



Modifiche all'articolo 114 della Costituzione in materia di ordinamento e poteri di Roma capitale

A.C. 1854, A.C. 2938, A.C. 2961, A.C. 3118-A

Dossier n° 409/1 - Elementi per l'esame in Assemblea
17 giugno 2022

Informazioni sugli atti di riferimento

A.C.	1854	2938	2961	3118-A
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	Modifiche agli articoli 114, 117, 118, 119 e 120 della Costituzione, in materia di ordinamento e poteri della città di Roma, capitale della Repubblica
Iniziativa:	Parlamentare	Parlamentare	Parlamentare	Parlamentare
Primo firmatario:	Barelli	Morassut	Ceccanti	Meloni

Contenuto

Premessa

La proposta di legge costituzionale [C. 1854-A](#), adottato come testo base, come risultante dall'esame svolto in sede referente dalla I Commissione, si compone di due articoli ed è volto a **modificare l'articolo 114 della Costituzione** al fine di valorizzare **l'autonomia normativa, amministrativa e finanziaria** di Roma capitale attribuendo inoltre a tale ente poteri legislativi nelle materie attualmente ricomprese negli ambiti di competenza legislativa concorrente (esclusa la tutela della salute) e residuale delle regioni ai sensi dell'art. 117 della Costituzione.

In particolare, l'articolo 1 sostituisce integralmente il secondo periodo del terzo comma dell'articolo 114 della Costituzione, confermando l'attuale previsione che affida alla legge dello Stato la disciplina dell'ordinamento di Roma capitale, costituzionalizzando al contempo il riconoscimento di forme e condizioni particolari di autonomia normativa, amministrativa e finanziaria in capo a Roma capitale da attribuire con legge.

Rispetto a quanto attualmente stabilito dalla legge n. 42 del 2009 (legge delega sul federalismo fiscale) che assegna a Roma capitale una speciale autonomia statutaria, amministrativa e finanziaria, nei limiti stabiliti dalla Costituzione (art. 24), la nuova formulazione fa in particolare riferimento all'autonomia normativa di Roma capitale e rafforza il richiamo all'autonomia finanziaria, stabilendo inoltre che devono essere assicurati "adeguati mezzi e risorse per lo svolgimento delle sue funzioni";

A Roma capitale sono inoltre **attribuiti poteri legislativi** nelle materie che attualmente sono oggetto di potestà legislativa **concorrente** (art. 117, terzo comma, Cost.) e di potestà legislativa **regionale** residuale (art. 117, quarto comma, Cost.) delle regioni, **individuati con lo statuto "speciale" di Roma capitale**, in ogni caso escludendo l'attribuzione di poteri legislativi nella materia della "tutela della salute".

E' così introdotta nella Costituzione la previsione di uno **statuto "speciale" di Roma capitale** e la definizione della relativa procedura di adozione - a maggioranza dei due terzi dei componenti dell'Assemblea capitolina, sentita la regione Lazio - unitamente al contenuto necessario dello stesso.

Viene infine specificato - al medesimo art. 114 della Costituzione - che a Roma capitale, nell'esercizio delle sue funzioni amministrative, spetta assicurare **forme di decentramento**.

[articolo 1](#)

L'articolo 2, comma 1, della proposta di legge costituzionale prevede che la legge costituzionale entri in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale*, successiva alla promulgazione.

Il comma 2 stabilisce che lo statuto speciale di Roma capitale sia adottato **entro un anno** dall'entrata in vigore della legge costituzionale. Inoltre è disposto che, a seguito dell'entrata in vigore dello statuto speciale, a Roma capitale si applicano le disposizioni di cui agli articoli 127 e 134 della Costituzione - che attualmente fanno riferimento allo Stato e alle regioni - in merito al procedimento per promuovere la questione di legittimità e i conflitti di attribuzione innanzi alla Corte costituzionale.

Infine, si stabilisce che le **norme di attuazione dello statuto speciale** siano adottate con una **legge dello Stato**, sentite Roma capitale e la regione Lazio.

articolo 2

Autonomia
normativa,
amministrativa e
finanziaria di
Roma capitale

Ordinamento di Roma Capitale e autonomia

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

La prima modifica apportata dalla proposta di legge costituzionale C. 1854-A al terzo comma dell'art. 114 Cost. conferma dunque l'attuale previsione che affida alla legge dello Stato la disciplina dell'ordinamento di Roma capitale, **costituzionalizzando** al contempo il riconoscimento di forme e condizioni particolari di **autonomia normativa, amministrativa e finanziaria** in capo a Roma capitale da attribuire con legge, assicurando **"adeguati mezzi e risorse** per lo svolgimento delle sue funzioni".

Si ricorda che 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. 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.

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.

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.) con particolare riguardo ai seguenti ambiti:

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

Rispetto a quanto attualmente stabilito dalla legge n. 42 del 2009 (legge delega sul federalismo fiscale) che assegna a "Roma capitale" una speciale autonomia statutaria, amministrativa e finanziaria, nei limiti stabiliti dalla Costituzione (art. 24), la nuova formulazione fa in particolare riferimento all'autonomia normativa di Roma capitale e rafforza il richiamo all'**autonomia finanziaria**, stabilendo inoltre che devono essere assicurati **"adeguati mezzi e risorse per lo svolgimento delle sue funzioni"**.

Adeguati mezzi
e risorse per lo
svolgimento
delle funzioni di
Roma capitale

Si ricorda che il vigente articolo 119 della Costituzione prevede in primo luogo che i Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno autonomia finanziaria di entrata e di spesa, nel rispetto dell'equilibrio dei relativi bilanci, e concorrono ad assicurare l'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea. I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno risorse autonome. Stabiliscono e applicano tributi ed entrate propri, in armonia con la Costituzione e secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario. Dispongono di compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio.

