

BOZZA NON CORRETTA

IPOTESI DI LAVORO PER UNA
PROPOSTA DI LEGGE
COSTITUZIONALE

d'iniziativa del deputato
LUCIANO CIOCCHETTI

Istituzione della Città Metropolitana di Roma
Capitale e modifica all'articolo 116 della Costituzione
con istituzione della Regione autonoma del Lazio.

Onorevoli Colleghi,

nonostante la copertura costituzionale, a partire dalla riforma del Titolo V del 2001, le città metropolitane non hanno ancora trovato una piena e concreta realizzazione.

Eppure la realizzazione delle città metropolitane era ed è considerata da tutti la via per affrontare le sfide dello sviluppo dei grandi centri urbani, per renderle più efficienti ed integrati con il territorio delle province su cui insistono.

Questa opera di semplificazione istituzionale, se appare normale per le aree metropolitane già individuate dalla legge 142 del 1990, al fine di rendere più efficiente il rapporto tra tutti gli attori presenti sul territorio, cittadini, imprese e istituzioni, risulta ancor più naturale per la capitale d'Italia con i suoi oltre 4 milioni di abitanti nella sola area comunale, che vede nella istituzione dell'area metropolitana, allargata alla provincia, lo strumento per competere con le grandi capitali europee.

La domanda che sorge spontanea è, però, la seguente: come mai nonostante la legge le prevedesse sin dal 1990 nessuna delle aree indicate in quella norma non si è neppure avvicinata ad una prima fase istitutiva?

La risposta è da ricercarsi nei contrasti e nei veti posti a monte e a valle, cioè da parte delle regioni e dei comuni limitrofi.

Con la legge n. 3 del 18 ottobre 2001, tuttavia, le città metropolitane assumono una veste costituzionale uscendo dalla legislazione ordinaria ed entrando con pieno di diritto e pari dignità tra gli elementi costitutivi della Repubblica Italiana.

Per la verità, nella scorsa Legislatura, il Governo aveva tentato di adeguare il sistema delle autonomie locali al nuovo quadro costituzionale realizzato con la modifica del Titolo V della parte seconda della Costituzione. In quel disegno di legge, il Governo era delegato a disciplinare i poteri e l'organizzazione di Roma capitale per assicurare 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.

A noi appare chiaro, tuttavia, che il percorso che deve essere seguito è quello già tracciato dalle altre grandi città metropolitane europee, come Monaco e Francoforte che hanno utilizzato il modello di città-provincia, di Lione, Bordeaux e Marsiglia che hanno utilizzato forme associative tra i comuni interessati o Barcellona con la sua autorità di settore.

E' 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 altre grandi città o delle altre capitali europee.

Il testo costituzionale non dà indicazioni su come individuare e localizzare la città metropolitane, ma si ritiene che tale localizzazione non possa che tenere conto dei "rapporti di stretta integrazione territoriale e in ordine alle attività economiche, ai servizi essenziali alla vita sociale, nonché alle relazioni culturali e alle caratteristiche territoriali" (art. 22 Decreto Legislativo 18 agosto 2000, n. 267). L'area metropolitana di Roma Capitale avrà caratteristiche peculiari rispetto agli enti territoriali e questo comporterà evidenti difficoltà di coesistenza e proprio per evitare queste difficoltà 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 parti nell'area metropolitana di Roma Capitale. Potremmo dire che se la creazione dell'area metropolitana di Roma Capitale è un atto dovuto , la soppressione della Provincia di Roma diviene un atto necessario. D'altronde, prevedere la coincidenza dell'area metropolitana di Roma Capitale con il solo territorio urbano limiterebbe la portata della nuova

istituzione e sarebbe insufficiente per un adeguato sviluppo della costituenda area metropolitana.

Analogamente a quanto previsto dall'articolo 114, ultimo comma della Costituzione che affida alla legge statale la disciplina dell'ordinamento di Roma Capitale, anche per la definizione dei compiti e del modello organizzativo dell'area metropolitana di Roma Capitale ci affideremo alla legge ordinaria, fermo restando la modifica costituzionale per la Regione Lazio di cui parleremo in seguito.

