



Modifiche agli articoli 114, 131 e 132 della Costituzione, concernenti Roma capitale **A.C. 278, A.C. 514, A.C. 1241**

Dossier n° 299 - Schede di lettura
 15 maggio 2024

Informazioni sugli atti di riferimento

A.C.	278	514	1241
Titolo:	Modifiche agli articoli 114, 131 e 132 della Costituzione, concernenti l'istituzione della regione di Roma capitale della Repubblica	Modifica all'articolo 114 della Costituzione, in materia di ordinamento e poteri della Città di Roma, capitale della Repubblica	Modifica all'articolo 114 della Costituzione, in materia di ordinamento e poteri della città di Roma, capitale della Repubblica
Iniziativa:	Parlamentare	Parlamentare	Parlamentare
Primo firmatario:	Morassut	Barelli	Morassut
Numero di articoli:	3	2	2
Date:			
presentazione:	13 ottobre 2022	4 novembre 2022	22 giugno 2023
assegnazione:	16 novembre 2022	21 febbraio 2024	4 luglio 2023
Commissioni competenti:	I Affari costituzionali	I Affari costituzionali	I Affari costituzionali
Sede:	referente	referente	referente
Pareri previsti:	Commissione parlamentare per le questioni regionali	XII e Commissione parlamentare per le questioni regionali	XII e Commissione parlamentare per le questioni regionali

Contenuto

Le **proposte di legge costituzionale** [A.C. 278](#), [A.C. 514](#) e [A.C. 1241](#) intervengono con la finalità di conferire a Roma capitale un nuovo assetto organizzativo e funzionale, valorizzandone il ruolo nel quadro delle previsioni costituzionali.

L'[A.C. 278](#) istituisce la nuova regione di Roma capitale della Repubblica, integrando l'elenco recato dall'articolo 131 della Costituzione, e incrementa da uno a due milioni il numero minimo di abitanti necessario per l'istituzione di nuove regioni. Una proposta di legge di identico contenuto era stata presentata nel corso della XVIII legislatura (A.C. 2938) ed esaminata in sede referente - insieme agli AA.CC. 1854, 2961 e 3118 - dalla I Commissione Affari costituzionali, che il 16 giugno 2022 ha deliberato di conferire il mandato ai relatori a riferire favorevolmente all'Assemblea sul provvedimento [A.C. 1854-A](#).

I risultati raggiunti all'esito di tale esame sono stati raccolti dalle proposte di legge costituzionale [A.C. 514](#) e [A.C. 1241](#), le quali si propongono di modificare l'articolo 114 della Costituzione al fine di valorizzare l'autonomia normativa, amministrativa e finanziaria di Roma capitale, tra l'altro attribuendole poteri legislativi nelle materie oggetto di potestà legislativa concorrente - esclusa la tutela della salute - e residuale. Ai sensi dell'A.C. 1241, l'individuazione di tali poteri è demandata allo statuto "speciale" di Roma capitale, da adottarsi a maggioranza dei due terzi dei componenti dell'Assemblea capitolina, sentita la regione Lazio.

La proposta di legge [A.C. 278](#), costituita da tre articoli, è volta a istituire la regione denominata «**Roma capitale della Repubblica**». [A.C. 278](#)

A tal fine, all'articolo 1 viene anzitutto soppresso il secondo periodo del terzo comma dell'**articolo 114 della Costituzione**, che reca una riserva di legge statale per la disciplina dell'**ordinamento di Roma capitale**. Si tratta di un intervento pregiudiziale al conferimento a Roma dello *status* di regione, la cui disciplina è definita direttamente dalla Costituzione (per quanto riguarda le competenze legislative, dall'articolo 117), ovvero demandata agli statuti adottati con le procedura di cui all'articolo 123 Cost.

L'articolo 114 della Costituzione attualmente dispone quanto segue: "La Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato.

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

Roma è la capitale della Repubblica. La legge dello Stato disciplina il suo ordinamento".

All'articolo 2 si dispone, dunque, l'integrazione dell'elenco delle regioni recato dall'**articolo 131 della Costituzione** attraverso l'introduzione - dopo la regione Lazio - della regione **Roma Capitale della Repubblica**: una nuova regione a statuto ordinario, non essendo contemplata alcuna modifica dell'articolo 116, recante per l'appunto l'elenco delle regioni a statuto speciale.

La nuova regione di Roma verrebbe, dunque, a essere ricompresa nell'ambito del territorio della regione Lazio e, seppure la proposta di legge non rechi alcuna indicazione ai fini della prima attuazione della modifica costituzionale e della determinazione dei relativi confini, andrebbe presumibilmente a coincidere con il territorio della città metropolitana - ex provincia di Roma, a cui la relazione illustrativa allegata alla proposta fa esplicito riferimento.

All'articolo 3 viene, infine, viene modificato l'**articolo 132**, primo comma, della Costituzione, ove si dispone l'incremento da uno a **due milioni** del **numero minimo di abitanti** necessario ai fini della istituzione di **nuove regioni**.

