



Modifica agli articoli 114, 131 e 132 della Costituzione, in materia di ordinamento e poteri della città di Roma, capitale della Repubblica - seconda edizione **A.C. 1854, A.C. 2938, A.C. 2961**

Dossier n° 409 - Schede di lettura
 30 aprile 2021

Informazioni sugli atti di riferimento

A.C.	1854	2938	2961
Titolo:	Modifica all'articolo 114 della Costituzione, in materia di ordinamento e poteri della città di Roma, capitale della Repubblica	Modifiche agli articoli 114, 131 e 132 della Costituzione, concernenti l'istituzione della regione di Roma capitale della Repubblica	Modifica all'articolo 114 della Costituzione, in materia di conferimento di forme e condizioni particolari di autonomia alla città di Roma, capitale della Repubblica
Iniziativa:	Parlamentare	Parlamentare	Parlamentare
Primo firmatario:	Barelli	Morassut	Ceccanti
Iter al Senato:	No	No	No
Date:			
presentazione:	16 maggio 2019	11 marzo 2021	19 marzo 2021
assegnazione:	17 febbraio 2021	30 marzo 2021	7 aprile 2021
Commissioni competenti:	I Affari costituzionali	I Affari costituzionali	I Affari costituzionali
Sede:	referente	referente	referente
Pareri previsti:	Questioni regionali	Questioni regionali	VII e Questioni regionali

Contenuto

Le **proposte di legge costituzionali** [A.C. 1854](#) (Barelli ed altri), [A.C. 2938](#) (Morassut ed altri) e [A.C. 2961](#) (Ceccanti) intervengono con la finalità di conferire a Roma Capitale un nuovo assetto organizzativo e funzionale valorizzandone il ruolo nel quadro delle previsioni costituzionali.

La pdl cost. A.C. 2938 istituisce la nuova regione di Roma capitale della Repubblica, integrando l'elenco recato dall'art. 131 Cost. e inoltre eleva da uno a due milioni il numero minimo di abitanti necessario per l'istituzione di nuove regioni.

La pdl A.C. 1854 attribuisce alla Città di Roma i poteri dei comuni, delle città metropolitane e delle regioni ordinarie, prevedendo al contempo che essa possa conferire con legge le proprie funzioni amministrative ai municipi. Il coordinamento tra la Regione Lazio e la Città di Roma è assicurato dalla legge statale.

Infine, la pdl A.C. 2961 non prevede direttamente la riforma dell'assetto di Roma capitale, ma introduce la possibilità di attribuire all'ente Roma Capitale ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, anche legislativa, con una procedura analoga a quella prevista per le regioni a statuto ordinario dall'art. 116, terzo comma, Cost.

La proposta di legge A.C. 1854

La pdl cost. [A.C. 1854](#) (Barelli ed altri) reca una nuova **disciplina costituzionale** della **Città di Roma**, capitale della Repubblica. Essa si compone di due articoli, di cui il secondo dispone in ordine alla **entrata in vigore** stabilita nel giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale*, successiva alla promulgazione.

L'**articolo 1**, al **comma 1**, modifica il [secondo periodo del terzo comma dell'articolo 114 della Costituzione](#) prevedendo che:

- la Città di Roma ha i **poteri dei comuni**, delle **città metropolitane** e delle **regioni ordinarie**;
- la Città di Roma può conferire con legge le proprie funzioni amministrative a **municipi**;
- la legge dello Stato, sentiti gli enti interessati, stabilisce forme di **coordinamento** tra la **Regione Lazio** e la **Città di Roma**.

Tale formulazione sostituisce quella recata dal secondo periodo del terzo comma dell'art. 114 Cost. che

attualmente rinvia alla legge dello Stato l'ordinamento di Roma Capitale.

Resta fermo quanto disposto dal primo periodo del comma che sancisce che Roma è la capitale della Repubblica.

Il vigente articolo 114 della Costituzione dispone "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".

Il **comma 2** dell'articolo 1 reca due disposizioni di carattere **transitorio e finale** che non modificano direttamente la Carta fondamentale, ma mantengono il rango di fonte costituzionale.

La prima di esse prevede che, in sede di prima attuazione della legge costituzionale, alla Città di Roma si **applicano le leggi della regione Lazio** vigenti prima della data di entrata in vigore della legge costituzionale.

