

Lo Statuto della Città metropolitana di Roma Capitale

Francesca Di Lascio

Il contributo ha ad oggetto i contenuti dello Statuto della Città metropolitana di Roma, il cui processo di approvazione si è svolto senza criticità. Si osserva, però, come la composizione del Consiglio metropolitano della Città denota uno scarso tasso di rappresentatività territoriale dei Comuni minori, che sono invece i più numerosi nell'area metropolitana. Si segnala, inoltre, la scelta in favore dell'elezione a suffragio universale e diretto degli organi, che sarà definita sulla base del sistema che verrà disciplinato con legge statale, e la possibilità che il sindaco nomini un Coordinamento dei consiglieri delegati, per supportare l'esecuzione delle sue funzioni.

1. Il processo statutario

Lo Statuto della Città metropolitana di Roma Capitale è stato approvato in via definitiva con la deliberazione della Conferenza metropolitana n. 1 del 22 dicembre 2014.

Il processo di approvazione dell'atto statutario si è svolto senza particolari criticità, ciò anche in ragione della peculiare posizione che la città di Roma detiene stante la disciplina speciale cui è sottoposta. Come noto, infatti, il suo ordinamento è regolato dal decreto legislativo 17 settembre 2010, n. 156, nonché dal decreto legislativo 18 aprile 2012, n. 61 e dal decreto legislativo 26 aprile 2013, n. 51. La valenza dei citati provvedimenti è stata, peraltro, confermata dalla legge 7 aprile 2014, n. 56 (c.d. legge Delrio), che vi opera un rinvio espresso attraverso l'art. 1, comma 102, a mente del quale le disposizioni contenute nei citati provvedimenti si intendono riferite a Roma Capitale, come definita dall'art. 24, comma 2, della legge 5 maggio 2009, n. 42, la quale ne riconosce la natura di «ente territoriale, i cui attuali confini sono quelli del Comune di Roma», dotato «di speciale auto-

nomia, statutaria, amministrativa e finanziaria, nei limiti stabiliti dalla Costituzione»¹.

La stessa legge, però, da un lato, sottopone Roma Capitale alle norme generali relative alle Città metropolitane (art. 1, comma 101) e, dall'altro, fornisce una indicazione specifica in merito ai contenuti che lo Statuto di questo ente di area vasta deve avere (art. 1, comma 103).

In generale, quindi, dalla lettura combinata di più commi di cui all'art. 1 della legge 56/2014, emerge che, al pari delle altre Città metropolitane, lo Statuto di Roma Capitale deve indicare «le norme fondamentali dell'organizzazione dell'ente [...] le attribuzioni degli organi nonché l'articolazione delle loro competenze», operando nell'alveo dei limiti di quanto già disposto dalla stessa legge con riguardo ai compiti del Sindaco metropolitano, del Consiglio metropolitano e della Conferenza metropolitana (comma 10). Lo stesso atto deve, altresì, disciplinare le modalità di indirizzo e coordinamento dell'azione complessiva di governo del territorio metropolitano (comma 11, lett. *a*)), l'istituzione di accordi tra la Città metropolitana e Comuni che non sono compresi nel suo territorio (comma 11, lett. *d*)) nonché i rapporti tra la Città e i Comuni o le loro Unioni ai fini dell'organizzazione e dell'esercizio delle funzioni amministrative, anche con previsione di un reciproco avvalimento di strutture (comma 11, lett. *b*)). È, invece, di contenuto facoltativo la definizione di zone omogenee per l'esercizio di specifiche funzioni, con la contestuale istituzione di organismi di coordinamento collegati agli organi della Città (comma 11, lett. *c*)). Inoltre, lo Statuto «determina le maggioranze per le deliberazioni della Conferenza metropolitana» (comma 43) salvo quelle previste con riferimento alla procedura di cui all'art. 133 della Costituzione o all'approvazione del medesimo Statuto (commi 5-11)².

Tuttavia, alla luce del citato comma 103, ai contenuti richiamati l'atto fondamentale della Città metropolitana di Roma Capitale deve aggiun-

(1) In argomento, vedi A. STERPA, *L'ordinamento di Roma Capitale*, Napoli, 2012, e, più recentemente, S. BELLOMIA, *Alla ricerca della Capitale: il caso Roma*, Torino, 2014.

(2) Per un commento ai commi citati sia consentito rinviare a F. DI LASCIO, *Gli Statuti delle nuove Città metropolitane*, in A. STERPA (a cura di), *Il nuovo governo dell'area vasta. Commento alla legge 7 aprile 2014, n. 56*, Napoli, 2014, p. 109 ss.

gere la regolazione dei rapporti tra la Città metropolitana, il Comune di Roma Capitale e gli altri Comuni insistenti sul territorio metropolitano al fine di garantire «il migliore assetto delle funzioni che Roma è chiamata a svolgere quale sede degli organi costituzionali nonché delle rappresentanze diplomatiche degli Stati esteri, ivi presenti, presso la Repubblica italiana, presso lo Stato della Città del Vaticano e presso le istituzioni internazionali»³. Sotto questo profilo, la legge 56/2014 si pone in linea di continuità con quanto già disposto dalla legge 42/2009, il cui citato art. 24, comma 2 ha stabilito, tra l'altro, che «l'ordinamento di Roma Capitale è diretto a garantire il miglior assetto delle funzioni che Roma è chiamata a svolgere quale sede degli organi costituzionali nonché delle rappresentanze diplomatiche degli Stati esteri, ivi presenti presso la Repubblica italiana, presso lo Stato della Città del Vaticano e presso le istituzioni internazionali».

Nel rispetto dei vincoli derivanti dal quadro normativo richiamato, il primo passo del procedimento di adozione dello Statuto di Roma Capitale è stato avviato in ragione dell'ultima modifica intervenuta sulla legge 56/2014. Ci si riferisce alla correzione disposta dalla legge 11 agosto 2014, n. 114 (di conversione del decreto legge 24 giugno 2014, n. 90), con cui si è previsto lo spostamento del termine entro cui si sarebbero dovute svolgere le elezioni del Consiglio metropolitano, termine poi fissato in via definitiva al 12 ottobre 2014.

