

# CAMERA DEI DEPUTATI N. 2258

---

## DISEGNO DI LEGGE

PRESENTATO DAL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI  
(GORIA)

E DAL MINISTRO PER I PROBLEMI DELLE AREE URBANE  
(TOGNOLI)

DI CONCERTO COL MINISTRO DELL'INTERNO  
(FANFANI)

COL MINISTRO DEL BILANCIO E DELLA PROGRAMMAZIONE ECONOMICA  
(COLOMBO)

COL MINISTRO DEL TESORO  
(AMATO)

COL MINISTRO DELLA DIFESA  
(ZANONE)

COL MINISTRO DEI LAVORI PUBBLICI  
(DE ROSE)

COL MINISTRO DEI TRASPORTI  
(MANNINO)

COL MINISTRO PER I BENI CULTURALI E AMBIENTALI  
(VIZZINI)

E COL MINISTRO DELL'AMBIENTE  
(RUFFOLO)

—

Interventi per Roma, Capitale della Repubblica

---

Presentato il 28 gennaio 1988

---

ONOREVOLI DEPUTATI! — La particolare situazione della città di Roma non abbisogna certamente di essere profusamente illustrata: a parte le sue dimensioni metropolitane (che la pongono al primo posto tra le città italiane), sono infatti ben note le funzioni che la città stessa è tenuta ad assolvere quale capitale della Repubblica e quale centro della Chiesa cattolica.

Sono altrettanto note le difficoltà che l'ente istituzionalmente preposto al governo locale, e cioè il comune di Roma, incontra per far fronte ad una situazione del genere che supera di gran lunga l'aspetto meramente municipale.

Quale capitale dello Stato il comune di Roma deve infatti affrontare anche problemi diversi da quelli di una metropoli delle stesse dimensioni, che necessitano, quindi, di soluzioni in qualche misura differenziate rispetto ad altri comuni italiani e di strumenti che coinvolgano lo Stato nella predisposizione e nell'attuazione di interventi che consentano di risolvere i problemi connessi alla ricordata funzione di capitale.

In proposito occorre ricordare come un'esigenza del genere sia stata presente sin dal momento del ricongiungimento della città all'Italia, avvenuto il 20 settembre 1870.

Il primo intervento straordinario risale al 1871 in relazione al trasferimento della capitale, e quindi alla necessità di trovare rapidamente una sede per i vari organi istituzionali e per gli uffici centrali delle amministrazioni. Le misure per il trasferimento della capitale (in due fasi: una rapida, « ristretta » agli uffici essenziali, una seconda più ampia) avvennero nel quadro della legge 3 febbraio 1871, n. 33,

sotto il controllo di una commissione nominata con regio decreto 3 febbraio 1871, n. 36, presieduta dal Ministro dei lavori pubblici Gadda. La scelta delle aree che sarebbero state investite dallo sviluppo indotto, vista la difficoltà di operare scelte centralizzate, era stata invece demandata ad una « Commissione per l'ampliamento ed abbellimento della capitale », istituita con decreto della giunta municipale del 30 settembre 1870, n. 408, essendosi preferito che gli interessi privati in gioco fossero composti a livello locale. I fondi necessari vennero iscritti nel bilancio del Ministero dei lavori pubblici ed il relativo Ministro, Gadda, fu nominato « Regio commissario straordinario della città e provincia di Roma » (regio decreto 25 gennaio 1871, n. 27). Nel giugno 1871 il trasferimento del Governo a Roma era una realtà, cominciava la fase più impegnativa, il trasferimento e la sistemazione definitiva a Roma delle amministrazioni. Con il regio decreto 28 giugno 1871, n. 293, il Gadda lasciava l'ufficio precedente, ma solo per assumere, con regio decreto 15 agosto 1871, le funzioni di « Regio commissario per il trasferimento della sede del Governo a Roma ». Poteri e compiti del nuovo organo erano molto ampi ed agili, specie per quanto si riferiva alla possibilità di stipulare contratti e di prendere decisioni operative senza la necessità di controlli a pareri preventivi. Le funzioni del regio commissario e della commissione che lo affiancava vennero a cessare con l'esaurirsi dei fondi assegnati dalla legge del 1871, anche se poi in pratica la loro attività si prolungò per tutto il 1872. Con la fine della fase d'emergenza le competenze passarono ad uno speciale « Ufficio tecnico-

amministrativo per il trasferimento della capitale », retto da un ispettore del genio civile, e facente parte del Ministero dei lavori pubblici. Tale ufficio era istituito con lo stesso decreto che dichiarava la cessazione di Gadda (regio decreto 31 ottobre 1872, n. 1092) e le sue attribuzioni erano stabilite con il successivo decreto ministeriale 14 novembre 1872. In pratica l'ufficio ereditò personale e poteri del precedente organo. Continuando la sua attività fino al 1876, quando cioè si ritenne che le ragioni che ne avevano consigliato l'istituzione fossero ormai superate e i suoi compiti potessero considerarsi assorbiti da quelli attribuiti al Segretariato generale del Ministero dei lavori pubblici (regio decreto 16 gennaio 1876, n. 2918).