Tale articolo definisce dunque un sistema in cui l'autonomia finanziaria di entrata e di spesa si collega ad un duplice sistema perequativo: i) un primo, senza vincolo di destinazione, in favore degli enti territoriali con minore capacità fiscale per abitante, che è stato interpretato, in sede attuativa, come riferito a supportare le funzioni ordinarie degli enti territoriali (art. 119, terzo comma); ii) un secondo, di carattere strutturale, "per scopi diversi rispetto all'esercizio normale delle funzioni", ovvero la rimozione degli squilibri economici e sociali e l'esercizio effettivo dei diritti della persona (art. 119, quinto comma).

Il processo di attuazione dell'articolo 119 ha preso avvio con la legge delega n. 42 del 2009, approvata a distanza di circa otto anni dalla riforma del Titolo V.

Sulla base della legge il Governo ha adottato una serie di decreti legislativi.

Si tratta dei seguenti provvedimenti: Decreto legislativo 28 maggio 2010, n. 85, Attribuzione a comuni, province, città metropolitane e regioni di un proprio patrimonio (c.d. federalismo demaniale); D.lgs. 17 settembre 2010, n. 156, "Disposizioni recanti attuazione dell'articolo 24 della legge 5 maggio 2009, n. 42, in materia di ordinamento transitorio di Roma Capitale"; D.lgs. 26 novembre 2010, n. 216, "Disposizioni in materia di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard di Comuni, Città metropolitane e Province"; D.lgs. 14 marzo 2011, n. 23, "Disposizioni in materia di federalismo fiscale municipale"; D.lgs. 6 maggio 2011, n. 68, "Disposizioni in materia di autonomia di entrata delle regioni a statuto ordinario e delle province nonché di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard del settore sanitario"; D.lgs. 31 maggio 2011, n. 88, "Disposizioni in

materia di risorse aggiuntive e di interventi speciali per la rimozione degli squilibri economici e sociali, a norma dell'articolo 16 della legge 5 maggio 2009, n. 42"; D.lgs. 23 giugno 2011, n. 118, "Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42" (poi modificato dal D.lgs. 10 agosto 2014, n. 126); D.lgs. 6 settembre 2011, n. 149, "Meccanismi sanzionatori e premiali relativi a regioni, province e comuni"; D.lgs. 18 aprile 2012, n. 61, "Ulteriori disposizioni recanti attuazione dell'articolo 24 della legge 5 maggio 2009, n. 42, in materia di ordinamento di Roma Capitale" (nonché D.lgs. 26 aprile 2013, n. 51, recante modifiche al medesimo).

L'attribuzione di poteri legislativi individuati dallo statuto di Roma Capitale

La proposta di legge costituzionale C. 1854-A aggiunge un nuovo periodo al [terzo comma dell'articolo 114 della Costituzione](#) che prevede che Roma Capitale dispone di **poteri legislativi** "definiti" nelle materie di **competenza concorrente** tra lo Stato e le regioni e nelle materie di **competenza residuale delle regioni** (di cui all'articolo 117, terzo e quarto comma della Costituzione), **esclusa** la materia della tutela della **salute**. I poteri legislativi definiti in tali materie **sono individuati** con statuto "speciale" adottato da Roma capitale, a maggioranza di due terzi, sentita la regione Lazio.

Le **materie** riguardo alle quali lo statuto deliberato dall'Assemblea capitolina potrà attribuire poteri legislativi in capo a Roma capitale sono quindi le **seguenti**, indicate dal terzo comma dell'art. 117 Cost., esclusa la tutela della salute, **unitamente ad ogni materia che non è espressamente riservata alla legislazione dello Stato** (ai sensi del quarto comma dell'art. 117 Cost.):

Materie rientranti nella competenza legislativa concorrente e residuale

- 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;
- 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 poi 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).

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

Si ricorda che quest'ultimo profilo è stato evidenziato anche dalla VII Commissione nel parere favorevole con osservazione espresso sul testo in sede consultiva. La VII Commissione ha altresì evidenziato "l'opportunità di estendere la previsione di forme di intesa e coordinamento fra lo Stato e le regioni nella materia della tutela dei beni culturali, di cui all'articolo 118, comma 3, della Costituzione, anche a Roma Capitale".

Ai sensi del nuovo articolo 114 Cost. Roma Capitale verrebbe dunque a disporre dei **poteri legislativi** definiti nelle materie di cui all'articolo 117, terzo e quarto comma, esclusa la tutela della salute, **individuati con statuto speciale adottato da Roma capitale a maggioranza dei due terzi dei componenti dell'Assemblea capitolina, sentita la regione Lazio.**

Roma capitale e
poteri legislativi

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

Va considerato in primo luogo che nella vigente architettura costituzionale definita dal Titolo V della Parte II della Costituzione spetta alla **legge costituzionale** (per le regioni a Statuto speciale) o alla **legge rinforzata dello Stato, previa intesa tra lo Stato e la regione** (per l'attribuzione di ulteriori forme di autonomia alle regioni a statuto ordinario) la definizione degli ambiti di **autonomia (legislativa)** da attribuire alle regioni.

La legge statale (costituzionale o ordinaria a seconda delle fattispecie, talvolta ad iniziativa riservata) è altresì richiesta dalla Costituzione per i procedimenti di variazione territoriale delle regioni e delle circoscrizioni provinciali ex artt. 132 e 133 Cost.

Con riguardo alle regioni ordinarie, nel testo dell'art. 123 Cost. vigente prima dell'entrata in vigore della riforma del 1999 era previsto che lo statuto deliberato dal Consiglio regionale a maggioranza assoluta dei suoi componenti fosse approvato con legge dello Stato.

La L.C. n. 1/1999 e la L.C. n. 3/2001, di revisione del Titolo V della Costituzione – alle quali si è affiancata, per le Regioni a statuto speciale, la L.C. n. 2/2001 – hanno profondamente modificato il sistema delle fonti regionali e locali, ampliando gli spazi attribuiti dalla Costituzione alla produzione normativa autonoma degli enti territoriali, ferma restando l'attribuzione alla legge dello Stato di alcuni elementi fondamentali.

