

Studi di federalismi.it

Rivista di diritto pubblico italiano
comunitario e comparato

VOLUMI PUBBLICATI

1. R. DICKMANN (a cura di), *L'inchiesta parlamentare nel diritto comparato*, 2009.
2. B. CARAVITA (a cura di), *Le elezioni del Parlamento europeo del 2009*, 2009.
3. A. FERRARA e G.M. SALERNO (a cura di), *Il «federalismo fiscale». Commento alla legge n. 42 del 2009*, 2010.
4. B. CARAVITA (a cura di), *La potestà regolamentare di Comuni e Province. L'attuazione dell'art. 117, comma 6, della Costituzione*, 2011.
5. B. CARAVITA (a cura di), *La giustizia costituzionale in trasformazione: la Corte costituzionale tra giudice dei diritti e giudice dei conflitti*, Atti del Convegno di Roma, Facoltà di Scienze politiche, Sociologia, Comunicazione, 11 luglio 2011, 2012.
6. F. FABRIZZI, *La Provincia. Analisi dell'ente locale più discusso*, 2012.
7. B. CARAVITA, *Trasformazioni costituzionali nel federalizing process europeo*, 2012.
8. A. STERPA, *L'ordinamento di Roma capitale*, 2012.
9. B. CARAVITA (a cura di), *Gli organi di garanzia delle magistrature. Profili istituzionali del governo autonomo del potere giudiziario*, 2013.
10. G.G. CARBONI, *Federalismo fiscale comparato*, 2013.
11. R. DICKMANN, *Governance economica europea e misure nazionali per l'equilibrio dei bilanci pubblici*, 2013.
12. F. DE SANTIS DI NICOLA, *Ragionevole durata del processo e rimedio effettivo*, 2013.
13. A. STERPA, *L'ordinamento di Roma capitale. Seconda edizione*, 2014.

Alessandro Sterpa

L'ordinamento di Roma capitale

Seconda edizione



Jovene editore

Comitato scientifico della collana «Studi di federalismi.it»

Direttore della collana: Prof. Beniamino Caravita di Toritto

Coordinamento dell'area di diritto costituzionale: Prof. Nicolò Zanon

Coordinamento dell'area di diritto regionale: Prof. Giulio M. Salerno

Coordinamento dell'area del diritto costituzionale comparato: Prof. Tommaso E. Frosini

Coordinamento dell'area di diritto amministrativo: Prof. Maria Alessandra Sandulli

Coordinamento dell'area servizi alla persona: Prof. Anna Maria Poggi

Coordinatore dell'area di diritto dell'economia: Prof. Mario Libertini

Coordinatore dell'area di diritto comunitario: Prof. Gianmichele Roberti

Presidente del comitato scientifico: Prof. Sandro Staiano

Componenti: Prof. Luca Antonini; Prof. Mario Bertolissi; Prof. Paola Bilancia; Pres. Luigi Carbone; Cons. Francesco Caringella; Prof. Massimo Carli; Prof. Paolo Carnevale; Dott. Riccardo Carpino; Prof. Luisa Cassetti; Prof. Stefano Ceccanti; Prof. Marcello Cecchetti; Prof. Alfonso Celotto; Pres. Giuseppe Cogliandro; Prof. Pasquale Costanzo; Dott. Renzo Dickmann; Pres. Pasquale de Lise; Prof. Gisela Faerber; Dott. Antonio Ferrara; Prof. Gianmaria Flick; Prof. Enric Fossas; Prof. Tommaso Edoardo Frosini; Prof. Carlo Emanuele Gallo; Prof. Silvio Gambino; Prof. Stefano Grassi; Prof. Mario Libertini; Pres. Giuseppe Marziale; Dott. Daniela Morgante; Prof. Roberto Nania; Avv. Stefano Nespor; Pres. Filippo Patroni Griffi; Prof. Angelo Maria Petroni; Prof. Andrea Piraino; Prof. Giovanni Pitruzzella; Prof. Anna Maria Poggi; Prof. Johanne Poirier; Prof. Margherita Raveraira; Prof. Gianmichele Roberti; Pres. Renato Rordorf; Prof. Antonio Ruggeri; Prof. Marco Ruotolo; Prof. Giulio M. Salerno; Prof. Maria Alessandra Sandulli; Pres. Sergio Santoro; Prof. Hans Peter Schneider; Prof. Pietro Selicato; Prof. Giovanni Serges; Pres. Giuseppe Severini; Prof. Massimo Siclari; Prof. Alan Tarr; Prof. Lorenza Violini; Prof. Mauro Volpi; Prof. Robert Williams; Prof. Nicolò Zanon.

Per l'inserimento nella collana è necessario il giudizio positivo di un Comitato di lettura scelto dal Direttore, dal Presidente del Comitato scientifico, dal Coordinatore dell'area.

