

PAPER – 20 LUGLIO 2022

La proposta di revisione costituzionale  
dell'art. 114 Cost.: verso Roma  
Capitale come ente territoriale atipico?

di Giulio M. Salerno

Professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico  
Università di Macerata



# La proposta di revisione costituzionale dell'art. 114 Cost.: verso Roma Capitale come ente territoriale atipico?\*

**di Giulio M. Salerno**

Professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico  
Università di Macerata

Il disegno di legge costituzionale attualmente in corso di esame parlamentare (A.C. 1854-A) – e rispetto al quale sembra diffondersi un qualche consenso tra le forze politiche - pone una questione di ordine generale: Roma Capitale, qualora fosse approvata definitivamente siffatta revisione costituzionale, sarà equiparabile ad una Regione? Oppure, Roma Capitale sarà qualificabile come Comune, Provincia, Città metropolitana o Regione a seconda dell'indicazione espressamente – e, quindi, discrezionalmente – adottata dalla legge dello Stato, cioè, più esattamente, dalla legge cui la riforma in oggetto attribuisce il compito di disciplinare l'“ordinamento” della stessa Roma Capitale, o, ancora, dalla legge cui la riforma stessa assegna il compito di definire le “norme di attuazione” della legge costituzionale e, presumibilmente, dello statuto speciale di Roma Capitale da adottarsi entro un anno? Oppure, ancora, si dovrà considerare Roma Capitale come un ente territoriale atipico, non rientrante cioè in nessuna delle quattro categorie nelle quali il primo comma dell'art. 114 Cost. – non coinvolto dalla proposta di revisione costituzionale - classifica gli enti territoriali del decentramento istituzionale?

E' del tutto evidente che, in assenza di un'espressa indicazione posta nella Costituzione, la questione che qui si solleva non è meramente classificatoria, dato che dall'appartenenza ad una delle predette quattro tipologie in cui la Costituzione distingue gli enti territoriali del decentramento istituzionale, conseguono relevantissime conseguenze di rilievo giuridico.

Del resto, non è un caso che siffatta problematica – quella cioè della qualificazione della tipologia istituzionale di appartenenza - è di norma affrontata nei testi costituzionali che pongono apposite disposizioni sulla rispettiva capitale, mai rimettendo la scelta della tipologia ordinamentale da assegnare alla capitale al libero determinarsi dell'attività ermeneutica. Si pensi, ad esempio, all'impostazione che è seguita nei testi costituzionali degli ordinamenti con assetto federale come la Germania (ove, sia nel preambolo che negli artt. 118.a e 127 della Legge fondamentale, si colloca Berlino tra i Länder), dell'Austria (ove, nell'art. 2, comma 2, della relativa Costituzione, si fa rientrare Vienna tra i Länder

---

\* Il presente paper riproduce il testo prodotto in occasione del 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?*”

autonomi che compongono lo Stato federale), e del Belgio (ove, nell'art. 4, comma 1, della relativa Costituzione, si inserisce la Regione bilingue di Bruxelles-Capitale tra le Regioni linguistiche). Ancora, in Francia la questione è stata affrontata in sede di diretta attuazione delle disposizioni costituzionali, in quanto per Parigi la legge n. 2017-257 del 28 febbraio 2017 ha dato applicazione all'art. 72 della Costituzione che prevede la specifica tipologia delle "collettività a statuto particolare". Ed anche in Spagna, come noto, Madrid è divenuta Comunità autonoma mediante la procedura prevista dalla relativa Costituzione (art. 143) per la formazione di tali articolazioni dell'organizzazione territoriale dello Stato.

Qualora, invece, fosse approvata la sopra ricordata proposta di revisione costituzionale, a sostegno della collocazione di Roma Capitale all'interno di una delle tipologie di enti territoriali costituzionalmente previste, non vi sarebbe alcuna disposizione costituzionale cui ancorare direttamente siffatta qualificazione di rilievo costituzionale.

Soprattutto, le stesse innovazioni del dettato costituzionale che sono previste dalla predetta proposta di revisione, non possono considerarsi sufficienti per sostenere la piena equiparazione di Roma Capitale alle Regioni, né a quelle di diritto comune, né quelle dotate di autonomia speciale. Certo, si può rilevare un qualche avvicinamento sostanziale della futura Roma Capitale ai presenti enti regionali in base alle tre essenziali novità che sono poste con la riforma costituzionale in esame, ovvero l'espressa attribuzione dei poteri legislativi (che le disposizioni costituzionali vigenti assegnano soltanto alle Regioni e Province autonome), l'espressa attribuzione di "forme e condizioni particolari di autonomia" (similmente a quanto già disposto dalla Costituzione per le Regioni speciali e per quelle che accedano al regionalismo differenziato), e l'espressa attribuzione di soggettività nei conflitti di attribuzione e nei giudizi di costituzionalità (al pari di quanto previsto per le Regioni e le Province autonome).

Tuttavia, non vi è dubbio che la presenza di tali specifiche attribuzioni non potrà consentire di estendere a Roma Capitale l'intera gamma delle attribuzioni che la Costituzione vigente riconosce alle Regioni, e dunque non potrà consentire di assegnare a Roma Capitale una posizione costituzionale equivalente alle Regioni medesime. In altri termini, le specifiche normative riguardanti Roma Capitale si presenteranno come espressione di discipline derogatorie ed eccezionali rispetto al quadro complessivo delle disposizioni costituzionali concernenti l'assetto delle autonomie territoriali, e in quanto tali non potranno essere utilizzate in via induttiva per elaborare un principio generale da cui far discendere l'applicazione analogica a Roma Capitale di tutte le altre disposizioni costituzionali che concernono l'assetto delle Regioni.

