

COMMISSIONE PARLAMENTARE
PER L'ATTUAZIONE DEL FEDERALISMO FISCALE

RESOCONTO STENOGRAFICO

AUDIZIONE

48.

SEDUTA DI GIOVEDÌ 24 MARZO 2022

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE **CRISTIAN INVERNIZZI**

INDICE

	PAG.		PAG.
Sulla pubblicità dei lavori:			
Invernizzi Cristian, <i>Presidente</i>	3	Marini Francesco Saverio, <i>coordinatore della Commissione con compiti di studio, supporto e consulenza in materia di ordinamento di Roma Capitale insediata presso il Dipartimento per gli affari regionali e le autonomie della Presidenza del Consiglio dei ministri</i>	3, 7
Audizione del professor Francesco Saverio Marini, coordinatore della Commissione con compiti di studio, supporto e consulenza in materia di ordinamento di Roma Capitale insediata presso il Dipartimento per gli affari regionali e le autonomie della Presidenza del Consiglio dei ministri, sull'assetto della finanza territoriale e sulle linee di sviluppo del federalismo fiscale:		Perosino Marco (FIBP-UDC)	6
Invernizzi Cristian, <i>Presidente</i>	3, 6, 7, 8	ALLEGATO: Documentazione consegnata dal professor Francesco Saverio Marini	9

PAGINA BIANCA

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE
CRISTIAN INVERNIZZI

La seduta comincia alle 8.15.

Sulla pubblicità dei lavori.

PRESIDENTE. Avverto che la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata, oltre che mediante il resoconto stenografico, anche attraverso la trasmissione diretta sulla *web-TV* della Camera dei deputati.

Audizione del professor Francesco Saverio Marini, coordinatore della Commissione con compiti di studio, supporto e consulenza in materia di ordinamento di Roma Capitale insediata presso il Dipartimento per gli affari regionali e le autonomie della Presidenza del Consiglio dei ministri, sull'assetto della finanza territoriale e sulle linee di sviluppo del federalismo fiscale.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'audizione, ai sensi articolo 5, comma 5, del Regolamento della Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, del professor Francesco Saverio Marini, coordinatore della commissione, con compiti di studio, supporto e consulenza in materia di ordinamento di Roma Capitale insediata presso il Dipartimento per gli affari regionali e le autonomie della Presidenza del Consiglio dei ministri, sull'assetto della finanza territoriale e sulle linee di sviluppo del federalismo fiscale. L'audizione di questa mattina, focalizzata sull'attività della menzionata Commissione istituita dal Ministro per gli affari regionali e le autonomie, in seno alla quale al profes-

sore Marini è affidato l'incarico di coordinamento, è funzionale ad approfondire alcuni aspetti della disciplina dell'ordinamento, anche finanziario, di Roma capitale, che acquistano particolare interesse sul piano del federalismo fiscale e segnatamente nell'ambito di una prospettiva di riforma. D'altro canto, l'architettura ordinamentale e finanziaria di Roma capitale è già stata oggetto di puntuali disposizioni della legge n. 42 del 2009, nonché di alcuni decreti legislativi adottati in attuazione della delega contenuta nella stessa legge. Ricordo che i componenti della Commissione, in virtù di quanto stabilito dalla Giunta per il Regolamento della Camera nella riunione del 4 novembre 2020, possono partecipare alla seduta anche da remoto. Al fine di assicurare un ordinato svolgimento dei lavori, faccio presente che, in conformità alla prassi già seguita nelle precedenti sedute di audizioni, dopo la relazione introduttiva da parte del professor Marini darò la parola ad un oratore per gruppo. Conclusa questa fase della discussione si potrà valutare, in considerazione del tempo disponibile, se procedere a un'eventuale ulteriore serie di interventi, lasciando comunque lo spazio necessario per la replica. Nel raccomandare ai colleghi di contenere la durata degli interventi, invito a far pervenire tempestivamente alla Presidenza le richieste di iscrizione a parlare. A questo punto rinnovo il benvenuto al professor Marini, che ringrazio a nome di tutta la Commissione per aver accettato l'invito, e gli cedo la parola. Prego.

FRANCESCO SAVERIO MARINI, *coordinatore della Commissione con compiti di studio, supporto e consulenza in materia di ordinamento di Roma Capitale insediata presso il Dipartimento per gli affari regionali e le autonomie della Presidenza del*

Consiglio dei ministri. Grazie, Presidente. Mi limito a riassumere quella che è stata l'attività svolta dalla Commissione ministeriale, la quale Commissione ministeriale nasce in ragione del fatto che esistevano diversi progetti di revisione costituzionale, anche progetti legislativi ordinari, per la riforma dell'ordinamento di Roma Capitale. Questi progetti di revisione, così come i progetti legislativi, erano accomunati da un elemento comune che era quello di rafforzare le funzioni e la *governance* e di ristrutturare la *governance* di Roma capitale. Ovviamente, nell'andare a incidere sulle funzioni e nell'attribuire maggiori poteri a Roma Capitale, vi sono e sono stati anche considerati alcuni riflessi, anche di natura economica e finanziaria. Va detto che l'obiettivo che voleva raggiungere il Ministero era anche quello di consentire una partecipazione al processo di ristrutturazione delle funzioni di Roma Capitale anche agli enti territoriali interessati. Quindi il Ministero degli affari regionali era probabilmente la sede più idonea per mettere in confronto e in compartecipazione rispetto al processo di revisione anche Roma Capitale e la regione Lazio, che sono i due enti territoriali maggiormente interessati. Il motivo della revisione costituzionale dei poteri di Roma è sin troppo noto. Chiaramente è ben noto che tutte le capitali europee e non solo europee, in ogni caso, tutte le capitali degli Stati composti, quindi Stati federali e regionali, hanno poteri molto più forti, più accentuati rispetto a quelli che attualmente ha Roma Capitale. In particolare, chiaramente, si fa riferimento al potere legislativo, ed è su quel punto che si è maggiormente concentrato, con una analisi che poi è stata sviluppata ampiamente nella relazione che invierò alla Commissione, che si è concentrato il lavoro, almeno con riferimento alla revisione costituzionale, della Commissione. Va detto che la Commissione ha seguito, nella sua attività di studio, il doppio binario, che è sostanzialmente quello seguito dalla Commissione Affari costituzionali della Camera, presso la quale attualmente è in

