



## **DISEGNO DI LEGGE**

**d'iniziativa dei senatori TOCCI e ASTORRE**

**COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 25 GENNAIO 2016**

Disposizioni per la città metropolitana di Roma capitale

ONOREVOLI SENATORI. – Il prolungato commissariamento di Roma capitale – a seguito delle dimissioni, lo scorso ottobre, di ventisei consiglieri – impone una nuova attenta riflessione sull’ordinamento che il legislatore statale ha voluto definire per la capitale della Repubblica, in attuazione dell’articolo 114 della Costituzione, come modificato dall’articolo 1 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3.

La norma costituzionale portava a compimento il dibattito parlamentare avviato fin dalla prima legislatura, quando furono presentati diversi progetti di legge sull’assetto ordinamentale della capitale.

Per oltre mezzo secolo, la «specialità» della capitale della Repubblica fu segnata – sul piano normativo – solo dalla previsione, nella legge 28 febbraio 1953, n. 103, di un contributo statale di parte corrente al comune di Roma, «in relazione alle esigenze derivanti dall’essere la città di Roma sede della Capitale della Repubblica» e, nella successiva legge 15 dicembre 1990, n. 396, di specifici «interventi per Roma, capitale della Repubblica». Per il resto, per promuovere uno sviluppo equilibrato e moderno della città, ci si affidò, con alterni risultati, ai benefici (e alla legislazione di sostegno) dei «grandi eventi»: le Olimpiadi del 1960, i mondiali di calcio del 1990, il Grande giubileo del 2000. Del resto, ben si comprende la difficoltà del Parlamento ad affrontare la «specialità» di Roma, dopo l’orgia retorica del ventennio fascista e alla luce della esperienza del Governatorato, simbolo e in qualche modo «apripista» della compressione di ogni modello di autogoverno locale da parte della dittatura.

Nel 2001, con la riscrittura dell’articolo 114 della Costituzione, emergono due importanti novità: sono riconosciute, da un lato, la necessità di un ordinamento «speciale» per la capitale della Repubblica, dall’altro, l’urgenza di un assetto nuovo e più efficace per il governo delle maggiori aree urbane del Paese, con la previsione delle città metropolitane quali «elementi costitutivi» dell’edificio repubblicano, insieme ai comuni, alle province, alle regioni e allo stesso Stato. Anche la concreta istituzione delle città metropolitane era attesa da tempo, almeno dalla legge n. 142 del 1990.

In verità, per Roma le due dimensioni – la «capitalità», che ne fa ovviamente un *unicum* nel panorama nazionale, e la «metropolitanità», condivisa con le altre grandi città italiane – si intrecciano in modo inestricabile. Roma ha bisogno di un ordinamento differenziato, perché chiamata ad assolvere compiti e funzioni che riguardano l’intera comunità nazionale (e in qualche misura il mondo intero, per la presenza della Santa Sede e di alcune importanti istituzioni, anche internazionali), ma anche di un modello efficace di governo metropolitano, in quanto perno e snodo di una vasta area abitativa. A ciò si aggiunge che alcune delle sue più importanti e moderne infrastrutture sono necessariamente collocate in territorio *extra-comunale* e che, da almeno quattro decenni, l’area della vecchia provincia ha assistito ad un progressivo riequilibrio della residenzialità, senza che fosse accompagnato né da un analogo riequilibrio delle opportunità di lavoro o di studio né da un sufficiente potenziamento della mobilità pubblica e privata.

Dunque, Roma-capitale della Repubblica (e centro della cattolicità) e Roma-città metropolitana: due volti della stessa realtà territoriale, di cui il legislatore doveva e deve ancora oggi necessariamente tenere conto. Del resto, se c'è un tratto che accomuna tutte le capitali moderne - in ordinamenti pur tanto diversi tra loro - è proprio l'essere ad un tempo città «speciali» e città «normali»: speciali, per le funzioni che in esse si esercitano, e per le implicazioni che ne derivano anche sull'ordinario e quotidiano esercizio di compiti amministrativi; normali, per la necessità di assicurare ai propri cittadini servizi di qualità e quantità comparabili a quelli spettanti agli altri cittadini del Paese, in una (appunto) normale dimensione di autogoverno locale.

