

“Roma Capitale: la realtà ... il nostro sogno”

Il Battesimo di ROMA CAPITALE è la Riforma del Titolo V della nostra Costituzione: correva l’anno 2001, solo nove anni fa.

E’ stato così riconosciuto costituzionalmente l’aggettivo di “Capitale” a chi capitale dello Stato italiano lo era già da 130 anni, ad una città con una storia millenaria, riconosciuta e amata universalmente in ogni parte del mondo.

Roma infatti è la sua storia, la sua civiltà, unica città al mondo che ospita, al suo interno, un altro Stato, la Città del Vaticano, che fa di Roma la capitale mondiale della cristianità.

Roma è tutto questo oltre che, ovviamente, la sede delle istituzioni nazionali e internazionali e delle rappresentanze diplomatiche.

Roma è patrimonio dell’UNESCO ma è anche la sua provincia.

Sono innegabili ed evidenti le forti relazioni tra Roma e i comuni metropolitani. Un esempio per tutti, ma non esclusivo, è il pendolarismo di un grande flusso di persone che dai comuni della provincia quotidianamente raggiunge la capitale per motivi di lavoro, di studio, ecc. con un non trascurabile movimento per scopi culturali, didattici, di svago. Lo sviluppo economico di Roma è un tutt’uno con molti comuni della sua provincia.

A che punto siamo?

Il quadro legislativo attuale definisce un “pezzettino” di Roma Capitale.

Siamo innanzi tutto in regime transitorio, fino a quando non saranno compiutamente definite, dal punto di vista legislativo, le città metropolitane.

Una piccola digressione: l’aggettivo “transitorio” usato per Roma, le cui vestigia sono lì, davanti ai nostri occhi, a ricordarcene tutti i giorni la storia di duemila anni, consentitecelo, fa almeno sorridere, di quei sorrisi un po’ sornioni che solo Roma sa fare!

Torniamo al quadro legislativo: art. 24 della legge 42 (maggio 2009) sul federalismo fiscale (con attenzione però anche all’art. 23 sulle città metropolitane) e decreto legislativo 156 dello scorso 17 settembre 2010.

In estrema sintesi le città metropolitane sono enti amministrativi di dimensione sovracomunale che assumeranno, in aggiunta ai compiti attualmente svolti dalle province (che saranno abolite), i compiti di:

- Pianificazione territoriale generale e delle reti infrastrutturali
- Programmazione della mobilità e viabilità metropolitane

- Organizzazione e strutturazione di sistemi coordinati di gestione dei servizi pubblici
- Promozione e coordinamento dello sviluppo economico e sociale
- Azione sussidiaria e coordinamento tecnico-amministrativo dei comuni.

Quanto sopra riguarda anche l'eventuale città metropolitana di Roma Capitale che, però, presenta un quadro molto più complesso e articolato nel progetto di riforma istituzionale.

La città metropolitana di Roma Capitale è l'ente amministrativo destinato a governare la capitale metropolitana e a consentire la massima valorizzazione delle potenzialità sociali, economiche e territoriali dei comuni metropolitani che ne faranno parte.

Roma Capitale avrà poteri speciali che ne amplieranno la sua potestà regolamentare. I poteri speciali e le risorse aggiuntive destinate a Roma Capitale transiteranno in automatico anche alla Città metropolitana, ove istituita. E la Città metropolitana di Roma Capitale potrà essere istituita solo con un pieno accordo fra Comune e Provincia di Roma.

I prossimi decreti dovranno definire la "sostanza" di Roma Capitale e sarà la qualità delle decisioni ancora da assumere a fare la differenza, saranno queste le decisioni politiche che diranno ai cittadini e alle cittadine di questo Paese se avranno una Capitale degna di questo nome.

Vorremmo unire anche la nostra alle molteplici voci che si sono già espresse.

Tra i numerosi problemi che si dovranno affrontare nell'iter per l'istituzione del nuovo Ente, il primo che si pone è, senza dubbio, quello della definizione dei confini territoriali di Roma Capitale. Le ipotesi da prendere in considerazione sono sostanzialmente due:

- Nella prima Roma Capitale insisterà sul territorio dell'attuale comune di Roma;
- Nella seconda Roma Capitale si estenderà sul tutto il territorio (o parte di esso) dell'attuale provincia di Roma.

