



## **DISEGNO DI LEGGE**

**d'iniziativa dei senatori MILANA, ZANDA, DI GIOVAN PAOLO,  
RANUCCI, Mariapia GARAVAGLIA, DELLA SETA, MARINARO, CECCANTI,  
MUSI, DEL VECCHIO, GASBARRI, VITA, CHIAROMONTE e LUSI**

**COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 29 OTTOBRE 2008**

Istituzione e ordinamento della Città metropolitana di Roma  
Capitale della Repubblica. Delega al Governo per il coordinamento  
delle funzioni attribuite alla Città metropolitana  
di Roma Capitale con le funzioni statali e regionali

ONOREVOLI SENATORI. - L'articolo 114 della Costituzione, al terzo comma, stabilisce che «Roma è la Capitale della Repubblica» e che «la legge dello Stato disciplina il suo ordinamento». La disposizione costituzionale, pur nella sua sintesi espressiva, chiarisce che Roma, in quanto Capitale della Repubblica, ha bisogno di un ordinamento speciale da disciplinare con legge statale, non riconducibile, *sic et simpliciter*, a quello delle «forme» di collettività territoriali previste dal primo comma dell'articolo 114 della Costituzione («la Repubblica è costituita dai comuni, dalle province, dalle città metropolitane, dalle regioni e dallo Stato»); non a caso la disposizione costituzionale non attribuisce la qualifica di Capitale della Repubblica al comune di Roma né ad altra istituzione territoriale (città metropolitana, provincia, addirittura regione), ma semplicemente a Roma «naturalisticamente intesa» come capitale della Repubblica.

Così posta, in apertura del Titolo V della Costituzione, la disposizione vale a chiarire che la legge sull'ordinamento della Capitale è in grado di derogare all'insieme delle disposizioni sull'ordinamento delle autonomie territoriali; in considerazione dei particolari interessi che toccano la capitale della Repubblica la Costituzione ha cioè riservato alla legge dello Stato materie che per altre collettività territoriali sono disciplinate da una molteplicità di fonti (dalla stessa Costituzione, da leggi dello Stato, statuti e leggi regionali, statuti e regolamenti di autonomia). Il terzo comma dell'articolo 114 è una norma attributiva di competenze, in tutto equiordinata alle successive norme costituzionali che ordinano le competenze legislative nei tre sottoinsiemi della potestà esclusiva dello

Stato, della potestà concorrente e della potestà esclusiva delle regioni.

L'ordinamento della Capitale è per norma costituzionale riservato alla legge dello Stato. La riserva di legge dello Stato postula una speciale competenza (si potrebbe dire: una sostanziale ingerenza) dello Stato nell'organizzazione e nella disciplina delle funzioni di quella realtà territoriale, in quanto «Capitale della Repubblica», posta al servizio di una complessa realtà istituzionale costituita, insieme allo Stato, da tutte le regioni, le province, le città metropolitane e i comuni; la disciplina della Capitale è riservata quindi alla legge dello Stato perché quella è la fonte sub-costituzionale a valenza generale, che riguarda tutti, che promana dall'intera «comunità della Repubblica».

Molti esempi, nella comparazione con gli ordinamenti di altri paesi di «democrazia occidentale», consentono di cogliere la *ratio* di questa scelta, apparentemente poco rispettosa dell'autonomia della comunità locale. La disciplina delle funzioni e dell'ordinamento della capitale della Repubblica, infatti, risponde ad interessi nazionali che vanno ben al di là della comunità territoriale rappresentata.

Gli stessi esempi dimostrano però come l'assetto giuridico delle città Capitali, attraverso un percorso di evoluzione istituzionale durato a volte più di un secolo, sia giunto a riconoscere come parimenti essenziale il diritto all'autogoverno della comunità locale, per la cura dei propri «normali» interessi. La Capitale è dunque, in quanto tale, oggetto della speciale disciplina legislativa dello Stato, e in quanto «città normale», titolare di poteri e prerogative tipici delle altre comunità locali. Di più: proprio per perseguire la massima efficacia delle funzioni di Capi-

tale può essere utile e necessario attribuire alle istituzioni locali poteri autonomi caratterizzati da particolare incisività; la comunità locale non ha dunque un (altrimenti incomprendibile) diritto ad un «di più» di autonomia rispetto ad altre comunità, ma le istituzioni locali possono ben avere un «di più» di poteri autonomi se e in quanto diretti a soddisfare con efficacia le finalità proprie della Capitale della Repubblica.

La scelta operata in questa proposta di legge va in quest'ultima direzione. Non si vuole costruire un ordinamento di Roma capitale separato dal territorio ma si lega la disciplina speciale dell'ordinamento di Roma capitale alla sfida dell'istituzione della città metropolitana di Roma, per costruire un assetto istituzionale innovativo e integrato che tenga in considerazione lo strettissimo legame tra le esigenze di governo della capitale e le esigenze di governo dell'area metropolitana romana.

#### LE FINALITÀ DELL'ORDINAMENTO DI ROMA, CAPITALE DELLA REPUBBLICA

La specialità dell'ordinamento della Capitale deve rispondere ad un generale criterio di razionalità e ragionevolezza, nel senso di differenziarsi dall'ordinamento delle altre grandi città (città metropolitane, nel nuovo contesto costituzionale) in ragione delle assolute peculiarità della città di Roma, che derivano:

*a)* dalla presenza degli organi costituzionali dello Stato e dalle correlate funzioni tipiche di ogni Capitale moderna, a cominciare dalla funzione che la Capitale è chiamata ad assolvere come simbolo di unità del paese;

*b)* dalla presenza della Santa Sede e dalle più importanti istituzioni internazionali impegnate nella lotta alla fame e alla povertà (Fao, Ifad, Wfp-Pam), e dai conseguenti impegni di diritto internazionale assunti dall'Italia;

*c)* da un patrimonio storico-artistico davvero unico per valore, complessità ed estensione territoriale.

