



PAPER – 20 LUGLIO 2022

Roma capitale: la proposta di legge costituzionale

di Federica Fabrizzi

Professore associato di Istituzioni di diritto pubblico
Sapienza – Università di Roma

Roma capitale: la proposta di legge costituzionale*

di Federica Fabrizzi

Professore associato di Istituzioni di diritto pubblico
Sapienza – Università di Roma

In primo luogo desidero ringraziare il sindaco Roberto Gualtieri che ci ospita qui stasera e che ha voluto dare la propria disponibilità a partecipare a questo incontro che vuole essere, nello spirito che ha caratterizzato anche in passato analoghe iniziative promosse dalla nostra rivista *federalismi.it*, un momento di confronto costruttivo tra gli esperti ed i soggetti istituzionali chiamati a decidere; in questa prospettiva, un sentito ringraziamento va dunque anche ai parlamentari delle commissioni Affari costituzionali di Camera e Senato ed ai componenti dell'Osservatorio parlamentare per Roma per essere presenti e per aver raccolto l'invito a fare insieme il punto in un momento assolutamente cruciale del dibattito parlamentare.

Proverò ad essere estremamente sintetica in questa mia relazione introduttiva, anche e proprio in ragione dell'uditorio che è altamente qualificato e conosce benissimo il tema. Come è assolutamente noto, il punto è quello che da sempre Beniamino Caravita ed il gruppo di lavoro a lui più vicino ha sottolineato parlando della Capitale: l'esistenza di due strade possibili – quella ordinaria e quella costituzionale - per dotare Roma di quello *status* speciale che, per le ragioni che tutti ben conosciamo e che non starò dunque qui a ripetere, deve esserle riconosciuto.

Le due strade sono state avviate entrambe e a me il compito di dare rapidamente le coordinate dell'intervento di rango costituzionale (A.C. 1854) che modifica il terzo comma dell'art. 114 dotando Roma di "*forme e condizioni particolari di autonomia normativa, amministrativa e finanziaria*".

Siamo, come sapete, in prima lettura alla Camera; l'esame in commissione Affari costituzionali si è concluso il 16 giugno e la proposta è stata calendarizzata in Aula lo scorso 20 giugno; il testo del quale ragioniamo è frutto del lavoro di "*approssimazioni successive*" che è stato fatto in commissione (erano diverse le proposte di legge costituzionali) ed in particolare è l'esito dell'approvazione delle proposte emendative presentate dai due relatori, Ceccanti (PD) e Calabria (FI) al testo base. La proposta di legge costituzionale consta, dunque, di due articoli, il primo dei quali riscrive il secondo periodo del terzo comma dell'art. 114 Cost., mentre il secondo norma tempi di approvazione e conseguenze dell'adozione dello statuto speciale di Roma lì previsto¹.

* Il presente paper riproduce l'intervento tenuto al seminario a porte chiuse organizzato *federalismi.it* e tenutosi il 5 luglio 2022 in Campidoglio sul tema "*Roma Capitale tra modifica della Costituzione e legge ordinaria: a che punto siamo?*"

¹ Questo il testo della proposta di legge come emendato dai relatori:

Come ho già ricordato, il 20 giugno si è aperta la discussione generale alla Camera; in quella occasione, tanti sono stati i ricordi ed i riferimenti all'operato del prof. Caravita e lasciatemi dire che ho apprezzato moltissimo questo riconoscimento unanime e del tutto trasversale che è stato dato al contributo che Beniamino Caravita ha offerto al tema di Roma Capitale, perché credo che sia il più significativo riconoscimento al suo modo molto laico e pragmatico di affrontare la questione, prescindendo da posizioni partigiane e provando sempre a mettere a disposizione del decisore politico la soluzione tecnicamente migliore.

In questi giorni ho continuato, e continuo ancora, a domandarmi quale sarebbe stato il suo giudizio e credo che, tutto considerato, Caravita avrebbe comunque valutato questo momento come un'occasione da non mancare per smuovere le acque e dare un segnale. Come accade infatti raramente, in questo momento per una serie di circostanze di varia natura, l'accordo tra le forze politiche sulla necessità di un intervento riformatore su Roma è quasi unanime e sarebbe pertanto sciagurato non provare a portare a casa un risultato. I tempi sono evidentemente ristretti, ma anche la doppia deliberazione prevista dall'art. 138 Cost, potrebbe essere rispettata se permanesse questo afflato positivo.