La seconda rinvia alla legge dello Stato, da emanarsi entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della legge, le modifiche (territoriali) delle province della regione Lazio, sentiti gli enti interessati.

Per quanto riguarda il **territorio** della istituenda Città di Roma, questo *potrebbe coincidere* con quello del comune o della città metropolitana di Roma oppure con una terza determinazione territoriale: il comma secondo demanda alla legge dello Stato le modifiche delle province della regione Lazio, sentiti gli enti interessati (non fa riferimento invece al territorio della città metropolitana)

Per quanto riguarda i **poteri configurati in capo alla Città di Roma** dalla presente proposta di legge, questi sarebbero costituiti dalla somma dei poteri esercitati attualmente dal comune di Roma nel territorio comunale della città metropolitana di Roma, quelli esercitati attualmente nel territorio della città metropolitana (che corrisponde al territorio della provincia di Roma a cui è subentrata) e quelli di una regione ordinaria, nel territorio della Città di Roma. Verrebbe così a crearsi un nuovo genere di autonomia territoriale che assomma i poteri delle tre entità tradizionali della suddivisione in Italia.

Relativamente all'attribuzione dei "**poteri dei comuni**" si ricorda che, in base alla Costituzione, i comuni sono titolari di funzioni fondamentali (art. 117 Cost.) e di funzioni conferite dallo Stato e dalle Regioni, nel rispetto del principio di sussidiarietà c.d. verticale, in base al quale le funzioni amministrative sono attribuite ai comuni, salvo che per assicurarne l'esercizio unitario siano conferite ai livelli superiori di governo (art. 118 Cost.).

L'articolo 117 della Costituzione individua, tra le materie di competenza legislativa esclusiva dello Stato, le funzioni fondamentali di comuni, province, e città metropolitane, accanto alla legislazione elettorale e alla disciplina degli organi di governo degli enti locali. Al contempo, le funzioni fondamentali non sono oggetto di definizione nella Carta costituzionale; inoltre, l'art. 118, secondo comma, prevede – come ricordato - che i comuni (le province e le città metropolitane) siano titolari di funzioni amministrative proprie e di funzioni conferite con legge statale o regionale secondo le rispettive competenze.

Sulle funzioni degli enti locali, il TUEL ha posto una disciplina che non distingue tra le funzioni fondamentali e le altre. L'art. 13 del D.Lgs. 267/2000, infatti, attribuisce al comune tutte le funzioni amministrative che riguardano la popolazione ed il territorio comunale, precipuamente nei settori organici dei servizi alla persona e alla comunità, dell'assetto ed utilizzazione del territorio e dello sviluppo economico, salvo quanto non sia espressamente attribuito ad altri soggetti dalla legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze. L'art. 14 prevede che il comune gestisce i servizi elettorali, di stato civile, di anagrafe, di leva militare e di statistica e che le relative funzioni sono esercitate dal sindaco quale ufficiale del Governo. Ulteriori funzioni amministrative per servizi di competenza statale possono essere affidate ai comuni dalla legge che regola anche i relativi rapporti finanziari, assicurando le risorse necessarie.

L'individuazione delle funzioni fondamentali dei comuni, in attuazione dell'art. 117, comma secondo, lett. p), Cost., è stata prevista dall'art. 14, comma 27, DL 78/2010 e dall'art. 19 comma 1, lett. a) del D.L. n. 95/2012 (conv. L. n. 135/2012). A tale individuazione è apposta una specifica clausola di salvezza delle funzioni di programmazione e di coordinamento delle regioni per le materie di legislazione concorrente e residuale e delle funzioni esercitate ai sensi dell'articolo 118 della Costituzione.

le funzioni ivi previste riguardano:

- a) organizzazione generale dell'amministrazione, gestione finanziaria e contabile e controllo;
- b) organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito comunale, ivi compresi i servizi di trasporto pubblico comunale;
- c) catasto, ad eccezione delle funzioni mantenute allo Stato dalla normativa vigente;
- d) la pianificazione urbanistica ed edilizia di ambito comunale nonché la partecipazione alla pianificazione territoriale di livello sovracomunale;
- e) attività, in ambito comunale, di pianificazione di protezione civile e di coordinamento dei primi soccorsi;
- f) l'organizzazione e la gestione dei servizi di raccolta, avvio e smaltimento e recupero dei rifiuti urbani e la riscossione dei relativi tributi;
- g) progettazione e gestione del sistema locale dei servizi sociali ed erogazione delle relative prestazioni ai cittadini,

secondo quanto previsto dall'articolo 118, quarto comma, della Costituzione;

h) edilizia scolastica per la parte non attribuita alla competenza delle province, organizzazione e gestione dei servizi scolastici;

i) polizia municipale e polizia amministrativa locale;

l) i servizi in materia statistica.

