

CAMERA DEI DEPUTATI N. 3433

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

SODANO, FORMICA, DELL'UNTO, MARIANETTI, PIERMARTINI, AMODEO, ANDÒ, ARTIOLI, BORGOGGIO, BREDÀ, CASALINUOVO, COLUCCI, CONTE CARMELO, CURCI, DE MARTINO, DEMITRY, FERRARI MARTE, FIAN-DROTTI, FINCATO, FIORINO, INTINI, LABRIOLA, LENOCI, MANCA EN-RICO, MANCHINU, MANCINI GIACOMO, MARZO, MUNDO, PILLITTERI, PIRO, ROMANO, SACCONI, SALERNO, SANGUINETI, SEPPIA, SPINI, TESTA, TRAPPOLI, ZAVETTIERI

Presentata il 27 gennaio 1986

Interventi a favore di Roma capitale

ONOREVOLI COLLEGHI! — Le esigenze connesse alla funzione di Roma, intese sia in relazione alla sua qualità di metropoli di rilevanza internazionale, sia in relazione alla funzione di capitale della Repubblica, non sono e non possono essere soddisfatte dai livelli istituzionali di intervento presenti nell'ambito strettamente locale.

L'affermazione di tali esigenze ha già trovato eco in Parlamento, il quale ha formulato precisi inviti al Governo perché assuma in tempi brevi l'impegno di impostare in maniera organica e razionale una serie di interventi nella e per la città di Roma.

Di qui la necessità di una legge che connoti e individui le direttrici di inter-

vento, lungo le quali deve svilupparsi un assetto della città confacente al suo ruolo del tutto originale nonché agli interessi che la comunità internazionale vede concentrati in Roma e che la comunità nazionale riconosce nella capitale dello Stato.

Ed è evidente come la salvaguardia di tali interessi postuli la necessità di convogliare in un alveo unitario tutte le funzioni di pubblico interesse, la cui esplicazione è indispensabile a far emergere e a valorizzare, in modo coordinato e continuo, i peculiari aspetti nazionali e sovranazionali di Roma capitale.

Non può infatti seriamente dubitarsi che i problemi da affrontare in una città chiamata ad assolvere il ruolo di ca-

pitale di uno Stato — come è appunto il caso di Roma — differisca profondamente non solo sotto un profilo meramente quantitativo, della dimensione cioè di ciascuno di essi e dell'ampiezza dei mezzi necessari per risolverli, ma anche per il tipo stesso e la peculiarità dei problemi medesimi.

Sarebbe dunque frutto di un grossolano approccio alla questione confondere le strategie di intervento del potere pubblico necessarie in tutte le aree metropolitane, in Italia e nel mondo, con quelle da adottare nelle città capitali: basta leggere a questo proposito — e forse sarebbe anche opportuno per uscire da un certo provincialismo culturale — gli atti della Conferenza internazionale su « La popolazione e il futuro della città », organizzata proprio a Roma nel 1980 dal Fondo delle Nazioni Unite per le attività in materia di popolazione, laddove emerge chiaramente la problematica comune a tutte le aree metropolitane nel mondo, dall'Europa all'Asia, all'Africa come insieme di problemi la cui esistenza prescinde completamente dall'attribuzione ad una città della funzione di capitale dello Stato.

Fu del resto proprio in quella occasione che l'allora sindaco di Roma Luigi Petroselli, nel discorso di apertura della Conferenza, distinse i due ordini di problemi affermando che « Roma può assolvere al suo ruolo di capitale e al contempo crescere come comunità cittadina ».

Negare oggi che esista una specificità della « questione Capitale » significherebbe dunque da parte di tutte le forze politiche e culturali fare un passo indietro rispetto a conclusioni che sembravano ormai universalmente accettate o, peggio ancora, riaprire artificiosamente la polemica campanilistica e piccolo-borghese viva nei lontani anni '50 dell'« anti-Roma » di maniera, che trent'anni fa faceva parte del bagaglio culturale degli intellettuali alla moda e che oggi può fare solo sorridere.

