

SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XIII LEGISLATURA —————

N. 3986

DISEGNO DI LEGGE

**d’iniziativa dei senatori VENTUCCI, LA LOGGIA, PASTORE,
BALDINI, CENTARO, PIANETTA, AZZOLLINI, VEGAS,
BETTAMIO, D’ALÌ, ASCIUTTI, NOVI, SCHIFANI, GRILLO
e LAURO**

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 28 APRILE 1999

Istituzione del Distretto autonomo di Roma

INDICE

Relazione	<i>Pag.</i> 3
Disegno di legge	» 7

ONOREVOLI SENATORI. - Il presente disegno di legge è analogo a quello presentato il 2 luglio 1997 come disegno di legge costituzionale da discutere nell'ambito della Commissione bicamerale.

Le ragioni che inducono a ritenere indispensabile una revisione del concetto e delle modalità di suddivisione del territorio delle autonomie locali, con particolare riferimento all'area costituita dalla città di Roma e popolazioni limitrofe, sono diverse e parimenti urgenti.

Il testo del disegno di legge ordinario che qui di seguito si propone è il primo vero passo deciso e concreto verso il superamento delle problematiche che, negli anni immediatamente seguenti l'approvazione della legge istitutiva dell'ordinamento delle autonomie locali, hanno impedito non solo il corretto svolgimento delle statuizioni (pur aspramente criticate) della medesima legge, ma che, di fatto, hanno completamente bloccato anche ogni possibilità di sviluppo e di crescita competitiva delle migliori realtà cittadine italiane.

Il problema riguarda, prima tra tutte, la nostra capitale: la città di Roma.

Il progetto è stato ispirato da semplici ma importanti considerazioni di base.

La rivalutazione istituzionale nei confronti dei comuni limitrofi

Roma capitale d'Italia non può continuare ad essere relegata, all'interno della regione Lazio, ad un ruolo di mero subordinato rispetto alla stessa. Questa soluzione sarebbe anche la più congeniale e indubbiamente la migliore possibile, in primo luogo, per le popolazioni ed i comuni circostanti la sua zona d'influenza: costituirebbe, infatti, una indubbia rivalutazione ai massimi livelli

delle loro realtà territoriali e delle loro potenzialità produttive, nonché un sicuro rimedio contro il degrado e l'allontanamento progressivo dalle istituzioni centrali.

Grande è dunque l'attenzione che il progetto pone, innanzitutto, alle esigenze delle realtà territoriali locali site intorno la capitale. Un'attenzione sottolineata, per di più, dallo stesso progetto, il quale lascia piena libertà di scelta alle medesime entità locali in ordine alla possibilità di entrare a far parte della nuova area distrettuale romana, ovvero di rimanere nell'ambito della regione Lazio.

Le risultanze e i dati offerti dall'indagine comparata

Nei paesi europei l'autonomia riconosciuta agli enti territoriali è andata quasi ovunque sempre più ampliandosi.

La risposta alle esigenze di accentramento delle competenze nella aree urbane di maggiore sviluppo ha dato vita a forme di agglomerati metropolitani che, il più delle volte, sono stati limitati nella propria essenza autonoma dal vincolo di dipendenza che li lega ancora alla provincia o alla regione in cui sono collocati. È il caso di Parigi, città metropolitana che deve subire l'estremo centralismo dello Stato francese il quale, per motivazioni di carattere prettamente politico, limita fortemente la spinta di aggregazione metropolitana della capitale. Ciononostante, lo Stato valorizza e tutela il patrimonio storico-economico-culturale della città, collabora con il governo locale a livello istituzionale, pur nella competitività data dai tre livelli di governo presenti alla guida dell'area stessa.

Anche Londra ha avuto una sua precisa configurazione istituzionale metropolitana,

cancellata poi nel 1986 dal governo Thatcher con l'eliminazione delle 6 Contee metropolitane. Ciò fu dovuto, però, non a motivazioni di carattere tecnico-istituzionale, quanto invece a ragioni di tipo politico. Oggi, comunque, è dato rinvenire ancora distretti metropolitani di consistente entità metropolitane. Le difficoltà evidenziate nel garantire piena riuscita agli intenti programmatici sono dovute a ragioni di tipo politico o strutturale.

La proposta qui presentata costituisce uno stato ancora più avanzato rispetto alle soluzioni legislative straniere, prefiggendosi in prima istanza il netto superamento delle problematiche che ne hanno parzialmente rallentato il processo altrove. Il progetto, infatti, va oltre qualsivoglia diatriba di stampo squisitamente politico e, soprattutto, prevede un impianto strutturale estremamente innovativo e futuribile, nonché fondato su principi di sicuro rilievo e coordinamento istituzionale.