Il primo comma dell'art. 132 Cost, nel disciplinare il procedimento per la costituzione di nuove regioni o la fusione di regioni esistenti con legge costituzionale, prevede l'iniziativa da parte dei Consigli comunali (che rappresentino almeno un terzo delle popolazioni interessate), il parere dei Consigli regionali coinvolti e l'approvazione con *referendum* della maggioranza delle popolazioni stesse. La condizione espressamente prevista dal testo costituzionale consiste nella dimensione demografica minima richiesta per costituire una nuova regione, pari a un milione di abitanti. Su tale condizione incide la modifica della proposta di legge in esame nei termini sopra descritti.

Tenuto conto di quanto previsto dal vigente art. 132 Cost. *può essere dunque suscettibile di valutazione se l'integrazione dell'art. 131 Cost. con una nuova regione - disposta dalla pdl in oggetto - non richieda di dover in ogni caso seguire il procedimento previsto dall'art. 132 Cost.*

In proposito, si ricorda che la XI disposizione transitoria e finale della Costituzione consentiva fino a cinque anni dall'entrata in vigore della Costituzione di poter istituire altre Regioni, a modificazione dell'elenco di cui all'articolo 131, con leggi costituzionali, anche senza il concorso delle condizioni richieste dal primo comma dell'articolo 132, fermo rimanendo tuttavia l'obbligo di sentire le popolazioni interessate. Tale norma, prorogata con legge costituzionale fino al 31 dicembre 1963, fu utilizzata una sola volta per adottare la legge costituzionale n. 3 del 1963, che istituì la regione Molise integrando l'elenco delle regioni dell'articolo 131 Cost.

Le proposte di legge costituzionale [A.C. 514](#) e [A.C. 1241](#) si compongono entrambe di due articoli e sono volte a **modificare l'articolo 114 della Costituzione**, sostituendo integralmente il secondo periodo del terzo comma, al fine di valorizzare **l'autonomia normativa, amministrativa e finanziaria di Roma capitale**.

[A.C. 514 e A.C. 1241](#)

Si ricorda che la **legge n. 42 del 2009** (legge delega sul federalismo fiscale) ha configurato, in luogo del comune di Roma, il nuovo **ente territoriale "Roma capitale"**, dotato di una speciale **autonomia statutaria, amministrativa e finanziaria**, nei limiti stabiliti dalla Costituzione (L. n. 42/2009, art. 24).

[L'ordinamento di Roma capitale](#)

A tale ente la medesima legge attribuisce, oltre a quelle svolte precedentemente dal comune, 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 ed alla mobilità, e alla protezione civile.

In attuazione della delega contenuta nella legge n. 42 del 2009 sono stati emanati due decreti legislativi: il D.Lgs. n. 156 del 2010 per la parte relativa agli organi di governo, cioè l'Assemblea capitolina, la Giunta capitolina e il Sindaco; il D.Lgs. n. 61 del 2012 per la disciplina del conferimento di funzioni amministrative a Roma capitale. Le disposizioni del D.Lgs. n. 156 del 2010 costituiscono limite inderogabile per **l'autonomia normativa dell'ente** e possono essere modificate, derogate o abrogate dalle leggi dello Stato solo espressamente.

Ai sensi del D.Lgs.n. 156 del 2010 sono **organi di governo** di Roma capitale:

- l'Assemblea capitolina;
- la Giunta capitolina;
- il Sindaco (art. 2).

L'**Assemblea capitolina** è l'organo di indirizzo e di controllo politico-amministrativo. È composta dal **Sindaco** di Roma capitale e da quarantotto **Consiglieri** (art. 3).

Il Sindaco è il responsabile dell'amministrazione di Roma capitale, nell'ambito del cui territorio esercita le funzioni attribuitegli dalle leggi, dallo statuto e dai regolamenti, quale rappresentante della comunità locale e quale ufficiale del Governo.

Il Sindaco può essere udito nelle riunioni del Consiglio dei ministri all'ordine del giorno nelle quali siano iscritti argomenti inerenti le funzioni conferite a Roma capitale (art. 4).

La **Giunta** collabora con il Sindaco nel governo di Roma capitale. Compie tutti gli atti rientranti nelle funzioni degli organi di governo che non siano riservati dalla legge all'Assemblea capitolina e non ricadano nelle competenze, previste dalla legge o dallo statuto, del Sindaco o degli organi di decentramento.

