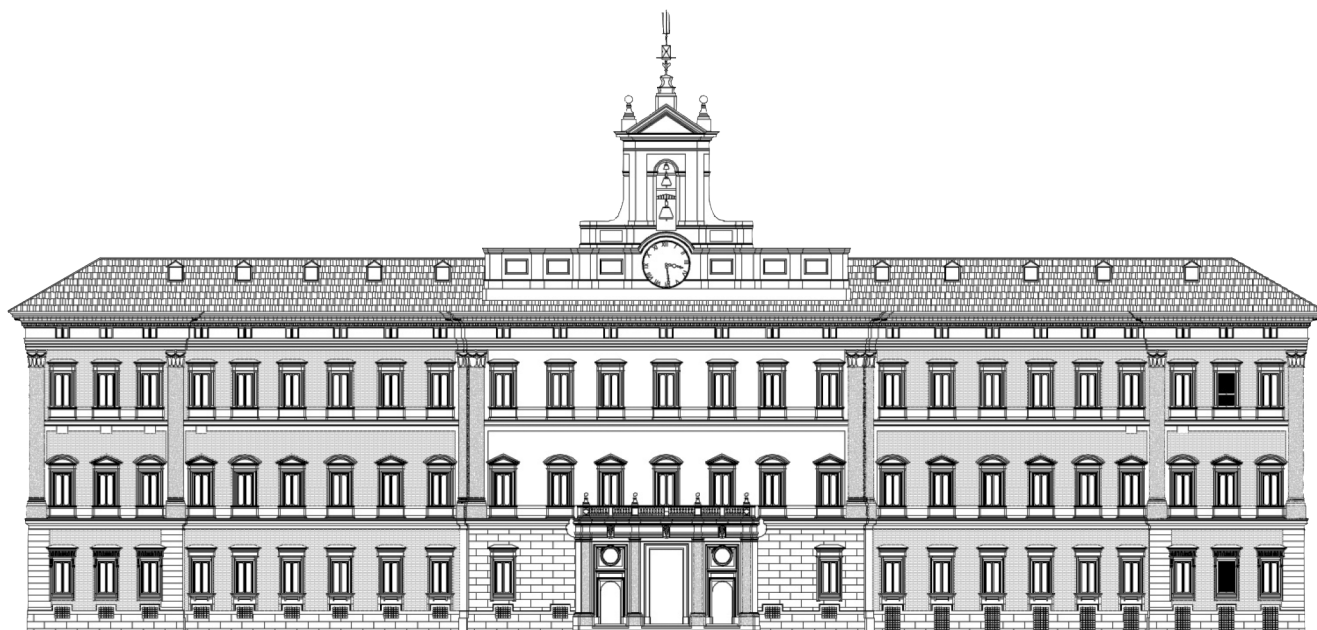




Camera dei deputati

XIX LEGISLATURA

Documentazione per l'esame di
Progetti di legge



Modifica dell'articolo 114 della Costituzione in materia di Roma Capitale

AA.C. 278, 514, 1241, 2001, 2564

Schede di lettura

n. 299/1

1° ottobre 2025



SERVIZIO STUDI

Dipartimento Istituzioni

Tel. 06 6760-9475 - ✉ st_istituzioni@camera.it – ✕ [@CD_istituzioni](https://twitter.com/CD_istituzioni)

Progetti di legge n. 299/1

La documentazione dei servizi e degli uffici della Camera è destinata alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. La Camera dei deputati declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge. I contenuti originali possono essere riprodotti, nel rispetto della legge, a condizione che sia citata la fonte.

AC0236a.docx

INDICE

PREMESSA	3
 SCHEDA DI LETTURA A.C. 2564	
▪ Articolo 1 (<i>Modifica dell'articolo 114 della Costituzione</i>)	7
▪ Articolo 2 (<i>Disposizioni transitorie e finali</i>)	20
A.C. 278, A.C. 514, A.C. 1241, A.C. 2001	24
LE CITTÀ CAPITALI NELLE COSTITUZIONI DI ALCUNI PAESI EUROPEI	31

PREMESSA

Il 16 maggio 2024 è stato avviato l'esame in sede referente presso la I Commissione Affari Costituzionali della Camera delle proposte di legge costituzionale abbinate A.C. 278, A.C. 514 e A.C. 1241.

In particolare, l'A.C. 278 istituisce la nuova regione di Roma capitale della Repubblica, integrando l'elenco recato dall'articolo 131 della Costituzione, e incrementa da uno a due milioni il numero minimo di abitanti necessario per l'istituzione di nuove regioni.

Le proposte di legge costituzionale A.C. 514 e A.C. 1241, le quali, sia pure con formulazioni diverse, si propongono entrambe di modificare l'articolo 114 della Costituzione al fine di valorizzare l'autonomia normativa, amministrativa e finanziaria di Roma capitale, tra l'altro attribuendole poteri legislativi nelle materie oggetto di potestà legislativa concorrente - esclusa la tutela della salute - e residuale.

Nella seduta del 28 gennaio 2025 è stata abbinata inoltre la proposta di legge costituzionale A.C. 2001 identica all'A.C. 1241, presentata alla Camera il 31 luglio 2024 e assegnata alla I Commissione il 20 settembre 2024.

Il 30 luglio 2025 il Consiglio dei Ministri ha approvato un disegno di legge costituzionale recante disposizioni in materia di competenze legislative e ordinamento di Roma Capitale presentato alla Camera il 5 agosto 2025.

La proposta governativa, A.C. 2564, intervenendo sull'articolo 114 della Costituzione, istituisce il nuovo ente di Roma Capitale e attribuisce ad esso competenze legislative in materie concorrenti e residuali.

Inoltre, viene demandata ad una legge dello Stato adottata a maggioranza assoluta dalle Camere, sentiti il Consiglio della Regione Lazio e l'Assemblea elettiva di Roma Capitale, la disciplina dell'ordinamento del nuovo ente, riconoscendo a Roma Capitale condizioni peculiari di autonomia amministrativa e finanziaria e prevedendo forme di decentramento amministrativo.

Nella presente edizione aggiornata del dossier schede di lettura n. 299 si darà quindi conto in primo luogo del contenuto dell'A.C. 2564, per poi riprendere quanto già esposto nella precedente edizione sulle altre proposte di legge.

Schede di lettura A.C. 2564

Articolo 1 (Modifica dell'articolo 114 della Costituzione)

L'**articolo 1** modifica l'articolo 114 della Costituzione inserendo Roma Capitale tra i livelli di governo di cui si compone la Repubblica. In particolare, si stabiliscono le materie di competenza legislativa del nuovo ente e si prevede l'approvazione di una legge rinforzata dello Stato contenente l'ordinamento di Roma Capitale e che stabilisce forme di decentramento amministrativo determinandone i principi. Sono altresì attribuite all'ente condizioni peculiari di autonomia amministrativa e finanziaria. L'articolo 1 dispone, infine, che Roma Capitale attui il decentramento amministrativo sulla base della legge statale.

L'**articolo 1** interviene sull'**articolo 114 della Costituzione**, riformulandolo al fine di valorizzare il ruolo costituzionale di Roma Capitale attraverso l'attribuzione di competenze legislative e una nuova organizzazione.

Si ricorda che l'articolo 114 dispone quanto segue: "La Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato. I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni sono enti autonomi con propri statuti, poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla Costituzione. Roma è la capitale della Repubblica. La legge dello Stato disciplina il suo ordinamento".¹

In particolare, vengono modificati il primo e il secondo comma introducendo Roma Capitale all'interno dell'elenco, dopo le città metropolitane, degli enti autonomi di cui è costituita la Repubblica e dotati di propri statuti, poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla Costituzione. Roma Capitale si qualifica, dunque, come un **ente proprio** dotato di un assetto ordinamentale unico e peculiare.

Il territorio dell'istituendo ente corrisponde a quello attuale di Roma Capitale, ovvero l'ente a ordinamento speciale subentrato al Comune di Roma conseguentemente alla riforma del Titolo V (l. cost. 18 ottobre 2001, n. 3.) e a seguito della [legge 5 maggio 2009, n. 42](#), (Legge delega sul federalismo fiscale), art. 24, e dell'attuativo decreto legislativo 17 settembre 2010, n. 156 (v. *box* in calce).

Il nuovo ente previsto dal disegno di legge costituzionale in commento è, dunque, ricompreso all'interno del perimetro della città metropolitana di

¹ Il testo originario, precedente alla riforma del Titolo V del 2001, si componeva del seguente unico comma: "La Repubblica si riparte in Regioni, Province e Comuni."

Roma Capitale, istituita dalla [legge 7 aprile 2014, n. 56](#) (Legge Delrio), che invece coincide con il territorio dei compresi nella provincia di Roma, inclusi i municipi già afferenti a Roma Capitale.

Si ricorda, in generale, che le città metropolitane sono riconosciute quali enti territoriali di area vasta, con le seguenti finalità istituzionali generali:

- cura dello sviluppo strategico del territorio metropolitano;
- promozione e gestione integrata dei servizi, delle infrastrutture e delle reti di comunicazione della città metropolitana;
- cura delle relazioni istituzionali afferenti il proprio livello, comprese quelle con le città e le aree metropolitane europee.

