

SENATO DELLA REPUBBLICA

COMMISSIONE AFFARI COSTITUZIONALI (1^a)

MERCOLEDÌ 24 MARZO 1999

386^a Seduta (pomeridiana)

Presidenza del Presidente

VILLONE

Intervengono i Sottosegretari di Stato alla Presidenza del Consiglio dei Ministri Bassanini e per l'interno La Volpe.

La seduta inizia alle ore 15,05.

(2853) D'ALESSANDRO PRISCO ed altri. - Norme speciali per la città di Roma, capitale della Repubblica italiana

(Esame e rinvio)

Il relatore PELLEGRINO, ricordate le difficoltà nell'attuazione della disciplina sulla istituzione delle aree metropolitane contenuta nella legge n. 142 del 1990, ritiene che il provvedimento in esame prenda atto della impossibilità di utilizzare un metodo comune per tutte le aree metropolitane. A fronte dei possibili sistemi da seguire, l'iniziativa in titolo presceglie quello di istituire direttamente, con legge, la città metropolitana di Roma, in considerazione delle particolarità che caratterizzano la capitale della Repubblica. Il sistema di far definire a livello centrale la istituzione di aree metropolitane, sembra del resto essere recepito, seppur quale soluzione di ultima istanza, nel testo che la Commissione affari costituzionali della Camera si avvia ad approvare, di riforma della citata legge n. 142.

Venendo a considerare il merito dell'iniziativa in titolo, ricorda le disposizioni sull'ordinamento e la delimitazione territoriale della città metropolitana (nella quale non sono necessariamente ricompresi tutti i comuni facenti parte del territorio della provincia di Roma) nonchè quelle sulla sua organizzazione e le funzioni.

Nell'esprimere una valutazione favorevole sul disegno di legge in titolo, rileva come esso costituisca un'opportuna applicazione del principio di sussidiarietà, mirando a concentrare le funzioni pubbliche nel livello istituzionale che più razionalmente le può esercitare. Resta peraltro a suo avviso da definire meglio l'ambito delle funzioni della città metropolitana che, nel testo dell'iniziativa in esame, sembrano suscettibili di arricchimento, ma anche di riduzione. In particolare, occorrerebbe valutare se la istituzione di un'area metropolitana del rilievo di quella romana non debba razionalmente comportare una ridefinizione delle competenze della regione Lazio, anche attraverso l'utilizzo dello strumento della legge costituzionale.

Conclusivamente, nel dare conto delle disposizioni contenute nei capi III e seguenti del disegno di legge in titolo, segnala l'opportunità di ridefinire, attualizzandola, la clausola di copertura finanziaria.

Il senatore PINGGERA chiede le ragioni che motivano l'introduzione, comma 3 dell'articolo 1, di una clausola volta a prescrivere l'uso dello strumento della abrogazione espressa. Dopo che il relatore PELLEGRINO ha ricordato come questa previsione riproduca un'analoga clausola contenuta nella legge n. 142, interviene il presidente VILLONE, che segnala la pratica inutilità di disposizioni siffatte.

Il senatore ANDREOLLI, rilevato come sia più razionale prevedere la corrispondenza del territorio dell'istituenda città metropolitana con quello dell'attuale provincia di Roma, segnala la equivocità della disposizione recata dall'articolo 7 che, nel suo tenore letterale, parrebbe demandare ad un'apposita commissione mista paritetica i rapporti con la Santa Sede, ben oltre quanto strettamente funzionale alle attribuzioni della istituenda città metropolitana.

Il seguito dell'esame è quindi rinviato.

La seduta termina alle ore 16,30.

MERCOLEDI' 19 MAGGIO 1999

410^a Seduta

Presidenza del Presidente

VILLONE

Interviene il sottosegretario di Stato per l'interno Vigneri.

La seduta inizia alle ore 15,20.

(2853) D'ALESSANDRO PRISCO ed altri - Norme speciali per la città di Roma, capitale della Repubblica italiana

(Seguito dell'esame e rinvio)

Prosegue l'esame, sospeso nella seduta del 24 marzo.

Ha inizio la discussione generale.

Il senatore ROTELLI considera anzitutto discutibile, sotto un duplice profilo di opportunità e di legittimità, definire per legge la città di Roma quale "capitale della Repubblica". Ricorda, in proposito, il tentativo, contestato e poi comunque non realizzato, di introdurre una definizione analoga nel testo di riforma proposto dalla Commissione parlamentare per le riforme costituzionali.