Il legislatore ordinario, dopo la novella costituzionale del 2001, ha tardato a trovare una sintesi tra queste due esigenze, procedendo dapprima con la legge n. 42 del 2009 (legge delega sul federalismo fiscale), poi con alcuni decreti legislativi concentrati sulla «specialità» del comune di Roma, e da ultimo con la legge 7 aprile 2014, n. 56, che finalmente - sia pure con limiti e forzature - si è proposta di trarre fuori dalle secche, ormai quindicennali, la rotta delle città metropolitane.

Alla città metropolitana di Roma capitale l'articolo unico della legge n. 56 del 2014 riserva i seguenti tre commi:

«101. Salvo quanto previsto dai commi 102 e 103, la città metropolitana di Roma capitale é disciplinata dalle norme relative alle città metropolitane di cui alla presente legge.

102. Le disposizioni dei decreti legislativi 17 settembre 2010, n. 156, 18 aprile 2012, n. 61, e 26 aprile 2013, n. 51, restano riferite a Roma capitale, come definita dall'articolo 24, comma 2, della legge 5 maggio 2009, n. 42.

103. Lo statuto della città metropolitana di Roma capitale, con le modalità previste

al comma 11, disciplina i rapporti tra la città metropolitana, il comune di Roma capitale e gli altri comuni, garantendo il migliore assetto delle funzioni che Roma è chiamata a svolgere quale sede degli organi costituzionali nonché delle rappresentanze diplomatiche degli Stati esteri, ivi presenti, presso la Repubblica italiana, presso lo Stato della Città del Vaticano e presso le istituzioni internazionali».

Pur non essendo questa la sede per esaminare i pregi e i difetti della citata legge, si ritiene opportuno evidenziare la coerenza dei tre commi appena richiamati: con il comma 101, si riconosce che Roma è (anche) una città metropolitana, e condivide le difficoltà, le necessità e le speranze delle altre maggiori aree urbane del Paese; con il comma successivo, si ricorda che, a norma dell'articolo 114 della Costituzione, il legislatore statale ha il diritto-dovere di disciplinare in modo appropriato l'ordinamento di Roma per quanto riguarda la sua «unicità» di capitale (lo ha già fatto, con i decreti legislativi attuativi della legge n. 42 del 2009, e evidentemente lo potrà fare ancora); infine, con il comma 103 si richiamano tutti gli enti locali del contesto metropolitano ad una prova di consapevolezza, perché l'assetto più efficace di una moderna capitale in uno Stato democratico è il frutto della convergente responsabilità delle istituzioni dello Stato e delle istituzioni territoriali (enti locali e regione, beninteso).

D'altra parte, pur scegliendo senza esitazioni un modello di città metropolitana come «comunità di comuni», affidata ad organi di governo di secondo grado, la legge n. 56 del 2014 ha lasciato alle singole realtà territoriali la possibilità di optare per una diversa forma di governo, con organi legittimati direttamente dal corpo elettorale, ed una più netta e forte assunzione di responsabilità da parte dell'autorità metropolitana.

Recita infatti il comma 22:

«22. Lo statuto della città metropolitana può prevedere l'elezione diretta del sindaco e del consiglio metropolitano con il sistema elettorale che sarà determinato con legge statale. È inoltre condizione necessaria, affinché si possa far luogo a elezione del sindaco e del consiglio metropolitano a suffragio universale, che entro la data di indizione delle elezioni si sia proceduto ad articolare il territorio del comune capoluogo in più comuni. A tal fine il comune capoluogo deve proporre la predetta articolazione territoriale, con deliberazione del consiglio comunale, adottata secondo la procedura prevista dall'articolo 6, comma 4, del testo unico. La proposta del consiglio comunale deve essere sottoposta a referendum tra tutti i cittadini della città metropolitana, da effettuare sulla base delle rispettive leggi regionali, e deve essere approvata dalla maggioranza dei partecipanti al voto. È altresì necessario che la regione abbia provveduto con propria legge all'istituzione dei nuovi comuni e alla loro denominazione ai sensi dell'articolo 133 della Costituzione. In alternativa a quanto previsto dai periodi precedenti, per le sole città metropolitane con popolazione superiore a tre milioni di abitanti, è condizione necessaria, affinché si possa far luogo ad elezione del sindaco e del consiglio metropolitano a suffragio universale, che lo statuto della città metropolitana preveda la costituzione di zone omogenee, ai sensi del comma 11, lettera c), e che il comune capoluogo abbia realizzato la ripartizione del proprio territorio in zone dotate di autonomia amministrativa, in coerenza con lo statuto della città metropolitana».

Lo statuto della città metropolitana di Roma capitale, approvato nei termini e con i modi stabiliti dalla legge, ha indicato senz'altro questa prospettiva, sollecitando anche la trasformazione in comuni degli attuali municipi, anche se non indispensabile a norma dell'ultimo periodo del citato comma

22. Ovviamente lo statuto immaginava che il percorso si sarebbe completato entro la primavera del 2018, quando sarebbe giunto al termine il mandato del sindaco di Roma. Le cose, com'è evidente, sono andate diversamente e spetta al legislatore statale raccogliere la sfida lanciata dal territorio, facendo in modo che quel traguardo possa essere accelerato e rapidamente raggiunto proprio in seguito alla conclusione anticipata della consiliatura capitolina.

Il presente disegno di legge intende, pertanto, dare completa attuazione alle disposizioni legislative e statutarie, proponendo il superamento del «vecchio» modello comunale. Se ne auspica una rapida approvazione parlamentare, al fine di consentire, già in occasione del prossimo rinnovo degli organi elettivi, di andare a votare direttamente per la città metropolitana.

Non avrebbe, infatti, senso tornare a votare per gestire la «vecchia» macchina comunale che ormai non è più in grado di funzionare, indipendentemente da chi la guidi. Sarebbe meglio predisporre una nuova istituzione della capitale da affidare all'indirizzo di governo della classe politica che gli elettori sceglieranno alla scadenza elettorale della prossima primavera.

La crisi politica e amministrativa che ha investito il comune di Roma negli ultimi tempi ne ha fatto esplodere le disfunzioni; in realtà si tratta di una struttura amministrativa già da tempo obsoleta. È insieme troppo grande e troppo piccola: è troppo grande per il governo di prossimità dei servizi ai cittadini e della vita di quartiere, ed è troppo piccola per il governo dei processi demografici, economici, infrastrutturali, ambientali e urbanistici ormai dilagati su scala regionale.

La città metropolitana, quale ente territoriale di area vasta, è oramai decollata ed è bene che essa, al fine di semplificare l'assetto istituzionale, non si sovrapponga all'ente comunale capitolino ma ne acquisisca le competenze. Tale «unificazione» funzionale e amministrativa è necessaria per go-

vernare le grandi politiche infrastrutturali, per guidare una credibile politica di sviluppo economico locale, per promuovere uno sviluppo urbanistico socialmente ed ecologicamente sostenibile. Alla nuova istituzione di area vasta occorre assicurare una compiuta legittimazione popolare mediante l'elezione diretta, come già previsto nello statuto metropolitano.

A tal fine il presente disegno di legge interviene direttamente sulla legge «Delrio» (la citata legge n. 56 del 2014) apportando poche modifiche sostanziali in materia di governo della città metropolitana di Roma. In particolare si colma il vuoto normativo in materia elettorale, esplicitando l'applicazione delle norme per le elezioni degli organi provinciali previste inizialmente dalla legge 25 marzo 1993, n. 81, e successivamente trasfuse negli articoli 74 e 75 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267. In sostanza si intende «riattivare» un sistema basato sui collegi che per quindici anni ha dato ottima prova di sé. Si ritiene necessario riportare il numero dei consiglieri metropolitani a quarantacinque, non solo per semplificare la definizione dei collegi, ma per restituire al consiglio metropolitano un grado di adeguata rappresentatività delle comunità locali che concorrono a costituire la più grande comunità metropolitana. Resterà ovviamente la conferenza metropolitana, composta da tutti i sindaci del territorio.

