Legge costituzionale C. 2564 cost. Governo, C. 278 cost. Morassut, C. 514 cost. Barelli, C. 1241 cost. Morassut e C. 2001 cost. Giachetti, recanti "Modifica dell'articolo 114 della Costituzione in materia di Roma Capitale"

Audizione Associazione Carteinregola

Non mettiamo in discussione la necessità, per la Capitale d'Italia, di prerogative diverse da quelle degli altri comuni, per le ragioni che da sempre vengono elencate, ma è il modello che si vorrebbe calare sulla città, che a nostro avviso presenta molte controindicazioni.

Avevamo espresso la nostra decisa contrarietà sui due principali DDL parlamentari in discussione in Commissione Affari Costituzionali, l'Atto camera 514 dell'onorevole Barelli (FI), l' Atto Camera 1241 dell'onorevole Morassut (PD)[1], quest'ultimo una riproposizione dello stesso testo non approvato nella precedente legislatura a causa della caduta del Governo Draghi. Testi a nostro avviso confusi e incerti nell'interpretazione e nella (eventuale) applicazione.

Alcune di tali obiezioni, come vedremo, sono, se non superate, quantomeno ridimensionate, dal *Disegno di Legge Costituzionale Modifica dell'articolo 114 della Costituzione in materia di Roma Capitale presentato il 5 agosto 2025 dal Presidente del Consiglio Meloni e dal Ministro per le Riforme Istituzionali Alberti Casellati di concerto con il Ministro per gli Affari Regionali e le Autonomie Calderoli*, AC 2564, anche se resta il nostro giudizio di una riforma più dannosa che inutile, a partire dal principale motivo di contrarietà, il definitivo abbandono della prospettiva della Città metropolitana.

1) ARCHIVIATA LA CITTA' METROPOLITANA

Roma Capitale: una città troppo grande per essere vicina alle esigenze dei cittadini, con Municipi estesi e popolati come città medio-grandi (il Municipio VII conta circa 313mila abitanti, popolazione di poco inferiore a quella del Comune di Bari) le cui Amministrazioni hanno ristretti margini decisionali e fondi per interposta istituzione, e troppo piccola per gestire l'"area vasta", a partire dalla mobilità. Avevamo scritto nelle nostre osservazioni ai disegni di legge parlamentari, che peraltro non specificavano la scala territoriale della riforma: "*Se si può annoverare una problematica su cui si è andata consolidando una unanimità di giudizi e di vedute da parte di studiosi e ricercatori, ma anche di amministratori pubblici, è che Roma non può essere governata in maniera soddisfacente e compiuta se scissa dall'area metropolitana. Roma e i comuni contermini sono parte di un unico territorio in cui la rilevanza della mobilità degli abitanti al suo interno e le interdipendenze funzionali e infrastrutturali sono dati acquisiti (e recenti studi hanno dimostrato che l'influenza e l'attrattività della Capitale si estende ben oltre i confini provinciali) ed è quindi inspiegabile che le proposte attualmente in esame non ne abbiano tenuto conto. Con un'aggravante: se venissero approvate, verrebbe di fatto vanificata la riforma Delrio (legge 56 del 2014) che ha istituito in Italia le aree metropolitane conferendo ai nuovi soggetti istituzionali competenze più estese e di maggiore impegno rispetto alle province, tra cui la formazione del piano strategico del territorio, la redazione*

[1] L'AC 2001 Giachetti Boschi (IV) propone lo stesso testo dell' AC 1241

della pianificazione territoriale generale e l'organizzazione dei servizi pubblici e della mobilità. Una riforma attesa da lungo tempo ma rimasta colpevolmente inattuata e lasciata alla deriva nell'indifferenza generale". E avevamo segnalato che "*la diminuzione del personale degli uffici dell'Area metropolitana romana, passata negli ultimi cinque anni da 2581 a 1467 unità, ne è una evidente conferma*".

Il Disegno di legge del Governo Meloni prevede esplicitamente che le prerogative siano acquisite da Roma Capitale, non menzionando affatto la Città metropolitana, nonostante abbia inserito, riducendone il numero rispetto ai DDL precedenti, tra le materie oggetto di potestà legislativa concorrente o residuale, materie che comprendono ambiti per antonomasia collegati a un'amministrazione di area vasta, in primis trasporto pubblico locale, ma anche governo del territorio, turismo, servizi e politiche sociali, edilizia residenziale pubblica, nonché organizzazione amministrativa di Roma Capitale.

Una decisione che cancella per sempre la possibilità di riformare la *governance* di una città in affanno anche per le sue dimensioni territoriali e per la forte attrattività che esercita sulla dimensione metropolitana, regionale e oltre.