In particolare, alle città metropolitane sono attribuite:

- le funzioni fondamentali delle province;
- le funzioni attribuite alla città metropolitana nell'ambito del processo di riordino delle funzioni delle province;
- le funzioni fondamentali proprie della città metropolitana che sono:
 - a) piano strategico del territorio metropolitano di carattere triennale, che costituisce atto di indirizzo per i comuni e le unioni di comuni del territorio, anche in relazione a funzioni delegate o attribuite dalle regioni;
 - b) pianificazione territoriale generale, comprese le strutture di comunicazione, le reti di servizi e delle infrastrutture, anche fissando vincoli e obiettivi all'attività e all'esercizio delle funzioni dei comuni;
 - c) strutturazione di sistemi coordinati di gestione dei servizi pubblici, organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito metropolitano; a tale riguardo, la città metropolitana può, d'intesa con i comuni interessati, predisporre documenti di gara, svolgere la funzione di stazione appaltante, monitorare i contratti di servizio ed organizzare concorsi e procedure selettive;
 - d) mobilità e viabilità;
 - e) promozione e coordinamento dello sviluppo economico e sociale;
 - f) promozione e coordinamento dei sistemi di informatizzazione e di digitalizzazione in ambito metropolitano;
- ulteriori funzioni attribuite dallo Stato o dalle regioni, in base ai principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza.

Alla città metropolitana di Roma capitale si applicano le norme generali sulle città metropolitane.

Tuttavia, l'articolo 24 della legge 42/2009, nella parte in cui reca l'ordinamento transitorio di Roma capitale, prevede che siano attribuite a tale ente, oltre a quelle già spettanti al comune di Roma, le seguenti funzioni amministrative:

- a) concorso alla valorizzazione dei beni storici, artistici, ambientali e fluviali, previo accordo con il Ministero per i beni e le attività culturali;
- b) sviluppo economico e sociale di Roma capitale con particolare riferimento al settore produttivo e turistico;

- c) sviluppo urbano e pianificazione territoriale;
- d) edilizia pubblica e privata;
- e) organizzazione e funzionamento dei servizi urbani, con particolare riferimento al trasporto pubblico ed alla mobilità;
- f) protezione civile, in collaborazione con la Presidenza del Consiglio dei ministri e la regione Lazio;
- g) ulteriori funzioni conferite dallo Stato e dalla regione Lazio, ai sensi dell'articolo 118, secondo comma, della Costituzione.

In proposito si osserva che il territorio dell'ente Roma Capitale, dotato - come si vedrà - di poteri legislativi in materie concorrenti e residuali, si trova **all'interno** della città metropolitana di Roma Capitale. Pertanto, quest'ultima si troverà ad esercitare funzioni amministrative in settori - ad esempio il trasporto pubblico locale e il commercio (cfr. *infra*) - per i quali nel suo territorio potrebbero risultare agenti due legislazioni diverse, quella di Roma Capitale e quella della Regione Lazio. *Sul punto si valuti l'opportunità di un approfondimento.*

Il nuovo terzo comma dell'articolo 114 resta invariato per quel che concerne il primo periodo a norma del quale, si ricorda, "Roma è la capitale della Repubblica". Il testo del secondo periodo è invece totalmente sostituito dalla disciplina in materia di **competenze legislative** attribuite a Roma Capitale. In particolare, la disposizione attribuisce a Roma Capitale competenze legislative in materia di trasporto pubblico locale; polizia amministrativa locale; governo del territorio; commercio; valorizzazione dei beni culturali e ambientali; promozione e organizzazione di attività culturali; turismo; artigianato; servizi e politiche sociali; edilizia residenziale pubblica; organizzazione amministrativa di Roma Capitale.

In base al successivo articolo 2, comma 4 (alla cui scheda di lettura si rinvia per ulteriori dettagli), la potestà legislativa attribuita a Roma Capitale sarà di natura concorrente con quella statale nelle materie che l'articolo 117 terzo comma indica come concorrenti (in tali materie quindi la legge statale determinerà i principi fondamentali ai quali le leggi di Roma Capitale, al pari di quelle delle altre regioni e province autonome dovranno attenersi); la potestà legislativa sarà invece piena per Roma Capitale - fermi restando i limiti previsti dall'articolo 117, primo comma, della Costituzione su cui cfr. *infra* - nelle materie che risultano ascrivibili (in quanto non citate nel secondo e nel terzo comma dell'articolo 117) alla competenza residuale regionale di cui al quarto comma dell'articolo 117.

Quindi Roma Capitale avrà una **potestà legislativa concorrente** nelle seguenti materie:

- governo del territorio;
- valorizzazione dei beni culturali e ambientali;
- promozione e organizzazione di attività culturali.

In proposito si ritiene opportuno richiamare sinteticamente la **giurisprudenza costituzionale** in queste materie legislative concorrenti.

In particolare, per quel concerne il **governo del territorio** la Corte ha, in primo luogo chiarito, che il nucleo duro della disciplina in materia è rappresentato dai profili tradizionalmente appartenenti all'urbanistica e all'edilizia (cfr. ex plurimis, sentenze n. 102 e n. 6 del 2013, n. 309 e n. 192 del 2011; n. 340 del 2009; nonché sentenze n. 303 e n. 362 del 2003); ciò premesso, la giurisprudenza ha quindi cercato di delimitare una materia molto ampia (cfr. sentenze n. 307 del 2003 e n. 196 del 2004), anche alla luce del fatto che alcune materie limitrofe, come porti e aeroporti civili, grandi reti di trasporto e navigazione, produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia sono espressamente previste quali autonomi titoli di legittimazione legislativa.

In particolare, la Corte ha avuto modo di desumere dalla normativa primaria, alla luce del dettato costituzionale, alcuni principi fondamentali interni alla materia ed espressi da disposizioni del Testo unico dell'edilizia (D.P.R. n. 380/2001, di seguito TUE), tra i quali il vaglio dell'autorità amministrativa per i mutamenti di destinazione d'uso degli immobili, il principio della "doppia conformità" urbanistico-edilizia, i limiti massimi di densità edilizia fissati dal D.M. 1444 del 1968, i criteri di determinazione dello stato legittimo dell'immobile.

Risulta comunque di una certa difficoltà tracciare una delimitazione precisa della materia (come riconosciuto esplicitamente nella sentenza n. 219 del 2021), che spesso si intreccia ad altri ambiti materiali riconducibili a competenze legislative diverse, quali, in particolare, la tutela dell'ambiente ("materia-obiettivo" in cui non è precluso in assoluto l'intervento regionale, purché questo sia volto all'implementazione del valore ambientale e all'innalzamento dei suoi livelli di tutela: cfr. sentenza n. 66 del 2018), l'ordinamento civile, la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni, la tutela della salute, l'energia, la protezione civile.

In materia di **valorizzazione dei beni culturali**, invece, nel quadro delineato dall'art. 117 della Costituzione, che ha affidato alla competenza legislativa esclusiva dello Stato la tutela dei beni culturali (per la quale può essere però attivata la procedura di "regionalismo differenziato" ai sensi dell'articolo 116, terzo comma) e alla competenza legislativa concorrente la valorizzazione degli stessi, la Corte costituzionale ha evidenziato che la tutela dei beni culturali e, in generale, lo sviluppo della cultura, corrispondono a finalità di interesse generale, "il cui perseguimento fa capo alla Repubblica in tutte le sue articolazioni (art. 9 Cost.), anche al di là del riparto di competenze per materia fra Stato e regioni" (sentenze nn. 478 del 2002, 307 del 2004 e 140 del 2015). La Corte ha altresì evidenziato la possibilità per le regioni di integrare la normativa in materia di tutela dei beni culturali, con misure diverse ed aggiuntive rispetto a quelle previste a livello statale (sentenze nn. 401 del 2007 e 194 del 2013).

Con riferimento alla **promozione e organizzazione di attività culturali**, affidata alla competenza legislativa concorrente, la Corte costituzionale ha chiarito che in tale ambito rientrano tutte le attività riconducibili alla elaborazione e diffusione della cultura e, dunque, anche le attività di sostegno degli spettacoli

(sentenza n. 255 del 2004) e quelle di sostegno delle attività cinematografiche (sentenza n. 285 del 2005).

Al contempo, ha stabilito che gli interventi volti a ridefinire il quadro ordinamentale e l'impianto organizzativo delle fondazioni lirico-sinfoniche rientrano nella competenza legislativa esclusiva dello Stato, afferendo alla materia "ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali", di cui all'art. 117, secondo comma, lett. g), Cost. (sentenza n. 153 del 2011).

Per quel che concerne la competenza **residuale**, Roma Capitale eserciterà invece potestà legislativa nelle seguenti materie:

- trasporto pubblico locale;
- turismo;
- commercio;
- artigianato;
- servizi e politiche sociali;
- edilizia residenziale pubblica;
- polizia amministrativa locale (ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lett. h));
- organizzazione amministrativa di Roma Capitale.

La Corte costituzionale si è altresì espressa per quel che concerne il riparto delle competenze residue.

In particolare, la materia connessa del **trasporto pubblico locale** è stata riconosciuta dalla Corte costituzionale come di competenza residuale delle regioni (sentenza n. 222 del 2005). In proposito, la sentenza n. 273 del 2013 ha però riconosciuto la legittimità dell'intervento statale per il finanziamento del settore, in considerazione della perdurante inattuazione dell'articolo 119 della Costituzione, a causa della mancata individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni e dei costi standard; in questo quadro l'intervento statale è giustificato dall'esigenza "di assicurare un livello uniforme di godimento dei diritti tutelati dalla Costituzione.