Il conferimento di **funzioni amministrative** a Roma capitale è stato disposto con il D.Lgs. n. 61 del 2012 (successivamente modificato dal D.Lgs. n. 51 del 2013) con particolare riguardo ai seguenti ambiti:

a) **beni storici e artistici**, relativamente al concorso alla valorizzazione dei beni presenti nel territorio di Roma capitale appartenenti allo Stato (con esclusione di quelli amministrati dal Fondo edifici di culto) (art. 6);

b) **paesaggio**, con riferimento alla tutela e valorizzazione del paesaggio di Roma capitale, e beni ambientali e fluviali, con riferimento all'individuazione e alla gestione delle riserve statali non collocate nei parchi nazionali (art. 7)

c) **fiere**, per ciò che attiene al coordinamento dei tempi di svolgimento delle manifestazioni fieristiche di rilevanza internazionale e nazionale, promosse sul territorio di Roma capitale (art. 8);

d) **turismo**, per ciò che attiene alla promozione turistica all'estero di Roma capitale, in coordinamento con lo Stato e la regione; le linee guida del piano strategico nazionale prevedono altresì una sezione per la valorizzazione e lo sviluppo del sistema turistico di Roma capitale (art. 9);

e) **protezione civile**, relativamente alla emanazione di ordinanze per l'attuazione di interventi di emergenza. Inoltre, per l'attuazione degli interventi da effettuare sul territorio di Roma capitale per rimuovere le situazioni di emergenza connesse al traffico, alla mobilità e all'inquinamento atmosferico o acustico, il Sindaco provvede con proprie ordinanze, anche in deroga a ogni disposizione di legge e comunque nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento giuridico, in esecuzione di un piano autorizzato con delibera del Consiglio dei ministri (art. 10).

Roma capitale dispone altresì di **poteri regolamentari** in materia di organizzazione degli uffici e del personale (art. 11).

Ai fini dell'individuazione e attuazione degli interventi di sviluppo infrastrutturale, Roma capitale adotta il metodo della **programmazione pluriennale**. Roma capitale stipula una apposita intesa istituzionale di programma con la regione Lazio e con le amministrazioni centrali competenti, approvata dal CIPE, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri, sentita la Conferenza unificata. Gli interventi previsti dall'intesa istituzionale di programma possono essere inseriti nel programma delle infrastrutture strategiche previsto dalla cd. "legge-obiettivo" (L. n. 443/2001).

Nelle more, l'eventuale rimodulazione del programma di interventi per Roma capitale, finanziati ai sensi della cd. [legge su Roma Capitale \(L. n. 396/90\)](#) è adottata dal medesimo ente con le procedure previste dal proprio ordinamento e trasmessa al Ministro delle infrastrutture e dei trasporti per l'approvazione definitiva con apposito decreto, da adottarsi di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze. (art. 3).

Per assicurare il raccordo istituzionale tra Roma capitale, lo Stato, la regione Lazio e la provincia di Roma sulle funzioni amministrative conferite a Roma capitale, è stata istituita un'apposita sessione nell'ambito della Conferenza unificata, presieduta dal Presidente del Consiglio dei ministri o da un Ministro delegato, composta dal sindaco di Roma capitale, dal presidente della regione Lazio, dal presidente della provincia di Roma e dal ministro competente per materia. In tutti i casi in cui la Conferenza unificata svolge funzioni relative a materie e compiti di interesse di Roma capitale, alle relative sedute partecipa, quale componente, il suo sindaco (art. 4).

In particolare, confermando l'attuale previsione che affida alla legge dello Stato la disciplina dell'ordinamento di Roma capitale, le due proposte, **all'articolo 1**, costituzionalizzano il riconoscimento di forme e condizioni particolari di autonomia normativa, amministrativa e finanziaria in capo a tale ente, da attribuire per l'appunto con legge dello Stato.

Rispetto a quanto attualmente stabilito dalla legge n. 42 del 2009 (legge delega sul federalismo fiscale), la quale assegna a Roma capitale una speciale autonomia statutaria, amministrativa e finanziaria, nei limiti stabiliti dalla Costituzione (art. 24), la nuova formulazione recata dalle due proposte in commento fa specificamente riferimento all'**autonomia normativa** di Roma capitale e rafforza il richiamo all'**autonomia finanziaria**, prevedendo espressamente la necessità di assicurarle, per lo svolgimento delle sue funzioni, adeguati mezzi e risorse.

A tale riguardo si ricorda che il vigente articolo 119 della Costituzione riconosce ai Comuni, alle Province, alle Città metropolitane e alle Regioni l'**autonomia finanziaria di entrata e di spesa e la disponibilità di risorse autonome** (primo comma). I medesimi enti **stabiliscono e applicano tributi ed entrate propri**, in armonia con la Costituzione e **secondo i principi di coordinamento**

L'autonomia finanziaria degli enti territoriali

della **finanza pubblica** e del sistema tributario, e dispongono di **compartecipazioni** al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio (secondo comma). A questo proposito va comunque rilevato che, sebbene l'articolo 119 ponga formalmente sullo stesso piano regioni ed enti locali ai fini dell'autonomia tributaria, la riserva di legge di cui all'articolo 23 della Costituzione – che sancisce che nessuna potestà patrimoniale può essere imposta se non in base alla legge – preclude a questi enti l'esercizio di una potestà impositiva diretta analoga a quella delle regioni.