Con la presente iniziativa legislativa, quindi, vogliamo proporre la costituzione di un nuovo soggetto di governo, l'area metropolitana di Roma Capitale, unificando le amministrazioni del comune di Roma e della provincia di Roma. Si tratta di una semplificazione e razionalizzazione del governo dell'area, in cui, tra l'altro, le vecchie circoscrizioni comunali vengono trasformate in comuni, previo ricorso alla procedura referendaria per l'approvazione del nuovo assetto di governo da parte dei cittadini coinvolti.

Esistono e convivono due livelli di governo, uno che riguarda i comuni compresi nell'area metropolitana che mantengono il regime proprio dei comuni e quello dell'area metropolitana di Roma Capitale, quale ente autonomo, dotato di un proprio statuto, che subentra anche nei compiti della provincia di appartenenza ed i confini del suo territorio.

Quanto alla delimitazione territoriale, come detto, essa coincide con quello attuale della provincia di Roma.

Vengono altresì definiti gli organi dell'area metropolitana di Roma Capitale che sono: il sindaco; il consiglio metropolitano, composto da 60 consiglieri eletti dai residenti nel territorio della Città metropolitana contestualmente alla elezione del sindaco; la giunta metropolitana, nominata e presieduta dal sindaco. Per evitare che l'ente più forte fagociti quelli più piccoli (caso Parigi) e quindi per superare la diffidenza soprattutto dei comuni diversi dal capoluogo,

è prevista una assemblea dei sindaci dell'area metropolitana con funzioni consultive sugli atti fondamentali e indicate nello statuto.

Oltre alle funzioni della provincia spettano all'area metropolitana di Roma Capitale le funzioni in materia di pianificazione territoriale strategica, 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 della area metropolitana, ulteriori funzioni a quelle indicate.

All'area metropolitana di Roma Capitale, oltre alle risorse derivanti dalla istituzione di tributi propri, saranno assicurate le risorse necessarie per il finanziamento delle funzioni da essa esercitate secondo i principi di cui all'articolo 119 della Costituzione e dall'assolvimento delle funzioni connesse al ruolo di capitale della Repubblica.

L'istituzione della area metropolitana di Roma Capitale, comprendente i comuni appartenenti all'ente provincia, pone dei problemi rispetto alla sopravvivenza della Regione Lazio, privata del suo polmone finanziario e produttivo. Per evitare il rischio di un evidente squilibrio tra l'area metropolitana di Roma Capitale e la Regione Lazio, in termini di patrimonio, risorse, personale, popolazione e funzioni svolte è prevista, opportunamente, l'estensione alla Regione Lazio di condizioni particolari di autonomia secondo quanto previsto dall'articolo 116 della Costituzione.

Oltre alla presenza ingombrante di Roma Capitale, Tale scelta, peraltro risulta strettamente collegata alla realtà attuale, che vede una regione con una elevatissima pressione fiscale complessiva a fronte della quale non vi sono servizi all'altezza per qualità e quantità.

Il testo della presente proposta di legge si compone di 15 articoli. Dopo le finalità della legge e l'istituzione della Città contenute nei primi due articoli, l'articolo 3 definisce l'ordinamento e la delimitazione territoriale della Città, quindi, con l'articolo 4 si passa all'articolazione degli organi della nuova istituzione mentre le funzioni ad essa connesse sono esplicitate nell'articolo 5. L'articolo 6 definisce i rapporti tra la Città metropolitana di Roma e la Santa Sede. Gli articoli 7, 8 9 e 10 si occupano della collaborazione istituzionale tra la Città e lo Stato e la regione che coinvolge i vari livelli e le varie iniziative necessarie ad una armonizzazione delle diverse funzioni. A tal fine è prevista l'elaborazione di un piano di interventi, alla cui formazione si perviene attraverso un percorso con la partecipazione di tutti gli attori coinvolti dal nuovo assetto istituzionale. L'articolo 11 disciplina l'autonomia finanziaria di entrate e di spesa dell'ente Città. Gli articoli 12 , 13 e 14 , modificano la Costituzione, istituendo la regione autonoma del Lazio e disciplinano il riassetto territoriale della regione. L'articolo 15 reca la copertura del provvedimento.