E', inoltre, funzione fondamentale lo svolgimento, in ambito comunale, delle attività di pianificazione di protezione civile e di direzione dei soccorsi con riferimento alle strutture di appartenenza (D.Lgs. 1/2018, Codice della protezione civile, art. 12, co. 1).

I comuni e segnatamente i sindaci hanno poi una competenza gestionale di taluni servizi in materie riservate dalla Costituzione alla competenza esclusiva dello Stato quali la cittadinanza, stato civile, anagrafi (art. 117, 2° comma, lett. i) Cost.) ed elezioni (art. 117, 2° comma, lett. p) ed f) Cost.)

Per quanto riguarda l'attribuzione dei "**poteri delle città metropolitane**" si ricorda che la [legge 7 aprile 2014, n. 56](#) (cd. 'legge Delrio') ha disposto l'istituzione e la disciplina delle città metropolitane e la ridefinizione del sistema delle province attribuendo a tali enti, dove istituiti, le funzioni fondamentali delle province e le funzioni fondamentali proprie delle città metropolitane.

In particolare sono attribuite alle città metropolitane:

- le **funzioni fondamentali delle province**, ossia, pianificazione territoriale di coordinamento e tutela e valorizzazione dell'ambiente; pianificazione dei servizi di trasporto, autorizzazione e controllo in materia di trasporto privato, nonché costruzione e gestione delle strade provinciali e regolazione della circolazione stradale ad esse inerente; programmazione provinciale della rete scolastica; raccolta ed elaborazione di dati, assistenza tecnico-amministrativa agli enti locali; gestione dell'edilizia scolastica; controllo dei fenomeni discriminatori in ambito occupazionale e promozione delle pari opportunità sul territorio provinciale;
- le **funzioni fondamentali proprie** della città metropolitana:
 - 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;
 - 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.

La proposta di legge costituzionale in esame dispone inoltre l'attribuzione alla Città di Roma dei "**poteri delle regioni ordinarie**", quindi in primo luogo la potestà legislativa declinata sulla base del Titolo V della Parte II della Costituzione.

La Costituzione riconosce inoltre in capo alle regioni ampia autonomia statutaria, organizzativa e finanziaria (artt. 118 e 119 Cost.). Le funzioni amministrative sono attribuite in prima istanza ai comuni, in ossequio al principio di sussidiarietà, e, solo ove necessario per assicurarne l'esercizio unitario, possono essere assegnate agli enti territoriali di livello superiore. L'ordinamento finanziario delle regioni a statuto ordinario è caratterizzato da un lato dal sistema delle entrate e dall'altro dal controllo della spesa effettuato attraverso le regole dell'equilibrio di bilancio e del contributo alla finanza pubblica stabilito dalle manovre di finanza pubblica che si sono succedute.

Ulteriori sono inoltre le previsioni che - nella Carta costituzionale - fanno riferimento alle regioni (quali ad esempio l'art. 125 sull'istituzione degli organi di giustizia amministrativa di primo grado, l'art. 127 sulla facoltà di promuovere questione di legittimità costituzionale).

Per quanto riguarda la potestà legislativa, l'art 117 Cost. 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 (art. 117, primo comma, Cost.).

Il riparto della potestà legislativa tra Stato e regioni si basa sulla elencazione delle materie recata dai commi secondo e terzo dell'art. 117 della Costituzione e su una clausola residuale in favore delle regioni.

Sono infatti enumerate le materie oggetto di potestà legislativa esclusiva dello Stato (art. 117, secondo comma, Cost.) e quelle oggetto di potestà legislativa concorrente (art. 117, terzo comma, Cost.), riservando alla potestà legislativa regionale tutte le altre non comprese nei due precedenti elenchi (art. 117, quarto comma, Cost.).