Il presente volume è stato letto ed approvato dalla Commissione di lettura composta dai professori Alfonso Celotto, Anna Maria Poggi e Sandro Staiano.

Il presente volume è pubblicato con i fondi di ricerca della Sapienza Università di Roma relativi al progetto «The governance of widw areas in european dimension» IUS/09 coordinato da Alessandro Sterpa.

Diritti d'autore riservati - © Copyright 2014 - ISBN 978-88-243-2306-2

Jovene editore - Via Mezzocannone 109 - 80134 Napoli - Italia

Tel. (+39) 081 552 10 19 - Fax (+39) 081 552 06 87

website: www.jovene.it email: info@jovene.it

I diritti di riproduzione e di adattamento anche parziale della presente opera (compresi i microfilm, i CD e le fotocopie) sono riservati per tutti i Paesi. Le riproduzioni totali, o parziali che superino il 15% del volume, verranno perseguite in sede civile e in sede penale presso i produttori, i rivenditori, i distributori, nonché presso i singoli acquirenti, ai sensi della L. 18 agosto 2000 n. 248. È consentita la fotocopiatura ad uso personale di non oltre il 15% del volume successivamente al versamento alla SIAE di un compenso pari a quanto previsto dall'art. 68, co. 4, L. 22 aprile 1941 n. 633.

Printed in Italy Stampato in Italia

A Chiara, la mia capitale.

INDICE

<i>Premessa alla seconda edizione</i>	p. XIII
<i>Premessa</i>	» XV

CAPITOLO PRIMO

LA CAPITALE TRA LA COSTITUZIONE E LA LEGGE

1. La Capitale «per legge»	» 1
<i>a.</i> La legge su «Roma Capitale» del 1990: tentativi di specialità nell'ordinarietà	» 6
<i>b.</i> I poteri speciali per il traffico del 2006: prove di specialità nell'eccezionalità	» 9
<i>c.</i> La mancata riforma costituzionale del 2006: Roma tra la Costituzione e lo Statuto della Regione Lazio	» 19
2. La costituzionalizzazione <i>sui generis</i> della Capitale	» 21
3. «L'ordinamento di Roma Capitale» nella legge n. 42 del 2009	» 23

CAPITOLO SECONDO

LA LEGGE N. 42/09

E I DECRETI LEGISLATIVI DI ATTUAZIONE

1. Il tentativo del Testo unico di Roma Capitale (Turc)	» 33
2. Il decreto legislativo n. 156 del 2010: la «simbolica» attuazione istituzionale	» 35
3. Una pubblicazione da correggere	» 41
4. Quanti e quali Municipi?	» 42
5. Il «secondo decreto»: un complesso percorso concluso all'ultimo minuto utile	» 51
6. Lo schema di decreto legislativo del 21 novembre 2011	» 52
<i>a.</i> Può lo Stato intervenire nelle materie di competenza legislativa regionale?	» 54
<i>b.</i> Il mancato conferimento di concrete competenze a Roma	» 57
<i>c.</i> Una potestà regolamentare «normale»	» 58
7. Il decreto legislativo n. 61 del 18 aprile 2012	» 60
8. I decreti correttivi e il ricorso della Regione Lazio alla Corte costituzionale	» 64

9. Il decreto legislativo n. 51 del 2013 p. 68
 10. Il nuovo Statuto di Roma Capitale e la riforma dei Municipi » 69

CAPITOLO TERZO

IL DIFFICILE CAMMINO DELLA RIFORMA FRA TRASFORMAZIONI ISTITUZIONALI E MODELLI DI GOVERNO

1. L'incerto modello di capitale: dinamiche delle città e esigenze di governo dell'area vasta » 71
 a. La trasformazione del ruolo delle città » 72
 b. I modelli di governo tra Capitali a aree vaste » 84
 2. L'istituzione della Città metropolitana di Roma Capitale. Dal Comune-Capitale alla Città metropolitana-Capitale » 87
 3. La definizione dei confini territoriali e dell'organizzazione «comunale» della Città metropolitana Capitale » 92
 4. I decreti legislativi di attuazione della Città metropolitana di Roma Capitale e la «disciplina ordinaria» » 98

CAPITOLO QUARTO

LA CITTÀ METROPOLITANA «QUASI» CAPITALE E LE ALTRE MISURE SU ROMA

1. Le norme sulla «*spending review*»: la Città metropolitana «quasi» Capitale? » 101
 a. Le funzioni fondamentali della Città metropolitana... e quelle capitali » 119
 b. L'estensione territoriale della Città metropolitana di Roma » 122
 c. Capitale o/e capoluogo regionale? » 126
 2. Le altre misure su Roma adottate nel periodo 2008-2012 » 127
 a. Il commissariamento del bilancio del Comune di Roma ... » 128
 b. Gli altri interventi normativi » 132
 c. Un «federalismo patrimoniale» speciale? » 135
 c.1. I beni culturali di Roma Capitale » 152
 3. Una riforma «per compensazione» » 153
 a. Lo spostamento dei Ministeri da Roma » 155
 b. Un primo bilancio della riforma di Roma Capitale » 160
 b.1. L'assenza di poteri e di norme speciali sull'autonomia finanziaria e sul patrimonio della Capitale » 160
 b.2. Il mancato legame tra dimensione territoriale e competenze » 162
 b.3. Il peso degli equilibri istituzionali e politici della *governance* » 163
 b.4. Una specialità «a catena»? La Regione Lazio come Regione speciale » 169