L'ordinamento della Capitale sarà dunque teso all'armonizzazione degli interessi della comunità locale e gli interessi dell'intera collettività nazionale, e dunque alla collaborazione tra le istituzioni locali e le istituzioni dello Stato e della regione Lazio, per assicurare:

*a)* lo sviluppo economico e sociale della Capitale della Repubblica; la qualità del suo sviluppo urbano; la tutela e la valorizzazione del suo patrimonio storico, artistico e ambientale; il rafforzamento del suo prestigio e della sua identità internazionale;

*b)* i servizi urbani necessari alla funzionalità degli organi costituzionali dello Stato e degli uffici ed enti pubblici nazionali, anche al fine di favorire la partecipazione dei cittadini e delle formazioni sociali alla vita istituzionale, politica, economica e sociale del paese, nonché i servizi urbani necessari alla funzionalità delle rappresentanze estere e delle istituzioni internazionali con sede in Roma, anche in relazione allo Stato della città del Vaticano;

*c)* l'accesso ai livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti sociali per i residenti e per quanti ad altro titolo ne debbano fruire nella città di Roma;

*d)* l'individuazione di risorse finanziarie aggiuntive necessarie per il soddisfacimento di esigenze ulteriori e diverse rispetto a quelle normali della comunità locale (in perfetta coerenza con le disposizioni dell'articolo 119 della Costituzione).

#### LA SCELTA PER LA CITTÀ METROPOLITANA DI ROMA CAPITALE

Come si è già detto, il terzo comma dell'articolo 114 della Costituzione non porta ad una necessaria coincidenza di «Roma Capitale» con uno degli enti territoriali descritti

nei precedenti commi. Né se ne può dedurre che solo un ente territoriale debba «farsi carico» dei compiti e delle funzioni – degli onori e degli oneri – della Capitale. Anzi, la consacrazione costituzionale della Capitale, la riserva di legge dello Stato per il suo ordinamento e la preservata integrità della regione Lazio postulano la necessaria collaborazione di più livelli istituzionali per l'efficace esercizio delle funzioni della Capitale.

È altrettanto vero che, come già sottolineato, Roma, al pari di tutte le altre Capitali moderne, è una «città speciale» e una «città normale», dove debbono esistere istituzioni di autogoverno capaci di rappresentare la comunità locale, di curarne gli interessi e di promuoverne lo sviluppo.

La scelta di individuare nella città metropolitana la dimensione istituzionale ottimale per la realtà romana, e dunque per il migliore esercizio dei compiti della Capitale, nasce dalla constatazione che – nelle aree metropolitane – la stretta interrelazione fra funzioni di area vasta e funzioni di prossimità impedisce di attribuirle separatamente a due enti distinti, la provincia e il comune, e muove dunque da un approccio pragmatico, attento ad ambedue le dimensioni:

a) per la dimensione propria della comunità locale, è difficile negare che Roma e la sua area rappresentino la più popolosa e complessa realtà metropolitana del paese; se la Costituzione, portando a sintesi un quindicennio di dibattito scientifico e di evoluzione legislativa, ha deciso di individuare le città metropolitane come strumento ottimale per il governo delle maggiori aree urbane, tanto da farne uno degli elementi costitutivi della Repubblica, come si potrà negare l'istituzione proprio a Roma, dove risiede una popolazione pari a quella dell'Irlanda, in un territorio interconnesso da formidabili vincoli culturali, organizzativi e infrastrutturali?

b) a maggior ragione la scelta della città metropolitana si impone per l'efficace esercizio delle funzioni proprie della Capitale: è immaginabile una Capitale che non disponga di un adeguato sistema di aeroporti e di porti? Che non possa governare il quotidiano flusso di mobilità metropolitana (stimato, in entrata e in uscita, in 700/800.000 persone al giorno), che non possa disporre – per le limitate dimensioni del territorio comunale – di servizi essenziali, quali le grandi strutture annonarie, le risorse energetiche e idriche, i poli di sviluppo industriale?

Al contrario, il distacco di Roma dal suo *hinterland* – l'ipotesi più volte riproposta di una «provincia ciambella», da cui sottrarre Roma Capitale – avrebbe conseguenze negative proprio per quella semplificazione istituzionale necessaria per esercitare efficacemente i compiti già richiamati.

L'insistere nel medesimo territorio della maggiore città italiana (con le caratteristiche, e le patologie, tipiche della grande metropoli), degli organi costituzionali dello Stato e delle loro preminenti esigenze logistiche e funzionali, della Santa Sede (e degli obblighi che vi sono connessi, almeno a partire dai Patti lateranensi), delle agenzie delle Nazioni unite, e di un ineguagliabile patrimonio archeologico e storico-artistico prospetta, con tutta evidenza, un modello organizzativo di una complessità eccezionale, in cui i processi decisionali possono complicarsi all'ennesima potenza, fino alla paralisi. Questo evidente «di più» di complessità e di complicazione postula un simmetrico «di più» di semplificazione e di innovazione, non per assicurare alla Capitale (e ai suoi abitanti) illegittimi privilegi, ma per riportare il sistema in equilibrio, consentendo a Roma di funzionare come ogni altra città, restando in grado di esercitare le funzioni a cui la chiamano la sua storia e la sua collocazione istituzionale.

L'esatta dimensione territoriale della città metropolitana è argomento altamente opinabile, tanto da essere stato un elemento non

secondario di freno per i progetti che si sono succeduti dopo il 1990 per la sua istituzione. È noto infatti che la provincia di Roma (l'ambito territoriale a cui la legislazione vigente allude, in prima istanza, per individuare i confini della città metropolitana) è tra le più vaste d'Italia, con ben centoventi comuni oltre il capoluogo, un territorio assai disomogeneo, forti «polarità» che in altre stagioni politiche hanno persino suscitato spinte all'articolazione in più province di minori dimensioni. E' altrettanto vero, però, che i criteri richiamati fin dalla legge n. 142 del 1990 per individuare le «connessioni metropolitane» consentono di riconoscere l'opportunità di integrare nella costituenda città anche centri assai distanti, posti ai margini del territorio provinciale (si pensi a Civitavecchia, con il suo porto e le infrastrutture energetiche), e in alcuni casi consiglierebbero addirittura di spingere lo sguardo oltre i confini provinciali (è il caso di Aprilia, che con Pomezia e con il polo tecnologico di Castel Romano, a cavallo con il comune di Roma, forma un'unica area industriale di grande importanza, ma riflessioni analoghe potrebbero svilupparsi per la gestione delle risorse idriche). E' evidente il rischio di drammatizzare nuovamente la questione dei confini, con effetti probabilmente paralizzanti.