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 materia a **competenza legislativa concorrente** sono:

- 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 dal principio di attribuzione della **potestà regolamentare**, che attribuisce allo Stato l'emanazione di regolamenti nelle materie riservate alla sua competenza esclusiva, salva la possibilità di delega alle Regioni, mentre alle Regioni è attribuita la potestà regolamentare in ogni altra materia (quindi anche in quelle di competenza concorrente). I comuni, le province, le città metropolitane hanno potestà regolamentare per la disciplina riguardante l'organizzazione e il funzionamento delle competenze loro attribuite (art. 117, sesto comma).

La modifica costituzionale recata dalla proposta di legge dispone inoltre, come ricordato, che la Città di Roma può conferire con legge le proprie funzioni amministrative a **municipi**.

In proposito si ricorda che con l'entrata in vigore dello [statuto di Roma Capitale](#) (30 marzo 2013) i Municipi di Roma Capitale sono passati da da 19 a 15.

Il decreto legislativo 17 settembre 2010, n. 156 ha demandato allo statuto la disciplina, nei limiti stabiliti dalla legge, dei municipi di Roma Capitale, quali circoscrizioni di decentramento, in numero non superiore a 15, favorendone l'autonomia amministrativa e finanziaria.

Il capo IV dello Statuto riguarda il decentramento municipale (artt. 26-29) e l'art. 2 prevede che "l'azione amministrativa, improntata al rispetto del principio di sussidiarietà, è svolta secondo criteri di trasparenza, imparzialità, efficacia, efficienza, economicità, rapidità e semplicità nelle procedure per soddisfare le esigenze della collettività e degli utenti dei servizi, nell'assoluta distinzione dei compiti degli Organi e degli Uffici e attribuendo responsabilità pubbliche ai **municipi** in quanto territorialmente e funzionalmente più vicini ai cittadini.

I municipi sono definiti dall'art. 26 dello statuto quali circoscrizioni di partecipazione, consultazione e gestione di servizi nonché di esercizio delle funzioni conferite da Roma Capitale.

Ai municipi è attribuita la gestione, in particolare, di:

- a) servizi demografici;
- b) servizi sociali e di assistenza sociale;
- c) servizi scolastici ed educativi;

- d) attività e servizi culturali, sportivi e ricreativi in ambito locale;
- e) attività e servizi di manutenzione urbana, di gestione del patrimonio capitolino, di disciplina dell'edilizia privata di interesse locale;
- f) attività e i servizi relativi alla manutenzione delle aree verdi di interesse locale, con esclusione delle aree archeologiche, dei parchi e delle ville storiche;
- g) iniziative per lo sviluppo economico nei settori dell'artigianato e del commercio, con esclusione della grande distribuzione commerciale;
- h) funzioni di polizia urbana nelle forme e modalità stabilite dal Regolamento del Corpo di Polizia Locale di Roma Capitale.

La proposta di legge A.C. 2938

La pdl [A.C. 2938](#) (Morassut ed altri) istituisce la regione denominata «**Roma capitale della Repubblica**».

A tal fine viene integrato, in primo luogo, l'elenco delle regioni recato dall'**articolo 131 Cost.** con una **XXI regione, Roma Capitale** appunto (**articolo 1**). Si tratta di una regione a statuto ordinario, non essendo modificato l'art. 116 cost. recante l'elenco delle regioni a statuto speciale.

Viene al contempo mantenuta la regione Lazio; la nuova regione di Roma, dunque, verrebbe ad essere compresa all'interno del territorio della regione Lazio. Per quanto riguarda il territorio della nuova regione infatti il testo della proposta di legge non reca specifici elementi per la prima attuazione della modifica costituzionale e per la determinazione dei relativi confini; la relazione illustrativa fa peraltro riferimento al territorio della città metropolitana - ex provincia di Roma.

In secondo luogo, viene soppresso il secondo periodo dell'**art. 114 Cost.** che reca una riserva di legge statale per la disciplina dell'**ordinamento di Roma capitale (articolo 2)**. La soppressione è conseguenziale al conferimento a Roma dello *status* di regione, la cui disciplina è definita direttamente dalla Costituzione (per quanto riguarda le competenze legislative dall'art. 117 Cost.) o demandata agli statuti adottati con le procedure di cui all'art. 123 Cost.

Infine, viene modificato l'**art. 132 Cost.**, primo comma, elevando da un milione a **due milioni il numero minimo di abitanti** necessario per l'istituzione di **nuove regioni (articolo 3)**.

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 raddoppiando la soglia di abitanti richiesta.

