

CAMERA DEI DEPUTATI

N. 546

(Urgenza)

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**PENNACCHINI, FORLANI, CAVALLARO, GREGGI, QUINTIERI, IOZZELLI,
EVANGELISTI, VILLA, D'AMATO**

Presentata il 9 ottobre 1963

Ordinamento amministrativo della Capitale

ONOREVOLI COLLEGHI! — La pubblica opinione della capitale è vivamente preoccupata per le deficienze che si manifestano nel funzionamento dei servizi cittadini e per la situazione finanziaria Capitolina che si va facendo sempre più precaria.

È stato tuttavia osservato al riguardo che le mende più evidenti nel funzionamento dei servizi dipendono non tanto dalle difficoltà di formare una Giunta efficiente quanto dalla complessità degli organi burocratici e dalla materiale impossibilità da parte dei reggitori municipali di rendersi esatto conto, nelle condizioni attuali, delle reali esigenze nei vari rami di attività e di dettare idonee direttive per fronteggiarle.

La tecnica organizzativa dei servizi municipali ammonisce che tre scopi debbono essere perseguiti nell'impianto e nella gestione dei servizi pubblici:

1°) fare in modo che questi risultino efficienti al massimo grado;

2°) preoccuparsi che i cittadini possano utilizzarli facilmente e nella maggior misura possibile;

3°) tendere a ridurne sensibilmente il costo unitario per abitante, unico mezzo per giungere, gradatamente ma in modo sicuro, al risanamento delle finanze comunali che in tutti i grandi centri risultano tutt'altro che floride.

Senonché sarebbe illusorio pensare che a questa felice situazione possa giungersi, *re-*

bus sic stantibus, in una città come Roma, che dispone di oltre 150.000 ettari di territorio, che si sta avvicinando ai 2 milioni e mezzo di abitanti e che è destinata a vedere raddoppiata la sua popolazione ogni 25 anni. Per quanto profonda possa essere la preparazione e intensa la buona volontà degli amministratori, essi non potranno mai abbracciare in una visione chiara e completa la vastità dei problemi da prendere in esame ed indicare tempestivamente agli uffici dipendenti i criteri per risolverli. Ed anche se ciò riuscisse possibile in fase organizzativa, difficoltà insuperabili si manifesterebbero sempre nella successiva diuturna gestione, mancando al sindaco ed agli assessori di un comune così grande la possibilità d'impedire che, se un problema diviene acuto, la sua soluzione distolga mezzi ed attenzione da altri problemi che nel frattempo si acutizzano e si moltiplicano sì da rendere la situazione inesorabilmente più gravosa.

Come ci si può illudere che sindaco ed assessori, travolti nella loro azione da necessità sempre nuove e pressanti, possano sistematicamente rendersi conto di ciò che succede in zone lontane chilometri dal centro, in quartieri che forse potranno visitare una o due volte in tutto nel quadriennio delle loro funzioni? Eppure sono le deficienze che in essi si lamentano ad amareggiare la vita di molte famiglie, sono i ritardi nel rimediare che a lungo andare provocano malumori e

risentimenti, è il cumulo enorme delle piccole spese, facilmente eliminabili in una gestione attentamente seguita dai reggitori municipali, a rendere insostenibile la situazione di bilancio!

Un particolare ordinamento municipale s'impone, quindi, per Roma come per tutti i comuni più popolosi e di territorio molto vasto, ed è necessario che un provvedimento diretto a questo scopo sia adottato sollecitamente, prima che la situazione sia precipitata a un punto tale da non poter essere più affrontata con mezzi ordinari. A questo scopo tende l'unità proposta di legge, mirante alla suddivisione dell'attuale comune in municipalità minori, ciascuna con caratteristiche di parziale autonomia ed indipendenza, tra le quali ripartire in relazione al territorio alcune prerogative e compiti oggi attribuiti nel complesso al comune unitario.

Il progetto non vuole avere il vanto dell'originalità poiché palesemente ispirato a quanto da tempo in atto nelle maggiori metropoli del mondo, tutte ad ordinamento decentrato. Non è stato tuttavia ritenuto di poter trarre un maggior frutto dell'esperienza maturata altrove, adottando integralmente uno dei predetti ordinamenti che hanno dato eccellenti risultati nei paesi di origine, per un duplice ordine di motivi.