Si propone di affidare la dimensione locale del governo cittadino agli attuali municipi, trasformandoli in comuni metropolitani al fine di metterli in grado di rispondere direttamente ai cittadini senza rimpalli di competenze; si conferisce all'attuale gestione commissariale il compito di avviare da subito un potenziamento del «bagaglio funzionale» dei municipi, preparandoli alla transizione.

Del resto, nel 2016 ricorrono i quaranta anni dalla prima legge sul decentramento in-

fracomunale (legge 8 aprile 1976, n. 278) e mezzo secolo dalla prima sperimentazione di decentramento capitolino: un arco di tempo molto lungo, in cui molto è stato fatto, fino però a toccare un punto critico difficilmente risolvibile nello schema del mero decentramento. L'ordinamento metropolitano offre una nuova possibilità: un governo forte di area vasta, per governare con efficacia le funzioni di interesse comune, e molti comuni, autonomi e autogovernati – vere «amministrazioni di prossimità» – che possono essere più efficaci e vicine ai bisogni dei cittadini proprio perché affidano all'autorità metropolitana l'esercizio di funzioni altrettanto importanti. Lo statuto metropolitano ha la possibilità (e quello di Roma capitale l'ha colta appieno) di assicurare flessibilità nel riparto di funzioni tra comuni e città, anche in modo asimmetrico. È insomma possibile che la città metropolitana eserciti in modo più incisivo e diretto le sue funzioni nel cuore della conurbazione (a cominciare dal territorio dei «vecchi» municipi di Roma capitale trasformati in comuni), e ne eserciti anche altre, delegate dagli stessi comuni, riconoscendo invece un più ampio spazio di autonomia ai comuni più distanti, caratterizzati da una più spiccata identità territoriale.

Si può, dunque, e per questo si deve sperimentare una forma di governo metropolitano inedita, che sappia coniugare le molte sfide che a Roma si intrecciano: la capitale e la metropoli, il governo di prossimità e il governo di area vasta.

La proposta legislativa, quindi, sviluppa quanto aveva già indicato – sia pure come mera opzione – la legge n. 56 del 2014, valorizzando una scelta già fatta propria dalle istituzioni metropolitane romane. A tal fine si rende necessario e urgente un nuovo «patto repubblicano» tra lo Stato, la regione Lazio e le istituzioni locali, ciascuno chiamato a fare la propria parte per realizzare il nuovo modello di governo metropolitano. Del resto, è la Costituzione a rammentarci

che solo la legge regionale può formalizzare l'istituzione di nuovi comuni, ed è la legge dello Stato (la n. 56 del 2014) a sollecitare, nei limiti del possibile, la ricerca di una intesa tra istituzioni locali e regione per la definizione delle «zone omogenee»; sarà la legge regionale a procedere al riparto delle funzioni amministrative *ex* articolo 118 della Costituzione, a «riempire di contenuti» l'indicazione delle funzioni fondamentali metropolitane e comunali (stabilita dal legislatore statale rispettivamente con la legge n. 56 del 2014 e con il decreto-legge n. 95 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 135 del 2012), a governare il complesso processo di riparto del patrimonio, delle risorse e dei rapporti giuridici attivi e passivi del comune di Roma, verso i nuovi

comuni, nati sulle ceneri dei vecchi municipi, e verso la stessa città metropolitana.

Ci sarebbero, ovviamente, molti altri aspetti dell'ordinamento metropolitano meritevoli di correzione, alla luce della prima sperimentazione, ma essi interessano ovviamente tutte le città metropolitane e debbono essere affrontati dal Parlamento in modo organico; un'anticipazione in questo provvedimento risulterebbe incongrua e inopportuna.