Il fatto è che a Roma i problemi propri della città, aggravati nel dopoguerra da una gestione più che ventennale dell'amministrazione comunale non proprio

esemplare e che ha lasciato spazio alla speculazione edilizia più sfrenata ed è stata la causa prima di molti mali attuali, si sono saldati con quelli propri della capitale dello Stato: le carenze nel settore dei trasporti pubblici, della grande viabilità, dei parcheggi, delle più elementari opere di urbanizzazione primaria nelle zone periferiche e sub-periferiche, si intersecano oggi e si aggomitolano con quelli della « città politica », del decentramento degli uffici pubblici, dei collegamenti aerei nazionali e internazionali.

Un criterio per tracciare una linea di demarcazione netta tra i due ordini di problemi non c'è: tutti infatti hanno come unico punto di riferimento il territorio della città e tutti sono destinati a trovare soluzione nell'uso del territorio stesso.

È però certo che, come la città e la capitale debbano convivere, così è necessario trovare gli strumenti utili per una integrazione di funzioni tra le strutture al servizio rispettivamente degli abitanti della città e di tutti i cittadini italiani.

L'una cosa, naturalmente, non esclude l'altra; una efficiente rete di comunicazioni metropolitane, tanto per fare un esempio, è nell'interesse non solo di chi a Roma risiede, ma anche di chi vi si rechi occasionalmente perché a Roma hanno sede le Amministrazioni centrali dello Stato, gli organi costituzionali, il centro della vita politica ed amministrativa della Repubblica. Tuttavia, la distinzione cui si accennava deve essere tenuta ben presente per comprendere perché Roma è oggi una questione nazionale e non una questione locale, di una città cioè che deve trovare i mezzi necessari per far fronte ad un grave *deficit* di servizi e di strutture, abitative e non: la questione non è la realizzazione di questa o quella pur necessaria opera pubblica, bensì la riqualificazione complessiva della città capitale al tramonto della rivoluzione industriale e all'alba della civiltà del terziario.

Tale essendo il quadro complessivo di riferimento, non avrebbe alcun senso, e

sarebbe anzi, al limite, fuorviante, stabilire aprioristicamente quali siano le opere da realizzare in funzione della capitale, dove esse debbano essere localizzate, quale debba essere l'ordine delle priorità: mancherebbe infatti, se si accedesse a tale ipotesi, qualunque garanzia, qualunque meccanismo, qualunque spinta concreta per la contemporanea e coordinata realizzazione degli interventi pubblici in funzione della città e dell'area metropolitana. « Roma capitale » rischierebbe di procedere per conto suo dissociata da « Romacittà », dalla Roma cioè dell'« ordinario metropolitano » aggravando paradossalmente gli squilibri esistenti al livello urbano e territoriale.

Più concretamente, si impone una soluzione strutturale che da un lato sia capace di finalizzare tutti gli apporti istituzionali all'idea di Roma, capitale e metropoli internazionale e, dall'altro, li inserisca in una strategia e in un disegno unitari, non trascurando la fattiva partecipazione dei settori produttivi pubblici e privati più avvertiti e disponibili.

Il discorso che si è fatto fin qui porta a ritenere insufficiente la proposta:

a) di istituire, con decreto del Presidente del Consiglio, un organismo politico (di cui farebbero parte lo stesso Presidente del Consiglio, il presidente della giunta regionale, il presidente della provincia e il sindaco di Roma), con compiti di determinazione degli obiettivi e di loro eventuale ponderazione finanziaria;

b) di attribuire a ciascun livello di governo (Ministeri, regione, provincia, comune), in coerenza con le determinazioni assunte in sede politica, la definizione dei programmi specifici di intervento e l'erogazione dei fondi necessari;

c) di demandare ad una entità operativa (società per azioni) i compiti di progettazione, di esecuzione ed eventualmente di gestione delle opere.

Va osservato, in primo luogo, che le programmazioni « a cascata » (del tipo di quella più sopra ipotizzata) non hanno

mai dato buona prova di sé: basti riflettere alle esperienze di pianificazione territoriale attraverso gli strumenti urbanistici ed agli estenuanti itinerari burocratici e giudiziari lungo i quali si iscrive la storia recente di quelle esperienze. In secondo luogo, l'esistenza di molteplici soggetti — con funzioni ora di programmazione generale, ora di programmazione specifica, ora di realizzazione degli interventi — è destinata a generare un diffuso contenzioso a fronte degli atti che ciascuna autorità verrà ponendo in essere. Infine, non può essere sottovalutata l'esigenza determinante di combinare poteri e funzioni in un assetto organizzativo che consenta di ridurre al minimo i percorsi procedurali fra le diverse autorità e giovi, nel rispetto delle autonomie istituzionali e degli interessi privati, al più spedito raggiungimento degli obiettivi prescelti.