A titolo di esempio, è evidente, infatti, che, in assenza di espresse disposizioni derogatorie di rango costituzionale, non saranno applicabili a Roma Capitale né la disciplina costituzionale sullo scioglimento degli organi regionali ai sensi dell'art. 126 Cost., né, tanto meno, le discipline costituzionali relative ai

raccordi organici (come la partecipazione all'elezione del Capo dello Stato) e funzionali (come il potere di iniziativa legislativa e quello relativo alle richieste referendarie ai sensi degli artt. 75 e 138 Cost.) tra le Regioni e lo Stato. Per di più non si potrà assimilare la "competenza statutaria" di Roma Capitale – anche e soprattutto perché subordinata, in sede attuativa, alla legge dello Stato cui il progetto di revisione costituzionale assegna il compito, peraltro alquanto generico, di definire le "norme di attuazione" – all'autonomia statutaria che la Costituzione garantisce alle Regioni, sia a statuto ordinario che a statuto speciale.

Per di più, nel senso dell'equiparazione costituzionale tra Roma Capitale e Regioni non potrebbe intervenire la legge dello Stato, né quella cui la proposta di revisione assegna il compito di disciplinare l'"ordinamento" di Roma Capitale, né quella cui la stessa proposta conferisce il compito di definire le "norme di attuazione". In mancanza di un'espressa previsione costituzionale, infatti, tali normative legislative, al più, potrebbero intervenire per risolvere specifiche questioni di ordine sub-costituzionale, come l'eventuale partecipazione di Roma Capitale alla Conferenza Stato-Regioni (mentre oggi la possibilità di partecipazione di Roma Capitale è ovviamente limitata alla Conferenza unificata), o ancora la possibile compartecipazione ai fondi statali che attualmente ripartiscono risorse finanziarie tra le Regioni e le Province autonome, o ancora sulla possibile equiparazione delle modalità di finanziamento di Roma Capitale a quelle già previste per le Regioni. Sul punto, tra l'altro, nella proposta di revisione costituzionale si parla soltanto di "adeguati mezzi e risorse", non aggiungendo nulla di particolarmente innovativo rispetto alla già vigente disposizione costituzionale che prevede la garanzia del finanziamento integrale delle funzioni per tutti gli enti territoriali.

Allora, mancando un'espressa indicazione costituzionale, non potendosi utilizzare in via estensiva le innovative disposizioni costituzionali in quanto derogatorie, e dovendosi scartare anche la soluzione dell'intervento legislativo ai fini dell'eventuale qualificazione di Roma Capitale come ente territoriale equiparabile alle Regioni, appare evidente che questa soluzione non potrà scaturire dalla presente proposta di revisione costituzionale.

Ben diversamente, la collocazione ordinamentale di Roma Capitale tra le altre tipologie di enti territoriali del decentramento istituzionale di rilievo costituzionale, sarà conclusivamente ed effettivamente rimessa alla legge dello Stato, ed in specie a quella cui la proposta di revisione in oggetto assegna la disciplina dell'"ordinamento" di Roma Capitale. Ciò implicherà due conseguenze di particolare significatività.

In primo luogo, seppure nel rispetto delle innovative attribuzioni e competenze che la proposta di revisione costituzionale assegna a Roma Capitale, rimane confermata l'ampia discrezionalità del legislatore statale nella determinazione dell'assetto ordinamentale di Roma Capitale, potendosi dunque

anche modificare quella configurazione che è scaturita dall'evoluzione della normativa legislativa vigente che ha "associato" l'ente in questione al Comune di Roma.

In secondo luogo, siffatta discrezionalità del legislatore statale potrà disporre di una varietà di soluzioni applicative che, a ben vedere, sarà assai più estesa rispetto a quella attualmente consentita dal secondo comma dell'art. 114 Cost. Infatti, proprio la presenza di una serie corposa di disposizioni costituzionali derogatorie rispetto al quadro generale che la Costituzione disegna per le autonomie territoriali complessivamente intese, potrà consentire al legislatore statale la predisposizione di formule "miste" o "ibride". Così operando, è assai probabile che Roma Capitale possa essere destinata a presentarsi come un ente territoriale atipico, secondo una modellistica non pienamente equiparabile né ad un Comune, né ad una Provincia, né ad una Città metropolitana.

Dunque, l'obiettivo concreto potrebbe essere quello di operare in un modo concretamente non dissimile da quanto avviene in Francia per Parigi, ma con una differenza di fondo, ossia la mancanza di un'espressa disposizione costituzionale che colloca Roma Capitale all'interno di una specifica categoria di enti del decentramento territoriale. Ma tutto ciò, evidentemente, comporterebbe l'emersione di nuove problematiche, così come l'introduzione di ulteriori rischi e difficoltà, a seconda delle forme di scomposizione e di ricomposizione delle vigenti modellistiche che saranno escogitate dal legislatore statale. In definitiva, la proposta di revisione costituzionale qui in oggetto non opera una scelta, né detta un indirizzo, ma rinvia ancora una volta al legislatore statale il compito e la responsabilità di delineare l'assetto di Roma Capitale.