Innanzitutto, nel prospettare la soluzione del problema può essere di aiuto, ma non di modello, quanto attuato in altre capitali od in altre metropoli, dato che la comparazione può essere utile solo per la parte che non incide sul carattere tutto proprio di Roma, sul suo valore storico ed universale, sulla sua funzione di capitale d'Italia e di centro della cattolicità, ospitante due rappresentanze diplomatiche per ogni nazione. Non si può quindi prendere per buono qualunque ordinamento attuato altrove nella situazione di inesistenza degli elementi e delle necessità che per Roma invece sono imprescindibili.

L'altro ostacolo è invero di natura prettamente tecnica, consistente nell'impossibilità di inserire nella nostra struttura amministrativa — a meno di apportare veri e propri sovvertimenti all'ordine costituito — istituzioni, organi e procedure che non trovano alcun riscontro nell'ordinamento giuridico nazionale. Prescindendo dalle realizzazioni dei Paesi di origine anglosassone e limitando l'esame a quanto praticato in Francia, paese a noi più vicino per orientamento di diritto, si nota infatti che anche l'assetto amministrativo dato alla municipalità di Parigi non si presterebbe ad essere adottato di peso per

Roma senza provocare sensibili squilibri. L'estensione dei poteri di un prefetto della Senna — funzionario governativo con controllo effettivo di quasi tutte le materie, dalle finanze alle strade, dall'istruzione ai mercati — la coesistenza di un prefetto di polizia, la non vincolarietà delle deliberazioni del Consiglio municipale, la particolare delimitazione dei compiti dei 20 *Arrondissements* parigini e dei restanti comuni del Dipartimento della Senna, male si concilierebbero con le autonomie locali ampiamente assicurate in tutti i comuni d'Italia. Di qui la necessità di addivenire ad un ordinamento nuovo, appositamente studiato.

A questo punto è opportuno precisare che il progetto che viene sottoposto al vostro esame costituisce un rifacimento, ultimo di una lunga serie, di altro più completo e forse più organico disegno che, con maggiore aderenza all'ordinamento parigino, prevedeva la suddivisione dell'attuale comune di Roma in veri e propri comuni minori (ciascuno con il suo sindaco, i suoi assessori ed il suo Consiglio comunale) coordinati da una circoscrizione metropolitana formata dai vari sindaci, competente alla determinazione vincolativa degli indirizzi di carattere generale. Non è sfuggito d'altra parte che una tale moltiplicazione degli organi comunali, se pure avrebbe indubbiamente assicurato una maggiore snellezza di decisione e di azione, mal si sarebbe prestata a conseguire quel risultato di riduzione di costi che è stato assunto a presupposto all'inizio della presente relazione. Di qui la necessità di ripiegare su di un provvedimento di proporzioni più modeste, ma di gran lunga meno dispendioso, nella considerazione che rimarrebbe sempre possibile sviluppare ed ampliare in un secondo tempo il punto di partenza, qualora l'esperienza ne avesse fatto intravedere vantaggi anche sotto il profilo economico.

Nel progettare la divisione in più settori autonomi del territorio dell'attuale comune di Roma è stata tuttavia tenuta presente la necessità che non venisse pregiudicata né la stretta connessione esistente fra aggregato edilizio ed aree circostanti, né i rapporti, ancor più stretti, dei vari quartieri fra loro. È stata pertanto assicurata la necessità di mantenere integra la unità dei servizi di carattere generale, lasciandone l'organizzazione e la gestione ad organi centrali, costituiti dal sindaco, dal Consiglio e dalla Giunta municipale. Gli indirizzi che detti organi seguiranno nella gestione dei servizi cittadini di carattere unitario faranno sì che la vita

dei vari settori si svolga in piena armonia, e più fattiva risulti l'azione avente come obiettivo il funzionamento dei servizi di ciascun quartiere.

Per esempio, si può essere certi che l'attività urbanistica procederà molto più spedita attraverso l'opera dell'organo centrale incaricato di dar vita al piano regolatore generale, e quella dei vari settori, cui spetterà l'adozione dei piani regolatori particolareggiati e la vigilanza sulle costruzioni. Ma è altrettanto sicuro che lo stesso si verificherà per tutti gli altri servizi di quartiere, i quali potranno svolgersi in modo rapido ed efficiente in base alle direttive impartite dal centro e che comunque resteranno vincolati nella loro esecuzione dalle realizzazioni di carattere unitario, le quali riconurranno a un denominatore comune tutte, o quanto meno la parte più importante, delle iniziative parziali.

Tra i servizi di cui è prevista la competenza municipale, particolare menzione merita quello degli accertamenti tributari. È stata ritenuta imprescindibile la necessità di lasciare tale servizio accentrato, nella certezza che un accertamento autonomo da parte dei singoli settori avrebbe rischiato di suddividere gli attuali cittadini di Roma in privilegiati e in vessati, a meno di un poco desiderabile, e non utile, livellamento sul piano di questi ultimi.

