

CAMERA DEI DEPUTATI N. 2564

DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE

PRESENTATO DAL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI
(MELONI)

E DAL MINISTRO PER LE RIFORME ISTITUZIONALI E LA SEMPLIFICAZIONE NORMATIVA
(ALBERTI CASELLATI)

DI CONCERTO CON IL MINISTRO PER GLI AFFARI REGIONALI E LE AUTONOMIE
(CALDEROLI)

Modifica dell'articolo 114 della Costituzione
in materia di Roma Capitale

Presentato il 5 agosto 2025

ONOREVOLI DEPUTATI ! — Il presente disegno di legge costituzionale reca la modifica dell'articolo 114 della Costituzione, concernente la struttura della Repubblica, l'autonomia degli enti pubblici territoriali che la costituiscono e l'ordinamento della città di Roma, sua capitale.

1. *Peculiarità di Roma Capitale e profili comparatistici.*

Il presente disegno di legge costituzionale, integrando la vigente formulazione dell'articolo 114 della Costituzione, ha l'obiettivo di dotare l'ente pubblico territo-

riale Roma Capitale di poteri e risorse adeguati alla sua realtà demografica, economica e sociale, in analogia con le principali capitali europee.

Le peculiarità della città di Roma, che giustificano l'attribuzione a essa di un ordinamento diverso da quello degli altri enti costitutivi della Repubblica, sono del resto innegabili: il territorio di Roma, con una superficie di 1.287 kmq, è più vasto di quelli delle altre otto più grandi città italiane (1.192 kmq). La popolazione del solo Comune di Roma (2,75 milioni di abitanti) è quasi equivalente a quelle di Milano, Torino e Genova messe insieme

(2,78 milioni di abitanti). L'estensione delle strade di Roma (5.500 km) eguaglia la somma di quelle di Milano, Napoli, Torino, Genova, Bologna e Firenze. A Roma, inoltre, hanno sede gli organi costituzionali dello Stato e le rappresentanze diplomatiche degli Stati esteri.

Pur in presenza di queste caratteristiche uniche, che richiederebbero una disciplina differenziata rispetto a quella degli ordinari comuni, Roma è una delle poche capitali mondiali che ancora oggi non gode di una peculiare autonomia. In effetti, seppur con rilevanti differenze normative, nei principali Paesi europei è assegnato alle capitali uno *status* ordinamentale speciale: Londra è una municipalità ma anche un'autorità di area vasta; Parigi è l'unico comune francese ad essere nello stesso tempo un dipartimento autonomo; Madrid è una *comunidad autónoma*; Berlino e Vienna sono *Länder* nell'ambito del rispettivo Stato federale, dunque vere e proprie città-Stato; Washington è un distretto federale (il *District of Columbia*) nell'ambito della federazione degli Stati Uniti d'America.

2. *Cornice costituzionale e leggi dello Stato vigenti in materia di ordinamento di Roma Capitale.*

L'articolo 114 della Costituzione è stato profondamente modificato ad opera della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, che ha operato la riforma del titolo V della parte II della Carta costituzionale, rubricato «Le Regioni, le Province, i Comuni». Rispetto alla versione originaria, non solo è stato riformulato il primo comma dell'articolo 114, ma sono stati aggiunti due nuovi commi. In particolare, il vigente terzo comma dell'articolo 114 della Costituzione stabilisce che «Roma è la Capitale della Repubblica» e che «La legge dello Stato disciplina il suo ordinamento», attribuendo alla città di Roma un ordinamento speciale rispetto agli altri enti territoriali e facendone, dunque, un ente territoriale di genere proprio, non assimilabile agli altri enti costitutivi della Repubblica.

La legge statale in più occasioni ha definito elementi di un ordinamento speciale per la capitale, pur senza mettere capo a una disciplina organica di attuazione dell'articolo 114 della Costituzione.

L'articolo 24 della legge 5 maggio 2009, n. 42, recante delega al Governo in materia di federalismo fiscale, ha istituito il nuovo ente territoriale denominato «Roma Capitale», conferendo ad esso una speciale autonomia statutaria, amministrativa e finanziaria. In particolare, sono state attribuite all'ente Roma Capitale 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 e alla mobilità, nonché alla protezione civile.

