

CITTA' METROPOLITANA appunti per relazione Radicali Roma

A cura di Leone Barilli

La questione romana come una grande questione nazionale e persino europea.

Le elezioni amministrative del 2021 traguardo di una riforma possibile

Roma versa in una crisi economica, sociale, culturale, identitaria, istituzionale che si protrae da diversi anni. Le cause sono molteplici, ma la più grave riguarda il ritardo con cui la politica non ha saputo affrontare alcuni nodi dell'amministrazione, preoccupata di rincorrere un qualunque consenso elettorale piuttosto che avere il coraggio di fare scelte anche impopolari ma strategiche per far vivere il tessuto economico e sociale della città. Il tutto in un periodo di grandi trasformazioni nelle forme di erogazione dei servizi, nell'epoca delle grandi migrazioni, di conti pubblici in affanno con conseguente riduzione delle risorse a disposizione, nell'avvento della rivoluzione digitale.

Per comprendere le criticità e individuare le analisi e le possibili proposte per superare la crisi profonda in cui versa la Capitale, è utile andare a rileggere la [Relazione della Commissione parlamentare sulle periferie](#) approvata dalla Commissione nella seduta del 14 dicembre 2017 dopo più di un anno dal suo insediamento e al cui interno hanno lavorato esponenti di tutti i partiti rappresentati in parlamento.

Al capitolo dedicato a Roma Città Metropolitana vengono dedicate circa 70 pagine. Tra le considerazioni conclusive **al primo posto**, tra i nodi da affrontare per superare lo stallo ancora in corso per via dei diversi enti che si accavallano e del quadro frammentato, viene indicata **“Una nuova governance metropolitana”**

Una nuova governance metropolitana¹

Per le caratteristiche morfologiche che l'area territoriale romana è venuta assumendo nel corso degli ultimi decenni, caratterizzata da una crescente integrazione del territorio metropolitano e provinciale (ampiamente descritto in apertura della presente monografia) appare urgente e indilazionabile una riforma strutturale della forma di governo del territorio metropolitano che superi l'attuale stratificazione tra Città metropolitana, Comune di Roma e Comuni dell'*hinterland* e municipi interni al Comune di Roma. La recente introduzione, anche a Roma, della Città metropolitana con la legge n. 56 del 2014 in luogo della Provincia, ha senza dubbio aperto un processo nuovo, teso a una maggiore integrazione di funzioni e di azione tra i vari comuni del territorio metropolitano ma non sembra aver risolto l'esigenza di una diversa e più efficace organizzazione dei compiti e dei poteri tra l'istituzione di area vasta (con funzioni strategiche e di programmazione) e quelle di maggiore prossimità territoriale come i municipi (con compiti di gestione dei servizi e della manutenzione). **Né, del resto, appare convincente il livello di coordinamento tra i diversi comuni del territorio ex provinciale, soprattutto in presenza di un sistema di rappresentanza di secondo livello e non eletto direttamente dai cittadini.** Ne risulta un quadro eccessivamente frammentato e stratificato che non consente a nessuno dei soggetti istituzionali esistenti e previsti dall'ordinamento vigente di ottemperare con sufficienti risultati ai suoi compiti di coordinamento territoriale (Città metropolitana), amministrazione (Roma Capitale), decentramento (Municipi). **L'integrazione territoriale** con il contestuale aumento di domanda sia di indirizzi di governo strategico sia di prossimità da parte delle comunità, dei soggetti economici e professionali, **impone scelte urgenti tese a strutturare una nuova forma del potere democratico** che governi i processi in atto e abbia poteri e risorse adeguate per darvi risposta. Tutto ciò è emerso con forza dalle verifiche sul campo della Commissione e dalle testimonianze rese da numerose realtà associative e istituzionali che quasi sempre hanno segnalato le difficoltà nel gestire in modo integrato questioni come la mobilità, il ciclo dei rifiuti, l'approvvigionamento idrico, le reti di viabilità, la localizzazione delle funzioni strategiche per la logistica, la grande distribuzione commerciale, l'intermodalità metropolitana tra trasporto aereo, ferroviario e portualità e al tempo stesso la gestione dei servizi alla persona e la manutenzione urbana nei singoli quartieri. La Commissione intende quindi segnalare al Parlamento la necessità di **affrontare la “questione romana” come una grande “questione nazionale” e persino europea** (in considerazione delle particolari caratteristiche di Roma Capitale e del suo significato mondiale anche in relazione al suo essere Capitale di due entità statali che insistono sul suo territorio in modo diffuso) e ad adottare, magari nel quadro di una più generale evoluzione dell'ordinamento degli enti locali regionali e metropolitani su tutto il territorio nazionale, misure tese a dare risposte conseguenti al processo di metropolizzazione e di integrazione territoriale, se necessario anche con modifiche costituzionali.