Si sofferma, quindi, sul rapporto tra l'iniziativa in esame e il disegno di legge di riforma della legge n. 142 del 1990, già approvato dal Senato e ora in discussione alla Camera dei deputati: poiché in quel disegno di legge è contenuta anche una nuova disciplina legislativa delle aree metropolitane, è necessario interrogarsi sulle reciproche interferenze e anche sulla compatibilità tra i due progetti di riforma, quanto alla città di Roma.

Svolgendo un'analisi del testo, osserva che l'articolo 1, al comma 1 si riferisce agli enti locali, senza ulteriori precisazioni, e ciò ripropone il problema di un riferimento ricorrente ma assai generico e ambiguo; considera dubbia, inoltre, l'opportunità di adottare l'espressione "autorità di governo" per il livello territoriale in questione, laddove sarebbe forse sufficiente richiamare l'istituto della città metropolitana, già previsto dalla legge n. 142 del 1990.

Quanto al destino dei comuni attuali e della provincia di Roma, il disegno di legge contiene elementi di incertezza, poiché si prevede da un lato una autorità unica, dall'altro la sussistenza o la costituzione di altri enti locali nello stesso territorio.

L'articolo 2 qualifica la città metropolitana di Roma come "ente locale ad autonomia speciale": in un momento nel quale molte province rivendicano lo statuto speciale di autonomia una simile qualificazione può ingenerare equivoci e comunque appare sprovvista della necessaria copertura costituzionale.

L'articolo 3 fonda il regime giuridico della città metropolitana di Roma sull'ordinamento delle province, prevedendosi peraltro la compresenza di comuni nello stesso territorio, ciò che sembra contraddire quanto enunciato all'articolo 1 circa la città metropolitana quale "unica autorità di governo". Nondimeno, si potrebbe ritenere possibile, dalla lettura del testo, la sopravvivenza dello stesso comune di Roma, e ciò rende il quadro istituzionale ancora più complicato.

L'articolo 4 dispone sul sistema di elezione degli organi rappresentativi e del sindaco: si interviene perciò nel sistema elettorale, con la necessità di compiere in proposito un approfondimento specifico.

Quanto alle funzioni (articolo 5), si evince dal testo una certa tendenza all'accentramento, poiché si tratta di funzioni normalmente comunali, da esercitarsi a livello metropolitano e dunque, sul piano delle istituzioni attuali, provinciale. In particolare, ne risulterebbero probabilmente diminuite le potestà comunali in materia urbanistica.

In una breve interruzione, la senatrice d'ALESSANDRO PRISCO obietta che in materia si tratta piuttosto di funzioni regionali trasferite a livello metropolitano.

Il senatore ROTELLI fa osservare che il suo rilievo è fondato sul tenore letterale del testo e aggiunge che la stessa legge n. 142 del 1990 determina le funzioni della città metropolitana, anche in materia urbanistica. In merito al comma 2 dello stesso articolo 5, sostiene che la delega possibile di funzioni da parte dei comuni della città metropolitana sembra iscriversi in un contesto di sostanziale accentramento. Il comma 5, inoltre, presuppone non già un processo di decentramento dalla regione ma solo una forma di raccordo con l'ente di nuova istituzione.

L'articolo 6 ripropone, in modo anche più evidente, il problema del progressivo depauperamento dei consigli dopo l'introduzione dell'elezione diretta del sindaco e del Presidente della provincia: l'istituzione di quella commissione permanente, infatti, relega i consigli in un ruolo davvero marginale.

Quanto al piano degli interventi di cui agli articoli 8, 9 e 10, esso si giustifica a suo avviso per la presenza a Roma della S. Sede, più che per la qualità di capitale della Repubblica. Lo stesso piano, ancorché adottato dal consiglio, segue un procedimento assai complesso, in cui sono coinvolti molti livelli istituzionali e amministrativi.

In merito all'articolo 15, osserva che l'assetto territoriale derivante dall'istituzione della città metropolitana è rimesso in sostanza alle determinazioni della regione, senza un coinvolgimento effettivo delle popolazioni interessate.

Ribadisce, infine, la necessità di coordinare il disegno di legge con la revisione della legge n. 142 del 1990, già in stato di avanzata elaborazione.

Il seguito dell'esame è quindi rinviato.

La seduta termina alle 16,30.

MARTEDI' 25 MAGGIO 1999

412^a Seduta

Presidenza del Presidente

VILLONE

Intervengono i Sottosegretari di Stato per la giustizia Ayala e per l'interno Vigneri.

La seduta inizia alle ore 15.20.