È infatti intuitivo che i settori a più basso gettito fiscale sarebbero stati indotti a ricorrere, per impinguare le loro insufficienti risorse, al massimo inasprimento tributario tollerabile, costituendo in tal modo precedente per una analoga condotta anche delle altre municipalità, a ciò non spinte da effettive esigenze ma solo dall'intento di ricavare dal contribuente il massimo provento possibile.

Sempre in tema tributario, è stato introdotto il concetto che il gettito dei proventi debba essere redistribuito tra i settori secondo appositi criteri. A ciò ha indotto l'intenzione di evitare inammissibili sperequazioni di potenzialità economica fra i settori stessi, a tutto danno di quelli ai quali, per loro stessa natura, competono oneri maggiori.

Per la fissazione dei criteri secondo i quali debba essere effettuata la suddivisione in settori dell'attuale territorio del comune di Roma è stato ritenuto di dover ricorrere a normazione separata, da delegare al Governo. Trattasi infatti di provvedimento di notevole delicatezza, sul quale possono e debbono influire fattori la cui acquisizione richiede

tempo e un'adeguata organizzazione, e la valutazione esige uno studio approfondito ad opera di persone altamente qualificate. È stato quindi presupposto che dal ricorso all'esperienza governativa in questo campo debba scaturire un insostituibile apporto per il raggiungimento di quell'*optimum* che solo si può conseguire per mezzo di una maturata competenza, integrata eventualmente dall'auspicabile concorso di quanti, studiosi, esperti, cultori in materia, vorranno contribuire alla migliore realizzazione del progettato decentramento.

Illustrata così l'iniziativa nei suoi criteri informativi essenziali, poco resta da dire circa la sua strutturazione tecnica, per la quale si rimanda integralmente al testo della proposta, che non si ritiene abbisogni di particolari commenti.

Concetto basilare è stato quello di contenere i provvedimenti che comportino aggravii diretti di spesa — quali ad esempio l'aumento del numero dei consiglieri e l'istituzione dei pro-sindaci, delle Commissioni permanenti e dei Consigli settoriali — al minimo consentito dalle esigenze di una larga rappresentatività nelle cariche e di una sicura funzionalità nell'amministrazione. In ottemperanza a questo concetto è stato anche previsto il ricorso a delegati comunali per la fase transitoria della costituzione dei settori, anziché a commissari straordinari esterni, come da progetto iniziale. Ovviamente altro aggravio deriverà dall'inevitabile integrazione del personale attualmente in servizio, ma è da confidare che una razionale distribuzione di quello esistente e un oculato dosaggio delle nuove assunzioni possa contenere il fenomeno in limiti ragionevoli, e comunque ampiamente assorbibili dai vantaggi che dal nuovo sistema dovrebbero derivare.

Cura particolare è stata anche posta nell'evitare innovazioni nella sfera tradizionale d'influenza e di attività di organi e istituzioni. In questo intento è stata prevista la competenza del Consiglio comunale, formato di tutti i consiglieri eletti nei vari settori, non solo alla nomina della Giunta municipale, del sindaco e dei pro-sindaci, ma anche in numerose altre incombenze di nuova istituzione, come ad esempio alla designazione di propri membri quali componenti delle Commissioni permanenti per i servizi generali gestiti direttamente dal comune, alla fissazione delle direttive generali per l'attività settoriale e alla ripartizione annua del gettito globale dei tributi riscossi da ogni singolo settore.

Onorevoli colleghi, nel presentare l'acclusa proposta di legge non si è avuto la pretesa di sottoporre alla vostra approvazione alcunché di perfetto o di intangibile. L'intenzione è stata quella di provocare un provvedimento che servisse a ridurre la distanza, non solo chilometrica, che attualmente separa i cittadini di Roma dai suoi amministratori. Si è cercato un sistema che consentisse da una parte a questi amministratori di avere una visione più diretta ed immediata dei problemi e delle necessità cui provvedere, e dall'altra alle deficienze di raggiungere più agevolmente il tavolo ove si possa eliminarle.

