IL PIEMONTE DELLE AUTONOMIE
Rivista quadrimestrale di scienze dell'Amministrazione
ISSN 2385-085X Registrazione Tribunale di Torino n.4 del 18 febbraio 2014

L'ordinamento di Roma, capitale della Repubblica. Disciplina vigente e prospettive di riforma

FILIPPO FRANCESCO SORRENTI[1]

(ABSTRACT) ITA

A quasi venticinque anni dall'entrata in vigore della riforma costituzionale del Titolo V che, tra le altre cose, ha costituzionalizzato Roma quale capitale della Repubblica, occorre prendere atto che il dibattito sul suo ruolo e sul suo ordinamento risulta oggi tutt'altro che concluso. La norma contenuta nel terzo comma dell'articolo 114 della Costituzione, infatti, non è mai stata oggetto di una piena e definitiva attuazione. In questo contesto, si sono moltiplicate le proposte di riforma volte a ridefinire lo status di Roma, sino ad ipotizzare l'istituzione di una nuova forma di autonomia, quella della cosiddetta "Regione di Roma capitale". Il presente scritto propone quindi l'analisi dell'assetto di Roma prima in chiave storica, statica, che comprende i caratteri dell'attuale apparato ordinamentale alla luce della disciplina sulle Città metropolitane della Legge Delrio e, poi, in chiave dinamica, comparando i modelli adottati dagli altri Stati europei e guardando alle nuove proposte di legge di recente presentate.

(ABSTRACT) EN

Almost twenty-five years after the constitutional reform of Title V, which, among other things, enshrined Rome as the capital of the Italian Republic, it must be acknowledged that the debate concerning its role and institutional framework is far from being concluded. The provision set forth in the third paragraph of Article 114 Cost. has never been fully and definitively implemented. Within this context, numerous reform proposals have emerged, aiming to redefine Rome's status, some even going so far as to suggest the establishment of a new form of local autonomy, named "Region of Rome capital". This paper offers an analysis of the institutional structure of Rome, starting from a historical and static perspective, outlining the features of the current framework considering the regulation of the Metropolitan Cities introduced by Law no. 56/2014, so called "Delrio Law". It then proceeds to a dynamic perspective, comparing models adopted by other European states and examining the most recent and significant legislative reforms proposed.

Sommario:

1. Premessa – 2. Roma capitale della Repubblica nell'evoluzione storico-

istituzionale – 2.1 Roma capitale dopo la riforma del Titolo V della Costituzione – 3. Profili statici dell'ordinamento di Roma capitale. La Legge Delrio – 3.1. Le specificità dell'ordinamento della Capitale nello Statuto del Comune e della Città metropolitana – 4. Profili dinamici dell'ordinamento di Roma capitale: i modelli possibili e i disegni di legge su Roma capitale – 4.1. I modelli possibili. Spunti di comparazione e proposte legislative – 5. Spunti conclusivi.

1. Premessa

Tra le città più antiche del mondo, "caput mundi", Roma riveste ancora oggi un ruolo di primaria importanza sul piano internazionale e, ovviamente, nel nostro ordinamento, quale capitale della Repubblica.

Una tale specialità non può rinvenirsi solamente nel ruolo di capitale di uno Stato, condiviso con altre capitali europee, bensì anche nel contesto nazionale e internazionale nel quale questa città si colloca, oltre che nella specialità, del tutto eccezionale, di accogliere, nel proprio territorio, un'altissima concentrazione del patrimonio artistico e storico mondiale.

Sul piano internazionale, non può escludersi inoltre dal considerare che Roma vede, nel pieno centro del suo territorio, la presenza di uno Stato sovrano ed indipendente come Città del Vaticano, con cui, nel quadro costituzionale e normativo dedicato, cura e gestisce rapporti diretti per le questioni più essenzialmente amministrative e urbanistiche che la presenza di queste due entità richiede.

Ci si deve poi interrogare sulla questione relativa alla dimensione di Roma capitale, quale "comune" e quale "città metropolitana" (così come riformata dalla L. 56/2014), con una serie densa di implicazioni sul riparto di funzioni amministrative.

Si può già da qui rendersi conto di un quadro particolarmente complesso che vedrebbe Roma trattata, per le sue funzioni fondamentali, alla stregua degli altri comuni e città metropolitane italiane che, però, rispetto a questi, viene inserita nell'ambito, ad oggi limitato, di un ordinamento speciale, in parziale attuazione della norma programmatica inserita all'interno della Carta costituzionale con la riforma del Titolo V del 2001. Gli organi fondamentali, ad esempio, sono pressoché identici a quelli dei comuni ordinari, salvo alcuni elementi, e l'ente, in generale, viene investito di una serie di funzioni aggiuntive delle quali non è ben delineata la portata.

Ai numerosi tentativi di risolvere la problematicità dell'attuale ordinamento di Roma, si aggiungono alcune recenti proposte di riforma costituzionale, a tutt'oggi in esame, che hanno come obiettivo la creazione di un nuovo ente regionale dotato di una speciale autonomia legislativa e amministrativa, coincidente con il comune di Roma (ma anche questo aspetto preliminare è discusso, considerando come questo nuovo ente potrebbe anche coincidere con il territorio metropolitano).

2. Roma capitale della Repubblica nell'evoluzione storico-istituzionale

L'odierno assetto istituzionale di Roma può considerarsi come il risultato di decenni di tentativi di riforma e dibattiti, mai conclusi, sulla necessità di conciliare il ruolo unico della città come sede delle principali istituzioni dello Stato con l'esigenza di un'amministrazione locale autonoma, differenziata rispetto alle altre realtà e, soprattutto, efficiente. Governare

Roma, invero, non è un'impresa facile[2] stante la presenza dal punto di vista pratico di numerosi fattori, tra cui quello dimensionale[3], che assumono rilevanza tutt'altro che secondaria. Di semplice non v'è nemmeno la attuale formulazione di un quadro istituzionale che, come accennato, garantisca appieno tale governabilità e sul quale il legislatore, sin dai primi anni del Regno d'Italia, ha sempre orientato la sua attenzione. Interrogativi ancora vengono posti sull'effettiva capacità dell'ente locale romano, nel sistema attuale, di assolvere adeguatamente alle proprie funzioni, specialmente nel confronto con le altre forme di autonomia riconosciute nel nostro ordinamento.

Sin dall'Unità d'Italia, la questione romana e il dibattito sul ruolo di Roma all'interno dell'ordinamento statale hanno assunto una rilevanza centrale, nonché un'assoluta priorità dell'agenda politica del neo-istituito Regno d'Italia. Le ragioni sono da rivenirsi, *in primis*, nel valore simbolico che Roma assume in quanto punto di riferimento fondante e identitario per un popolo, sia anche per tutti gli altri aspetti politici, culturali, architettonici e religiosi che tutt'oggi rendono questa città unica al mondo, i quali trovano tutti fondamento e comune denominatore nella ricchissima storia che questa città porta con sé[4].

Sebbene l'unità d'Italia sia da collocare temporalmente nel 1861, Roma è stata conquistata e unificata al Regno solo nove anni dopo, a seguito dei noti accadimenti passati alla Storia come "breccia di Porta Pia", quando l'esercito italiano entrò nella città sancendo la fine dello Stato Pontificio[5]. Successivamente si svolse un referendum il quale ebbe come esito l'entrata in vigore della L. 3 febbraio 1871, n. 33 che esordiva al primo articolo con: "*La città di Roma è la Capitale del Regno*".

Da qui, il riconoscimento dello specifico ruolo di capitale non ha portato però, successivamente, alla definizione di un ordinamento specificamente destinato ad essa.

Rimaneva un comune al pari degli altri, a quel tempo disciplinati dalla Legge n. 2248 del 1865, allegato A, che, nel riprendere i caratteri del sistema francese del 1789, uniformava le funzioni dei comuni senza tenere conto dei loro aspetti peculiari o dimensionali e non prevedendo, quindi, alcun regime differenziato[6].