L'articolo 119 prevede inoltre l'istituzione, con legge dello Stato, di un **fondo perequativo** per i territori con minore capacità fiscale per abitante, il quale opera senza vincoli di destinazione (terzo comma).

In base al quarto comma, **attraverso le predette risorse** (entrate proprie, compartecipazione al gettito dei tributi erariali, trasferimenti dal fondo perequativo) gli enti territoriali devono provvedere al **finanziamento integrale delle funzioni pubbliche** loro attribuite. Ai sensi del quinto comma, lo Stato può destinare **risorse aggiuntive** o effettuare **interventi speciali** solo in favore di determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni per promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni.

Tale disposizione definisce dunque un sistema in cui l'autonomia finanziaria di entrata e di spesa degli enti territoriali si collega a un duplice sistema perequativo: i) un primo, senza vincolo di destinazione, in favore degli enti territoriali con minore capacità fiscale per abitante, che è stato interpretato, in sede attuativa, come riferito a supportare le funzioni ordinarie dei medesimi enti (art. 119, terzo comma); ii) un secondo, di carattere strutturale, "per scopi diversi rispetto all'esercizio normale delle funzioni", ovvero la rimozione degli squilibri economici e sociali e l'esercizio effettivo dei diritti della persona (art. 119, quinto comma).

Il processo di attuazione dell'articolo 119 ha preso avvio con la legge delega n. 42 del 2009, approvata a distanza di circa otto anni dalla riforma del Titolo V, sulla base della quale il Governo ha adottato una serie di decreti legislativi.

Si tratta dei seguenti provvedimenti: Decreto legislativo 28 maggio 2010, n. 85, "Attribuzione a comuni, province, città metropolitane e regioni di un proprio patrimonio (c.d. federalismo demaniale)"; D.lgs. 17 settembre 2010, n. 156, "Disposizioni recanti attuazione dell'articolo 24 della legge 5 maggio 2009, n. 42, in materia di ordinamento transitorio di Roma Capitale"; D.lgs. 26 novembre 2010, n. 216, "Disposizioni in materia di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard di Comuni, Città metropolitane e Province"; D.lgs. 14 marzo 2011, n. 23, "Disposizioni in materia di federalismo fiscale municipale"; D.lgs. 6 maggio 2011, n. 68, "Disposizioni in materia di autonomia di entrata delle regioni a statuto ordinario e delle province nonché di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard del settore sanitario"; D.lgs. 31 maggio 2011, n. 88, "Disposizioni in materia di risorse aggiuntive e di interventi speciali per la rimozione degli squilibri economici e sociali, a norma dell'articolo 16 della legge 5 maggio 2009, n. 42"; D.lgs. 23 giugno 2011, n. 118, "Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42" (poi modificato dal D.lgs. 10 agosto 2014, n. 126); D.lgs. 6 settembre 2011, n. 149, "Meccanismi sanzionatori e premiali relativi a regioni, province e comuni"; D.lgs. 18 aprile 2012, n. 61, "Ulteriori disposizioni recanti attuazione dell'articolo 24 della legge 5 maggio 2009, n. 42, in materia di ordinamento di Roma Capitale" (nonché D.lgs. 26 aprile 2013, n. 51, recante modifiche al medesimo).

Nella proposta **A.C. 1241** l'autonomia normativa di Roma capitale viene rafforzata attraverso l'attribuzione a tale ente di **poteri legislativi** nelle materie oggetto di potestà legislativa **concorrente** (art. 117, terzo comma, Cost.) - esclusa la tutela della salute - e di potestà legislativa regionale **residuale** (art. 117, quarto comma, Cost.), **individuati** con lo **statuto "speciale"** di Roma capitale, da adottarsi a **maggioranza dei due terzi dei componenti** dell'Assemblea capitolina, sentita la regione Lazio. Secondo quanto disposto al comma 2 dell'articolo 2 della proposta, lo statuto speciale di Roma capitale è adottato **entro un anno** dall'entrata in vigore della medesima proposta di legge e le relative **norme di attuazione** sono definite **con legge dello Stato**.

Lo statuto speciale di Roma capitale

L'attribuzione allo statuto "speciale" approvato dall'Assemblea di Roma capitale della funzione di individuare i poteri legislativi (nelle materie concorrenti e residuali eccetto la salute) che spettano all'ente appare suscettibile di approfondimento sotto diversi profili, in particolare per quanto riguarda la coerenza con il sistema delle fonti rispetto all'architettura costituzionale in materia di autonomie territoriali, con particolare riguardo all'articolo 116 della Costituzione.