¹ Estratti dalla Relazione Commissione Parlamentare sulle periferie pag. 318

L'integrazione territoriale appare come un passaggio ineludibile per affrontare la complessità del territorio e le trasformazioni che lo hanno investito. Come riportato nel testo sopra, la legge n. 56 del 2014 **“non ha risolto l’esigenza di una diversa e più efficace organizzazione dei compiti e dei poteri tra l’istituzione di area vasta (con funzioni strategiche e di programmazione) e quelle di maggiore prossimità territoriale come i municipi (con compiti di gestione dei servizi e della manutenzione).**

Il contesto impone scelte urgenti tese a strutturare una nuova forma del potere democratico che governi i processi in atto e abbia poteri e risorse adeguate per darvi risposta.

Recuperare potere democratico attraverso l'elezione diretta del Sindaco metropolitano

Le legge n.56 del 2014 al comma 22 individua il percorso necessario per procedere alla elezione diretta del sindaco metropolitano. Nello specifico l'ultimo periodo del comma 22 individua un percorso diverso per le città metropolitane con più di tre milioni di abitanti: per le sole città metropolitane con popolazione superiore a tre milioni di abitanti, è condizione necessaria, affinché si possa far luogo ad elezione del sindaco e del consiglio metropolitano a suffragio universale, che lo statuto della città metropolitana preveda la costituzione di zone omogenee², ai sensi del comma 11, lettera c³, e che il comune capoluogo abbia realizzato la ripartizione del proprio territorio in zone dotate di autonomia amministrativa, in coerenza con lo statuto della città metropolitana.

Perché possa entrare in vigore l’elezione diretta del sindaco e del Consiglio della Città metropolitana sono necessarie due condizioni:

1. Una legge elettorale determinata con legge statale
2. Che il Comune capoluogo abbia realizzato la ripartizione del proprio territorio in zone dotate di autonomia amministrativa

L’articolo 30⁴ e 31⁵ dello Statuto della Città Metropolitana prevedono, il primo, il conferimento alla Città metropolitana dell’esercizio di funzioni dei Comuni, il secondo, qualifica il ruolo dei Municipi di Roma Capitale.

² **Art. 28 Statuto Roma Città Metropolitana**

Zone omogenee

1. Con deliberazione della Conferenza, assunta a maggioranza assoluta dei componenti e con i voti che rappresentino almeno un terzo della popolazione residente, sentito il Consiglio, su proposta del Sindaco, previa intesa con la Regione Lazio, o su proposta di quest’ultima, il territorio metropolitano è articolato in zone omogenee, caratterizzate da contiguità territoriale, da una significativa integrazione socio-economica e culturale e da comuni caratteristiche territoriali e ambientali. Di norma le zone omogenee devono comprendere una popolazione non inferiore a 120.000 abitanti. La mancata intesa con la Regione può essere superata con il voto favorevole dei due terzi dei componenti della Conferenza.
2. Il Consiglio approva, a maggioranza assoluta dei componenti, acquisito il parere della Conferenza ai sensi dell’art. 21, comma 2, il regolamento delle zone omogenee.
3. Nell’ambito della Conferenza è istituito il Coordinamento dei portavoce delle zone omogenee, presieduto dal Sindaco, per promuovere la valorizzazione dell’equilibrio territoriale nell’azione amministrativa della Città metropolitana.

³ LEGGE 7 aprile 2014, n. 56 **Comma 11 lettera c)** Lo statuto può prevedere, anche su proposta della regione e comunque d'intesa con la medesima, la costituzione di zone omogenee, per specifiche funzioni e tenendo conto delle specificità territoriali, con organismi di coordinamento collegati agli organi della città metropolitana, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica. La mancata intesa può essere superata con decisione della conferenza metropolitana a maggioranza dei due terzi dei componenti.