Il trasferimento era però solo uno degli aspetti del problema « Roma capitale »; il regio decreto 15 ottobre 1870, n. 5929, aveva costituito la provincia di Roma ed esteso al suo territorio l'esecuzione della legge comunale e provinciale (i termini previsti erano peraltro subito slittati al 20 novembre 1870 con il regio decreto 25 ottobre 1870, n. 5962). Roma e la provincia ricevevano dunque un ordinamento amministrativo analogo a quello del resto del territorio nazionale, restando comunque aperta la questione del rapporto fra il comune di Roma e lo Stato, della ripartizione degli oneri imposti alla città dalla sua particolare funzione, del finanziamento e della gestione delle opere pubbliche cittadine, dell'impatto urbanistico legato alla massiccia presenza delle amministrazioni centrali, delle sedi diplomatiche, eccetera. Il problema venne però affrontato provvedendo disorganicamente con una serie di interventi speciali su singoli problema (il primo del genere risale al 1874, quando lo Stato si assunse direttamente l'onere del completamento di via Nazionale); nel 1875 venne costituito con legge 6 luglio 1875, n. 2583, l'« Ufficio speciale del genio civile per il Tevere urbano », che con vari ampliamenti e riduzioni di competenze si occuperà poi per decenni di edilizia demaniale e opere idrauliche per Roma e per

l'agro romano; nessuna legge infatti affronterà il problema nei termini di un ordinamento amministrativo speciale per la capitale. Tale *modus procedendi* fu seguito anche in seguito: nel 1879 Depretis poneva, per primo, esplicitamente il problema del concorso statale nell'esecuzione delle opere di edificazione ed ampliamento della capitale: da tale iniziativa nascevano così la legge 14 maggio 1881, n. 209, e la legge 8 luglio 1883, n. 1482, istitutiva di un prestito garantito dallo Stato per le opere del piano regolatore frattanto approvato con regio decreto 8 marzo 1883. Per effetto di tali leggi il comune avrebbe dovuto provvedere alla realizzazione di una serie di opere, per le quali lo Stato concedeva un mutuo a particolari condizioni e riservandosi un potere di alta sorveglianza e coordinamento generale. Con la legge 14 luglio 1887, n. 4730, si deliberavano poi una serie di interventi per la tutela e la valorizzazione della zona monumentale della città, imponendone al comune l'esecuzione. L'applicazione di queste leggi pose — come era prevedibile — il comune in una gravissima situazione finanziaria, che si tentò di risolvere con la legge Crispi (legge 20 luglio 1890, n. 6980), che poneva a carico dello Stato l'esecuzione delle opere deliberate; poiché la mole degli impegni era tale da richiedere strutture straordinarie, a questo scopo venne creato, con regio decreto 26 ottobre 1890, n. 7250, l'ufficio per le opere governative ed edilizie di Roma, il cui regolamento venne approvato con successivo regio decreto 4 gennaio 1891, n. 1. Da quel momento operarono a Roma, talvolta sovrapponendosi con vari inconvenienti, il già ricordato Ufficio speciale del genio civile per le opere governative ed edilizie di Roma (di livello centrale) e l'Ufficio tecnico comunale per il piano regolatore. Nel 1897 si tentò quindi una nuova razionalizzazione del settore (anche per armonizzarlo col nuovo ordinamento del genio civile dettato dalla legge 15 giugno 1893, n. 294) sopprimendo l'Ufficio per le opere governative ed edilizie di Roma (regio decreto 14 gennaio 1897, n. 12)

di livello centrale, e creando a livello periferico un Ufficio speciale per lavori al Tevere urbano, al Policlinico ed al Palazzo di giustizia (regio decreto 14 gennaio 1897, n. 24), separato dalla struttura provinciale del genio civile, di natura esclusivamente tecnica, e con l'incarico di sovrintendere a tutta l'edilizia demaniale straordinaria per Roma. Il tutto mentre le precarie condizioni del bilancio capitolino richiedevano frequenti interventi speciali di natura economica (legge 28 giugno 1892, n. 299, legge 6 agosto 1893, n. 458, legge 18 dicembre 1898, n. 509).