Nella proposta di legge costituzionale C. 1854 – con un procedimento nuovo sotto il profilo delle fonti del diritto e derogatorio rispetto all'attuale riparto costituzionale delle competenze - la legge statale interviene invece al solo fine di dare attuazione allo *Statuto approvato da Roma capitale e nei limiti di questo, cui esclusivamente compete la determinazione degli ambiti materiali attribuiti alla competenza legislativa di Roma capitale.*

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

Si ricorda che tali profili sono stati evidenziati anche dalla Commissione parlamentare per le questioni regionali nel parere favorevole con condizioni espresso sul testo in sede consultiva.

Alla **legge dello Stato** spetta dunque la definizione delle **norme di attuazione** dello Statuto speciale di Roma capitale. Alla legge statale in questione, dato il suo carattere attuativo, sembra quindi "consentito muoversi" **all'interno del perimetro** di competenze legislative assegnate a Roma Capitale dallo Statuto speciale.

La previsione di uno statuto speciale di Roma Capitale

La nuova formulazione dell'articolo 114 Cost. indica lo **statuto "speciale" di Roma capitale** come la fonte che individua le materie nelle quali l'ente territoriale dispone di poteri legislativi.

La previsione costituzionale di uno statuto

Nel **vigente quadro normativo** (L. n. 42/2009, art. 24, co. 4 e D.Lgs. n. 156 del 2010, art. 3, co. 5-9) lo **statuto di Roma capitale** disciplina, nei limiti stabiliti dalla legge, i municipi, quali circoscrizioni di decentramento, in numero non superiore a quindici, favorendone l'autonomia amministrativa e finanziaria. Esso stabilisce altresì i casi di decadenza dei Consiglieri per la non giustificata assenza dalle sedute dell'Assemblea capitolina e prevede strumenti di partecipazione e consultazione, anche permanenti, al fine di promuovere il confronto tra l'amministrazione di Roma Capitale e i cittadini.

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

Lo statuto è approvato dall'Assemblea capitolina, con il voto favorevole dei **due terzi** dei Consiglieri assegnati. Qualora tale maggioranza non venga raggiunta, la votazione è ripetuta in successive sedute da tenersi entro trenta giorni e lo statuto è approvato se ottiene per due volte, in altrettante sedute consiliari, il voto favorevole della **maggioranza assoluta** dei Consiglieri.

Si ricorda in proposito che l'**Assemblea capitolina** è l'organo di indirizzo e di controllo politico-amministrativo ed è composta dal Sindaco di Roma Capitale e da quarantotto Consiglieri (art. 3, D.Lgs. 156 del 2010).

Lo [statuto di Roma Capitale](#) è stato approvato dall'Assemblea Capitolina il 7 marzo 2013 dopo il subentro dell'ente a ordinamento speciale al Comune di Roma ed è entrato in vigore il 30 marzo 2013. Con 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.

Le disposizioni statutarie hanno trovato applicazione nella loro interezza solo dal rinnovo degli organi capitolini e municipali a seguito alle consultazioni elettorali svoltesi nel mese di giugno 2013. Con successive deliberazioni n. 1 del 9 gennaio 2018 (acqua bene pubblico comune), n. 5 del 30 gennaio 2018 (diritti di partecipazione) e n. 31 del 13 aprile 2021 (diritto all'alimentazione), l'Assemblea Capitolina ha apportato alcune modifiche allo Statuto.

Con la proposta di legge C. 1854-A è quindi **introdotta nella Costituzione** la previsione di uno statuto denominato "speciale" di Roma capitale con la definizione della relativa procedura di adozione - a maggioranza dei **due terzi** dei componenti dell'Assemblea capitolina, sentita la regione Lazio - unitamente al contenuto necessario dello stesso.

Rispetto al quadro attuale, dunque, la proposta, in primo luogo, assegna al nuovo statuto speciale di Roma capitale un **contenuto necessario** ulteriore, dato dalla individuazione delle materie nelle quali Roma esercita autonomia legislativa.

In secondo luogo, stabilisce alcuni **vincoli di procedura**, richiedendo l'approvazione a maggioranza dei due terzi dei componenti dell'Assemblea capitolina ed il previo parere della regione Lazio.

In terzo luogo, dispone che le **norme di attuazione** dello Statuto siano adottate con una **legge dello Stato**, sentiti Roma capitale e la Regione Lazio.

Alla **legge dello Stato** spetta dunque la definizione delle **norme di attuazione** dello Statuto speciale di Roma capitale. Alla legge statale in questione, dato il suo carattere attuativo, sembra quindi "consentito muoversi" **all'interno del perimetro** di competenze legislative assegnate a Roma Capitale dallo Statuto speciale.

La legge statale avrebbe dunque il compito di intervenire con "norme attuative" in un **ambito già determinato a livello locale** con ciò invertendo – come già evidenziato – l'attuale assetto costituzionale delle fonti.

Al tempo stesso l'approvazione della legge attuativa appare configurata come **essenziale** per assicurare a Roma Capitale l'esercizio "in concreto" delle competenze legislative trasferite.

Per quanto concerne la previsione di uno statuto "speciale" di Roma capitale si ricorda che nel vigente ordinamento gli statuti speciali sono previsti dalla Costituzione in relazione alle Regioni c.d. ad autonomia speciale e sono approvati con legge costituzionale e sono definite procedure specifiche.

Gli statuti speciali previsti dalla Costituzione

L'art. 116, primo comma della Costituzione dispone in particolare: «Il Friuli Venezia Giulia, la Sardegna, la Sicilia, il Trentino-Alto Adige/Südtirol e la Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste dispongono di forme e condizioni particolari di autonomia, secondo i rispettivi **statuti speciali** adottati con **legge costituzionale**». Gli statuti speciali stabiliscono dunque ambiti e limiti della autonomia, le singole competenze legislative e amministrative e l'ordinamento finanziario di ciascuna regione a statuto speciale.

