

**Audizione presso la I<sup>a</sup> Commissione Affari Costituzionali della Camera dei Deputati  
sulle proposte di legge costituzionale A.C. 278, A.C. 541, A.C. 1241 e A.C. 2001,  
sull'ordinamento di Roma Capitale**

*Prof. Andrea Buratti (professore ordinario di diritto pubblico comparato presso il Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Roma "Tor Vergata")*

19 febbraio 2025

Onorevole Presidente, Onorevoli Deputate e Deputati,

1. Le quattro proposte di legge costituzionale al Vostro esame raccolgono e rilanciano i lavori svolti già nella precedente Legislatura in vista di una più compiuta definizione dell'art. 114, co. 3, Cost., sull'autonomia di Roma Capitale – previsione che è rimasta disattesa, quantomeno rispetto alle sue ambizioni, dopo la riforma del 2001. In presenza di un riferimento costituzionale tanto generico, è spettato alla legge ordinaria il compito di attestare l'autonomia di Roma Capitale sul piano di speciali potestà statutarie e amministrative, che tuttavia non hanno comportato impatti apprezzabili.

È un limite, questo, che ostacola il pieno sviluppo delle potenzialità di Roma. Come dimostra l'esperienza delle altre grandi capitali europee, il governo delle metropoli rappresenta una sfida tanto complessa quanto ineludibile: le metropoli sono aree in rapidissima trasformazione, sollecitate da innovazioni economiche, tecnologiche, urbanistiche, delle prassi sociali e culturali. A queste domande tanto impegnative si può rispondere efficacemente solo con un impianto istituzionale snello ed efficiente, inclusivo di una legislazione autonoma sulle funzioni di competenza dell'ente. Nel caso di Berlino questo risultato è stato raggiunto unificando in un medesimo ente la città e l'area metropolitana circostante, e configurandone l'autonomia nei termini di una autonomia regionale, dunque equiparata a quelle degli altri *Laender*, inclusiva di vaste competenze legislative. Una soluzione affine è quella adottata per Madrid nell'ambito dello stato autonomico spagnolo.

Le Vostre iniziative, configurando le potestà di Roma Capitale anche in termini di potestà legislativa, consentono di allineare il governo di Roma a queste esperienze, che hanno dato esiti molto positivi.

2. Se sulla tipologia delle competenze da attribuire a Roma Capitale si riscontra una tendenziale convergenza tra le proposte al Vostro esame, esse divergono invece per quanto attiene alle forme organizzative e alle modalità di identificazione delle funzioni.

Su questa alternativa, che assume valore preliminare, le proposte aprono tre diversi scenari.

Il primo è quello di impostare Roma capitale nei termini di una nuova Regione. È ciò che ipotizza la proposta 278 (Morassut). Questa opzione suscita a mio avviso problemi, per la sua contraddittorietà con l'opzione espressa dai Costituenti per la formazione di nuove Regioni, cristallizzata nell'art. 132 Cost. Non concordo con l'idea che quel procedimento "superaggravato" possa essere aggirato attraverso il ricorso al procedimento di revisione

costituzionale ordinario di cui all'art. 138 Cost. Le perplessità si estendono anche al merito: questa opzione conferirebbe a Roma capitale competenze del tutto equiparate a quelle delle Regioni ordinarie; nessuna materia sarebbe esclusa dalla competenza legislativa, Roma potrebbe accedere al regionalismo differenziato, e si darebbe in autonomia il proprio sistema di elezione in forza dell'art. 122 Cost. Un esito che ritengo inopportuno, giacché la peculiarità dell'autonomia di Roma capitale è che essa procede fianco a fianco con i più penetranti interessi nazionali che discendono dalla sua funzione di capitale della Repubblica.