Qualche elemento di specificità emerse a fronte della necessità di far fronte allo sviluppo urbanistico e edilizio di un centro urbano di dimensioni già significative e in aumento esponenziale, in considerazione di vari fattori, in occasione anche dell'adozione del piano regolatore generale. In questa circostanza sono stati approntati alcuni strumenti, volti a sostenere economicamente questo sviluppo *in primis* edilizio, da parte dello Stato, giustificati dall'assolvimento delle esigenze di interesse nazionale di Roma, non in quanto comune, ma, appunto, in quanto capitale[7].

È possibile già in questi termini rilevare un embrione di trattamento differenziato, dunque, rispetto agli altri comuni.

L'esperienza del Governatorio del periodo fascista poi, introdotto con R.D. n. 1949/1925, ha rappresentato il primo vero modello di ordinamento speciale che mirava a valorizzare la posizione della capitale sul piano nazionale e sovranazionale, anche se nei fini del regime. La disamina del suddetto decreto rende comunque possibile evidenziare come all'amministrazione della città non concorressero solo i neocostituiti organi di livello locale (Governatore, ad esempio), bensì anche gli organi e gli apparati dello Stato, i quali avevano un ruolo attivo nell'amministrazione della città[8].

Anche nei primi cinquant'anni dall'entrata in vigore della Costituzione, mancava un riferimento costituzionale al particolare *status* di Roma[9], forse anche in reazione all'esperienza fascista, che quindi era considerata alla stregua degli altri comuni e province italiani[10]. Tale assenza non ha però fermato la riflessione della dottrina sulla possibilità di uno statuto differente[11]. È solo successivamente, con il mutare delle esigenze e a valle del primo ordinamento degli enti locali, con legge 142/1990 (in cui Roma viene considerata, al pari delle altre individuate, come "area metropolitana" all' art. 17[12]) che la riflessione si intensifica e porta alla maturazione della modifica costituzionale inserita nell'art. 114 Cost., con la riforma del Titolo V.

Occorre però segnalare un primo intervento legislativo organico su Roma con la Legge 15 dicembre 1990 n. 396, recante "Interventi per Roma, capitale della Repubblica", oggi abrogata dal D.lgs. 18 aprile 2012 n. 61. Tale disposizione elencava, nel suo primo articolo, una serie di interventi "*funzionali all'assolvimento da parte della città di Roma al ruolo di Capitale della Repubblica…*". In realtà, come evidenziato da parte della dottrina, tali interventi non hanno una portata così generale ma sono stati funzionali principalmente a disciplinare una serie di attività tali da consentire una gestione/modernizzazione del tessuto urbano divenuto sempre più vasto, anche in ragione del crescente dato demografico[13]. Al fine di realizzare quegli interventi di "preminente interesse nazionale" elencati nel primo articolo, sono state disciplinate attività di coordinamento tra i vari livelli amministrativi locali e centrali, con la supervisione della Presidenza del Consiglio dei ministri; sono state previste poi delle risorse finanziarie straordinarie preordinate al raggiungimento di detti obiettivi.

Pare in questa sede utile notare come la normativa in parola, nonostante l'intestazione, abbia anzitutto lasciato per omesso (o meglio, per implicito) il ruolo di Roma come capitale della Repubblica e, poi, come non v'è stato alcun riferimento o disciplina all'assetto politico/istituzionale di Roma la quale, stante l'assente copertura costituzionale, rimaneva comunque individuata dal punto di vista formale come un comune ordinario.

2.1 Roma capitale dopo la riforma del Titolo V della Costituzione

Con la Legge costituzionale 18 ottobre 2001 n. 3, come noto, viene interamente riscritto il Titolo V della nostra Carta costituzionale e, con esso, viene modificato interamente il sistema delle autonomie locali. Un tale cambio di paradigma, forse tra i più importanti dal 1948, vede completamente ribaltato il ruolo degli enti regionali e locali all'interno della Costituzione. In questo contesto, nel quadro dello stravolgimento dell'art. 114 , la nostra Carta Costituzionale, con la riforma del 2001, riconosce Roma come capitale (art. 114, comma 3)[14], esprimendo una riserva di legge per la definizione del suo ordinamento. La norma, così formulata, consente già a partire dal testo costituzionale di poter distinguere la città di Roma non come un normale ente locale tra quelli menzionati nell'art. 114 Cost., ma come un ente che assolve ad una specifica funzione (quella di capitale), rimandando però alla legge ordinaria la disciplina del suo ordinamento.

La dottrina si è interrogata fin da subito sulla natura giuridica della capitale alla luce del novellato art. 114, anche in considerazione delle aspettative maturate, nel corso degli anni, su una diversa soluzione per le esigenze della capitale. Qualcuno ha avanzato l'idea che la definizione di Roma capitale qualificasse un ente a sé stante, distinto dagli altri rientranti nella ripartizione operata dal comma 1 dell'art. 114 Cost. Altri hanno sostenuto l'ipotesi che

la norma avesse la sola finalità di riconoscere un carattere di "specialità" a questa città in modo da consentirle di avere un ordinamento a sé stante[15]. Secondo quest'ultima ipotesi, che ad oggi risulta essere maggiormente condivisa dalla dottrina, Roma, quale capitale della Repubblica, è da ricondurre certamente alla categoria dei comuni e, per questo, risulta assoggettabile in tutto e per tutto alle norme di carattere generale, come il TUEL (D.lgs. n. 267/2000), laddove non derogate da una disciplina di carattere speciale ad essa destinata. Rimane su Roma anche lo statuto provinciale e, dalla legge Delrio in poi, sempre in attuazione dell'art. 114 Cost., quello di Città metropolitana, al pari degli altri comuni capoluogo di provincia che si sono trovati nella medesima situazione.

Dalla riserva di legge espressa dal nuovo testo dell'art. 114, comma 3, sono scaturiti vari tentativi d'intervento normativo, volti a dare attuazione alla norma costituzionale. Il dibattito sulla piena valorizzazione del ruolo di Roma, anche in termini di autonomia e di efficienza amministrativa, resta ancora aperto, come dimostrano le recenti proposte di riforma volte a trasformarla nella ventunesima Regione italiana.

Un primo tentativo di disciplina, a seguito della riforma costituzionale, si registra otto anni dopo l'entrata in vigore di quest'ultima con la Legge 5 maggio 2009 n. 42 recante "Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione". Già dalla prima lettura della rubrica della legge possono sorgere alcune riserve sulla tecnica legislativa utilizzata, in quanto la legge in esame aveva ad oggetto norme dedicate a tutt'altra materia. Infatti, a Roma capitale sarà dedicato uno degli ultimi articoli, il ventiquattresimo, peraltro inserito nel titolo delle "norme transitorie e finali". Nelle idee del legislatore del 2009, tali disposizioni sarebbero state destinate, quindi, solamente a dare a Roma capitale un ordinamento "transitorio".

In primo luogo, l'art. 24, comma 1, L. n. 42/2009[16] chiarisce che "Roma capitale è un ente territoriale, i cui attuali confini sono quelli del comune di Roma", che gode di speciale autonomia, statutaria, amministrativa e finanziaria, nei limiti stabiliti dalla Costituzione. All'ente territoriale Roma capitale, che, dal punto di vista dei confini, coincide con il comune, sono poi attribuite specifiche funzioni, con qualche originalità rispetto a quelle attribuitele in quanto comune ma anche in quanto (allora) provincia[17]. Tuttavia, al mutare del contesto politico, sono mutati anche gli obiettivi dell'agenda legislativa che ha visto la conferma di alcuni aspetti delle norme dell'art. 24 che, tutt'oggi, rimangono ancora in vigore rendendo tale disciplina più vicina all'essere definitiva più che transitoria.

In attuazione alla richiamata legge di delega sono stati adottati, in particolare, due decreti legislativi: D.lgs. n. 156/2010 e D.lgs. n. 61/2012[18]. Il primo reca disposizioni circa l'assetto istituzionale di Roma capitale limitatamente ai suoi organi fondamentali, mentre il secondo il conferimento di funzioni amministrative ulteriori rispetto a quelle già previste dalla normativa generale per i comuni "ordinari", precisando quanto già definito dalla l. 42/2009. Degno di particolare attenzione è il secondo comma dell'art. 1 del D.lgs. n. 61/2012, il quale prevede la possibilità che la Regione Lazio conferisca funzioni amministrative ulteriori a Roma capitale nell'ambito delle materie di sua competenza, sempre secondo il quadro delle competenze legislative per la definizione delle funzioni tra livello statale e regionale definito dall'art. 117 Cost.