In risposta a questa scadenza e sulla base delle indicazioni operative inerenti al procedimento elettorale contenute nella circolare n. 32 del 1° luglio 2014 e nella circolare n. 35 del 19 agosto 2014 diramate dal Ministero dell'Interno, il Sindaco del Comune di Roma ha emesso l'ordinanza n. 171 del 19 agosto 2014. Con questo atto sono stati convocati i comizi per l'elezione del Consiglio della Città metropolitana di Roma Capitale.

Successivamente, con decreto n. 25 del 4 settembre 2014, il Commis-

(3) Con riferimento al rapporto tra la disciplina di cui alla legge n. 56/2014 e quella puntuale prevista per Roma Capitale, vedi A. TRAMONTANO, *La legge Delrio e la Città metropolitana di Roma*, in A. STERPA (a cura di), *Il nuovo governo dell'area vasta. Commento alla legge 7 aprile 2014*, n. 56, cit., p. 21 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*, Santarcangelo di Romagna, 2014, p. 186 ss. e B. CARAVITA DI TORITTO, *Roma Capitale*, in F. FABRIZZI – G.M. SALERNO (a cura di), *La riforma delle autonomie territoriali nella legge Delrio*, Napoli, 2014, p. 89 ss.

sario Straordinario della Provincia di Roma ha provveduto alla costituzione dell'Ufficio elettorale e dei Seggi elettorali, mentre, con la disposizione n. 14402/14 del 5 settembre 2014, il Segretario Generale della Provincia di Roma ha provveduto ad individuare il numero complessivo degli aventi diritto al voto ai fini delle elezioni del Consiglio metropolitano⁴.

Le elezioni si sono svolte il 5 ottobre 2014, con un solo turno e sulla base di un collegio elettorale unico, corrispondente al territorio della Città metropolitana e coincidente con quello della Provincia di Roma. Il processo ha coinvolto centoventuno Comuni, di dimensioni variabili ma, in prevalenza, molto ridotte: per la maggior parte gli enti territoriali chiamati ad esprimere il voto attraverso i loro rappresentanti si collocano, infatti, nella fascia demografica minore tra quelle previste ai sensi dell'art. 1, comma 33, della legge 56/2014 ovvero quella con un numero di abitanti non superiore a tremila⁵. Ciò nonostante, il processo di votazione ha portato alla formazione di un organo collegiale composto da ventiquattro consiglieri la cui composizione, in termini di provenienza geografica, non fornisce un elevato tasso di rappresentatività territoriale diretta all'organo, in specie con riferimento ai Comuni minori che pure, si è detto, sono quelli più numerosi nell'area metropolitana. Infatti, ben la metà degli eletti viene da Roma Capitale, dieci da Comuni con un numero di abitanti compresi all'incirca tra 13.000 e 40.000 abitanti, uno da un Comune con più di 70.000 abitanti e uno soltanto da un Comune con poco più di cinquemila abitanti.

Durante la prima riunione, il Consiglio metropolitano, con deliberazione n. 2 del 24 ottobre 2014, si è dotato di un «Regolamento provvisorio di funzionamento» atto a regolare l'organizzazione dei suoi lavori sino all'approvazione dello Statuto metropolitano e in attesa dell'adozione del Regolamento di funzionamento definitivo⁶.

Il Regolamento transitorio ha dedicato alcune disposizioni al processo

(4) La circolare è reperibile sul sito *web* della Provincia di Roma (www.provincia.roma.it).

(5) Vedi, in proposito, le indicazioni di cui all'art. 1, comma 33, della legge citata che, ai fini delle elezioni, ripartisce i Comuni delle Città metropolitane in fasce predefinite.

(6) Il provvedimento è reperibile sul sito *web* della Provincia di Roma (www.provincia.roma.it).

di approvazione dello Statuto, specificando quanto già previsto in materia dalla legge 56/2014⁷. È in tal senso che si è prevista l'istituzione di una Commissione statutaria (art. 8, comma 4), composta dal Sindaco metropolitano e da dodici membri, designati dal medesimo organo monocratico su proposta dei singoli Capigruppo consiliari. Alla Commissione è spettato un primo esame, con deliberazione, in merito alla proposta di Statuto presentata dal Sindaco metropolitano (art. 8, comma 7). Si è disposto, poi, che la bozza dell'atto passasse all'esame del Consiglio, unico organo deputato ad esprimere, a maggioranza assoluta dei suoi componenti, il voto finale sul provvedimento nonché a sottoporre alla Conferenza metropolitana la proposta, in tempo utile affinché questa, come indicato dalla legge Delrio, potesse disporre l'approvazione entro il 31 dicembre 2014 (art. 9)⁸.

L'adozione definitiva dello Statuto della Città metropolitana di Roma Capitale è avvenuta, quindi, anche prima del termine indicato dalla legge 56/2014 ed ha registrato l'assenso della Conferenza su un provvedimento suddiviso in otto titoli⁹ e composto di cinquantuno articoli, ovvero otto in più della prima bozza portata in discussione dal Sindaco di fronte al Consiglio¹⁰. L'obiettivo di giungere ad un'adozione puntuale dell'atto fondamentale ha comportato senza dubbio lo sviluppo di un processo decisionale puntuale ma, allo stesso tempo, concitato, nel quale, a differenza di quanto accaduto in altre Città metropolitane (come ad esempio Bologna e Torino), le forze politiche coinvolte sono state concordi

(7) Si ricorda, in proposito, che il comma 8 della legge 56/2014 riconosce in capo al Consiglio metropolitano il compito di proporre alla Conferenza metropolitana una bozza di Statuto e che il successivo comma 9 pone in capo a questa ultima il potere di adottare o respingere tale atto fondamentale «con i voti che rappresentino almeno un terzo dei Comuni compresi nella Città metropolitana e la maggioranza della popolazione residente».

(8) La bozza può essere consultata sul sito *web* della Provincia di Roma (www.provincia.roma.it).

