

SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XIII LEGISLATURA —————

N. 2652

DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE

**d’iniziativa dei senatori VENTUCCI, LA LOGGIA, BALDINI,
GRILLO, NOVI, SCHIFANI, CONTESTABILE, AZZOLLINI
e PIANETTA**

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA L’11 LUGLIO 1997

Istituzione del Distretto di Roma

INDICE

Relazione	<i>Pag.</i> 3
Disegno di legge	» 8

ONOREVOLI SENATORI. — 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 disegno di legge costituzionale 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 dei comuni limitrofi

Roma capitale d'Italia non può continuare ad essere relegata, all'interno della regione Lazio, ad un ruolo di mero subordine rispetto a quest'ultima. È il suo stesso sviluppo, demografico ed economico, oltretutto la sua millenaria fama a livello mondiale di città storica e culturale, ad imporre che Roma si svincoli dall'ente regionale e vada a costituire, invece, un ente autonomo a sé stante.

Questa soluzione sarebbe anche la più congeniale ed indubbiamente la migliore possibile. In primo luogo, per le popolazioni ed i comuni circostanti la sua zona d'in-

fluenza 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 limitrofe alla capitale. Un'attenzione ampiamente sottolineata dallo stesso progetto che 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 nella totalità, sempre più ampliandosi.

La risposta alle esigenze di accentramento delle competenze nelle 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 gradi di governo presenti alla guida dell'area stessa.

Anche Londra ha avuto una sua precisa configurazione istituzionale metropolitana, superata poi nel 1986 dal governo Thatcher con l'eliminazione delle sei Contee metropolitane. Ciò fu dovuto, però, non a motivazioni di carattere tecnico-istituzionale, quanto invece a ragioni di tipo politico e partitico.

Oggi, comunque, è dato rinvenire ancora distretti metropolitani di consistente entità demografica.

La Spagna ha sostituito i primitivi organi metropolitani con nuovi enti, atti alla pianificazione, programmazione e gestione dei servizi in modo congiunto alla regione.

L'Australia stessa prevede la presenza di intere regioni urbanizzate metropolitane.

Ma è la Germania a costituire il principale punto di riferimento nella realizzazione di grandi strutture urbanizzate. Il *Verband Region* di Stoccarda, istituito nel 1994, è un organo metropolitano a sè stante, con un'Assemblea eletta direttamente dalle popolazioni coinvolte e competenze stabilite nell'ambito dell'ente inerenti, tra l'altro, alla pianificazione territoriale, ai trasporti, allo sviluppo economico e professionale.

A parte il caso da ultimo menzionato, dunque, non si può negare che le esperienze straniere abbiano previsto forme di istituzionalizzazione delle maggiori aree urbane. Le soluzioni, così come i risultati, sono stati differenti, ma in ogni caso si è data una disciplina formale e un'attuazione concreta alla realizzazione di 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, nonchè fondato su

principi di sicuro rilievo e coordinamento istituzionale.

Le necessità di autorità di Governo proprie

Ove la costituzione di centri metropolitani è stata attuata, si è pressochè 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, nonchè 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 8 giugno 1990, n. 142, che pretende di abbracciare tutti i problemi e tutte le soluzioni per ognuna della 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 legge 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, attraverso una revisione del concetto 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.

La nuova Costituzione italiana e le prospettive future

Un passo decisivo verso una rinnovata concezione dell'ordinamento costituzionale italiano, nel senso di una parziale revisione della distribuzione delle funzioni e delle

competenze locali, è stato compiuto con la recente conclusione dei lavori della Commissione parlamentare per le riforme costituzionali, detta comunemente «Bicamerale».

Si è così giunti all'approvazione di un testo sul riordino della forma di Stato e delle autonomie locali nella direzione di un federalismo improntato alla crescente rivalutazione degli organi territoriali decentrati e alla più piena attuazione del principio di sussidiarietà. Alla luce di ciò, non può più negarsi, giocoforza, una ristrutturazione completa e forte anche del centro urbano più esteso e popolato dello Stato italiano, Roma.

Alle soglie del grande incontro religioso determinato dall'evento del Giubileo dell'anno 2000, 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 di Washington, appare soluzione adeguata e migliore quella di prevedere un ente autonomo che rappresenti la capitale italiana.