Per questo la proposta, con un sano esercizio di pragmatismo, propone di accogliere in prima attuazione la coincidenza della città metropolitana con il territorio provinciale (*rectius*: con il territorio dei comuni inclusi nella provincia di Roma), salvo consentire - in prima attuazione, con procedimento straordinario - a ciascun comune di rifiutare la partecipazione al territorio della città metropolitana per essere aggregato ad una delle province confinanti (sempre vi sia continuità territoriale); e di utilizzare successivamente i percorsi già previsti dalle norme (costituzionali e legislative) vigenti per chiedere di aderire alla città metropolitana di Roma Capitale (comuni limitrofi, appartenenti ad altre pro-

vince) o per essere distaccati dalla città. Naturalmente questa scelta comporta l'elevazione a rango di «comune metropolitano» degli attuali diciannove municipi di decentramento di Roma. Questa scelta consente, nel pieno rispetto delle norme costituzionali, di semplificare la «trasmutazione» della provincia di Roma in città metropolitana, tanto dal punto di vista politico-simbolico quanto da quello giuridico, e di scongiurare altre ipotesi (la «provincia ciambella», le mini-province intorno a Roma, la disarticolazione della provincia con ampie porzioni di territorio assegnate alle province confinanti) che, seppur legittime, aprirebbero problemi assai maggiori di quelli che aiuterebbero a risolvere.

#### L'ORGANIZZAZIONE DELLA CITTÀ METROPOLITANA DI ROMA CAPITALE

Per l'ente territoriale che dovrà esercitare le funzioni di Capitale della Repubblica si suggerisce una denominazione semplice: «città metropolitana di Roma Capitale». La Capitale non potrà che avere due livelli di governo: la città metropolitana propriamente intesa, e i comuni metropolitani (nati dai municipi dell'attuale comune di Roma, insieme agli altri comuni pre-esistenti nel territorio metropolitano).

#### *Organi di governo*

Per evidenti ragioni storiche e simboliche l'organo monocratico di vertice della città manterrà la denominazione di «sindaco di Roma Metropolitana», e con esso la «Giunta di Roma Metropolitana», mentre l'organo di indirizzo e di controllo politico amministrativo della città assumerà il nome di «Assemblea capitolina», e sarà composto da sessanta membri. Ambedue gli organi saranno eletti con l'attuale sistema per l'elezione del Presidente e del consiglio della provincia, ovviamente derogato nella parte in cui prevede che a nessun comune possa essere assegnata più della metà dei collegi uninominali.

Al consiglio dei sindaci, composto da tutti i sindaci dell'area metropolitana (e dagli odierni Presidenti dei diciannove municipi) spetterà il ruolo di «seconda Camera» del sistema metropolitano romano, dovendo ad esso essere sottoposti per l'espressione del parere, lo Statuto, gli atti normativi, gli atti di programmazione economica e finanziaria, nonché dei servizi e delle opere e gli atti di pianificazione territoriale di competenza dell'Assemblea capitolina.

Lo *status* degli amministratori della Capitale, dovrà avere come parametro quello degli amministratori regionali. La complessità e la novità dell'assetto istituzionale metropolitano, e le stesse dimensioni territoriali e demografiche del nuovo ente, consigliano infine di dedicare una speciale attenzione alle disposizioni sugli istituti di partecipazione, in specie nelle forme più innovative di partecipazione ai procedimenti decisionali.

#### *Città metropolitana e comuni metropolitani*

Nel nuovo contesto della città metropolitana di Roma Capitale si potrà (finalmente!) offrire un orizzonte razionale all'evoluzione dei diciannove municipi dell'attuale comune di Roma: il percorso del decentramento infracomunale, avviato nel lontano 1966, ha dato ormai il massimo; sempre più evidente è la contraddizione tra una «apparenza di ente locale» (l'elezione diretta degli organi, l'esercizio di compiti e funzioni di grande rilievo, la disponibilità di ingenti risorse finanziarie, professionali e strumentali) e la natura giuridica di mera articolazione del comune capitolino. La stessa dialettica tra organi di governo e dirigenti porta questi ultimi ad apparire come l'«Arlecchino servo di due padroni»: responsabili della gestione a fronte di due indirizzi politico-amministrativa talora divergenti e configgenti.

È evidente, peraltro, che nella futura città coesisteranno comuni urbani di storia, dimensioni e caratteristiche assai diverse. Il problema dovrà essere affrontato con il ri-

corso coraggioso e coerente ai principi richiamati dall'articolo 118 della Costituzione – sussidiarietà, adeguatezza, e, soprattutto, differenziazione – allocando il concreto esercizio delle funzioni amministrative al livello più efficace per gli interessi da tutelare.

In particolare la proposta:

a) prevede che i comuni metropolitani esercitino tutte le funzioni amministrative non espressamente attribuite alla città metropolitana, ma che, in base ai principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, la Capitale potrà esercitare, su richiesta di comuni metropolitani, singoli o associati tra loro, funzioni loro spettanti;

b) in base allo statuto della città, può prevedere che sia riservato agli organi della Capitale l'esercizio di funzioni di ambito locale in materia di governo del territorio, viabilità, trasporti e traffico e tutela dei beni culturali, nel centro storico della città di Roma e in altre parti del territorio ove abbiano sede gli organi costituzionali dello Stato, la Santa Sede, altre istituzioni internazionali, o si trovino beni culturali di speciale importanza;

c) prevede che, per semplificare l'organizzazione amministrativa del territorio metropolitano, e contenere i costi ad essa connessi, il decentramento infracomunale e l'associazionismo intercomunale potranno svilupparsi, nell'ambito della città metropolitana di Roma Capitale, con regole specifiche che valgano a scongiurare la sovrapposizione di ulteriori livelli di governo.