Gli statuti speciali possono attualmente essere modificati secondo la procedura di cui all'[art. 138 Cost.](#) per l'approvazione delle leggi di revisione costituzionale e delle altre leggi costituzionali con alcune peculiarità introdotte dalla [L. Cost. n. 2 del 2001](#), volte a garantire la partecipazione degli organi della regione nell'iter legislativo. Le norme di attuazione sono emanate dal Governo con decreto legislativo (in precedenza con decreto del Presidente della Repubblica) in forza della competenza loro riservata in via esclusiva dagli statuti speciali e secondo una procedura che ne prevede l'istruttoria ed il parere, o l'intesa, da parte di [Commissioni paritetiche](#), i cui membri sono designati dal Governo e dalla rispettiva regione. A differenza di quanto solitamente avviene per gli atti di legislazione delegata, le norme di attuazione non sono sottoposte al parere parlamentare.

Per la modifica delle norme statutarie concernenti la finanza di ciascuna regione gli statuti (ad eccezione di quello per la Regione siciliana) contengono disposizioni specifiche, secondo le quali le modifiche possono essere apportate con legge ordinaria (su proposta del Governo, della Regione e di ciascun parlamentare), in 'accordo' con la regione interessata. Per tale ragione la finanza delle regioni a statuto speciale è connotata dal carattere pattizio delle relazioni di ciascuna autonomia con lo Stato.

Il tema dell'**attuazione degli statuti** delle regioni ad autonomia speciale, con particolare riferimento al ruolo delle Commissioni paritetiche previste dagli statuti medesimi è stato oggetto di una specifica indagine conoscitiva svolta dalla Commissione per le questioni regionali nella XVII legislatura che ha approvato, al termine, un [documento finale](#) sul tema. La medesima Commissione ha altresì svolto una [relazione all'Assemblea](#) della Camera e del Senato sulle forme di [raccordo tra lo Stato e le autonomie territoriali e sull'attuazione degli Statuti speciali](#).

Inoltre, la Costituzione, all'articolo 114, comma secondo, riconosce **l'autonomia statutaria dei comuni** quali enti con propri poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla Costituzione. Lo statuto è adottato dal consiglio comunale e detta i principi di organizzazione e funzionamento dell'ente, le forme di controllo, nonché le garanzie delle minoranze e le forme di partecipazione popolare.

L'autonomia statutaria dei comuni

Nel rispetto dei principi stabiliti dalle norme statutarie, l'organizzazione dei comuni è specificamente disciplinata dai propri regolamenti.

Con la riforma del Titolo V ad opera della legge costituzionale n. 3/2001, **l'autonomia statutaria degli enti locali** trova un riconoscimento nella Carta fondamentale ed incontra il proprio limite unicamente nei principi della Costituzione. Viene così superata la precedente impostazione in base alla quale l'autonomia statutaria era prevista esclusivamente nell'ambito di una legge ordinaria, ai cui principi risultava sottoposta (art. 6 del Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali – TUEL adottato con il D.Lgs. n. 267/2000). Ne deriva che gli enti locali, al pari delle regioni, sono liberi di darsi il proprio ordinamento, con esclusione di qualsiasi ingerenza esterna, a meno che essa non sia consentita dalla Costituzione.

In attuazione dell'articolo 114 Cost., la legge 5 giugno 2003, n. 131 prevede che lo **statuto** stabilisce i principi di organizzazione e funzionamento dell'ente, le forme di controllo, anche sostitutivo, nonché le garanzie delle minoranze e le forme di partecipazione popolare, nel rispetto di quanto stabilito dall'art. 117, secondo comma, lett. p), Cost. che riserva alla competenza esclusiva statale la disciplina relativa alla legislazione elettorale, agli organi di governo e alle funzioni fondamentali di comuni, province e città metropolitane (art. 4, co. 2). Inoltre, la legge citata demanda allo statuto il compito di stabilire, non più le norme fondamentali dell'organizzazione dell'ente bensì i principi regolatori in materia, lasciando poi la concreta attuazione alla **potestà regolamentare** dell'ente locale, nell'ambito della legislazione dello Stato o della Regione, che ne assicura i requisiti minimi di uniformità, secondo le rispettive competenze, conformemente a quanto previsto dagli artt. 114, 117, sesto comma, e 118 della Costituzione.

La disciplina più dettagliata dei contenuti dello statuto è contenuta nel TUEL. Accanto ad una competenza generale dello statuto (i principi di organizzazione e funzionamento dell'ente), vi è, infatti, una competenza particolare, che consiste in quegli elementi o materie che debbono o possono essere disciplinate nello statuto.

Al contempo è possibile distinguere tra un contenuto necessario e contenuto facoltativo dello statuto. Il **contenuto obbligatorio** deriva da precise disposizioni di legge che fanno riferimento alla necessità che lo statuto disponga nella materia e riguardano l'organizzazione dell'ente, le forme di garanzia e di partecipazione delle minoranze, le attribuzioni degli organi, l'ordinamento degli uffici, la gestione dei servizi pubblici locali, la collaborazione fra gli enti locali, gli istituti di partecipazione, l'accesso dei cittadini agli atti dell'ente, il decentramento. rappresentato da quelle materie che necessariamente debbono essere disciplinate e contenute necessariamente nello statuto. Il **contenuto facoltativo** riguarda quegli elementi che la legge ha lasciato come opzione al normatore statutario locale: in questi casi, lo statuto ha la facoltà di prevedere o meno determinate materie. Tale contenuto, nella prassi si è rivelato molto limitato.

Ai sensi dell'art. 6 TUEL, lo statuto stabilisce le **norme fondamentali** dell'organizzazione dell'ente e, in particolare, specifica le attribuzioni degli organi e le forme di garanzia e di partecipazione delle minoranze, i modi di esercizio della rappresentanza legale dell'ente, anche in giudizio. Prevede, altresì, i criteri generali in materia di organizzazione dell'ente, le forme di collaborazione fra Comuni e Province, della partecipazione popolare, del decentramento, dell'accesso dei cittadini alle informazioni e ai procedimenti amministrativi, lo stemma e il gonfalone e quanto ulteriormente previsto dal testo unico.