Va peraltro sottolineato che un tale ordine di problemi non avrebbe ragione di porsi se fosse stato possibile addivenire a quella riforma delle autonomie locali conforme al dettato costituzionale che attende da ormai quarant'anni e che sembra ora finalmente arrivata in dirittura d'arrivo con l'approvazione da parte della Camera dei deputati di un testo organico in materia attualmente all'esame del Senato.

È certo infatti che l'allargamento dell'area dell'autonomia degli enti locali e lo spostamento a loro favore di un complesso di poteri ora esercitati da organi dello Stato — e talvolta anche dalla regione: è questo il nodo dell'attuale dibattito politico-istituzionale in proposito — avrebbe consentito all'autorità di governo di Roma e della sua area metropolitana scelte relative alla gestione del territorio ed ai modi e tempi di realizzazione delle opere e degli impianti pubblici di ben più vasto respiro rispetto alle possibilità attuali.

In questa prospettiva si pone anzi l'interrogativo se all'esistenza di problemi peculiari della città-capitale non debba fare riscontro un loro riconoscimento anche sul piano istituzionale nel senso di attri-

buire all'ente esponenziale della comunità locale una più vasta autonomia, non già sotto il profilo dell'attuazione delle norme vigenti, come nel vecchio Governatorato, espressione di una volontà accentratrice propria dei regimi totalitari, ma sotto quello, ben più vasto, dell'adattamento di esse alla peculiarità della struttura locale. Sarà questione da studiare ed approfondire nel prossimo futuro, così come sono da esaminarne e definirne tutte le implicazioni politiche ed istituzionali: sta di fatto che l'attribuzione all'organo più direttamente rappresentativo della collettività che risiede nell'area metropolitana di Roma di una potestà legislativa subprimaria potrebbe garantire, tra l'altro, una allocazione organica dei poteri decisionali relativi al governo del territorio dell'area metropolitana, esaltando al tempo stesso un processo di partecipazione democratica dei cittadini alle scelte riguardanti il futuro della città.

Nell'immediato questa strada appare oggettivamente impraticabile: i problemi della città e del territorio, dei servizi e delle opere pubbliche, della casa e della qualità della vita, impongono ormai soluzioni non più procrastinabili nel tempo mentre la crisi — vera o presunta: è un discorso tutto da fare — del regionalismo fornisce spunti di resistenza a forze politiche che sembrano avere sposato solo per sottile calcolo la causa delle autonomie, che è uno dei filoni costanti del socialismo italiano, restando al tempo stesso solidamente ancorate ad una ideologia centralistica e totalizzante.

La necessità di un atto normativo primario dunque, allo stato delle cose, è indispensabile per una ricomposizione funzionale e organizzativa dei poteri pubblici, se non altro nella vigenza di norme legislative che impediscono, a tutt'oggi, una diversa soluzione.

È necessaria una nuova legge che stabilisca nuovi modi e forme di intervento: una legge infatti che erogasse meri finanziamenti pur con modalità e fini determinati sarebbe ampiamente insufficiente. Non si tratta di far fronte alle difficoltà finanziarie del comune di Roma, che pur

esistono, ma che si riscontrano in misura diversa negli altri novemila comuni italiani; si tratta invece di poter disporre di un complesso di norme che, pur nel rispetto dei principi costituzionali circa i poteri regionali e le autonomie locali, consentano uno sforzo congruo per ripetere in fondo la stessa operazione che fu fatta circa un secolo fa, all'indomani della proclamazione della nuova capitale: rendere possibile ad una città di adempiere al suo ruolo, appunto, di capitale dello Stato senza che il relativo peso ricada, sia in termini economici sia in termini di qualità della vita, esclusivamente su coloro che vi abitano.

Per conseguire tale obiettivo si rende anzitutto necessario un coordinamento delle competenze — statali, regionali, provinciali, comunali — che si realizzi in una programmazione flessibile degli interventi da realizzare, specie in tema di opere infrastrutturali e di servizi.