Per quel che concerne il **turismo** invece, si ricorda che ha trovato applicazione il principio dell'attrazione in sussidiarietà (sentenze n. 80 del 2012, n. 76 del 2009, n. 13 del 2009, n. 94 del 2008, n. 339 del 2007, n. 88 del 2007 e n. 214 del 2006).

L'attrazione (o chiamata) in sussidiarietà è un meccanismo che consente allo Stato di attrarre a livello centrale funzioni amministrative e la relativa potestà legislativa, anche in materie di competenza regionale (concorrente o residuale), per tutelare esigenze di esercizio unitario. Tale principio si fonda sull'**articolo 118, primo comma, della Costituzione**.

La deroga al normale riparto di competenze previsto dall'articolo 117 della Costituzione è legittima solo se vengono rispettate condizioni rigorose. In particolare, la legge statale che opera questa attrazione di competenze deve **essere giustificata da un'esigenza unitaria, essere proporzionata** e prevede il rispetto del principio di **leale collaborazione**.

In via esemplificativa, nella sentenza n. 214/2006 la Corte ha annullato la norma che istituiva un Comitato Nazionale per il Turismo, giudicandola un'ingerenza sproporzionata nella competenza legislativa residuale delle Regioni. Al contrario, ha convalidato la trasformazione dell'ENIT in Agenzia Nazionale del Turismo, riconoscendo la legittimità di un intervento statale basato sul principio di sussidiarietà per la promozione unitaria del turismo all'estero, a condizione che sia garantita la "leale collaborazione" attraverso l'intesa con le Regioni, come avvenuto per il regolamento attuativo dell'Agenzia

In materia di **edilizia residenziale pubblica** la Corte chiarisce che gli spazi normativi coperti dalla potestà legislativa dello Stato sono, da una parte, la determinazione di quei livelli minimi di fabbisogno abitativo che siano strettamente inerenti al nucleo irrinunciabile della dignità della persona umana (ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera m)) e, dall'altra, la fissazione di principi generali, entro i quali le Regioni possono esercitare validamente la loro competenza a programmare e realizzare in concreto insediamenti di edilizia residenziale pubblica o mediante la costruzione di nuovi alloggi o mediante il recupero e il risanamento di immobili esistenti. L'una e l'altra competenza (la prima ricadente nella potestà legislativa esclusiva dello Stato, la seconda in quella concorrente del governo del territorio) si integrano e si completano a vicenda, giacché la determinazione dei livelli minimi di offerta abitativa per specifiche categorie di soggetti deboli non può essere disgiunta dalla fissazione su scala nazionale degli interventi, allo scopo di evitare squilibri e disparità nel godimento del diritto alla casa da parte delle categorie sociali disagiate (sentenze n. 166 del 2008, n. 94 del 2007 e n. 451 del 2006).

Si ricorda che l'articolo 117 della Costituzione, come modificato nel 2001, al primo comma dispone che lo Stato e le regioni esercitano le rispettive competenze nel rispetto della Costituzione e dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali.

Si potrebbe pertanto valutare, sotto il profilo della formulazione del testo, se vi sia la conseguenziale esigenza di modificare testualmente anche l'articolo 117 della Costituzione, includendovi espressamente il richiamo alla città di Roma Capitale - nella parte in cui afferma che "La potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni" nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali -, anche al fine di chiarire l'eventuale conseguente attribuzione all'ente della potestà regolamentare nelle medesime materie".

Il riparto della potestà legislativa tra Stato e regioni si basa sulla elencazione delle materie recata dai commi secondo e terzo e su una clausola residuale, contenuta al quarto comma, di attribuzione in favore delle regioni della competenza legislativa nelle materie non contemplate nei citati elenchi.

Ai sensi di tale disposizione costituzionale, le materie di competenza legislativa esclusiva dello Stato sono:

- a) politica estera e rapporti internazionali dello Stato; rapporti dello Stato con l'Unione europea; diritto di asilo e condizione giuridica dei cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea;

- b) immigrazione;
- c) rapporti tra la Repubblica e le confessioni religiose;
- d) difesa e Forze armate; sicurezza dello Stato; armi, munizioni ed esplosivi;
- e) moneta, tutela del risparmio e mercati finanziari; tutela della concorrenza; sistema valutario; sistema tributario e contabile dello Stato; armonizzazione dei bilanci pubblici; perequazione delle risorse finanziarie;
- f) organi dello Stato e relative leggi elettorali; *referendum* statali; elezione del Parlamento europeo;
- g) ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali;
- h) ordine pubblico e sicurezza, ad esclusione della polizia amministrativa locale;
- i) cittadinanza, stato civile e anagrafi;
- l) giurisdizione e norme processuali; ordinamento civile e penale; giustizia amministrativa;
- m) determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale;
- n) norme generali sull'istruzione;
- o) previdenza sociale;
- p) legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane;
- q) dogane, protezione dei confini nazionali e profilassi internazionale;
- r) pesi, misure e determinazione del tempo; coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale; opere dell'ingegno;
- s) tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali.

Le materie di competenza concorrente - rispetto alle quali, dunque, è alle regioni che spetta la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato - sono le seguenti: rapporti internazionali e con l'Unione europea delle Regioni; commercio con l'estero; tutela e sicurezza del lavoro; istruzione, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche e con esclusione della istruzione e della formazione professionale; professioni; ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi; tutela della salute; alimentazione; ordinamento sportivo; protezione civile; governo del territorio; porti e aeroporti civili; grandi reti di trasporto e di navigazione; ordinamento della comunicazione; produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia; previdenza complementare e integrativa; coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario; valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali; casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale; enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale.

Il sistema di riparto delle competenze normative è completato (art. 117, sesto comma, Cost.) dall'attribuzione della potestà regolamentare allo Stato nelle materie riservate alla sua competenza esclusiva, salva la possibilità di delega alle Regioni, e alle Regioni in ogni altra materia (dunque, anche in quelle di competenza concorrente). I comuni, le province e le città metropolitane hanno potestà

regolamentare per la disciplina riguardante l'organizzazione e lo svolgimento delle funzioni loro attribuite.

Nella relazione illustrativa si specifica che la scelta di inserire direttamente nel testo costituzionale le materie di competenza legislativa di Roma Capitale è armonica rispetto all'art. 117 della Costituzione che ospita omologhi elenchi di materie di potestà legislativa statale e regionale.

Al riguardo, potrebbe essere oggetto di approfondimento, l'opportunità di inserire direttamente nel nuovo testo dell'articolo 114, ai fini di una maggiore chiarezza del testo costituzionale, la distinzione tra le materie per le quali Roma Capitale avrà una competenza legislativa concorrente e quelle che invece rientreranno nella competenza residuale di Roma Capitale.

Il disegno di legge costituzionale in commento introduce, inoltre, il **terzo comma dell'articolo 114** ponendo una riserva di legge rinforzata per la disciplina dell'ordinamento di Roma Capitale. Per l'approvazione di tale legge è infatti richiesta la maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera e altresì il parere del Consiglio della Regione Lazio e dell'Assemblea elettiva di Roma Capitale.

Tale legge deve inoltre attribuire a Roma Capitale condizioni peculiari di **autonomia amministrativa e finanziaria** nel rispetto di quanto disposto dall'articolo 119 della Costituzione. Tale norma intende agevolare la garanzia di una dotazione di risorse da attribuire all'ente coerente a finanziarie le nuove funzioni ad esso attribuite.

A tale riguardo si ricorda che il vigente articolo 119 prevede sostanzialmente che gli enti locali hanno autonomia finanziaria di entrata (primo comma) e di spesa, stabilendo ed applicando tributi ed entrate propri secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, e dispongono di compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio (secondo comma).

Si rileva, tuttavia, che, sebbene l'articolo 119 ponga formalmente sullo stesso piano regioni ed enti locali ai fini dell'autonomia tributaria, la riserva di legge di cui all'articolo 23 della Costituzione – che sancisce che nessuna potestà patrimoniale può essere imposta se non in base alla legge – preclude a questi enti l'esercizio di una potestà impositiva diretta analoga a quella delle regioni. L'articolo 119 prevede inoltre l'istituzione, con legge dello Stato, di un fondo perequativo per i territori con minore capacità fiscale per abitante, il quale opera senza vincoli di destinazione (terzo comma). In base al quarto comma, attraverso le predette risorse (entrate proprie, compartecipazione al gettito dei tributi erariali, trasferimenti dal fondo perequativo) gli enti territoriali devono provvedere al finanziamento integrale delle funzioni pubbliche loro attribuite. Ai sensi del quinto comma, lo Stato può destinare risorse aggiuntive o effettuare interventi speciali solo in favore di determinati

Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni per promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni. Tale disposizione definisce dunque un sistema in cui l'autonomia finanziaria di entrata e di spesa degli enti territoriali si collega a un duplice sistema perequativo: i) un primo, senza vincolo di destinazione, in favore degli enti territoriali con minore capacità fiscale per abitante, che è stato interpretato, in sede attuativa, come riferito a supportare le funzioni ordinarie dei medesimi enti (art. 119, terzo comma); ii) un secondo, di carattere strutturale, "per scopi diversi rispetto all'esercizio normale delle funzioni", ovvero la rimozione degli squilibri economici e sociali e l'esercizio effettivo dei diritti della persona (art. 119, quinto comma). Il processo di attuazione dell'articolo 119 ha preso avvio con la legge delega n. 42 del 2009, approvata a distanza di circa otto anni dalla riforma del Titolo V, sulla base della quale il Governo ha adottato una serie di decreti legislativi. Si tratta dei seguenti provvedimenti: Decreto legislativo 28 maggio 2010, n. 85, Attribuzione a comuni, province, città metropolitane e regioni di un proprio patrimonio (c.d. federalismo demaniale); D.lgs. 17 settembre 2010, n. 156, "Disposizioni recanti attuazione dell'articolo 24 della legge 5 maggio 2009, n. 42, in materia di ordinamento transitorio di Roma Capitale"; D.lgs. 26 novembre 2010, n. 216, "Disposizioni in materia di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard di Comuni, Città metropolitane e Province"; D.lgs. 14 marzo 2011, n. 23, "Disposizioni in materia di federalismo fiscale municipale"; D.lgs. 6 maggio 2011, n. 68, "Disposizioni in materia di autonomia di entrata delle regioni a statuto ordinario e delle province nonché di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard del settore sanitario"; D.lgs. 31 maggio 2011, n. 88, "Disposizioni in materia di risorse aggiuntive e di interventi speciali per la rimozione degli squilibri economici e sociali, a norma dell'articolo 16 della legge 5 maggio 2009, n. 42"; D.lgs. 23 giugno 2011, n. 118, "Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42" (poi modificato dal D.lgs. 10 agosto 2014, n. 126); D.lgs. 6 settembre 2011, n. 149, "Meccanismi sanzionatori e premiali relativi a regioni, province e comuni"; D.lgs. 18 aprile 2012, n. 61, "Ulteriori disposizioni recanti attuazione dell'articolo 24 della legge 5 maggio 2009, n. 42, in materia di ordinamento di Roma Capitale" (nonché D.lgs. 26 aprile 2013, n. 51, recante modifiche al medesimo).

Infine, è riservata alla medesima legge dello Stato la regolazione delle **forme di decentramento amministrativo** e la determinazione dei principi nel rispetto dei quali Roma Capitale definirà la disciplina attuativa.

Quanto allo statuto di Roma capitale, nel vigente quadro normativo (l. 42/2009, art. 24, co. 4 e d.lgs. 156 del 2010, art. 3, co. 5-9) esso disciplina, nei limiti stabiliti dalla legge, i municipi, quali circoscrizioni di decentramento, in numero non superiore a quindici, favorendone l'autonomia amministrativa e finanziaria.

 • *L'ordinamento di Roma Capitale*

La legge n. 42 del 2009 (legge delega sul federalismo fiscale) ha configurato, in luogo del comune di Roma, il nuovo ente territoriale "Roma capitale", dotato di una speciale autonomia statutaria, amministrativa e finanziaria, nei limiti stabiliti dalla Costituzione (l. 42/2009, art. 24). A tale ente la medesima legge attribuisce, oltre a quelle svolte precedentemente dal comune, ulteriori funzioni amministrative, relative alla valorizzazione dei beni storici, artistici e ambientali, allo sviluppo del settore produttivo e del turismo, allo sviluppo urbano, all'edilizia pubblica e privata, ai servizi urbani, con particolare riferimento al trasporto pubblico ed alla mobilità, e alla protezione civile.

In attuazione della delega contenuta nella legge 42/2009 sono stati emanati due decreti legislativi: il d.lgs. 156 del 2010 per la parte relativa agli organi di governo, cioè l'Assemblea capitolina, la Giunta capitolina e il Sindaco; il d.lgs. n. 61 del 2012 per la disciplina del conferimento di funzioni amministrative a Roma capitale. Le disposizioni del d.lgs. n. 156 del 2010 costituiscono limite inderogabile per l'autonomia normativa dell'ente e possono essere modificate, derogate o abrogate dalle leggi dello Stato solo espressamente.

Ai sensi del d.lgs. 156 del 2010 sono organi di governo di Roma capitale:

- l'Assemblea capitolina;
- la Giunta capitolina;
- il Sindaco (art. 2).

L'Assemblea capitolina è l'organo di indirizzo e di controllo politico-amministrativo. È composta dal Sindaco di Roma capitale e da quarantotto Consiglieri (art. 3).

Il Sindaco è il responsabile dell'amministrazione di Roma capitale, nell'ambito del cui territorio esercita le funzioni attribuitegli dalle leggi, dallo statuto e dai regolamenti, quale rappresentante della comunità locale e quale ufficiale del Governo. Il Sindaco può essere udito nelle riunioni del Consiglio dei ministri all'ordine del giorno nelle quali siano iscritti argomenti inerenti le funzioni conferite a Roma capitale (art. 4). La Giunta collabora con il Sindaco nel governo di Roma capitale. Compie tutti gli atti rientranti nelle funzioni degli organi di governo che non siano riservati dalla legge all'Assemblea capitolina e non ricadano nelle competenze, previste dalla legge o dallo statuto, del Sindaco o degli organi di decentramento.

Il conferimento di funzioni amministrative a Roma capitale, disposto con il d.lgs. n. 61 del 2012 (successivamente modificato dal d.lgs. n. 51 del 2013), riguarda in particolare i seguenti ambiti:

- a) beni storici e artistici, relativamente al concorso alla valorizzazione dei beni presenti nel territorio di Roma capitale appartenenti allo Stato (con esclusione di quelli amministrati dal Fondo edifici di culto) (art. 6);
- b) paesaggio, con riferimento alla tutela e valorizzazione del paesaggio di Roma capitale, e beni ambientali e fluviali, con riferimento all'individuazione e alla gestione delle riserve statali non collocate nei parchi nazionali (art. 7)

- c) fiere, per ciò che attiene al coordinamento dei tempi di svolgimento delle manifestazioni fieristiche di rilevanza internazionale e nazionale, promosse sul territorio di Roma capitale (art. 8);
- d) turismo, per ciò che attiene alla promozione turistica all'estero di Roma capitale, in coordinamento con lo Stato e la regione; le linee guida del piano strategico nazionale prevedono altresì una sezione per la valorizzazione e lo sviluppo del sistema turistico di Roma capitale (art. 9);
- e) protezione civile, relativamente alla emanazione di ordinanze per l'attuazione di interventi di emergenza. Inoltre, per l'attuazione degli interventi da effettuare sul territorio di Roma capitale per rimuovere le situazioni di emergenza connesse al traffico, alla mobilità e all'inquinamento atmosferico o acustico, il Sindaco provvede con proprie ordinanze, anche in deroga a ogni disposizione di legge e comunque nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento giuridico, in esecuzione di un piano autorizzato con delibera del Consiglio dei ministri (art. 10). Roma capitale dispone altresì di poteri regolamentari in materia di organizzazione degli uffici e del personale (art. 11).

Ai fini dell'individuazione e attuazione degli interventi di sviluppo infrastrutturale, Roma capitale adotta il metodo della programmazione pluriennale. Roma capitale stipula una apposita intesa istituzionale di programma con la regione Lazio e con le amministrazioni centrali competenti, approvata dal CIPE, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri, sentita la Conferenza unificata.

Gli interventi previsti dall'intesa istituzionale di programma possono essere inseriti nel programma delle infrastrutture strategiche previsto dalla cd. "legge-obiettivo" (l. 443/2001). Nelle more, l'eventuale rimodulazione del programma di interventi per Roma capitale, finanziati ai sensi della cd. legge su Roma Capitale (l. 396/90) è adottata dal medesimo ente con le procedure previste dal proprio ordinamento e trasmessa al Ministro delle infrastrutture e dei trasporti per l'approvazione definitiva con apposito decreto, da adottarsi di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze. (art. 3).

Per assicurare il raccordo istituzionale tra Roma capitale, lo Stato, la regione Lazio e la provincia di Roma sulle funzioni amministrative conferite a Roma capitale, è stata istituita un'apposita sessione nell'ambito della Conferenza unificata, presieduta dal Presidente del Consiglio dei ministri o da un Ministro delegato, composta dal sindaco di Roma capitale, dal presidente della regione Lazio, dal presidente della provincia di Roma e dal ministro competente per materia. In tutti i casi in cui la Conferenza unificata svolge funzioni relative a materie e compiti di interesse di Roma capitale, alle relative sedute partecipa, quale componente, il suo sindaco (art. 4).

Lo statuto regola inoltre le forme di decentramento (v. *supra*) e i casi di decadenza dei Consiglieri per la non giustificata assenza dalle sedute dell'Assemblea capitolina e prevede strumenti di partecipazione e consultazione, anche permanenti, al fine di promuovere il confronto tra l'amministrazione di Roma Capitale e i cittadini.

Per quel che concerne la procedura da seguire ai fini della relativa approvazione è quella prevista dal TUEL per gli statuti comunali: lo statuto è, perciò, approvato dall'Assemblea capitolina, con il voto favorevole dei due terzi dei Consiglieri

assegnati. Qualora tale maggioranza non venga raggiunta, la votazione è ripetuta in successive sedute da tenersi entro trenta giorni e lo statuto è approvato se ottiene per due volte, in altrettante sedute consiliari, il voto favorevole della maggioranza assoluta dei Consiglieri. Si ricorda in proposito che l'Assemblea capitolina è l'organo di indirizzo e di controllo politico-amministrativo dell'ente ed è composta dal Sindaco di Roma Capitale e da quarantotto Consiglieri (art. 3, d.lgs. 156 del 2010).