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.*

La proposta di legge A.C. 2961

La proposta di legge [A.C. 2961](#) (Ceccanti), che integra il terzo comma dell'art. 114 Cost., prevede la possibilità di attribuire all'ente **Roma Capitale ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, anche legislativa**, con una procedura analoga a quella prevista per le regioni a statuto ordinario dall'art. 116, terzo comma, Cost. (che disciplina la c.d. **autonomia differenziata** v. oltre).

Ai sensi del citato art. 116 Cost. la procedura si conclude con l'approvazione di una legge approvata a maggioranza assoluta dei componenti delle due Camere, sulla base di una intesa tra Stato e regione interessata. La proposta di legge A.C. 2961 prevede una **intesa a tre tra Stato, regione Lazio e Roma Capitale**.

In base alla proposta di legge costituzionale il perimetro dell'attribuzione delle ulteriori forme di autonomia riguarda:

- le **materie di legislazione concorrente** tra lo Stato e le Regioni, di cui all'art. 117, terzo comma Cost., per le quale le regioni hanno potestà legislativa che esercitano nell'ambito dei principi fondamentali la cui determinazione è riservata alla legislazione statale;
- la materia della **tutela dei beni culturali**, riservata ordinariamente in via esclusiva alla legislazione statale dall'art. 117, secondo comma lett. s), Cost. (tale lettera attribuisce alla competenza esclusiva statale anche la tutela dell'ambiente e dell'ecosistema).

L'articolo 116, terzo comma, della Costituzione prevede la possibilità di attribuire forme e condizioni particolari di autonomia alle regioni a statuto ordinario (c.d. "regionalismo differenziato" o "regionalismo asimmetrico", in quanto consente ad alcune Regioni di dotarsi di poteri ulteriori rispetto dalle altre), ferme restando le particolari forme di cui godono le regioni a statuto speciale (art. 116, primo comma).

L'ambito delle materie per le quali possono essere riconosciute tali forme ulteriori di autonomia concerne:

- tutte le materie che l'articolo 117, terzo comma, attribuisce alla competenza legislativa concorrente;
- un ulteriore limitato numero di materie riservate dallo stesso articolo 117 (secondo comma) alla competenza legislativa esclusiva dello Stato: organizzazione della giustizia di pace; norme generali sull'istruzione; tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali.

L'attribuzione di tali forme rafforzate di autonomia deve essere stabilita con legge rinforzata, che è formulata sulla base di un'intesa fra lo Stato e la Regione, acquisito il parere degli enti locali interessati, nel rispetto dei principi di cui all'articolo 119 della Costituzione in tema di autonomia finanziaria. La legge è approvata dalle Camere a maggioranza assoluta dei componenti.

Dall'introduzione di tali disposizioni in Costituzione, avvenuta con la riforma del Titolo V prevista dalla legge costituzionale n. 3 del 2001, il procedimento previsto per l'attribuzione di autonomia differenziata non ha mai trovato completa attuazione.

Con la legge di stabilità per il 2014, il Parlamento ha approvato alcune disposizioni di attuazione dell'articolo 116, terzo comma, Cost., relative alla fase iniziale del procedimento per il riconoscimento di forme di maggiore autonomia alle Regioni a statuto ordinario. In particolare, la legge ha previsto un termine di sessanta giorni entro il quale il Governo è tenuto ad attivarsi sulle iniziative delle regioni presentate al Presidente del Consiglio dei ministri e al Ministro per gli affari regionali ai fini dell'intesa (art. 1, comma 571, legge 147/2013). Il termine decorre dalla data del ricevimento delle iniziative e l'obbligo di attivazione si traduce nel dare seguito all'impulso conseguente all'iniziativa regionale finalizzata all'intesa. Tali disposizioni si collocano quindi "a monte" del procedimento delineato dall'art. 116, terzo comma della Costituzione, ferma restando, a tal fine, la fonte ivi prevista, costituita da una legge rinforzata, il cui contenuto è determinato in base ad una intesa tra regione e Stato e al parere degli enti locali interessati, approvata a maggioranza assoluta dalle Camere.

- Sulla base dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, fin dall'autunno 2017, le regioni Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto (le ultime due a seguito di referendum consultivi regionali) hanno avviato un negoziato con il governo per il riconoscimento dell'autonomia differenziata. Successivamente, altre regioni (Liguria, Toscana, Piemonte, Marche e Umbria) hanno formalizzato la richiesta di avvio di negoziati.

