



DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE

d'iniziativa del senatore BUEMI

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 17 NOVEMBRE 2015

Ordinamento del Governatorato della capitale d'Italia

ONOREVOLI SENATORI. – Nonostante la copertura costituzionale, a partire dalla riforma del titolo V della parte II della Costituzione, di cui alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, i poteri e l'organizzazione di Roma capitale ancora non assicurano il migliore esercizio delle funzioni di Roma, quale capitale della Repubblica, simbolo della storia e dell'unità nazionale, sede degli Organi costituzionali dello Stato, di uffici ed enti pubblici nazionali, delle rappresentanze ufficiali degli Stati esteri presso la Repubblica. È quindi giunto il momento di procedere senza tentennamenti, anche alla luce della peculiarità della città di Roma, ad una nuova regolamentazione della capitale che ne definisca l'assetto organizzativo ed istituzionale sull'esempio delle altri grandi capitali europee.

La capitale d'Italia avrà caratteristiche peculiari rispetto agli enti territoriali; per evitare difficoltà di coesistenza – e per un più generico principio di semplificazione evitando la duplicazione di livelli di governo inutili – appare obbligata la soppressione dell'ente provincia di Roma e l'inserimento dei comuni ad essa facenti capo nell'assemblea metropolitana del Lazio: essa si esprimerà, con un ruolo consultivo, nei confronti del nuovo soggetto di governo, per Roma capitale: il Governatore, che è parte del Governo nazionale.

La scelta di un organo espresso dall'Esecutivo nazionale soffre, ovviamente, anche delle conseguenze del verminaio che viene scoperchiato, da un anno, intorno all'amministrazione comunale: ma è proposta sulla quale ha convenuto la Conferenza programmatica del PSI a Roma il 30 e 31 ottobre 2015, anche perché appare coerente con un

più generale impianto ordinamentale, cui gli Stati centrali europei si sono rivolti, per gettare le fondamenta della rinascita urbanistica della loro capitale. A Londra, nel 1666 la vasta ricostruzione dopo il grande incendio avvenne sulla base di piani approntati da Christopher Wren, Controllore dei lavori del Re (1669). A Berlino, Philipp Gerlach, architetto e pianificatore del re nel 1707 fu incaricato da Federico Guglielmo I di estendere lo sviluppo della città verso ovest con la pianificazione della Pariser Platz. A Parigi il barone Haussman era prefetto della città (1853-1870) quando sovrintese alla sua radicale trasformazione e alla sua straordinaria crescita (da 1,2 a 2 milioni di abitanti); fino a pochi anni fa, la funzione di gestione della metropoli francese competeva ad un dipendente del Governo centrale.

Roma non ha mai avuto questo impegno diretto dello Stato nella sua gestione, ma in compenso ha «sifonato» ingentissime risorse finanziarie dall'Erario nazionale per scelte assunte da amministratori locali senza responsabilità: ecco perché ora vanno attribuite alla responsabilità diretta del Governo nazionale, per mezzo di un suo Governatore, funzioni in materia di pianificazione territoriale strategica, la realizzazione e la gestione di grandi infrastrutture, dei servizi di trasporto a livello metropolitano, dei servizi pubblici a rete (acqua, energia, smaltimento rifiuti), lo sviluppo di politiche attive del lavoro, la pianificazione commerciale della grande distribuzione e delle grandi strutture di vendita, la tutela e la valorizzazione dei beni culturali e dell'ambiente. Possono essere poi delegate con legge statale o regionale o dai comuni facenti parte dell'area me-

tropolitana, ulteriori funzioni oltre a quelle indicate.

Non può mancare un nuovo modello di valutazione dell'ipertrofica macchina amministrativa, attualmente presente nel comune di Roma: se avrà successo, lo si potrà generalizzare per altre realtà critiche sotto il profilo del controllo di legalità e di efficacia ed efficienza di gestione delle risorse pubbliche. Attraverso il controllo della *performance* dei dirigenti, si intende (articolo 11) sottoporre ad un collegio tratto dalla Corte

dei conti la valutazione del dirigente firmatario o proponente: l'effetto deterrente nei confronti di prassi anomale, diseconomiche, illegittime o corruttive - sarà elevato, stante la composizione magistratuale dell'organo di controllo, che sarebbe estratto a sorte e si varrebbe di poteri ispettivi non solo cartolari.