Per quanto concerne le **modalità per l'adozione dello Statuto** la competenza alla deliberazione è demandata al Consiglio comunali con il voto favorevole dei due terzi dei consiglieri assegnati. Nel caso in cui la maggioranza prescritta non venga raggiunta, la votazione deve essere ripetuta in sedute successive da tenersi entro 30 giorni: lo statuto sarà approvato se ottiene il voto favorevole della maggioranza assoluta dei consiglieri (art. 6, co. 4, TUEL). La stessa procedura è richiesta per le modifiche da apportare allo statuto, nonché in caso di abrogazione totale o sostituzione dello stesso.

L'art. 6, comma 5, del TUEL prevede l'invio degli statuti comunali al Ministero dell'interno che cura la **raccolta degli statuti**, la conservazione ed anche la pubblicità attraverso il [sito internet](#).

La legge n. 215/2012 (parità di genere negli enti locali) ha riformulato il comma 3 dell'art. 6 TUEL al fine di specificare che lo statuto detta norme per assicurare condizioni di pari opportunità tra uomo e donna, e per garantire (non solo promuovere) la presenza di entrambi i sessi nelle giunte e negli organi collegiali non elettivi del comune e della provincia, nonché degli enti, aziende ed istituzioni da essi dipendenti.

Ai sensi dell'**articolo 2, comma 2**, della proposta in esame, il nuovo statuto di Roma capitale è adottato **entro un anno** dall'entrata in vigore della medesima proposta di legge. Si specifica altresì che a decorrere **dall'entrata in vigore dello statuto, si applicano a Roma capitale** le disposizioni di cui agli **articoli 127 e 134 della Costituzione**, che fanno riferimento allo Stato e alle regioni, relativi ai ricorsi di legittimità costituzionale in via principale e ai conflitti di attribuzione tra poteri.

L'applicazione degli articoli 127 e 134 Cost.

L'**articolo 127** della Costituzione prevede il ricorso diretto alla Corte costituzionale per sollevare una questione di legittimità costituzionale, ma solo da parte del Governo, quando ritenga che una legge regionale ecceda la competenza della Regione, o da parte di una Regione a tutela della propria competenza, avverso leggi dello **Stato o di altre Regioni (procedimento in via d'azione o principale)**, esercitabile entro sessanta giorni dalla pubblicazione della legge).

Ai sensi dell'**articolo 134**, la Corte costituzionale giudica:

- sulle controversie relative alla legittimità costituzionale delle leggi e degli atti, aventi forza di legge, dello Stato e delle Regioni;
- sui conflitti di attribuzione tra i poteri dello Stato e su quelli tra lo Stato e le Regioni, e tra le Regioni. Si ricorda, in proposito che un **conflitto di attribuzione** tra lo Stato e le Regioni o tra le Regioni può sorgere quando un atto, diverso da una legge o da un atto con forza di legge (contro i quali lo Stato o le Regioni possono ricorrere in via principale), determina una lesione della competenza statale o regionale. I conflitti tra poteri dello Stato hanno ad oggetto la delimitazione della sfera di attribuzioni determinata per i vari poteri da norme costituzionali e possono insorgere tra organi appartenenti a poteri diversi, che siano competenti a dichiarare definitivamente la volontà del potere cui appartengono (L.Cost. 87/1953, art. 37).
- sulle accuse per alto tradimento e attentato alla Costituzione mosse contro il Presidente della Repubblica.
-

In particolare, ai sensi della **legge costituzionale n. 87 del 1953**, se la Regione invade con un suo atto la sfera di competenza assegnata dalla Costituzione allo Stato ovvero ad un'altra Regione, lo Stato o la Regione rispettivamente interessata possono proporre ricorso alla Corte costituzionale per il regolamento di competenza. Del pari può produrre ricorso la Regione la cui sfera di competenza costituzionale sia invasa da un atto dello Stato. Il ricorso per regolamento di competenza deve indicare come sorge il conflitto di attribuzione e specificare l'atto dal quale sarebbe stata invasa la sfera di competenza, nonché le disposizioni della Costituzione e delle leggi costituzionali che si ritengono violate (articolo 39). È escluso che possa essere oggetto di un conflitto intersoggettivo un atto legislativo.

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

Forme di decentramento

La proposta di legge costituzionale, con l'ultima modifica prevista all'art. 114, terzo comma, della Costituzione, prevede che Roma capitale, nell'esercizio delle sue **funzioni amministrative, garantisca forme di decentramento**.

In proposito si ricorda che 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 (art. 3 c. 5).

In particolare, l'attuale [statuto di Roma Capitale](#) al capo IV (rubricato "**decentramento municipale**") dispone che, al fine di adeguare l'azione amministrativa dell'Ente alle esigenze del **decentramento**, il territorio di Roma Capitale sia articolato in **15 Municipi** (art. 26.1). Per effetto dell'entrata in vigore dello statuto il 30 marzo 2013 i Municipi di Roma Capitale sono passati da 19 a 15.

L'art. 2 dello Statuto 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'articolo 26 dello statuto quali **circoscrizioni** di partecipazione, consultazione e gestione di servizi nonché **di esercizio delle funzioni conferite da Roma Capitale** (comma 1).

Essi rappresentano le rispettive comunità, ne curano gli interessi e ne promuovono lo sviluppo nell'ambito dell'unità di Roma Capitale (comma 2).

Essi **esercitano le funzioni loro attribuite dalla legge**, dallo **Statuto** e dal [Regolamento del decentramento amministrativo](#). **Ulteriori funzioni** possono essere conferite **con deliberazione dell'Assemblea Capitolina** (comma 5).

La **Giunta Capitolina**, anche al fine di garantire i **livelli minimi essenziali delle prestazioni in tutto il territorio di Roma Capitale**, esercita funzioni di **indirizzo e coordinamento** in relazione ai servizi di competenza dei Municipi, attraverso direttive e provvedimenti che fissino criteri gestionali omogenei e generali (comma 6).

Per favorire l'attuazione degli indirizzi della Giunta Capitolina, il Regolamento del decentramento prevede **sedi permanenti di consultazione e di cooperazione** con i Municipi e definisce le modalità di funzionamento della Consulta dei Presidenti dei Municipi che, presieduta dal Sindaco o dal Vice Sindaco, si riunisce almeno una volta a trimestre.