#### *Strumenti di cooperazione tra città, Stato e regione*

Poiché l'ordinamento della Capitale sarà anzitutto e per definizione un «ordinamento di cooperazione», di collaborazione e armonizzazione tra più livelli istituzionali, appare necessario prevedere l'istituzione di un «Alto consiglio per Roma Capitale», in cui converga la partecipazione di organi del Go-

verno, della regione Lazio e della medesima città metropolitana di Roma Capitale. L'Alto consiglio per Roma Capitale sarà la sede per armonizzare le funzioni di competenza della città, dello Stato e della regione, in particolare attraverso:

a) il parere e le proposte sul piano degli interventi e delle opere pubbliche di interesse nazionale nel territorio della Capitale;

b) l'approvazione del piano di localizzazione delle sedi degli uffici delle amministrazioni ed enti pubblici nazionali e regionali nel territorio della Capitale;

c) la decisione definitiva nelle conferenze di servizi quando non sia stato altrimenti superato il dissenso di un'amministrazione preposta alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, del patrimonio storico-artistico o alla tutela della salute.

#### *Relazioni e attività di rilievo internazionale*

Per assicurare la massima efficacia alle funzioni di competenza locale connesse al peculiare «statuto internazionale» di Roma, è opportuna la presenza del sindaco della Capitale negli organismi bilaterali che lo Stato italiano potrà costituire con la città del Vaticano e la costituzione di rappresentanze permanenti della città presso gli organismi internazionali con sede a Roma.

#### LE FUNZIONI DELLA CAPITALE DELLA REPUBBLICA

Per perseguire la finalità già richiamate, e soddisfare così le esigenze della Capitale (anzi: della Repubblica, per la sua Capitale!), le istituzioni della città di Roma potranno adottare regolamenti relativi alla organizzazione e allo svolgimento delle funzioni amministrative relative alle seguenti materie:

a) governo del territorio e disciplina della pianificazione urbanistica;

b) tutela dell'ambiente, ivi comprese le procedure di valutazione di impatto ambientale, e tutela del patrimonio storico-artistico;

c) progettazione e realizzazione delle infrastrutture pubbliche di interesse nazionale;

d) funzionamento delle reti e delle infrastrutture di trasporto pubblico;

e) disciplina della circolazione stradale;

f) promozione dello sviluppo economico;

g) organizzazione dei servizi sociali e per la tutela della salute;

h) ordinamento della polizia locale.

La Capitale esercita per il resto tutte le funzioni amministrative spettanti alle città metropolitane e alle province e le altre stabilite dalla presente legge. In ogni caso, in relazione alla sua specificità, spettano alla Capitale le funzioni amministrative in relazione a:

a) i rapporti con gli organi dello Stato e della regione;

b) i rapporti con la Santa Sede e con le istituzioni internazionali con sede in Roma;

c) i rapporti con le istituzioni dell'Unione europea.

#### *Ordine pubblico e sicurezza, protezione civile*

Le politiche di sicurezza sono in moltissimi ordinamenti una delle più evidenti specificità dell'assetto giuridico della Capitale. Pertanto si potrà ulteriormente innovare l'organizzazione e il funzionamento del Comitato per l'ordine e la sicurezza pubblica, come si dovrà far leva sulle competenze legislative dello Stato per attribuire alla Capitale una sufficiente autonomia nelle funzioni di polizia locale, assicurando al Corpo della Polizia cittadina della Capitale autorevolezza ed efficacia nelle funzioni di polizia amministrativa, stradale, tributaria e giudiziaria e nel concorso con le forze di polizia dello Stato per le funzioni di pubblica sicurezza. In tema di protezione civile appare opportuno razionalizzare l'assetto delle competenze, permettendo al sindaco della Capitale

di esercitare con piena efficacia la funzione di autorità locale di protezione civile.

#### *Trasporto pubblico, viabilità e traffico*

Data l'assoluta peculiarità dei problemi infrastrutturali, organizzativi e gestionali in tali materie, strettamente connessi con le funzioni proprie della Capitale, appare opportuna l'attribuzione al sindaco di poteri particolarmente incisivi, in particolare per:

a) coordinare l'azione di tutte le amministrazioni pubbliche - statali, regionali e locali - e dei soggetti gestori dei servizi pubblici locali ai fini della regolarità del traffico veicolare e dei trasporti pubblici nella Capitale;

b) sovrintendere nel territorio della Capitale ai servizi di polizia stradale di cui agli articoli 11 e 12 del codice della strada, e adottare i provvedimenti di cui all'articolo 7 del medesimo codice;

c) coordinare, anche con efficaci poteri di ordinanza, gli orari di apertura al pubblico e di accesso dei dipendenti di aziende ed uffici pubblici e privati, esercizi commerciali, servizi pubblici, pubblici esercizi;

d) adottare provvedimenti contingibili e urgenti in relazione a stati di emergenza connessi al traffico e alla viabilità, a tutela della salute, dell'incolumità e della libertà di circolazione dei cittadini nonché del libero esercizio delle funzioni delle istituzioni.

#### *Sviluppo economico*

Non potendosi dubitare che la promozione dello sviluppo economico rientri tra le funzioni fondamentali della città di Roma Capitale, è opportuno richiamare nella legge l'insieme delle funzioni amministrative indicate dal decreto legislativo n. 112 del 1998, con uno specifico riferimento allo Sportello unico per le attività produttive, ponendo grande attenzione in tema di:

a) promozione degli investimenti (cosiddetto «marketing territoriale»);

b) mercato del lavoro (collocamento e orientamento al lavoro);

c) disciplina del commercio (comprese la pianificazione commerciale e le funzioni relative alla grande distribuzione).

#### *Servizi alle persone*

I servizi sociali e sanitari della Capitale sono chiamati ad assicurare prestazioni adeguate ad una popolazione che eccede di molto la comunità locale. In questo senso è doveroso l'intervento dello Stato, anche in relazione al precetto dell'articolo 117, comma 2, Costituzione lettera m) («livelli essenziali delle prestazioni... che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale»). La legge potrà allora:

a) assicurare alla città la disponibilità certa e diretta di adeguate risorse del fondo nazionale per le politiche sociali di cui alla legge n. 328 del 2000;

b) attribuire alla città l'esercizio di funzioni di area vasta in materia di politiche e servizi sociali, normalmente ripartite tra regione, provincia e comuni;

c) rafforzare il coordinamento operativo dei servizi sociali e sanitari, con una piena responsabilità delle istituzioni locali;

d) innovare l'ordinamento della sanità (decreto legislativo n. 502 del 1992), e successive modificazioni e integrazioni), per assicurare la corresponsabilità delle istituzioni della Capitale nella promozione del diritto alla salute e nella gestione dei servizi sanitari, con disposizioni che valgano come principi fondamentali per l'esercizio della potestà legislativa regionale.