Si può invertire l'assioma «capitale corrotto, nazione infetta»: ripulendo la vetrina della capitale, anche l'Italia guadagnerà nuovo lustro.

DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE

Art. 1.

(Attribuzioni del Governo)

1. All'articolo 114 della Costituzione, il terzo comma è sostituito dal seguente:

«Roma è la capitale della Repubblica. Con legge costituzionale la sua gestione è sottoposta alla diretta responsabilità del Governo nazionale».

Art. 2.

(Governatorato della capitale d'Italia)

1. È preposto alla guida dell'amministrazione pubblica a Roma un Governatore, nominato dal Presidente della Repubblica, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri, successivamente all'insediamento di ciascun Governo.

2. Al Governatore spettano i poteri del sindaco, della giunta comunale e del consiglio comunale.

3. Al Governatorato della capitale d'Italia, che assume le funzioni del comune di Roma, oltre a quelle delegate dalla presente legge costituzionale, sono trasferite le risorse umane, strumentali e finanziarie del comune di Roma. Il territorio del Governatorato coincide con quello del comune di Roma.

Art. 3.

(Città metropolitana di Roma)

1. La disciplina in materia di città metropolitana si applica alla città metropolitana di

Roma solo in quanto compatibile con quella recata dalla presente legge costituzionale.

2. Al Governatore spettano i poteri del sindaco metropolitano e della giunta metropolitana per la città metropolitana di Roma.

3. È istituita l'assemblea metropolitana di Roma, dotata di un proprio statuto e di poteri e funzioni stabilite con legge dello Stato. Essa è composta da sessanta consiglieri eletti dai residenti nel territorio del Governatorato e dei comuni della provincia di Roma ad esso esterni, secondo il sistema elettorale vigente prima della data di entrata in vigore della legge 25 marzo 1993, n. 81, per l'elezione dei comuni con popolazione superiore a 5.000 abitanti.

4. L'assemblea metropolitana esprime pareri sugli atti fondamentali indicati dalla legge di cui al comma 3, mediante delibere indirizzate al Governatore.

Art. 4.

(Funzioni del Governatore della capitale d'Italia a livello metropolitano)

1. Il Governatorato, oltre che per le funzioni spettantigli ai sensi degli articoli 2 e 3, è competente nelle seguenti funzioni, da esercitare a livello metropolitano, sentita l'assemblea metropolitana:

a) pianificazione territoriale strategica dell'intero territorio, nonché verifica di conformità degli strumenti urbanistici generali comunali al piano territoriale;

b) realizzazione e gestione delle grandi infrastrutture localizzate nel territorio metropolitano;

c) realizzazione e gestione dei servizi pubblici di trasporto metropolitano, anche attraverso la piena integrazione dei servizi urbani ed extraurbani;

d) realizzazione e gestione dei servizi pubblici a rete nei settori del ciclo integrale delle acque, dell'energia, dello smaltimento dei rifiuti;

e) realizzazione e gestione dei servizi per lo sviluppo e per le politiche attive del lavoro;

f) grande distribuzione e grandi strutture di vendita e rilascio delle relative autorizzazioni;

g) tutela e valorizzazione dei beni culturali e dell'ambiente.

2. Ulteriori funzioni a livello metropolitano possono essere attribuite o delegate al Governatore con legge statale o regionale o delegate al medesimo dai comuni compresi nel suo territorio.

3. Le funzioni amministrative di cui ai commi 1 e 2 sono disciplinate dallo statuto e dai regolamenti autonomi del Governatorato, a norma dell'articolo 117, sesto comma, della Costituzione.

4. Le funzioni amministrative della città metropolitana di Roma sono svolte dell'amministrazione dal Governatorato.

Art. 5.

(Rapporti con le istituzioni presenti sul territorio romano)

1. Per favorire il soddisfacimento delle esigenze di convivenza, sul territorio romano, degli Organi costituzionali, degli uffici del Governo e di tutte le amministrazioni pubbliche che insistono nel suddetto territorio, nonché della Santa Sede e dello Stato della Città del Vaticano, ai sensi del Trattato e del Concordato sottoscritti a Roma l'11 febbraio 1929, di cui alla legge 27 maggio 1929, n. 810, il Governatore assume tutte le determinazioni necessarie all'armonizzazione delle funzioni di competenza dei diversi livelli di governo per l'assolvimento di tutte le funzioni connesse al ruolo di Roma in quanto capitale.