Si giunse così al periodo giolittiano, periodo ricco di interventi in favore della città caratterizzati da diverse novità; anzitutto le modalità di coinvolgimento dell'amministrazione comunale si ampliarono e si fecero più incisive; inoltre gli interventi avevano alle spalle un preciso disegno politico. I governi del periodo giolittiano e, dal 1907 al 1913, l'amministrazione Nathan si posero il problema di completare le diverse sistemazioni urbanistiche progettate e le opere di edilizia demaniale già intraprese, di risanare le finanze comunali, di eseguire il piano regolatore. In quest'ottica i provvedimenti del Governo miravano ad istituire un diverso rapporto con il comune, coinvolgendolo in sede decisionale e sostenendolo finanziariamente, anche con la concessione di poteri impositivi propri. Il Governo si riservava invece ampi poteri, pur senza scavalcare del tutto la rappresentanza locale sul problema della definitiva sistemazione delle sedi degli uffici statali in Roma, affrontato in modo estremamente accentratore da Giolitti.

Il primo aspetto di questo disegno rinnovatore venne realizzato attraverso un vasto intervento finanziario accompagnato dalla predisposizione di nuovi strumenti legislativi ed operativi; provvedimenti a favore di Roma vennero adottati con le leggi 7 luglio 1901, n. 333, e 7 luglio 1902, n. 306; veniva successivamente approvata la legge 8 luglio 1904, n. 320, la prima delle cosiddette « leggi Giolitti per Roma », mirante al risanamento finanzia-

rio del comune attraverso una revisione del prestito del 1883, una revisione dei dazi e l'istituzione di una tassa sulle aree fabbricabili. La seconda legge Giolitti, quella del 30 giugno 1907, n. 502, non solo recava nuovi interventi finanziari, ma affrontava i problemi nell'ambito della pianificazione comunale. Il regolamento per l'esecuzione di tale legge fu approvato con regio decreto 12 marzo 1908, n. 15. Infine, il più vasto tentativo di riassetto definitivo ed organico dell'intera materia venne realizzato con la terza legge Giolitti, la legge 15 luglio 1911, n. 755. Nel frattempo con altrettanta decisione era stato affrontato il problema della sistemazione delle sedi dei pubblici uffici e più in generale dell'edilizia demaniale straordinaria della capitale; il regio decreto 20 luglio 1903, n. 353, sopprimeva l'ufficio speciale costituito nel 1897, trasferendone le competenze al Servizio generale del genio civile di Roma ed estendendo a tutto l'agro romano le attribuzioni per bonifiche ed opere idrauliche dell'Ufficio per il Tevere urbano; il 19 gennaio 1905 veniva costituita con decreto reale una « Commissione per la sistemazione delle sedi delle amministrazioni centrali » (la cosiddetta Commissione Scamuzzi) in base alle cui proposte con legge 5 maggio 1907, n. 271, venne autorizzata la costruzione del Ministero dell'agricoltura, industria e commercio, mentre provvedimenti quali la sistemazione dell'Università, la costruzione del nuovo porto fluviale, la sistemazione di piazza Venezia e degli accessi al monumento a Vittorio Emanuele II venivano inseriti nella già citata legge n. 502 dello stesso anno, accanto ad altri interventi urbanistici. Per la realizzazione di tali costruzioni si costituirono speciali uffici tecnici di direzione lavori, che vennero nuovamente a sovrapporsi agli uffici ordinari del genio civile, riproponendo quella frammentazione che appena qualche anno prima si era cercato di sanare. La legge 30 giugno 1909, n. 407, stanziava i fondi necessari per l'esecuzione della fondazione del Ministero dei lavori pubblici, la cui costruzione era affidata all'ufficio tec-

nico delle ferrovie, assieme ad altre opere demaniali. Il 21 luglio 1910 veniva costituita una nuova « Commissione per i locali degli uffici dello Stato in Roma » (la cosiddetta Commissione Peano) nella quale erano rappresentati le amministrazioni interessate ed il comune, che pervenne ad una serie di proposte relative alla costruzione dei Ministeri dell'interno, di grazia e giustizia, della pubblica istruzione e della marina.

Tali proposte erano recepite con legge 13 aprile 1911, n. 311, che stabiliva l'acquisto dell'area privata al lungotevere Flaminio per il Ministero della marina, e con legge 18 luglio 1911, n. 836, avente ad oggetto tutti gli altri interventi indicati dalla Commissione. E mentre tra la fine del 1911 e l'inizio del 1912 il comune approvava il regolamento speciale edilizio della capitale previsto dalla terza legge Giolitti, la direzione tecnica degli interventi demaniali veniva nuovamente concentrata in un unico ufficio speciale del genio civile, l'ufficio speciale per gli edifici governativi di Roma, costituito con regio decreto 9 agosto 1911, n. 951.