#### L'ORDINAMENTO FINANZIARIO

Lo statuto istituzionale della Capitale non può non comprendere disposizioni di carattere finanziario, per assicurarle risorse adeguate allo svolgimento di funzioni che eccedono le normali esigenze della comunità lo-



cale. Occorre insomma far leva sulla legge ordinamentale sia per superare la vecchia abitudine di risolvere i problemi della Capitale con gli investimenti per i grandi eventi (olimpiadi, mondiali di calcio, giubileo), che per risolvere definitivamente la confusione che si è determinata tra l'inadeguatezza dei trasferimenti erariali *pro-capite* per Roma (inferiori a quelli di ogni altra grande città italiana) e i contributi aggiuntivi stabiliti per la Capitale. In questo senso la legge sarà in perfetta sintonia con l'articolo 119 della Costituzione, laddove si prevede che per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni, lo Stato possa destinare risorse aggiuntive ed effettuare interventi speciali in favore di determinati enti territoriali. L'ordinamento finanziario della Capitale dovrà comprendere:

- un finanziamento costante come previsto all'articolo 7;

- il finanziamento da parte dello Stato di grandi opere per la Capitale della Repubblica;

- il trasferimento alla città di immobili del demanio e del patrimonio dello Stato.

#### LE DISPOSIZIONI TRANSITORIE E FINALI

##### *Il regime transitorio*

È certamente un aspetto di estrema delicatezza politica e istituzionale, per il livello di innovazione proposto (in termini di funzioni, poteri, ordinamento finanziario, eccetera) e per la possibile asimmetria temporale del mandato elettorale degli organi del comune di Roma e della provincia (ora coincidenti) e degli altri comuni interessati. A tal fine, si prevede che l'elezione degli organi della Capitale si svolgano in coincidenza con le elezioni amministrative del 2013.

**DISEGNO DI LEGGE**  

---

## Art. 1.

*(Finalità)*

1. La presente legge, a norma dell'articolo 114, commi secondo e terzo, della Costituzione, istituisce la Città metropolitana di Roma Capitale, quale ente territoriale autonomo dotato di un proprio statuto e di propri poteri e funzioni, in luogo della provincia e del comune di Roma, provvede alla rideterminazione del livello comunale nel territorio della Città metropolitana di Roma Capitale e disciplina il regime giuridico speciale di Roma, capitale della Repubblica.

2. La presente legge disciplina, altresì, i rapporti tra lo Stato, la regione Lazio e la Città metropolitana di Roma Capitale.

3. Alla Città metropolitana di Roma Capitale sono attribuite, secondo la disciplina della presente legge, le funzioni di governo della comunità territoriale dell'area metropolitana romana, della quale cura gli interessi e promuove e coordina lo sviluppo, nonché le funzioni speciali che ricadono su Roma, quale capitale della Repubblica Italiana.

4. L'ordinamento della Città metropolitana di Roma Capitale è finalizzato ad assicurare il governo integrato dell'area metropolitana di Roma e l'esercizio delle funzioni della capitale della Repubblica, simbolo della storia e dell'unità nazionale, sede degli organi costituzionali dello Stato, di uffici ed enti pubblici nazionali e delle rappresentanze ufficiali degli stati esteri presso la Repubblica.

## Art. 2.

*(Istituzione e disciplina della Città metropolitana di Roma Capitale)*

1. È istituita la Città metropolitana di Roma Capitale, quale ente territoriale autonomo, dotato di un proprio statuto nonché di poteri e di funzioni secondo i principi fissati dalla Costituzione e in conformità alle relative disposizioni attuative stabilite dalla presente legge.

2. La Città metropolitana di Roma Capitale subentra e succede alla provincia e al comune di Roma. Il territorio della Città metropolitana è costituito dal territorio del comune di Roma e dagli altri comuni della provincia di Roma, salvo che nel termine perentorio di centoventi giorni dalla pubblicazione della presente legge con deliberazione approvata a maggioranza assoluta dei rispettivi consigli, uno o più comuni confinanti con altra provincia decidano di aderire alla provincia medesima.

3. Alla Città metropolitana di Roma Capitale si applica la disciplina stabilita per le province dal testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, e successive modificazioni, fatte salve le ulteriori disposizioni in materia previste dalla presente legge.

4. Analogamente, si applica la disciplina stabilita per i comuni dal citato testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, e successive modificazioni, fatte salve le ulteriori disposizioni in materia previste dalla presente legge. Ai municipi costituiti nel territorio del comune di Roma e ai comuni costituiti nel territorio della provincia di Roma.

5. La Città metropolitana di Roma Capitale nonché i comuni e i municipi che ricadono nel suo territorio ispirano la loro azione e i loro rapporti ai principi di sussidiarietà, adeguatezza e leale collaborazione.

6. Lo statuto della Città metropolitana disciplina gli istituti di partecipazione dei cittadini alle decisioni di competenza degli organi, ivi compreso il referendum abrogativo, consultivo e propositivo, l'iniziativa popolare di deliberazioni e l'istruttoria pubblica di provvedimenti di interesse generale, con modalità che assicurino il pieno coinvolgimento delle singole comunità locali nelle decisioni di loro specifico interesse.

7. Lo statuto determina le modalità di partecipazione alla vita pubblica degli stranieri regolarmente residenti nel territorio della Città metropolitana.

### Art. 3.

#### *(Organi di governo della Città metropolitana di Roma Capitale)*

1. Sono organi della Città metropolitana di Roma Capitale: il sindaco di Roma metropolitana, il consiglio della Città metropolitana, che assume il nome di «Assemblea capitolina», e la giunta di Roma metropolitana.