discussione la riforma di Roma Capitale, perché lì sono presenti sia disegni di legge costituzionale, sia disegni di legge ordinaria. La Commissione ha ritenuto che questi due binari siano, tutto sommato, binari paralleli che possono in qualche modo dialogare tra loro, nel senso che una riforma legislativa ordinaria può, in qualche modo, precedere e anticipare alcune riforme che poi possono meglio realizzarsi solo con una revisione costituzionale. Dal punto di vista della revisione costituzionale, il tratto comune, perché su quello, ovviamente, si è basato il lavoro della Commissione, dei disegni di legge già presenti in Parlamento, era quella di un'attribuzione di poteri simili a quelli delle regioni. Vi sono alcuni disegni di legge che attribuiscono la qualificazione stessa di regione a Roma Capitale, altri che, invece, si limitano a riprendere alcuni poteri delle regioni e li attribuiscono a Roma e su questa base si è mosso il lavoro della Commissione, anzitutto, per evitare il possibile ostacolo dell'articolo 132 della Costituzione. Con l'aggravio procedimentale previsto da quell'articolo per creare una nuova regione, si è ritenuto di non attribuire, di non creare una vera e propria regione, Roma, all'interno della regione Lazio, ma di limitarsi a prevedere solo alcune, pur qualificanti, funzioni tipiche delle regioni per Roma Capitale. Anzitutto, la prima e più qualificante funzione è la funzione legislativa. L'idea, anche qui, ripresa da alcuni disegni di legge che già esistono in Parlamento è quella di riconoscere la funzione legislativa nelle materie di competenza concorrente della regione Lazio, ad eccezione, forse, della funzione più qualificante che è quella in materia sanitaria. Questo per un ovvio motivo, perché ovviamente i bilanci regionali si incentrano soprattutto sulla materia sanitaria e quindi, ovviamente, spostare tutta la competenza significava in qualche modo creare un buco all'interno della regione Lazio. Peraltro, la sanità nella regione Lazio ha dato prova di un buon funzionamento e la dimensione regionale non è stata di ostacolo, quindi da questo punto di vista la scelta sembre-

rebbe abbastanza opportuna e, peraltro, l'utilità di un rafforzamento dei poteri di Roma si giustifica soprattutto per il ruolo della sua funzione di capitale della Repubblica. Uno dei problemi che la Commissione si è posta, è quello di evitare, ovviamente, anche i problemi di natura transitoria, cioè il rapporto soprattutto tra l'eventuale futura legislazione di Roma e la vigente legislazione della regione Lazio. Da questo punto di vista si è preso a modello, un modello che esiste in Germania e che, in parte, esiste anche a livello di Unione europea nei rapporti con gli Stati membri, che è il modello di legislazione per differenza o derogatoria, cioè si è ipotizzato che Roma potesse godere di poteri legislativi in deroga alla legislazione del Lazio. Questo cosa consentirebbe, ovviamente? Consentirebbe, da un lato, di prevedere l'attribuzione di poteri legislativi soltanto nel momento in cui Roma capitale avverte delle specificità tali da necessitare di una normativa derogatoria rispetto a quella laziale. Per il resto, invece, continuerebbe ad applicarsi la legislazione che già è oggi vigente. Ovviamente, per risolvere gli eventuali contrasti tra legislazione laziale e legislazione romana, si applicherebbe il normale criterio cronologico. Quindi, se entrasse in vigore una successiva legge della regione Lazio, si applicherebbe essa, salvo eventuali successive deroghe da parte di Roma Capitale. Inoltre, sempre al fine di assicurare — perché questo è un obiettivo essenziale proprio per il fatto che Roma è, poi, al centro della regione Lazio — il pieno coordinamento tra questi due enti, la regione Lazio e questa Roma rafforzata, si è prevista una Commissione paritetica che dovrebbe, in qualche modo, assicurare il miglior coordinamento tra i vari livelli di governo. Inoltre, questa Commissione dovrebbe anche assicurare la possibilità non soltanto di attribuire anche una forma di regionalismo differenziato — cioè nuove funzioni rispetto a quelle previste dall'articolo 116, quindi dare attuazione anche per Roma capitale al 116, l'idea riguarda ovviamente e soprattutto il tema della tutela dei beni culturali — ma

anche di riconoscere condizioni particolari, di prevedere risorse aggiuntive per finanziare le funzioni, proprio, relative al ruolo di Roma Capitale. Anche da questo punto di vista, appunto, questa Commissione paritetica dovrebbe svolgere una funzione di impulso e consultiva. Infine, coerentemente con l'attribuzione di funzioni legislative, vi sarebbe anche la proposta di attribuire a Roma la possibilità di sollevare questioni di costituzionalità davanti alla Corte e di resistere a eventuali impugnazioni sulle proprie leggi. Quanto alla via ordinaria, l'obiettivo è di viaggiare parallelamente. Chiaramente, la via ordinaria ha potenzialmente un procedimento molto più rapido e, quindi, se ne ipotizza una approvazione immediata, precedente rispetto alla revisione costituzionale. Quindi, in qualche modo, questa legislazione ordinaria dovrebbe anticipare alcuni contenuti che poi saranno meglio realizzati con la revisione costituzionale. Quindi, ci si è mossi sostanzialmente sullo stesso approccio. Dal punto di vista della fonte, diciamo, la fonte preferita sarebbe quella del decreto legislativo, quindi, sostanzialmente, si tratterebbe di approvare una legge delega, anche perché questo ancora una volta consentirebbe, nel passaggio dalla legge delega al decreto legislativo, di coinvolgere gli enti territoriali interessati anche, eventualmente, attraverso la costituzione della stessa Commissione regione Lazio-Comune di Roma che, chiaramente, potrebbe esprimere dei pareri anche nell'identificazione dei trasferimenti delle funzioni, in questo caso amministrative e regolamentari, che si potrebbero immediatamente realizzare attraverso la legislazione ordinaria. Quindi, un trasferimento di funzioni che per il momento, come sappiamo, è già previsto dalla legge sul federalismo fiscale, ma che non è mai stato pienamente attuato e non è mai stato pienamente attuato perché all'epoca, ovviamente, regione Lazio e Roma Capitale, quando si arrivò a trasferire le funzioni, non riuscirono a mettersi d'accordo e il Governo centrale ritenne di non assumersi la responsabilità di superare i contrasti tra i due enti territoriali. Chia-

ramente, uno degli obiettivi che si potrebbe realizzare già a legislazione vigente sarebbe quello di una modifica della *governance* e di una modifica, anche, dei rapporti tra Roma Capitale, il comune di Roma, e gli enti sub comunali, cioè i Municipi. Attualmente, i Municipi sono enti pubblici territoriali di decentramento del Comune, ma godono di pochissima autonomia, soprattutto hanno bilanci derivati. Uno degli obiettivi, appunto, della legislazione ordinaria potrebbe essere quello, invece, di rafforzare questi enti decentrati, attribuendogli maggiore autonomia e, soprattutto, attribuendogli dei bilanci autonomi. Sono, poi, previste due ulteriori e importanti modifiche prospettiche su cui si potrebbe utilmente lavorare. Una è quella del potere di delegificazione, quindi attribuire non soltanto potestà regolamentare e amministrativa, ma attribuire a Roma Capitale anche dei regolamenti di delegificazione rispetto alla legislazione della regione Lazio e alla legislazione nazionale e, diciamo, l'altro aspetto è quello del rapporto tra Città metropolitana e provincia, cioè l'idea è di attribuire direttamente al comune di Roma i poteri, non soltanto comunali ma anche quelli della città metropolitana, prevedendo, invece, una provincia che comprenda gli altri comuni dell'attuale città metropolitana di Roma, quindi ristrutturando il rapporto attuale tra Città metropolitana e comuni limitrofi al comune di Roma. Queste sono le proposte che sono venute fuori dalla Commissione, la quale Commissione, come dicevo, è stata composta in modo non soltanto, ovviamente, da prevedere una componente strettamente tecnica. Chiaramente, nella composizione si è utilizzata anche una componente tecnica in parte di area, tenendo conto delle indicazioni dei principali partiti presenti in Parlamento, ma anche tenendo conto delle indicazioni degli enti territoriali, nel senso che erano presenti in Commissione degli esponenti che sono stati indicati rispettivamente da Roma Capitale e dalla regione Lazio. Questi esiti sono stati esiti condivisi all'unanimità dalla Commissione, cioè, non ci sono state valutazioni a maggioranza, si è

raggiunta una sintesi abbastanza agevolmente e questo, in qualche modo, fa ritenere o comunque rafforza l'auspicio della Commissione che poi si possa raggiungere una sintesi altrettanto agevolmente, anche in sede parlamentare.