⁴ **Art. 30 Statuto Città Metropolitana**

Conferimento alla Città metropolitana dell’esercizio di funzioni dei Comuni

1. I Comuni e le Unioni dei Comuni del territorio metropolitano, con deliberazione dei rispettivi Consigli, possono proporre al Consiglio metropolitano di conferire l’esercizio di proprie funzioni alla Città metropolitana ovvero chiedere di avvalersi degli uffici e dei servizi della Città metropolitana. Sulla proposta delibera il Consiglio, sentita la Conferenza.
2. Con apposite convenzioni, approvate dai rispettivi Consigli, sono disciplinate le modalità di utilizzo delle risorse finanziarie, umane e strumentali.

⁵ **Art. 31 Statuto Città Metropolitana**

Municipi di Roma Capitale

1. I Municipi di Roma Capitale concorrono all’azione amministrativa della Città metropolitana secondo le disposizioni del presente Statuto e dello Statuto di Roma Capitale.

1. Legge elettorale per l'elezione diretta del Sindaco metropolitano

A seguito della promulgazione della legge n.56 del 2014 diversi sono stati i testi depositati in Cassazione, alla Camera e al Senato, che abbiano avuto come oggetto l'elezione diretta del Sindaco della Città Metropolitana.

Progetto di legge di iniziativa popolare per l'elezione diretta del sindaco e del consiglio della Città metropolitana a prima firma Comero-Besostri depositato il 1 maggio 2015

Principali caratteristiche:

- sistema maggioritario per l'elezione del sindaco e dei consiglieri, in collegi uninominali;
- due schede distinte per il voto, una per i candidati sindaco l'altra per i consiglieri;
- se votano almeno il 50% degli elettori turno unico, altrimenti secondo turno tra i primi tre candidati;
- misure per la parità di genere tra i candidati;
- le candidature sono tutte sottoscritte da elettori, anche con utilizzo di modalità telematiche (Pec);
- estensione del periodo di preparazione alle elezioni a 90 giorni prima del voto;
- trasparenza nelle candidature, obbligo di documentare la proposta amministrativa e di conservarla sul sito web della città metropolitana, con la dichiarazione della posizione giudiziaria di ogni candidato;
- introduzione di forme di rendicontazione continue dell'eletto tramite web.

Nella XVII legislatura sono state presentate almeno due proposte: una presentata al Senato l'11 gennaio 2017 dai senatori appartenenti al gruppo della **Legga** CROSIO, CENTINAIO, ARRIGONI, CALDEROLI, CANDIANI, COMAROLI, CONSIGLIO, DIVINA, STEFANI, STUCCHI, TOSATO e VOLPI, l'altra alla Camera il 28 aprile 2017 a firma dei deputati **PD** VALERIA VALENTE, MANFREDI, DI LELLO, PARIS, IMPEGNO, SALVATORE PICCOLO.

La prima, Dlgs n. 2641 "Disposizioni volte a reintrodurre il sistema di elezione a suffragio universale delle province e delle città metropolitane e delega al Governo in materia di riorganizzazione delle funzioni e competenze degli uffici periferici dello Stato nonché delle prefetture - uffici territoriali del Governo" reintroduce l'elezione diretta del Presidente della Provincia ed estende il medesimo sistema elettorale all'elezione diretta del Sindaco e del Consiglio metropolitano secondo quanto stabilito dagli art.74 e 75 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267.

Il modello elettorale è quello maggioritario a doppio turno per l'elezione del sindaco metropolitano con collegi uninominali per l'elezione dei consiglieri

La seconda, Proposta di legge n. 4450 "Norme per l'elezione diretta a suffragio universale del sindaco e del consiglio della città metropolitana" circoscrive il campo alle città metropolitane con un modello di elezione di carattere uninominale maggioritario. Dalla Relazione leggiamo: *Risulta eletto sindaco il candidato che ottiene al primo turno la maggioranza assoluta dei voti, in mancanza della quale è previsto un secondo turno di ballottaggio tra i primi due candidati. Il consiglio metropolitano è eletto in base a collegi uninominali e con metodo che ricalca la legge sull'elezione diretta delle province. Ad essa sono apportate specifiche modifiche che riguardano la parità di genere dei candidati alla carica di consigliere metropolitano e la procedura di sottoscrizione delle liste, nella quale si prevede la possibilità di utilizzare la modalità telematica tramite posta certificata.*