A tale riguardo, va considerato in primo luogo che nella vigente architettura costituzionale definita dal Titolo V della Parte II della Costituzione spetta alla legge costituzionale (per le regioni a statuto speciale) o alla legge rinforzata dello Stato, previa intesa tra lo Stato e la regione (per l'attribuzione di ulteriori forme di autonomia alle regioni a statuto ordinario), la definizione degli ambiti di autonomia (legislativa) da attribuire alle regioni. La legge statale

(costituzionale o ordinaria a seconda delle fattispecie, talvolta a iniziativa riservata) è altresì richiesta dalla Costituzione per i procedimenti di variazione territoriale delle regioni e delle circoscrizioni provinciali (artt. 132 e 133 Cost.).

Nella proposta di legge costituzionale A.C. 1241 invece - con un procedimento nuovo sotto il profilo delle fonti del diritto e derogatorio rispetto all'attuale riparto costituzionale delle competenze -, la legge statale interviene invece al solo fine di dare attuazione allo statuto approvato da Roma capitale e nei limiti di questo, cui esclusivamente compete la determinazione degli ambiti materiali attribuiti alla competenza legislativa di Roma capitale.

Nel solo caso di Roma capitale, dunque, l'individuazione dei poteri legislativi sarebbe affidata a una deliberazione (seppure a 2/3 dei componenti) del medesimo ente a cui sono attribuiti i poteri legislativi, senza un coinvolgimento del Parlamento o altre forme di collaborazione con lo Stato (se non ex post con la legge di attuazione prevista dall'art. 2). In tal senso il testo si verrebbe a differenziare dall'impianto costituzionale definito per le regioni sia ordinarie (anche nell'ambito del regionalismo differenziato) sia a statuto speciale, attribuendo alla sola decisione autonoma dell'ente locale la scelta delle competenze legislative che andrebbero al medesimo trasferite.

Alla legge dello Stato spetta dunque la definizione delle norme di attuazione dello statuto speciale di Roma capitale. Dato il suo carattere attuativo, alla legge statale in questione sembra quindi consentito muoversi solo all'interno del perimetro di competenze legislative assegnate a Roma capitale dallo statuto speciale. La legge statale avrebbe dunque il compito di intervenire con "norme attuative" in un ambito già determinato a livello locale, con ciò invertendo – come già evidenziato – l'attuale assetto costituzionale delle fonti. Al tempo stesso, l'approvazione della legge attuativa appare configurata come essenziale per assicurare a Roma capitale l'effettivo esercizio delle competenze legislative trasferite.

Per quanto concerne la previsione di uno statuto "speciale" di Roma capitale si ricorda che, nel vigente ordinamento, gli statuti speciali sono previsti dalla Costituzione in relazione alle regioni c.d. ad autonomia speciale e sono approvati con legge costituzionale. L'art. 116, primo comma, della Costituzione dispone in particolare quanto segue: «Il Friuli Venezia Giulia, la Sardegna, la Sicilia, il Trentino-Alto Adige/Südtirol e la Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste dispongono di forme e condizioni particolari di autonomia, secondo i rispettivi **statuti speciali adottati con legge costituzionale**».

Gli statuti speciali stabiliscono dunque ambiti e limiti dell'autonomia, le singole competenze legislative e amministrative e l'ordinamento finanziario di ciascuna regione a statuto speciale. Gli statuti speciali possono attualmente essere modificati secondo la procedura di cui all'**articolo 138 della Costituzione** per l'approvazione delle leggi di revisione costituzionale e delle altre leggi costituzionali, con alcune peculiarità introdotte dalla L. Cost. n. 2 del 2001, volte a garantire la partecipazione degli organi della regione nell'iter legislativo.

Le norme di attuazione sono emanate dal Governo con decreto legislativo (anziché, come previsto in precedenza, con decreto del Presidente della Repubblica) in forza della competenza loro riservata in via esclusiva dagli statuti speciali e secondo una procedura che prevede l'istruttoria e il parere (o l'intesa) da parte di commissioni paritetiche, i cui membri sono designati dal Governo e dalla rispettiva regione. A differenza di quanto solitamente avviene per gli atti di legislazione delegata, le norme di attuazione non sono sottoposte al parere parlamentare.

Per la modifica delle norme statutarie concernenti la finanza di ciascuna regione, gli statuti (ad eccezione di quello per la Regione siciliana) contengono disposizioni specifiche, secondo le quali le modifiche possono essere apportate con legge ordinaria (su proposta del Governo, della regione e di ciascun parlamentare), in 'accordo' con la regione interessata. Per tale motivo, la finanza delle regioni a statuto speciale è connotata dal carattere pattizio delle relazioni di ciascuna autonomia con lo Stato. Il tema dell'attuazione degli statuti delle regioni ad autonomia speciale, con particolare riferimento al ruolo delle commissioni paritetiche previste dagli statuti medesimi è stato oggetto di una specifica indagine conoscitiva svolta dalla Commissione per le questioni regionali nella XVII legislatura che ha approvato, al termine, un documento finale sul tema. La medesima Commissione ha altresì svolto una relazione all'Assemblea della Camera e del Senato sulle forme di raccordo tra lo Stato e le autonomie territoriali e sull'attuazione degli statuti speciali.