Inoltre, per l'esercizio di funzioni omogenee di area vasta che, per la loro gestione ottimale, richiedano modalità di esercizio intermunicipale, le competenze attribuite ai singoli Municipi possono essere esercitate dalla Giunta Capitolina che delibera sull'oggetto e la durata, non superiore a sei mesi, di tale esercizio. La deliberazione, rinnovabile per una sola volta nella consiliatura, è approvata previa acquisizione dei pareri della Commissione Capitolina sul decentramento nonché dei Consigli dei Municipi interessati (comma 8).

In particolare, ai municipi è attribuita la gestione 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 (comma 9).

Lo statuto di Roma Capitale fissa inoltre l'ordinamento dei municipi (art. 27) e i rapporti intercorrenti con l'Assemblea Capitolina (art. 29).

Il Regolamento del decentramento e il Regolamento del Municipio disciplinano invece le **attribuzioni** e il **funzionamento degli organi** del Municipio. Per quanto da essi non espressamente previsto, per assicurare l'attuazione di istituti necessari al regolare funzionamento degli organi municipali, si applicano, in quanto compatibili, le disposizioni vigenti per gli organi di Roma Capitale (art. 27, c. 31).

A seguito dell'entrata in vigore il 30 marzo 2013 del nuovo statuto di Roma Capitale, con deliberazione dell'Assemblea Capitolina n.5 del 5 febbraio **2015** sono state apportate **modifiche al vigente Regolamento** del decentramento amministrativo.

Nell'ambito delle nuove forme di autonomia previste dalla proposta di legge costituzionale C. 1854-A, Roma Capitale è quindi **chiamata a garantire forme di decentramento** in favore dei municipi o di eventuali enti o circoscrizioni di decentramento

che ritenga opportuno costituire (anche ai sensi del nuovo statuto speciale che adotterà secondo il procedimento previsto dalla proposta di legge costituzionale).

In particolare, il testo fa riferimento a **forme di decentramento** da assicurare nell'esercizio delle **funzioni amministrative** di Roma Capitale.

Il conferimento
di funzioni
amministrative

A questo proposito si ricorda come l'articolo 118, secondo comma, della Costituzione prevede che i Comuni, le Province e le Città metropolitane siano titolari di funzioni amministrative **proprie, nonché** di quelle loro **conferite con legge statale o regionale**, secondo le rispettive competenze.

Come noto, l'**originario** articolo 118, **primo comma**, Cost. attribuiva alle Regioni le funzioni amministrative per le materie espressamente elencate nell'articolo 117, primo comma, Cost., facendo salvo le **materie di interesse esclusivamente locale**, che potevano essere attribuite **dalle leggi della Repubblica** alle Province, ai Comuni **o ad altri enti locali**. L'articolo 118, terzo comma, Cost. prevedeva inoltre che la Regione esercitasse **normalmente** le sue funzioni amministrative **delegandole** alle Province, ai Comuni **o ad altri enti locali**, **o avvalendosi dei loro uffici**.

Con la riforma del titolo V del 2001, si è assistito ad un **cambio nel meccanismo allocativo delle funzioni amministrative** tra le varie articolazioni della Repubblica, al fine di favorire una **maggiore partecipazione democratica** degli **enti più direttamente rappresentativi** delle popolazioni locali, ritenuti più vicini alle istanze dei loro cittadini: viene meno il principio del parallelismo delle funzioni amministrative e legislative.

Per effetto della riforma, si delinea pertanto un **nuovo sistema di allocazione delle funzioni amministrative**, nel quale viene accordata **preferenza per il Comune**, quale ente più vicino alle esigenze e alle istanze dei cittadini, **salvo** attribuzione in favore di Province, Città metropolitane, Regioni e Stato al fine di assicurare un **esercizio unitario**, nonché sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza.

La richiamata preferenza espressa dall'art. 118 c. 1 Cost. in favore del Comune configura una **competenza generale dell'amministrazione comunale**, di fronte alla quale ogni diversa soluzione allocativa assume i caratteri della eccezionalità.

Questo principio è stato interpretato quale fonte di un **obbligo**, gravante sul **legislatore**, di accordare **priorità al comune** (rispetto agli altri enti) in sede di identificazione dell'ente titolare della **funzione** da assegnare. Da ciò deriva che, **qualora il legislatore (statale o regionale)** optasse per una **diversa allocazione** delle funzioni amministrative, dovrebbe **motivare** puntualmente tale scelta in termini di esigenza di esercizio unitario di tale funzione, nonché sulla base dei richiamati principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, in modo da agevolare e rendere più attendibile un eventuale sindacato di costituzionalità della legge allocativa di tali funzioni.

In particolare, dal confronto tra la previgente e la nuova versione dell'articolo 118, comma 1, della Costituzione emerge come sia **venuto meno il riferimento agli "altri enti locali"** recato dal testo della disposizione antecedente all'entrata in vigore della legge costituzionale n. 3 del 2001 (art. 4).

Ai sensi dell'art. 118 e dell'art. 117, secondo comma, lett. p), Cost., che riconosce la competenza esclusiva statale in materia di "funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane" sembra in ogni caso da **escludersi** la possibilità che possano costituire oggetto di decentramento (e che quindi possano essere conferite) le **funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane**, rientranti tra le materie **di competenza legislativa esclusiva** dello Stato ai sensi dell'**articolo 117, comma 2, lettera p)**.

Le **funzioni fondamentali** sono infatti caratterizzanti la stessa forma di governo dell'ente locale e quindi coesenziali ai «delicati meccanismi della democrazia locale» (cui fa riferimento la sentenza n. 48 del 2003 della Corte costituzionale con riferimento alla "configurazione degli organi di governo degli enti locali, i rapporti fra gli stessi, le modalità di formazione degli organi, e quindi anche le modalità di elezione degli organi rappresentativi, la loro durata in carica, i casi di scioglimento anticipato").