Il D.lgs. n. 61/2012, come già anticipato, si occupa invece di attribuire a Roma capitale delle speciali funzioni in materia di: beni storici, ambientali e fluviali; sviluppo economico e

sociale (…); protezione civile; organizzazione; finanza. Tale decreto costituisce la specificazione e l'attuazione delle norme contenute nell'art. 24, comma 3, della Legge n. 42/2009.

Per fornire l'idea dell'effettiva portata del carattere di "specialità" che l'ordinamento giuridico, prima al livello costituzionale e poi ordinario, ha voluto ad oggi riconoscere a Roma capitale, occorre soffermarsi brevemente ad analizzare quello che è il complesso di elementi che rendono l'ente effettivamente diverso rispetto agli altri. Oltretutto, Roma, sebbene sia un ente avente un ordinamento "speciale", così come nell'idea del legislatore costituzionale, rimane comunque un ente comunale e, per questo, troveranno applicazione tutte le norme, generali e speciali, applicabili a tali enti laddove, ovviamente, non derogate da specifiche disposizioni di legge, statale o regionale, ad esso dedicate[19], anche se sono state mosse numerose critiche all'ordinamento così come formulato, in quanto non sembra esattamente rispettare il dettato costituzionale (art. 114, comma 3)[20].

Tra gli elementi che differenziano Roma rispetto agli altri comuni occorre osservare, primo fra tutti, il tema degli organi fondamentali dell'ente, che rappresentano un primo elemento utile per delineare le peculiarità dell'assetto istituzionale di Roma capitale. Sono organi di Roma capitale: "l'Assemblea capitolina, la Giunta capitolina ed il Sindaco" (art. 2 D.lgs. n. 156/2010), mentre negli altri enti comunali sono previsti il Consiglio, la Giunta e il Sindaco (art. 36 D.lgs. n. 267/2000).

Molti sono però gli elementi di similitudine tra i due ordinamenti, considerando che l'art. 7, comma 1, del D.lgs. n. 156/2010 rimanda alle disposizioni del TUEL per quanto non espressamente disciplinato da esso. Tale uniformità, ad esempio, può essere riferibile alle funzioni fondamentali di ciascun organo o ancora alle modalità di elezione dei suoi organi, come l'elezione diretta del Sindaco (art. 46 TUEL), alla durata del mandato di Sindaco e Assemblea (Art, 51 TUEL), alla regola del *simul stabunt simul cadent* (art. 52 TUEL).

La differenza sembra riguardare principalmente la diversa denominazione degli organi che per il resto non possono che ricondursi al regime ordinariamente previsto per tutti gli altri comuni.

L'elemento di specialità di Roma è piuttosto da rinvenirsi in una serie di funzioni "aggiuntive" rispetto alle funzioni previste per i comuni nel quadro costituzionale e normativo vigente, anche con riferimento al rapporto con altri organi ed enti di altri livelli di governo. In tal senso, spicca il fatto che Roma può tenere rapporti diretti con gli organi dello Stato[21], mentre gli altri comuni, nei loro rapporti con organi superiori, intrattengono prevalentemente relazioni con Regioni e Province. È infatti previsto dall'art. 4, comma 2, del D.lgs. n. 156/2010 che il Sindaco possa essere udito nelle riunioni del Consiglio dei Ministri quando vi siano all'ordine del giorno questioni concernenti le funzioni conferite (o da conferire) a Roma capitale[22].

Roma va inoltre collocata nel sistema istituzionale anche alla luce della riforma che ha coinvolto le città metropolitane, e quindi nella sua dimensione metropolitana, con possibili rischi di sovrapposizione con le funzioni definite per Roma capitale dalle disposizioni richiamate.

3. Profili statici dell'ordinamento di Roma capitale. La Legge Delrio

Ricostruire l'assetto istituzionale e funzionale di Roma capitale risulta un'impresa tutt'altro che semplice, anche in considerazione dei numerosi interventi legislativi stratificatisi nel tempo con una certa frammentarietà.

Come detto, la doppia dimensione di Roma quale comune e (ieri provincia, oggi) città metropolitana, lascia ancora aperti diversi nodi irrisolti[23] che nemmeno la "Legge Delrio", Legge n. 56/2014, ha sciolto. Come noto, la legge ha sostituito in dieci grosse realtà urbane l'istituzione provinciale con quella della città metropolitana, i cui confini coincidono con quello dell'ente predecessore, e ha, poi lasciato inalterato il blocco normativo in essere relativo alle funzioni ripartite tra la città metropolitana di Roma e il comune. In questo modo[24] "*spetta allo Statuto della Città metropolitana di Roma capitale disciplinare i rapporti tra Città metropolitana, Roma capitale e gli altri Comuni, restando ferme le disposizioni dei decreti legislativi già adottati*" (articolo 1, comma 103, Legge Delrio)[25]. Anche qui, quindi, si conferma il carattere di transitorietà determinato dal Legislatore del 2009.

V'è, però, da delineare brevemente il contesto nel quale si è evoluto un tale assetto, premettendo come tra la legge di delega del 2009 e i periodi di promulgazione dei due decreti legislativi dei quali si è parlato è mutato il contesto politico, sebbene anche nell'ambito della medesima legislatura e con le medesime maggioranze; ulteriormente, poi, con la nuova legislatura che ha visto il passaggio della maggioranza da destra a sinistra, con il conseguente cambio dell'esecutivo, sono cambiate le priorità politiche sugli enti locali, in generale, che non includevano l'attuazione di un ordinamento "definitivo" per Roma. Successivamente occorre ricordare che la Legge Delrio era stata adottata "in attesa" della riforma costituzionale cd. "Renzi-Boschi" che avrebbe ridisegnato ancora una volta il sistema delle autonomie locali, in primis con l'abolizione totale delle province, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 88 del 15 aprile 2016, che però non è mai entrata in vigore, vista la sconfitta al referendum *ex* art. 138 Cost[26].

La transitorietà dell'ordinamento di Roma capitale si perpetua quindi in un sistema complessivo anch'esso nato come transitorio, in attesa di una riforma costituzionale mai approvata (che, per inciso, non modificava il testo dell'art. 114 con riferimento a Roma capitale), e quindi di una riforma più sistematica degli enti locali.

Ai sensi della legge Delrio Roma quindi si configura oggi in primo luogo come una città metropolitana che non gode di un regime differenziato, le cui funzioni sono quindi determinate secondo l'ordinario apparato normativo, con l'unica eccezione delle ulteriori funzioni, conferite dal D.lgs. n. 61/2012, in virtù del suo ruolo di preminente centralità a livello nazionale e internazionale. Roma dunque è, nel disegno della Legge Delrio, una Città metropolitana al pari delle altre, senza nessun sostanziale aspetto di specialità – salvo quelli, minori, su cui vedi *infra* – come previsto, dal comma 101 della L. n. 56/2014 che recita: "…*la città metropolitana di Roma capitale è disciplinata dalle norme relative alle città metropolitane di cui alla presente legge*"[27]. La legge, quali unici richiami al regime speciale di Roma capitale, all'art. 1, commi 102 e 103, lascia salvi i riferimenti di cui ai decreti legislativi nn. 156/2012 61/2012 e 51/2013 e conferisce uno specifico valore allo statuto, in questo caso anche più significativo rispetto a quello ordinariamente previsto per le altre città metropolitane prevedendo che debba disciplinare i rapporti tra la città metropolitana,

il comune di Roma capitale e gli altri comuni "*garantendo il migliore assetto delle funzioni che Roma è chiamata a svolgere quale sede degli organi costituzionali nonché delle rappresentanze diplomatiche degli Stati esteri, ivi presenti, presso la Repubblica italiana, presso lo Stato della Città del Vaticano e presso le istituzioni internazionali*".

In questo senso parte della dottrina parla di "*ingombro normativo*"[28] della legge Delrio, che certamente va inquadrata nel suo legame genetico con la riforma costituzionale bocciata, ma che ben avrebbe potuto, a Costituzione invariata e in attesa della riforma, comunque prevedere un più adeguato apparato normativo per Roma capitale.