Inoltre, la Costituzione, all'articolo 114, comma secondo, riconosce l'autonomia statutaria dei comuni quali enti con propri poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla Costituzione. Lo statuto è adottato dal consiglio comunale e detta i principi di organizzazione e funzionamento dell'ente, le forme di controllo, nonché le garanzie delle minoranze e le forme di partecipazione popolare. Nel rispetto dei principi stabiliti dalle norme statutarie, l'organizzazione dei comuni è specificamente disciplinata dai propri regolamenti.

Si ricorda che, con la riforma del Titolo V ad opera della legge costituzionale n. 3/2001, l'autonomia statutaria degli enti locali ha trovato un riconoscimento nella Carta fondamentale, incontrando perciò il proprio limite unicamente nei principi stabiliti dalla Costituzione. E' stata così superata la precedente impostazione in base alla quale l'autonomia statutaria era prevista esclusivamente nell'ambito di una legge ordinaria, ai cui principi risultava sottoposta (art. 6 del Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali – TUEL, adottato con il D.Lgs. n. 267/2000). Ne deriva che gli

Gli statuti speciali previsti dalla Costituzione

L'autonomia statutaria dei comuni

enti locali, al pari delle regioni, sono liberi di darsi il proprio ordinamento, con esclusione di qualsiasi ingerenza esterna, a meno che essa non sia consentita dalla Costituzione.

In attuazione dell'articolo 114 Cost., la legge n. 131/2003 ha previsto che lo statuto stabilisca i principi di organizzazione e funzionamento dell'ente, le forme di controllo, anche sostitutivo, nonché le garanzie delle minoranze e le forme di partecipazione popolare, nel rispetto di quanto disposto dall'art. 117, secondo comma, lett. p), Cost. che riserva alla competenza esclusiva statale la disciplina relativa alla legislazione elettorale, agli organi di governo e alle funzioni fondamentali di comuni, province e città metropolitane (art. 4, co. 2).

La disciplina più dettagliata dei contenuti dello statuto è contenuta nel TUEL. Accanto a una competenza generale dello statuto (i principi di organizzazione e funzionamento dell'ente) vi è, infatti, una competenza particolare, che consiste in quegli elementi o materie che debbono o possono essere disciplinate nello statuto. Al contempo è possibile distinguere tra un contenuto necessario e contenuto facoltativo dello statuto. Il contenuto obbligatorio deriva da precise disposizioni di legge che fanno riferimento alla necessità che lo statuto disponga nella materia e riguardano l'organizzazione dell'ente, le forme di garanzia e di partecipazione delle minoranze, le attribuzioni degli organi, l'ordinamento degli uffici, la gestione dei servizi pubblici locali, la collaborazione fra gli enti locali, gli istituti di partecipazione, l'accesso dei cittadini agli atti dell'ente, il decentramento. Il contenuto facoltativo riguarda quegli elementi che la legge ha lasciato come opzione al normatore statutario. Nella prassi, tale contenuto si è rivelato molto limitato.

Per quanto concerne le modalità di adozione, la competenza alla deliberazione è demandata al Consiglio comunale con il voto favorevole dei due terzi dei consiglieri assegnati. Nel caso in cui la maggioranza prescritta non venga raggiunta, la votazione deve essere ripetuta in sedute successive da tenersi entro 30 giorni: lo statuto sarà approvato se ottiene il voto favorevole della maggioranza assoluta dei consiglieri (art. 6, co. 4, TUEL). La stessa procedura è richiesta per le modifiche da apportare allo statuto, nonché in caso di abrogazione totale o sostituzione dello stesso.

Quanto allo statuto di Roma capitale, nel vigente quadro normativo (L. n. 42/2009, art. 24, co. 4 e D.Lgs. n. 156 del 2010, art. 3, co. 5-9) esso disciplina, nei limiti stabiliti dalla legge, i municipi, quali circoscrizioni di decentramento, in numero non superiore a quindici, favorendone l'autonomia amministrativa e finanziaria. Esso stabilisce altresì i casi di decadenza dei consiglieri per la non giustificata assenza dalle sedute dell'Assemblea capitolina e prevede strumenti di partecipazione e consultazione, anche permanenti, al fine di promuovere il confronto tra l'amministrazione di Roma Capitale e i cittadini.

[Lo statuto di Roma capitale](#)

Attualmente, la procedura da seguire ai fini della relativa approvazione è quella prevista dal TUEL per gli statuti comunali: lo statuto è, perciò, approvato dall'Assemblea capitolina, con il voto favorevole dei due terzi dei consiglieri assegnati. Qualora tale maggioranza non venga raggiunta, la votazione è ripetuta in successive sedute da tenersi entro trenta giorni e lo statuto è approvato se ottiene per due volte, in altrettante sedute consiliari, il voto favorevole della maggioranza assoluta dei consiglieri. Si ricorda in proposito che l'Assemblea capitolina è l'organo di indirizzo e di controllo politico-amministrativo dell'ente ed è composta dal Sindaco di Roma Capitale e da quarantotto consiglieri (art. 3, D.Lgs. 156 del 2010).