Art. 6.

(Piano degli interventi)

1. Le determinazioni di cui all'articolo 5 consistono nelle iniziative necessarie per l'armonizzazione delle funzioni di competenza dei diversi livelli di governo per assolvimento di tutte le funzioni connesse al ruolo di Roma in quanto capitale della Repubblica italiana.

2. Per la realizzazione delle iniziative di cui al comma 1 il Governatore predispone, a cadenza triennale, un piano degli interventi per la capitale d'Italia diretto a:

a) provvedere all'adeguata sistemazione delle sedi delle istituzioni internazionali presenti a Roma;

b) provvedere alla ricognizione e alla valorizzazione del patrimonio pubblico e privato, sito nel centro storico, che le amministrazioni pubbliche intendano alienare;

c) conservare e valorizzare il patrimonio monumentale, archeologico, artistico, culturale e ambientale, nonché creare parchi e aree verdi di interesse metropolitano e di quartiere;

d) adeguare la dotazione di servizi e delle infrastrutture per la mobilità metropolitana attraverso il potenziamento del trasporto pubblico su ferro con sistemi integrali e in sede propria, sotterraneo e di superficie, e riorganizzare le attività aeroportuali;

e) qualificare le università e i centri di ricerca esistenti nell'area metropolitana e localizzare in modo equilibrato nel territorio metropolitano nuovi atenei e nuove strutture per la scienza, la ricerca e la cultura.

Art. 7.

(Formazione del piano)

1. Il piano di cui all'articolo 6, comma 2, ha durata triennale ed è redatto dal Governatore sulla base delle proposte di intervento

avanzate dalle amministrazioni statali, dalla regione, dai comuni, dagli enti e dai soggetti gestori dei servizi pubblici, nonché da altri soggetti pubblici e privati, i quali sono tenuti a comunicare al Governatore gli interventi in corso di realizzazione, nonché gli interventi di propria competenza connessi con gli obiettivi di cui all'articolo 6.

2. Il piano è approvato dal Consiglio dei ministri, su proposta del Governatore, entro due mesi dalla sua redazione, sentiti i Presidenti del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati ove siano previste delocalizzazioni, totali o parziali, delle sedi del Parlamento. Nel caso in cui il Consiglio dei ministri intenda introdurre modifiche al piano, questo è riformulato da parte del Governatore entro un mese dal ricevimento delle proposte di modifica. Il piano deve essere approvato o respinto dal Consiglio dei ministri entro il mese successivo, decorso inutilmente il quale esso si intende comunque approvato.

3. La realizzazione e il coordinamento degli interventi previsti dal piano sono affidati al Governatore.

4. La realizzazione degli interventi previsti dal piano è finanziata dallo Stato, per le opere di competenza delle amministrazioni statali e degli enti pubblici nazionali, e dalla regione per le opere di propria competenza. Le relative risorse finanziarie sono trasferite al Governatorato entro due mesi dalla data di approvazione del piano.

Art. 8.

(Ufficio per il piano)

1. Per la definizione del piano di cui all'articolo 6, comma 2, e per il monitoraggio degli interventi da esso previsti è istituito l'Ufficio per il piano degli interventi per Roma capitale, posto alle dirette dipendenze del Governatore.

2. Presso l'Ufficio di cui al comma 1 operano funzionari delle amministrazioni pubbliche interessate alla realizzazione del piano.

Art. 9.

(Contributo dello Stato)

1. Per far fronte ai maggiori oneri per spese correnti connesse al ruolo di capitale della Repubblica, è autorizzato un contributo al Governatorato di 200 milioni di euro annui a decorrere dal 2016.

2. Il contributo è ripartito sul territorio, in rapporto a indicatori oggettivi che determinano gli oneri rispettivamente sopportati per lo svolgimento delle funzioni di capitale della Repubblica.

Art. 10.

(Finanza del Governatorato)

1. La capitale d'Italia gode di una gestione finanziaria autonoma, di entrata e di spesa, nell'ambito del bilancio dello Stato. Il Governatore applica i tributi e gestisce le entrate proprie che siano appositamente previste dalla legge dello Stato.