In attuazione della delega contenuta nella legge n. 42 del 2009 sono stati emanati due decreti legislativi: il decreto legislativo 17 settembre 2010, n. 156, per la parte relativa agli organi di governo (Assemblea capitolina, Giunta capitolina e Sindaco) e il decreto legislativo 18 aprile 2012, n. 61, per la disciplina del conferimento di funzioni amministrative a Roma Capitale.

3. *Contenuto del presente disegno di legge costituzionale.*

Il presente disegno di legge costituzionale nasce dall'esigenza di attribuire a Roma Capitale i poteri e le risorse necessari per dotarla di un modello organizzativo e di governo adeguato alla sua realtà demografica, economica e storica.

A tal fine, esso integra l'articolo 114 della Costituzione.

In particolare, l'articolo 1, nel modificare il primo comma dell'articolo 114 della Costituzione, inserisce Roma Capitale tra i livelli di governo di cui si compone la Repubblica (Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni). Per effetto della modifica, l'ente Roma Capitale vede enfatizzata la sua peculiarità rispetto agli altri enti costitutivi della Re-

pubblica. Si qualifica, infatti, come un ente territoriale di genere proprio, diverso e non assimilabile ad alcuno degli altri tipi esistenti, assumendo per Costituzione una denominazione infungibile e tipica, che corrisponde a un assetto ordinamentale unico ed esclusivo.

Il medesimo innesto è operato nel secondo comma dell'articolo 114, ove è attribuita anche a Roma Capitale, al pari degli altri enti costitutivi della Repubblica, la natura di ente autonomo con un proprio statuto e con poteri e funzioni, secondo i principi fissati dalla Costituzione.

Il nuovo terzo comma dell'articolo 114 della Costituzione ripropone, nel primo periodo, la vigente formulazione: «Roma è la capitale della Repubblica». Viene invece profondamente modificato e ampliato il secondo periodo del medesimo comma.

Vi si stabilisce, infatti, che Roma Capitale esercita la potestà legislativa nelle seguenti materie: trasporto pubblico locale, polizia amministrativa locale, governo del territorio, commercio, valorizzazione dei beni culturali e ambientali, promozione e organizzazione di attività culturali, turismo, artigianato, servizi e politiche sociali, edilizia residenziale pubblica, organizzazione amministrativa di Roma Capitale.

La scelta di inserire direttamente nel testo costituzionale le materie di competenza legislativa di Roma Capitale è armonica rispetto all'articolo 117 della Costituzione, che contiene omologhi elenchi di materie di potestà legislativa statale e regionale.

Le denominazioni delle materie corrispondono a quelle già in uso nell'articolo 117 della Costituzione o, per quel che attiene alle materie di competenza residuale, a quelle enucleate dalla giurisprudenza costituzionale sulla base del quarto comma del medesimo articolo 117.

Quanto alla natura della competenza legislativa attribuita a Roma Capitale, essa — come chiarisce l'articolo 2, comma 4, del disegno di legge costituzionale — è esercitata, nelle materie di competenza concorrente, ai sensi dell'articolo 117, terzo

comma, della Costituzione; nelle altre materie di competenza residuale è esercitata ai sensi dell'articolo 117, quarto comma, della Costituzione.

Pertanto, la legislazione capitolina, per l'ambito territoriale di riferimento, resta soggetta ai limiti generali imposti, nelle diverse materie, alla potestà legislativa delle Regioni a statuto ordinario. Quando, dunque, la legislazione di Roma Capitale investirà materie di competenza concorrente (com'è, ad esempio, il caso del governo del territorio o della valorizzazione dei beni culturali e ambientali), incontrerà il limite dei principi fondamentali determinati dalla legislazione statale; quando, invece, interverrà su materie di competenza residuale (come il commercio, il turismo o l'artigianato), soggiacerà ai limiti previsti per tale competenza dalla Costituzione e precisati dalla giurisprudenza costituzionale.

Il nuovo quarto comma dell'articolo 114 della Costituzione rimette la disciplina dell'ordinamento di Roma Capitale alla 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.