Un'indipendenza, logicamente, che non può toccare le forme estreme implicite in uno Stato fortemente federale presenti nel *District* americano, il quale costituisce un vero e proprio Stato a sè stante, ma piuttosto che derivi da quella esperienza, pur inserita nell'ambito della Costituzione e della forma di Stato italiane.

Un'autonomia concessa, ma altrettanto svincolata da qualsiasi forma di controllo impositivo dello Stato, soggetta solamente ai principi supremi della Costituzione, libera altresì da ogni potere di intervento e di influenza esercitabile dalla regione, 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 emerso il presente disegno di legge costituzionale.

Un avvertimento è d'uopo. Data l'attuale situazione istituzionale dello Stato italiano, con un sistema costituzionale ancora tutto *in itinere*, sono prevedibili nel testo imprecisioni soprattutto terminologiche e di coordinamento, le quali potranno comunque essere adeguatamente corrette solamente dopo la predisposizione del testo definitivo della Costituzione stessa e l'acclaramento delle singole funzioni e dei rapporti interorganici tra i poteri dello Stato.

Il disegno di legge costituzionale

La proposta in discussione 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, nel pieno rispetto delle leggi dello Stato. Peraltro, data l'importanza rivestita da un ente costituito dalla capitale d'Italia, è sembrato opportuno presentare il progetto come disegno di legge costituzionale, vale a dire con un forte potenziale innovativo legislativo, soggetto solamente alla Costituzione, onde evitare interventi posteriori della legge nazionale atti a vanificarne l'efficienza e la piena attuazione.

Così, mentre l'articolo 2 introduce ed istituzionalizza la nuova entità autonoma del Distretto di Roma, l'articolo 3 si preoccupa subito 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 ita-

liana. 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 4, oltre ad escludere ogni possibilità di influenza e di potere gestionale da parte della regione Lazio, consente ai comuni esclusi dal Distretto di essere accorpati alle altre provincie della regione, previo parere obbligatorio degli stessi interessati. Si chiude così la definizione del nuovo assetto territoriale: da un lato l'ente autonomo costituito dal Distretto di Roma e dalle popolazioni incluse, dall'altro la regione Lazio e le altre entità locali.

Gli articoli 5 e 6 costituiscono il nucleo del disegno di legge, trattando del conferimento dei poteri e delle funzioni al Distretto da parte della legge nazionale, la quale dovrà stabilire l'ampiezza della potestà normativa ed amministrativa dello stesso. Spetterà poi ad uno strumento più agile, vale a dire quello della decretazione governativa, fissare le singole competenze attribuite al Distretto. 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 linea con la costituzionalizzazione del principio stesso. Così si è inteso attuare nel miglior modo possibile il collegamento del cittadino con le istituzioni che lo governano, tramite la piena realizzazione degli interessi della comunità.

Gli articoli 7 e 8 disciplinano, invece, le autorità di governo del Distretto, nel rispetto della triarchia comune a tutte le istituzioni locali della Repubblica e con la previsione della libertà di scelta in ordine alla forma di governo, in linea con quanto è in procinto di essere costituzionalizzato anche per le regioni. La normativa si chiude con una disposizione transitoria, in attesa della completa realizzazione delle autorità menzionate, e con l'enunciazione del principio

del divieto di mandato imperativo nei confronti dei deputati preposti al Distretto.

L'articolo 9 regola il procedimento di costituzione dello statuto del Distretto e ricalca, nella sostanza, quanto stabilito in proposito per le regioni e gli enti locali nella proposta della nuova Costituzione approvata dalla Commissione bicamerale. L'unica differenza consiste nel potere di convalida in ordine allo stesso concesso al Parlamento.

L'articolo 10 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 da parte del Distretto di ricorrere a forme di indebitamento, sull'esempio di quanto previsto, specificatamente dall'area metropolitana spagnola di Barcellona.

Con l'articolo 11 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.

L'articolo 12 disciplina i rapporti tra il Distretto di Roma e lo Stato Città del Vaticano che discendono dalla contiguità territoriale. Si tratta, quindi, di trovare forme di collaborazione al fine di una migliore gestione di attività e di manifestazioni che coinvolgono entrambi i territori e di una valorizzazione del comune patrimonio culturale ed artistico che conduce a Roma milioni di turisti ogni anno.

DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE**Art. 1.**

1. L'articolo 114 della Costituzione è sostituito dal seguente:

«Art. 114. La Repubblica si riparte in Regioni, Province, Comuni e nel Distretto di Roma».

Art. 2.