Nell'ambito del negoziato con Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto sono state siglate le pre-intese del febbraio 2018, che hanno fissato alcuni principi generali relativi al trasferimento delle competenze; nel febbraio 2019 sono stati inoltre elaborate degli schemi delle intese.

Dall'aprile 2019 la Commissione parlamentare per le questioni regionali ha in corso sul tema del regionalismo differenziato un'indagine conoscitiva. Nell'ambito dell'indagine, il ministro *pro tempore* per gli affari regionali del governo Conte II, Francesco Boccia, ha annunciato la scelta del governo di far precedere la stipula delle intese dall'approvazione di una legge-quadro in materia che disciplini anche la definizione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti economici e sociali. Sempre nell'ambito dell'indagine questo indirizzo è stato ribadito dalla ministra per gli affari regionali del governo Draghi, Maria Stella Gelmini

Da ultimo, nel Documento di economia e finanza 2021, trasmesso alle Camere il 15 aprile 2021 (Doc, LVII, n. 4) il Governo ha definito, a completamento della manovra di bilancio 2022, quali disegni di legge collegati alla decisione di bilancio una serie di provvedimenti tra i quali quello recante "Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata di cui all'articolo 116, 3 comma, Cost."

La proposta di legge costituzionale aggiunge dunque all'art. 114 Cost. - con una dizione analoga a quella dell'art. 116, terzo comma, Cost.,(c.d. autonomia differenziata) - la possibilità di attribuzione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, anche legislativa, all'ente Roma capitale facendo al contempo riferimento ad un **perimetro più circoscritto di materie** rispetto a quello previsto per le regioni a statuto ordinario da tale previsione costituzionale, che stabilisce la possibilità di conferire alle regioni la competenza legislativa, oltre a quelle previste dalla proposta di legge in esame per Roma Capitale, anche altre materie riservate allo Stato, ossia l'organizzazione della giustizia di pace, le norme generali sull'istruzione, la tutela dell'ambiente e dell'ecosistema.

Relativamente al "percorso procedurale" per l'attribuzione delle maggiori forme di autonomia a Roma capitale, nel testo proposto dell'art. 114 Cost., *si valuti l'opportunità di chiarire se la previsione in base alla quale il trasferimento avviene con le modalità di cui all'articolo 116 terzo comma comporti anche l'approvazione di una legge a maggioranza assoluta.*

Relativamente al **territorio** dell'ente Roma Capitale, la proposta di legge non introduce ulteriori elementi; sembra pertanto fare riferimento a quello dell'attuale ente Roma capitale o non a quello della città metropolitana di Roma capitale.

I confini dell'ente territoriale Roma capitale sono quelli del comune di Roma ai sensi dell'art. 24, comma 2, della legge n. 42/2009, mentre il territorio della città metropolitana di Roma capitale coincide con la preesistente provincia di Roma. In particolare, attualmente la città metropolitana di Roma ha una popolazione di 4.253.314 abitanti (secondo il censimento permanente al dicembre 2019) ed è costituita dal comune di Roma capitale con una popolazione di 2.808.293 (pari al 66 per cento del totale metropolitano) e da altri 120 comuni con una popolazione complessiva di 1.445.021 abitanti.

L'ente Roma Capitale continuerebbe inoltre a far parte della **regione Lazio** e ad essere pertanto soggetto alla relativa legislazione regionale, ad eccezione delle materie trasferite. *Può essere dunque opportuno chiarire maggiormente* i profili di coordinamento tra Roma Capitale e la regione Lazio, in particolare nel caso di attuazione delle previsioni che consentirebbero ad entrambe l'attribuzione di forme e condizioni particolari di autonomia.

Sul territorio di Roma Capitale verrebbe in particolare ad insistere una triplice potestà legislativa:

- dello **Stato**, nelle materie a potestà legislativa esclusiva statale, ad eccezione della tutela dei beni culturali, se trasferita e, per i principi fondamentali, nelle materie a legislazione concorrente eventualmente trasferite;
- della **Regione Lazio**, nelle materie residuali a potestà legislativa esclusiva della regione e nelle materie a legislazione concorrente, tranne quelle eventualmente trasferite a Roma Capitale, fatti salvi i principi fondamentali dello Stato;
- dell'**ente Roma Capitale**, nelle materie eventualmente trasferite dalla regione Lazio (materie a legislazione concorrente) e dallo Stato (tutela dei beni culturali).