(9) Si tratta, in specie, del Titolo I "Principi generali", del Titolo II "Ruolo e funzioni della Città metropolitana", del Titolo III "Organi della Città metropolitana", del Titolo IV "Enti e società partecipate", del Titolo V "I rapporti tra la Città metropolitana e gli organismi amministrativi presenti nel suo territorio", del Titolo VI "Partecipazione popolare e trasparenza amministrativa", del Titolo VII "Amministrazione e personale" e del Titolo VIII "Disposizioni transitorie e finali".

(10) La prima bozza dello Statuto è reperibile sul sito *web* della Provincia di Roma (www.provincia.roma.it).

nel non prevedere che la bozza di Statuto fosse sottoposta ad appositi momenti di consultazione o partecipazione della cittadinanza, né risulta che sullo stesso documento siano state esperite audizioni¹¹.

Quanto ai suoi contenuti, alcune delle disposizioni adottate nello Statuto della Città metropolitana di Roma Capitale sono particolarmente significative poiché integrano quanto previsto, in generale, dalla legge 56/2014, esprimendo perciò con più evidenza le modalità attraverso le quali l'ente di area vasta in esame ha espresso la sua autonomia nell'indicare le norme fondamentali relative alla propria organizzazione e funzionamento. È a queste previsioni, dunque, che si dedicherà ora una maggiore attenzione.

2. L'articolazione delle funzioni

Alla definizione del ruolo e delle funzioni è dedicato il Titolo II dello Statuto approvato il 22 dicembre scorso, che consta di nove articoli. Di questi, uno è di taglio più generale e gli altri si dedicano invece alla definizione dei modi di esercizio delle competenze amministrative spettanti al nuovo ente di area vasta.

L'art. 6, in particolare, chiarisce che quest'ultimo assume, da un lato, le funzioni e le risorse proprie della Provincia di Roma e, dall'altro, ulteriori funzioni e risorse come previsto dalla normativa vigente. Con riferimento alla prima categoria, al pari di quanto sta accadendo per le altre Città metropolitane di cui alla legge 56/2014 e nonostante la disciplina speciale cui è sottoposta Roma Capitale, non si può sottacere l'influenza che sta avendo sul concreto avvio del funzionamento di tali enti la riforma delle Province attualmente in atto. Il disegno di legge costituzionale rubricato AC 2613, approvato in prima deliberazione dal Senato l'8 agosto 2014 e tutt'ora in discussione in Parlamento, modifica, infatti,

(11) Se a questo profilo si lega quello già esposto della scarsa rappresentatività territoriale degli eletti nel Consiglio metropolitano, diventa inevitabile porsi l'interrogativo del grado complessivo di democraticità espresso attraverso il nuovo ente di area vasta ovvero se questo sia o meno adeguato alle dimensioni territoriali cui lo stesso ente si correla. D'altro canto, occorre considerare, a parziale ridimensionamento del potenziale problema, che il procedimento elettorale potrebbe portare ad una composizione del Consiglio metropolitano ben differente nel momento in cui lo stesso si baserà sulla legge statale di definizione della modalità elettorale diretta degli organi.

il Titolo V della Costituzione prevedendo la soppressione di ogni riferimento al livello provinciale, mentre mantiene inalterati i richiami alle Città metropolitane¹². Tuttavia, l'approvazione della riforma in questione, per come è oggi formulato il relativo testo, non determinerà in via consequenziale e automatica la soppressione delle Province, che sarà possibile solo con la successiva adozione di un'apposita legge ordinaria¹³. Ne deriva che la sopravvivenza delle Province quali enti di area vasta non necessari (perché privi di copertura costituzionale) potrebbe comportare il delinarsi di una forte differenziazione tra queste e le Città metropolitane, differenziazione che troverebbe il suo perno principalmente nel disegno puntuale delle funzioni amministrative esercitate da ciascun ente. Tale disegno, tuttavia, dipende a sua volta dai contenuti che avranno le leggi regionali di riordino delle funzioni provinciali nonché dall'adeguamento delle discipline settoriali preesistenti al nuovo quadro delineato dalla legge 56/2014. Come noto, entrambi i processi sono ancora in corso di definizione.

Ma vi è anche un secondo elemento di correlazione tra il riordino delle competenze provinciali e la puntuale definizione dei compiti metropolitani, dato dall'impatto dei tagli lineari sanciti dai provvedimenti che hanno come obiettivo la drastica riduzione e il contenimento della spesa pubblica¹⁴. In particolare, la legge 23 dicembre 2014, n. 190 (c.d. legge di stabilità 2015) ha imposto a Province e Città metropolitane di concorrere alla richiamata finalità attraverso una significativa riduzione della spesa corrente per gli anni 2015, 2016 e 2017 (art. 1, comma 418). Lo stesso provvedimento ha, peraltro, imposto una serie di rilevanti divieti alle Province delle Regioni a Statuto ordinario in materia di sottoscrizione di mu-

(12) In proposito, P. BILANCIA, *Regioni, enti locali e riordino del sistema delle funzioni pubbliche territoriali*, in *Rivista AIC*, 4, 2014, p. 8, ha sostenuto che l'intervento di soppressione delle Province fornisce copertura costituzionale al processo di svuotamento delle relative funzioni già avviato con la legge Delrio.

(13) Vedi C. TUBERTINI, *Le Province*, in M. ALMEIDA CERREDA – C. TUBERTINI – P. COSTA GONÇALVES (diretto da), *Medidas para la racionalización de la organización administrativa local: las experiencias española, italiana y portuguesa*, Cizuf Menor, 2015 (in corso di pubblicazione).