Nel primo periodo post bellico venivano approvate nuove modificazioni all'organizzazione dell'edilizia demaniale romana: il decreto-legge 3 febbraio 1918, n. 33, ampliava le competenze dell'ufficio speciale creato nel 1911, attribuendogli la gestione di tutte le opere edilizie della capitale; già l'anno successivo, tuttavia, col regio decreto 6 ottobre 1919, n. 1927, le attribuzioni di tale ufficio venivano ristrette all'edilizia demaniale della città di Roma, mentre la provincia tornava al servizio generale del genio civile; con regio decreto 13 febbraio 1921, n. 12, infine, la città universitaria, fino ad allora esclusa dalle competenze del nuovo ufficio, entrava a farne parte. Col regio decreto 31 dicembre 1922, n. 1809, inoltre, veniva ripristinata, l'iscrizione nel bilancio del Ministero dei lavori pubblici dei fondi occorrenti per l'edificazione di opere pubbliche non militari nella capitale, abolendo una significativa innovazione giolittiana che aveva previsto che

tali somme fossero iscritte nel bilancio dei Ministeri interessati. Nel 1925 la città di Roma venne sottratta alla legge comunale e provinciale: infatti la legge 28 ottobre 1925, n. 1949, istituiva il governatorato di Roma. Con il regio decreto 31 maggio 1926, n. 1294, veniva quindi soppresso l'ufficio per le opere edilizie della capitale. Le norme della citata legge n. 1949 del 1925 venivano successivamente integrate dal regio decreto 5 dicembre 1926, n. 2240, e dalla legge 6 dicembre 1928, n. 2702; tale normativa, coordinata, venne poi a costituire il titolo VIII del testo unico della nuova legge comunale e provinciale, approvato con regio decreto 3 marzo 1934, n. 383. Con l'istituzione del governatorato l'autonomia municipale di Roma venne soppressa, e l'amministrazione capitolina divenne un organo statale con caratteri particolari. Durante il regime fascista vennero poi approvati altri provvedimenti speciali: il regio decreto-legge 6 luglio 1931, n. 981 (convertito, con modificazioni, in legge 24 marzo 1932, n. 355) per l'attuazione del piano regolatore, il regio decreto-legge 21 luglio 1931, n. 1001, che stabiliva un contributo finanziario per lo stesso piano regolatore, la legge 29 marzo 1940, n. 214, che concedeva finanziamenti per l'E 42 e per accelerare la realizzazione del piano regolatore. Nel 1942, infine, veniva approvato il nuovo piano regolatore e ripristinato l'Ufficio per le opere edilizie della capitale.

Dopo la liberazione, il Governo Bonomi pose allo studio uno schema di ordinamento provvisorio della capitale, noto come « schema Canevari » dal nome del sottosegretario all'interno che ne fu relatore, che però non ebbe seguito. Nell'autunno 1944, si poneva infatti il problema se, col passaggio dall'amministrazione militare alleata al Governo italiano, non fosse opportuno mantenere per Roma un ordinamento speciale, pur abolendo l'antidemocratico governatorato. Il progetto venne però abbandonato e con decreto legislativo luogotenenziale 17 novembre 1944, n. 426, venne soppresso il governatorato, riassoggettando Roma alla legge comunale e provinciale.

Sotto il profilo finanziario, anche nel dopoguerra vennero approvate diverse provvidenze a favore di Roma; limitandosi alle prime due legislature repubblicane è il caso di ricordare: oltre al decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 1° dicembre 1946, n. 565, che erogava sei miliardi per opere stradali urgenti, la legge 18 gennaio 1951, n. 61, che concedeva ingenti finanziamenti da destinare in gran parte alla costruzione di case popolari, e la legge 28 febbraio 1953, n. 103, che significativamente qualificò i finanziamenti erogati quale « concorso dello Stato per gli oneri che il comune di Roma sostiene in relazione alle esigenze derivanti dall'essere la città di Roma sede della capitale della Repubblica », espressione questa che si ritrova anche nelle leggi 21 dicembre 1955, n. 1310, e 9 novembre 1957, n. 1055.

Veniva anche avanzata l'ipotesi, poi definitivamente tramontata, di un ordinamento speciale per la capitale; il 9 giugno 1949 il Presidente del Consiglio De Gasperi nominava la cosiddetta Commissione paritetica Petrilli, che dopo anni presenterà, il 31 dicembre 1954, una relazione ed uno schema di legge. I due documenti faranno da base al progetto di legge governativo presentato al Senato il 23 novembre 1956 con il n. 1760, preceduto da un disegno di legge delle opposizioni, il progetto Donini, presentato anche esso al Senato il 20 dicembre 1955 con il n. 1296.

