



PAPER – 20 LUGLIO 2022

Il mosaico di leggi nell'attuazione dell'art. 114, comma 3, Cost.

di Alessandro Sterpa

Professore associato di Istituzioni di diritto pubblico
Università degli Studi della Tuscia

Il mosaico di leggi nell'attuazione dell'art. 114, comma 3, Cost. *

di Alessandro Sterpa

Professore associato di Istituzioni di diritto pubblico
Università degli Studi della Tuscia

Sia nella versione vigente che in quella proposta dal testo di revisione costituzionale in discussione in Parlamento (sul quale ha detto Federica Fabrizzi in questo numero) sulla questione di Roma Capitale resta centrale il ruolo del legislatore statale che, in ogni caso, è chiamato ad attuare il dettato di rango superiore.

Partiamo dal testo vigente ossia dalla legge statale alla quale la Costituzione riserva la disciplina dell'ordinamento di Roma Capitale. Diremo poi, brevemente, del destino di queste norme in caso di innovazione dell'art. 114, comma terzo, Cost..

Negli ormai quasi 21 anni di vigenza delle previsioni introdotte con la legge costituzionale n. 3 del 2001 (novembre), abbiamo constatato i problemi interpretativi su questa riserva di legge statale non solamente sul piano strettamente esegetico e teoretico, ma finanche su quello operativo, considerato che più volte (ma non sempre) norme statali sono state approvate evocando espressamente lo specifico riferimento costituzionale; fino, in particolare, alla legge n. 42 del 2009 che costituisce un importante punto di analisi in vista dell'opportunità, oggi palesatasi in sede parlamentare, di un nuovo e più significativo intervento del legislatore statale. Il riferimento, ovviamente, è ai lavori della Prima Commissione della Camera dei Deputati di questi mesi della XVIII legislatura.

Il primo tema, come sappiamo, è quello della “capacità” o meno della legge statale in materia di regolare ogni aspetto della vita istituzionale di Roma Capitale (che vuol dire “ordinamento”?) e, in particolare, se la legge statale possa o meno interferire con le competenze legislative assegnate alla legge regionale. Se, infatti, con la parola “ordinamento” si descrive un titolo di intervento molto ampio (altrimenti sarebbe ben sufficiente la competenza che la Costituzione assegna alla legge statale già nell'art. 117, comma 2, lettera p) che si può dispiegare oltre il sistema di elezione degli organi e le funzioni fondamentali e oltre quanto già prevede l'art. 118 Cost. in materia di conferimento di funzioni amministrative, allora la principale delle questioni è subito posta oggi come ogni volta ci si trovi a ragionare sulla legge statale in

* 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?*”

questione: può detta fonte intervenire anche assegnando a Roma capitale competenze anche in materie di spettanza del legislatore regionale?

Il tema, ovviamente, si pose anche nel 2009 all'atto dell'esercizio della (complessa) delega legislativa contenuta nella legge n. 42 tanto che, davanti alla scelta del legislatore delegato di intervenire tra l'altro sul riparto del Fondo di finanziamento del trasporto pubblico locale, la Regione Lazio (Polverini Presidente) impugnò alla Corte costituzionale le previsioni pensate per rafforzare il ruolo di Roma Capitale (Alemanno Sindaco). Quel ricorso fu poi oggetto di una scelta, da parte della successiva Giunta regionale guidata da Zingaretti, di rinuncia e, dunque, la Corte costituzionale non si è pronunciata in merito.

In questa nuova occasione di riflessione e di attività istituzionale sulla legge statale in materia di "ordinamento di Roma Capitale", prendiamo atto di una importante novità. Proprio mentre si tiene questo seminario in Campidoglio (5 luglio 2022), il Presidente della Regione Lazio ha consegnato al Sindaco di Roma Capitale una memoria di Giunta contenente una proposta di legge regionale dedicata in gran parte al conferimento di funzioni amministrative in materie di competenza legislativa regionale a Roma, ma anche interventi di semplificazione procedurale per competenze già in capo ai Comuni. Questo approccio istituzionale, non nuovo nel corso dei due mandati del Presidente Zingaretti, rappresenta un fattore di ampia rilevanza rispetto alla questione metodologica di una legge statale sull'ordinamento di Roma Capitale. Se, infatti, da un lato non impedisce certo al legislatore nazionale che si ritenesse competente di intervenire anche in materia regionale (salva la possibilità per la Regione di impugnare la legge *ex* art. 127 Cost.), dall'altra permette di impostare il lavoro statale concentrandolo sulle materie di competenza esclusiva del legislatore centrale o magari sui principi fondamentali statali che potrebbero essere differenti per la realtà romana o laziale. Legislatore, quello statale, al quale peraltro la legge regionale (la sua bozza) fornisce un importante quadro di riferimento per meglio definire l'intervento sulle materie più interessate dal conferimento che, spesso, sono di legislazione concorrente. Sembrano essersi create, questo è il punto, le condizioni per una collaborazione e per un coordinamento dei due legislatori al fine di condividere un quadro regolatorio adeguato alle specificità di Roma Capitale. Fuori dalla frastornante logica dei "poteri speciali" e meglio collocati nell'alveo di un ragionamento che miri a dotare Roma di un "regime differenziato" funzionale alle proprie peculiarità, i due legislatori hanno oggi la straordinaria occasione di poter concorrere alla definizione di regole concretamente innovatrice per la Capitale.