3.1. Le specificità dell'ordinamento della Capitale nello Statuto del Comune e della Città metropolitana

Pare ora utile rivolgere brevemente l'attenzione su quelli che sono gli elementi di specialità previsti nello Statuto di Roma capitale[29] e nello Statuto della Città metropolitana di Roma capitale[30], soprattutto per quanto utile a evidenziare gli aspetti di convivenza e di raccordo tra i due enti e come i due diversi enti territoriali abbiano interpretato la rispettiva autonomia statutaria.

Con riferimento a Roma capitale, sin dai primi articoli si coglie un marcato richiamo alla funzione identitaria, che si esprime nel riconoscimento della molteplice dimensione della città quale Capitale della Repubblica, capoluogo della Regione Lazio e della Città Metropolitana (art. 1, comma 3 Statuto Roma capitale). A tale riconoscimento si accompagna la valorizzazione del ruolo storico, culturale e simbolico della città, sede naturale degli organi costituzionali e delle istituzioni repubblicane e centro della cristianità, nonché punto d'incontro tra culture, religioni ed etnie diverse. La vocazione e le specifiche funzioni "internazionali" di Roma si riflettono anche nella disciplina dei rapporti con la Santa Sede e lo Stato della Città del Vaticano, regolati con modalità particolari che tengono conto delle relazioni secolari tra le istituzioni civili e religiose (art. 1, comma 5). L'art. 3 viene poi dedicato al riconoscimento dell'omonima Città metropolitana quale sede idonea per l'esercizio coordinato, insieme alla Regione e allo Stato centrale, delle "*complesse funzioni territoriali inerenti all'attività economica, ai servizi essenziali, alla tutela dell'ambiente e alle relazioni sociali e culturali*".

Lo Statuto della Città Metropolitana dialoga, in qualche modo, con lo Statuto di Roma capitale, richiamando nella parte iniziale (art. 1, commi 4 e 5) la necessità di disciplinare i rapporti tra la Città Metropolitana, Roma capitale e gli altri comuni per garantire il migliore assetto delle funzioni che Roma è chiamata a svolgere quale sede degli organi costituzionali e delle rappresentanze diplomatiche. Viene altresì valorizzata la funzione storica e simbolica della Capitale, richiamando le tradizioni civili e politiche della città e il suo ruolo centrale nella storia nazionale e internazionale. In tal senso, la convergenza degli statuti si realizza nella comune affermazione della necessità di raccordo istituzionale nel territorio metropolitano.

Di rilievo sono anche le norme previste dal Capo IV (artt. 26 ss.) dello Statuto di Roma capitale, il quale si occupa di disciplinare le forme di decentramento municipale. In particolare, Roma è ripartita in quindici Municipi, "*quali circoscrizioni di partecipazione, consultazione e gestione di servizi nonché di esercizio delle funzioni conferite da Roma Capitale*". Al comma 9 vengono disciplinate tutte le funzioni ad essi attribuite, coerentemente con la necessità di amministrare un centro urbano così largamente e

densamente popolato[31]. V'è peraltro da tenere in considerazione che siffatta forma di decentramento è stata prevista dallo Statuto sulla base della disposizione all'art. 3, comma 5, del primo decreto legislativo la quale prevede: "*Lo statuto disciplina, nei limiti stabiliti dalla legge, i municipi di Roma Capitale, quali circoscrizioni di decentramento, in numero non superiore a quindici, favorendone l'autonomia amministrativa e finanziaria*".

Occorre altresì evidenziare come anche lo Statuto della Città metropolitana dedichi particolare attenzione al ruolo dei singoli Municipi della Capitale (Cfr. *infra*), a maggior ragione quando oggetto della loro azione sia l'esercizio di funzioni omogenee di area vasta, che possono essere riconosciute maggiormente nei municipi di confine.

Con riferimento alla Città metropolitana di Roma capitale, la legge Delrio, ai commi 101-103 dell'art.1, definisce in modo chiaro gli elementi fondamentali della città metropolitana: dapprima ne riconduce la disciplina, laddove non derogata, a tutte le disposizioni previste per le altre città metropolitane (cfr. commi 10 e 11 sulle materie delle quali lo statuto si deve occupare); conferma poi l'assetto delineato dai decreti legislativi adottati in attuazione della delega della Legge n. 42/2009 (così riconoscendo la compresenza della Città di Roma capitale) e dà, in ultimo, l'ulteriore funzione statutaria della città metropolitana di Roma di definire i suoi rapporti con il comune della Capitale e con gli altri Comuni per "*garantire il migliore assetto di funzioni che Roma è chiamata a svolgere…*".

L'attuazione di tale norma è disciplinata dal Titolo V dello Statuto, che definisce come "organismi amministrativi" della Città metropolitana i Comuni, le Unioni di Comuni, le Comunità montane, le zone omogenee e i Municipi di Roma capitale.

Interessanti sono le disposizioni contenute nell'art. 29 che consentono al Consiglio, su proposta del Sindaco e sentita la Conferenza, di conferire l'esercizio di proprie funzioni agli organismi del territorio metropolitano. A tale conferimento si dovrà poi dare seguito con un'apposita convenzione tra Città metropolitana e organismo di riferimento.

Inversamente, è possibile che i Comuni o le Unioni del territorio, su deliberazione dei propri consigli, propongano al consiglio metropolitano di conferire l'esercizio delle proprie funzioni all'organo metropolitano (art. 30); anche qui sono previste apposite convenzioni.

Ulteriormente pare utile guardare alle disposizioni dell'art. 31 il quale dedica particolare attenzione ai Municipi di Roma capitale, quali organi che "*concorrono all'azione amministrativa della Città metropolitana*", in particolare quando trattasi di Municipi confinanti con altri Comuni del territorio metropolitano, i quali possono sottoscrivere accordi o intese ai fini di maggiore coesione territoriale.

Possono poi essere stipulati accordi con i Comuni, anche non del territorio metropolitano, volti alla gestione integrata di servizi pubblici di comune interesse (art. 36).

Si vede pertanto realizzata una piena attuazione della norma programmatica della Legge Delrio, denotando la particolare attitudine della Città metropolitana di Roma a tessere e mantenere rapporti con enti e organismi del suo territorio. Tuttavia, occorre tenere altresì in considerazione che il rimando continuo ad accordi o convenzioni potrebbe col tempo generare dubbi interpretativi o sovrapposizione di funzioni.

Lo Statuto della Città metropolitana, inoltre (artt. 6 ss.) si limita ad indicare sommariamente

le materie e gli obiettivi da conseguire "senza delineare nel concreto vincoli giuridici specifici che costituiscano davvero la disciplina di procedure da definire con regolamenti dettagliati"[32]. Oltretutto, è stata opportunamente evidenziata[33] la rilevanza del Piano strategico per via della sua incidenza anche sulle funzioni di Comuni e Unioni di comuni presenti sul territorio in quanto sono in esso definiti "*gli obiettivi generali, settoriali e trasversali di sviluppo, nel medio e lungo termine, per l'area metropolitana, individuando le priorità di intervento, le risorse necessarie al loro perseguimento e il metodo di attuazione, ispirato a principi di semplificazione amministrativa.*" (art. 7, comma 1).

4. Profili dinamici dell'ordinamento di Roma capitale: i modelli possibili e i disegni di legge su Roma capitale

Si è parlato dell'innegabile esigenza di fornire alla nostra capitale una disciplina che, in accordo con le idee del legislatore costituzionale, sia veramente in grado di esaltare l'effettiva specificità di Roma.

La *ratio legis* sottesa alla riserva di legge del terzo comma all'art. 114 della Costituzione era quella di dare a Roma un ordinamento speciale e differenziato, senza però nulla dire rispetto alla qualificazione formale dell'ente, che è stata rinvenuta dagli interpreti nella realtà amministrativa più vicina ai cittadini, ossia il comune. Ci sono stati, si è detto, diversi tentativi di attuazione della norma costituzionale che però hanno finito per rendere il già complesso assetto della capitale ancora più indefinito.