E riteniamo dirimente anche l'osservazione dell'Ufficio Studi della Camera contenuta nelle schede di lettura per l'esame di Progetti di legge della Camera riguardanti la "Modifica dell'Art. 114 della Costituzione in materia di Roma Capitale: la città metropolitana *"si troverà ad esercitare funzioni amministrative in settori – <u>ad esempio il traporto pubblico locale e il commercio (cfr. infra) – per i quali nel suo territorio potrebbero risultare agenti due legislazioni diverse,</u> quella di Roma Capitale e quella della Regione Lazio".*

Per questo riteniamo che qualunque attribuzione di poteri e funzioni a Roma capitale dovrebbe essere riferita alla città metropolitana di Roma Capitale.

2) POTERI LEGISLATIVI ALL'ASSEMBLEA CAPITOLINA

A nostro avviso è un miglioramento che il DDL Meloni-Casellati abbia ridotto il numero di materie sulle quali l'Assemblea capitolina può esercitare potestà legislative concorrenti o residuali, rispetto ai precedenti DDL parlamentari, limitandole a governo del territorio, valorizzazione dei beni culturali e ambientali, promozione e organizzazione di attività culturali, (art. 117 terzo comma), e a trasporto pubblico locale; turismo, commercio, artigianato, servizi e politiche sociali, edilizia residenziale pubblica, polizia amministrativa locale (ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lett. h), organizzazione amministrativa di Roma Capitale (art. 117 quarto comma). Materie che sicuramente hanno un collegamento più plausibile con le problematiche relative al governo della Città.

Tuttavia riteniamo che il trasferimento delle potestà legislative su intere materie, concorrenti o residuali – cioè esclusive – sia in contrasto con la sentenza n. 192 del 2024 della Corte costituzionale, che ha stabilito – seppure riferita al potenziale passaggio di potestà legislative esclusive o concorrenti alle Regioni con la cosiddetta "Autonomia Regionale Differenziata"– che l'attribuzione di "ulteriori forme e condizioni" di autonomia alle Regioni debba riguardare *"specifiche funzioni"* e non *"materie o ambiti di materie",* e che tale richiesta di funzioni debba essere adeguatamente motivata.

Ma più in generale riteniamo che i poteri legislativi non siano né necessari né utili per una migliore amministrazione della Capitale, che potrebbe trarre vantaggi più incisivi e a breve termine da interventi a legislazione vigente, ampliando eventualmente le prerogative peraltro già previste dall'articolo 24 della legge 42/2009.

Non trascurabili poi sono i conflitti e le incongruenze che ne discenderebbero a livello pratico: si avrebbe una Regione che manterrebbe competenze legislative sulle rimanenti province e sui comuni dell'area metropolitana esclusa Roma e un Sindaco dell'area metropolitana nel cui ambito territoriale ricadono il Comune di Roma che segue la legislazione da esso emanata e i restanti comuni che, diversamente, fanno riferimento alla legislazione della Regione.

Abbiamo scritto nelle osservazioni ai DDL parlamentari e possiamo ribadirlo: "*E' forte la tentazione di ritenere che la richiesta di acquisire ulteriori poteri costituisca un alibi alle difficoltà di gestire al meglio l'amministrazione comunale. Roma è un città complessa per numero di abitanti e per estensione del territorio che non hanno eguali e per la sovrapposizione delle funzioni che gli competono come Capitale, ma per governare al meglio la città, piuttosto che richiedere competenze legislative sarebbe assai più utile rivendicare flussi finanziari adeguati, rafforzamento del personale negli uffici, ora del tutto insufficiente, e soprattutto sedi e forme stabili di collaborazione con le istituzioni sovraordinate*", condizioni - nostro avviso - decisive per rendere l'azione di governo di Roma Capitale più efficace e efficiente.

In sintesi: nel DDL Meloni-Casellati non è chiaro quali saranno le competenze dei Municipi, manca la città metropolitana, Roma Capitale diventa come una Regione anche se con l'attribuzione di un numero inferiore di materie su cui legiferare.

Siamo in presenza di una pericolosa Babele istituzionale che questa riforma costituzionale rende ancora più inestricabile. La mancanza di un quadro regolatorio chiaro per tutti i soggetti istituzionali coinvolti genererà una maggior confusione burocratica che si rifletterà sui funzionamento operativo di tutti gli organismi coinvolti.

Non trascurabile, infine, che i poteri concorrenti sono stati un disastro certificato dal numero delle sentenze che la Corte Costituzionale ha dovuto produrre per dirimere i conflitti di attribuzione.