PRESIDENTE. La ringrazio, professore. Si è iscritto a parlare il senatore Perosino. Prego.

MARCO PEROSINO. Grazie, Presidente. La ringrazio della sua esposizione, che è comprensibile anche a chi non è romano e non conosce per bene quei problemi. Rispetto a quello che ha detto, mi permetto di fare due commenti, così, di contributo. Sì, è un problema, perché Roma, vuoi anche per le dimensioni in termini di abitanti, il fatto dei municipi... sento sovente quando capitano certi fatti di competenza del Municipio numero... e penso anche alle schede elettorali per i municipi, più quelle del comune, più quelle della regione, magari, contestuali, delle lenzuolate di cose molto difficili per l'elettore comune. Quindi, è una città che, essendo la capitale, ha questo enorme problema che è conosciuto. Ieri ho conosciuto l'assessore al ciclo dei rifiuti, e ha anche altre deleghe; certo l'agricoltura e l'ambiente rispetto ai rifiuti sono un divertimento, per dire. Questo è un problema che andrebbe affrontato, magari, con qualche consulenza di città che funzioni, ma non è facile, ammetto. Rispetto a quello che ha detto Lei, Lei ha parlato di funzione legislativa nelle materie di competenza regionale, eccetto sanità, e su questo sono d'accordissimo, la ritengo una scelta giusta. Già ieri parlavamo di sanità rispetto al regionalismo differenziato, ecco, la sanità, materia delicatissima, anche per uniformità soprattutto nei casi drammatici che abbiamo vissuto. La legislazione per differenza o in deroga ma, soprattutto, nella fase di transizione, è un *escamotage* corretto che si può praticare. Ha accennato, anche su questo concordo, che la tutela dei beni culturali è uno degli aspetti più delicati, perché richiede fondi, metodi, tempi, eccetera. Ecco, sotteso a tutto il discorso, credo che ci sia un grande e grave pro-

blema di fondi, perché, sia per questa materia, sia in generale, per gestire una città che funge anche da capitale è un problema di fondi. Credo che ci siano sempre state nella legislazione ordinaria delle attenzioni particolari per Roma, a tutt'oggi, però, anche di questo, occorre parlare, prevedere delle norme chiare, in maniera che il comune di Roma possa programarsi, ecco. La modifica della *governance*. Diceva: «I municipi godono di finanza derivata, prevedere qualcos'altro». Un'altra forma io penso di no, perché sarebbe un ulteriore grado di tassazione, si tende, anzi, a modificare le imposte. Io penso di no. Sulla separazione tra Città metropolitana e provincia sono molto d'accordo. Credo che la legge n. 56 del 2014 che ha previsto le città metropolitane sia un errore, mezzo errore, un tre quarti di errore. Avrei lasciato tranquillamente le province e in quella legge avrei anche specificato – adesso si tenta, nella riforma del TUEL di riformare – meglio le competenze delle province, ma tanto vale. Io conosco la Città metropolitana di Torino. Essendo, io, di Cuneo abbiamo qualche rapporto. Nella Città metropolitana, il Presidente è il sindaco di Torino d'ufficio e già questo era un mezzo errore. D'altronde, le elezioni per le province di secondo grado sono un altro sbaglio, fatto senz'altro per voler semplificare a tutti i costi. La Città metropolitana di Torino governa su comuni che sono a cento chilometri di distanza. Su cento chilometri non puoi, è una cosa diversa, no? Difatti è stata in vita la provincia come ente, però non ha avuto i fondi, li ha oggi in conto capitale, ne ha troppo pochi di parte corrente. Questa è una cosa da tenere presente, le province devono essere dotate di mezzi di parte corrente. Sul tema che ha accennato della delegificazione, è valido sotto tutti gli aspetti, ovunque si può fare, no? Ho notato in questi anni di esperienza parlamentare che, con le migliori intenzioni, quando si parla di semplificazione, in realtà si fanno delle leggi e o non si cambia o sono già complicate di loro, come è complicata la società di oggi, mentre, invece, la norma scritta anche, direi, di delegificazione è il linguaggio più corrente,

no? Perché la devono più o meno capire tutti, perché si evita il contenzioso. Io ho proposto un emendamento sui segretari comunali, che è un problema tra tutti quelli che abbiamo e il Ministero l'ha ampliato, ma ha scritto una pagina dove, sicuramente, per capirlo bisognerà sentire pareri e puoi generare contenzioso, anche nel ramo sindacale o di interpretazione o gerarchico. E si perde tempo, oltre tutto il resto. Quindi delegificare, ma semplificare. Ho apprezzato dei contenuti positivi, la Commissione ha lavorato bene. Grazie.

PRESIDENTE. La ringrazio, senatore. Non vi sono altri interventi da parte dei colleghi, lascio la parola al professor Marini se ritiene di dover replicare. Prego.

FRANCESCO SAVERIO MARINI, *coordinatore della Commissione con compiti di studio, supporto e consulenza in materia di ordinamento di Roma Capitale insediata presso il Dipartimento per gli affari regionali e le autonomie della Presidenza del Consiglio dei ministri.* Condivido, sostanzialmente, tutto quello che ho sentito. Ovviamente aggiungo solo che questa esigenza si avverte oggi, secondo me, in misura ancora maggiore, perché c'è il tema dell'autonomia differenziata. Cioè, l'autonomia differenziata e in generale la riforma del 2001 chiaramente pongono un tema, da un lato, di decentramento ma, dall'altro, di rafforzare, ovviamente, il ruolo della capitale. Quindi questi, secondo me, sono due temi che, in qualche, modo dovrebbero viaggiare in modo parallelo. Sul tema della nuova tassazione, chiaramente quello sarebbe un'assurdità, creare un ulteriore livello. Però ecco creare maggiore autonomia a livello di bilancio non necessariamente comporta l'introduzione di nuove imposte a livello locale. Sul tema della semplificazione e delegificazione, ovviamente, non posso che essere d'accordo, è di tutta evidenza. C'è da dire che, appunto, la delegificazione realizzerebbe poi, anche, quel famoso principio di sussidiarietà che è evocato in Costituzione ma che trova rarissima applicazione e questo sarebbe uno dei casi, considerato che le dimensioni dei Municipi

sono quelle di comuni di ampie dimensioni e le dimensioni, parlo di popolazione e anche di territorio di Roma capitale, sono quelle di una media regione italiana. Grazie ancora dell'invito.