Una commissione speciale presieduta da Aldo Moro ebbe il compito di unificare i progetti e predisporre una relazione: entrambi venivano presentati dalla Presidenza del Senato il 19 febbraio 1958 (Atti parlamentari, legislatura II, 1953-1959, Senato, disegni di legge e relazioni, n. 1296 e 1960-A). La fine della legislatura fece decadere il progetto.

Come si può ben vedere dalla sintetica esposizione che precede, a parte il periodo fascista (che col governatorato forniva una soluzione globale ma autoritaria della questione), i problemi connessi con la particolare posizione della città di

Roma, pur essendo tenuti presenti dal legislatore, non sono stati mai affrontati in maniera unitaria e definitiva.

Di tale situazione si è reso interprete il Parlamento che, con la risoluzione del 6 febbraio 1985, dopo aver rilevato costituire « dovere e interesse dello Stato democratico, in tutte le sue articolazioni, assumere un preciso indirizzo politico e programmatico nei confronti della sua capitale », ha impegnato il Governo « ad assumere tutte le necessarie iniziative di collaborazione con regione, comune e provincia, unitamente agli organi centrali dello Stato, per definire i progetti necessari a rendere la città una moderna capitale ».

E con il presente disegno di legge il Governo intende appunto predisporre un sistema che consente di rendere concreto l'intervento dello Stato nella soluzione dei problemi della capitale della Repubblica, assumendo la propria responsabilità e gli oneri di propria competenza nel pieno rispetto delle autonomie locali e delle attribuzioni regionali.

A tal fine si è predisposto (articolo 1) un sistema fondato su un « programma pluriennale » degli interventi necessari ad assicurare un efficiente funzionamento della capitale, garantendo nel contempo il mantenimento delle peculiari caratteristiche storico-culturali e religiose che contraddistinguono la città di Roma e ne fanno un *unicum* tra le altre città capitali.

In tale programmazione dovranno quindi confluire tutti gli interventi che si reputano idonei ad attuare lo scopo che la legge si prefigge per esservi coordinati in modo da garantire che la soddisfazione degli interessi, di cui i singoli interventi sono espressione, avvenga, in modo coordinato e senza sovrapposizioni.

Per assicurare la presenza in sede di programmazione di tutti i soggetti interessati è prevista (articolo 2) la costituzione di una apposita Commissione, presieduta dal Presidente del Consiglio dei ministri o, per sua delega, dal Ministro per i problemi delle aree urbane, e composta da un rappresentante per ciascuna

delle due Camere, dal presidente della regione Lazio e della provincia di Roma nonché dal sindaco e dal prefetto di Roma.

La Commissione predispone uno schema di programma che viene sottoposto all'esame del Parlamento, del Ministro dell'interno, della regione, della provincia e del comune e successivamente provvede alla sua adozione.

L'approvazione del programma così adottato avviene poi con decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei ministri.

A programma adottato, la Commissione promuove « accordi di programma » per la sua attuazione. Quello degli accordi di programma, è un istituto nuovo del nostro ordinamento (anche se da tempo elaborato dalla dottrina, esso ha trovato la prima formulazione ufficiale solo con la legge n. 64 del 1° marzo 1986), che tende a superare gli ostacoli che spesso sorgono quando si tratta di realizzare opere o interventi che richiedano la partecipazione operativa di più soggetti.

L'accordo infatti, opera mettendo i soggetti interessati intorno allo stesso tavolo, per procedere alla determinazione delle modalità e dei tempi con cui gli interventi di ogni singolo partecipante devono essere compiuti e preconstituire così una ordinata e coordinata sequenza di attuazione degli interventi stessi, senza eccessive perdite di tempo.

L'accordo vincola i partecipanti a rispettare i termini convenuti. Nel caso di inadempimento l'autorità vigilante (che viene designata in sede di accordo), previa diffida ad adempiere entro un congruo periodo di tempo, può chiedere al Presidente del Consiglio dei ministri o, per sua delega, al Ministro per i problemi delle aree urbane di nominare un commissario che si sostituisca al soggetto inadempiente.

Non si tratta quindi di un accentramento della fase esecutiva nelle mani della Presidenza del Consiglio (che avrebbe portato ad una vera e propria espropriazione delle competenze spettanti

ad altre amministrazioni o enti), ma di un intervento in via sostitutiva, operante solo in caso di inadempimento per garantire il rispetto dei tempi del programma ed evitare oneri ingiustificati per gli altri partecipanti i cui interventi dovrebbero temporalmente seguire.