Certamente, però, questo risultato deve puntare ad essere 1) concreto (dunque non solo di facciata); 2) costituzionalmente sostenibile; 3) tecnicamente corretto.

Proverò quindi ad illustrare, per punti, i nodi che meritano una riflessione.

In primo luogo, occorre dire che si tratta dell'introduzione in Costituzione di una nuova ed ulteriore forma di asimmetria e di differenziazione rispetto a quelle già conosciute e previste nei 3 commi dell'art. 116 Cost. Roma Capitale ottiene infatti competenze legislative (vedremo in che termini), autonomia differenziata (amministrativa e finanziaria) ed accesso alla Corte costituzionale in via principale (*ex* art. 127 Cost.) ed in sede di conflitti tra enti (*ex* art. 134 Cost.).

Il cuore dell'intervento costituzionale risiede naturalmente nell'assegnazione delle competenze legislative, poiché interventi per ampliare le competenze amministrative sarebbero stati possibili, a mio parere, anche con una legge ordinaria attuativa del vigente art. 114, comma 3, Cost.

Art. 1: 1. Il secondo periodo del terzo comma dell'articolo 114 della Costituzione è sostituito dai seguenti: *“La legge dello Stato disciplina l'ordinamento di Roma Capitale, riconoscendo forme e condizioni particolari di autonomia normativa, amministrativa e finanziaria e assicurando adeguati mezzi e risorse per lo svolgimento delle sue funzioni. Roma Capitale dispone di 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, nell'esercizio delle sue funzioni amministrative, assicura forme di decentramento.”*

Art. 2: 1. La presente legge costituzionale entra in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale, successiva alla promulgazione.
2. Entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge costituzionale, Roma Capitale adotta lo statuto speciale di cui all'articolo 114, terzo comma, della Costituzione. A seguito dell'entrata in vigore dello statuto speciale si applicano a Roma Capitale le disposizioni di cui agli articoli 127 e 134 della Costituzione. Con legge dello Stato, sentite Roma Capitale e la Regione Lazio, sono definite le norme di attuazione.

Se è vero, dunque, che – come anche in dottrina è stato da taluno rimarcato – l’esigenza di Roma non è probabilmente quella di “fare le leggi”, è però altrettanto vero che “il salto di qualità” in termini di differenziazione garantito dalla potestà legislativa – e dalle conseguenze che questa si porta dietro – ha una valenza assai rilevante. Certamente, sebbene come noto non ci sia più il parallelismo tra funzioni legislative e funzioni amministrative, a fronte dell’assegnazione di competenze legislative sarà tanto più facile l’attribuzione di competenze amministrative a cui dovranno seguire “adeguati mezzi e risorse” per svolgere tali funzioni.

Quali competenze legislative potrà avere Roma? Il testo della proposta prevede che le materie oggetto di potestà legislativa siano tutte quelle previste dal comma 3 e dal comma 4 dell’art. 117 Cost., ad eccezione della tutela della salute. La scelta è rimessa ad uno statuto speciale che Roma Capitale dovrà adottare entro un anno dall’entrata in vigore della legge costituzionale. E’ previsto, dunque, che la individuazione degli ambiti competenziali di potestà legislativa siano rimessi allo stesso ente Roma Capitale, attraverso una delibera dell’Assemblea capitolina adottata a maggioranza qualificata dei due terzi dei componenti, sentita la regione Lazio.