Nella XVIII legislatura, quella in corso, sono stati depositati due progetti di legge entrambi al Senato:

2. I Municipi possono assumere iniziative sugli atti di competenza del Consiglio.

3. La Città metropolitana riconosce il fondamentale ruolo di coesione territoriale esercitato dai Municipi confinanti con altri Comuni della Città metropolitana, e promuove, previo parere favorevole del Consiglio, la sottoscrizione di accordi o intese tra i Municipi e i Comuni confinanti.

il primo DDL n. 276 “Norme per l’elezione diretta a suffragio universale del sindaco e del consiglio della città metropolitana” d’iniziativa dei senatori VALENTE, CIRINNÀ, CUCCA, GARAVINI, LAUS, MARGIOTTA e NANNICINI del gruppo del **Partito Democratico**, ricalca in tutto e per tutto la precedente proposta depositata nella XVII legislatura a prima firma Valeria Valente, inclusa la possibilità di sottoscrivere le liste anche in forma telematica tramite posta certificata.

Il secondo, DDL n. 915 “Norme in materia di elezioni degli organi delle province e delle città metropolitane, volte a reintrodurre il sistema di elezione a suffragio universale” d’iniziativa del senatore IANNONE, LA PIETRA, DE BERTOLDI e MAFFONI del gruppo di **Fratelli d’Italia**, ricalca nella relazione introduttiva e nell’articolato il precedente disegno di legge proposto dai senatori della Lega nella XVII legislatura con l’esclusione della delega al governo per quanto riguarda la “riorganizzazione delle funzioni e competenze degli uffici periferici dello Stato nonché delle prefetture - uffici territoriali del Governo”.

2. Che il Comune capoluogo abbia realizzato la ripartizione del proprio territorio in zone dotate di autonomia amministrativa

AUTONOMIA AMMINISTRATIVA DEI MUNICIPI

L’autonomia amministrativa dei Municipi di Roma Capitale è disciplinata dall’articolo 26 dello Statuto di Roma Capitale⁶. Il comma 10 del suddetto articolo, al secondo periodo prevede ulteriori trasferimenti di funzioni ai municipi da parte dell’Assemblea Capitolina.⁷

La redistribuzione delle risorse ai Municipi provenienti da entrate tributarie ed extratributarie è specificato nel comma 11 dell’articolo 26⁸

Inoltre il comma 13 dell’articolo 26 dello Statuto di Roma Capitale al punto a)⁹ individua i limiti entro cui si esercita l’autonomia amministrativa dei Municipi.

Tributi ed entrate extratributarie a carico dei Municipi

Il regolamento del decentramento specifica all’articolo 53 comma 1 e 2 quali siano i tributi e le entrate extratributarie a carico dei Municipi

1. La Circoscrizione provvede alla gestione e riscossione delle entrate di propria competenza, ivi comprese le quote relative ai servizi a domanda individuale erogati in sede decentrata, curando altresì, attraverso la competente unità organizzativa, gli adempimenti propedeutici alla riscossione coattiva delle entrate tributarie ed extra tributarie.
2. In particolare, sono di competenza della Circoscrizione gli adempimenti gestionali concernenti: a) **la riscossione, l’accertamento e il recupero delle somme dovute per l’occupazione permanente e temporanea di spazi ed aree pubbliche;** b) **l’accertamento e la riscossione dell’imposta sulla pubblicità relativamente alle insegne ed alle installazioni afferenti agli esercizi commerciali, alle attività produttive, agli studi professionali, alle associazioni ed enti localizzati nel territorio circoscrizionale e non compresi nelle fattispecie di imposizione gestite direttamente dagli Uffici centrali;** c) la ricezione delle dichiarazioni relative

⁶ Art.26 Per l’espletamento dei compiti e delle funzioni di loro competenza, ai Municipi sono assegnate risorse umane, finanziarie e strumentali, gestite in conformità alle disposizioni di legge e di regolamento.

⁷ Art. 26 comma 10 secondo periodo. Le deliberazioni dell’Assemblea Capitolina che trasferiscono ai Municipi ulteriori funzioni indicano le risorse aggiuntive per farvi fronte.