In ragione di una tale difficoltà oggettiva del legislatore ordinario di dare effettivamente un ruolo e delle funzioni chiare e definite a Roma, sono state nel tempo avanzate numerose proposte di riforma tra le quali possiamo annoverarne una di indubbia audacia: ossia l'istituzione di Roma quale ventunesima regione italiana, dotata di potestà legislativa alla stregua delle altre regioni (salvo alcune deroghe che si avrà modo di vedere) e autonoma. Tale proposta fa riferimento ad analoghe soluzioni adottate da altre capitali europee, su cui pure pare opportuno svolgere qualche breve richiamo.

Un progetto di riforma costituzionale era già stato presentato nella precedente legislatura ed è stato esaminato congiuntamente ad altri di contenuto analogo (tra cui si segnala anche l'A.C. 2938 che prevedeva di sopprimere il secondo periodo del terzo comma all'art. 114 della Costituzione e aggiungere all'elencazione dell'art. 131 "Roma capitale della Repubblica"). Tutti questi progetti, esaminati congiuntamente, partivano dalla necessità di attribuire a Roma i poteri legislativi nelle materie che l'art. 117 nel suo complesso attribuisce alle Regioni, ad eccezione della "tutela della salute".

La XVIII legislatura, a causa dello scioglimento anticipato disposto dal Presidente della Repubblica, non ha portato a termine l'iter legislativo. Tuttavia, il 28 gennaio 2025 è iniziato alla I commissione Affari Costituzionali l'esame, in sede referente, dell'A.C. 2001 che riprende esattamente gli stessi tentativi riformatori, insieme ad altre proposte in esame congiunto, della precedente legislatura. La volontà rimane dunque quella di attribuire alla capitale speciali poteri legislativi in analogia a quanto avviene per le regioni, ad eccezione della tutela della salute.

4.1. I modelli possibili. Spunti di comparazione e proposte legislative

Roma, pur avendo specificità eccezionali, che la differenziano rispetto a qualunque altra

capitale europea o del mondo, condivide con queste una serie di esigenze e può dunque essere utile comprendere quali scelte siano state realizzate, soprattutto nell'ambito dell'Unione europea.

Tra i modelli che possono essere presi in considerazione deve certamente includersi quello tedesco che, naturalmente, va letto alla stregua delle esigenze dovute alla struttura federale della Germania. Essa è ripartita in *Land*, ossia singoli Stati federali che la compongono, tra cui figura anche la sua capitale, Berlino. Questa città-stato[34], invero, ha doppia natura[35], sia di Stato (in quanto *Land*), sia di Comune in quanto il suo territorio coincide con quello dell'insediamento urbano di riferimento. Berlino è dotata quindi della stessa potestà legislativa attribuita ai singoli *Land*, nonché di autonomia amministrativa in quanto comune.

Il sistema di governo della capitale inglese, invece, è basato sulla *Greater London Authority*, ossia l'autorità posta al suo vertice, formata dal sindaco (*Mayor*) e da venticinque membri di un'Assemblea (*London Assembly*). Il territorio di competenza della GLA è quello dell'intera area metropolitana che comprende la Città di Londra, la Città di *Westminster* e trentadue quartieri, detti *Boroughs*, tutti dotati di autonomia amministrativa. Tuttavia, occorre tenere in considerazione che non si tratta di un'autonomia costituzionalmente garantita come avviene, ad esempio, in Germania: la forte ingerenza del Governo centrale circa i poteri di carattere generale della GLA, anche in ragione della gestione delle risorse da destinarvi, rende l'intero sistema di governo dell'area metropolitana di Londra ancora non completamente chiaro e, per questo, suscettibile di revisioni e modificazioni nel tempo[36].

L'esperienza francese sulle autonomie locali, infine, si è per lungo tempo fondata sul principio di uniformità[37] sulla base di due decreti del 1789, ma si è altresì orientata anche verso la costituzionalizzazione della possibilità di prevedere l'istituzione di un modello statutario differenziato per talune realtà locali, che possa dare soddisfazione alle singole esigenze di talune realtà locali, come avvenuto per l'istituzione delle metropoli del *Gran Paris*¸ Lione, Marsiglia e della Corsica[38]. Parigi è sempre però stata assoggettata ad un trattamento differenziato e derogatorio rispetto alle altre autonomie richiamate, "*frutto della diffidenza con cui storicamente il potere centrale ha guardato al comune parigino*"[39].

Per la capitale francese, si può registrare l'adozione di un vero e proprio Statuto solo in tempi recenti, con la Legge n. 2017-257, in vigore dal 2019, definendo Parigi "collettività a statuto particolare" ex art. 72 della Costituzione, denominata *Ville de Paris*.

Il nuovo assetto prevede, quali organi, il Sindaco e il Consiglio di Parigi. Viene proposta una nuova ripartizione tra le competenze dell'organo di governo locale e lo Stato centrale, attribuendo al sindaco poteri simili a quelli degli altri comuni francesi. Per favorire il più ampio decentramento vengono rafforzati i poteri dei sindaci dei vari *arrondissements*, "ai quali il sindaco può trasferire responsabilità e competenze necessarie ad attuare le politiche pubbliche di prossimità"[40].

Breve cenno può essere altresì fatto al sistema belga, di forte complessità federale e linguistica. L'assetto costituzionale prevede anzitutto tre Regioni: le *Fiandre*, la *Vallonia*, e la Regione di *Bruxelles-Capitale*. Il governo del territorio si basa su due soli livelli, quello regionale e quello comunale. La Regione di *Bruxelles-Capitale* e i diciannove comuni che la compongono, tra cui *Bruxelles-Ville* come Comune principale, sono entrambi dotati di organi eletti direttamente. Tuttavia, il *borgomastro* (sindaco) del Comune di Bruxelles è nominato dal governo regionale tra i consiglieri comunali, sulla base di criteri politici, tecnici e morali,

e rappresenta un importante punto di raccordo tra Comune e Regione. Un elemento distintivo è l'interazione con le comunità linguistiche (in tutto tre): quella francese e quella fiamminga esercitano competenze in materie culturali e sociali tramite proprie commissioni all'interno del Consiglio regionale. Queste comunità non hanno un territorio proprio[41], ma possono intervenire sulle istituzioni della loro lingua nella regione bilingue di *Bruxelles-Capitale*, realizzando così un modello di sussidiarietà trasversale che coinvolge Regione, Comune e comunità linguistiche.

Si può, in definitiva, notare come le discipline di vari Stati europei abbiano dato alle rispettive capitali un regime assai variegato, che prende origine da differenti ragioni di ordine storico, in aggiunta anche alle caratteristiche peculiari di ogni singolo ordinamento giuridico.

La questione, tuttavia, non sfugge ad alcune considerazioni in relazione con Roma capitale. È possibile notare, in primo luogo, come la tendenza europea sia quella di portare la disciplina alla dimensione essenzialmente metropolitana e alla articolazione amministrativa: lo si è visto, ad esempio, per quanto concerne Londra o Parigi, ripartite rispettivamente in *Boroughs* o *arrondissements*, o anche per i singoli distretti di Berlino[42]. Anche a Roma, la tendenza sembra la stessa, lo si può dedurre anche dalla valorizzazione dell'autonomia dei singoli municipi come entità amministrative che concorrono all'azione amministrativa della città metropolitana (art. 31 dello Statuto della Città metropolitana di Roma capitale)[43].

Individuare quale sia il modello più adatto per la nostra capitale non è un'operazione agevole, ma sarà centrale individuarne le corrette dimensioni, in primo luogo territoriali[44]. In tal senso si muovono diversi progetti di riforma, volti alla valorizzazione dell'autonomia di Roma, ma che prevede altresì l'attribuzione della stessa potestà legislativa data alle regioni anche se, forse, potrebbe pensarsi ad una riforma che tenda più verso l'accentramento delle funzioni della capitale piuttosto che verso una maggiore autonomia della stessa[45].

Anche traendo spunto da tali modelli, con una proposta di legge (A.C. 278), a differenza delle altre che assieme ad essa vengono qui esaminate, si spinge a conferire a Roma lo status di Regione, includendola nell'elenco delle Regioni italiane e sopprimendo il terzo comma dell'art. 114 Cost.