La necessità di autorità di governo proprie

Ove la costituzione di centri metropolitani è stata attuata, si è pressoché sempre provveduto a dotare l'area stessa di organi preposti dotati di maggiore stabilità e legittimazione locale.

Uno dei maggiori studiosi del fenomeno metropolitano a livello comparato, Alan Norton, indica proprio nel governo metropolitano e nella sua particolarità il presupposto indefettibile per una salda costruzione metropolitana. Partendo dal dato storico che esperienze basate su forme di associazionismo puramente volontarie hanno miseramente fallito l'esame della durata nel tempo, egli ravvisa nell'autorità metropolitana un elemento indispensabile.

Uno dei problemi principali da risolvere con una specifica previsione normativa *ad hoc* è sembrato, quindi, quello di garantire una precisa e ben definita autorità di governo metropolitana, la quale sia in grado così

di assicurare un efficace coordinamento tra i diversi interventi degli altri livelli di governo incidenti sull'area stessa, nonché uno sviluppo e uno sfruttamento del territorio più organico ed equilibrato.

L'istituzione di detta autorità di governo, indipendente ed autonoma rispetto a qualsiasi altro ente locale, è un caposaldo della proposta.

L'inadeguatezza e l'inattuazione della legislazione in vigore

L'attuazione legislativa delle aree metropolitane in Italia è ancora lungi dall'approdare ad un riscontro positivo adeguato e conforme alle esperienze estere. Ma, a prescindere dalla completa attuazione delle norme presenti, è lo stesso impianto legislativo ad essere anacronistico e non in linea con le esigenze dei maggiori centri urbani odierni.

Non è possibile, infatti, come quasi unanimemente è stato rilevato, ridurre la costituzione di aree metropolitane ad un'unica disciplina generalizzante valida per qualsiasi città: ogni realtà cittadina, invece, ha le sue problematiche, le sue risorse e si pone, tramite la propria popolazione, nei confronti della risoluzione delle esigenze in modo del tutto particolare e distinto da qualsiasi altra città.

Per questi motivi, allora, sembra inadeguata la previsione di una normativa onnicomprensiva, come la legge n. 142 del 1990, che pretenda di abbracciare tutti i problemi e tutte le soluzioni per ognuna delle maggiori città urbanizzate d'Italia. Per Roma capitale d'Italia si impone una differenziazione, basata su risposte precise ai problemi di urbanizzazione e di sviluppo cittadino, nonché sulla valorizzazione del suo ruolo costituzionale.

Ma il vero nodo della questione legislativa è l'inattuazione della legge, dovuta alla estrema genericità delle disposizioni e, soprattutto, ad un errore di fondo: quello di delegare alla Regione l'attuazione della leg-

ge e dotare la stessa di un potere «assoluto» ed «esclusivo» riguardo alla configurazione del centro metropolitano.

Stante le gravi carenze dell'impianto legislativo presente, dunque, si impone un superamento dello stesso, una revisione del concetto stesso di area metropolitana in senso maggiormente funzionale e pertinente allo sviluppo moderno. Ciò che conta è superare tale prospettiva e proiettarsi invece nel futuro della suddivisione del territorio della Repubblica, finora ostacolato decisamente a causa del retaggio storico e culturale in cui ha avuto modo di svilupparsi l'ordinamento italiano.

L'evento del Giubileo

Alle soglie del grande incontro religioso determinato dal colossale evento del Giubileo, riprendendo le proposizioni circa la costruzione di centri urbani metropolitani già espresse dai maggiori centri europei (come i Distretti metropolitani inglesi, oppure la stessa città di Parigi, ad esempio), andando comunque oltre gli stessi e ponendoci in una prospettiva mondiale, sulla scia del modello federalista per eccellenza, quello statunitense, dato dal *District of Columbia*, nel quale ha sede la capitale Washington, appare soluzione adeguata e migliore quella di prevedere un ente autonomo che rappresenti la capitale italiana.

Un'indipendenza, logicamente, che non può toccare gli estremismi, impliciti in uno Stato fortemente federale e indipendente, espressi dal *District* americano, il quale costituisce un vero e proprio Stato a sé stante, ma piuttosto che derivi da quella esperienza, pur inserita nell'ambito della Costituzione e della forma di Stato italiani.

Un'autonomia concessa, ma realizzata con la più completa partecipazione e decisione della popolazione coinvolta e improntata alla massima collaborazione con le altre istituzioni locali dello Stato.