(2853) D'ALESSANDRO PRISCO ed altri - Norme speciali per la città di Roma, capitale della Repubblica italiana

(3986) VENTUCCI ed altri – Istituzione del Distretto autonomo di Roma.

(Seguito dell'esame del disegno di legge n. 2853, congiunzione con il disegno di legge n. 3986 e rinvio. Esame del disegno di legge n. 3986, congiunzione con il disegno di legge n. 2853 e rinvio)

Prosegue l'esame del disegno di legge n. 2853, sospeso nella seduta del 19 maggio.

Il presidente VILLONE avverte che è stato assegnato alla Commissione il disegno di legge n. 3986, presentato dai senatori Ventucci ed altri, sulla istituzione del distretto autonomo di Roma. Vista l'analogia con i contenuti del disegno di legge n. 2853, propone che queste iniziative vengano esaminate congiuntamente dalla Commissione.

Dopo una richiesta di chiarimenti del senatore ROTELLI, sulla effettiva assegnazione alla Commissione del citato disegno di legge n. 3986, cui risponde affermativamente il presidente VILLONE, prende la parola il relatore PELLEGRINO, il quale si sofferma brevemente sui contenuti di quest'ultima iniziativa, che sostanzialmente riprende i temi oggetto del disegno di legge n. 2853 già illustrato. Il disegno di legge n. 3986 prevede in particolare la costituzione di un autonomo Distretto di Roma che dovrebbe assorbire, oltre alle funzioni di competenza delle province e dei comuni interessati, anche alcune funzioni esercitate dalla Regione Lazio. A quest'ultimo proposito rileva come si tratti di una previsione che si distacca, in modo marcato, dallo schema di ripartizione delle competenze previsto dalla Costituzione, ed appare perciò meritevole di una ponderata riflessione. Nell'accogliere quindi la proposta di esaminare congiuntamente le iniziative in titolo, propone di adottare quale testo base il disegno di legge n. 2853.

La Commissione consente.

Interviene quindi il senatore ROTELLI, il quale, riprendendo il rilievo avanzato dal relatore, segnala come, a Costituzione vigente, non si possa prevedere la istituzione di nuovi enti autonomi oltre quelli previsti dalla carta costituzionale: regioni, province e comuni.

Il presidente VILLONE propone quindi di rinviare il seguito dell'esame.

Concorda la Commissione.

La seduta termina alle ore 16,30.

MARTEDI' 1° GIUGNO 1999

416ª Seduta

Presidenza del Presidente

VILLONE

La seduta inizia alle ore 15.50.

IN SEDE REFERENTE

(2853) D'ALESSANDRO PRISCO ed altri - Norme speciali per la città di Roma, capitale della Repubblica italiana

(3986) VENTUCCI ed altri – Istituzione del Distretto autonomo di Roma.

(Seguito dell'esame congiunto e rinvio)

Prosegue l'esame congiunto, sospeso nella seduta del 25 maggio.

Il senatore PASTORE, pur dichiarandosi convinto della opportunità di definire una disciplina speciale per la città capitale della Repubblica, osserva che le iniziative in titolo si muovono oltre il quadro delle competenze fissate dalla vigente Costituzione, derogando l'ordine delle attribuzioni tra regioni, province e comuni. Ritiene quindi che la materia dovrebbe essere più opportunamente trattata nell'ambito delle iniziative volte alla revisione del titolo V della Costituzione attualmente all'esame dell'altro ramo del Parlamento. Quella è la sede, a suo avviso, per affrontare il tema in esame, adottando una disciplina elastica che consenta l'istituzione di vere e proprie "città-Stato", enti in cui confluiscono le competenze dei vari livelli di governo locale.

La senatrice d'ALESSANDRO PRISCO, riprendendo questi ultimi rilievi, segnala come il disegno di legge n. 2853, di cui è prima firmataria, non mira ad innovare, né a derogare la disciplina costituzionale vigente. Questa iniziativa, infatti, si è resa necessaria alla luce delle difficoltà registratesi nell'attuazione della normativa, contenuta nella legge n. 142 del 1990, relativa all'istituzione delle aree metropolitane. Di tale istituto, il disegno di legge in esame intende dunque assicurare l'attuazione, tenendo conto delle particolarità che connotano l'area urbana di Roma. Più in generale, l'iniziativa evidenzia la opportunità di superare la uniformità del modello di area metropolitana come definito dalla legge n. 142. Quanto al disegno di legge n. 3986, ritiene invece che esso preveda la introduzione di un istituto – il " distretto " – affatto nuovo e probabilmente estraneo al quadro costituzionale.