Entrambe le ipotesi presentano alcuni lati positivi e altri negativi.

Il punto di forza dell'ipotesi del Comune è costituito dalla insistenza sul territorio comunale delle sedi delle istituzioni nazionali, diplomatiche e internazionali, che fanno di Roma la Capitale della Repubblica, oltre che la sede dello Stato della Città del Vaticano, che ne fa una città unica al mondo. In termini statico-strutturali, ossia prendendo in considerazione soltanto le sedi di queste istituzioni ed enti, l'individuazione nel Comune dell'ente cui riferire l'ordinamento di Roma Capitale appare del tutto giustificata. Anche la prevista organizzazione degli organi amministrativi di Roma Capitale (Assemblea Capitolina con 48 componenti e Giunta con 12) risulta più adatta ad un territorio con estensione limitata agli attuali confini di Roma ma non sufficiente, a nostro parere, in relazione alla demografia romana. Sarebbe auspicabile la previsione di una ulteriore fascia che preveda un numero maggiore di consiglieri e giunta per comuni con popolazione superiore a 2 milioni di abitanti (è solo un esempio: l'attuale previsione si ferma a un milione e quindi non c'è nessuna differenza tra comuni con poco più di un milione ed altri con 3 milioni di abitanti). Guardando all'Europa e prendendo Parigi come

termine di confronto, pur avendo un'estensione territoriale di circa 10 volte inferiore a quella di Roma, è amministrata da ben 163 consiglieri.

D'altra parte, se i confini di Roma capitale coincideranno con quelli del Comune, e cioè se non verrà compiuto il passaggio alla Città metropolitana, il problema che si pone è che fine faranno i 120 comuni della Provincia di Roma. Per tutti i Comuni della Provincia, infatti, il passaggio alla Città metropolitana se da un lato comporta una devoluzione di poteri dall'altro potrebbe comportare un miglioramento, grazie ai nuovi poteri e alle risorse aggiuntive che porta in dote Roma capitale. Sappiamo bene che per anni ci si è dilettrati a disegnare i possibili confini della Città metropolitana. Permetteteci oggi, per semplicità, di ragionare come se questi confini fossero uguali a quelli dell'attuale Provincia.

In ogni caso, se si scegliesse la strada di far restare Roma Capitale all'interno degli attuali confini amministrativi del Comune, bisognerebbe valutare con grande attenzione la possibilità di assegnare a Roma capitale poteri normativi su materie tipiche di un ente di area vasta, quali sviluppo urbano, pianificazione territoriale, infrastrutture, trasporto pubblico e mobilità, in quanto in materie del genere si avrebbe comunque una frammentazione di competenze non solo con la legislazione regionale, ma anche con i poteri delle altre Province laziali. La soluzione del Comune dovrebbe per coerenza comportare l'attribuzione a Roma capitale delle sole funzioni richieste dall'essere Roma sede di istituzioni nazionali, diplomatiche e internazionali e di centro della cristianità, non anche di quelle connesse con l'hinterland, cui verrebbero necessariamente preposti altri enti locali.

E' chiaro quindi che la seconda ipotesi, quella della Città metropolitana di Roma Capitale con confini più vasti, ha un punto di forza, che si coglie in una prospettiva dinamico-funzionale. È evidente quanto le funzioni del Comune di Roma siano oggettivamente legate al suo hinterland, a partire dalla mobilità e dalla pianificazione urbanistica: pensiamo agli aeroporti di Ciampino e di Fiumicino e ai porti di Fiumicino e Civitavecchia, che sì, sono situati fuori del territorio del Comune, ma sono infrastrutture "di" Roma e "per" Roma. Stesso discorso vale anche per il problema della mobilità e del fenomeno "pendolarismo". Come già detto sono sempre più numerosi i cittadini e le cittadine che quotidianamente raggiungono Roma dai diversi comuni della Regione per motivi di lavoro, di studio o anche per scopi culturali, didattici e di svago. Raggiungono ogni giorno, in media, una cifra che oscilla intorno alle 300 mila unità.