Il vigente statuto di Roma capitale è stato approvato il 7 marzo 2013 dopo il subentro dell'ente a ordinamento speciale al Comune di Roma ed è entrato in vigore il 30 marzo 2013. Con le successive deliberazioni nn. 1 (acqua bene pubblico comune) e 5 (diritti di partecipazione), rispettivamente del 9 e 30 gennaio 2018, l'Assemblea capitolina ha apportato alcune modifiche allo Statuto, vigenti a partire dal 20 marzo 2018. Con deliberazione n. 31 del 13 aprile 2021 si è proceduto a un'ulteriore modifica (diritto all'alimentazione).

Costituzione	
Testo previgente	Testo modificato
Art. 114	Art.114
La Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato.	La Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, da Roma Capitale , dalle Regioni e dallo Stato.
I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni sono enti autonomi con propri statuti, poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla Costituzione.	I Comuni, le Province, le Città metropolitane, Roma Capitale e le Regioni sono enti autonomi con propri statuti, poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla Costituzione.
Roma è la capitale della Repubblica. La legge dello Stato disciplina il suo ordinamento.	Roma è la capitale della Repubblica. Esercita la potestà legislativa nelle seguenti materie: trasporto pubblico locale; polizia amministrativa locale; governo del territorio; commercio; valorizzazione dei beni culturali e ambientali; promozione e organizzazione di attività culturali; turismo; artigianato; servizi e politiche sociali; edilizia residenziale pubblica; organizzazione amministrativa di Roma Capitale.
	La legge dello Stato, approvata a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera, sentiti il Consiglio della Regione Lazio e l'Assemblea elettiva di Roma Capitale, disciplina l'ordinamento di Roma Capitale e prevede forme di decentramento amministrativo determinandone i principi. Attribuisce a Roma Capitale condizioni peculiari di autonomia amministrativa e finanziaria nel rispetto dell'articolo 119.
	Roma Capitale attua il decentramento amministrativo sulla base della legge dello Stato.

Articolo 2 ***(Disposizioni transitorie e finali)***

L'**articolo 2** prevede che **Roma Capitale** eserciti una **potestà legislativa** propria, con decorrenza dalle prime elezioni della relativa Assemblea successive all'entrata in vigore del disegno di legge costituzionale (**comma 1**).

In via transitoria, restano applicabili le leggi regionali e le disposizioni vigenti sull'ordinamento della città fino all'effettivo esercizio della nuova funzione legislativa e all'adozione della legge rinforzata che ne disciplinerà l'assetto (**commi 2 e 3**).

La **potestà legislativa** di Roma Capitale è **equiparata** a quella delle **Regioni a statuto ordinario**, con competenze sia in materie di legislazione concorrente (tra cui governo del territorio, valorizzazione dei beni culturali e ambientali, promozione e organizzazione delle attività culturali) sia in materie di competenza residuale (come trasporto pubblico locale, polizia amministrativa, commercio, turismo, servizi e politiche sociali, edilizia residenziale pubblica e organizzazione amministrativa) (**comma 4**).

Sono infine previsti strumenti di coordinamento con la Regione Lazio, in particolare in relazione a possibili forme di autonomia differenziata, nonché l'applicazione a Roma Capitale delle principali disposizioni costituzionali in materia di autonomie territoriali (**commi 4 e 5**).

Secondo quanto disposto dal **comma 1**, Roma Capitale **esercita le funzioni legislative** previste dall'articolo 114, comma 3 della Costituzione – come modificato dal presente disegno di legge costituzionale. L'esercizio di tali funzioni legislative sarà possibile a **decorrere dalle prime elezioni** dell'Assemblea di Roma Capitale **successive all'entrata in vigore** del presente disegno di **legge costituzionale**.

Appare quindi desumersi che l'esercizio della funzione legislativa da parte di Roma Capitale potrebbe avvenire anche precedentemente all'approvazione della legge sull'ordinamento dell'ente Roma Capitale prevista dall'articolo 1. *Al riguardo, si valuti l'opportunità di un approfondimento.*

Ai sensi del **comma 2**, si dispone la continuità dell'applicazione delle leggi della Regione Lazio fino all'esercizio della potestà legislativa da parte di Roma Capitale.

Il **comma 3** prevede una disciplina transitoria che, onde evitare vuoti normativi, dispone che fino all'entrata in vigore della legge rinforzata

disciplinante l'ordinamento di Roma Capitale – prevista dall'articolo 114, comma 4, come modificato dal presente disegno di legge costituzionale – continuano a trovare applicazione le disposizioni vigenti sull'ordinamento di Roma Capitale (per cui si veda il *box* sopra).

Il **comma 4** chiarisce la natura, la portata e i limiti della nuova potestà legislativa che verrebbe attribuita a Roma Capitale dal presente disegno di legge costituzionale. In particolare, come già si è visto nella scheda relativa all'articolo 1, viene **equiparata la potestà legislativa di Roma Capitale** a quella di una **Regione a statuto ordinario**, inserendola nel sistema di ripartizione delle competenze già delineato dall'articolo 117, commi terzo e quarto della Costituzione. Dunque, per le materie a legislazione concorrente di cui al **terzo comma dell'articolo 117** della Costituzione, lo Stato determina con una propria legge i **principi fondamentali**, mentre le regioni esercitano la potestà legislativa di dettaglio. Nel caso di Roma Capitale, tali materie sarebbero il **governo del territorio**, la **valorizzazione dei beni culturali e ambientali** e la **promozione e organizzazione di attività culturali**.

Ai sensi del **comma 4 dell'articolo 117**, per tutte le materie non espressamente riservate alla legislazione esclusiva dello Stato o a quella concorrente, la **potestà legislativa spetta interamente alle Regioni** e dunque tale previsione si applicherebbe anche alle leggi emanate da Roma Capitale in materia di **trasporto pubblico locale, polizia amministrativa locale, commercio, turismo, artigianato, servizi e politiche sociali, edilizia residenziale pubblica e organizzazione amministrativa di Roma Capitale**.

Il **comma 5** introduce un **coordinamento** per regolare i rapporti tra la Regione Lazio e Roma Capitale nel caso in cui alla Regione vengano attribuite forme di “**autonomia differenziata**” ai sensi dell'articolo 116, comma 3 della Costituzione. L'intesa tra Stato e Regione avviene **sentita Roma Capitale** e deve individuare i **modi** e le **forme di coordinamento** ai fini dell'esercizio delle rispettive funzioni.

Per informazioni circa il processo di autonomia differenziata, si rimanda al tema “[Le Regioni e l'autonomia differenziata](#)” a cura del Servizio studi della Camera.

Infine, ai sensi del comma 6, è previsto che a Roma Capitale si applichino gli articoli 118, 119, 120, 127 e 134 della Costituzione.

L'articolo 118 stabilisce che le **funzioni amministrative** sono attribuite ai Comuni, salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a livelli

superiori (Province, Città Metropolitane, Regioni e Stato) sulla base dei principi di **sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza**. Viene inoltre promossa la “sussidiarietà orizzontale”, favorendo l'iniziativa autonoma dei cittadini per attività di interesse generale.

L'articolo 119, come già si è visto nella scheda relativa all'articolo 1, sancisce l'**autonomia finanziaria di entrata e di spesa** per gli enti territoriali, che devono avere risorse autonome, stabilire e applicare tributi propri e disporre di compartecipazioni al gettito di tributi erariali. Prevede inoltre un fondo perequativo per i territori con minore capacità fiscale (si veda, a riguardo, la scheda relativa all'articolo 1).

L'articolo 120 vieta alle Regioni di ostacolare la libera circolazione di persone e cose e conferisce al Governo il **potere di sostituirsi agli organi** degli enti territoriali in caso di mancato rispetto di norme e trattati internazionali, di pericolo per la sicurezza pubblica, o quando lo richieda la tutela dell'unità giuridica o economica della Repubblica.

L'articolo 127 regola il meccanismo di **giustizia costituzionale in via principale**: il Governo può impugnare una legge regionale dinanzi alla Corte costituzionale se ritiene che ecceda la competenza della Regione; allo stesso modo, una Regione può impugnare una legge dello Stato o di un'altra Regione se ritiene che leda la sua sfera di competenza.