Interviene il senatore ANDREOLLI che, nel condividere le osservazioni della senatrice

d'Alessandro Prisco, ritiene inopportuno irrigidire la materia in esame in una normativa di rango costituzionale. La mancata attuazione dell'istituto dell'area metropolitana evidenzia, a suo avviso, la difficoltà di conciliare le esigenze di una maggiore efficienza del governo locale e di un adeguato livello di qualità democratica nel funzionamento degli enti locali. Sotto questo profilo, teme che anche il disegno di legge n. 2853, richiedendo un elevato livello di consenso fra i vari enti locali interessati, possa rivelarsi sostanzialmente inattuabile.

Anche il senatore GUERZONI non riscontra problemi di compatibilità costituzionale nella disciplina prevista dal disegno di legge n. 2853, che risponde all'esigenza di dare attuazione all'istituto dell'area metropolitana, superando l'omogeneità del modello del comune metropolitano previsto dalla legge n. 142 del 1990. Più in generale, ritiene che la Commissione debba avviare una riflessione sul complesso rapporto che si è venuto creando tra le più grandi città italiane, le relative regioni e gli altri enti locali a causa dell'espansione demografica e territoriale delle città medesime che si trovano, negli ultimi anni, a non disporre più di un territorio ove programmare la propria espansione e realizzare alcuni degli interventi più importanti di propria competenza. L'esame delle iniziative in titolo può, a suo avviso, essere l'occasione per esaminare questi temi e conseguentemente pervenire a una nuova definizione dei rapporti tra grandi città e regioni.

Interviene quindi in replica il relatore PELLEGRINO che, ai molti rilievi mossi sulla compatibilità costituzionale del disegno di legge n. 2853, risponde rammentando che la Costituzione, se fissa con relativa rigidità la ripartizione della funzione normativa tra Stato e regioni (peraltro interpretata in modo assai flessibile dalla Corte costituzionale e dalla legislazione di attuazione), non definisce in modo altrettanto tassativo l'articolazione delle funzioni amministrative. Ricorda, quindi, che già la legge n. 142 del 1990 ha previsto il sostanziale assorbimento del livello di governo provinciale in quello della città metropolitana.

Quanto al disegno di legge n. 2853, ribadisce che esso a suo avviso rappresenta un'intelligente applicazione del principio di sussidiarietà, definendo in modo più razionale la distribuzione delle competenze tra gli enti locali, nell'ambito dei principi fissati dalla Costituzione. Al riguardo non ritiene quindi fondate molte delle critiche emerse nel corso del dibattito e in particolare quelle avanzate dal senatore Rotelli. Ad esempio, con riferimento alla questione elettorale, ritiene che la disciplina in esame comporta senza dubbio, per la elezione degli organi della città metropolitana, l'applicazione della legge elettorale provinciale oggi vigente. Nel ritenere possibile e utile una definizione sollecita del provvedimento in esame, segnala che molti dei rilievi avanzati possono essere tradotti in proposte di modifica e al riguardo preannuncia la presentazione di propri emendamenti.

Il presidente VILLONE segnala che molti dei problemi di compatibilità costituzionale rilevati nella discussione potrebbero trovare soluzione – istituita la città metropolitana – nel novero delle funzioni di carattere esclusivamente locale, da attribuire al nuovo ente, compresa una parte di attribuzioni oggi proprie dei diversi livelli di governo regionale e locale; propone quindi di fissare, per le ore 20 di martedì 15 giugno, il termine di

presentazione degli emendamenti, da riferire al disegno di legge n. 2853, assunto come testo base.

Concorda la Commissione.

Il seguito dell'esame è quindi rinviato.

La seduta termina alle ore 16.25.

MERCOLEDÌ 16 GIUGNO 1999

420^a Seduta

Presidenza del Presidente

VILLONE

La seduta inizia alle ore 15,20.

IN SEDE REFERENTE

(2853) D'ALESSANDRO PRISCO ed altri. - Norme speciali per la città di Roma, capitale della Repubblica italiana.

(3986) VENTUCCI ed altri. – Istituzione del Distretto autonomo di Roma.

(Rinvio del seguito dell'esame congiunto)

Il presidente VILLONE, apprezzate le circostanze, propone alla Commissione il differimento, alle ore 20 di martedì 22 giugno, del termine di presentazione degli emendamenti al disegno di legge n. 2853.

La Commissione consente e il seguito dell'esame è quindi rinviato.