Art. 11.

(Controllo di legalità e contabile)

1. La Corte dei conti esercita il controllo contabile sul Governatorato, mediante l'organismo di cui al comma 2, lettera c).

2. È istituito, con legge dello Stato, un sistema di valutazione della legalità e dell'economicità della *performance* dei dirigenti del Governatorato, mediante il coordinamento delle procedure di controllo previste dall'articolo 1, comma 7 della legge 6 novembre 2012, n. 190, dall'articolo 14 del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, da-

gli articoli 44 e 45 del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, e dall'articolo 15 del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 16 aprile 2013, n. 62, secondo i seguenti criteri:

a) applicazione del sistema di valutazione a tutti i dirigenti, in ragione:

1) della legalità degli atti istruttori, interlocutori o finali da essi curati, compresi quelli nei quali il dirigente assume una funzione di proposta nei confronti del Governatore;

2) dell'economicità delle spese disposte o autorizzate con gli atti istruttori, interlocutori o finali da essi curati, compresi quelli nei quali il dirigente assume una funzione di proposta nei confronti del Governatore;

b) previsione della facoltà, per il responsabile della prevenzione della corruzione, di sottoporre i mandati per il pagamento delle spese del Governatorato, nonché gli ordini di accreditamento a favore dei funzionari delegati all'esecuzione di spese e di altri titoli di pagamento, con i relativi documenti giustificativi, al visto dell'Organismo di valutazione di cui alla lettera *c)*. La legge dello Stato determina i casi nei quali la trasmissione degli atti di cui al numero 2) della lettera *a)* è obbligatoria, per la rilevante entità della spesa, e quelli in cui il riscontro di legalità degli atti di cui al numero 1) della lettera *a)* deve essere anteriore all'esecutività dell'atto;

c) istituzione di un Organismo di valutazione che è composto da tre magistrati della Corte dei conti, estratti a sorte tra tutti i magistrati contabili in servizio. I magistrati estratti a sorte sono collocati fuori ruolo per la durata del mandato, con invarianza di progressione giuridica ed economica rispetto al pari grado in servizio. L'Organismo è rinnovato ogni tre anni e i suoi componenti uscenti non sono immediatamente riconfermabili. L'Organismo ha sede presso il Governatorato e si avvale, sulla base di intese

con il Ministro dell'economia e delle finanze, del Corpo della guardia di finanza, che esegue gli accertamenti richiesti, necessari ai fini delle verifiche, agendo con i poteri ad esso attribuiti ai fini degli accertamenti relativi all'imposta sul valore aggiunto e alle imposte sui redditi;

d) l'Organismo di cui alla lettera *c)* si esprime mediante un visto, sugli atti sottopostigli ovvero acquisiti d'ufficio, negandolo con provvedimento motivato laddove ravvisi criticità nell'esercizio delle funzioni dirigenziali, dai medesimi atti desumibili, in ordine:

1) alla legalità dell'azione amministrativa;

2) al mancato controllo sull'integrità della condotta dei dipendenti dell'ente, dell'amministrazione o delle società da esso controllate;

3) all'efficacia ed alla qualità del servizio reso all'utenza;

4) all'esattezza delle risultanze contabili;

5) all'economicità delle decisioni assunte o proposte;

e) l'Organismo, nel caso in cui decida di non vistare l'atto, comunica tempestivamente le criticità riscontrate direttamente al Governatore, nonché alla Presidenza del Consiglio dei ministri e alle Camere.

Art. 12.

(Copertura finanziaria)

1. All'onere derivante dall'attuazione della presente legge, valutato in 200 milioni di euro a decorrere dal 2016, si provvede mediante corrispondente riduzione dello stanziamento del fondo speciale di parte corrente iscritto, ai fini del bilancio triennale 2016-2018, nell'ambito del programma «Fondi di riserva e speciali» della missione «Fondi da ripartire» dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze per l'anno 2016, allo scopo parzialmente uti-

lizzando l'accantonamento relativo al medesimo Ministero.

2. Il Ministro dell'economia e delle finanze è autorizzato ad apportare, con propri decreti, le occorrenti variazioni di bilancio.