Si nutre fiducia che, se il progetto verrà confortato del vostro voto favorevole, il cittadino, specie se periferico, non avrà più la sensazione di essere abbandonato perché ci sarà la presenza in loco dell'organo amministratore, avrà meno spese e perdite di tempo, non sentirà l'amarezza della impossibilità o dell'inutilità di protestare, non riporterà più l'impressione di rivolgersi ad un organismo schiacciato dalle continue e numerosissime richieste, umanamente impossibilitato ad as-

solverle in modo soddisfacente. Verrà in altri termini sviluppato e considerato il valore individuale del cittadino oggi avvilito dalle « code », dal comprensibile nervosismo degli impiegati, dal tempo perduto, dalla massa straripante di altri che come lui chiedono e che quasi sempre soltanto per il loro enorme numero non possono subito ottenere.

Su queste impostazioni di massima il sistema seguito è ovviamente suscettibile di ogni modifica o miglioramento, e tornerà pertanto particolarmente gradita ogni iniziativa intesa a raggiungere più speditezza, o più compiutamente, la meta prefissa. Ma un diverso assetto amministrativo non può tardare, non solo per il contenuto sociale ed economico che localmente si potrebbe raggiungere, ma anche perché una definitiva sistemazione della amministrazione civica di Roma andrà a beneficio dell'intera Nazione, che deve riconoscere nella capitale il primo elemento della funzionalità dei propri organi di governo ed un modello di semplificazione per l'ordinamento amministrativo di tutti i restanti comuni di maggiore importanza.

PROPOSTA DI LEGGE

ART. 1.

Ai fini di un organico decentramento dei servizi della capitale il territorio del comune di Roma è suddiviso in « settori », funzionanti in modo autonomo entro i limiti stabiliti dalla presente legge.

Il territorio da assegnare a ciascun settore sarà determinato con decreto del Presidente della Repubblica su proposta del Ministro dell'interno.

ART. 2.

Il Governo è delegato ad emanare, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, le norme per la suddivisione dello attuale territorio del comune di Roma in settori, il cui numero non dovrà essere minore di cinque né maggiore di dieci e la cui popolazione dovrà essere compresa tra i 50.000 e i 300.000 abitanti.

La delimitazione dei settori sarà effettuata sulla base dell'attuale divisione del territorio comunale in rioni, quartieri e zone, salve le rettifiche di confine che appariranno opportu-

ne in considerazione di eventuali fattori storici, tradizionali, economici e sociali.

Per la denominazione dei vari settori dovrà farsi ricorso a nomi tratti da elementi geografici o culturali chiaramente indicativi della città di Roma senza bisogno di espliciti riferimenti.

ART. 3.

Il numero dei consiglieri assegnati al comune di Roma è elevato a 100.

In conformità delle disposizioni contenute nell'articolo 1 del testo unico 15 aprile 1951, n. 203, detto numero sarà ripartito fra i vari «settori» in proporzione della rispettiva popolazione, con un minimo di nove e un massimo di quindici consiglieri per ciascun settore.

ART. 4.

Il Consiglio comunale elegge nel proprio seno il sindaco e la giunta municipale secondo le norme contenute negli articoli 3 e seguenti del precitato testo unico e successive modificazioni.

Spetta ai suddetti organi provvedere alla programmazione economica cittadina, all'approvazione del bilancio preventivo e del conto consuntivo comunale, alla formazione del piano regolatore generale, all'accertamento e alla riscossione dei tributi.

Spetta loro altresì adottare, nei limiti della rispettiva competenza, i provvedimenti indispensabili per assicurare il normale svolgimento dei seguenti servizi:

- 1°) costruzione e manutenzione della rete viaria principale e della relativa fognatura;
- 2°) disciplina del traffico;
- 3°) trasporti pubblici in superficie e in sotterraneo;
- 4°) igiene e cimiteri;
- 5°) vigilanza zootecnica e mattatoi;
- 6°) mercati generali;
- 7°) tutti i servizi locali che in base a determinazione delle amministrazioni settoriali debbano essere gestiti in regime consorziale.

ART. 5.

Il Consiglio comunale può disporre che alcune o tutte le determinazioni relative ai servizi sopraindicati siano adottate da Commissioni di consiglieri comunali aventi potere deliberante.

Ciascun consigliere non può essere chiamato a far parte di più di due Commissioni.

In ogni caso la Giunta municipale ha facoltà di adottare deliberazioni che importino una spesa non superiore a lire 50.000.000.

ART. 6.

Il territorio compreso entro la cinta delle mura Aureliane costituisce settore a sé, in aggiunta a quelli previsti dalla presente legge, ed è amministrato direttamente dal Consiglio comunale, dalla Giunta e dal sindaco di Roma.

ART. 7.

I consiglieri comunali eletti in ciascun settore formano il Consiglio settoriale.

Il Consiglio settoriale è presieduto da un pro-sindaco eletto, in seno ad esso, dal Consiglio comunale, con deliberazione adottata a maggioranza assoluta di voti, nella sua prima adunanza dopo l'elezione del sindaco.