Di particolare importanza, sotto questo profilo appare poi sia la previsione (articolo 3, comma 2) che l'approvazione dell'accordo non solo attribuisce agli interventi il carattere di pubblica utilità, indifferibilità e urgenza, ma equivale alla intesa di cui all'articolo 81 del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616, sia quella che rende non necessaria da parte dei soggetti partecipanti l'adozione di ulteriori atti deliberativi generali per l'attuazione degli interventi ivi previsti.

A sostegno dell'attività della Commissione è previsto (articolo 5) sia un nucleo di valutazione composto da qualificati rappresentanti delle amministrazioni maggiormente interessate, chiamato a svolgere le istruttorie sui progetti presentati e a procedere alla loro valutazione tecnica, per consentire un loro più agevole coordinamento ai fini dell'inserimento nel programma, sia una struttura operativa di supporto. Del nucleo fanno parte anche otto esperti tra cui un rappresentante degli esteri e due rappresentanti per le università di Roma.

Lo stato di attuazione della legge è illustrato dalle relazioni che le autorità vigilanti sui singoli accordi predispongono annualmente, che vengono sottoposte all'esame del Consiglio dei ministri e successivamente trasmesse al Parlamento (articolo 7).

Per accelerare i tempi di acquisizione delle aree occorrenti alla esecuzione degli accordi di programma si è previsto di ricorrere (articolo 8, comma 1), in primo luogo, al normale contratto di compravendita. Il prezzo dell'area è comunque stabilito dall'Ufficio tecnico erariale (UTE) con i criteri della legge 15 gennaio 1885, n. 2892 (legge Napoli), maggiorando per altro il risultato del 20 per cento.

Qualora non sia possibile pervenire all'acquisto dell'area, se ne prevede l'espropriazione sulla base di una indennità determinata sempre ai sensi dell'articolo 15 della citata legge 15 gennaio 1885, n. 2892.

Un simile meccanismo dovrebbe quindi indurre i proprietari a cedere bonariamente le aree, atteso il vantaggio che possono ricavare, sia in termini economici che di tempo, dal ricorso alla contrattazione.

Con l'articolo 9 si introduce un nuovo meccanismo di semplificazione dei problemi che possono incontrarsi durante l'esecuzione delle singole opere pubbliche, per la cui realizzazione o per il cui funzionamento sia necessario l'intervento di altri soggetti (si pensi alla necessità di spostare tralicci, linee telefoniche, condutture o, ad opera finita, di eseguire gli allacciamenti ai pubblici servizi); in casi del genere l'amministrazione appaltante

convoca una « conferenza di servizi » alla quale partecipano tutti i soggetti interessati e l'esecutore delle opere, se già individuato. In tale conferenza si specificano i tempi e le modalità degli interventi, predisponendo un « programma di lavori » vincolante per i partecipanti e utilizzabile (se predisposto dopo la gara) anche ai fini della determinazione del compenso revisionale. Caratteristica di tale sistema è la possibilità di ottenere da parte della Presidenza del Consiglio la nomina di un commissario per l'esecuzione degli interventi che l'amministrazione o l'ente obbligato omette di realizzare. Anche in questo caso si deve mettere in risalto come l'esercizio dei poteri sostitutivi non è indiscriminato, ma è espressamente condizionato dalla inadempienza dell'ente obbligato — per propria volontà — ad eseguire un determinato intervento.



**DISEGNO DI LEGGE**

PAGINA BIANCA

## DISEGNO DI LEGGE

## ART. 1.

1. Gli interventi necessari ad assicurare l'espletamento delle funzioni di capitale della Repubblica, garantendo nel contempo il mantenimento delle caratteristiche storiche, culturali, civili e religiose della città di Roma, sono individuati mediante un programma pluriennale concernente: la dotazione o il completamento di infrastrutture, dirette anche alla soluzione del problema della circolazione urbana; la riqualificazione urbanistica ed ambientale dell'area metropolitana romana, da realizzare anche mediante lo spostamento delle sedi delle amministrazioni centrali dello Stato e dei principali enti pubblici in aree omogenee; la valorizzazione dei beni culturali e ambientali; la realizzazione di strutture culturali adeguate all'assolvimento delle funzioni di capitale; la promozione di attività di studio e di ricerca strettamente connesse con le finalità della presente legge.