È per questa serie di motivazioni che, considerando in primo luogo le esperienze comparate europee sui centri di maggiore

urbanizzazione, nonché la progettazione e la presenza della vigente normativa sulle aree metropolitane italiane, in prospettiva di un ordinamento costituzionale basato sulle nuove autonomie locali, è emersa la presente proposta di disegno di legge.

Il disegno di legge

Il presente disegno di legge cerca di ottenere il massimo livello di coordinamento tra le esigenze particolari di una vasta zona d'influenza come quella della capitale e le attribuzioni istituzionali della regione Lazio e degli enti locali.

L'articolo 1 introduce la nuova entità autonoma del Distretto di Roma.

L'articolo 2 si preoccupa di stabilire e fissare i confini territoriali dello stesso, secondo un ordine di priorità comune a tutte le legislazioni istitutive di nuovi organi. La delimitazione del territorio è infatti il primo passo nella costruzione di nuove realtà territoriali, come dimostrano le legislazioni sulle aree metropolitane straniere e anche quella italiana. È qui che i comuni interessati assumono un ruolo essenziale nella costituzione del Distretto, valorizzato anche dalla previsione di un futuro mutamento dei confini dello stesso in seguito al loro intervento. La norma è dunque «aperta» a possibili modificazioni.

L'articolo 3 consente ai comuni esclusi dal Distretto di essere accorpate alle altre province della regione, previo parere obbligatorio degli stessi interessati. Si chiude così la definizione del nuovo assetto territoriale: da un lato l'ente costituito dal Distretto di Roma e dalle popolazioni incluse, dall'altro la regione Lazio e le altre entità locali.

Gli articoli 4 e 5 costituiscono il nucleo della proposta, trattando del conferimento dei poteri e delle funzioni al Distretto entro un limite temporale di un anno. Spetterà poi ad uno strumento più agile, vale a dire quello della decretazione governativa, fissare le singole competenze attribuite al Di-

stretto. Altro cardine della proposta è la piena realizzazione del principio di sussidiarietà, inteso come decentramento di funzioni dal livello più basso a quelli più alti. In questo modo si è inteso attuare nel migliore modo possibile il collegamento del cittadino con le istituzioni che lo governano, tramite la piena realizzazione degli interessi della comunità.

L'articolo 6 disciplina, invece, le autorità di governo del Distretto, nel rispetto della triarchia comune a tutte le istituzioni locali della Repubblica.

L'articolo 7 regola il procedimento di approvazione del Regolamento del Distretto e ricalca, nella sostanza, quanto stabilito in proposito per le regioni e gli enti locali nella proposta della nuova Costituzione approvata nell'ambito della Commissione parlamentare per le riforme costituzionali. L'unica differenza consiste nel potere di ratifica

in ordine allo stesso concesso al Parlamento.

L'articolo 8 si limita a stabilire i principi fondamentali, già contenuti in Costituzione, riguardo all'autonomia finanziaria e tributaria dell'ente, con particolare attenzione al conferimento di contributi speciali da parte dello Stato e alla possibilità di ricorrere da parte del Distretto a forme di indebitamento, sull'esempio di quanto previsto, in particolare, già dall'area metropolitana spagnola di Barcellona.

L'articolo 9, infine, si propone la completa tutela e difesa dell'autonomia del Distretto, prevedendo la possibilità di ricorrere alla Corte costituzionale nel caso di conflitti di competenza con atti di altri organi dello Stato. Con questa disposizione conclusiva viene definito il ruolo di indipendenza assoluta dell'ente nell'ambito dell'ordinamento istituzionale e se ne garantisce la piena funzionalità.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

1. È istituito il Distretto di Roma, di seguito denominato «Distretto», ente autonomo con propri poteri e funzioni, e con propri organi di governo, secondo i principi fissati dalla presente legge.

Art. 2.

1. Il territorio del Distretto è delimitato con legge dello Stato, entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge, sentiti il Consiglio regionale del Lazio e i consigli dei comuni interessati e con l'approvazione della maggioranza della popolazione di ciascun comune interessato espressa mediante *referendum*.

2. I confini istituiti secondo la procedura descritta al comma 1, possono essere mutati, con legge dello Stato, su proposta di tanti abitanti del Distretto che rappresentino almeno un terzo delle popolazioni interessate e con l'approvazione, tramite *referendum*, dalla maggioranza delle popolazioni stesse.

Art. 3.