L'obiettivo dunque non è già quello di una — peraltro costituzionalmente impossibile — riaggregazione di competenze, bensì quello della ricerca di un momento di sintesi, che trova pur espressione concreta in un programma pluriennale degli interventi da realizzare. Tale sintesi non può non interessare tutto il territorio dell'area metropolitana, proprio in quanto innesta un complesso funzionale di attività di governo del territorio, oggi frammentate in sfere di competenza disarticolate ed in cui la parossistica riaffermazione dell'autonomia di ciascun ente pubblico territoriale finisce per tradursi in un diritto di veto da ciascuno esercitato per l'assunzione di qualunque scelta in cui sia in qualche modo istituzionalmente coinvolto.

Al conseguimento di tali finalità è preordinata la presente proposta di legge: essa, dopo aver riaffermato (articolo 1) le peculiari esigenze di Roma in quanto capitale dello Stato, istituisce (articolo 2) un comitato per la programmazione ed il coordinamento degli interventi, presieduto dal Presidente del Consiglio dei ministri e di cui sono chiamati a far parte i rappresentanti del potere centrale e dei poteri locali.

Il comitato (articolo 3) stabilisce le priorità degli interventi da realizzare e la localizzazione delle opere nel territorio e, sentita la regione Lazio, la provincia ed il comune di Roma, procede all'approvazione del piano e (articolo 4) ne verifica annualmente lo stato di attuazione apportandovi le modifiche ed integrazioni a partire dal 1989 comprese quelle conseguenti agli stanziamenti annuali di bilancio.

Il piano (articolo 5) costituisce variante agli strumenti urbanistici e le opere in esso previste sono dichiarate indifferibili ed urgenti.

Per la realizzazione e la gestione degli interventi è istituita (articolo 6) la « Agenzia per la capitale », nuova forma organizzativa del potere pubblico, che

provvederà a tutte le incombenze tecniche ed amministrative relative all'attuazione del piano: in attesa della entrata in funzione dell'agenzia stessa, i suoi compiti sono demandati (articolo 7) all'ufficio speciale del Genio civile per le opere pubbliche nella capitale.

Norme particolari sono stabilite (articolo 8) per la realizzazione e gestione delle opere, per l'acquisizione della disponibilità delle aree necessarie (articolo 9), per la destinazione d'uso degli immobili (articolo 10) e per la organizzazione e gestione dell'agenzia (articolo 11).

All'articolo 12 infine, sono stabilite norme per la utilizzazione dello stanziamento complessivo di lire 450 miliardi nel prossimo triennio previsto dalla legge finanziaria per l'anno 1986.

PAGINA BIANCA

PROPOSTA DI LEGGE

PAGINA BIANCA

PROPOSTA DI LEGGE

ART. 1.

1. La presente legge disciplina gli interventi straordinari per la città di Roma, attinenti la funzione ad essa assegnata di capitale della Repubblica, la necessità di assicurarne l'assetto confacente e l'interesse di carattere nazionale e di rilievo sovranazionale proprio delle relative esigenze.

ART. 2.

1. Al fine di assicurare effettività e continuità all'impegno di cui all'articolo 1 è istituito, in seno alla Presidenza del Consiglio dei ministri, un comitato per la programmazione e il coordinamento degli interventi, da realizzare di norma nel territorio dell'area metropolitana di Roma.

2. Il comitato è presieduto dal Presidente del Consiglio dei ministri o da un suo delegato ed è composto, oltre che dai ministri competenti per le questioni all'esame del comitato indicate dal Presidente del Consiglio dei ministri, o da un sottosegretario da ciascuno di essi delegato, dal presidente della giunta della regione Lazio, dal presidente della provincia di Roma e dal sindaco del comune di Roma o da un assessore da ciascuno di essi espressamente delegato.

3. Il comitato si avvale di una segreteria tecnica composta da rappresentanti delle amministrazioni e degli enti di cui al comma 2, nonché da esperti qualificati.

ART. 3.

1. Il comitato di cui all'articolo 2 esamina gli studi già effettuati, e i piani, programmi o iniziative già assunti da parte degli enti o dagli organi pubblici isti-

tuzionalmente competenti e le proposte di autonome iniziative economiche e culturali, coerenti con la funzione di capitale di Roma, che enti pubblici, società o imprese o gruppi di imprese presentino al comitato.

2. Entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, il comitato stabilisce le priorità degli interventi da realizzare e la localizzazione delle opere secondo criteri di funzionalità e coerenza con la loro natura e ne dà comunicazione alla regione Lazio, alla provincia e al comune di Roma nonché agli altri comuni del Lazio interessati per il coordinamento degli interventi di loro competenza.

3. Entro trenta giorni dalla comunicazione la regione Lazio, la provincia di Roma ed il comune di Roma fanno pervenire al comitato le loro eventuali osservazioni per quanto riguarda le priorità e la localizzazione delle opere da realizzare.

4. Trascorso il termine di cui al comma 3, il comitato esamina le osservazioni pervenute e approva il piano di intervento ed i tempi di attuazione.

5. Nel piano può essere prevista la realizzazione da parte di soggetti privati di opere ed impianti di pubblico interesse senza oneri per lo Stato e con concessioni, ai sensi delle norme vigenti, della relativa gestione.

ART. 4.

1. A partire dall'anno 1987, entro il 31 marzo di ciascun anno il comitato verifica lo stato di attuazione del piano e provvede alle eventuali integrazioni e modifiche in base agli stanziamenti stabiliti dalla legge finanziaria. Le modifiche al piano che non comportano un mutamento di localizzazione delle opere ed impianti da realizzare ovvero modifiche di destinazione delle opere e degli impianti stessi sono deliberate dal comitato senza l'osservanza del procedimento stabilito dall'articolo 3.

2. I fondi annualmente iscritti nel bilancio dello Stato per la realizzazione del

piano sono accreditati all'agenzia di cui all'articolo 6 presso la tesoreria provinciale.

ART. 5.

1. Il piano di cui all'articolo 3 costituisce variante agli strumenti urbanistici vigenti e, ove manchi lo strumento urbanistico attuativo, ha funzione sostitutiva di esso.

2. L'approvazione del piano comporta la dichiarazione di pubblica utilità, urgenza e indifferibilità delle opere stesse.

3. Le concessioni e le autorizzazioni eventualmente necessarie per l'attuazione del piano sono assentite dall'autorità competente.

ART. 6.

1. Per la realizzazione e la gestione degli interventi deliberati dal comitato di cui all'articolo 1 della presente legge, è istituita l'« Agenzia per la capitale ».

2. Sono organi dell'Agenzia: il direttore, nominato dal consiglio direttivo; il consiglio direttivo, composto da otto esperti qualificati, designati due dalla regione Lazio, due dalla provincia di Roma, due dal comune di Roma e due, uno ciascuno, dai Ministri dei lavori pubblici e delle finanze.

3. I membri del consiglio direttivo sono nominati con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri per la durata di cinque anni e sono confermabili per una sola volta. Ai componenti del consiglio compete un'indennità mensile da stabilirsi con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, non cumulabile con altri emolumenti da lavoro autonomo o subordinato.

4. Il consiglio direttivo dell'agenzia fissa gli aspetti di pubblico interesse che debbono essere salvaguardati nella progettazione, nell'affidamento, nell'esecuzione e nella successiva gestione delle opere e delle attività programmate; approva i

piani esecutivi degli interventi, i progetti delle opere predisposti dagli uffici della agenzia o dagli esperti, i capitolati e i disciplinari; assume gli impegni di spesa sul bilancio dell'agenzia ed attua tutte le iniziative per la realizzazione delle opere nei tempi previsti dal piano; definisce le modalità ed i tempi di esecuzione delle opere affidate in appalto o in concessione.

5. Il direttore dell'agenzia stipula, conformemente alle determinazioni del consiglio direttivo, i contratti di appalto in base alle norme contenute nel codice civile e gli atti di concessione a società, imprese o loro associazioni temporanee o consorzi ritenute idonee dal punto di vista imprenditoriale e tecnico-scientifico.

6. Le disposizioni relative alla formazione del bilancio e alla gestione delle spese sono stabilite con apposito regolamento approvato con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri.

ART. 7.