1. La città di Roma è la capitale della Repubblica. Viene istituito il Distretto di Roma, di seguito denominato «il Distretto» ente autonomo con propri poteri e funzioni, e con propri organi di governo, secondo i principi fissati dalla presente legge.

Art. 3.

1. Il territorio del Distretto è delimitato con legge dello Stato, sentite l'assemblea 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. 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, possono essere mutati i confini istituiti secondo la procedura descritta al comma 1.

Art. 4.

1. È esclusa qualsiasi competenza della regione Lazio nei confronti del Distretto. 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. 5.

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

2. Le leggi dello Stato possono demandare al Distretto il potere di emanare norme per la loro attuazione.

3. Il Governo della Repubblica provvede, su legge di delegazione del Parlamento, al trasferimento delle competenze e dei poteri nei confronti degli organi del Distretto.

4. La legge dello Stato attribuisce al distretto, oltre alle funzioni di competenza provinciale e comunale degli enti ricompresi nel territorio, le funzioni esercitate in precedenza dalla regione Lazio nei confronti della città di Roma.

Art. 6.

1. Le competenze attribuite al Distretto ai sensi dell'articolo 5 sono distribuite dagli organi centrali del Distretto nell'ambito del proprio territorio in modo da realizzare livelli di governo decentrato.

2. Le funzioni che, per ragioni di economicità e di efficienza, non necessitano di essere espressamente svolte in forma coordinata dagli organi centrali del Distretto sono ripartite tra gli enti territoriali decentrati 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.

3. Agli enti territoriali decentrati inclusi nel Distretto è attribuita la generalità delle funzioni regolamentari e amministrative, salve le funzioni espressamente attribuite al Distretto dalla legge dello Stato e dal proprio statuto, senza duplicazione di materie e con l'individuazione delle rispettive responsabilità.

4. Gli enti territoriali di cui al comma 3 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. 7.

1. Il Distretto decide la propria forma di governo, secondo le disposizioni stabilite dallo statuto.

2. Sono organi del Distretto l'Assemblea distrettuale, il Governo distrettuale e il Governatore del Distretto.

3. In attesa dell'attuazione delle disposizioni contenute nel presente articolo, al distretto si applicano, in quanto compatibili, le disposizioni di legge vigenti in materia di forma di governo ed organi istituzionali regionali.

Art. 8.

1. Nessuno può appartenere contemporaneamente ad uno degli organi di cui all'articolo 7 e ad assemblee o organi di governo di una regione ovvero al Parlamento e al Governo della Repubblica.

2. 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. 9.

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

2. Lo statuto è approvato e modificato dall'Assemblea distrettuale a maggioranza assoluta dei suoi componenti e sottoposto a ratifica da parte del Parlamento. Lo statuto 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 lo statuto è approvato a maggioranza dei due terzi dei componenti l'assemblea distrettuale.

3. Lo statuto disciplina:

a) la forma di governo del Distretto, con riferimento ai rapporti esistenti tra l'Assemblea distrettuale, il Governo distrettuale e il Governatore del Distretto;

b) lo scioglimento dell'Assemblea distrettuale;

c) la formazione degli atti normativi, secondo i principi fissati dalla legge statale, relativi all'organizzazione e all'attività amministrativa del Distretto;

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

Art. 10.

1. Il Distretto ha autonomia finanziaria e tributaria nelle forme e nei limiti stabiliti da leggi dello Stato, che la coordinano con la finanza dello Stato.

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 patrimonio secondo le modalità stabilite con legge dello Stato.

Art. 11.

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.

Art. 12.

1. Nel rispetto dei principi sanciti dalla Costituzione e dagli accordi intercorsi tra lo Stato italiano e lo Stato Città del Vaticano, pur nella loro rispettiva indipendenza e sovranità territoriale, il Distretto collabora con lo Stato Città del Vaticano per la migliore organizzazione del territorio e degli organi ivi preposti.

2. Le disposizioni riguardanti le forme di collaborazione sono stabilite dagli accordi stipulati tra il Distretto e lo Stato Città del Vaticano.

3. Nella stipulazione di patti o accordi tra lo Stato italiano e lo Stato della Città del Vaticano o, comunque, in materia di trattati internazionali, è richiesto il parere obbligatorio del Distretto nelle materie direttamente incidenti sulla gestione del proprio territorio e sulle competenze ad esso attribuite con legge dello Stato.