⁸ Art. 26 comma 11 Tenuto conto delle generali esigenze di perequazione, annualmente è determinata la quota delle maggiori entrate tributarie ed extratributarie accertate e riscosse in ciascun Municipio, da attribuire ai Municipi stessi

⁹ Art.26 comma 13 Godono di autonomia amministrativa, finanziaria e gestionale nei limiti stabiliti dalla legge e dallo Statuto, e organizzano la loro attività in base a criteri di efficacia, efficienza ed economicità, con l’obbligo di conseguire l’equilibrio dei costi e dei ricavi, compresi i trasferimenti;

agli oneri di natura tributaria o tariffaria riguardanti lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani, nonché delle dichiarazioni rese ai fini dell'imposta comunale sugli immobili.

Conclusioni:

È urgente che il territorio metropolitano si doti di una *nuova governance*, come anche indicato dalla Relazione della commissione parlamentare sulle periferie, da un lato per recuperare *una nuova forma del potere democratico* dall'altra per poter amministrare un così vasto territorio con strumenti più adeguati e in maniera più efficace. Di seguito si individuano i passaggi previsti dai vari ordinamenti:

1. una legge elettorale per l'elezione diretta del Sindaco e del Consiglio metropolitano da determinare con legge dello Stato.
2. Il Comune capoluogo deve ripartire il proprio territorio in zone dotate di autonomia amministrativa. Ai sensi dell'art.26 comma 10 l'Assemblea Capitolina deve trasferire ulteriori funzioni ai Municipi trasformandoli in Comuni.
3. L'assemblea Capitolina ai sensi dell'art.30 dello Statuto della città Metropolitana attraverso propria deliberazione propone il conferimento delle proprie funzioni rimaste alla Città Metropolitana e conseguentemente il proprio scioglimento come Ente.
4. Ai sensi dell'art. 30 dello Statuto della Città Metropolitana, il Consiglio metropolitano delibera sulla proposta sentita la Conferenza

Obiettivo Roma 2021

Prima elezione diretta del Sindaco e del Consiglio Metropolitano.

Individuato il percorso, le elezioni del 2021 potrebbero essere le prime consultazioni con l'elezione diretta del Sindaco e del Consiglio Metropolitano.

Sono in corso tavoli di confronto sui poteri e sull'assetto istituzionale di Roma Capitale tra le forze politiche presenti in Assemblea Capitolina e in Parlamento. Diverse formazioni stanno presentando disegni di legge o vere e proprie riforme istituzionali per trasformare la Città Metropolitana in Regione Metropolitana. C'è chi immagina il Distretto di Roma Capitale come il Distretto di Columbia dove ha sede la Capitale degli Stati Uniti.

Per raggiungere l'**Obiettivo Roma 2021**, c'è bisogno evidentemente del concorso di tutti i livelli istituzionali, e di tutte le forze politiche nel loro complesso. Una strada è già segnata che piaccia o meno ed è quella indicata dalla legge n.56 del 2014.

Non procedere lungo il percorso tracciato, saltando questo appuntamento, rischierebbe di dare forza a pulsioni secessioniste, vedi il recente caso Civitavecchia, difficilmente gestibili senza ridare piena legittimità democratica all'Istituto della Città Metropolitana, inoltre tutte le considerazioni, che un ampio campo di forze politiche hanno condiviso all'interno della commissione sulle periferie rimarrebbero lettera morta aggravando ancor di più il declino della Capitale d'Italia.

Radicali Roma. Una campagna per l'elezione diretta del Sindaco e del Consiglio metropolitano

Radicali Roma deve intraprendere da subito una campagna per l'Obiettivo Roma 2021, ovvero la riforma dell'assetto istituzionale di Roma Città Metropolitana. L'attuale dibattito intorno ai poteri di Roma rischia di diventare strumentale al posizionamento delle singole forze politiche senza essere in grado di produrre

riforme che a breve possano portare reali benefici al tessuto metropolitano. Al contrario è possibile a legislazione vigente da un lato recuperare potere democratico, realizzare politiche strategiche d'area vasta e rafforzare gli enti di prossimità come i municipi, trasformandoli in Comuni.

Su questo obiettivo Radicali Roma deve agire su tutti i livelli istituzionali, facendo convergere le forze politiche di governo e locali su un grande obiettivo di riforma complessiva raggiungibile nel più breve tempo possibile avendo come priorità gli interessi dei cittadini in un quadro di maggiore democrazia e maggiore efficienza amministrativa.