L'esame congiunto attualmente in essere dei progetti di legge (A.C. 278, A.C. 514, A.C. 1241 e A.C. 2001) ha visto l'audizione informale in commissione Affari costituzionali di diversi esperti in materia. Si segnala, in tal senso, l'audizione del 5 febbraio 2025, nella quale il Prof. Alessandro Sterpa[46] ha evidenziato come un tale progetto di legge si ponga come utile alla risoluzione di alcuni dubbi interpretativi che l'attuale formulazione, dal 2001, pone. Primo fra tutti il dubbio relativo alla qualificazione formale dell'ente romano, oltre che la definizione di quanti e quali fossero gli aspetti che la riserva di legge rimetteva alla disciplina del legislatore nazionale. Da definire anche il ruolo della Regione Lazio: sembra che (escluso l'A.C. 278) tale nuovo assetto potrebbe sciogliere tali dubbi laddove, infatti, verrebbe previsto che nell'adozione della legge statale di definizione ordinamentale debba essere sentita la Regione Lazio[47].

Venendo, adesso, all'analisi del possibile assetto delineato dalla proposta A.C. 278, sopra richiamata, si può cogliere dalla relazione introduttiva e dal testo come verrebbe a crearsi una nuova regione la quale, alla stregua di tutte le altre, godrebbe di una piena potestà legislativa e regolamentare secondo i limiti fissati dalla Costituzione. In tal senso

l'istituzione di Roma regione porterebbe a domandarsi se debbano esistere realtà locali al suo interno[48] con l'ulteriore interrogativo inerente all'individuazione delle stesse.

Nell'uno o nell'altro senso, una delle questioni che potrebbe venire in considerazione sarebbe quella della definizione dei limiti territoriali. Volendo dare coincidenza tra i confini del nuovo Ente e quelli del Comune di Roma "*l'impatto dell'attribuzione di poteri normativi risulterebbe depotenziato*" vista l'impossibilità di intervenire a livello metropolitano[49]. Se invece, diversamente, si volesse estendere la portata della riforma ad un nuovo ente comprendente l'attuale area metropolitana si creerebbero non poche difficoltà dal punto di vista dei rapporti con la Regione Lazio che anche, in tale ridisegno territoriale, verrebbe spaccata a metà, considerando anche come la città metropolitana di Roma è l'unico elemento di congiunzione tra le province nord e sud della Regione[50].

Pare altresì utile tenere in considerazione come i disegni di legge diversi da quello che vorrebbe formalmente e sostanzialmente istituire una nuova regione, comporterebbero la creazione di un'altra norma di natura programmatica che vedrebbe coinvolti sia legislatore nazionale per la disciplina dell'ordinamento della capitale sentendo la Regione Lazio, sia l'assemblea capitolina che dovrebbe dotarsi di uno statuto che, in accordo con la nuova legge ordinamentale vada a disciplinare le modalità di organizzazione e gestione del nuovo autonomo ente regionale. Tuttavia, anche nel tentativo programmatico del 2001 si è cercato di rimettere nelle mani del legislatore ordinario il compito di definire un ordinamento a Roma capitale che però si è concretizzato in soli interventi particolarmente problematici e farraginosi, dando solo simbolica attuazione al dettato costituzionale.

Un altro progetto di riforma ancora più recente (A.C. 2327, presentato il 27 marzo 2025) concerne modificazioni alla Legge Delrio nei commi, sopra richiamati, che riguardano la Città metropolitana di Roma capitale. La proposta di riforma prevede l'introduzione di "una forma inedita di governo metropolitano"[51]. Verrebbe dapprima risolto il problema sopra richiamato dell'elezione diretta del Sindaco e del Consiglio metropolitano, svincolandola dalla condizione che rimetteva al legislatore nazionale l'adozione di una normativa elettorale ad hoc e rifacendosi, per questo, alle disposizioni di cui agli artt. 74 e 75 del TUEL.

Centrale è comunque la disposizione che si intenderebbe introdurre con il comma 101-*quater*, la quale recita: "*Alla data di proclamazione del sindaco metropolitano, la città metropolitana di Roma capitale subentra al comune di Roma capitale, succede a esso in tutti i rapporti attivi e passivi e ne esercita le funzioni*". Verrebbe quindi superato il doppio status di Roma capitale quale Comune e Città metropolitana. La sola sopravvivenza dell'organo metropolitano rende quindi necessaria la rimodulazione del ruolo delle singole realtà territoriali più piccole al suo interno per cui, secondo il nuovo comma 103, non si parlerebbe più di "*Roma capitale e altri comuni*", bensì di "*municipi di Roma capitale e di altri comuni che la compongono*". In questo senso verrebbe ancor di più valorizzato il ruolo, già presente nel vigente art. 31 dello Statuto metropolitano, dei singoli municipi della capitale quali enti utili a concorrere alla realizzazione dell'attività amministrativa. La norma si porrebbe anche in coerenza con la dimensione metropolitana che gli altri grandi Paesi europei hanno inteso dare alle loro capitali, nondimeno aiuterebbe a sciogliere diversi dubbi interpretativi derivanti dall'attuale assetto bidimensionale della capitale.

Sarebbe tuttavia opportuno che l'attuazione di una riforma strutturale di questo tipo

avvenisse per tramite di una normativa organica e dettagliata che si occupi, solo per Roma, di tutti gli aspetti istituzionali del nuovo ente di governo metropolitano e promuova tutte le più opportune forme di coordinamento con la Regione Lazio e il Governo centrale.

5. Spunti conclusivi

Alla luce delle considerazioni sin qui esposte è possibile ricavare quelli che sono gli strumenti fondamentali per la comprensione di quale possa essere una adeguata risposta in termini istituzionali per le esigenze della nostra capitale.

L'idea riformatoria del legislatore costituzionale del 2001 sul riconoscimento di questo importante ruolo è stata, si è visto, "insabbiata" da interventi legislativi non del tutto idonei a rifornire la capitale di tutti gli elementi ad essa necessari per le funzioni che è chiamata ad assolvere. In più, è emerso come le riforme successive alla legge di delega del 2009 (e i suoi decreti legislativi del 2010 e 2012) abbiano contribuito a ostacolare ulteriormente l'elaborazione di una disciplina organica e chiara, laddove, con la legge Delrio (L. n. 56/2014), si è venuto a generare un sistema per le città metropolitane che non tiene perfettamente conto delle necessità di specialità e differenziazione che invece sarebbero richieste per Roma. Vale la pena ricordare, infatti, come al comma 103, art. 1, della riforma Delrio, si stabilisca l'applicazione alla città metropolitana romana di tutta la disciplina prevista per le altre, restando ferme le disposizioni delle norme degli anni 2009-2012 già richiamate e contribuendo a generare ulteriore confusione e sovrapposizione di funzioni tra il comune di Roma, Roma capitale e l'omonima città metropolitana.

Si è altresì posto in particolare evidenza il contesto legislativo che ha generato le suddette norme, evidenziando come quelle del 2009-2012 si collocano a cavallo di un periodo di forti cambiamenti politico-economici che hanno forse anche modificato le priorità del legislatore nel dare effettiva e precisa applicazione alla norma costituzionale con un ordinamento (prima) provvisorio che sarebbe poi dovuto essere perfezionato da ulteriori interventi. Al contempo, nell'evidenziare la necessità di guardare Roma nella sua essenziale duplice dimensione, si è posto in evidenza il contesto che ha contribuito a rendere la legge Delrio inadatta per l'assetto giuridico capitolino in quanto propedeutica all'entrata in vigore di una riforma costituzionale invece bocciata alle consultazioni popolari e rimanendo in vigore ma, di fatto, spogliata di tutti i suoi obiettivi riformatori dell'ordinamento degli enti locali.

Si rende quindi necessaria una riforma alla base del sistema degli enti locali. Ma, a maggior ragione, pare imperativo dare a Roma un ordinamento che si renda capace di rafforzare la propria autonomia. In tal senso, si sono quindi analizzate alcune delle proposte di riforma che ambiscono a superare queste criticità, promuovendo una forma di autonomia rafforzata in grado di garantire maggiore efficienza amministrativa e capacità legislativa che consenta di fare fronte a tutte le funzioni e ai ruoli che Roma è chiamata ad assolvere e ricoprire. La creazione di un nuovo ente regionale, così come negli intenti riformatori, però non sfugge ad alcuni elementi di criticità che vanno tenuti in considerazione e, in modo particolare, ci si riferisce al rapporto che Roma avrebbe con gli altri enti territoriali, oltre che alla necessità di un ridisegno complessivo di tutta l'organizzazione interna dell'ente.