PRESIDENTE Grazie a Lei, professore. Ricordo ai colleghi che seguirà l'Ufficio di presidenza. Dispongo che la documenta-

zione consegnata sia allegata al resoconto stenografico della seduta odierna e dichiaro conclusa l'audizione.

La seduta termina alle 8.45.

*Licenziato per la stampa
il 26 gennaio 2023*

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

ALLEGATO

“Ordinamento di Roma capitale”

Relazione conclusiva della Commissione Ministeriale Istituita con D.M. del Ministro per gli Affari regionali e le Autonomie del 4.6.2021

Il lavoro della Commissione ministeriale si è svolto nel dichiarato intento di apportare un contributo di idee per arricchire il dibattito su uno dei temi politicamente più caldi e avvertiti dalla discussione parlamentare: la modifica delle funzioni e della governance di Roma capitale, in considerazione della sua indiscutibile unicità.

Il territorio di Roma (1.287 kmq) è più grande di quello di tutte le altre 8 grandi città italiane complessivamente (1.192 kmq), è equivalente alla somma di nove tra le maggiori capitali europee: Amsterdam, Atene, Berna, Bruxelles, Copenhagen, Dublino, Lisbona, Parigi e Vienna.

La popolazione di Roma (2,86 milioni) è più numerosa di quelle di Milano, Torino e Genova messe insieme (2,83 milioni). La città accoglieva annualmente, prima della pandemia, più di 40.000.000 di presenze turistiche, nonché giornalmente oltre 700.000 *city users*. Il verde pubblico di Roma è più del doppio di quello di Milano e più della somma di quello di Torino, Bologna e Napoli. Roma ha il 40% di alberi in più di Milano e più della somma di quelli di Torino, Bologna e Napoli. L'estensione delle strade di Roma (5.500 km) uguaglia la somma di quelle di Milano, Napoli, Torino, Genova, Bologna e Firenze.

La Città Metropolitana di Roma ha 4,3 milioni di abitanti su una superficie di 5.352 km² e 121 comuni. Si pensi ad esempio che la

Città metropolitana di Napoli ha ben altri numeri: 3,1 milioni di abitanti su una superficie di 1.179 km² e 92 comuni.

Nella suddivisione territoriale, sono cinque i municipi con popolazione anagrafica superiore a 200mila abitanti, con i Municipi 1 e 5 che quasi raggiungono una densità pari a 10mila abitanti/kmq.

Comprensibilmente, i municipi più centrali e conseguentemente più urbanizzati (a meno della presenza di ville storiche e parchi) riportano i valori più elevati di densità abitativa, mentre quelli posti a contorno del centro della città registrano valori minori, con un minimo sotto 1.000 per i Municipi 9 e 15. A queste peculiarità territoriali e demografiche si sommano connotazioni distintive sul piano istituzionale e storico.

Roma è la capitale d'Italia, la sede delle sue istituzioni e degli organi costituzionali.

È il centro riconoscibile dell'ordinamento giuridico italiano, simbolo di unità e continuità. Roma non è solo un centro istituzionale, anche se questo sembra già sufficiente a collocarla su un piano diverso da ogni altra città italiana; è infatti il cuore della cristianità, nonché sede di secolari organizzazioni e, in qualche misura, il centro vitale del mondo occidentale.

Roma è caput mundi, è la città eterna, è la città aperta che nel momento più buio della nostra storia ha rappresentato qualcosa di più della capitale di un singolo Stato, ergendosi a simbolo di vittoria e liberazione per il mondo intero.

Roma è un simbolo e un'idea che, seppur disegnata con linee differenti, ha trovato forma anche in Oriente: Costantinopoli e Mosca, chiamate la seconda e la terza Roma.

Più di seimila chilometri di strade che si diramano su un esteso patrimonio archeologico, storico e architettonico stratificato in tremila anni di storia.

All'interno di Roma, senza che vi sia mai stata un'eguale esperienza a livello globale, si colloca uno Stato sovrano, che protegge e tutela il potere spirituale del papato, non più quale espressione di antichi poteri temporali, ma quale strumento fondamentale di garanzia per tutto il mondo cattolico.

Roma è sede delle principali accademie di arte e cultura straniera. Ha ospitato 60 anni fa la firma dei trattati che hanno fatto nascere l'Unione Europea.

Roma è, inoltre, centro di primaria importanza per la cultura e per le arti, racchiudendo in sé stessa il retaggio di millenni di storia, incardinati in innumerevoli scrigni di bellezza che attirano incessantemente turisti e studiosi da ogni parte del mondo.

Queste caratteristiche esclusive, e l'estrema complessità delle sue diverse anime, si riverberano sul tessuto sociale ed economico, rendendo la città un *unicum* su scala globale.

Tuttavia, la gestione della capitale, in quanto entità territoriale, manifesta costantemente criticità che impediscono la corretta creazione di un sistema multilivello capace di permettere la migliore strutturazione di un proprio ordinamento interno.

Roma è una delle poche capitali mondiali che ancora oggi non gode di una particolare autonomia.

Infatti seppur con differenze normative, il modello ordinamentale dei principali Paesi europei di tipo federale prevede una città/capitale equiparata allo Stato/Regione: in Germania e in Austria, Berlino e Vienna sono Länder, in Spagna Madrid è una Comunidad autónoma, Londra, come capitale, è anche Autorità di area vasta, Parigi è capoluogo della regione dell'Île-de-France e l'unico comune ad essere nello stesso tempo dipartimento.

Washington è capitale degli Stati Uniti e, contemporaneamente, uno Stato della federazione americana: il District of Columbia.

La Francia con la legge n. 2010-597 del 3 giugno 2010 ha istituito la nuova collettività territoriale del *Grand Paris*, definita come un progetto di sviluppo sostenibile d'interesse nazionale che unisce i grandi territori strategici della regione dell'Île-de-France - al primo posto dei quali colloca Parigi e il centro dell'agglomerato parigino - e che promuove lo sviluppo economico sostenibile, solidale e portatore di occupazione nella Regione-capitale (art.1).

Il progetto del *Grand Paris* è ritenuto in Francia un progetto urbano di tale importanza e portata innovatrice da aver comportato la designazione di un Segretario di Stato ad hoc, una legge specifica per la sua istituzione, la creazione di due nuovi enti pubblici nazionali, nonché la definizione di un particolare regime giuridico in deroga ad alcuni principi del diritto urbanistico.

La creazione della nuova collettività territoriale ha l'obiettivo di ridurre gli squilibri sociali, territoriali e fiscali a beneficio dell'insieme del territorio nazionale. Il progetto associa, inoltre, l'obiettivo della crescita economica al sostegno della Regione-capitale in concorrenza con le altre grandi metropoli mondiali. All'elaborazione e alla realizzazione del Progetto saranno associati le collettività territoriali e i cittadini.