CAPITOLO QUINTO
ROMA TRA LA RIFORMA COSTITUZIONALE
E I NUOVI INTERVENTI
DEL LEGISLATORE STATALE E REGIONALE

1. La Corte costituzionale e la riforma delle Province e delle
Città metropolitane p. 177
2. I “saggi” e Roma Capitale » 184
3. La legge 7 aprile 2014, n. 56 (Legge Delrio) e Roma Capitale » 185
4. La proposta di riforma costituzionale del Governo Renzi » 194
5. Gli altri interventi del legislatore statale nella XVII legislatura
e la legge regionale su “Roma Capitale” » 198

PREMESSA ALLA SECONDA EDIZIONE

A distanza di quasi due anni dalla pubblicazione della prima edizione, accolgo le indicazioni di molti amici e colleghi che hanno manifestato interesse per un aggiornamento del volume anche in ragione delle novità normative. Durante il lavoro di aggiornamento ho potuto constatare come la vicenda di Roma Capitale abbia ormai attraversato la vita istituzionale di ben quattro Governi (Berlusconi, Monti, Letta e Renzi), due legislature nazionali (XVI, XVII) e tre regionali (VIII, IX, X) in soli cinque anni. Un ringraziamento va a Riccardo Carpino dal quale apprendo ogni volta qualcosa di nuovo sulla vita nelle istituzioni e a Gianni Paris, oltre a quanti, a diverso titolo, mi hanno aiutato a riflettere sul tema in ragione del nuovo incarico istituzionale che sono stato chiamato a ricoprire nella Regione Lazio. Come sempre un grazie a Chiara, la mia capitale.

Roma, 26 maggio 2014.

PREMESSA

Il volume affronta i principali aspetti della recente riforma di Roma Capitale ossia del tentativo, inaugurato nel maggio del 2009 con la legge n. 42, di dare attuazione all'art. 114, comma 3, della Costituzione che riserva alla legge statale la disciplina dell'«ordinamento di Roma Capitale». L'analisi di quello che potremmo definire il «primo vero tentativo» di adottare norme specifiche su Roma Capitale è collocata all'interno di una riflessione più ampia sulla *governance* di questa peculiare area del territorio nazionale che, oltre a rappresentare la Capitale, coincide anche con l'area metropolitana più grande del Paese. Si è trattato – come vedremo – di un tentativo che ha prodotto risultati parziali e limitati che, proprio perché tali, rischiano di cancellare il tema della riforma di Roma Capitale dall'agenda istituzionale e politica per il futuro.

Le riflessioni contenute in questo lavoro sono il risultato delle attività di studio che ho avuto modo di svolgere in una pluralità di occasioni. Innanzitutto nell'ambito universitario nel quale, in particolare, i profili giuridici e istituzionali di Roma Capitale sono stati oggetto di due finanziamenti per la ricerca da parte dell'Università La Sapienza di Roma negli anni 2008 e 2009. Ho potuto studiare l'argomento anche nell'ambito di incarichi istituzionali per la Provincia di Roma e per la Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale nella Legislatura XVI del Parlamento.

Con un privilegio che è purtroppo riservato ad un numero ridotto di studiosi, ho potuto approfondire gli aspetti teorici dell'argomento e relazionarli con il corso dei fatti e con i dati oggettivi che definiscono il contesto nel quale le norme sono applicate, misurando la teoria con la definizione di soluzioni normative adeguate.

Di questo devo ringraziare ancora una volta il mio Maestro, il Prof. Beniamino Caravita di Toritto, che mi ha trasmesso quanto sia importante saper «gestire» questo importante ma impegnativo privilegio, nonché quanti lo hanno reso concretamente possibile.

Della loro preziosa disponibilità nel discutere e confrontarci su questi temi devo ringraziare, oltre il Prof. Caravita, gli amici Piero Antonelli, Pietro Barrera, Antonio Calicchia, Marco Causi, Loreto

Del Cimmuto, Franco Michetti, Liborio Iudicello, Luigi Lupo, Bruno Manzi, Fabio Melilli, Veronica Nicotra, Gaetano Palombelli, Gianluigi Pellegrino, Donato Robilotta e Nicola Zingaretti.

Roma, 30 agosto 2012.