Non si può prescindere da tali considerazioni mentre si studia l'assetto da dare al nuovo Ente. Da questo punto di vista, ovviamente, l'ipotesi della Città metropolitana comprendente i comuni della provincia appare preferibile e garantirebbe un sostanziale equilibrio di poteri e competenze con le restanti province del Lazio. Tuttavia, in questo scenario, ci sarebbe bisogno di un nuovo organismo amministrativo che salvaguardi la rappresentanza dei singoli comuni nei processi decisionali del nuovo Ente.

Anche in questo caso però non mancano i punti deboli, anzi... è proprio in quest'ottica che si esplica la nostra iniziale considerazione che vede nel problema territoriale l'archetipo dei problemi. I dubbi relativi all'istituzione di Roma Capitale come Città Metropolitana con territorio coincidente con l'attuale provincia di Roma sono legati ai

poteri che verranno attribuiti al nuovo Ente. E cioè: quali saranno, nello specifico, le funzioni attribuite a Roma? Come si armonizzeranno i poteri delegati al nuovo Ente con quelli di competenza della Regione Lazio e dei Comuni della Provincia di Roma? A tal proposito, forse sarebbe preferibile raccogliere la proposta già avanzata in Parlamento nel 2008 di creare una Conferenza per Roma capitale con il compito di coordinare le funzioni attribuite a Roma capitale con quelle delle amministrazioni statali e regionali e stabilire anche intese relative all'assegnazione di adeguate risorse per lo svolgimento delle funzioni medesime. Altro dubbio è quello legato alla libera scelta dei Comuni della Provincia di aderire o meno al nuovo ente: i 120 Comuni saranno annessi automaticamente a Roma Capitale e potranno scegliere di uscirne? Oppure, sempre tramite referendum, dovranno scegliere se entrare nel nuovo Ente?

Tralasciando per un attimo la questione della perimetrazione del nuovo ente, Roma Capitale o Città metropolitana di Roma Capitale, quello che si pone con forza è la qualità delle decisioni, che riguardano due livelli di responsabilità: nazionale e locale.

Governo e Parlamento hanno la grande responsabilità e opportunità di dare a Roma Capitale l'assetto più consono ad una grande capitale europea. Hanno cioè il dovere non solo di assumere decisioni legislative all'altezza della situazione ma anche, e soprattutto, quello di avere comportamenti rispettosi verso la capitale del Paese.

L'Italia è una, unita, e la sua capitale è Roma, capitale degli italiani, non solo dei romani. Non è una dichiarazione retorica o sentimentale. Vuole essere un'affermazione politica poiché abbiamo ben compreso che non bisogna mai perdere l'occasione per ribadirlo: Roma rappresenta l'Italia unita, è il suo simbolo, insieme al tricolore.

Troppe parole fuori luogo sono state pronunciate contro Roma capitale: denigratorie, irridenti, offensive.

Esigiamo da chi ha l'onere, e l'onore, di assumere decisioni che lo faccia nel migliore dei modi, con il rispetto e l'oggettività che Roma Capitale chiede.

Ed analogamente ci aspettiamo, da tutti i rappresentanti del livello territoriale, che lo esigano dal livello superiore.

Ma il livello locale ha anche la grande responsabilità politica di avanzare proposte equilibrate e condivise e di immaginare un assetto che tenga conto della complessità del territorio e dei problemi correlati.

Riteniamo che non si possa prescindere dal confronto tra chi rappresenta Roma (nell'accezione più ampia) e, ad esempio, gli attuali 19 Municipi (che saranno ridotti ad un numero massimo di 15) e i comuni metropolitani perché, ripetiamo, Roma non può prescindere dai Comuni della sua provincia. Così come la Provincia di Roma, la Regione Lazio e le altre quattro province devono concertare il futuro assetto con Roma Capitale.