2. Il sindaco di Roma metropolitana è eletto a suffragio universale diretto da tutti i cittadini compresi nel territorio della Città metropolitana di Roma Capitale, secondo le disposizioni previste per l'elezione del presidente della provincia dal citato testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, articolo 74, e successive modificazioni.

3. L'Assemblea capitolina è composta da sessanta consiglieri eletti in collegi uninominali, secondo il sistema per l'elezione del consiglio provinciale previsto dal citato testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, articolo 75, e successive modificazioni. Ai consiglieri eletti è riconosciuto lo *status* politico dei consiglieri regionali stabilito con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri ai sensi dell'articolo 17 comma 3 della legge 23 agosto 1988 n. 400.

4. La giunta di Roma metropolitana è nominata e presieduta dal sindaco di Roma metropolitana ed è composta da dodici membri oltre al sindaco.

5. Il sindaco di un comune o di un municipio è ineleggibile alla carica di consigliere della Città metropolitana di Roma Capitale. Le cariche di sindaco di Roma metropolitana, di componente della giunta di Roma metropolitana e di consigliere della Città metropolitana di Roma Capitale sono incompatibili con quelle di sindaco di comune o di municipio, di componente della giunta comunale o di municipio e di consigliere comunale o municipale dei comuni e dei municipi che ricadono nel territorio della medesima Città metropolitana di Roma Capitale.

6. È inoltre istituito un organismo denominato «Consiglio dei sindaci dei comuni e dei municipi della Città metropolitana di Roma Capitale». Tale Consiglio è composto dai sindaci dei comuni e dei municipi che ricadono nel territorio della medesima Città metropolitana di Roma Capitale ed è presieduto dal sindaco della Città metropolitana di Roma Capitale, è convocato almeno ogni due mesi dal sindaco della Città metropolitana di Roma Capitale ed in qualsiasi momento su richiesta di almeno un quinto dei componenti.

7. In caso di nomina nella giunta di Roma metropolitana ovvero nella giunta municipale di un eletto nell'assemblea capitolina o nei consigli municipali, l'assemblea elettiva procede alla surroga temporanea dell'eletto con il primo dei non eletti della stessa lista. Nel caso di cessazione dell'incarico di giunta si procede al reintegro nelle funzioni di consigliere ripristinando il risultato elettorale della lista. Medesima procedura si applica ai comuni metropolitani facenti parte della Città metropolitana di Roma Capitale.

8. La carica di sindaco, assessore, consigliere dell'Assemblea capitolina ovvero di municipio è incompatibile con quella di presidente, assessore e consigliere regionale

nonché con l'elezione al Parlamento europeo.

Art. 4.

*(Individuazione delle funzioni della Città metropolitana di Roma Capitale)*

1. La Città metropolitana di Roma Capitale è titolare delle funzioni proprie delle province, delle città metropolitane e di quelle ad essa conferite dalle leggi statali e regionali.

2. Sono attribuite alla Città metropolitana di Roma Capitale le funzioni comunali che, secondo i principi di sussidiarietà e adeguatezza, richiedono un esercizio unitario a livello metropolitano.

3. Sull'assunzione delle funzioni comunali di cui al comma 2 da parte della Città metropolitana di Roma Capitale delibera l'Assemblea capitolina, sentito il Consiglio dei sindaci dei comuni e dei municipi della Città metropolitana di Roma Capitale. Sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza l'assemblea capitolina delibera altresì sul decentramento di funzioni ai comuni singoli o associati. Il decentramento delle funzioni è obiettivo nonché generale principio ispiratore dell'amministrazione della Città metropolitana di Roma Capitale.

4. Quando su una deliberazione riguardante l'assunzione delle funzioni comunali il consiglio dei sindaci dei comuni e dei municipi della Città metropolitana abbia espresso parere contrario, o parere favorevole condizionato all'introduzione di modificazioni specificamente formulate e l'Assemblea capitolina non vi si sia adeguata, le deliberazioni sono assunte a maggioranza dei due terzi dei componenti dell'Assemblea capitolina.

5. Le funzioni amministrative di cui ai commi 1 e 2 sono disciplinate dalla Città metropolitana di Roma Capitale, a norma

dell'articolo 117, sesto comma, della Costituzione, con appositi regolamenti.

6. I comuni e i municipi che ricadono nel territorio della Città metropolitana di Roma Capitale svolgono tutte le funzioni amministrative proprie dei comuni e quelle a questi conferite dalle leggi statali e regionali, dalla Città metropolitana di Roma Capitale, salvo quelle espressamente conferite alla medesima Città metropolitana di Roma Capitale o da questa assunte in via sussidiaria e per adeguatezza, al fine di assicurarne un esercizio unitario.

7. Per la composizione, l'elezione, l'organizzazione e le attribuzioni degli organi dei comuni metropolitani e per lo *status* degli amministratori locali si applicano le disposizioni vigenti per i comuni di pari dimensione.

8. La Città metropolitana di Roma Capitale, i comuni e i municipi che ricadono nel territorio della medesima Città metropolitana svolgono le rispettive funzioni secondo i principi di responsabilità e di unicità dell'amministrazione, in modo che a un unico soggetto siano attribuite le funzioni e i compiti connessi, strumentali e complementari. Nello svolgimento delle loro funzioni essi possono avvalersi delle modalità di coordinamento o delle forme associative previste dagli articoli 270, 271, 272 del citato testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, e successive modificazioni.

9. Spettano in particolare alla Città metropolitana di Roma Capitale le funzioni amministrative di area vasta nelle seguenti materie:

a) rapporti con gli organi dello Stato e della Repubblica;

b) rapporti con la Santa Sede e con le istituzioni internazionali con sede in Roma;

c) rapporti con le istituzioni dell'Unione europea;

d) governo del territorio e pianificazione urbanistica generale ed attuativo, edilizia pubblica e privata;

e) viabilità, mobilità e trasporti con particolare riferimento al trasporto pubblico ed ai servizi urbani di collegamento intercomunali;

f) grandi infrastrutture;

g) sicurezza e protezione civile;

h) tutela e valorizzazione dei beni culturali, artistici e dell'ambiente;

i) commercio, turismo e promozione dello sviluppo economico e dell'occupazione;

l) servizi di area vasta e di coordinamento generale nei settori dell'assistenza sociale, dell'istruzione e della formazione;

m) la pianificazione territoriale dei parchi ricadenti nel proprio territorio limitatamente ai casi in cui gli enti preposti non abbiano approvato i piani d'assetto da più di tre anni dalla loro istituzione.