2. Gli interventi di cui al comma 1, individuati nel programma pluriennale e da realizzare mediante singoli accordi di programma di cui all'articolo 2, sono dichiarati di preminente interesse nazionale e possono riguardare, in tutto o in parte, aree comprese in comuni diversi dal comune di Roma.

## ART. 2.

1. Al fine della predisposizione del programma pluriennale di interventi di cui all'articolo 1, è costituita una Commissione presieduta dal Presidente del Consiglio dei ministri o, per sua delega, dal Ministro per i problemi delle aree urbane e composta dal presidente della regione Lazio, dal presidente della provincia di Roma, dal sindaco del comune

di Roma, nonché dal prefetto di Roma e da un rappresentante per ciascuna delle due Camere nominato dai rispettivi presidenti tra i consiglieri parlamentari con funzioni di direzione di servizio.

2. La Commissione predispone il programma pluriennale acquisendo dai soggetti istituzionalmente competenti i progetti di interventi già elaborati o in corso di realizzazione nonché di attività comunque connessi con il ruolo di Roma capitale, procedendo alla loro armonizzazione ed integrazione stabilendone rilevanza e priorità, in vista del conseguimento delle finalità della presente legge, verificandone l'attuabilità o lo stato di attuazione e la disponibilità di finanziamenti o le forme di provvista finanziaria, avvalendosi, ove ritenuto necessario, del nucleo ispettivo di cui all'articolo 3 della legge 17 dicembre 1986, n. 878.

3. La Commissione, prima di definire il programma, ne trasmette lo schema ai Presidenti delle due Camere, al Ministro dell'interno, al consiglio regionale del Lazio, al consiglio provinciale di Roma ed al consiglio comunale di Roma affinché gli organi parlamentari competenti, il Ministro dell'interno ed i suddetti consigli possano pronunciarsi nei sessanta giorni successivi. Decorso tale termine, la Commissione adotta il programma entro 30 giorni successivi, tenendo anche conto delle eventuali osservazioni in proposito formulate dai predetti organi e consigli. Il programma è approvato con decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri e del Ministro per i problemi delle aree urbane.

4. Per attuare gli interventi individuati nel programma pluriennale la Commissione promuove singoli accordi di programma tra il comune di Roma, la provincia di Roma, la regione Lazio, le amministrazioni pubbliche interessate, anche ad ordinamento autonomo, gli enti pubblici, i soggetti gestori o concessionari di pubblici servizi.

5. L'accordo determina il proprio ambito di operatività territoriale ed elenca

le opere, gli interventi, i progetti e le azioni da compiere o da realizzare prioritariamente o avviare nel triennio; individua i soggetti pubblici competenti a realizzarli; indica i termini di attuazione, le fonti di disponibilità e provvista finanziaria; specifica strumenti, tempi e modalità per la verifica dello stato di attuazione e dei risultati ed effetti delle singole attività; precisa le misure organizzative di coordinamento previste in funzione della attuazione di singole parti o del programma operativo nel suo insieme, specificando, in particolare, le intese, le convenzioni e gli accordi attuativi da concludersi tra i soggetti pubblici interessati.

6. Su proposta della Commissione, il Presidente del Consiglio dei ministri o, per sua delega, il Ministro per i problemi delle aree urbane, con proprio decreto, di concerto con il Ministro del tesoro e con il Ministro del bilancio e della programmazione economica, determina la quota complessiva di contributo destinato al finanziamento dell'accordo e la ripartizione di tale quota tra i soggetti partecipanti all'accordo medesimo. La quota così assegnata si aggiunge ai fondi stanziati da ciascuno dei partecipanti per gli interventi di propria competenza.

7. Per la concessione dei finanziamenti di cui al comma 6 è iscritto un apposito fondo nello stato di previsione del Ministero del tesoro, la cui dotazione è determinata in complessive lire 750 miliardi, di cui lire 250 miliardi nell'anno 1988 e lire 250 miliardi rispettivamente negli anni 1989 e 1990. Previa richiesta dei soggetti interessati, da formulare in relazione al prevedibile stato di attuazione degli interventi, il Ministro del tesoro, con propri decreti, provvede alle variazioni compensative, anche nel conto dei residui, occorrenti per trasferire dal predetto fondo agli stati di previsione delle amministrazioni statali, ivi comprese quelle ad ordinamento autonomo, le somme loro attribuite con il decreto indicato al comma 6. Con analoghi decreti sono versate sulle contabilità speciali intestate agli altri soggetti interessati dal-

l'accordo di programma le somme destinate agli interventi di loro competenza.

8. Nell'ambito dell'accordo viene individuata l'autorità che vigila sull'attuazione dell'accordo stesso.

9. L'accordo raggiunto ai sensi dei precedenti commi è vincolante per i soggetti sottoscrittori, è approvato con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri entro 30 giorni dalla sottoscrizione ed è pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale*.