Il disegno di Roma Capitale, la sua perimetrazione, le sue funzioni, i suoi poteri, le sue risorse, si sta realizzando in una difficilissima fase politica ed economica per il nostro Paese: fragilità della maggioranza di governo e possibilità di elezioni anticipate, un quadro economico drammatico per il Paese all'interno di una crisi di vaste dimensioni, prevalere di insani egoismi sul bene comune. Non vogliamo nasconderci dietro un dito, siamo in presenza di una forza di governo che non perde occasione per dichiarare la sua

ostilità nei confronti di Roma capitale. E non è solo folklore: quello serve per gli allocchi. Sono invece le decisioni politiche già assunte, via via nel tempo, che confermano l'interesse a ridimensionare il peso e il ruolo di Roma.

“Ora la capitale del Nord” abbiamo sentito affermare da un ministro della repubblica all'approvazione del decreto su Roma Capitale. Folklore, forse sì, perché la Lega sa bene che non occorre eleggere una capitale del Nord: è sufficiente trasferire e concentrare al nord i centri decisionali dei grandi gruppi bancari, appropriarsi delle Fondazioni bancarie, trasferire le Autorità nazionali, come richiesto in un disegno di legge presentato dalla Lega Nord, decidere pervicacemente trasferimenti di risorse di entità diversa a parità di titolo di spesa tra le città del nord e Roma. A solo titolo di esempio, per kilometro quadrato amministrato, Milano riceve circa 25.000 Euro, Torino circa 26.000 e Roma meno di 10.000.

Siamo seri. Roma Capitale non può essere trattata come quel figlio a cui il genitore promette la “paghetta” se farà il bravo. E due sono i punti politici su cui chiamare a raccolta, per la difesa di Roma, tutte le forze sociali e politiche della città, insieme alle istituzioni locali. Primo: nel nuovo assetto federale la Capitale può e deve perdere nella concentrazione di competenze gestionali e amministrative, da trasferire verso il basso, così come già fatto con i decreti “Bassanini” dal '98 in poi, ma può e deve invece guadagnare nella concentrazione delle funzioni di tipo “federale”, e cioè nelle funzioni di direzione, coordinamento e controllo dello Stato federale. Non sta né in cielo né in terra, da questo punto di vista, il trasferimento delle Autorità nazionali (federali) in altre città.

Secondo: Roma e il Lazio producono la più ampia base fiscale nazionale, seconda solo a quella della Lombardia. I famosi “residui fiscali”, che i partiti del Nord prendono sempre a riferimento, e cioè la differenza fra imposte pagate dal territorio e spesa pubblica che ricade sul territorio, vedono il Lazio come seconda Regione italiana, dopo la Lombardia appunto, e più dell'80% di quell'ammontare è prodotto da Roma. Che, in cambio, non è mai stata finanziata a sufficienza per le sue necessità da Capitale e da grande area metropolitana.

Il decreto attuativo della legge 42 che deve ancora essere scritto, quello vero, al di là di quello meramente ordinamentale che è già stato approvato, dovrà finalmente risolvere questo problema, e se non lo farà si tratterà di una storica occasione perduta. Su questo, crediamo possibile avanzare due proposte. La prima riguarda la spesa corrente, quella per la gestione dei servizi quotidiani di una città che ospita un flusso giornaliero di 300 mila persone non residenti e un volume di visitatori e di turisti intorno ai 25 milioni all'anno. Si tratta qui, com'era già stato previsto nella norma di attuazione di Roma Capitale elaborata nella precedente legislatura, di definire una quota stabile nel tempo di compartecipazione ad un grande tributo erariale (Irpef o Iva). Il calcolo per la definizione della quota dovrebbe essere affidato ad un panel di esperti indipendenti, ad esempio alle Università romane insieme alla Scuola superiore di Economia e finanza del Ministero dell'Economia, in modo che risponda a criteri trasparenti e scientifici, e che non emerga solo in base ai rapporti di forza di una trattativa fra poteri.