L'ordinamento di Roma Capitale

L'**articolo 114**, terzo comma, Cost. riconosce **Roma quale capitale della Repubblica** e rimette alla legge statale la disciplina del suo ordinamento.

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. n. 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 n. 42 del 2009, sono stati emanati due decreti legislativi: il D.Lgs. n. 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.

Ai sensi del decreto legislativo 17 settembre 2010, n. 156 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 delle 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.

Le norme del decreto legislativo 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.

Per l'approvazione dello **statuto** di Roma Capitale, la procedura è la stessa prevista dal testo unico sugli enti locali (TUEL) per gli statuti comunali. Lo statuto è deliberato 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.

Lo [statuto di Roma Capitale](#) è stato approvato dall'Assemblea Capitolina il 7 marzo 2013 ed è entrato in vigore il 30 marzo 2013. Con successive deliberazioni nn. 1 e 5, rispettivamente del 9 e 30 gennaio 2018, l'Assemblea Capitolina ha apportato alcune **modifiche allo Statuto**, tali modifiche sono **entrate in vigore il 20 marzo 2018**.

Il conferimento di **funzioni amministrative** a Roma Capitale è stato disposto con il decreto legislativo 18

aprile 2012, n. 61 (successivamente modificato dal decreto legislativo 26 aprile 2013, n. 51.)

Sono conferite a Roma capitale funzioni amministrative relative a:

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 ed 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 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 ed all'inquinamento atmosferico o acustico, il Sindaco provvede con proprie ordinanze, anche in deroga ad 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 ed 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. n. 443/2001).

Nelle more, l'eventuale rimodulazione del programma di interventi per Roma capitale, finanziati ai sensi della cd. [legge su Roma Capitale \(L. n. 396/90\)](#) 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 le funzioni relative a materie e compiti di interesse di Roma capitale, alle sedute della stessa partecipa, quale componente, il Sindaco di Roma capitale (art. 4).

Le città capitali nelle Costituzioni di alcuni Paesi europei

La Città Capitale del Paese è stabilita nella Costituzione dei paesi federali (o a regionalismo avanzato): in Austria (art. 5 Cost.), Belgio (art. 194 Cost.), Spagna (art. 5 Cost.), Germania (art. 22). Il ruolo di capitale di Londra e Parigi non è, invece, costituzionalizzato.

Per quanto riguarda la titolarità del potere legislativo, Berlino, Vienna, Bruxelles e Madrid, essendo Land, Région o Comunidad, hanno funzioni legislative, separate per competenza e non ordinate per gerarchia, rispetto a quelle statali.

Berlino è allo stesso tempo una città ed un Land federale. Essa pertanto assolve funzioni statali e comunali. Il preambolo della Costituzione comprende Berlino nell'elenco dei Land. La città si configura dunque come una "città-stato" come Amburgo e Brema nella quale Land e comune coincidono dal punto di vista sia territoriale, che politico. L'amministrazione della città e del Land non sono dunque separate, bensì esercitate dai medesimi organi. Ai sensi dell'articolo 22 della Costituzione, Berlino è la capitale della Repubblica Federale di Germania.

La ripartizione di competenze fra Bund e Länder è prevista dal Grundgesetz all'art. 30, il quale attribuisce ai Länder ogni competenza residuale che non sia stata espressamente assegnata al Bund dal dettato costituzionale.

La Costituzione definisce il Belgio uno Stato federale composto di tre comunità: francese, fiamminga e germanofona (art. 2) e tre regioni: vallona, fiamminga e bruxelloise (art. 3). La città di **Bruxelles** è capitale e sede del Governo federale per espressa disposizione costituzionale (art. 194). Per quanto riguarda la potestà legislativa federale, l'art. 35 della Costituzione stabilisce il suo esercizio nelle materie elencate nel testo costituzionale. Le Comunità e le Regioni (compresa la Regione di Bruxelles Capitale) hanno competenza legislativa nelle altre materie.