Oltre che per l'atteggiamento nuovo delle forze politiche (specialmente quelle parlamentari) e per gli esecutivi (comunale, regionale e nazionale), questo confortante quadro è senza dubbio il risultato di un mutamento di paradigma; mentre in precedenza (2001 e 2009), la questione di Roma era collocata nel dibattito politico e istituzionale in una logica "compensativa" (se si attua il federalismo fiscale allora si

attua anche l'art. 114, comma 3, Cost.), oggi invece la regolazione di Roma Capitale è sempre di più assunta come una “questione nazionale” ossia come un necessario ulteriore tassello di attuazione del dettato costituzionale nell'interesse non degli amministratori (nazionali, regionali e locali) del momento, ma del Paese, visto che il buon funzionamento della vitta amministrativa a Roma è un tema che interessa non solo i residenti ma tutti gli italiani e Roma costituisce una vetrina dell'Italia nel mondo. Questo nuovo approccio è ben evidente dai lavori della Prima Commissione della Camera dei Deputati dove peraltro in questo senso sono intervenuti nei mesi precedenti in audizione proprio il Presidente della Regione e il Sindaco di Roma (20 gennaio).

Ciò detto, alcune riflessioni possono essere dedicate anche all'impostazione e al contenuto della legge statale. Prima di tutto, non potendo negare la complessità della materia, finanche la ricaduta delle scelte normative statali sulla macchina amministrativa locale, è senza dubbio opportuno che si intervenga con una legge di delega *ex art. 76 Cost.* ossia con la possibilità per l'esecutivo di adottare uno o più decreti legislativi (esercizio frazionato della delega) in un arco di tempo ampio (biennale), senza escludere la possibilità di adottare decreti “correttivi”. Certo, nulla vieta che la legge statale sia dotata di un contenuto di imminente entrata in vigore più concreto, ma certamente la delega potrà costituire un ulteriore terreno di approfondimento e di collaborazione istituzionale al fine di definire le regole per la Capitale. Nella legge n. 42 del 2009, anch'essa caratterizzata dalla presenza di una delega legislativa, la procedura per l'adozione dei decreti legislativi era davvero troppo complessa. Pensata per le regole di attuazione dell'art. 119 Cost. in materia di autonomia finanziaria degli enti territoriali, fu indebitamente di fatto estesa alla disciplina per Roma. È probabile che oggi, invece, ben potrebbe la procedura di esercizio della funzione legislativa da parte del Governo, fondarsi su un parere di Roma Capitale e uno della Regione Lazio (non vincolanti) oltre ai necessari passaggi parlamentari nelle Commissioni.

È in questo senso, dunque, che si verrebbe a creare un mosaico di leggi per regolare Roma Capitale (più atti statali e almeno una legge regionale); una scelta che in questa fase appare necessaria e che non contraddice l'idea di Beniamino Caravita di un vero e proprio “Testo unico di Roma Capitale” (TURC) il cui ambizioso traguardo resta valido e peraltro si presenterebbe ben raggiungibile; allorché, infatti, sarà terminato l'esercizio della nuova delega, considerato che nell'ordinamento sono vigenti una pluralità di previsioni su Roma, non solo per l'esercizio della delega del 2009, ma anche per molti interventi singoli in provvedimenti più ampi (dal commissariamento del debito nel 2008, agli interventi con Anas del 2021 e ai poteri in materia di rifiuti nel 2022) si creerebbero le condizioni ottimali per la definizione di un testo unico tipicamente utilizzato per porre ordine e agevolare l'attività amministrativa in contesti complessi.

Ci permettiamo di segnalare, anche come strumento funzionale al raggiungimento dell'obiettivo del TURC, che la legge delega in questione ben potrebbe ospitare una clausola di necessità di una abrogazione

espressa del proprio contenuto. Ciò permetterebbe di “difendere” – per quanto possibile come sappiamo – il percorso di ordine regolatorio verso un testo unico o comunque consolidato.