La seduta termina alle ore 15,30.

EMENDAMENTI AL DISEGNO DI LEGGE N. 2853

Art. 1.

Al comma 1, sostituire la lettera a), con la seguente: «a) disciplina il regime giuridico speciale degli enti locali compresi nel territorio del comune di Roma nonché dei comuni che, a seguito della loro adesione, saranno riconosciuti parte integrante il territorio della città metropolitana di Roma, capitale della Repubblica».

1.1

Lino Diana

Al comma 1, alla lettera b), sopprimere le parole: «in luogo della provincia e del comune di Roma».

1.2

Lino Diana

Al comma 3, premettere la lettera: «c» al periodo, e inserire i seguenti commi:

«a) Decorsi 180 giorni dall'emanazione della presente legge, laddove non vi siano state deliberate ulteriori adesioni di commi riconosciuti parte integrante la città metropolitana la stessa comprenderà il territorio del Comune di Roma nelle sue nuove municipalità».

b) A salvaguardia dell'autonomia della Regione Lazio, analogamente a quanto previsto nella legge elettorale provinciale, nessuna circoscrizione elettorale potrà avere assegnato un numero di seggi superiore alla metà di quelli attribuiti all'intera regione.

1.3

Lino Diana

Art. 3.

Al comma 1, lettera a), sopprimere le seguenti parole: «e che assume altresì i compiti della provincia di Roma e di confini del suo territorio.

3.2

Lino Diana

Al comma 1, sostituire la lettera b) con la seguente:

«b) i comuni che fanno parte della provincia di Roma alla data di entrata in vigore della presente legge e che mantengono il regime proprio dei comuni, salvo le modifiche derivanti dall'applicazione della legge medesima;»

3.1

Andreolli

Art. 9.

Sostituire il comma 4 con il seguente:

«4. Per le opere di competenza delle amministrazioni statali, la realizzazione degli interventi previsti dal Piano è finanziata dallo Stato nel limite massimo di lire 200 miliardi per ciascuno degli anni 2000, 2001 e 2002 e comunque nei limiti dell'autorizzazione di spesa di cui alla legge 15 dicembre 1990, n. 396 non impegnate alla data di entrata in vigore della presente legge. Al relativo onere si provvede mediante corrispondente riduzione dell'autorizzazione di spesa di cui alla legge 15 dicembre 1990, n. 396».

9.100

Il Relatore

Sostituire il comma 4 con il seguente:

«4. Per le opere di competenza delle amministrazioni statali, la realizzazione degli interventi previsti dal Piano è finanziata dallo Stato nel limite massimo di lire 200 miliardi per ciascuno degli anni 2000, 2001 e 2002 e comunque nei limiti dell'autorizzazione di spesa di cui alla legge 15 dicembre 1990, n. 396 non impegnate alla data di entrata in vigore della presente legge. Al relativo onere si provvede mediante corrispondente riduzione dell'autorizzazione di spesa di cui alla legge 15 dicembre 1990, n. 396. Per gli anni successivi al 2002 si provvede ai sensi dell'articolo 11, comma 3, lettera d), della legge 5 agosto 1978, n. 468, e successive modificazioni».

9.100 (nuovo testo)

Il Relatore

Art. 10.

Aggiungere, in fine, il seguente comma:

«2-bis. Gli eventuali oneri derivanti dai commi 1 e 2 sono posti a carico delle risorse di cui all'articolo 9, comma 4».

10.100

Il Relatore

Art. 12.

Sostituire l'articolo con il seguente:

«Art. 12.

1. Il contributo al comune di Roma previsto dall'articolo 1 della legge 25 novembre 1964, n. 1280, come adeguato dall'articolo 9 della legge 16 dicembre 1999, n. 494, è ripartito sulla base delle proposte della Commissione permanente di cui all'articolo 6. La Commissione definisce le proposte previa una adeguata individuazione dei criteri di determinazione degli oneri gravanti sulla Città per l'assolvimento del ruolo di capitale. Sullo schema del relativo disegno di legge, prima della sua approvazione in Consiglio dei Ministri, è sentito il sindaco della città.

2. Il contributo è ripartito dalla Città tra la stessa Città e i comuni del suo territorio, in rapporto ad indicatori oggettivi che determinano gli oneri rispettivamente sopportati per lo svolgimento delle funzioni di capitale».

12.100

Il Relatore

Art. 13.

Sopprimere l'articolo.

13.100

Il Relatore

Art. 14.

Sopprimere l'articolo.

14.1

Andreolli