Ai sensi dell'**articolo 134** Cost., invece, la Corte costituzionale giudica: - sulle controversie relative alla legittimità costituzionale delle leggi e degli atti, aventi forza di legge, dello Stato e delle regioni; - sui conflitti di attribuzione tra i poteri dello Stato e su quelli tra lo Stato e le regioni, e tra le regioni (si ricorda, in proposito che un conflitto di attribuzione tra lo Stato e le regioni o tra le regioni può sorgere quando un atto, diverso da una legge o da un atto con forza di legge - contro i quali i medesimi soggetti possono ricorrere in via principale - determina una lesione della competenza statale o regionale; i conflitti tra poteri dello Stato hanno ad oggetto la delimitazione della sfera di attribuzioni determinata per i vari poteri da norme costituzionali e possono insorgere tra organi appartenenti a poteri diversi, che siano competenti a dichiarare definitivamente la volontà del potere cui appartengono, come stabilito dalla L.Cost. 87/1953, all'art. 37); - sulle accuse per alto tradimento e attentato alla Costituzione mosse contro il Presidente della Repubblica. In particolare, ai sensi della legge costituzionale n. 87 del 1953, se la regione invade con un suo atto la sfera di competenza assegnata dalla Costituzione allo Stato ovvero ad un'altra regione, lo Stato o la regione rispettivamente interessata possono proporre ricorso alla Corte costituzionale per il regolamento di competenza. Del pari, può produrre ricorso la regione la cui sfera di competenza costituzionale sia invasa da un atto dello Stato. Il ricorso per regolamento di competenza deve indicare come sorge il conflitto di attribuzione e specificare l'atto dal quale sarebbe stata invasa la sfera di competenza, nonché le disposizioni della Costituzione e delle leggi costituzionali che si ritengono violate (art. 39). È escluso che possa essere oggetto di un conflitto intersoggettivo un atto legislativo. Il ricorso deve essere proposto dal Presidente della giunta regionale, previa delibera della

Giunta, per la regione, e dal Presidente del Consiglio di ministri (o da un Ministro delegato) per lo Stato, previa delibera del Consiglio dei ministri. Il giudizio deve essere promosso entro sessanta giorni a decorrere dalla notificazione o pubblicazione ovvero dall'avvenuta conoscenza dell'atto impugnato.

Sembra quindi desumersi che, in forza della disposizione in commento, si intenda esplicitamente abilitare l'ente Roma capitale a sollevare questione di legittimità costituzionale o conflitto di attribuzione anche nei confronti di leggi ed atti regionali, oltre che di quelli statali, e che, oltre allo Stato, anche alle regioni potrà essere riconosciuto il potere di sollevare questione di legittimità costituzionale o conflitto di attribuzione nei confronti di leggi o atti di Roma capitale. *Al riguardo, si valuti l'opportunità di un approfondimento*, anche al fine di prendere in considerazione l'eventualità di una modifica esplicita degli articoli 127 e 134.

A.C. 278, A.C. 514, A.C. 1241, A.C. 2001

Le **proposte di legge costituzionale** [A.C. 278](#), [A.C. 514](#), [A.C. 1241](#) e [A.C. 2001](#) intervengono con la finalità di conferire a Roma capitale un nuovo assetto organizzativo e funzionale, valorizzandone il ruolo nel quadro delle previsioni costituzionali.

L'[A.C. 278](#) istituisce la nuova regione di Roma capitale della Repubblica, integrando l'elenco recato dall'articolo 131 della Costituzione, e incrementa da uno a due milioni il numero minimo di abitanti necessario per l'istituzione di nuove regioni. Una proposta di legge di identico contenuto era stata presentata nel corso della XVIII legislatura (A.C. 2938) ed esaminata in sede referente - insieme agli AA.CC. 1854, 2961 e 3118 - dalla I Commissione Affari costituzionali, che il 16 giugno 2022 ha deliberato di conferire il mandato ai relatori a riferire favorevolmente all'Assemblea sul provvedimento [A.C. 1854-A](#).

I risultati raggiunti all'esito di tale esame sono stati raccolti dalle proposte di legge costituzionale [A.C. 514](#), [A.C. 1241](#) e [A.C. 2001](#) le quali si propongono, con diversa formulazione, di modificare l'articolo 114 della Costituzione al fine di valorizzare l'autonomia normativa, amministrativa e finanziaria di Roma capitale, tra l'altro attribuendole poteri legislativi nelle materie oggetto di potestà legislativa concorrente - esclusa la tutela della salute - e residuale. Ai sensi dell'A.C. 1241 e dell'identica A.C. 2001, l'individuazione di tali poteri è demandata allo statuto "speciale" di Roma capitale, da adottarsi a maggioranza dei due terzi dei componenti dell'Assemblea capitolina, sentita la regione Lazio.

La proposta di legge **A.C. 278**, costituita da tre articoli, è volta a istituire la regione denominata «**Roma capitale della Repubblica**».

A tal fine, all'**articolo 1** viene anzitutto soppresso il secondo periodo del terzo comma dell'**articolo 114 della Costituzione**, che reca una riserva di legge statale per la disciplina dell'**ordinamento di Roma capitale**. Si tratta di un intervento pregiudiziale al conferimento a Roma dello *status* di regione, la cui disciplina è definita direttamente dalla Costituzione (per quanto riguarda le competenze legislative, dall'articolo 117), ovvero demandata agli statuti adottati con le procedure di cui all'articolo 123 Cost.

All'**articolo 2** si dispone, dunque, l'integrazione dell'elenco delle regioni recato dall'**articolo 131 della Costituzione** attraverso l'introduzione - dopo la regione Lazio - della regione **Roma Capitale della Repubblica**: una nuova regione a statuto ordinario, non essendo contemplata alcuna modifica dell'articolo 116, recante per l'appunto l'elenco delle regioni a statuto

speciale. La nuova regione di Roma verrebbe, dunque, a essere ricompresa nell'ambito del territorio della regione Lazio e, seppure la proposta di legge non rechi alcuna indicazione ai fini della prima attuazione della modifica costituzionale e della determinazione dei relativi confini, andrebbe presumibilmente a coincidere con il territorio della città metropolitana - ex provincia di Roma, a cui la relazione illustrativa allegata alla proposta fa esplicito riferimento.

All'**articolo 3** viene, infine, modificato l'**articolo 132, primo comma**, della Costituzione, ove si dispone l'incremento da uno a **due milioni** del **numero minimo di abitanti** necessario ai fini della istituzione di **nuove regioni**.

Il primo comma dell'art. 132 Cost, nel disciplinare il procedimento per la costituzione di nuove regioni o la fusione di regioni esistenti con legge costituzionale, prevede l'iniziativa da parte dei Consigli comunali (che rappresentino almeno un terzo delle popolazioni interessate), il parere dei Consigli regionali coinvolti e l'approvazione con referendum della maggioranza delle popolazioni stesse. La condizione espressamente prevista dal testo costituzionale consiste nella dimensione demografica minima richiesta per costituire una nuova regione, pari a un milione di abitanti. Su tale condizione incide la modifica della proposta di legge in esame nei termini sopra descritti. Tenuto conto di quanto previsto dal vigente art. 132 Cost. *può essere dunque suscettibile di valutazione se l'integrazione dell'art. 131 Cost. con una nuova regione - disposta dalla pdl in oggetto - non richieda di dover in ogni caso seguire il procedimento previsto dall'art. 132 Cost.* In proposito, si ricorda che la XI disposizione transitoria e finale della Costituzione consentiva fino a cinque anni dall'entrata in vigore della Costituzione di poter istituire altre Regioni, a modificazione dell'elenco di cui all'articolo 131, con leggi costituzionali, anche senza il concorso delle condizioni richieste dal primo comma dell'articolo 132, fermo rimanendo tuttavia l'obbligo di sentire le popolazioni interessate. Tale norma, prorogata con legge costituzionale fino al 31 dicembre 1963, fu utilizzata una sola volta per adottare la legge costituzionale n. 3 del 1963, che istituì la regione Molise integrando l'elenco delle regioni dell'articolo 131 Cost.

Le proposte di legge costituzionale **A.C. 514, A.C. 1241 e A.C. 2001** si compongono di due articoli e sono volte a **modificare l'articolo 114** della Costituzione, sostituendo integralmente il secondo periodo del terzo comma, al fine di valorizzare l'**autonomia normativa, amministrativa e finanziaria di Roma capitale**.

A tal proposito si rinvia al *box* in calce alla scheda di lettura relativa all'articolo 1 dell'A.C. 2564 per ulteriori dettagli sull'ordinamento di Roma Capitale.

In particolare, confermando l'attuale previsione che affida alla legge dello Stato la disciplina dell'ordinamento di Roma capitale, le due proposte, all'**articolo 1**, costituzionalizzano il riconoscimento di forme e condizioni particolari di autonomia normativa, amministrativa e finanziaria in capo a tale ente, da attribuire per l'appunto con legge dello Stato. Rispetto a quanto attualmente stabilito dalla legge n. 42 del 2009 (legge delega sul federalismo fiscale), la quale assegna a Roma capitale una speciale autonomia statutaria, amministrativa e finanziaria, nei limiti stabiliti dalla Costituzione (art. 24), la nuova formulazione recata dalle due proposte in commento fa specificamente riferimento all'**autonomia normativa** di Roma capitale e rafforza il richiamo all'**autonomia finanziaria** (v. scheda relativa all'articolo 1 dell'A.C. 2564), prevedendo espressamente la necessità di assicurarle, per lo svolgimento delle sue funzioni, adeguati mezzi e risorse.

Nelle proposte **A.C. 1241** e nell'identica **A.C. 2001** l'autonomia normativa di Roma capitale viene rafforzata attraverso l'attribuzione a tale ente di **poteri legislativi** nelle materie oggetto di potestà legislativa **concorrente** (art. 117, terzo comma, Cost.) - esclusa la tutela della salute - e di potestà legislativa regionale **residuale** (art. 117, quarto comma, Cost.), **individuati** con lo **statuto "speciale"** di Roma capitale, da adottarsi a maggioranza dei due terzi dei componenti dell'Assemblea capitolina, sentita la regione Lazio. Secondo quanto disposto dal **comma 2** dell'**articolo 2** di entrambe le proposte, lo statuto speciale di Roma capitale è adottato entro un anno dall'entrata in vigore della medesima proposta di legge e le relative **norme di attuazione** sono definite con **legge dello Stato**.