Più di recente, nella **sentenza n. 22 del 2014**, Corte costituzionale "ha ritenuto, in linea più generale, che l'art. 117, secondo comma, **lettera p)**, Cost. «indica le **componenti essenziali dell'intelaiatura dell'ordinamento degli enti locali**, per loro natura disciplinate da leggi destinate a durare nel tempo e rispondenti ad esigenze sociali ed istituzionali di lungo periodo, secondo le linee di svolgimento dei principi costituzionali nel processo attuativo delineato dal legislatore statale ed integrato da quelli regionali» (sentenza n. 220 del 2013).

Per quel che attiene al «**conferimento di funzioni**», occorre ricordare come tale nozione abbia trovato un riconoscimento normativo nella legge n. 59 del 1997 (c.d. legge Bassanini, recante "Delega al Governo per il **conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali**, per la riforma della Pubblica Amministrazione e per la semplificazione amministrativa").

Si tratta di considerazioni che, *mutatis mutandis*, sotto diversi profili di carattere generale possono ritenersi ancora valide e che possono pertanto costituire un'utile base per la ricostruzione dei principi e degli strumenti che regolano il decentramento di funzioni amministrative. Peraltro, come

ribadito di recente dalla Corte nella sentenza n. 189 del 2021 "«la modifica del titolo V della parte seconda della Costituzione **non** [ha] **determinato l'automatica illegittimità costituzionale** delle norme emanate nel vigore dei vecchi parametri costituzionali", cosicché "tali norme [...] adottate in conformità al preesistente quadro costituzionale, mantengono, in applicazione del principio di continuità, la loro validità fino al momento in cui non vengano sostituite da nuove norme dettate dall'autorità dotata di competenza nel nuovo sistema" (sentenza n. 401 del 2007; nello stesso senso sentenza n. 376 del 2002)» (sentenza n. 244 del 2020)".

Ai fini della suddetta legge Bassanini, con l'espressione di carattere generale «**conferimento**» si possono intendere **diverse ipotesi di decentramento** di funzioni amministrative (e relativi compiti) dallo Stato alle Regioni e **agli altri enti locali e funzionali**.

Si tratta di istituti, alcuni dei quali riferiti al sistema di allocazione delle funzioni amministrative previgente alla riforma del titolo V del 2001, che sono stato oggetto di una compiuta ricostruzione ad opera della Corte costituzionale nella [sentenza n. 408 del 1998](#). In particolare:

- il **trasferimento** (inteso quale passaggio di funzioni amministrative alle regioni nelle materie di cui all'art. 117 c. 1, effettuato utilizzando i margini di flessibilità insiti nella definizione legislativa delle materie elencate dalla Costituzione, già di competenza legislativa delle regioni);
- la **delega** (intesa quale passaggio di funzioni in altre materie ai sensi del previgente art. 118 c. 2, comportante la formale dissociazione tra la titolarità della funzione, che rimane in capo all'ente delegante, e l'esercizio dei relativi compiti, che viene delegato ad altro ente);
- l'**attribuzione** (nel sistema previgente alla riforma del titolo V, designava sia la **devoluzione** agli enti locali delle funzioni di "interesse esclusivamente locale" ai sensi del previgente art. 118 c. 1, che la **determinazione delle funzioni** di province e comuni con le "leggi generali della Repubblica" che fissavano anche i principi della loro autonomia, ai sensi del previgente art. 128 Cost).

Si tratta di istituti che vanno ora inquadrati nel sistema delineato dal nuovo art. 118 Cost. Tale disposizione, procedendo in senso opposto quanto alla previgente allocazione dei poteri amministrativi, determina invece la distribuzione di titolarità attraverso la scelta dell'ente più adeguato. In virtù del nuovo sistema, una volta identificato l'ente più adeguato, questi non potrà che divenire il titolare della funzione.

Nella legge Bassanini (art. 1 c. 2) si prevede inoltre che costituiscano **oggetto di conferimento**, nell'osservanza del principio di sussidiarietà, **tutte le funzioni e i compiti amministrativi** relativi alla **cura degli interessi** e alla **promozione dello sviluppo delle rispettive comunità**, nonché tutte le funzioni e i compiti amministrativi **localizzabili** nei rispettivi territori in atto esercitati da qualunque organo o amministrazione dello Stato, centrali o periferici, ovvero tramite enti o altri soggetti pubblici.

Inoltre, si ribadisce (art. 2, c. 1) che la **disciplina legislativa delle funzioni e dei compiti conferiti alle regioni** ai sensi della stessa legge (statale) n. 59 del 1997 **spetta alle regioni quando** è riconducibile alle materie di competenza esclusiva regionale di cui alla previgente versione dell'articolo 117, primo comma, della Costituzione. Nelle restanti materie (di competenza statale nell'assetto costituzionale previgente alla riforma del titolo V del 2001) **alle regioni** spetta invece il **potere di emanare norme attuative** ai sensi dell'allora articolo 117, secondo comma, della Costituzione.

Inoltre, si prevede (art. 2, c. 2) che la **disciplina della organizzazione e dello svolgimento delle funzioni e dei compiti amministrativi conferiti** ai sensi dell'articolo 1 sia **disposta**, secondo le rispettive competenze e nell'ambito della rispettiva potestà normativa, **dalle regioni e dagli enti locali**.

Sotto il profilo procedurale, la legge Bassanini (art. 4 c. 1) prevede che nelle materie di cui [all'articolo 117 della Costituzione](#) (nella versione previgente alla riforma del 2001), le regioni, in conformità ai singoli ordinamenti regionali, conferiscono alle province, ai comuni e agli altri enti locali tutte le funzioni che non richiedono l'unitario esercizio a livello regionale. **Al conferimento delle funzioni** le regioni provvedono **sentite le rappresentanze degli enti locali**. Possono **altresì** essere ascoltati anche gli organi **rappresentativi delle autonomie locali** ove costituiti dalle leggi regionali.