(14) In proposito, si rinvia a C. TUBERTINI, *Area vasta e non solo: il sistema locale alla prova delle riforme*, in questa Rivista, 2, 2014, p. 206.

tui e di assunzioni di personale¹⁵ ed ha previsto, al contempo, che la dotazione organica delle Città metropolitane e delle Province delle Regioni a Statuto ordinario debba essere pari alla spesa sostenuta per il personale di ruolo alla data di entrata in vigore della legge 56/2014 con applicazione di una riduzione compresa tra il 30 e il 50 per cento¹⁶. La legge di stabilità interviene quindi in modo decisivo sul personale e sulla disponibilità economica degli enti di area vasta interessati, entrambi elementi fondamentali per il loro corretto funzionamento. Il provvedimento citato è stato, peraltro, emanato prima del completamento del processo di riordino delle funzioni di cui si è detto che, dunque, avverrà in un contesto di scarsità dei mezzi disponibili a garanzia del loro esercizio¹⁷.

Nonostante le incertezze esposte, la lettura dello Statuto della Città metropolitana di Roma Capitale mostra il tentativo di fornire una disciplina delle funzioni fondamentali dell'ente. Il Consiglio metropolitano sembra, in particolare, aver sfruttato a suo favore l'indeterminatezza oggettiva derivante dal fatto che la legge Delrio fa riferimento non a funzioni puntuali bensì ad ambiti materiali potenzialmente inclusivi di numerosi e ulteriori compiti¹⁸. Dall'uso di tale discrezionalità, nelle more dell'esercizio del medesimo potere da parte statale e regionale ai fini dell'adozione delle leggi di riordino, sono derivate alcune disposizioni statutarie che non si limitano a fornire indicazioni di principio ma disegnano i processi attraverso cui saranno esercitate le funzioni fondamentali delle Città metropolitane.

(15) L'art. 1, comma 420, della legge 90/2014 ha previsto, in particolare, che le Province non possano ricorrere a mutui per spese non rientranti in alcune specifiche funzioni (lett. *a*)), effettuare spese per relazioni pubbliche, convegni, mostre, pubblicità e rappresentanza (lett. *b*)), procedere ad assunzioni a tempo indeterminato (lett. *c*)) né acquisire personale attraverso l'istituto del comando (lett. *d*)), né affidare incarichi per uffici di *staff* politico (lett. *e*)), né instaurare rapporti di lavoro flessibile (lett. *f*) o attribuire incarichi di studio e consulenza (lett. *g*)).

(16) Vedi l'art. 1, commi 421 e 422, della legge di stabilità 2015, la quale prevede l'assegnazione in mobilità del personale eccedente, come risultante da appositi processi di riordino delle piante organiche degli enti coinvolti dalla riduzione attivati ai sensi dei successivi commi 423-428.

(17) In proposito, si rinvia alla recente circolare 29 gennaio 2015, n. 1 adottata congiuntamente dal Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione e dal Ministro per gli affari regionali e le autonomie, recante Linee guida per l'attuazione delle disposizioni in materia di personale e altri profili connessi al riordino delle funzioni delle Province e delle Città metropolitane.

(18) Al riguardo, vedi A. STERPA, *Lo Statuto della Città metropolitana di Roma Capitale e il complesso processo di attuazione della legge Delrio*, in *Federalismi.it*, 1, 2015, p. 7.

Ciò avviene, in specie, con riferimento alle competenze di indirizzo e di pianificazione, mentre assume meno valenza in relazione agli ulteriori ambiti materiali oggetto di disciplina statutaria¹⁹.

È nel primo senso indicato che può essere letto, innanzitutto, l'art. 7 avente ad oggetto la pianificazione strategica, funzione di indirizzo esercitata sulla base di un Piano che il Consiglio metropolitano è tenuto ad adottare e ad aggiornare annualmente, con metodo partecipativo e nel rispetto del principio di trasparenza²⁰. Sul Piano, così come sulle sue modifiche ed aggiornamenti, deve essere acquisito un parere obbligatorio della Conferenza metropolitana. Lo Statuto dedica, inoltre, attenzione all'introduzione di meccanismi di garanzia circa l'effettivo grado di raggiungimento degli obiettivi fissati nel Piano, prevedendo un processo di monitoraggio e valutazione, almeno annuale, delle azioni intraprese dalla Città metropolitana²¹.

Il Piano strategico rappresenta un documento fondamentale ai fini dell'esercizio delle funzioni non solo della Città metropolitana, ma anche dei Comuni e delle Unioni di Comuni insistenti sul relativo territorio: in coerenza con la funzione già indicata dall'art. 1, comma 44, della legge 56/2014, infatti, tale atto definisce «gli obiettivi generali, settoriali e trasversali di sviluppo, nel medio e lungo termine, per l'area metropolitana, individuando le priorità di intervento, le risorse necessarie al loro perseguimento e il metodo di attuazione, ispirato a principi di semplificazione amministrativa»²². Si presta, perciò a diventare, dopo lo Statuto, «l'atto più importante per la caratterizzazione e il funzionamento dell'ente metropolitano»²³.

(19) Gli artt. 9, 11, 12, 13 e 14 sono dedicati, rispettivamente, allo sviluppo economico e alle attività produttive e turistiche, alle politiche di sicurezza integrata e di protezione civile, allo sviluppo sociale e culturale, alla scuola, università ed edilizia scolastica e all'immigrazione e integrazione. Questi articoli, però, non contengono previsioni che forniscono indicazioni operative sull'esercizio delle funzioni correlate alle materie indicate ma si limitano a richiami generali ai principi che orienteranno l'azione pubblica metropolitana.

(20) Richiama questi principi il comma 7 dell'art. 7 citato.

(21) Vedi in merito l'art. 7, comma 5, dello Statuto.

(22) Così l'art. 7, comma 1, dello Statuto.

(23) Come sostenuto da G. PIPERATA, *Le funzioni della città metropolitana*, in A. STERPA (a cura di), *Il nuovo governo dell'area vasta. Commento alla legge 7 aprile 2014, n. 56*, cit., p. 140.

Vi sono altri due ambiti materiali con riferimento ai quali lo Statuto in esame prevede l'adozione di un Piano e, in entrambe le ipotesi, si tratta di documenti la cui costruzione dovrà tener conto inevitabilmente delle scelte effettuate nel Piano strategico.