Qualche breve riflessione sui contenuti del testo legislativo statale dando per assunto che la legge statale sia costituzionalmente competente sia in merito all’assetto organizzativo che con riguardo alle funzioni regolamentari e amministrative di Roma Capitale (a prescindere dal titolo di legislazione *ex art. 117 Cost.*). Iniziamo dal primo profilo. È evidente che la legge statale può disegnare regole specifiche sulla forma di governo; durante la Giunta Alemanno si discusse molto ad esempio sull’istituto della surroga ossia della temporanea sostituzione del consigliere nominato assessore che, nel caso può tornare in assemblea in caso di cessazione del mandato nell’esecutivo locale. Oggi il tema principale riguarda piuttosto la forma di governo della Città metropolitana della quale, come sappiamo, il Sindaco di Roma svolge il ruolo di Sindaco metropolitano *ex lege*. Sul punto si è di recente espressa la Corte costituzionale (sentenza n. 240 del 2021) preannunciando una ipotesi di illegittimità costituzionale del meccanismo che, a detta della Corte, sarebbe lesivo delle prerogative dei cittadini dei Comuni diversi dal Capoluogo. Non è questa la sede per entrare nel dettaglio della pronuncia (federalismi.it vi ha dedicato un seminario i cui atti sono pubblicati sulla rivista), ma il *vulnus* decisivo sarebbe, per la Corte, nella illegittimità del meccanismo di automatica coincidenza del Sindaco metropolitano (la Città metropolitana conta di 121 Comuni): una coincidenza che penalizzerebbe i cittadini dei Comuni diversi da Roma Capitale. Ecco, la legge statale in questione ben potrebbe intervenire sul tema (anche solo per Roma) con la conferma della soluzione vigente che proprio a Roma trova molteplici elementi che ne confermano invece la piena compatibilità con il dettato costituzionale. Basta dire, oltre alle esigenze di governo di area vasta implicite nella natura di quel tipo di ente, che su 4,3 milioni di abitanti della Città metropolitana, 2,8 sono residenti a Roma. D’altronde non è immaginabile che l’intervento legislativo statale sull’ordinamento di Roma si limiti al Comune che svolge il ruolo di Capitale. Ciò deriva da almeno due ordini di motivi; in primo luogo perché il dettato costituzionale parla di Roma (non solo del Comune) e di differenziazione (art. 118) tra i diversi enti autonomi territoriali pur della medesima tipologia, ma soprattutto perché non appare possibile che il regime giuridico differenziato per Roma Comune a seguito dell’intervento della legge statale e di quella regionale non abbia effetto alcuno sull’assetto della legge n. 56 del 2014 “Delrio” con riguardo alla Città metropolitana che ospita la Capitale (e della quale prende il nome).

Se questo vale anche per il livello di governo sovra-comunale, tanto più è necessario che accada per quello sub-comunale ossia per il regime giuridico dei Municipi romani ridotti a 15 (da 19) dalle norme adottate dopo la legge n. 42 del 2009 ma sostanzialmente fermi nel proprio assetto normativo (non hanno personalità giuridica). Tanto più in una fase in cui Roma Capitale sta mettendo mano al tessuto regolatorio interno del decentramento ancora ancorato alle vecchie “circoscrizioni”.

Infine, ben potrebbe la legge statale definire adeguate sedi di coordinamento permanente tra il Governo, la Regione Lazio e Roma Capitale per monitorare e aggiornare il processo di definizione e di attuazione delle regole per la Capitale.

Quelli qui espressi in rapida successione costituiscono elementi di valutazione in gran parte già emersi in questi oltre 20 anni di riflessione sull'attuazione dell'art. 114, comma 3, Cost. nelle proposte degli studiosi, nei disegni di legge elaborati autonomamente (Causi 2018), in sede parlamentare (XVIII legislatura oggi in discussione in Prima Commissione della Camera dei Deputati) e in sede governativa (Commissione Gelmini 2021). Si tratta ora, a modesto parere di chi scrive, di collocarli all'interno di una visione che non abbandoni per Roma Capitale l'idea di una *questione nazionale* e non di una questione territoriale che interessa solamente una parte degli italiani. Occorre evitare il rischio che come nel passato la “vicenda normativa di Roma Capitale” sia gestita e regolata per compensazione con altre questioni politiche e istituzionali (penso oggi all'attuazione dell'art. 116 Cost. in materia di c.d. “regionalismo differenziato”). Solamente con la comune consapevolezza che dotare Roma Capitale costituisce una “questione nazionale” riusciremo – nella leale collaborazione istituzionale - ad incastrare le tessere di un complesso mosaico legislativo.

Un mosaico, peraltro, che manterrebbe la propria utilità anche nel caso di approvazione del nuovo testo dell'art. 114, comma 3, Cost., che continua a riconoscere al legislatore statale un ruolo centrale sia in assenza di uno Statuto specifico per Roma che con esso.