Su questo punto segnalo due questioni:

- 1) La previsione di una maggioranza qualificata per l’approvazione dello statuto è frutto delle proposte emendative dei relatori ma, come segnalato anche dal parere della Commissione Affari regionali, non prevede alcun intervento del Parlamento. Negli altri casi di differenziazione previsti in Costituzione si va dallo statuto adottato con legge costituzionale alla legge a maggioranza assoluta per il regionalismo differenziato; l’opzione scelta nel testo sembra essere dettata dall’idea di lasciare all’ente stesso – con una valutazione dal basso, rispondente al principio di sussidiarietà – la selezione degli ambiti di competenza ritenuti utili o necessari al migliore esercizio delle proprie funzioni istituzionali. Questo porta, però, ad una seconda questione
- 2) lo statuto di Roma Capitale potrà decidere di avocare a sé tutte le materie? Se deciderà di “ritagliarsi” una serie di competenze legislative tra quelle concorrenti e residuali regionali, si porrà il tema del rapporto con le competenze che residuano in capo alla Regione Lazio; se invece dovesse decidere per la totalità delle competenze, saremmo in realtà al cospetto della formazione di una Regione Roma Capitale, alla quale mancherebbe solamente la competenza concorrente in materia di tutela della salute. E alla quale mancherebbe, però, anche lo *status* di regione con quel che ne consegue (mi riferisco in particolare all’art. 123 Cost.)

La proposta di legge costituzionale prevede che le norme di attuazione necessarie siano approvate con legge dello Stato, sentite Roma Capitale e Regione Lazio, evidentemente dopo l’approvazione dello statuto speciale. E’ chiaro, infatti, che questo intervento di riscrittura dell’art. 114 Cost. necessiterà di una

norma attuativa, come d'altra parte accade anche per il vigente art. 114. Ci si dovrà dunque domandare, anche da un punto di vista di gerarchia delle fonti, in che rapporto si pongono la legge attuativa e lo statuto speciale. Allo stesso modo, ci si dovrà porre il problema relativo alla disciplina transitoria, dal momento che lo Stato potrebbe, paradossalmente ma non troppo, non approvare mai la legge attuativa *post* statuto.

Di certo, oltre alle problematiche relative alla disciplina transitoria, sarebbe quanto mai opportuna una commissione paritetica tra Stato, Regione Lazio e Roma Capitale, per favorire il coordinamento tra i diversi livelli territoriali di governo.

Scendendo dal piano legislativo a quello amministrativo, merita di essere segnalata la previsione contenuta nella proposta di legge costituzionale per cui Roma Capitale, nell'esercizio delle sue funzioni amministrative, assicura forme di decentramento. Il tema è quello dei municipi, la cui importanza nella gestione del territorio della Capitale è nota ed è insita nelle dimensioni demografiche di alcuni di essi; non si tratta evidentemente solo di un problema di conferimento di funzioni amministrative, ma altresì di risorse dal momento che ad oggi i municipi non hanno bilanci propri.

L'articolazione interna di Roma Capitale mi porta ad un'ultima questione che intendo segnalare, quella della delimitazione territoriale dell'ente. La proposta di riforma costituzionale fa genericamente riferimento a "Roma Capitale", ma non occorre che in questa sede io ricordi come, fin dalla legge 42/2009, il problema dei confini di Roma Capitale (se corrispondenti al comune o piuttosto alla Città metropolitana) è tema scivolosissimo.

La circostanza per cui la scelta sulle materie di potestà legislativa sia rimessa ad una decisione dell'Assemblea capitolina lascerebbe intendere che stiamo parlando di Roma Comune, ma se così fosse si porrebbe un grosso problema di coordinamento con l'ente Città metropolitana di Roma Capitale (che pure esiste!) ed anche con la normativa nazionale che disciplina le Città metropolitane, la cosiddetta legge Delrio. E' evidente che Roma Capitale costituzionalizzata così come previsto da questa nuova formulazione del terzo comma dell'art. 114 Cost. difficilmente potrebbe convivere con una Città metropolitana senza schiacciarla, più di quanto già non faccia oggi. Al netto della considerazione per cui le funzioni, legislative ed amministrative, dovrebbero essere individuate sulla base dell'ambito territoriale di riferimento, occorre interrogarsi se sia pensabile l'istituzione di un ente - la cui importanza è testimoniata dal riconoscimento dell'accesso alla Corte costituzionale - senza porsi il problema dei suoi confini. La fase attuativa dovrà eventualmente farsi carico di questo problema e di ridisegnare la geografia della Regione Lazio, dando collocazione adeguata alle province ed ai comuni attualmente rientranti nella Città metropolitana di Roma Capitale.