Certamente, poi, l'idea di Roma come ventunesima regione italiana costituirebbe un cambiamento significativo degli equilibri non solo della città, ma anche dell'intero assetto costituzionale. Occorre perciò domandarsi se una tale "rivoluzione" che veda ri-modificato il Titolo V della nostra Carta costituzionale costituisca effettivamente la corretta modalità per

dare a Roma l'ordinamento che merita e necessita o se, diversamente, basti effettivamente dare con una normativa organica e dettagliata un ordinamento a Roma che sia effettiva attuazione dell'assetto costituzionale vigente e che riesca anche a colmare le lacune interpretative, prevedendo dapprima un inquadramento istituzionale solido che garantisca governabilità e, successivamente, una serie di disposizioni volte a conferire in maniera sistematica le funzioni speciali che si rendono necessarie per Roma nella sua duplice dimensione locale e anche in stretto rapporto con la Regione e lo Stato centrale. Sullo sfondo rimane il tema dell'opportunità di istituire una nuova Regione che, *ab origine* così "differente", possa davvero costituire una risposta adeguata in un momento in cui il dibattito sulla differenziazione regionale e, più in generale, sul ruolo delle Regioni a statuto speciale, impone al legislatore un'attenzione particolarmente accurata e matura, anche alla luce dei richiami formulati dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 192/2024[52].

Infine, come opportunamente sostenuto[53], "la questione di Roma non rappresenta e non ha mai rappresentato una questione meramente locale". Occorrerà perciò interrogarsi anche sull'effettiva possibilità elaborare proposte in senso opposto alle tendenze di decentramento e di maggiore autonomia, verso una gestione che possa vedere coinvolti nel ruolo di protagonisti organi di livello centrale per la tutela di quegli interessi della capitale che non possono (e non devono) essere appannaggio esclusivo del governo locale.

1. Dottorando di Ricerca in Scienze Giuridiche, XLI Ciclo, Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia. ↑
2. Cfr. Bellomia S. (2021), *Cosa fare per Roma. A margine di alcune recenti proposte di leggi costituzionali e ordinarie su Roma capitale*, in *Rivista Giuridica dell'Edilizia*, n. 4, pp.63-69. ↑
3. Per poter rendere un'idea sull'effettiva centralità del livello dimensionale, occorre avere presente che l'estensione territoriale della nostra capitale è di ben 1.285 km^2 mentre, ad esempio, Milano copre un territorio di circa 182km^2. Roma ricopre quindi una superfice pari a sette volte quella del capoluogo lombardo. ↑
4. Sin dalla sua fondazione, che nella tradizione storica viene fatta risalire al 753 a.C., Roma è stata il centro di una moltitudine di eventi e mutamenti, i quali hanno concorso a renderla certamente protagonista sul piano internazionale, partendo dalla sua costituzione di città-Stato dell'Impero Romano (prima), fino a diventare oggi la capitale del nostro paese. Cfr. Sterpa A. (2014), *L'ordinamento di Roma capitale*, Napoli, Jovene Editore, p. 1, laddove viene richiamata la discussione alla Camera del 27 marzo 1861 dove veniva detto che Roma era "la capitale necessaria dell'Italia". V. anche Paladin L. (1960), *Capitale* (voce), in *Enciclopedia del diritto*, VI, pp. 205.209. ↑
5. Detti eventi contribuirono a creare una serie di tensioni tra la Santa Sede e il Regno d'Italia, ancorché la prima non volle mai riconoscere la sovranità italiana. Questa situazione perdurò fino ai Patti Lateranensi del 1929. ↑
6. Vedasi: Vandelli L. Tubertini C. (2021), *Il sistema delle autonomie locali*, Bologna, Il Mulino, pp. 18-25. ↑
7. Così: Romano M.C. (2021), *Roma capitale e i regimi speciali delle capitali europee*, in *Diritto pubblico*, fasc. 1, pp. 303-304. ↑
8. *Ibidem*, pp. 304-305. ↑
9. L'art. 114 Cost., nella sua formulazione originale, ripartiva la Repubblica in "Regioni, Provincie e Comuni". ↑
10. Un consimile carattere di ordinarietà diventa ancor più accentuato laddove, rileva Orso F. (2020), *Per il governo di Roma capitale: tra specialità e ordinarietà*, in *Le Regioni*, fasc. 1, pp. 77-78, "… la Costituzione, nel suo primo impianto, affidava le funzioni amministrative… alle Regioni". Oggi, invece, dopo la riforma, l'art. 118 affida tali funzioni ai Comuni salvo che "*per assicurarne l'esercizio unitario*" siano conferite ad organi di livello superiore. ↑
11. Il dibattito, in tal senso, si è però rivolto sulla valutazione di un'eventuale illegittimità costituzionale dell'intervento legislativo che vedesse attribuiti elementi di specialità a Roma, alla stregua di una lettura dell'originario art. 114 come "tassativo" e quindi inibitorio nei confronti di eventuali modelli atti a creare una qualche disparità tra organi dello stesso livello, in questo caso: i comuni. Orso F.

(2020), *Per il governo di Roma capitale*, cit., p. 80. ↑

12. Già con la Legge n. 142/1990 sono state quindi previste le cd. "aree metropolitane", specificamente individuate. Vengono istituite in luogo delle Province e con queste ne condivideranno la disciplina. Ulteriormente, però, era affidato alla legge regionale il compito di affidare alla città metropolitana funzioni ulteriori, normalmente affidate ai comuni, che per ragioni di "economicità ed efficienza, debbono essere svolte in forma coordinata nell'area metropolitana" (art. 19). Vedasi: Vandelli L. Tubertini C. (2021), *Il sistema delle autonomie locali*, cit., pp. 36 e 97 ss.; Casetta E. (1994), *Il governo metropolitano in Italia*, presentato al convengo di Bologna dal titolo: *Le città metropolitane* (14-15 ottobre 1993), raccolto nell'omonimo volume, Il Mulino, Bologna, 1994, p. 17 ss. ↑
13. Sterpa A. (2014), *L'ordinamento di Roma capitale*, cit., p. 7. ↑
14. Art. 114, comma 3: "Roma è la capitale della Repubblica. La legge dello Stato disciplina il suo ordinamento". ↑
15. Orso F. (2020), *Per il governo di Roma capitale*, cit., p. 86. ↑
16. L'art. 24 l. 42/2009 è rubricato testualmente: "Ordinamento transitorio di Roma capitale ai sensi dell'articolo 114, terzo comma, della Costituzione". ↑
17. Art. 24, comma 3: "a) concorso alla valorizzazione dei beni storici, artistici, ambientali e fluviali, previo accordo con il Ministero per i beni e le attività culturali; b) sviluppo economico e sociale di Roma capitale con particolare riferimento al settore produttivo e turistico; c) sviluppo urbano e pianificazione territoriale; d) edilizia pubblica e privata; e) organizzazione e funzionamento dei servizi urbani, con particolare riferimento al trasporto pubblico ed alla mobilità; f) protezione civile, in collaborazione con la Presidenza del Consiglio dei ministri e la regione Lazio; g) ulteriori funzioni conferite dallo Stato e dalla regione Lazio, ai sensi dell'articolo 118, secondo comma, della Costituzione". ↑
18. Si segnala che la denominazione di "capitale" in questi provvedimenti è fornita talvolta in lettera maiuscola (D.lgs. n. 156/2010) e talvolta in lettera minuscola (D.lgs. n. 61/2012). L'iniziale maiuscola viene poi ripresa e adottata uniformemente dagli Statuti. ↑
19. Un siffatto assetto, alla luce delle norme sulla dimensione anche metropolitana della capitale, genera molti dubbi interpretativi. Sul punto: Chiola G. (2021), *La dimensione nazionale di Roma capitale*, in *Rivista Giuridica dell'Edilizia*, n. 3, p. 54 ss.. ↑
20. Sterpa A. (2014), *L'ordinamento di Roma capitale*, cit., p. 35, laddove parla di attuazione solo "simbolica" della volontà costituzionale. ↑
21. Anzi, a norma dell'art. 4, comma 2 del D.lgs. n. 156/2010 "*Il Sindaco di Roma Capitale può essere udito nelle riunioni del Consiglio dei Ministri all'ordine del giorno delle quali siano iscritti argomenti inerenti alle funzioni conferite a Roma Capitale.*". ↑
22. Recentemente (5 marzo 2025), come si vedrà, il Sindaco in carica Roberto Gualtieri è stato altresì udito dalla Commissione Affari Istituzionali nell'ambito dell'attività relativa al progetto di riforma costituzionale che aspirerebbe a dare a Roma un assetto completamente diverso, quale quello di ventunesima Regione italiana. ↑
23. Cfr. Filippi S. (2023), *Roma una e trina: l'incerta costruzione di un ordinamento speciale*, in *Diritto pubblico*, fasc. 1, p. 324 laddove si rileva che Roma vede attribuitesi numerose vesti sia sul piano interno che internazionale. Si pensi ad esempio al doppio ruolo di capoluogo di Regione e di capitale della Nazione, oltre al fatto che nel suo territorio è presente lo Stato della Città del Vaticano. ↑
24. *Ibidem,* p. 339. ↑
25. Cfr. Caravita B. (2017), *Patto per Roma nell'agenda di governo: la proposta di una legge speciale per la Capitale*, in *federalismi.it*, n. 17/2017 laddove viene criticata la difficoltà a monte di determinare un ordinamento speciale di Roma capitale se, nella sua dimensione di secondo livello, questa viene accumunata alle altre città metropolitane con l'aggiunta che il rinvio allo statuto per la determinazione delle forme di "dialogo" e coordinamento tra i due livelli locali comporta inevitabilmente l'affidamento della questione ai soli organi d'indirizzo e controllo politico locali, la quale però dovrebbe essere di preminente interesse a livello nazionale. ↑
26. Sul punto anche Staiano S. (2015), *Una legge per Roma capitale*, in *federalismi.it*, n. 13/2015. ↑
27. Come anche Bellomia S. (2019), *La città metropolitana di Roma e la questione di Roma capitale,* in *Rivista Giuridica dell'Edilizia*, n. 2, p. 107. ↑
28. *ibidem*, p. 109. ↑
29. Approvato con deliberazione dell'Assemblea Capitolina n. 8 del 7 marzo 2013 (in G.U. n. 75 del 29 marzo 2013 (Serie Generale – Parte Prima) e successive modifiche e integrazioni. ↑
30. Approvato con deliberazione della Conferenza Metropolitana n. 1 del 22 dicembre 2014. L'uso del