Il vigente [statuto di Roma capitale](#) è stato approvato il 7 marzo 2013 dopo il subentro dell'ente a ordinamento speciale al Comune di Roma ed è entrato in vigore il 30 marzo 2013. Con le successive deliberazioni nn. 1 (acqua bene pubblico comune) e 5 (diritti di partecipazione), rispettivamente del 9 e 30 gennaio 2018, l'Assemblea capitolina ha apportato alcune **modifiche allo Statuto**, vigenti a partire dal 20 marzo 2018.

Con deliberazione n. 31 del 13 aprile 2021 si è proceduto a un'ulteriore modifica (diritto all'alimentazione).

Rispetto al quadro attuale, dunque, la proposta A.C. 1241, in primo luogo, assegna al nuovo statuto speciale di Roma capitale un contenuto necessario ulteriore, dato dalla individuazione delle materie nelle quali Roma esercita autonomia legislativa. In secondo luogo, stabilisce alcuni vincoli di procedura, richiedendo l'approvazione a maggioranza dei due terzi dei componenti dell'Assemblea capitolina e il previo parere della regione Lazio. In terzo luogo, dispone che le norme di attuazione dello Statuto siano adottate con una legge dello Stato, sentiti Roma capitale stessa e la Regione Lazio.

L'**A.C. 514** dispone, invece, direttamente - e, dunque, senza fare rinvio ad altre fonti - l'attribuzione a Roma capitale di **potestà legislativa e regolamentare**, derogatoria rispetto alla normativa della regione Lazio, nelle materie di legislazione **concorrente e residuale**, fatta eccezione per la tutela della salute.

L'articolo 117 della Costituzione, come modificato nel 2001, al primo comma dispone che lo Stato e le regioni esercitano le rispettive competenze nel rispetto della Costituzione e dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali. Il riparto della potestà legislativa tra Stato e regioni si basa sulla elencazione delle materie recata dai commi secondo e terzo e su una clausola residuale, contenuta al quarto comma, di attribuzione in favore delle regioni della competenza legislativa nelle materie non contemplate nei citati elenchi.

[Il riparto delle competenze legislative tra Stato e regioni](#)

Ai sensi di tale disposizione costituzionale, le materie di **competenza legislativa esclusiva dello Stato** sono:

- a) politica estera e rapporti internazionali dello Stato; rapporti dello Stato con l'Unione europea; diritto di asilo e condizione giuridica dei cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea;
- b) immigrazione;
- c) rapporti tra la Repubblica e le confessioni religiose;
- d) difesa e Forze armate; sicurezza dello Stato; armi, munizioni ed esplosivi;
- e) moneta, tutela del risparmio e mercati finanziari; tutela della concorrenza; sistema valutario; sistema tributario e contabile dello Stato; armonizzazione dei bilanci pubblici; perequazione delle risorse finanziarie;
- f) organi dello Stato e relative leggi elettorali; referendum statali; elezione del Parlamento europeo;
- g) ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali;
- h) ordine pubblico e sicurezza, ad esclusione della polizia amministrativa locale;
- i) cittadinanza, stato civile e anagrafi;
- l) giurisdizione e norme processuali; ordinamento civile e penale; giustizia amministrativa;
- m) determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale;
- n) norme generali sull'istruzione;
- o) previdenza sociale;
- p) legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane;
- q) dogane, protezione dei confini nazionali e profilassi internazionale;
- r) pesi, misure e determinazione del tempo; coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale; opere dell'ingegno;
- s) tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali.

Le materie di **competenza concorrente** - rispetto alle quali, dunque, è alle regioni che spetta la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato - sono le seguenti:

- rapporti internazionali e con l'Unione europea delle Regioni;
- commercio con l'estero;
- tutela e sicurezza del lavoro;
- istruzione, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche e con esclusione della istruzione e della formazione professionale;
- professioni;
- ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi;
- tutela della salute;
- alimentazione;
- ordinamento sportivo;
- protezione civile;
- governo del territorio;
- porti e aeroporti civili;
- grandi reti di trasporto e di navigazione;
- ordinamento della comunicazione;
- produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia;
- previdenza complementare e integrativa; coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario;
- valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali;
- casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale;
- enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale.

Il sistema di riparto delle competenze normative è completato (art. 117, sesto comma, Cost.) dall'attribuzione della **potestà regolamentare** allo Stato nelle materie riservate alla sua competenza esclusiva, salva la possibilità di delega alle Regioni, e alle Regioni in ogni altra materia (dunque, anche in quelle di competenza concorrente).