Si tratta invece di aprire una nuova stagione di governo per Roma e per il suo territorio metropolitano, per ripartire con regole nuove e uno spirito nuovo dopo le enormi difficoltà, le crisi, gli errori degli anni passati. Se Stato, regione Lazio e istituzioni locali insieme ci riusciranno, sarà proprio il caso di ripetere l'antico adagio latino *ex malo bonum!*

## DISEGNO DI LEGGE

---

### Art. 1.

(Modifiche alla legge 7 aprile 2014, n. 56)

1. All'articolo 1 della legge 7 aprile 2014, n. 56, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) al comma 101, dopo le parole: «previsto dai commi» sono inserite le seguenti: «101-bis, 101-ter, 101-quater,» ed è aggiunto, in fine, il seguente periodo: «Per quanto non espressamente previsto nella presente legge e nelle disposizioni dei decreti legislativi di cui al comma 102, agli organi della città metropolitana di Roma capitale e ai loro componenti si applicano le disposizioni di cui ai capi I, II e IV del titolo III della parte prima del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, per quanto compatibile»;

b) dopo il comma 101 sono inseriti i seguenti:

«101-bis. Il consiglio metropolitano della città metropolitana di Roma capitale è composto dal sindaco, che lo presiede, e da quarantacinque consiglieri.

101-ter. Il sindaco e il consiglio della città metropolitana di Roma capitale sono eletti a suffragio universale e diretto dagli elettori residenti nel territorio della medesima città metropolitana con il sistema elettorale di cui agli articoli 74 e 75 del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, e durano in carica cinque anni.

101-quater. Alla data di proclamazione del sindaco metropolitano, la città metropolitana di Roma capitale subentra al comune di Roma capitale, succede ad esso in tutti i rapporti attivi e passivi e ne esercita le fun-

zioni, salvo quelle espressamente conferite ai singoli municipi di Roma capitale e in aggiunta a quelle proprie di cui ai commi da 44 a 46, nel rispetto degli equilibri di finanza pubblica e degli obiettivi del patto di stabilità interno. Alla data di cui al primo periodo, gli organi di governo del comune di Roma capitale cessano di esistere e ad essi subentrano gli organi della città metropolitana di Roma capitale; il sindaco e il consiglio metropolitani assumono rispettivamente le funzioni e i poteri, altresì, del sindaco di Roma capitale e dell'Assemblea capitolina»;

c) al comma 102, le parole: «restano riferite a» sono sostituite dalle seguenti: «in materia di ordinamento di» e sono aggiunte, in fine, le seguenti parole: «, si intendono riferite alla città metropolitana di Roma capitale»;

d) al comma 103, le parole: «, il comune di Roma capitale e gli altri comuni» sono sostituite dalle seguenti: «i municipi di Roma capitale e i comuni che la compongono».

## Art. 2.

### *(Disposizioni finali e transitorie)*

1. L'Assemblea capitolina provvede, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, a conferire ulteriori funzioni ai singoli municipi, in particolare nei settori dei lavori pubblici, delle attività e dei servizi relativi alla manutenzione e gestione delle aree verdi, dei servizi sociali e della gestione del patrimonio e del bilancio, nonché ad assegnare agli stessi le risorse umane, finanziarie e strumentali necessarie per il loro espletamento.

2. In deroga a quanto previsto all'articolo 1, comma 22, ultimo periodo, della legge 7 aprile 2014, n. 56, la città metropolitana di Roma capitale, entro sei mesi dalla proclamazione del sindaco metropolitano eletto a



suffragio universale e diretto, realizza la ripartizione del proprio territorio in zone dotate di autonomia amministrativa, caratterizzate da contiguità territoriale, da una significativa integrazione socio-economica e culturale e da omogenee caratteristiche territoriali e ambientali, in coerenza con quanto previsto dallo statuto, ai sensi del comma 11, lettera c), del citato articolo 1. Il territorio di ciascuno degli attuali municipi di Roma capitale costituisce, in ogni caso, una zona omogenea.

Art. 3.

*(Entrata in vigore)*

1. La presente legge entra in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale*.