La legge alla quale è affidato il compito di definire organicamente il complessivo ordinamento di Roma Capitale, dovendo allocare e disciplinare funzioni amministrative inevitabilmente intrecciate a quelle della Regione Lazio, assume la qualità di una legge rinforzata, non solo in quanto ne è imposta l'approvazione parlamentare a maggioranza assoluta dei componenti, ma anche perché nell'*iter legis* è richiesta l'acquisizione dei pareri del Consiglio della Regione Lazio e dell'Assemblea elettiva di Roma Capitale. Nella predisposizione del relativo disegno di legge, inoltre, si potranno prevedere sedi formali di istruttoria e di redazione in cui siano coinvolte rappresentanze della Regione Lazio e di Roma Capitale.

La medesima legge statale dovrà determinare i principi del decentramento amministrativo di Roma Capitale e attribuire ad essa condizioni peculiari di au-

onomia amministrativa e finanziaria nel rispetto dell'articolo 119 della Costituzione.

Spetta alla legge ordinamentale definire i principi ai quali dovrà essere informato il decentramento amministrativo di Roma Capitale, mentre a quest'ultima resta riservata — a tenore dell'ultimo comma dell'articolo 114 — l'adozione della disciplina attuativa del decentramento sulla base della legge dello Stato, comunque nel rispetto dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza.

Il riferimento alle condizioni peculiari di autonomia amministrativa e finanziaria che la legge statale dovrà conferire a Roma Capitale va inteso nel senso che la legge potrà dotare la capitale della Repubblica di un ordinamento coerente con le caratteristiche e con le funzioni dell'ente. Nel definire forme così articolate di autonomia amministrativa e finanziaria, la legge statale sull'ordinamento di Roma Capitale — come rende esplicito il puntuale rinvio all'articolo 119 della Costituzione — dovrà prevedere le risorse necessarie a finanziare le funzioni attribuite.

L'articolo 2 del disegno di legge costituzionale reca le disposizioni transitorie e finali.

Il comma 1 chiarisce che le funzioni legislative conferite a Roma Capitale all'esito della modifica dell'articolo 114 della Costituzione saranno esercitabili a decorrere dalle prime elezioni dell'Assemblea di Roma Capitale successive all'entrata in vigore della legge di revisione costituzionale.

Il comma 2 dell'articolo 2 esplicita quel che implicitamente può ricavarsi dal principio di continuità ordinamentale che, secondo la giurisprudenza costituzionale, opera già sul piano normativo nell'avvicinarsi delle competenze costituzionali dello Stato e delle Regioni e in virtù del quale « le preesistenti norme statali continuano a vigere nonostante il mutato assetto delle attribuzioni fino all'adozione di leggi regionali conformi alla nuova competenza » (Corte costituzionale, sentenza n. 13 del 2004; in precedenza, sentenze n. 13 del 1974 e n. 376 del 2002). Ana-

logamente, per scongiurare ogni rischio di vuoto normativo e di conseguente paralisi amministrativa, il medesimo comma dichiara espressamente che la legislazione della Regione Lazio vertente sulle materie attribuite dal presente disegno di legge costituzionale alla potestà legislativa di Roma Capitale continuerà a essere applicata finché non entreranno in vigore corrispondenti leggi capitoline.

Anche il comma 3 dell'articolo 2 del disegno di legge costituzionale contiene una disposizione volta a evitare vuoti normativi o incertezze interpretative. Statuisce, infatti, che le disposizioni vigenti sull'ordinamento di Roma Capitale continueranno ad applicarsi fino all'entrata in vigore della legge statale che ne definirà compiutamente il nuovo assetto ordinamentale. Rimane inteso che tale legge ben potrà fare a sua volta rinvio, per le parti da essa non regolate, alla disciplina generale degli enti locali.

Il comma 4 dell'articolo 2, del quale si è già detto in precedenza, precisa che la potestà legislativa di Roma Capitale, nelle materie elencate nel novellato articolo 114 della Costituzione, assume le medesime forme e incontra gli stessi limiti previsti nei commi terzo e quarto dell'articolo 117 della Costituzione per la potestà legislativa delle Regioni a statuto ordinario.