In primo luogo, l'art. 8 dell'atto fondamentale dispone riguardo al Piano territoriale metropolitano attraverso il quale la Città metropolitana esercita le attività di pianificazione globale del territorio, con attenzione per il governo del suo uso e della sua trasformazione nonché per le diverse caratteristiche e delle esigenze sociali ed economiche emergenti dai Comuni appartenenti alla Città metropolitana.

Il Piano ha, inoltre, valore ed effetti quale Piano territoriale di coordinamento, ai sensi dell'art. 20, comma 2, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267²⁴. In merito, è stato però sostenuto che dai due atti non derivano identiche conseguenze poiché l'art. 1, comma 44, lett. b), della legge 56/2014 riconosce al Piano territoriale adottato dalle Città metropolitane la capacità di fissare «vincoli e obiettivi all'attività e all'esercizio delle funzioni dei Comuni compresi nel territorio metropolitano», facoltà non espressamente delineata dal comma 85 del medesimo articolo con riferimento alle funzioni fondamentali delle Province. Ne conseguirebbe che lo strumento amministrativo deputato all'esercizio della funzione di pianificazione territoriale deve essere qualificato «come Piano regolatore generale (e, cioè, come uno strumento di pianificazione che configura direttamente la conformazione urbanistica del territorio)»²⁵.

(24) Come previsto dall'art. 8, comma 2, dello Statuto.

(25) Lo sostiene C. DEODATO, *Le Città metropolitane: storia, ordinamento, prospettive*, in *Federalismi.it*, 19, 2012, p. 33. La questione è stata richiamata, più di recente, anche da G. PIPERATA, *Le funzioni della città metropolitana*, in A. STERPA (a cura di), *Il nuovo governo dell'area vasta. Commento alla legge 7 aprile 2014, n. 56*, cit., p. 141, e D. MONE, *Città metropolitane. Area, procedure, organizzazione del potere, distribuzione delle funzioni*, in *Federalismi.it*, 8, 2014, p. 6; A. STERPA, *Lo Statuto della Città metropolitana di Roma Capitale e il complesso processo di attuazione della legge Delrio*, cit., p. 8 il quale, tuttavia, ritiene che la natura del Piano di cui si discute possa subire un'ampia influenza da parte delle leggi regionali adottate in materia di governo del territorio, che potranno dotarlo di natura intersettoriale oppure rafforzarne la cogenza rispetto agli strumenti pianificatori comunali. In generale, sui problemi correlati con l'esercizio della funzione di pianificazione territoriale negli enti di area vasta si vedano P. URBANI, *Le funzioni di pianificazione della città metropolitana*, in *Astrid*, 13 dicembre 2012, e, più di recente, P. L. PORTALURI, *Osservazioni sulle Città metropolitane nell'attuale prospettiva di riforma*, in *Federalismi.it*, 1, 2014.

In secondo luogo, l'art. 10 dello Statuto prevede che la Città definisca un Piano della mobilità metropolitana mediante il quale dare attuazione al corrispondente atto regionale e allo scopo di esercitare le attività di pianificazione, sviluppo e implementazione della rete di mobilità del proprio territorio. Il contenuto di questo Piano trova una connessione con la disposizione di cui all'art. 8, comma 3, del medesimo Statuto, che amplia l'incidenza del piano territoriale anche rispetto alle reti di servizi e alle infrastrutture. Si pone, dunque, la necessità di uno stretto coordinamento tra i due documenti.

Infine, si osserva che la procedura di approvazione dei Piani da ultimo richiamati (territoriale e della mobilità) è pressoché identica: la competenza per la relativa adozione è del Consiglio, che opera tenendo conto di un parere espresso dalla Conferenza metropolitana. Tuttavia, il metodo di definizione del Piano territoriale è caratterizzato, e in modo ancora più marcato rispetto al Piano strategico, dalla necessità di una decisa apertura alle istanze espresse dai Comuni interessati. L'art. 8, comma 4, dello Statuto stabilisce, infatti, che il Consiglio metropolitano adotti un regolamento volto a disciplinare i modi di partecipazione delle amministrazioni locali insistenti sull'area metropolitana alla formazione dello schema di Piano, su cui poi il medesimo Consiglio aprirà la discussione volta all'approvazione definitiva²⁶.

3. Gli organi e la forma di governo

Lo Statuto della Città metropolitana di Roma Capitale si occupa degli organi e della forma di governo al Titolo III. La disciplina che viene posta presenta almeno due elementi da segnalare, la cui previsione tipizza il modello di organizzazione e di funzionamento del nuovo ente rispetto a quanto previsto dalla legge 56/2014.

Il primo profilo di rilievo attiene ai modi di formazione degli organi che, a mente dell'art. 16 dell'atto fondamentale, sono eletti a suffragio uni-

(26) Si segnala, per completezza, che al Piano territoriale generale appare strettamente collegato il Piano rifiuti della Città metropolitana che, ai sensi del citato art. 8, comma 7, deve essere adottato dal Consiglio sulla base della pianificazione regionale, al fine di ridurre al minimo le conseguenze negative nella produzione e gestione dei rifiuti, oltre ad aumentare la diffusione di pratiche virtuose come, ad esempio, la raccolta differenziata e il compostaggio.

versale e diretto sulla base di un sistema che sarà definito dalla futura legge statale.

In tal modo, viene accolta l'opzione facoltativa di cui all'art. 1, comma 22, della legge Delrio, che consente di eleggere il Consiglio metropolitano e il Sindaco attraverso un sistema a duplice investitura popolare diretta, non dissimile da quello previsto ordinariamente per i Comuni dal decreto legislativo 267/2000²⁷. Come noto, però, l'applicabilità del meccanismo richiamato è subordinata al rispetto di alcuni vincoli che lo stesso comma 22 impone: quale condizione necessaria affinché si possa procedere all'elezione a suffragio universale dei due organi occorre, infatti, che, entro la data di indizione delle elezioni, il territorio del Comune capoluogo sia stato articolato in più Comuni, secondo una procedura complessa che fa leva sull'art. 133 della Costituzione. Come alternativa, le Città metropolitane con popolazione superiore a tre milioni di abitanti, come è il caso di Roma, possono prevedere nello Statuto che il territorio metropolitano sia suddiviso in zone omogenee per funzioni puntuali e specificità territoriali e che quello del Comune capoluogo sia a sua volta ripartito in zone amministrative autonome²⁸.