Art. 1

(Finalità)

1. La presente legge:

- a) istituisce, ai sensi dell'articolo 114, commi 2 e 3, della Costituzione, la città metropolitana di Roma Capitale e ne disciplina il regime giuridico;
- b) estende alla Regione Lazio il regime autonomo speciale di cui all'articolo 116 della Costituzione.

Art. 2

(Istituzione della Città Metropolitana di Roma Capitale)

1. E' istituita la Città metropolitana di Roma Capitale, di seguito denominata "Città", ente locale autonomo, dotato di un proprio statuto e di poteri e funzioni stabilite dalla Costituzione e dalla presente legge.

Art. 3

(Ordinamento e delimitazione territoriale della Città)

1. Nella Città l'amministrazione si articola in due livelli:

- a) la Città, che assume le funzioni della provincia di appartenenza ed i confini del suo territorio, oltre a quelle a lei delegate dalla presente legge;
- b) i comuni compresi nella provincia di Roma ed i municipi, ridotti a nove, del comune di Roma, che svolgono le funzioni ad essi delegate dalla Città.

2. Il territorio della Città coincide con quello della provincia di Roma.

3. La Città, i comuni ed i municipi ispirano la propria azione e i loro rapporti ai principi del rispetto e della piena e leale collaborazione.

Art. 4

(Organi della Città)

1. Sono organi della Città: il Consiglio, la Giunta ed il Sindaco.
2. Il Consiglio è composto da sessanta consiglieri eletti dai residenti nel territorio della Città contestualmente al candidato Sindaco secondo il sistema elettorale vigente per l'elezione dei comuni superiori ai 15 abitanti.
3. La Giunta è nominata e presieduta dal Sindaco.
5. E' altresì prevista la istituzione dell'Assemblea metropolitana cui partecipano i sindaci, o loro delegati, dei comuni compresi nel territorio della Città. L'Assemblea può esprimere pareri sugli atti fondamentali indicati nello statuto della Città.

Art. 5

(Funzioni della Città)

1. La Città è titolare delle funzioni proprie della provincia ed è competente nelle seguenti funzioni, di norma comunali, da esercitare a livello metropolitano, sentita l'Assemblea metropolitana dei sindaci:
 - a) pianificazione territoriale strategica dell'intero territorio, con il concorso dei comuni, nonché la 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 extra urbani;
 - 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 gestioni dei servizi per lo sviluppo e per le politiche attive del lavoro;

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

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

2. Possono essere attribuite o delegate alla Città ulteriori funzioni con legge statale o regionale o ad essa delegate 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 della Città, a norma dell'articolo 117, sesto comma della Costituzione..

4. I comuni della Città svolgono tutte le funzioni amministrative proprie dei comuni attribuite dalla legge, salvo quelle espressamente attribuite o delegate alla Città o da questa assunte in via sussidiaria. Tali funzioni sono svolte anche attraverso le forme associative e di cooperazione di cui alla parte I titolo II capo V del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267.

Art. 6

(Rapporti Città -Santa Sede)

1. Per favorire il soddisfacimento delle esigenze della Santa Sede di cui al Trattato dell'11 febbraio 1929, ratificato ai sensi della legge 27 maggio 1929, n. 810, e successive modificazioni, previa intesa diplomatica, è istituita una commissione mista paritetica composta per la parte italiana dal sindaco della Città metropolitana dal presidente della regione Lazio e da un rappresentante del Governo. I compiti di segreteria sono affidati all'ufficio del sindaco.

Art. 7

(Commissione permanente e Piano interventi)

1. Al fine di agevolare la collaborazione istituzionale tra lo Stato, la regione e la Città è istituita la Commissione permanente per la Città metropolitana di

Roma Capitale, di seguito denominata "Commissione" composta dal Presidente del Consiglio dei ministri o da un Ministro da lui delegato, dal presidente della regione Lazio e dal sindaco della Città metropolitana.

2. La Commissione promuove le iniziative necessarie per l'armonizzazione delle funzioni di competenza dei diversi livelli di governo per assolvimento di tutte le funzioni connesse al ruolo della Città, di capitale della Repubblica italiana.