#### Art. 5.

*(Autonomia statutaria e regolamentare. Delega al Governo per il coordinamento delle funzioni della Città metropolitana di Roma Capitale con le funzioni statali e regionali)*

1. Alla Città metropolitana di Roma Capitale è riconosciuta la più ampia autonomia statutaria e regolamentare nei limiti previsti dalla Costituzione e dalla presente legge.

2. Lo statuto della Città metropolitana di Roma Capitale disciplina le competenze degli organi di governo e stabilisce le norme fondamentali dell'organizzazione.

3. Il Governo è delegato ad emanare entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi diretti ad individuare le funzioni di cui agli articoli precedenti, i raccordi istituzionali e le modalità di coordinamento delle funzioni attribuite alla Città metropolitana di Roma Capitale con quelle dell'amministrazione statale e regionale e a definire le modalità per il trasferimento delle relative risorse del personale e di mezzi nel rispetto dei principi del



miglior svolgimento delle funzioni da parte della Città metropolitana di Roma Capitale e della garanzia del raccordo tra funzioni statali, regionali e funzioni svolte dalla Città metropolitana di Roma Capitale.

4. Entro tre mesi dall'entrata in vigore dei decreti legislativi di cui al comma 3, l'Assemblea capitolina e il Consiglio dei sindaci dell'area metropolitana approvano lo statuto della Città metropolitana di Roma Capitale con il voto favorevole dei due terzi dei consiglieri. Qualora tale maggioranza qualificata non venga raggiunta la votazione è ripetuta in successive sedute consecutive da tenersi entro trenta giorni. Lo statuto risulta approvato se ottiene per due volte il voto favorevole della maggioranza semplice dei consiglieri.

5. Per le successive revisioni dello statuto si applicano le disposizioni del secondo comma integrate dalle disposizioni eventualmente stabilite dallo statuto medesimo.

6. La Città metropolitana di Roma Capitale, nell'ambito del proprio territorio, ai sensi degli articoli 114 e 117 della Costituzione, ha potestà regolamentare per la disciplina della propria organizzazione e dello svolgimento delle funzioni ad essa attribuite.

7. I procedimenti amministrativi che riguardano le funzioni e i servizi di Roma Capitale si concludono in ogni caso con l'adozione del provvedimento finale da parte degli organi di Roma Capitale, secondo la disciplina regolamentare di cui al precedente comma.

#### Art. 6.

##### *(Autonomia finanziaria)*

1. La Città metropolitana di Roma Capitale dispone di piena autonomia finanziaria di entrata e di spesa con il solo limite dei principi di coordinamento della finanza pubblica ad essa espressamente riferiti, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione.

2. Ferme le disposizioni vigenti in materia di ordinanza e di fiscalità locale, lo Stato a norma dell'articolo 119, comma 5, della Costituzione, concorre agli oneri dell'amministrazione della Città metropolitana di Roma Capitale per l'assolvimento delle funzioni di Capitale della Repubblica. L'ammontare del contributo ordinario statale annuale è confermato in cinquecento milioni di euro. A partire dall'esercizio finanziario successivo a quello di entrata in vigore della presente legge, è stabilito inoltre un contributo in misura pari all'uno per diecimila del gettito complessivo delle entrate tributarie dello Stato che sarà ripartito dalla Città metropolitana di Roma Capitale tra la stessa e i municipi e i comuni che ricadono nel suo territorio in base agli oneri sostenuti per l'esercizio delle rispettive funzioni.

3. Lo Stato provvede inoltre a finanziare il programma degli interventi per Roma Capitale di cui alla legge 15 dicembre 1990, n. 396, e successive modificazioni.

4. Salvo quanto previsto dalle disposizioni sul patrimonio di comuni e città metropolitane, con specifico decreto legislativo emesso entro sei mesi dall'entrata in vigore della presente legge è disciplinata, ai sensi dell'articolo 114, comma terzo, e dell'articolo 119 della Costituzione, l'assegnazione delle risorse alla Città metropolitana di Roma Capitale nonché l'attribuzione di un proprio patrimonio trasferendo a titolo gratuito beni del demanio e del patrimonio dello Stato con particolare riferimento a quelli non più funzionali alle esigenze dell'amministrazione centrale.

5. La Città metropolitana di Roma Capitale può istituire imposte e tasse sul turismo.

6. La Città metropolitana di Roma Capitale può istituire altresì tributi di scopo per il più adeguato svolgimento delle proprie funzioni.

## Art. 7.

*(Ufficio per Roma Capitale.  
Ufficio comune metropolitano)*

1. È istituito dal sindaco di Roma metropolitana l'Ufficio per Roma Capitale, posto alle dirette dipendenze del sindaco metropolitano, con il compito di curare la predisposizione e l'aggiornamento del programma e il monitoraggio dei relativi interventi.

2. Presso l'Ufficio di cui al comma 1 operano funzionari delle amministrazioni pubbliche, statale, regionale e metropolitana.

3. All'Ufficio per Roma Capitale sono ricondotti i compiti e le strutture dell'Ufficio per Roma Capitale e grandi eventi di cui all'articolo 10, comma 5, del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 303.