La seconda riguarda i fabbisogni infrastrutturali di Roma Capitale, per i quali è venuta a mancare la vecchia legge per Roma Capitale (rifianziata l'ultima volta nel 2007 per 200 milioni di euro all'anno per il triennio 2007, 2008, 2009 e totalmente defianziata a partire dal 2010) e che coinvolgono con tutta evidenza non solo il Comune o la Città

metropolitana, ma anche gli altri soggetti da cui dipendono gli investimenti e le infrastrutture (Ministeri, in primo luogo i beni culturali, Anas, Ferrovie, Regione, autorità portuali e aeroportuali, ecc.). Bisogna valutare se è possibile attivare una specifica procedura di programmazione negoziata, con apposite Intese istituzionali di programma e specifici Accordi di programma quadro, per la programmazione a medio termine delle infrastrutture della Città Capitale. Si tratterebbe di riprendere lo spirito della vecchia legge per Roma Capitale e di aggiornarne gli strumenti attuativi al nuovo quadro legislativo in materia di investimenti pubblici. Sappiamo bene che la programmazione negoziata è una prerogativa delle Regioni in rapporto con lo Stato. Ma sarebbe interessante vedere allo stesso tavolo di un'Intesa istituzionale di programma per Roma Capitale il Comune, la Provincia, la Regione e lo Stato. Ci sembrerebbe questo un esperimento interessante di condivisione da parte di Roma di un potere regionale, in un quadro ben più trasparente di quello eventualmente connesso ad estenuanti ed eterne trattative su "chi fa cosa" e "a chi vanno i soldi".

Torniamo ai problemi che dovranno essere affrontati.

Quali saranno i confini di Roma Capitale?

Nel caso si scegliessero gli attuali confini del Comune come si coniugano gli ampi poteri di programmazione di area vasta con quelli analoghi spettanti alla Provincia di Roma?

Che ruolo avranno i 120 Comuni della Provincia?

Come espleterà Roma Capitale la sua potestà regolamentare in deroga nei confronti della Regione Lazio?

Come si rapporterà la Regione Lazio con i poteri in deroga di Roma Capitale, rinuncerà a parti della sua autonomia legislativa e di programmazione?

Sarà la Regione Lazio o la legislazione nazionale a fissare gli ambiti della potestà regolamentare? Ciò non è indifferente sia dal punto di una revisione statutaria della Regione sia dal punto di vista del potere programmatico.

Non si rischia – in assenza di una chiara e puntuale definizione degli ambiti di competenza – l'insorgere di nuovi conflitti istituzionali che paralizzerebbero l'attività amministrativa con tutte le evidenti ripercussioni negative sullo sviluppo economico e sociale di Roma Capitale e dell'intera Regione Lazio?

In quale ambito e con quali regole Roma Capitale gestirà la "speciale autonomia" che le è stata assegnata in merito a funzioni importanti quali quelle della valorizzazione dei beni storici, artistici, ambientali e fluviali, dello sviluppo economico e sociale con particolare riferimento al settore produttivo e turistico, dello sviluppo urbano e pianificazione territoriale, dell'edilizia pubblica e privata, dell'organizzazione dei servizi urbani con particolare riguardo al trasporto pubblico e alla mobilità, della protezione civile?

E quali saranno le ricadute?

Quale sarà l'assetto definitivo delle Circoscrizioni di decentramento, cioè gli attuali Municipi?

Saranno comuni metropolitani?

Quali funzioni saranno loro delegate?

In merito alle risorse, quali saranno quelle di cui Roma Capitale disporrà e a quale titolo le verranno conferite per svolgere le funzioni aggiuntive assegnate?

Quale sarà l'autonomia impositiva di Roma Capitale?

E quali saranno gli ulteriori tributi ed entrate proprie oltre quelli già definiti?

Ed infine, c'è stata sinora, tra le parti interessate, concertazione sull'assetto istituzionale?

Se sì, hanno ragionato su un quadro d'insieme per il bene collettivo oppure ciascuno per il proprio "pezzetto"?

Tante domande, certamente non esaustive, che chiedono risposte affinché Roma Capitale sia veramente una capitale attrezzata per esserlo, per ben governare e sia sentita "propria" da ogni cittadino italiano.