Il progetto del *Grand Paris* si basa in gran parte sulla creazione di una rete di trasporto pubblico di passeggeri il cui finanziamento è assicurato dallo Stato.

Il progetto del *Grand Paris*, per le sue caratteristiche sovracomunali e sovradipartimentali, ha comportato la creazione di due nuovi enti pubblici nazionali, la *Société du Grand Paris* e l'*Établissement public de Saclay-Paris*, incaricati della guida delle due rilevanti operazioni del grande progetto urbano, rispettivamente la realizzazione di una grande rete di trasporto pubblico e la creazione e sviluppo del polo scientifico e tecnologico del *Plateau de Saclay*.

Il sistema di amministrazione di Madrid merita un'attenta ricostruzione. È strutturato su due livelli di governo: municipale e regionale. Il livello municipale è rappresentato dal Comune

(*Ayuntamiento*) di Madrid, quello regionale dalla *Comunidad Autónoma de Madrid*.

La *Comunidad* ha oltre 6 milioni di abitanti, si estende sul territorio della precedente Provincia di Madrid e comprende 179 Comuni, compresa Madrid che ha più di 3 milioni di abitanti.

Avendo Madrid il rango di capitale, l'articolo 6 dello Statuto della *Comunidad* - approvato con legge organica dello Stato - rinvia ad una legge statale il regime della città-capitale. La città di Madrid, per la sua condizione di capitale dello Stato e sede delle istituzioni fondamentali, avrà un regime speciale, regolamentato da una legge approvata dalle *Cortes*.

Dal tenore della norma appare chiaramente come la Capitale dello Stato sia la città (*villa*) di Madrid, non la *Comunidad* che la comprende.

Fino al 2006, per i restanti aspetti, al comune di Madrid si applicava la stessa disciplina di carattere generale fissata dalla *Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local*, che aveva introdotto nuove forme di autonomia per tutti i comuni spagnoli e rappresenta, tuttora, la legge base sull'ordinamento locale.

Sebbene il comune di Madrid fosse pienamente sottoposto alla normativa sul governo locale, non mancava una previsione normativa specifica su Madrid in quanto capitale dello Stato. Occorre ricordare, innanzi tutto, che la Costituzione spagnola del 1978, all'articolo 5, riconosce espressamente alla città di Madrid il rango di capitale.

La *Ley 22/2006, de 4 de julio, de Capitalidad y de Régimen Especial de Madrid* ha finalmente regolato "il regime speciale della Città di Madrid così come le caratteristiche della stessa in quanto capitale dello Stato e sede delle istituzioni fondamentali, senza pregiudizio delle competenze della Comunità di Madrid".

Tale legge, promossa dal Governo dopo una lunga attesa da parte dell'opinione pubblica, costituisce appunto l'attuazione dell'articolo 5 della Costituzione spagnola e dell'articolo 6 della legge organica sullo Statuto di autonomia della Comunità di Madrid del 1983.

L'amministrazione del Comune è garantita dal Sindaco (*Alcalde*), dal Consiglio (*Pleno* o *Ayuntamiento Pleno*) e da un organo esecutivo (*Junta de Gobierno*, prima del 2006 *Comision de Gobierno*). Il *Pleno* è l'organo di massima rappresentanza politica eletto dai cittadini, che a sua volta elegge (e può destituire) l'*Alcalde*. L'*Alcalde* dirige la politica, il governo e l'amministrazione municipale e ne è il massimo rappresentante; egli sceglie, tra i membri del *Pleno* o anche tra soggetti esterni, i membri della *Junta de Gobierno*, che è l'organo di collaborazione nella funzione di direzione politica ed esercita le funzioni esecutive ed amministrative previste dalla legge. Il *Pleno* è l'organo decisionale del comune al quale viene riconosciuto il potere di approvare gli atti normativi e amministrativi più rilevanti. È composto da 57 consiglieri (*Concejales*) ed organizza i propri lavori mediante l'istituzione di Commissioni permanenti ordinarie o speciali.

La *Ley 2/2003, de 11 de marzo, de Administración Local de la Comunidad de Madrid* sull'autonomia degli enti locali della Comunità di Madrid aveva già creato le basi per un forte decentramento da tempo auspicato grazie agli strumenti del trasferimento e della delega di competenze e di funzioni e dell'assegnazione di singoli incarichi di gestione dei servizi da parte della Comunità in capo agli enti locali, conformemente ai principi di sussidiarietà, del federalismo amministrativo e dell'autonomia finanziaria. In particolare, oltre ai municipi - l'ente locale di base della Comunità - venivano considerati quali destinatari della normativa anche altre forme di entità territoriali, quali le unioni di municipi o eventuali nuove aree metropolitane o regionali da costituire con legge. Con riguardo a Madrid, l'articolo 139, comma 3, della legge prevede che il municipio di Madrid possa essere destinatario di particolari competenze ad esso spettanti in virtù del suo *status* di capitale.

La legge 22/2006 disciplina i Distretti (*Distritos*) come divisioni territoriali proprie, dotate di organi di gestione decentrata al fine di promuovere e sviluppare la partecipazione dei cittadini alla gestione degli affari municipali, senza pregiudizio dell'unità di governo e di gestione della città. I Distretti sono istituiti dal *Pleno* e la loro Presidenza è affidata a uno dei Consiglieri del *Pleno*.

La legge sull'Area metropolitana di Madrid del 1963 prevedeva la costituzione di una commissione urbanistica (COPLACO) con competenze di programmazione estese all'area provinciale. La legge non accolse, tuttavia, la proposta di una commissione di studio *ad hoc* che suggeriva l'istituzione di un nuovo livello di governo che assorbisse la provincia di Madrid.

Tale proposta si è concretizzata più tardi con la costituzione della *Comunidad Autonoma*. In tal modo Madrid è divenuta una delle 17 Comunità autonome spagnole che possiedono delle competenze variabili a seconda del loro Statuto. La *Comunidad* si estende sul territorio della provincia ed ha assorbito competenze, personale, strutture della provincia stessa e del COPLACO. Essa comprende 179 municipi.

Organi della Comunità autonoma sono l'Assemblea, il Presidente della Comunità e il Governo.

L'Assemblea (*Asamblea*) legislativa viene eletta ogni quattro anni con sistema proporzionale ed esercita la potestà legislativa; elegge il Presidente della Comunità; esercita una funzione di controllo sull'organo esecutivo; approva i bilanci preventivi e i conti consuntivi; controlla i mezzi di comunicazione pubblici dipendenti dalla Comunità; stabilisce i tributi locali. L'Assemblea, inoltre, elegge i senatori che rappresentano la Comunità; promuove i ricorsi di incostituzionalità contro atti del Governo centrale che ledano le competenze della Comunità; ratifica le convenzioni della Comunità concluse con le altre Comunità autonome.

Il Presidente della Comunità, eletto dall'Assemblea tra i suoi componenti, è il capo dell'esecutivo (*Gobierno*) e rappresenta la Comunità. Risponde politicamente all'Assemblea.