Il comma 5 dispone che, nel caso di attribuzione alla Regione Lazio di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, l'intesa tra lo Stato e la Regione, sentita Roma Capitale, dovrà assicurare il coordinamento la Regione medesima e Roma Capitale ai fini dell'esercizio delle rispettive funzioni. In assenza di questo coordinamento, l'attuazione dell'autonomia differenziata alla quale la Regione Lazio decidesse di accedere potrebbe, infatti, ridimensionare o comunque diversamente sagomare i contorni della peculiare autonomia della Capitale.

Il comma 6 dell'articolo 2 contiene una disposizione di chiusura, volta a precisare che, anche in ragione del conferimento di potestà legislative a Roma Capitale, si applicano ad essa i seguenti articoli della

Costituzione: 118 (attribuzione di funzioni amministrative in base ai principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza nonché applicazione del principio di sussidiarietà orizzontale); 119 (autonomia finanziaria); 120 (esercizio del potere sostitutivo del Governo); 127 (impugnativa

in via principale delle leggi statali o regionali, cui si aggiungerà quella delle leggi di Roma Capitale); 134 (competenza della Corte costituzionale a decidere le controversie relative alla legittimità costituzionale delle leggi statali, regionali e capitoline).

DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE

—

Art. 1.

*(Modifica dell'articolo 114
della Costituzione)*

1. L'articolo 114 della Costituzione è sostituito dal seguente:

« Art. 114. – La Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, da Roma Capitale, dalle Regioni e dallo Stato.

I Comuni, le Province, le Città metropolitane, Roma Capitale e le Regioni sono enti autonomi con propri statuti, poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla Costituzione.

Roma è la capitale della Repubblica. Esercita la potestà legislativa nelle seguenti materie: trasporto pubblico locale; polizia amministrativa locale; governo del territorio; commercio; valorizzazione dei beni culturali e ambientali; promozione e organizzazione di attività culturali; turismo; artigianato; servizi e politiche sociali; edilizia residenziale pubblica; organizzazione amministrativa di Roma Capitale.

La 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, disciplina l'ordinamento di Roma Capitale e prevede forme di decentramento amministrativo determinandone i principi. Attribuisce a Roma Capitale condizioni peculiari di autonomia amministrativa e finanziaria nel rispetto dell'articolo 119.

Roma Capitale attua il decentramento amministrativo sulla base della legge dello Stato ».

Art. 2.

(Disposizioni transitorie e finali)

1. Roma Capitale esercita le funzioni legislative di cui all'articolo 114, terzo

comma, della Costituzione, come sostituito dalla presente legge costituzionale, a decorrere dalle prime elezioni dell'Assemblea di Roma Capitale successive alla data di entrata in vigore della presente legge costituzionale.

2. Le leggi della Regione Lazio continuano ad applicarsi fino all'esercizio della potestà legislativa nelle singole materie da parte di Roma Capitale.

3. Fino alla data di entrata in vigore della legge dello Stato prevista dall'articolo 114, quarto comma, della Costituzione, come sostituito dalla presente legge costituzionale, continuano ad applicarsi le disposizioni vigenti sull'ordinamento di Roma Capitale.

4. La potestà legislativa attribuita a Roma Capitale dall'articolo 114, terzo comma, della Costituzione, come sostituito dalla presente legge costituzionale, è esercitata, nelle materie di competenza concorrente ai sensi dell'articolo 117, terzo comma, della Costituzione, nel rispetto dei principi fondamentali determinati dalla legislazione dello Stato. Nelle altre materie di competenza residuale, la potestà legislativa di Roma Capitale è esercitata ai sensi dell'articolo 117, quarto comma, della Costituzione.

5. Nel caso di attribuzione alla Regione Lazio di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, l'intesa tra lo Stato e la Regione, sentita Roma Capitale, individua i modi e le forme di coordinamento tra la Regione Lazio e Roma Capitale ai fini dell'esercizio delle rispettive funzioni.

6. Si applicano a Roma Capitale gli articoli 118, 119, 120, 127 e 134 della Costituzione.



19PDL0157910