Questo è il percorso politico e legislativo sin qui tracciato. Si attendono i prossimi decreti e la Carta delle Autonomie attualmente in Senato.

E' come quando si vuole andare a vedere un film di cui si è sentito parlare molto ma con distrazione. Se ne conosce appena la storia, non si sa come va a finire, ma se ne è sentito parlare così tanto che alla fine la curiosità prende il sopravvento e si va. Sappiamo che l'ha girato un ottimo regista, che gli attori sono bravissimi, sia i protagonisti che i generici, che i tecnici sono i migliori nel campo. E quando scorrono i titoli di testa siamo così soddisfatti della scelta perché non ci potrà deludere. Invece no. Talvolta capita pure il contrario, che il film non risponda affatto alle nostre aspettative e usciamo dalla sala cinematografica con l'incredulità di chi non ritiene possa essere stato possibile girare un film così scadente.

Per Roma capitale siamo ai titoli di testa. Occorrono bravi registi, bravi attori, principali e generici, bravi tecnici. Ma Roma Capitale è un film che non si può sbagliare. Gli spettatori non vogliono stare passivamente seduti sulle loro poltrone ad aspettare il finale per vedere se alla fine si sposano. Vogliono essere fin dall'inizio parte del cast per consegnare ai figli che verranno il miglior film della storia del cinema. Ed è per questo che occorre creare una sede di confronto con tutti gli attori istituzionali e le parti sociali con il compito di condividere le funzioni che verranno attribuite a Roma Capitale e le relative assegnazioni di risorse per lo svolgimento dei compiti assegnati.

Altro film avremmo visto se la scelta fosse stata quella della Riforma Costituzionale per rendere Roma la ventunesima regione con la modifica dell'art. 131.

Roma città regione non avrebbe comportato una maggiore chiarezza e una migliore definizione per quanto riguarda l'assetto, le funzioni, le risorse?

Roma città regione, con un territorio definito nel perimetro dei 120 comuni della provincia, avrebbe seguito un iter parlamentare iniziale più complesso ma non avrebbe creato nessuna sovrapposizione o gerarchia con l'ente Regione Lazio, con conseguente piena e trasparente assunzione di responsabilità per gli organi di governo e di opposizione.

Un tale ridisegno istituzionale avrebbe creato qualche problema all'attuale ente regione ma, se vogliamo guardare oltre l'attualità ed essere lungimiranti, questo assetto è preferibile – a nostro parere – a quello della città metropolitana le cui definizioni sono ancora del tutto incerte e, alla luce di quanto detto in precedenza, sottoposte agli umori, non sempre benevoli, della politica.

E, in prospettiva, avrebbe avuto un effetto positivo anche sulle altre quattro province che – finalmente liberate dal peso della “romanocentricità” della Regione Lazio più volte da loro stesse denunciata – avrebbero potuto meglio esprimere le potenzialità dei loro territori.

E non ci si dica che questa è una proposta fuori tempo, fuori luogo, demagogica, impossibile da realizzare.

Le cose non stanno così. Una classe politica che si rispetti ha il dovere di ripensare le proprie decisioni ed azzerarle se sono foriere di problemi ed inefficienze per i cittadini che – soli – pagheranno per decisioni inique o superficiali perché frettolose.

Una classe dirigente che rispetti il Paese deve riconoscere a Roma lo status che le compete e che è universalmente riconosciuto, a prescindere dagli scranni su cui è seduta, siano essi di maggioranza che di opposizione.

E lo deve fare con un voto all'unanimità.

I prossimi mesi ci diranno se Roma Capitale sarà messa nelle condizioni di esserlo veramente, se ben rappresenterà il nostro Paese, se reggerà il confronto con le grandi capitali europee, se i suoi cittadini saranno governati con efficienza e trasparenza, se non accadranno tensioni tra i diversi livelli coinvolti che si ripercuoteranno negativamente sul governo del territorio.

E sapremo se tutte le italiane e gli italiani avranno cominciato ad amare Roma e a sentirsi rappresentati da Roma.

Vedremo la fine del film e sapremo come andrà a finire.