Il secondo scenario consiste nel configurare l'autonomia di Roma capitale in modo da rispecchiare l'impianto che l'art. 116, co. 3, Cost. definisce per l'accesso delle Regioni a forme di autonomia differenziata. In questo scenario, la Costituzione si limiterebbe a definire il perimetro dell'autonomia ascrivibile a Roma Capitale, rinviando, per l'individuazione delle specifiche materie e delle funzioni conferite, ad una fonte *ad hoc*. Quest'ultima soluzione è quella prospettata dai due progetti di legge 1241 (Morassut) e 2001 (Giachetti), con il rinvio ad uno statuto speciale di Roma capitale, da adottare a maggioranza dei 2/3 dell'Assemblea capitolina. Nutro delle perplessità anche rispetto a questa opzione: in primo luogo va considerato che il rinvio ad un ulteriore atto subcostituzionale finirebbe per procrastinare ulteriormente l'attivazione dell'autonomia di Roma capitale; in secondo luogo, la fonte atipica che viene qui immaginata, lo statuto speciale di Roma capitale, appare di impossibile armonizzazione con i limiti previsti dal TUEL per la potestà statutaria degli enti locali, poco elastico, vista la maggioranza superqualificata richiesta, e difficilmente sottoponibile allo scrutinio della Corte costituzionale; infine, questa fonte, cui spetta la scelta fondamentale delle materie di competenza, sarebbe espressione esclusiva dell'ente autonomo e non implica la partecipazione dello stato, a tutela degli interessi unitari – in disarmonia, sul punto, anche rispetto al procedimento di cui all'art. 116, co. 3, Cost., che implica la partecipazione determinante di Governo e Parlamento.

Il terzo scenario consiste nella attribuzione direttamente da parte della Costituzione delle competenze legislative di Roma capitale, e ferma restando la competenza della legge dello stato con riferimento all'ordinamento istituzionale dell'ente. In questa direzione va la proposta 514 (Barelli), che ha il pregio di offrire una norma snella, come si conviene al testo costituzionale, ma al contempo di diretta e autonoma attuazione. Peraltro, la legge costituzionale ben potrebbe includere previsioni, sempre di rango costituzionale, destinate a rimanere all'esterno dell'articolato della Costituzione, ai fini di una più dettagliata disciplina di profili di attuazione, garantendo al contempo snellezza del testo e accuratezza della disciplina.

Pertanto, rispetto a questa prospettazione di scenari, la proposta Barelli mi sembra maggiormente in sintonia con la nostra tradizione costituzionale e al contempo più efficiente in termini di sicurezza e rapidità del risultato cui mirate.

Una suggestione per la Commissione: perché non trasferire l'intera disciplina su Roma capitale (dunque l'ultimo comma attuale dell'art. 114 e la nuova disciplina su cui state lavorando) nell'art. 115 Cost., che dopo la riforma del 2001 è rimasto un guscio vuoto, così da assegnare a Roma capitale una disposizione completa ed esaustiva, peraltro armonicamente collocata nell'impianto del Titolo V, e lasciando all'art. 114 la sua vocazione attuale, di norma di principio introduttiva del Titolo V?

**3.** Fin qui le valutazioni sul piano delle fonti del diritto chiamate a definire il modello dell'autonomia di Roma Capitale. Occorre ora analizzare le funzioni conferite, con particolare attenzione alla potestà legislativa.

Ebbene, sotto questo profilo, le proposte al Vostro esame dovranno probabilmente circoscrivere maggiormente le materie di competenza: alcune delle materie incluse nell'elenco dell'art. 117, co. 3, Cost. presentano evidenti connessioni con interessi nazionali e regionali, così da escludere la praticabilità di una legislazione di livello municipale. Non è solo la tutela della salute, già indicata nei Vostri testi, ma anche i rapporti internazionali e con l'Unione Europea e le casse di risparmio, per limitarsi ai casi più evidenti.

Per pervenire a questa delimitazione delle materie attingibili all'autonomia di Roma capitale, si potrebbe immaginare di innestare nel progetto Barelli un passaggio intermedio: una legge rinforzata, sul modello dell'art. 116 co. 3 Cost., dunque approvata a maggioranza assoluta e previa intesa con gli enti interessati, con la funzione di pervenire, appunto, a un catalogo più circoscritto di materie di competenza, tra quelle dei commi 3 e 4 dell'art. 117 Cost.