3. Per la realizzazione delle iniziative di cui al comma precedente la Commissione elabora, a cadenza triennale, un piano diretto a :

a) definire gli interventi inerenti il funzionamento e l'operatività degli organi costituzionali presenti nel territorio della Città,'

b) provvedere alla adeguata sistemazione delle sedi delle istituzioni internazionali presenti nella Città

c) una ricognizione e valorizzazione del patrimonio pubblico e privato, che nel centro storico sarà dismesso dalle amministrazioni pubbliche,'

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

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

f) 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. 8

(Formazione del piano)

1. Il piano ha durata triennale ed è adottato dal consiglio della Città 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 sindaco della Città gli interventi in corso di realizzazione, nonché gli interventi di propria competenza connessi con gli obiettivi di cui all'articolo 7.
2. Il piano è approvato dalla Commissione entro sessanta giorni dalla sua adozione da parte del consiglio della Città, sentiti i Presidenti del Senato della Repubblica e della Camera dei Deputati ove siano previste localizzazioni delle sedi del Parlamento. Nel caso in cui la Commissione intenda introdurre modifiche al Piano, questo può essere riformulato da parte del consiglio della Città con nuova deliberazione, da adottare entro trenta giorni dalla ricezione delle proposte di modifica; in caso di mancata delibera nel termine, le modifiche si intendono respinte. Il Piano deve essere approvato o respinto dalla Commissione nei successivi trenta giorni, decorsi inutilmente i quali si intende comunque approvato.
3. La realizzazione e il coordinamento degli interventi previsti dal Piano sono affidati al sindaco della Città.
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 alla Città entro sessanta giorni dall'approvazione del Piano.

Art. 9

(Ufficio per il Piano)

1. Per la definizione del Piano e per il monitoraggio degli interventi da esso previsti è istituito l'Ufficio per il Piano degli interventi per Roma capitale, posto alle direttive dipendenze del sindaco della Città.
2. Presso l'Ufficio di cui al comma 1 operano funzionari delle amministrazioni pubbliche interessate alla realizzazione del Piano.

Art. 10

(Contributo dello Stato)

1. Per far fronte ai maggiori oneri per spese correnti connesse al ruolo di capitale della Repubblica, è autorizzato un contributo di 200 milioni di euro a decorrere dal 2008.
2. Il contributo è ripartito sul territorio, in rapporto ad indicatori oggettivi che determinano gli oneri rispettivamente sopportati per lo svolgimento delle funzioni di capitale della Repubblica.

Art. 11

(Finanza della Città)

1. La Città, ai sensi dell'articolo 119 della Costituzione, ha autonomia finanziaria di entrata e di spesa. La Città stabilisce ed applica tributi ed entrate proprie, sentita l'Assemblea metropolitana dei sindaci

Art. 12

(Modifica all'articolo 116 della Costituzione).

1. All'articolo 116, primo comma, della Costituzione, dopo le parole: "e la Valle d'Aosta-Vallée d'Aoste" aggiungere le seguenti: " ed il Lazio "

Art. 13

(Statuto speciale della Regione autonoma del Lazio)

1. Entro sei mesi dall'entrata in vigore della presente legge il consiglio della regione del Lazio, ai sensi dell'articolo 123 della Costituzione ed in armonia con la stessa, provvede alla approvazione del proprio statuto.

Art. 14

(Riassetto territoriale della Regione Lazio).

1. La Regione autonoma del Lazio comprende la Città metropolitana di Roma Capitale e le Province di Latina, di Frosinone, di Viterbo e di Rieti.
2. Il capoluogo della Regione autonoma del Lazio è la città di Roma.

Art. 15

(Copertura Finanziaria)

1. All'onere derivante dall'attuazione della presente legge, valutato in 200 milioni di euro per ciascuno degli anni 2008, 2009 e 2010, si provvede mediante corrispondente riduzione dello stanziamento iscritto, ai fini del bilancio triennale 2008-2010, nell'ambito del fondo speciale di parte corrente dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze per l'anno 2008, allo scopo parzialmente utilizzando 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