Il Governo (*Gobierno*) della Comunità è composto, oltre che dal Presidente, dai Vicepresidenti e dai consiglieri (*Consejeros*) designati dallo stesso Presidente. Si tratta dell'organo esecutivo della Comunità con potestà regolamentare per le materie non riservate all'Assemblea.

Gli articoli 26 e 27 dello Statuto elencano le competenze, rispettivamente esclusiva e di attuazione ed esecuzione, della Comunità autonoma, che si esplicano principalmente in materia di opere pubbliche, trasporti, assetto del territorio, ambiente, ordine pubblico, igiene, pianificazione economica.

Per il loro esercizio la Comunità ricorre ad Agenzie speciali con competenza su tutto il territorio della Comunità autonoma, come il *Consortio Regional de Transportes de Madrid* (trasporti), l'*Agencia de Medio Ambiente de la Comunidad de Madrid* (ambiente), l'*Instituto de la Vivienda de Madrid-IVIMA* (edilizia abitativa), l'*Instituto Madrileño de Desarrollo-IMADE* (sviluppo e occupazione).

La Comunità ha competenza legislativa piena per strade, ferrovie, porti lacustri, aeroporti sportivi e linee di trasporto di interesse regionale, per le opere pubbliche da effettuare nell'ambito del territorio, per la programmazione economica (nel rispetto delle politiche nazionali), per la promozione del turismo madrileño, per l'urbanistica e l'assetto del territorio, per la politica abitativa. La potestà legislativa piena è riconosciuta anche in tema di rideterminazione del territorio dei Comuni vicini.

Per quanto riguarda la tutela dell'ambiente, invece, la Comunità può adottare norme di attuazione della legislazione statale.

La *Ley 39/1988, de 28 de diciembre, Reguladora de las Haciendas Locales* ha previsto la creazione, con legge, di un regime speciale di finanziamento per la capitale.

La *Ley 29/2010, de 16 de julio, del régimen de cesión de tributos del Estado a la Comunidad de Madrid y de fijación del alcance y condiciones de dicha cesión* prevede i tributi ceduti dallo Stato alla Comunità di Madrid, tra cui: l'imposta sul reddito delle persone fisiche nella percentuale del 50%; l'imposta sul patrimonio; l'imposta su successioni e donazioni; i tributi sul gioco; l'imposta sul valore aggiunto nella percentuale del 50%; varie imposte speciali su birra, vino e bevande fermentate, idrocarburi, elettricità eccetera, nella misura del 58%, nonché altri tributi.

L'analisi comparata dei sistemi di Governance delle principali Capitali mondiali ci fa comprendere che Roma deve e può ritrovare la propria centralità internazionale vedendosi riconoscere una particolare autonomia dovuta al suo stato di capitale.

Una città globale capace di avere maggiori connessioni a livello internazionale, in senso moderno, inserita in un contesto globalizzato, quale città che deve essere rivalorizzata nei suoi aspetti materiali, del patrimonio artistico-culturale, paesaggistico, di gestione dell'ordinario - che troppo spesso manca - e nei suoi aspetti simbolici e immateriali, di rimando storico, di significato della sua centralità, di testa – caput – dell'organismo nazionale, di centro dell'azione statale.

Snellire i processi decisionali aiuterebbe ad avere tale slancio, per assurgere a Città globale nel suo significato anche più moderno, di innovazione, e non soltanto simbolico nelle vestigia di un passato che c'è stato. Roma deve essere anche il centro di un rilancio economico di connessioni finanziarie e multinazionali, di un uso della tecnologia più efficiente e dagli standard internazionali.

Questo permetterebbe di liberare al meglio le forze interne alla capitale e quelle esterne ad essa, in una gestione non centralizzata ma multipolare, capace di leggere e risolvere i problemi dei singoli territori, di valorizzarne le ricchezze e di essere equilibrata nella gestione delle competenze, tale da non rendere la capitale una testa fagocitante, ma una testa proporzionata al resto dell'organismo provinciale e anche statale e in un quadro davvero globale.

L'Assemblea Costituente, nel progettare la nuova Repubblica, non ritenne necessario inserire alcun esplicito riferimento a Roma, dando per definito il ruolo di Capitale, ed escludendo, indirettamente, la necessità di alcuna differenziazione rispetto alle altre città dello Stato, in aperta rottura con la celebrazione e l'esaltazione che il fascismo aveva impresso al suo ruolo centrale.

Molto più intenso fu l'interesse dell'Assemblea Costituente per la costruzione di un sistema costituzionale che proteggesse in massimo grado l'autonomia locale attraverso forme di decentralizzazione e la costruzione di un sistema territoriale su base regionale.

Inoltre, non furono trascurabili le pressioni del mondo politico cattolico, ben rappresentato da don Luigi Sturzo, che spinse fortemente per il riconoscimento della massima autonomia possibile alle realtà locali, anche attraverso la costruzione di enti regionali parificati allo Stato centrale, in aperta opposizione ad ogni forma di omologazione e centralizzazione e in un'ampia prospettiva di cooperazione.

In questa situazione, il ruolo della capitale della neonata repubblica si collocava in una posizione di estrema delicatezza, non volendosi né riproporre un ruolo celebrativo che amplificasse il ruolo di superiorità gerarchica verso le periferie, né una sua estraneazione dal tessuto dello Stato, come nei modelli federali. In conseguenza, si preferì considerare Roma capitale naturale della Repubblica, sede degli organi costituzionali, senza alcuna necessità di un ordinamento autonomo o differenziato dalle altre città dello Stato.

L'evoluzione politica dello Stato italiano nei cinquant'anni dalla proclamazione della Repubblica ha reso necessaria una sostanziale reinterpretazione del ruolo di Roma capitale, la cui posizione non è rimasta estranea al più ampio dibattito che si è sviluppato intorno alla struttura costituzionale del regionalismo.

Tali sviluppi politici, invero, unitamente ad un progressivo uniformarsi della richiesta di una generale riforma del rapporto fra lo Stato e le regioni, condussero ad un radicale ripensamento della struttura degli enti locali, in un'ottica di decentrazione delle funzioni e trasferimento delle competenze, con conseguente valorizzazione del principio di sussidiarietà.

La posizione di Roma, quindi, venne ad incardinarsi necessariamente sulla base del nuovo assetto della Repubblica: un rafforzamento del regionalismo, o uno spostamento verso il federalismo non poteva che avere conseguenze sul ruolo della capitale.

La scelta del legislatore costituzionale si orientò definitivamente verso un modello autonomista, che consentisse il trasferimento di maggiori competenze dallo Stato centrale alle Regioni e, attraverso queste, agli enti locali.

In questa prospettiva, la Commissione ha provato a elaborare alcune formulazioni normative che, muovendo dai progetti di revisione costituzionale e di legge presenti in Parlamento, possano agevolare il lavoro di sintesi ed emendativo che si appresta a svolgere prima la Commissione parlamentare e poi l'Aula, a valle delle audizioni e del ponderoso lavoro istruttorio.

