Roma ha per la cattolicità*".

In moltissimi ordinamenti contemporanei la città Capitale gode di uno statuto speciale, sia per le funzioni (spesso intrecciate con le competenze degli organi costituzionali dello Stato) che per le risorse finanziarie. In Italia, dopo l'esperienza del Governatorato (e a causa di quella), la Repubblica ha stentato a definire uno statuto per la sua Capitale. Non raggiunse l'obiettivo la "commissione Petrilli" nel corso della prima legislatura, con i contrapposti (e inadeguati) progetti di Sturzo e Donini. E così gli unici strumenti normativi, in cinquant'anni di Repubblica, sono stati la già ricordata legge n.103/1953, con il contributo di parte corrente "per gli oneri che la città sostiene come Capitale", e la legge 15 dicembre 1990, n.396, con gli "interventi per Roma Capitale". Insomma, una legge per assicurare (modeste) risorse gestionali, ed una legge di investimenti: nessuna norma ordinamentale. La scommessa di oggi è di riuscire là dove altri hanno fallito, assicurando un armonico equilibrio tra le esigenze della comunità locale e quelle dell'intera comunità nazionale, in coerenza con i principi democratici e autonomisti della Costituzione così come il Governatorato fu un modello coerente con la cultura e i valori del regime fascista.

4. Non è ancora il momento per delineare il nuovo ordinamento della Capitale. E' tuttavia possibile fissare alcuni punti irrinunciabili, da cui muovere nello spirito di una saggia convergenza politica e istituzionale:

- se Roma non "fugge dal Lazio", e non ha alcuna ragione di temere la sua permanenza nell'ambito della Regione, è altrettanto vero che non può reggere ulteriormente la compresenza/competizione tra Comune e Provincia; non è un problema di *status*, è un problema di funzioni, e dunque di semplificazione e di efficienza (aggravato dal processo di decentramento avviato dalla legge 59/1997) il modello della città metropolitana - quale ne sia l'ampiezza - indica già questa prospettiva
- grandi capitali - da Washington a Parigi - hanno atteso decenni per ottenere il riconoscimento del diritto all'autogoverno locale (Washington nel 1975, Parigi un anno più tardi); un modello di Capitale federale che

subordinasse la vita e le istituzioni della città al governo nazionale sarebbe antistorico, e comunque inaccettabile

- la duplicità tipica di ogni Capitale (città "normale" con funzioni di interesse nazionale) si arricchisce a Roma con due caratteristiche assolutamente peculiari: la presenza di uno Stato sovrano (e che Stato sovrano!) nel cuore della città, insieme ad importanti istituzioni internazionali, e un patrimonio storico-artistico unico al mondo, davvero "patrimonio dell'umanità"; l'ordinamento di Roma, nella parte organizzativa come in quella finanziaria, non può non tenerne conto.

5. Nei prossimi mesi ci attende dunque un insieme di percorsi normativi: il processo di revisione costituzionale, con il referendum ex art.138, e il nuovo procedimento di revisione annunciato dal Governo; l'elaborazione della legge ordinaria sull'ordinamento della Capitale e l'elaborazione del nuovo Statuto della Regione Lazio. Il quadro si completa (necessariamente) con il percorso che potrebbe portare alla costituzione della "città metropolitana di Roma Capitale". Il procedimento delineato dal Testo unico sull'ordinamento degli enti locali prevede la partecipazione del Comune capoluogo, degli altri Comuni, della Provincia, della Regione, e infine del Parlamento, e presuppone anzitutto un compito di progettazione normativa: sarà infatti lo Statuto della città metropolitana, approvato dall'assemblea degli enti locali interessati, a definire "territorio, organizzazione, articolazione interna e funzioni" del nuovo ente. Non è detto che questo percorso debba compiersi nei modi e nei tempi previsti dal Testo unico: la legge sull'ordinamento della Capitale ben vi potrebbe derogare. Ma se il tema della Capitale non può essere riassunto in quello della città metropolitana (che riguarda le dimensioni, e non le peculiarità istituzionali della città), è altrettanto vero che Roma è anche la più grande città del paese, con i problemi di "governo d'area vasta" propri di tutte le città metropolitane.

6. Lungo tutta la sua storia Roma è stata chiamata a svolgere funzioni - simboliche e organizzative, ideologiche e politiche - che trascendevano la sfera territoriale: i limiti e gli interessi della comunità locale. E gli amministratori della città ne hanno sempre tenuto conto: *"è la sola città d'Italia che non abbia memorie esclusivamente municipali"*, sono ancora parole di Cavour. Centro pulsante dell'impero e della civiltà romana, sede del Pontificato e cuore universale della Chiesa cattolica, Capitale ideale, e finalmente istituzionale, dell'Italia unita, Roma e i romani hanno tratto vantaggi e svantaggi da questa realtà: grandi opere e grandi oneri (e disagi) organizzativi, limiti alle potenzialità di sviluppo autocentrato, e opportunità di proiezione internazionale. Non ha senso pesare sulla bilancia le due partite. E' piuttosto necessario affrontare questo equilibrio instabile nel nuovo contesto politico-istituzionale che si sta determinando con la riforma federalista dello Stato. Senza dimenticare l'enorme impegno finanziario che altri Stati europei - dalla Germania alla Francia, dalla Gran Bretagna alla Spagna - destinano alla "vetrina" della Capitale.

Ci si deve porre dunque, anzitutto, il doppio interrogativo: quanto costa l'essere Capitale? e chi deve sostenere quei costi? La condizione del Comune di Roma è aggravata dal persistente squilibrio dei trasferimenti erariali pro-capite, e dall'inveterata abitudine di affidare ai "grandi eventi" (le Olimpiadi del '60, i mondiali di calcio del '90, il Giubileo del 2000) le *chances* di sviluppo della città. Tuttavia il nodo strutturale, comune a tutte le Capitali, è un altro: come si può superare l'obiettivo iniquità di far pesare solo su una comunità locale funzioni e costi che riguardano l'intera collettività nazionale. Il tema diventa ineludibile quando l'intero sistema degli enti locali è sospinto verso una piena autonomia finanziaria e tributaria: può essere l'Ici dei romani a pagare il conto della Capitale?

7. Ho messo sul tavolo solo alcuni interrogativi. Nei prossimi mesi le istituzioni, locali e nazionali, saranno chiamate a dare loro una risposta, speriamo non troppo condizionata dalle contingenze politiche. Sarà prezioso, a questo fine, il contributo della cultura giuridica italiana.

* Direttore dell'*Ufficio speciale per l'ordinamento della Capitale* del Comune di Roma