L'attribuzione allo statuto "speciale" approvato dall'Assemblea di Roma capitale della funzione di individuare i poteri legislativi (nelle materie concorrenti e residuali eccetto la salute) che spettano all'ente appare suscettibile di approfondimento sotto diversi profili, in particolare per quanto riguarda la coerenza con il sistema delle fonti rispetto all'architettura costituzionale in materia di autonomie territoriali, con particolare riguardo all'articolo 116 della Costituzione.

A tale riguardo, va considerato in primo luogo che nella vigente architettura costituzionale definita dal Titolo V della Parte II della Costituzione spetta alla legge costituzionale (per le regioni a statuto speciale) o alla legge rinforzata dello Stato, previa intesa tra lo Stato e la regione (per l'attribuzione di ulteriori forme di autonomia alle regioni a statuto ordinario), la definizione degli ambiti di autonomia (legislativa) da attribuire alle regioni. La legge statale (costituzionale o ordinaria a seconda delle fattispecie, talvolta a iniziativa riservata) è altresì richiesta dalla Costituzione

per i procedimenti di variazione territoriale delle regioni e delle circoscrizioni provinciali (artt. 132 e 133 Cost.).

Nella proposta di legge costituzionale A.C. 1241 invece - con un procedimento nuovo sotto il profilo delle fonti del diritto e derogatorio rispetto all'attuale riparto costituzionale delle competenze -, la legge statale interviene invece al solo fine di dare attuazione allo statuto approvato da Roma capitale e nei limiti di questo, cui esclusivamente compete la determinazione degli ambiti materiali attribuiti alla competenza legislativa di Roma capitale.

Nel solo caso di Roma capitale, dunque, l'individuazione dei poteri legislativi sarebbe affidata a una deliberazione (seppure a 2/3 dei componenti) del medesimo ente a cui sono attribuiti i poteri legislativi, senza un coinvolgimento del Parlamento o altre forme di collaborazione con lo Stato (se non ex post con la legge di attuazione prevista dall'art. 2). In tal senso il testo si verrebbe a differenziare dall'impianto costituzionale definito per le regioni sia ordinarie (anche nell'ambito del regionalismo differenziato) sia a statuto speciale, attribuendo alla sola decisione autonoma dell'ente locale la scelta delle competenze legislative che andrebbero al medesimo trasferite.

Alla legge dello Stato spetta dunque la definizione delle norme di attuazione dello statuto speciale di Roma capitale. Dato il suo carattere attuativo, alla legge statale in questione sembra quindi consentito muoversi solo all'interno del perimetro di competenze legislative assegnate a Roma capitale dallo statuto speciale. La legge statale avrebbe dunque il compito di intervenire con "norme attuative" in un ambito già determinato a livello locale, con ciò invertendo – come già evidenziato – l'attuale assetto costituzionale delle fonti. Al tempo stesso, l'approvazione della legge attuativa appare configurata come essenziale per assicurare a Roma capitale l'effettivo esercizio delle competenze legislative trasferite.

Per quanto concerne la previsione di uno statuto "speciale" di Roma capitale si ricorda che, nel vigente ordinamento, gli statuti speciali sono previsti dalla Costituzione in relazione alle regioni c.d. ad autonomia speciale e sono approvati con legge costituzionale. L'art. 116, primo comma, della Costituzione dispone in particolare quanto segue: «Il Friuli Venezia Giulia, la Sardegna, la Sicilia, il Trentino-Alto Adige/Südtirol e la Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste dispongono di forme e condizioni particolari di autonomia, secondo i rispettivi statuti speciali adottati con legge costituzionale». Gli statuti speciali stabiliscono dunque ambiti e limiti dell'autonomia, le singole competenze legislative e amministrative e l'ordinamento finanziario di ciascuna regione a statuto speciale. Gli statuti speciali possono attualmente essere modificati secondo la procedura di cui all'articolo 138 della Costituzione per l'approvazione delle leggi di revisione costituzionale e delle altre leggi costituzionali, con alcune peculiarità introdotte dalla L. Cost. n. 2 del

2001, volte a garantire la partecipazione degli organi della regione nell'iter legislativo. Le norme di attuazione sono emanate dal Governo con decreto legislativo (anziché, come previsto in precedenza, con decreto del Presidente della Repubblica) in forza della competenza loro riservata in via esclusiva dagli statuti speciali e secondo una procedura che prevede l'istruttoria e il parere (o l'intesa) da parte di commissioni paritetiche, i cui membri sono designati dal Governo e dalla rispettiva regione. A differenza di quanto solitamente avviene per gli atti di legislazione delegata, le norme di attuazione non sono sottoposte al parere parlamentare. Per la modifica delle norme statutarie concernenti la finanza di ciascuna regione, gli statuti (ad eccezione di quello per la Regione siciliana) contengono disposizioni specifiche, secondo le quali le modifiche possono essere apportate con legge ordinaria (su proposta del Governo, della regione e di ciascun parlamentare), in 'accordo' con la regione interessata. Per tale motivo, la finanza delle regioni a statuto speciale è connotata dal carattere pattizio delle relazioni di ciascuna autonomia con lo Stato. Il tema dell'attuazione degli statuti delle regioni ad autonomia speciale, con particolare riferimento al ruolo delle commissioni paritetiche previste dagli statuti medesimi è stato oggetto di una specifica indagine conoscitiva svolta dalla Commissione per le questioni regionali nella XVII legislatura che ha approvato, al termine, un documento finale sul tema. La medesima Commissione ha altresì svolto una relazione all'Assemblea della Camera e del Senato sulle forme di raccordo tra lo Stato e le autonomie territoriali e sull'attuazione degli statuti speciali. Inoltre, la Costituzione, all'articolo 114, comma secondo, riconosce l'autonomia statutaria dei comuni quali enti con propri poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla Costituzione. Lo statuto è adottato dal consiglio comunale e detta i principi di organizzazione e funzionamento dell'ente, le forme di controllo, nonché le garanzie delle minoranze e le forme di partecipazione popolare. Nel rispetto dei principi stabiliti dalle norme statutarie, l'organizzazione dei comuni è specificamente disciplinata dai propri regolamenti. Si ricorda che, con la riforma del Titolo V ad opera della legge costituzionale n. 3/2001, l'autonomia statutaria degli enti locali ha trovato un riconoscimento nella Carta fondamentale, incontrando perciò il proprio limite unicamente nei principi stabiliti dalla Costituzione. E' stata così superata la precedente impostazione in base alla quale l'autonomia statutaria era prevista esclusivamente nell'ambito di una legge ordinaria, ai cui principi risultava sottoposta (art. 6 del Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali – TUEL, adottato con il D.Lgs. n. 267/2000). Ne deriva che gli enti locali, al pari delle regioni, sono liberi di darsi il proprio ordinamento, con esclusione di qualsiasi ingerenza esterna, a meno che essa non sia consentita dalla Costituzione. In attuazione dell'articolo 114 Cost., la legge n. 131/2003 ha previsto che lo statuto stabilisca i principi di organizzazione e funzionamento dell'ente, le forme di controllo, anche sostitutivo, nonché le garanzie delle minoranze e le forme di partecipazione popolare, nel rispetto di quanto disposto dall'art. 117, secondo comma, lett. p), Cost. che riserva alla competenza esclusiva statale la disciplina relativa alla legislazione elettorale, agli organi di governo e alle funzioni fondamentali di comuni, province e città metropolitane (art. 4, co. 2). La disciplina più dettagliata dei contenuti dello statuto è contenuta nel TUEL. Accanto a una competenza generale dello statuto (i principi di

organizzazione e funzionamento dell'ente) vi è, infatti, una competenza particolare, che consiste in quegli elementi o materie che debbono o possono essere disciplinate nello statuto. Al contempo è possibile distinguere tra un contenuto necessario e contenuto facoltativo dello statuto. Il contenuto obbligatorio deriva da precise disposizioni di legge che fanno riferimento alla necessità che lo statuto disponga nella materia e riguardano l'organizzazione dell'ente, le forme di garanzia e di partecipazione delle minoranze, le attribuzioni degli organi, l'ordinamento degli uffici, la gestione dei servizi pubblici locali, la collaborazione fra gli enti locali, gli istituti di partecipazione, l'accesso dei cittadini agli atti dell'ente, il decentramento. Il contenuto facoltativo riguarda quegli elementi che la legge ha lasciato come opzione al normatore statutario. Nella prassi, tale contenuto si è rivelato molto limitato. Per quanto concerne le modalità di adozione, la competenza alla deliberazione è demandata al Consiglio comunale con il voto favorevole dei due terzi dei consiglieri assegnati. Nel caso in cui la maggioranza prescritta non venga raggiunta, la votazione deve essere ripetuta in sedute successive da tenersi entro 30 giorni: lo statuto sarà approvato se ottiene il voto favorevole della maggioranza assoluta dei consiglieri (art. 6, co. 4, TUEL). La stessa procedura è richiesta per le modifiche da apportare allo statuto, nonché in caso di abrogazione totale o sostituzione dello stesso.