Infine, si prevede che il conferimento di funzioni e compiti amministrativi avvenga nel rispetto dei seguenti principi fondamentali:

- a) il principio di **sussidiarietà**, con l'attribuzione della generalità dei compiti e delle funzioni amministrative ai comuni, alle province e alle comunità montane, secondo le rispettive dimensioni territoriali, associative e organizzative, con l'esclusione delle sole funzioni incompatibili con le dimensioni medesime, attribuendo le responsabilità pubbliche anche al fine di favorire l'assolvimento di funzioni e di compiti di rilevanza sociale da parte delle famiglie, associazioni e comunità, alla autorità territorialmente e funzionalmente più vicina ai cittadini interessati;
- b) il principio di **completezza**, con l'attribuzione alla regione dei compiti e delle funzioni amministrative non assegnati ai sensi della lettera a), e delle funzioni di programmazione;

- c) il principio di **efficienza e di economicità**, anche con la soppressione delle funzioni e dei compiti divenuti superflui;
- d) il principio di **cooperazione** tra Stato, regioni ed enti locali anche al fine di garantire un'adeguata partecipazione alle iniziative adottate nell'ambito dell'Unione europea;
- e) i principi di **responsabilità ed unicità dell'amministrazione**, con la conseguente attribuzione ad un unico soggetto delle funzioni e dei compiti connessi, strumentali e complementari, e quello di identificabilità in capo ad un unico soggetto anche associativo della responsabilità di ciascun servizio o attività amministrativa;
- f) il principio di **omogeneità**, tenendo conto in particolare delle funzioni già esercitate con l'attribuzione di funzioni e compiti omogenei allo stesso livello di governo;
- g) il principio di **adeguatezza**, in relazione all'idoneità organizzativa dell'amministrazione ricevente a garantire, anche in forma associata con altri enti, l'esercizio delle funzioni;
- h) il principio di **differenziazione** nell'allocazione delle funzioni in considerazione delle diverse caratteristiche, anche associative, demografiche, territoriali e strutturali degli enti riceventi;
- i) il principio della **copertura finanziaria e patrimoniale dei costi** per l'esercizio delle funzioni amministrative;
- l) il principio di **autonomia organizzativa e regolamentare e di responsabilità degli enti locali** nell'esercizio delle funzioni e dei compiti amministrativi ad essi conferiti.

Le città capitali nelle Costituzioni di alcuni Paesi europei (a cura del Servizio Biblioteca)

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 la 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.

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).

Iter parlamentare e pareri delle Commissioni

La proposta di legge costituzionale in esame è stata assegnata alla I Commissione Affari Costituzionali in sede referente il 17 febbraio 2021.

L'esame in commissione è iniziato l'11 marzo 2021. In una prima fase l'esame della proposta di legge costituzionale [C. 1854 Barelli](#), recante «Modifica all'articolo 114 della Costituzione, in materia di ordinamento e poteri della città di Roma, capitale della Repubblica» si è svolto **congiuntamente** all'esame delle **proposte di legge ordinaria** C. 2893 Magi, C. 2923 De Angelis e C. 2931 Francesco Silvestri, recanti disposizioni in materia di ordinamento e poteri della città di Roma, capitale della Repubblica.

Con riferimento all'originaria **proposta di legge costituzionale** C. 1854 Barelli, è stato disposto l'**abbinamento** con le proposte di legge costituzionale C. 2938 Morassut (in data 31 marzo 2021), nonché successivamente C. 2961 Ceccanti e C. 3118 Meloni (in data 23 giugno 2021).

Nell'ambito dell'esame congiunto delle predette proposte di legge costituzionale e ordinaria, a partire dal 6 aprile 2021 e fino al 20 gennaio 2022, ai fini dell'istruttoria legislativa sui provvedimenti, si è svolto [in videoconferenza](#) un [ciclo di audizioni informali](#), che ha coinvolto diversi professori universitari in materie giuridiche, geografiche ed economiche, nonché rappresentanti istituzionali di diversi istituti, organizzazioni pubbliche e private ed enti locali, operanti nel territorio di Roma o nella regione Lazio. A conclusione dell'attività conoscitiva sono stati ascoltati la [Ministra per gli affari regionali e le autonomie](#), il [sindaco di Roma](#), il [presidente della regione Lazio](#).

Al contempo, al fine di avviare gli ulteriori approfondimenti istruttori necessari ai fini dell'esame nonché per valutare gli strumenti legislativi da utilizzare rispetto alla tematica in discussione, in data 7 aprile 2021 è stato **costituito** un **Comitato ristretto** per il seguito dell'esame congiunto delle predette proposte di legge.

A conclusione dell'**esame preliminare congiunto** di tutte le proposte, l'**esame** delle proposte di legge costituzionale è stato **disgiunto** dall'esame delle proposte di legge ordinarie (C. 2893 Magi, C. 2923 De Angelis e C. 2931 Francesco Silvestri), recanti disposizioni in materia di ordinamento e poteri della città di Roma, capitale della Repubblica.

Al termine dei propri lavori il Comitato ristretto ha definito una **proposta di nuovo testo** della proposta di legge costituzionale **C. 1854 Barelli**, che i relatori hanno proposto (nella seduta del 13 aprile 2022) di adottare come testo base per il prosieguo dell'esame. Tale nuovo testo è stato **adottato quale testo base** dalla Commissione nella seduta del 19 aprile 2022.

Rispetto a tale nuovo testo base sono state presentate proposte emendative. Ad esse hanno fatto seguito due **proposte emendative** da parte dei **relatori**, rispetto alle quali sono stati presentati alcuni subemendamenti.

In considerazione dell'avvio della discussione sul provvedimento in Assemblea a partire da lunedì 20 giugno 2022, nelle sedute del 14 e del 15 giugno sono state votate le proposte emendative.

Sul testo del provvedimento così approvato sono pervenuti i **pareri favorevoli** delle Commissioni III Affari esteri, VII Cultura (con **osservazioni**) e XIII Agricoltura, nonché della Commissione parlamentare per le questioni regionali (con **condizione**), mentre le

Commissioni Ambiente, Affari sociali e Politiche dell'Unione europea **non si sono espresse** sul testo.

Da ultimo, nella seduta del **16 giugno 2022** la Commissione ha deliberato di conferire il **mandato ai relatori** a riferire favorevolmente all'Assemblea sul provvedimento come modificato in sede referente.