3) ACCENTRAMENTO DI POTERI

In generale siamo contrari alla crescente concentrazione di poteri su un numero sempre più ristretto di soggetti – fino alla figura del Commissario straordinario con poteri speciali – che, con la motivazione di una maggiore semplificazione amministrativa e rapidità di decisione, riduce contrappesi istituzionali, tutele dell'interesse pubblico e spazi di confronto democratico.

Ne è un esempio il governo del territorio, già oggetto di una parziale devoluzione dalla Regione Lazio a Roma Capitale con la legge regionale 19 del 2022, con la quale sono state trasferite competenze per l'approvazione in autonomia delle varianti generali e dei piani attuativi, per la valutazione ambientale strategica e per altre ancora. Un campo pieno di insidie che ben rappresenta i rischi dell' "appropriazione di poteri", competenze che richiederebbero un maggiore-compresenza di soggetti istituzionali per assicurare equilibri e bilanciamenti per decisioni che riguardano lo sviluppo della città, la tutela dell'ambiente e dei beni culturali, la qualità della vita dei cittadini e molto altro.

4) QUALE ORDINAMENTO

La Proposta di legge 1241 dell'on. Morassut esclude il Parlamento dalle decisioni relative alla scelta delle materie concorrenti e residuali da attribuire a Roma Capitale, demandandole alla stessa Assemblea Capitolina con uno Statuto speciale, prevedendo che "*le norme di attuazione dello statuto speciale siano adottate con una legge dello Stato, sentite Roma capitale e la regione Lazio*", operando, come evidenziato dalle citate schede di lettura dell'Ufficio studi della Camera, una inversione dell'assetto costituzionale delle fonti, dato che "*La legge statale avrebbe dunque il*

compito di intervenire con "norme attuative" in un ambito già determinato a livello Locale". Il DDL Meloni Casellati definisce direttamente le materie su cui Roma Capitale esercita potestà legislativa e prevede che sia "*una legge dello Stato, approvata a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera, sentiti il Consiglio della Regione Lazio e l'Assemblea elettiva di Roma Capitale, a disciplinare l'ordinamento di Roma Capitale*" dopo l'approvazione della legge costituzionale.

Resta ancora in sospeso e indefinito il capitolo decentramento, con l'attribuzione di effettive competenze ai Municipi, istituzioni di prossimità (per quanto anch'essi sovradimensionati), che dovrebbero garantire ascolto, partecipazione e servizi a misura di territorio.
Nel DDL Morassut e nel DDL Barelli spetta a Roma Capitale, nell'esercizio delle sue funzioni amministrative assicurarlo, nel DDL Meloni è la stessa citata legge dello Stato, a "*prevedere forme di decentramento amministrativo determinandone i princìpi*". Il timore è che anche questa volta si perda l'occasione di realizzare quanto promesso da tempo nei programmi elettorali di tutti gli schieramenti politici, che finora non ha mai avuto seguito, e che si intenda mantenere lo *status quo*, nel quale presidenti, giunte, consigli municipali continuano ad essere istituzioni dipendenti a tutti gli effetti dalle maggioranze capitoline.

5) PARTECIPAZIONE E DEMOCRAZIA

Ci auguriamo che su questo tema, così come in generale sul Disegno di legge per la modifica costituzionale, sia avviato un dibattito allargato alla cittadinanza, invertendo la tendenza che vediamo sempre più prevalente: in nome dell' "efficienza della macchina amministrativa" e della "riduzione dei tempi" si accentrano sempre più le decisioni, si aumenta il ricorso alle deroghe e ai poteri speciali, si restringono gli ambiti decisionali, i processi democratici e la partecipazione dei cittadini.

Roma ha il diritto ad avere riconosciute le peculiarità come Capitale e anche i mezzi per affrontare le annose problematiche che ne hanno accompagnato la storia e lo sviluppo disarmonico. Ma la strada non passa dal concentrare più poteri in poche mani, ma da una amministrazione con più risorse, più autonomia amministrativa e più aperta e dialogante con i cittadini del Comune e della Città metropolitana.

A margine, ci auguriamo che altre città non reclamino gli stessi poteri legislativi – rivendicando "specialità" a vario titolo- con il rischio di un'ulteriore frammentazione del Paese, che si inserirebbe nella attuale deriva, estendendo ulteriormente le ricadute fortemente negative già presenti nel processo dell'autonomia differenziata regionale, con la perdita di identità, solidarietà e uguaglianza di diritti tra i cittadini.

30 ottobre 2025

Associazione Carteinregola

Anna Maria Bianchi Presidente

Giancarlo Storto Vice Presidente