Per quel che concerne lo statuto attualmente vigente di Roma Capitale si rimanda al *box* in calce alla scheda relativa all'articolo 1 del disegno costituzionale A.C. 2564.

Rispetto al quadro attuale, dunque, le proposte A.C. 1241 e A.C. 2001, in primo luogo, assegnano al nuovo statuto speciale di Roma capitale un contenuto necessario ulteriore, dato dalla individuazione delle materie nelle quali Roma esercita autonomia legislativa. In secondo luogo, stabilisce alcuni vincoli di procedura, richiedendo l'approvazione a maggioranza dei due terzi dei componenti dell'Assemblea capitolina e il previo parere della regione Lazio. In terzo luogo, dispone che le norme di attuazione dello Statuto siano adottate con una legge dello Stato, sentiti Roma capitale stessa e la Regione Lazio.

L'A.C. 514 dispone, invece, direttamente - e, dunque, senza fare rinvio ad altre fonti - l'attribuzione a Roma capitale di **potestà legislativa e regolamentare**, derogatoria rispetto alla normativa della regione Lazio, nelle materie di legislazione **concorrente e residuale**, fatta eccezione per la tutela della salute.

Si potrebbe dunque valutare, sotto il profilo della formulazione del testo, se vi sia la conseguenziale esigenza di modificare testualmente anche l'articolo 117 della Costituzione, includendovi espressamente il richiamo alla città di Roma capitale - nella parte in cui afferma che La potestà legislativa è esercitata dallo "Stato e dalle Regioni" nel rispetto della

Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali -, anche al fine di chiarire l'eventuale conseguente attribuzione all'ente della potestà regolamentare nelle medesime materie.

Le proposte A.C. 514, A.C. 1241 e A.C. 2001, oltre a stabilire che, nell'esercizio delle sue funzioni amministrative, Roma capitale assicuri **forme di decentramento**, estendono a tale ente l'applicazione delle disposizioni di cui **agli articoli 127 e 134** della Costituzione, i quali, disponendo in ordine alla promozione delle questioni di legittimità in via principale e dei conflitti di attribuzione innanzi alla Corte costituzionale, attualmente fanno esclusivo riferimento allo Stato e alle regioni (si veda in proposito la scheda relativa all'articolo 2 dell'A.C. 2564).

Sembra quindi desumersi che, in forza della disposizione in commento, si intenda esplicitamente abilitare l'ente Roma capitale a sollevare questione di legittimità costituzionale o conflitto di attribuzione anche nei confronti di leggi ed atti regionali, oltre che di quelli statali, e che, oltre allo Stato, anche alle regioni potrà essere riconosciuto il potere di sollevare questione di legittimità costituzionale o conflitto di attribuzione nei confronti di leggi o atti di Roma capitale. *Al riguardo, si valuti l'opportunità di un approfondimento*, anche al fine di prendere in considerazione l'eventualità di una modifica esplicita degli articoli 127 e 134.

Alla luce della prescrizione, contenuta nelle proposte A.C. 1241 e A.C. 2001, relativa all'adozione dello statuto speciale da parte di Roma capitale, tale proposta subordina l'applicabilità delle richiamate disposizioni costituzionali all'entrata in vigore dello statuto medesimo.

All'**articolo 2** le proposte A.C. 514, A.C. 1241 e A.C. 2001 disciplinano l'entrata in vigore delle correlate leggi costituzionali, prevista per il giorno successivo a quello della relativa pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale, successiva alla rispettiva promulgazione.

LE CITTÀ CAPITALI NELLE COSTITUZIONI DI ALCUNI PAESI EUROPEI

Un'analisi delle caratteristiche delle capitali europee dotate di particolari forme di autonomia porta all'individuazione di due principali modelli. Il primo è il modello della "città-stato", caratterizzato dall'unificazione delle funzioni comunali e regionali/statali in un'unica entità istituzionale, come nel caso di Berlino, Vienna e – in parte – Zagabria. Il secondo è il modello a "livelli di governo distinti", in cui l'amministrazione municipale della capitale coesiste con un'entità regionale o autonoma separata, come avviene a Bruxelles, Madrid e Budapest.

Berlino è contemporaneamente una città e un *Land* federale, configurandosi come una "città-stato". L'articolo 22 della Legge Fondamentale (*Grundgesetz*) la designa come capitale federale, mentre la Costituzione di Berlino sancisce esplicitamente che l'amministrazione del *Land* e del comune è esercitata dai medesimi organi.

Il sistema tedesco si basa sul principio del federalismo cooperativo. L'articolo 30 del *Grundgesetz* attribuisce ai *Länder* tutte le competenze legislative non espressamente assegnate alla Federazione (*Bund*). Questo principio di competenza residuale conferisce a Berlino un'ampia autonomia in materie come cultura, sanità, servizi sociali, urbanistica ed edilizia.

La Costituzione austriaca definisce **Vienna** come capitale federale (art. 5), *Land* autonomo (art. 2) e comune, il cui territorio coincide con quello del *Land*. L'articolo 108 sancisce in modo esplicito la corrispondenza tra gli organi comunali e quelli del *Land*.

Similmente al modello tedesco, l'articolo 15 della Costituzione austriaca riserva ai *Länder* le competenze legislative non espressamente attribuite alla Federazione. Tuttavia, in Austria la Federazione detiene i settori legislativi più ampi e rilevanti, limitando di fatto l'autonomia dei *Länder* rispetto al caso tedesco.

La struttura di **Bruxelles** è particolarmente complessa. La *Ville de Bruxelles* è la capitale del Belgio (art. 194 Costituzione), ma è solo una delle 19 municipalità che compongono la *Région de Bruxelles-Capitale*, a sua volta una delle tre entità federate del Belgio (assieme alla Regione vallona e alla Regione fiamminga).

Per quanto riguarda la *governance*, esiste una chiara duplicità di organi. La Regione è governata da un proprio Parlamento e Governo regionali. La *Ville de Bruxelles*, invece, ha i propri organi municipali: il Consiglio comunale e il Collegio dei Borgomastro e degli *Echevins*. Questa struttura è ulteriormente arricchita dalla presenza di tre Commissioni linguistiche

(francese, fiamminga e comune), i cui consigli sono composti da membri del Parlamento regionale, che esercitano competenze relative alle comunità linguistiche presenti sul territorio.

La Costituzione belga (art. 35) adotta il principio della **competenza residuale a favore delle Regioni**, che sono competenti per le materie non riservate all'autorità federale. Tuttavia, è prevista una cooperazione obbligatoria con lo Stato federale per le materie che hanno un impatto sul ruolo internazionale della città, come l'urbanistica e i trasporti.

Madrid è la capitale dello Stato spagnolo (art. 5 della Costituzione). È un comune (*Ayuntamiento*) situato all'interno della *Comunidad Autonoma de Madrid*, un'entità regionale che si estende sul territorio della precedente provincia. Anche qui sono presenti due livelli di governo nettamente distinti: il Comune di Madrid è governato dall'*Alcalde* (Sindaco) e dal *Pleno* (Consiglio). La Comunità Autonoma ha invece una propria *Asamblea* (Assemblea legislativa), un Presidente e un *Gobierno* (Governo).

A differenza degli altri modelli, la Costituzione spagnola definisce la ripartizione delle competenze tramite elenchi espliciti. L'articolo 148 elenca le competenze esclusive delle Comunità Autonome, mentre l'articolo 149 elenca quelle esclusive dello Stato. La *Ley 22/2006* regola il regime speciale della città di Madrid in quanto capitale.

Praga, capitale della Cechia, è Città a statuto speciale ("*hlavní město*") con rango di regione. La città di Praga è amministrativamente equiparata a un *kraj* (regione autonoma): la Repubblica Ceca si suddivide infatti in 14 regioni, tra cui la città-regione di Praga. Il suo status è definito dalla Costituzione ceca (che la designa capitale all'art. 13) e da apposite leggi sull'autonomia della capitale.

Zagabria, capitale della Croazia, è Città autonoma con status di contea. La Croazia è divisa in 21 contee (*županije*) tra cui la città di Zagabria, che ha uno status speciale di città-contea in virtù del suo ruolo di capitale. Zagabria gode dunque di competenze equivalenti a quelle di una contea regionale, secondo la Costituzione croata e la legge di riordino locale.

Budapest è Capitale dell'Ungheria con status di unità autonoma a livello di contea. L'Ungheria è suddivisa in 19 contee (*megyék*) più Budapest, che costituisce un'entità amministrativa a sé stante, equiparata alle contee.

La "*Főváros*" (città-capitale) dispone di un'Assemblea metropolitana con competenze paragonabili a quelle dei consigli delle contee, secondo la Costituzione ungherese e le leggi sulle autonomie locali.

Sofia, capitale della Bulgaria, costituisce un distretto (provincia) autonomo a sé stante (*Sofia-Grad*) distinto dalla circostante provincia di Sofia. È dunque equiparata alle 28 province (*oblasti*) bulgare, con proprie autorità locali, in base alla Costituzione bulgara e alla legislazione amministrativa nazionale.

Bucarest, capitale della Romania, è un Municipio autonomo con rango di distretto (contea). Il *Municipiul București* non appartiene ad alcuna contea ed è equiordinato ai 41 distretti (*județe*) del Paese, costituendo un distretto amministrativo a sé stante. Lo status di capitale per Bucarest è riconosciuto dall'art. 14 della Costituzione romena.