L'obiettivo di fondo che emerge già dalle proposte parlamentari e che è stato fatto proprio dalla Commissione ministeriale è stato quello di rafforzare i poteri e la governance di Roma Capitale in conformità a quanto accade negli Stati decentrati e nelle principali capitali mondiali e di renderla adeguata alle ormai improcrastinabili esigenze di riqualificazione urbana e delle periferie, di ammodernamento delle infrastrutture, di adeguamento dei servizi di area vasta (rifiuti, viabilità, ecc.) e di sviluppo del turismo e dell'offerta culturale.

In particolare, per quanto riguarda la revisione costituzionale si è constatato, dalla lettura dei progetti di revisione di iniziativa parlamentare, una tendenziale convergenza delle diverse forze politiche presenti in Parlamento ad un rafforzamento dei poteri e del ruolo di Roma Capitale: per limitarsi ai progetti di revisione costituzionale, possono citarsi a tale proposito il pdlc n. 1854 (Barelli e altri), il pdlc n. 2938 (Morassut e altri), il pdlc n. 2961 (Ceccanti) e il pdlc n. 3118 (Rampelli e altri). In questa prospettiva si è provato a superare il possibile ostacolo rappresentato dalla procedura aggravata dall'art. 132 Cost., per garantire comunque a Roma capitale le più qualificanti funzioni delle Regioni (competenze legislative, autonomia differenziata e potere di ricorrere alla Corte costituzionale). L'estensione territoriale e la popolazione sono, infatti, superiori a quelle di diverse Regioni italiane e giustificano, come accade frequentemente nel diritto comparato, l'attribuzione di competenze normative di rango primario.

Con specifico riguardo alla potestà legislativa, il modello che la Commissione ritiene preferibile è quello della c.d. "legislazione per differenza", o "derogatoria", che si rinviene in alcune esperienze comparatistiche, a cominciare da quelle dell'ordinamento tedesco e, per alcuni profili, del diritto eurounitario: il riferimento è, da un lato, alla *Abweichungsgesetzgebung* di cui all'art. 72, comma 3, della Legge fondamentale tedesca, che consente ai *Länder* in determinate materie di dettare una disciplina derogatoria rispetto a quella federale; dall'altro lato, alla competenza concorrente delineata dall'art. 2 TFUE, il quale prefigura una successione mobile fra fonti europee e degli stati membri ispirata al principio di sussidiarietà che, come noto, consente lo spostamento della competenza lungo l'asse centro- periferia, ma, in ambito eurounitario, vede operare pure il meccanismo della *preemption*.

Meglio precisando, la soluzione suggerita consiste nell'attribuzione a Roma capitale di una potestà legislativa simmetrica, come ambito materiale, a quella della Regione Lazio, ed esercitabile, come "verso", in senso derogatorio rispetto agli atti che ne costituiscono esercizio. Da tale opzione consegue che al territorio di Roma si applicherebbero, di regola, le norme adottate dalla Regione Lazio, fatti salvi i casi in cui Roma Capitale, esercitando la propria potestà legislativa, non escluda tale applicazione o non ne deroghi, relativamente al proprio ordinamento, le prescrizioni.

Il medesimo modello della normazione per differenza potrebbe poi adoperarsi anche per quanto riguarda l'attribuzione della potestà regolamentare, sia nelle materie concorrenti e residuali di spettanza regionale, sia nelle materie esclusive statali, per le quali ultime potrebbe in alternativa anche prospettarsi l'utilizzo della delega di funzione legislativa di attuazione-integrazione già previsto nel testo vigente.

A suffragio dell'indicazione della Commissione per la tecnica di riparto appena descritta, assumono rilievo due elementi. Innanzitutto, consentendo a Roma capitale di "occupare" la materia solo all'atto concreto, ed eventuale, dell'esercizio della competenza, si lascia all'ente stesso – con una valutazione dal basso, rispondente

al principio di sussidiarietà – di selezionare gli ambiti di competenza ritenuti utili o necessari al migliore esercizio delle proprie funzioni istituzionali. In secondo luogo, si evitano problemi legati alla creazione di vuoti normativi o alla necessità di discipline transitorie, ponendo una regola precisa e chiara di concorso delle fonti: applicazione in via generale e di default della normativa regionale laziale, salva diversa disposizione capitolina. A questa stregua la risoluzione delle antinomie fra norme regionali e capitoline dovrebbe restare affidata al criterio cronologico, eventualmente con previsione di strumenti di leale collaborazione finalizzati ad evitare un continuo succedersi di normative derogatorie l'una dell'altra.

Ferma, dunque, la qualificazione di Roma come capitale della Repubblica, si potrebbe, in altri termini, attribuire ad essa una potestà legislativa e regolamentare derogatoria rispetto alla normativa della Regione Lazio, nelle materie attribuite alla competenza delle Regioni, ad eccezione della tutela della salute. In tal modo si finirebbe per introdurre una c.d. legislazione per differenza o derogatoria (che consentirebbe a Roma capitale di "occupare" la materia solo con il concreto esercizio della competenza). La soluzione, come accennato, avrebbe il vantaggio di evitare problematiche relative alla disciplina transitoria e favorirebbe la determinazione "dal basso" degli ambiti di competenza, in conformità del principio di sussidiarietà.

In aggiunta a ciò si è suggerito di introdurre una misura organizzativa, anch'essa prevista in alcuni atti di iniziativa parlamentare, con una commissione paritetica tra Stato, Regione Lazio e Roma capitale, per favorire il coordinamento tra i diversi livelli territoriali di governo. A tale Commissione andrebbe riconosciuto il potere consultivo in relazione alla disciplina dell'ordinamento di Roma capitale, al trasferimento delle funzioni amministrative e al riconoscimento di risorse aggiuntive per finanziare le funzioni relative al ruolo di capitale. È evidente, infatti, che la Capitale svolge funzioni di interesse nazionale e necessita, anche al fine di attrarre investimenti e progetti a livello internazionale, di un regime differenziato di finanziamento.

Infine sembra opportuno estendere a Roma capitale il potere di accedere all'autonomia differenziata, sempre previo parere della Commissione paritetica. Anche in tal caso, infatti, non si possono non considerare le tante e sin troppo note specificità di Roma, che la rendono un unicum nel panorama mondiale, e che non possono non tradursi in un'esigenza di differenziazione anche in relazione agli ambiti materiali di competenza.

Quanto alla via ordinaria, l'obiettivo è stato quello di elaborare proposte e suggerimenti che si rivelassero coerenti con le riforme costituzionali in discussione in Parlamento, procedendo in quella prospettiva a dare piena attuazione all'art. 114, comma terzo, della Costituzione in materia di ordinamento di Roma Capitale. La finalità è da perseguire per la Commissione attraverso un sistema di norme che, da un lato muova dalle scelte normative compiute dal legislatore ordinario in questi anni, dall'altro introduca un sistema di deleghe legislative *ex art. 76* della Costituzione al fine di completare detto quadro regolatorio.