È corretta la scelta di estendere a Roma capitale il potere di ricorrere alla Corte costituzionale avverso leggi statali e regionali che invadano la sua competenza e il potere di sollevare conflitti intersoggettivi (art. 127 e 134 Cost.). Questa previsione potrebbe confluire in un articolo separato, esterno al testo, secondo l'idea che avanzavo poc'anzi. E sempre qui potrebbe utilmente trovare spazio anche l'indicazione della piena applicazione dell'art. 117, co. 1, Cost. alla potestà legislativa di Roma Capitale (mi riferisco al vincolo ai limiti derivanti dalla Costituzione e dalle norme internazionali e dell'Unione Europea) e la precisazione che le leggi della Regione Lazio continuano ad applicarsi in via transitoria fin quando non siano approvate le leggi capitoline su materia corrispondente. Sono entrambi esiti impliciti, che tuttavia ben potrebbero essere esplicitati.

Un'ulteriore osservazione su potenziali e opportune integrazioni delle proposte: andrebbe rafforzata la valorizzazione dell'apporto dei Municipi, dotandoli di funzioni amministrative ulteriori, di risorse di personale ben maggiori rispetto ad oggi, e soprattutto di autonomia di spesa (in deroga, dunque, all'art. 17 TUEL). Occorre infatti superare le resistenze culturali che hanno fin qui impedito un ampio decentramento amministrativo a favore dei Municipi, seguendo, anche su questo, l'esperienza positiva maturata nel governo di altre grandi aree urbane – penso soprattutto a Londra, in cui l'autonomia dei *boroughs* e della *city* sono notevolissime rispetto alle funzioni di coordinamento della Grande Londra.

**4.** Resta aperto il problema del rapporto di Roma capitale con la città metropolitana di Roma – l'ente locale di area vasta che dal 2015 ha sostituito la provincia di Roma.

È un punto rilevante, per il rilievo delle interconnessioni tra il comune di Roma e il territorio circostante – basti pensare che i due aeroporti di Fiumicino e Ciampino e il porto di Civitavecchia insistono, appunto, sul territorio dell'area metropolitana e non in quello del comune.

In base ai progetti che state esaminando, la città metropolitana resterebbe soggetta alla legislazione regionale e titolare di funzioni amministrative non necessariamente coordinate con quelle di Roma capitale. Si rischiano, quindi, sovrapposizioni problematiche ed esiti non efficienti.

In linea generale, le soluzioni ipotizzabili per dirimere questo cortocircuito sono due: la più razionale – in linea con alcune delle esperienze europee prima richiamate – sarebbe quella di estendere i confini di Roma capitale facendoli coincidere con l'attuale territorio dell'area metropolitana, e trasformando gli attuali comuni in municipi con ampi spazi di autonomia amministrativa, soggetti alla legislazione di Roma capitale. È la soluzione individuata, a suo tempo, dalla legge sul federalismo fiscale (art. 24, co. 9, l. 42/2009), che rimase tuttavia sospesa ai fini della sua applicazione. Questa soluzione è infatti in contrasto con la storia e la tradizione italiana e con i caratteri che hanno sempre contraddistinto i rapporti tra Roma e i comuni della provincia.

Più in linea con la nostra tradizione amministrativa è invece l'opzione per la coincidenza di Roma capitale con l'attuale comune di Roma, e quindi il mantenimento dell'odierna distinzione tra Roma capitale e città metropolitana. Questa è la soluzione che il legislatore ha elaborato a partire dalla legge 56/2014 (art. 1, co. 102), modificando l'impianto precedentemente richiamato.

Se si dovesse optare per questa soluzione, il coordinamento delle rispettive funzioni potrà essere efficacemente disciplinato proprio all'interno della legge sull'ordinamento di Roma capitale, che in quanto legge statale ben può intervenire su questi profili, che attengono all'ordinamento degli enti locali.