1. Fino alla nomina degli organi dell'agenzia di cui all'articolo 6 ed all'assegnazione del relativo personale, i compiti ad essa attribuiti sono esercitati dall'ufficio speciale del Genio civile per le opere pubbliche nella capitale.

2. La somma di lire venticinque miliardi di cui all'articolo 12 è destinata alla predisposizione degli studi di fattibilità esecutiva eventualmente non ancora predisposti e dei progetti delle opere indicate dal comitato di cui all'articolo 1, nonché all'acquisizione delle aree eventualmente necessarie per la realizzazione delle opere stesse.

ART. 8.

1. Alla realizzazione delle opere previste nel programma si procede mediante appalto o concessione comprendente la gestione delle opere realizzate.

2. Non si applicano per le opere di cui alla presente legge le norme che prevedono parere di organi consultivi statali o regionali.

3. Le opere realizzate, fermo restando il disposto dell'articolo 7, possono essere gestite dall'agenzia, ovvero da essa affidate ad enti locali, ad enti pubblici anche economici o a privati.

4. Le aree e gli immobili, di proprietà pubblica o privata, necessari alla realizzazione delle opere e degli interventi previsti dal piano nonché quelli resisi disponibili in conseguenza di nuove localizzazioni di uffici o servizi, sono acquisiti al patrimonio dello Stato, della regione Lazio, della provincia o del comune di Roma in base alla destinazione d'uso dell'opera o dell'impianto ed alle competenze istituzionali dell'ente pubblico con le modalità di cui ai seguenti commi.

5. Le aree e gli immobili appartenenti al demanio o al patrimonio dello Stato e degli enti pubblici territoriali sono trasferiti al demanio o al patrimonio dello Stato o degli enti suddetti, in base alle rispettive competenze, quando ciò sia reso necessario dalla mutata destinazione d'uso del bene.

6. L'acquisizione delle aree e degli immobili di proprietà di altri soggetti e che siano necessari per l'attuazione del piano avviene, di norma, mediante trattativa privata da parte dei soggetti pubblici interessati, sulla base del prezzo determinato dall'ufficio tecnico erariale.

7. Ove l'atto di compravendita non sia stipulato entro novanta giorni dalla determinazione del piano esecutivo di cui all'articolo 3, il consiglio delibera l'espropriazione dell'immobile a favore di uno degli enti di cui al comma 3 e l'agenzia procede, quale delegato dell'ente stesso, all'espletamento delle relative procedure.

ART. 9.

1. Le aree per le opere pubbliche da realizzare e gestire da privati, ai sensi del comma 5 dell'articolo 3, possono essere concesse in uso gratuito con vincolo alla specifica destinazione.

ART. 10.

1. Nelle attività di programmazione il comitato individua la nuova destinazione degli edifici e delle aree di proprietà pubblica, per i quali sia stata determinata la cessazione della precedente destinazione d'uso.

ART. 11.

1. Il comitato di cui all'articolo 2 e l'agenzia di cui all'articolo 6 della presente legge si avvalgono di personale fuori ruolo o comandato da amministrazioni statali o enti pubblici, di professori universitari nonché di personale a contratto, salvo ricorso a professionisti privati con contratti di lavoro autonomo e la stipula di convenzioni con esperti singoli o associati.

2. Il controllo coordinato sugli atti del comitato e sulla gestione dell'agenzia è effettuato da apposito ufficio della Corte dei conti con le modalità previste dagli articoli 5, 6, 7, 8 e 9 della legge 21 marzo 1958, n. 259.

3. La Corte riferisce al Parlamento sui risultati del controllo eseguito nonché sull'efficienza economica e finanziaria dell'attività svolta dall'agenzia.

ART. 12.

1. Per gli interventi stabiliti dalla presente legge è stanziata la somma di lire 25 miliardi per l'anno 1986, di lire 175 miliardi per l'anno 1987 e di lire 250 miliardi per l'anno 1988.

2. All'onere derivante dall'applicazione della presente legge per l'anno finanziario 1986 si farà fronte mediante riduzione di lire 25 miliardi dello stanziamento iscritto al capitolo n. 9001 dello stato di previsione della spesa del Ministero del tesoro per l'anno finanziario 1986.

3. Il ministro del tesoro è autorizzato ad apportare, con proprio decreto, le necessarie variazioni di bilancio.