4. Entro sei mesi dall'entrata in vigore della presente legge il comune, la provincia di Roma e la regione Lazio istituiscono l'Ufficio comune metropolitano, costituito da nove componenti designati due ciascuno dal presidente della regione Lazio, dal presidente della provincia di Roma e dal sindaco di Roma, uno dal Ministro dell'economia e delle finanze, uno dal Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione, presieduto da un dirigente generale dello Stato designato dal presidente del consiglio dei Ministri. I componenti dell'Ufficio comune metropolitano dovranno essere scelti tra esperti o dirigenti delle rispettive amministrazioni. L'Ufficio ha il compito di predisporre tutti gli atti necessari all'istituzione della Città metropolitana di Roma capitale della Repubblica, relativamente alla successione giuridica della Città metropolitana di Roma Capitale nelle obbligazioni di cui siano parte il comune e la provincia di Roma, al trasferimento alla Città metropolitana di Roma Capitale del patrimonio, dei beni strumentali e del personale del comune e della provincia di Roma, nonché per l'utilizzo dei beni e delle risorse finanziarie tra-

sferiti dallo Stato a Roma per l'esercizio delle funzioni di capitale della Repubblica, secondo quanto previsto dalla presente legge. L'Ufficio comune metropolitano completa i propri lavori entro novanta giorni dalla sua costituzione, presentando una relazione tecnica al Presidente del Consiglio dei Ministri, al Presidente della regione Lazio, al Presidente della provincia di Roma e al Sindaco di Roma per i provvedimenti di rispettiva competenza.

Art. 8.

*(Ordine pubblico, sicurezza,  
protezione civile)*

1. Ad integrazione dell'articolo 20 della legge 1 dell'aprile del 1981 n. 121, è istituito il Comitato per l'ordine e la sicurezza pubblica della Città metropolitana di Roma Capitale che esercita nel proprio territorio le funzioni del comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica.

2. Il prefetto di Roma d'intesa con il sindaco convoca e presiede le riunioni del comitato e ne determina l'ordine del giorno. Il comitato è composto dal questore, dai comandanti della Capitale dell'Arma dei Carabinieri e del Corpo della Guardia di Finanza, dal Comandante del Corpo della Polizia Municipale e dal comandante della Polizia provinciale.

3. La Polizia provinciale assume dall'entrata in vigore della presente legge, la denominazione di Polizia metropolitana.

4. Su richiesta del sindaco della capitale, il prefetto invita alle riunioni del comitato i sindaci dei comuni metropolitani di volta in volta interessati, nonché rappresentanti di altre amministrazioni e formazioni sociali.

5. Con regolamento approvato dall'assemblea capitolina nel rispetto dei principi stabiliti dalle leggi regionali è organizzato il Corpo della polizia municipale e il Corpo della polizia metropolitana con funzioni di

polizia amministrativa locale, polizia giudiziaria e con le altre attribuzioni stabilite dalla legge.

Art. 9.

*(Alto consiglio per Roma Capitale)*

1. È istituito l'Alto consiglio per Roma capitale, presieduto dal Presidente del Consiglio dei ministri, e costituito dal presidente della regione Lazio e dal sindaco della capitale. Il Presidente del Consiglio dei ministri, in caso di impedimento, può delegarne temporaneamente la presidenza ad un ministro o al sottosegretario alla Presidenza del Consiglio dei ministri che svolge le funzioni di segretario del Consiglio dei Ministri. In relazione agli argomenti trattati, alle riunioni dell'Alto consiglio possono essere invitati i Ministri e i componenti interessati della giunta metropolitana.

2. L'Alto consiglio promuove le iniziative necessarie per l'armonizzazione delle funzioni di competenza dei diversi livelli di governo. In particolare:

a) esprime il parere e formula proposte sul piano degli interventi e delle opere pubbliche di interesse nazionale da realizzare nel territorio della Città metropolitana di Roma Capitale, o comunque aventi diretto rilievo per accesso o per funzioni con l'attività di Capitale;

b) approva il piano di localizzazione degli uffici delle amministrazioni ed enti pubblici nazionali e regionali nel territorio della Città metropolitana di Roma Capitale;

c) Assicura il soddisfacimento delle esigenze della Santa Sede nel territorio della Città metropolitana di Roma Capitale in piena coerenza con il Concordato e gli accordi internazionali esistenti tra la Santa Sede e la Repubblica italiana.

## Art. 10.

*(Rapporti con la regione Lazio)*

1. Ai fini di quanto stabilito nell'articolo 6, nell'ambito delle sue competenze legislative, la regione Lazio riconosce alla Città metropolitana di Roma Capitale la più ampia autonomia.

2. La regione Lazio, tenendo conto delle particolari condizioni che derivano dalla presenza nella regione della capitale della Repubblica, avvia le procedure per l'attuazione dell'articolo 116, comma 3, della Costituzione al fine di attribuire alla regione ulteriori forme e condizioni di autonomia.

## Art. 11.

*(Disposizioni transitorie e finali)*

1. L'elezione degli organi della Città metropolitana di Roma Capitale avviene alla scadenza del mandato degli organi del comune di Roma, comunque non oltre il 2013.

2. Il mandato degli organi della provincia di Roma, ove di durata superiore, scade con l'entrata in carica degli organi della Città metropolitana di Roma Capitale.

3. Nella stessa data della prima elezione degli organi della Città metropolitana di Roma Capitale sono eletti gli organi dei comuni metropolitani corrispondenti ai diciannove municipi istituiti nell'ambito del comune di Roma. Entro la scadenza del mandato in corso, all'entrata in vigore della presente legge, gli organi del comune di Roma devono adottare atti e i provvedimenti organizzativi adeguati affinché i nuovi comuni metropolitani così istituiti possano esercitare le funzioni loro attribuite dalla presente legge a decorrere dall'elezione dei nuovi organi contestuale alla prima elezione degli organi della Città metropolitana di Roma capitale.

4. Entro un anno dall'entrata in vigore della presente legge il Governo approva gli atti normativi necessari per la revisione dei collegi uninominali per l'elezione dell'Assemblea Capitolina.

5. Nelle more dell'entrata in vigore definitiva della presente legge, il presidente della provincia di Roma può istituire il consiglio dei sindaci ed attivarne il funzionamento se pur in forma consultiva coordinandosi con il sindaco di Roma.

6. Nelle more dell'entrata in vigore della presente legge il Governo e la regione Lazio possono, con appositi provvedimenti trasferire poteri e funzioni al comune di Roma purché coerenti e funzionali con quanto previsto dalla presente legge e dalla Costituzione.

7. Le leggi dello Stato non possono introdurre deroghe alla presente legge, se non mediante espressa modificazione delle sue disposizioni.