L'articolo 5 della Costituzione spagnola stabilisce che la capitale dello Stato è la città di **Madrid**. Il sistema di amministrazione di Madrid è attualmente strutturato su due livelli di governo, municipale e regionale. Il livello municipale è rappresentato dal comune di Madrid; quello regionale dalla Comunidad Autonoma de Madrid. La Comunidad si estende sul territorio della precedente Provincia di Madrid e comprende diversi Comuni, compreso Madrid. La Costituzione individua le materie di competenza esclusiva delle Comunità Autonome (art. 148) e dello Stato (art. 149). Le materie non espressamente attribuite allo Stato possono essere di competenza delle Comunità in virtù dei rispettivi statuti (art. 149 terzo comma).

La città di **Vienna** ha una posizione particolare nello Stato federale austriaco, dal momento che contemporaneamente è la capitale dell'Austria, una città-stato ed un comune. La posizione particolare di Vienna è sancita dalla Costituzione austriaca, che all'art. 2 dispone che l'Austria è uno Stato federale composto di Länder autonomi, tra i quali il Land di Vienna. L'art. 5 stabilisce altresì che "capitale della federazione e sede dei suoi organi supremi è Vienna". Il rilievo attribuito a Vienna dalla Costituzione austriaca è evidenziato anche negli articoli ad essa dedicati nell'ambito del titolo IV, il quale regola il potere esecutivo e legislativo dei Länder. All'interno di questo titolo, un'intera sezione disciplina lo *status* di Vienna in quanto capitale (articoli 108-112). La particolarità di Vienna deriva dalla sovrapposizione di due modelli organizzativi: quello di città alle cui competenze come comune si sono sommate quelle tipiche di un Land. La città gode dunque di ampi poteri, derivanti dalla coincidenza territoriale tra il territorio del Land e quello del Comune. Per quanto concerne le competenze legislative, l'art. 15 della Costituzione austriaca riserva ai Länder ogni funzione legislativa non espressamente attribuita alla Federazione, che detiene di fatto i settori più ampi e rilevanti della legislazione.

Formulazione del testo

La proposta di legge A.C. 1854 attribuisce alla Città di Roma i "poteri delle regioni ordinarie" configurando una nuova entità territoriale distinta dalle regioni ordinarie (il termine "ordinarie" sarebbe introdotto per la prima volta nella Carta costituzionale che all'art. 131 della Costituzione reca l'elenco di tutte le regioni e all'articolo 116 individua le regioni che "dispongono di forme e condizioni particolari di autonomia, secondo i rispettivi statuti speciali adottati con legge costituzionale"). Si potrebbe dunque valutare, sotto il profilo della formulazione, se vi sia la conseguenziale esigenza di adeguare anche gli articoli 117 e seguenti della Costituzione includendo espressamente il richiamo alla città di Roma capitale.

Per quanto riguarda le disposizioni di cui al comma 2, la prima disposizione transitoria prevede che, in sede di prima attuazione, alla Città di Roma si applicano le leggi della regione Lazio vigenti prima della data di entrata in vigore della legge costituzionale.

Sembra quindi intendersi che le leggi della regione Lazio, sui singoli ambiti, continuano ad applicarsi fino alla data di entrata in vigore delle leggi della Città di Roma.

La seconda disposizione transitoria prevede che con legge dello Stato, da emanarsi entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della legge, sono modificate le province della regione Lazio, sentiti gli enti interessati.

In proposito, si ricorda che l'art. 132 Cost. prevede che il mutamento delle circoscrizioni provinciali, così come la istituzione di nuove Province nell'ambito di una Regione sono stabiliti con leggi della Repubblica, su iniziativa dei Comuni, sentita la stessa Regione.

Sotto il profilo della formulazione, potrebbe dunque valutarsi l'esigenza di chiarire espressamente il riferimento agli "enti interessati".

La proposta di legge [A.C. 2938](#) istituisce una nuova regione a statuto ordinario denominata «Roma capitale della Repubblica», integrando a tal fine l'articolo 131 della Costituzione.

In via generale, può essere dunque suscettibile di valutazione l'opportunità di prevedere disposizioni transitorie per la prima attuazione delle modifiche costituzionali proposte.

Collegamento con i lavori parlamentari in corso

Sono in corso di esame in sede referente, a partire dall'11 marzo 2021, presso la I Commissione della Camera dei deputati, alcune proposte di legge (C. [2893](#) Magi, C. [2923](#) De Angelis e C. [2931](#) Francesco Silvestri) che recano disposizioni in materia di ordinamento e poteri della città di Roma, capitale della Repubblica (per le quali si rinvia al [dossier](#) del Servizio Studi).