Dall'entrata in vigore della legge costituzionale n. 3 del 2001, il legislatore statale non ha, infatti, pienamente impiegato gli spazi di intervento normativo che la Costituzione gli assegna. Una delle ragioni che hanno impedito di attuare con pienezza la previsione costituzionale al fine di assegnare alla Capitale un regime giuridico adeguato al proprio ruolo è da rinvenire anche nella complessità delle materie trattate, oltre che dal rapporto che intercorre con il legislatore regionale. La previsione costituzionale, infatti, assegnando alla legge statale quest'arisa di competenza intende certamente riconoscere allo Stato la competenza regolatoria non solo per quanto già di sua spettanza, ossia le funzioni fondamentali, il sistema elettorale e gli organi del Comune (art. 117, comma II, lettera p, Cost.) o piuttosto la possibilità di conferire a Roma funzioni amministrative in materie di competenza del legislatore statale (art. 118 Cost.).

Nella materia di "ordinamento di Roma capitale" va rintracciata una competenza più ampia e complessiva che permetta al legislatore di disegnare il volto organizzativo e competenziale della Capitale. Tutto

ciò, in ogni caso, non può prescindere dall'esigenza di leale collaborazione tra i livelli di governo della Repubblica che, in questo caso, deve riguardare sia le competenze che sono assegnate a Roma, sia le interferenze tra le competenze dei due legislatori. Per regolare detti aspetti, si potrebbe prevedere un meccanismo di attivazione dell'esercizio della delega legislativa da parte del Governo sulla base della richiesta di Roma Capitale e attraverso un'intesa tra i soggetti interessati. Intesa, questa, che nel caso del riconoscimento a Roma Capitale di autonomia regolamentare in senso delegificante potrebbe essere "forte" al fine di garantire la concretizzazione di una adeguata forma di collaborazione tra gli enti.

D'altronde, come confermato dalla vicenda della legge n. 42 del 2009, il meccanismo della delega legislativa rappresenta il migliore strumento normativo statale per tenere insieme la complessità dei settori di intervento e il novero degli enti pubblici interessati. La delega si potrebbe stabilire con durata biennale, ad esercizio frazionato e con la possibilità di adottare decreti correttivi, vista la complessità della materia.

Quanto alla identificazione della Capitale, sembra opportuno muoversi in coerenza con la legge n. 42 del 2009 per come attuata nei decreti legislativi e con le norme ulteriormente adottate dallo Stato, anche in termini finanziari, negli anni successivi, individuando nel Comune di Roma l'ente capitale, dotato di forme di autonomia nel quadro costituzionale e legislativo, incluso, per quanto applicabile, il d. lgs. n. 267 del 2000 e le altre norme che riguardano i Comuni.

Il nuovo quadro regolatorio deve tenere in debita considerazione le norme primarie già vigenti e, in particolare, quelle adottate con i decreti legislativi fondati sulla legge n. 42 del 2009. Peraltro, si pensi all'indennità degli eletti ad esempio, alcune di quelle previsioni mancano di attuazione pur essendo in vigore. Il nuovo intervento legislativo dovrebbe costituire anche l'occasione per una attività istruttoria di ricognizione delle norme vigenti al fine della loro implementazione.

In coerenza con la prospettiva di un rafforzamento dei poteri normativi di Roma Capitale si potrebbe, già in sede di legislazione ordinaria, introdurre un potere di delegificazione rispetto alle norme statali e regionali in determinate materie, purchè ovviamente con la previa determinazione delle norme generali regolatrici della materia e l'individuazione delle norme statali e regionali abrogate con effetto dall'entrata in vigore delle norme regolamentari.

Il meccanismo proposto consisterebbe, in via di estrema sintesi, nel configurare la delegificazione come strumento ordinario di normazione – nei limiti dell'istituto e in quelli consentiti dalla Costituzione – così devolvendo alla potestà regolamentare di Roma capitale il potere di normare le materie di cui lo Stato e le Regioni sono titolari a livello legislativo. Il più importante risvolto pratico di questa scelta è nella giustiziabilità della fonte. La fonte regionale capitolina, ancorché di delegificazione, non sarebbe infatti censurabile in sede di giudizio di legittimità costituzionale, ma resterebbe soggetta al sindacato di annullamento del giudice amministrativo.

Tra i principi della delega andrebbero altresì considerate norme che disciplinino i controlli sull'ente territoriale e le connesse responsabilità erariali, in modo da evitare fenomeni di rallentamento dell'azione amministrativa dovuta alla c.d. "paura della firma" e non favorire il diffondersi di aree di irresponsabilità a fronte di atti illegittimi.

Attenzione deve essere riservata ai Municipi che, attualmente, quali enti pubblici territoriali elettivi di decentramento del Comune, non godono di personalità giuridica e hanno bilanci derivati. Al fine di definire un migliore decentramento urbano, si potrebbero accentuare le condizioni giuridiche per la loro autonomia, rinviando al combinato disposto dell'esercizio della delega e dello Statuto di Roma capitale la concretizzazione normativa.

In questi anni, infatti, i Municipi sono stati caratterizzati da una serie di competenze spesso indirette (pareri per atti del Comune) e da una forte legittimazione politica (elezione diretta degli organi e voto di preferenza per il Consiglio municipale). Si tratta di decidere

come rendere funzionale detta struttura di decentramento comunale con un ente, quello Capitale, avente caratteristiche proprie tipiche. In questo senso l'intervento normativo migliore pare quello che utilizza anche in questo caso una legge delega ex art. 76 Cost..

A fini di semplificazione Roma capitale potrebbe assumere anche le funzioni della Città metropolitana di Roma Capitale per quanto attiene al territorio di Roma Capitale, restando il restante insieme dei Comuni nella neoistituita Provincia di Roma, quale ente di area vasta ai sensi della legge n. 56 del 2014.

Infine, proprio per incentivare le forme di coordinamento tra i livelli di governo della Repubblica e rafforzare le pratiche di leale collaborazione, si potrebbe prevedere, già a livello di legislazione ordinaria (e anticipando l'attuazione dell'auspicata norma di revisione costituzionale) una Commissione paritetica "Roma Capitale" per il monitoraggio dell'attuazione delle norme proposte, composta da sei rappresentanti di cui due scelti da Roma Capitale, due dalla Regione Lazio e due dal Governo e si propone che Roma Capitale possa partecipare, senza diritto di voto, alla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano. È confermata la possibilità per il Governo di invitare Roma Capitale a partecipare, senza diritto di voto, alle sedute del Consiglio dei Ministri quando tratti temi che interessino l'ente territoriale autonomo.

Prof. Avv. Francesco Saverio Marini

Prof. Avv. Gino Scaccia

Prof.ssa Margherita Interlandi

Prof. Alessandro Sterpa

Dott. Giuseppe Di Meglio

Cons. Saverio Lo Russo

Avv. Gianluigi Pellegrino

Dott.ssa Gabriella Acerbi

Cons. Massimiliano Vittiglio

Dott. Marco Penna

29 luglio 2021

Il Coordinatore della Commissione
Prof. Avv. Francesco Saverio Marini

PAGINA BIANCA



18STC0179840