La finalità che si intende perseguire con la fissazione di tali criteri è data dalla volontà di evitare il verificarsi, a seguito delle elezioni dirette, della coesistenza, nel medesimo ambito amministrativo, del Sindaco metropolitano con il Sindaco del Comune capoluogo²⁹.

Su questa base, lo Statuto di Roma Capitale ha optato per il mantenimento di un livello di governo elettivo il quale, sommandosi agli altri

(27) Ai sensi del comma citato, infatti, «Lo Statuto della Città metropolitana può prevedere l'elezione diretta del Sindaco e del Consiglio metropolitano con il sistema elettorale che sarà determinato con legge statale».

(28) In proposito, l'art. 28 dello Statuto di Roma Capitale ha precisato che le zone omogenee devono, di norma, essere definite in modo da avere una popolazione non inferiore a 120.000 abitanti (comma 1). Le stesse saranno, inoltre, oggetto di un regolamento adottato a maggioranza assoluta dal Consiglio (comma 2), mentre i suoi portavoce avranno un canale di rappresentanza dato da un apposito Coordinamento presieduto dal Sindaco e istituito nell'ambito della Conferenza metropolitana (comma 3).

(29) Come sostenuto da L. VANDELLI, *Comma 22 – Ipotesi di elezione diretta*, in L. VANDELLI (a cura di), *Città metropolitane, Province, Unioni e fusioni di Comuni*, cit., p. 81.

due livelli già previsti per l'ambito regionale e comunale, porterà ad una probabile riproposizione del quadro previgente l'adozione della legge 56/2014, ciò anche in considerazione dell'ampia coincidenza che sussiste rispetto alla base elettorale che caratterizza il territorio interessato³⁰. Inoltre, la disposizione di cui all'art. 1, comma 22, della legge Delrio ha destato alcune perplessità in relazione all'articolazione dei ruoli tra Sindaco e Consiglio metropolitano: l'elezione diretta, infatti, potrebbe alterare la distribuzione funzionale disposta dalla legge 56/2014, la quale riconosce una posizione di maggiore rilievo dell'assemblea rispetto al vertice monocratico, che invece assumerebbe una legittimazione rafforzata e paritaria a seguito del riconoscimento elettorale³¹. Pertanto, con l'obiettivo di operare un bilanciamento delle possibili conseguenze derivanti dalla scelta disposta in favore dell'investitura popolare degli organi, lo Statuto dovrebbe bilanciare, nei limiti di quanto ammesso dalla legge 56/2014, la suddivisione dei poteri tra Sindaco e Consiglio, in particolare accrescendo le responsabilità di indirizzo politico del primo sulla scia di quanto accade per le amministrazioni comunali. Secondo il disegno impostato dal legislatore statale, infatti, lo Statuto metropolitano gode di una discrezionalità molto ampia in merito ai modi di formazione degli organi ed alla configurazione dei loro rapporti nonché di una discrezionalità pressoché illimitata in merito alla puntualizzazione delle loro competenze, che va sfruttata al fine di rafforzare la stessa autonomia riconosciuta all'ente metropolitano³².

L'effettivo impatto della previsione in commento, tuttavia, potrà essere valutato soltanto nel momento in cui la legge statale adotterà la disciplina del procedimento elettorale, consentendo così di procedere all'indizione delle votazioni. Nelle more che ciò avvenga, la guida del nuovo ente di area vasta è rimessa alla compagine che ha condotto il proces-

(30) Si veda su questo aspetto A. STERPA, *Lo Statuto della Città metropolitana di Roma Capitale e il complesso processo di attuazione della legge Delrio*, cit., p. 4.

(31) Si rinvia, in proposito, a D. MONE, *Città metropolitane. Area, procedure, organizzazione del potere, distribuzione delle funzioni*, cit.

(32) Lo sostiene F. PIZZETTI, *La riforma Delrio tra superabili problemi di costituzionalità e concreti obiettivi di modernizzazione e flessibilizzazione del sistema degli enti territoriali*, in *Astrid Rassegna*, 19, 2013.

so statutario ovvero, nel caso in esame, il Sindaco del Comune di Roma quale organo monocratico di vertice e i consiglieri eletti in via mediata quali membri dell'organo collegiale.

Ciò nonostante, dalla lettura delle disposizioni rivolte a definire le competenze del Sindaco, indicate principalmente all'art. 22 dello Statuto, sembra che la linea indicata sia stata, almeno in parte, seguita. Avvalora questa ipotesi anche il secondo degli elementi che si intende segnalare ossia la previsione di cui all'art. 15, comma 2, dell'atto citato secondo il quale «Il Sindaco nomina un Coordinamento dei consiglieri delegati, composto dal Sindaco stesso, dal Vicesindaco e dai consiglieri delegati [...] che può riunire in forma collegiale». La previsione si correla con quella contenuta nell'art. 1, comma 41, della legge 56/2014 che ammette la facoltà dell'organo monocratico di «assegnare deleghe a consiglieri metropolitani, nel rispetto del principio di collegialità, secondo le modalità e nei limiti previsti dallo Statuto».

È noto che il provvedimento richiamato non contempla la presenza di una Giunta quale organo di rilevanza esterna a supporto diretto del Sindaco, in ciò allineandosi con alcune delle recenti disposizioni che, a fini di contenimento della spesa nel comparto locale, hanno disposto la soppressione o il ridimensionamento di tale organo anche al livello comunale. Conseguentemente, manca nella legge Delrio una regolazione chiara dei poteri e dei compiti che possono essere riconosciuti ai consiglieri delegati, in quanto tale ambito di disciplina è rimesso alla fonte statutaria.