maiuscolo per “Capitale ” si afferma in quanto espressione del nome proprio del nuovo ente, formalizzato negli statuti. Tale grafia, tuttavia, non trova riscontro né nella Costituzione né nella legge n. 56/2014 (legge Delrio), dove la denominazione compare in forma minuscola. ↑

31. Richiamiamo, a tiolo di esempio: a) i servizi demografici; b) servizi e assistenza sociale; c) servizi scolastici e educativi. ↑
32. Giglioni F. (2015), *Lo statuto della Città metropolitana di Roma Capitale*, in *Urban@it*, n. 1/2015. ↑
33. Di Lascio F. (2014), *Lo Statuto della Città metropolitana di Roma Capitale*, in *Istituzioni del Federalismo*, n. speciale, p. 177. ↑
34. Insieme a Amburgo e Brema. ↑
35. Romano M.C. (2021), *Roma capitale e i regimi speciali delle capitali europee*, cit., p. 312. ↑
36. *Ibidem*, pp. 331 ss. ↑
37. Sul quale è stato modellato anche l’originario assetto degli enti locali italiani del 1865. Vedasi: Vandelli L. Tubertini C. (2021), *Il sistema delle autonomie locali*, cit., pp. 17 ss; Romano M.C. (2021), *Roma capitale e i regimi speciali delle capitali europee*, cit., p. 337. ↑
38. Romano M. C. (2021), *Roma capitale e i regimi speciali delle capitali europee*, cit., p. 338. ↑
39. Piciacchia P. (2020), *Ragionando sui modelli di capitali europee*, in B. Caravita (a cura di), *A centocinquant’anni da Roma capitale. Costruire il futuro della Città eterna*, Rubbettino Editore, Soveria Mannelli, p. 42. ↑
40. Romano M.C. (2021), *Roma capitale e i regimi speciali delle capitali europee*, cit., p. 346. Così anche: Piciacchia P. (2020), *Ragionando sui modelli di capitali europee*, cit., p. 45. ↑
41. Sono “*Enti non territoriali di diritto pubblico*”, disciplinati dalla loro costituzione. Cfr. Spera F. (2021), *Geografia istituzionale delle aree vaste: le Città metropolitane meridionali italiane e la Regione di Bruxelles-Capitale*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, fasc. 2-3, p. 727. ↑
42. Così anche: P. Piciacchia, cit., p. 50. ↑
43. Cfr. M. C. Romano, cit., p. 349. ↑
44. P. Piciacchia, cit., p. 51. ↑
45. Prospettiva interessante in tal senso quella in: Romano M.C. (2021), *Roma capitale e i regimi speciali delle capitali europee*, cit., pp. 350-351. ↑
46. Si indica di seguito il collegamento ove è possibile recuperare la registrazione dell’audizione: https://webtv.camera.it/evento/27262. ↑
47. In tal senso, si segnala come alla pubblicazione in Gazzetta Ufficiale dei decreti attuativi della legge di delega n. 42/2009 sono stati presentati dei ricorsi alla Corte costituzionale da parte della Regione Lazio. Tali ricorsi, con il cambio politico al vertice della Regione sono stati poi ritirati, togliendo la possibilità alla Consulta di esprimersi sul tema e fornire chiarezza a riguardo. ↑
48. La relazione introduttiva della PdL sembrerebbe richiamare all’idea che le attuali forme di decentramento comunale, ossia i quindici municipi, nei quali Roma è divisa potrebbero divenire dei veri e propri comuni indipendenti. Una tale soluzione però potrebbe contribuire a spaccare e far venire meno l’unità della nuova città-regione. ↑
49. Cfr: Filippi S. (2023), *Roma una e trina, cit.*, p. 346; Fabrizzi F. (2022), *Roma capitale: la proposta di legge costituzionale*, in *federalismi.it*, paper del 20 luglio 2022, p. 5. ↑
50. Pare quindi automatico rendersi conto di come, anche nel caso della creazione di un ventunesimo organo regionale, la Regione Lazio sarebbe la prima ad amministrare un territorio non geograficamente unito oltre l’ovvio dato che, in assenza della capitale, la Regione perderebbe gran parte della sua importanza. Così anche: Fontana G., La disciplina di Roma capitale tra legge ordinaria e legge costituzionale, in federalismi.it, 2022, p. 8. Pare utile segnalare, per la sola completezza del discorso, che la problematica qui evidenziata è stata comunque oggetto di analisi da parte del legislatore nazionale in un progetto di legge del 2015 (A.C. 3090 della XVII legislatura), che mirava a ridisegnare interamente l’assetto regionale nazionale prevedendo, tra l’altro, l’accorpamento delle altre province laziali ad altri neo-enti regionali in ragione proprio della loro posizione geografica. Sul punto: Salerno G.M. (2015), *Roma Capitale come ‘Regione speciale’: una prospettiva possibile?*, in *federalismi.it*, n. 13/2015, p. 5. ↑
51. Cfr. relazione alla proposta di legge A.C. 2327. ↑
52. Il tema della differenziazione regionale è stato lasciato volutamente al di fuori della trattazione del tema ma rimane sullo sfondo di ogni riflessione opportuna, nel caso che i disegni di legge in questo senso avanzassero. Dell’ampio dibattito a commento della legge c.d. Calderoli non si può proporre qui neanche una porzione. Per un acuto sguardo di insieme v. almeno AA.VV., *Il regionalismo dopo la sentenza della Corte costituzionale n. 192 del 2024*, in *Istituzioni del federalismo*, 1, 2025, pp.7-180.

↑

53. Romano M.C. (2021), *Roma capitale e i regimi speciali delle capitali europee*, cit., p. 351. ↑