ART. 8.

Spetta al Consiglio settoriale deliberare sulle seguenti materie, nei limiti della competenza territoriale del settore:

- a) bilancio preventivo e conto consuntivo;
- b) contrazione di mutui;
- c) trattamento giuridico economico del personale;
- d) provvedimenti che importino disposizioni del patrimonio settoriale;
- e) piano regolatore particolareggiato e disciplina dell'attività edilizia.

Tutti gli altri provvedimenti sono adottati con determinazione del pro-sindaco, il quale ha tuttavia facoltà di chiedere il parere del Consiglio settoriale.

Il bilancio preventivo ed il conto consuntivo del settore sono soggetti all'approvazione del Consiglio comunale.

Le deliberazioni del Consiglio settoriale e del pro-sindaco, non soggette alla speciale approvazione della Commissione prevista dall'articolo 11, debbono essere pubblicate e trasmesse al sindaco, il quale entro 20 giorni potrà formulare eventuali osservazioni. Trascorso tale periodo di tempo ed in assenza di osservazioni, tali deliberazioni diventano esecutive.

Le deliberazioni soggette alla speciale approvazione di cui al comma precedente debbono essere parimenti inviate entro otto giorni al sindaco il quale, ove nulla abbia da osservare, le inoltrerà alla Commissione speciale prevista dall'articolo 11.

ART. 9.

Sono applicabili all'Amministrazione comunale e a quelle settoriali le norme sulla finanza e contabilità in vigore per gli altri comuni.

Le entrate dei settori sono costituite:

1°) dal reddito del patrimonio settoriale, formato da tutti gli immobili di proprietà del comune esistenti nel settore e dagli altri successivamente acquistati dall'Amministrazione settoriale;

2°) da una quota fissa del provento dei tributi comunali, determinata dal Consiglio comunale in base al numero degli abitanti, all'estensione del territorio e alle esigenze economiche e sociali del settore, previa detrazione della parte ritenuta indispensabile dal Consiglio comunale per il funzionamento dei servizi generali di competenza del comune;

3°) dal provento dei contributi di miglioria specifica e dall'imposta sugli incrementi di valore delle aree fabbricabili.

ART. 10.

Per l'intero territorio del comune di Roma rimangono invariate le competenze del segretario generale e del ragioniere generale. Essi tuttavia possono delegare per i singoli settori funzionari tratti dall'amministrazione comunale.

ART. 11.

I controlli sugli atti amministrativi, previsti dal regio decreto 3 marzo 1934, n. 383, e successive modificazioni, sono per il comune di Roma devoluti ad una Commissione interministeriale nominata dal Consiglio dei Ministri.

DISPOSIZIONI TRANSITORIE

ART. 12.

Un delegato, nominato per ogni settore dal sindaco entro un mese dalla data di emanazione delle norme di suddivisione previste dall'articolo 2, adotterà i provvedimenti necessari per l'organizzazione degli uffici settoriale e per la provvisoria gestione dei servizi locali fino all'entrata in funzione del pro-sindaco.

Il delegato svolgerà i suddetti compiti con l'ausilio di un certo numero d'impiegati e salariati tratti dall'organico del comune di Roma facendo salvi i provvedimenti definitivi da adottarsi dal Consiglio settoriale.

Il personale attualmente in servizio presso il comune di Roma, trasferito dal sindaco ai vari settori nel limite delle necessità organiche accertate dal Consiglio settoriale, sarà inquadrato nei ruoli settoriali conservando il grado, lo stato giuridico e il trattamento economico goduto alla data di entrata in vigore della presente legge, se più favorevole di quello stabilito dal Consiglio settoriale.

ART. 13.

Entro due mesi dalla data di emanazione delle norme di suddivisione previste dall'articolo 2, il Consiglio comunale assegnerà a ciascun settore i beni patrimoniali demaniali di pertinenza del comune esistenti nella rispettiva circoscrizione.

ART. 14.

Entro il termine stabilito per la formazione delle liste elettorali, la Commissione elettorale comunale provvederà alla compilazione e all'approvazione delle liste elettorali e delle liste di sezione di ciascun settore.

ART. 15.

Le spese per la costituzione dei vari settori e per lo svolgimento dei compiti attribuiti ai singoli delegati prima della costituzione stessa saranno a carico del comune di Roma.

ART. 16.

Il Governo è delegato ad emanare entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge il relativo regolamento di attuazione.

ART. 17.

Sono abrogate le norme in contrasto con la presente legge.