Tuttavia, lo Statuto della Città metropolitana di Roma Capitale non pare cogliere tale opportunità poiché non dispone in merito ad una vera e propria sistematizzazione del ruolo assegnato ai soggetti citati: vi sono, in proposito, due soli riferimenti contenuti nell'art 24, comma 1, a mente del quale si prevede, da un lato, che il Coordinamento dei delegati è uno «strumento per la condivisione e il raccordo delle politiche metropolitane» e, dall'altro, che i consiglieri delegati siano soggetti ad una duplice forma di responsabilità ovvero individuale, con riferimento alle iniziative assunte nell'ambito della delega loro conferita, e collegiale, in rapporto agli atti loro sottoposti dal Sindaco. Quest'ultimo profilo, in particolare, ha fatto ipotizzare che il Coordinamento di cui si discute sia assimilabile in larga misura ad una tradizionale Giunta poiché l'ammis-

sione di una responsabilità, non solo collegiale dei consiglieri delegati presuppone sia loro riconosciuta la competenza su materie ben precise rispetto alle quali esercitare i loro poteri e in merito alle quali rispondere per eventuali inadempienze³³.

Si ritiene, però, che, come nel caso dell'elezione diretta degli organi della Città metropolitana, anche con riferimento a questa fattispecie diviene complesso formulare *a priori* una valutazione d'impatto. Mentre nel primo caso, infatti, l'incertezza del giudizio è strettamente dipendente dalla mancanza della legge statale di disciplina del procedimento elettorale, qui il problema attiene alla contezza complessiva delle funzioni che la Città metropolitana sarà chiamata ad esercitare. Questa, invero sconta, come sopra accennato con riferimento ad altri profili, l'assenza delle leggi statali e delle leggi regionali di riordino e ridefinizione dei compiti spettanti a questi enti e di quelli che resteranno in capo alle Province. L'osservazione, naturalmente, vale anche per la Città metropolitana di Roma Capitale che, allo stato attuale, ha ereditato *tout court* le attribuzioni della Provincia di Roma alla quale è subentrata, ma che potrebbe trovarsi di fronte ad una nuova delimitazione dei poteri ad essa spettanti.

4. I rapporti con gli organismi amministrativi

Il Titolo V dello Statuto che si sta esaminando è rivolto alla disciplina dei rapporti tra la Città metropolitana e gli organismi amministrativi presenti sul suo territorio, con ciò intendendo i Comuni, le Unioni di Comuni, le Comunità montane, le zone omogenee e i Municipi³⁴. Si tratta di un ambito funzionale di grande rilevanza che assume un valore peculiare per Roma Capitale, come riconosciuto sia dalle leggi speciali di disciplina dell'ente metropolitano, sia dalla legge 56/2014. Come accennato, infatti, l'art. 1, comma 103, di questo provvedimento opera un espresso riconoscimento del ruolo statutario nella regolazione dei rapporti tra la Città e le altre amministrazioni territoriali, in vista del fat-

(33) Vedi A. STERPA, *Lo Statuto della Città metropolitana di Roma Capitale e il complesso processo di attuazione della legge Delrio*, cit., p. 5.

(34) Così l'art. 27 dello Statuto.

to che una definizione virtuosa di tali relazioni può contribuire ad individuare il miglior assetto possibile per l'esercizio delle funzioni che Roma è tenuta a svolgere quale sede degli organi costituzionali e delle rappresentanze diplomatiche. Così facendo, la disposizione richiamata valorizza la capacità dello Statuto di differenziare, oltre all'ordinamento e all'organizzazione interna della Città metropolitana, anche i modi di esercizio delle funzioni che questa e i Comuni presenti sul relativo territorio devono esercitare³⁵.

Guardando più nel dettaglio le disposizioni statutarie nella materia considerata, si segnala, in primo luogo, una norma generale contenuta nell'art. 29 che regola i modi mediante cui la Città può conferire l'esercizio di proprie funzioni agli organismi del territorio metropolitano. Si tratta di un procedimento che prevede, innanzitutto, l'adozione di una delibera del Consiglio su proposta del Sindaco, sentita la Conferenza; tale delibera è tenuta a indicare anche le risorse umane e strumentali di cui detti soggetti potranno avvalersi per adempiere fattivamente al conferimento. Il perfezionamento del riassetto funzionale richiede, al termine della fase descritta, l'adozione di una convenzione tra la Città metropolitana e l'organismo o gli organismi interessati.

Lo stesso tipo di atto è alla base anche dell'ipotesi di senso contrario ossia del conferimento di funzioni disposto dai Comuni o dalle Unioni di Comuni in favore della Città metropolitana, previsto dall'art. 30 dello Statuto. Ai sensi dell'art. 32 del medesimo atto, è sempre sulla base di convenzioni (oltre che di accordi) che l'ente di area vasta può disciplinare l'organizzazione e la gestione comune di servizi e funzioni nonché la realizzazione di opere pubbliche di interesse condiviso, in specie con riguardo al reciproco avvalimento di uffici e alla definizione di altri aspetti organizzativi, funzionali e finanziari. Di interesse, infine, la disposizione contenuta nell'art. 36, secondo la quale la possibilità di realizzare una gestione integrata, quando inerente ai servizi pubblici, può interessare anche Comuni non appartenenti al territorio della Città metropolitana ma che, in qualche modo, presentano con essa legami tali da portare alla promozione proficua di politiche territoriali condivise.

(35) In tal senso, P. BARRERA, *Commi 101, 102, 103 – Città metropolitana di Roma Capitale*, cit., p. 192.

Le disposizioni statutarie richiamate dimostrano come il legislatore metropolitano abbia attribuito un peso non irrilevante alla cura delle relazioni tra la Città e gli altri organismi amministrativi con cui la stessa ha in comune il proprio territorio, certamente in linea con le previsioni di cui alla legge 56/2014 (ma, invero, precisandole) nel pieno esercizio della sua autonomia normativa. È in quest'ottica che può essere interpretata l'indicazione di chiusura del Titolo V dello Statuto, il cui art. 37 conferisce al Sindaco il compito di presentare annualmente al Consiglio e alla Conferenza una relazione da cui emerga sia lo stato di attuazione, sia il funzionamento delle forme di collaborazione attivate dalla Città metropolitana.