I comuni, le province e le città metropolitane hanno potestà regolamentare per la disciplina riguardante l'organizzazione e lo svolgimento delle funzioni loro attribuite.

Si potrebbe dunque valutare, sotto il profilo della formulazione del testo, se vi sia la conseguenziale esigenza di modificare testualmente anche l'articolo 117 della Costituzione, includendovi espressamente il richiamo alla città di Roma capitale - nella parte in cui afferma che La potestà legislativa è esercitata dallo "Stato e dalle Regioni" nel rispetto della Costituzione, nonchè dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali -, anche al fine di chiarire l'eventuale conseguente attribuzione all'ente della potestà regolamentare nelle medesime materie.

Entrambe le proposte, oltre a stabilire che, nell'esercizio delle sue funzioni amministrative, Roma capitale assicuri **forme di decentramento**, estendono a tale ente l'applicazione delle disposizioni di cui agli **articoli 127 e 134 della Costituzione**, i quali, disponendo in ordine alla promozione delle questioni di legittimità in via principale e dei conflitti di attribuzione innanzi alla Corte costituzionale, attualmente fanno esclusivo riferimento allo Stato e alle regioni.

L'**articolo 127** della Costituzione, nel disciplinare il ricorso diretto (o in via principale) alla Corte costituzionale per sollevare una questione di legittimità, attribuisce tale potere solo al Governo, quando ritenga che una legge regionale ecceda la competenza della regione, e alle regioni, a tutela della propria competenza, avverso leggi dello Stato o di altre regioni, da esercitarsi entro sessanta giorni dalla pubblicazione della legge. Ai sensi dell'**articolo 134** Cost., la Corte costituzionale giudica:

- sulle controversie relative alla legittimità costituzionale delle leggi e degli atti, aventi forza di legge, dello Stato e delle regioni;
- sui conflitti di attribuzione tra i poteri dello Stato e su quelli tra lo Stato e le regioni, e tra le regioni (si ricorda, in proposito che un conflitto di attribuzione tra lo Stato e le regioni o tra le regioni può sorgere quando un atto, diverso da una legge o da un atto con forza di legge - contro i quali i medesimi soggetti possono ricorrere in via principale - determina una lesione della competenza statale o regionale; i conflitti tra poteri dello Stato hanno ad oggetto la delimitazione della sfera di attribuzioni determinata per i vari poteri da norme costituzionali e possono insorgere tra organi appartenenti a poteri diversi, che siano competenti a dichiarare definitivamente la volontà del potere cui appartengono, come stabilito dalla L. Cost. 87/1953, all'art. 37);
- sulle accuse per alto tradimento e attentato alla Costituzione mosse contro il Presidente della Repubblica.

In particolare, ai sensi della legge costituzionale n. 87 del 1953, se la regione invade con un suo atto la sfera di competenza assegnata dalla Costituzione allo Stato ovvero ad un'altra regione, lo Stato o la regione rispettivamente interessata possono proporre ricorso alla Corte costituzionale per il regolamento di competenza. Del pari, può produrre ricorso la regione la cui sfera di competenza costituzionale sia invasa da un atto dello Stato. Il ricorso per regolamento di competenza deve indicare come sorge il conflitto di attribuzione e specificare l'atto dal quale sarebbe stata invasa la sfera di competenza, nonché le disposizioni della Costituzione e delle leggi costituzionali che si ritengono violate (art. 39). È escluso che possa essere oggetto di un conflitto intersoggettivo un atto legislativo. Il ricorso deve essere proposto dal Presidente della giunta regionale, previa delibera della Giunta, per la regione, e dal Presidente del Consiglio di ministri (o da un Ministro delegato) per lo Stato, previa delibera del Consiglio dei ministri. Il giudizio deve essere promosso entro sessanta giorni a decorrere dalla notificazione o pubblicazione ovvero dall'avvenuta conoscenza dell'atto impugnato.

A tale riguardo, si valuti l'opportunità di specificare - anche in questo caso verificando la possibilità di modificare testualmente i richiamati articoli 127 e 134 Cost. - se, in forza della disposizione in commento, si intenda esplicitamente abilitare l'ente Roma capitale a sollevare conflitto di attribuzione anche nei confronti di atti regionali, oltre che di quelli statali, e se, oltre allo Stato, anche alle regioni possa essere riconosciuto il potere di sollevare conflitto di attribuzione nei confronti di atti di Roma capitale.

Alla luce della prescrizione, contenuta nell'A.C. 1241, relativa all'adozione dello statuto speciale da parte di Roma capitale, tale proposta subordina l'applicabilità delle richiamate disposizioni costituzionali all'entrata in vigore dello statuto medesimo.

All'**articolo 2** entrambe le proposte disciplinano l'entrata in vigore delle correlate leggi costituzionali, prevista per il giorno successivo a quello della relativa pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale*, successiva alla rispettiva promulgazione.