1. Il territorio della regione Lazio è costituito dai comuni e dalle province non inclusi nel Distretto.

2. I comuni che, in seguito al procedimento di cui all'articolo 2, non sono inclusi nel territorio del Distretto, sentite le popolazioni interessate, vengono accorpati alle rimanenti province della regione Lazio.

Art. 4.

1. Con legge dello Stato, e entro sei mesi dalla delimitazione del territorio, sono stabiliti gli ambiti, le forme e i modi dell'esercizio dell'autonomia normativa e amministrativa del Distretto.

2. Ai comuni inclusi nel Distretto può essere demandato il potere di emanare norme di attuazione per l'esercizio dell'autonomia normativa e amministrativa.

3. Il Governo è delegato ad emanare, entro centoventi giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, un decreto legislativo in materia di trasferimento delle competenze e dei poteri nei confronti degli organi del Distretto, sulla base dei principi e criteri direttivi contenuti nella presente legge.

4. Il Distretto, oltre alle funzioni di competenza provinciale e comunale degli enti ricompresi nel territorio, assorbe le funzioni esercitate in precedenza dalla regione Lazio nei confronti della città di Roma.

Art. 5.

1. Le funzioni che, per ragioni di economicità e di efficienza, non necessitano di essere espressamente svolte in forma coordinata dal Distretto, sono ripartite tra gli enti territoriali inclusi nello stesso in base al principio di sussidiarietà. La titolarità delle funzioni spetta agli enti più vicini agli interessi dei cittadini, secondo il criterio di omogeneità e di adeguatezza delle strutture organizzative rispetto alle funzioni medesime.

2. Agli enti territoriali inclusi nel Distretto è attribuita la generalità delle funzioni regolamentari e amministrative e con l'individuazione delle rispettive responsabilità.

3. Gli enti territoriali di cui al comma 2 esercitano le proprie funzioni regolamentari e amministrative con riferimento a tutti gli interessi delle rispettive popolazioni, con particolare riguardo all'assetto del territorio,

ai servizi per lo sviluppo economico e per la distribuzione commerciale, ai servizi pubblici, alla difesa del suolo, alla tutela idrogeologica e delle risorse idriche.

Art. 6.

1. Sono organi del Distretto:

- a) l'Assemblea distrettuale;
- b) il Governo distrettuale;
- c) il Governatore del Distretto.

2. Al Distretto si applicano, in quanto compatibili, le disposizioni di legge vigenti in materia di forma di governo ed organi istituzionali regionali.

3. I deputati distrettuali esercitano le loro funzioni senza vincolo di mandato e non possono essere chiamati a rispondere delle opinioni espresse e dei voti dati nell'esercizio delle loro funzioni.

Art. 7.

1. Il Distretto ha un proprio Regolamento che ne definisce i principi fondamentali di organizzazione e di funzionamento.

2. Il Regolamento è approvato e modificato dall'Assemblea distrettuale a maggioranza assoluta dei suoi componenti ed è sottoposto a ratifica da parte del Parlamento. Il Regolamento è sottoposto a *referendum* popolare quando, entro tre mesi dalla sua approvazione, ne faccia richiesta un ventesimo degli elettori del Distretto ed è promulgato se ha partecipato alla votazione la maggioranza degli aventi diritto e se è approvata con la maggioranza dei voti validamente espressi. Non si fa luogo a *referendum* se il Regolamento è approvato a maggioranza dei due terzi dei componenti l'Assemblea distrettuale.

3. Il Regolamento disciplina:

- a) lo scioglimento dell'Assemblea distrettuale;

b) la formazione degli atti relativi all'organizzazione e all'attività amministrativa del Distretto;

c) i principi relativi all'autonomia finanziaria del Distretto e alle procedure di bilancio e di contabilità.

Art. 8.

1. Il Distretto ha autonomia finanziaria e tributaria nelle forme e nei limiti stabiliti dalla Costituzione.

2. Lo Stato, allo scopo di sostenere e valorizzare le funzioni e le attività del Distretto come capitale d'Italia, assegna per legge al Distretto contributi speciali.

3. Il Distretto può ricorrere all'indebitamento nelle forme e nei limiti stabiliti da leggi dello Stato.

4. Il Distretto ha un proprio demanio e un proprio patrimonio.

Art. 9.

1. Nel caso in cui il Distretto ritenga che una legge o un atto avente valore di legge dello Stato o di una regione invada una propria competenza può, con deliberazione della propria Assemblea, sollevare la questione di legittimità costituzionale davanti alla Corte costituzionale nel termine e nei modi stabiliti dalla Costituzione.