5. La partecipazione dei cittadini all'azione pubblica di area vasta

Con l'inserimento di norme inerenti al tema della partecipazione dei cittadini all'azione metropolitana, lo Statuto di Roma Capitale accoglie una possibilità facoltativa consentita dalla legislazione statale di riferimento e la sfrutta per introdurre previsioni volte a dare attuazione al principio generale sancito dall'art. 7. Alla luce di questa disposizione, infatti, «La Città metropolitana riconosce che la partecipazione attiva è un diritto di ogni cittadino e una modalità di governo della collettività metropolitana. A tal fine, si impegna a creare le condizioni organizzative e culturali perché tale diritto sia assicurato al singolo cittadino e alle formazioni sociali nelle quali si esprime l'attivismo civico».

È su questa base che possono essere collocate le previsioni di cui al Titolo VI che, peraltro, valorizza ampiamente il principio di trasparenza amministrativa quale elemento caratteristico della relazione tra l'ente di area vasta e i cittadini, ponendosi in linea di continuità con le previsioni di cui alla legge 7 agosto 1990, n. 241 in materia di diritto di accesso e al decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33 (c.d. Codice sulla trasparenza) con riferimento agli obblighi di pubblicazione e conoscibilità dei dati³⁶. Con riguardo più prossimo alla partecipazione attiva della collettività territoriale il riferimento è, invece, l'art. 41 dello Statuto, il cui comma 2 prevede l'adozione di un regolamento atto a disciplinare nel dettaglio

(36) Si vedano in proposito gli artt. 38, 39 e 40 dello Statuto.

le forme e i modi della suddetta partecipazione secondo strumenti istituzionali tipici (istanze, petizioni e *referendum*).

La portata potenziale di questo provvedimento è, però, ampliata dal successivo comma 6 a mente del quale il citato regolamento può altresì prevedere «meccanismi di democrazia partecipativa in modo specifico nelle materie attinenti alla tutela dei diritti e all'organizzazione e fruizione dei servizi pubblici». La disposizione, di per sé chiara e apparentemente inequivocabile, va però letta congiuntamente a quella di cui al precedente art. 25, comma 4, che fa un generico riferimento all'adozione di un altro regolamento attraverso cui devono essere previste «forme di coinvolgimento dei cittadini, singoli e associati, nel controllo della qualità dei servizi pubblici erogati dai gestori». In particolare, appare evidente l'opportunità di coordinare i due atti regolamentari al fine di evitare inutili duplicazioni o, peggio, conflitti nell'uso degli strumenti di partecipazione all'attività amministrativa espletata nel campo dei servizi pubblici metropolitani.

6. Alcune osservazioni conclusive

Il procedimento di istituzione e costituzione delle Città metropolitane disciplinato dalla legge 56/2014 è tutt'ora in corso. La sua complessiva realizzazione richiede la predisposizione di una delicata attività di programmazione e di indirizzo che interessa non solo l'elaborazione dell'atto statutario (per le città ancora inadempienti sotto questo profilo) ma incide, piuttosto, sull'efficacia del complessivo avvio del funzionamento degli enti di area vasta.

In tal senso, appare assai rilevante «trovare un terreno di convergenza, per individuare interessi e linee di azione comuni su una scala territoriale ragionevole»³⁷. Questa considerazione, riferibile in generale, all'intero processo di riforma avviato con la legge Delrio, assume un rilievo specifico per le Città metropolitane: lo sviluppo delle aree urbane più rilevanti e strategiche del nostro Paese appare, infatti, dipendente in modo particolare dall'assetto della relazione intercorrente tra il Comune capoluogo e i Comuni limitrofi, collegati al primo con forza in ra-

(37) La citazione è tratta da P. BARRERA, *Città metropolitane, nuove Province e piccoli Comuni: una buona legge che sollecita un cambiamento culturale*, in *Astrid*, 2014.

gione di plurimi interessi condivisi di natura sociale, socio-economica, urbanistica e demografica. Ciò è particolarmente vero nel caso di Roma Capitale, il cui assetto territoriale, si è detto, è per lo più caratterizzato dalla presenza di Comuni di dimensioni molto piccole che, però, non appaiono rappresentati all'interno del Consiglio metropolitano eletto in modo indiretto alla fine del 2014.

Si pone, pertanto, la necessità che le relazioni tra gli enti locali coinvolti siano ispirate ad un principio di collaborazione effettiva così da consentire, da un lato, la presa in considerazione di tutti gli interessi rilevanti espressi dal territorio urbano e suburbano all'interno dello Statuto, anche attraverso la previsione di specifici meccanismi partecipativi. Dall'altro, è importante sostenere la promozione di uno sforzo costante verso il contenimento dei conflitti potenzialmente emergenti nella fase di concreto esercizio delle funzioni amministrative. In entrambi i casi non vi è dubbio che una particolare attenzione deve essere prestata ai Comuni di minori dimensioni i quali, pur essendo in grado di condizionare l'effettività di numerosi processi gestionali, sono facilmente suscettibili di detenere una posizione di potenziale debolezza, ciò sia nel momento di definizione degli indirizzi posti alla base delle politiche metropolitane, sia nella fase della realizzazione concreta di tali politiche.

Lo Statuto della Città metropolitana di Roma Capitale pone le basi affinché i processi descritti possano seguire senza ostacoli il loro corso ma, come si è cercato di evidenziare in più punti, la piana e condivisa adozione di questo atto fondamentale potrebbe non essere sufficiente a fronteggiare gli ostacoli posti alla sua concreta realizzazione dalle numerose incertezze in cui versa tutt'ora il sistema locale nel suo complesso, incertezze peraltro solo in parte dissipate dalla recente sentenza 26 marzo 2015, n. 50 della Corte costituzionale con la quale tutte le questioni di legittimità poste dalle regioni su numerosi punti della legge 56/2014 (tra cui vi era anche la compatibilità del meccanismo elettivo di secondo grado con il principio democratico e con quello autonomistico) sono state dichiarate non fondate.