10. L'approvazione dell'accordo di programma comporta l'obbligo dei soggetti in esso indicati di darvi esecuzione nei tempi e con le modalità stabilite.

11. Le revisioni, modificazioni ed intese del programma pluriennale sono apportate seguendo la procedura di cui ai commi 1, 2 e 3.

### ART. 3.

1. In caso di inosservanza degli obblighi contenuti nell'accordo di cui all'articolo 2, l'autorità vigilante invita il soggetto inadempiente all'esatto adempimento degli obblighi stessi assegnando al riguardo un congruo termine. Decorso tale termine, ove persista l'inadempimento, il Presidente del Consiglio dei ministri, o, per sua delega, il Ministro per i problemi delle aree urbane, su segnalazione dell'autorità vigilante, nomina, con proprio decreto, un commissario per la esecuzione dell'accordo. Il commissario provvede in sostituzione del soggetto inadempiente, avvalendosi dell'organizzazione e delle strutture del medesimo.

2. L'approvazione dell'accordo attribuisce agli interventi e progetti programmati carattere di pubblica utilità, indifferibilità ed urgenza ed equivale alla intesa di cui all'articolo 81 del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616, determinando, per quanto occorre, la variazione automatica degli strumenti urbanistici e sostituendo l'accertamento di conformità e le intese di cui al citato articolo 81, del decreto del Presidente della Repubblica n. 616 del 1977.

3. Nei casi in cui nell'accordo siano programmati interventi per i quali esistono progetti esecutivi recepiti nel programma stesso, l'approvazione dell'accordo sostituisce la concessione edilizia o l'accertamento di conformità ai piani urbanistici previsto per le opere statali dall'articolo 29 della legge 17 agosto 1942, n. 1150.

4. L'approvazione dell'accordo sostituisce altresì le deliberazioni generali concernenti ciascun intervento considerato nella sua interezza, che ognuna delle amministrazioni o soggetti competenti dovrebbe adottare in sede di ratifica o di esecuzione dell'accordo.

5. La Commissione di cui all'articolo 2, promuove il coordinamento funzionale ed esecutivo degli interventi d'interesse nazionale compresi nell'accordo di programma con le attività istituzionali ed i programmi ed interventi ordinari di tutte le amministrazioni o soggetti pubblici o concessionari di pubblici servizi, la cui attuazione abbia diretta incidenza con l'attuazione del programma stesso.

6. A tal fine tutti i soggetti di cui al comma 5 sono tenuti a comunicare alla Commissione tutti i propri programmi di interventi od azioni amministrative in qualsiasi modo concomitanti o interferenti con l'attuazione degli interventi compresi nell'accordo di programma.

#### ART. 4.

1. Le amministrazioni statali, regionali e locali debbono adottare gli atti di intesa, le autorizzazioni, le approvazioni, i nulla osta ed ogni altro atto di rispettiva competenza relativi agli interventi programmati nell'accordo entro il termine di giorni 90 decorrente dalla data della richiesta.

2. Decorso infruttuosamente il termine di cui al comma 1, il Presidente del Consiglio dei ministri, o, per sua delega, il Ministro per i problemi delle aree urbane su richiesta dell'amministrazione procedente, convoca, se necessario, una conferenza di tutte le parti interessate all'adozione dell'atto.

3. Gli organi i quali, in base alle vigenti disposizioni, devono esprimersi in sede consultiva sui progetti e sui contratti concernenti l'esecuzione delle opere comprese nel programma sono tenuti ad emettere il parere entro 90 giorni dalla richiesta.

4. L'organo tenuto ad esprimere il parere, nel caso in cui il parere stesso riguardi opere di particolare complessità, può, motivandone le ragioni, prorogare per una sola volta il termine di cui al comma 3.

5. Gli organi consultivi dello Stato, tenuti ad esprimersi ai sensi dei commi 1 e 3, devono in ogni caso predisporre procedure di particolare urgenza per l'adozione dei pareri loro richiesti.

#### ART. 5.

1. Per lo svolgimento delle istruttorie sui progetti presentati, nonché per la valutazione tecnica dei medesimi, la Commissione si avvale di un nucleo di valutazione, costituito con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri o, per sua delega, dal Ministro per i problemi delle aree urbane, di concerto con il Ministro del tesoro, e composto da:

a) un rappresentante della Presidenza del Consiglio dei ministri;

b) un rappresentante del Ministero dell'interno;

c) un rappresentante del Ministero dei lavori pubblici;

d) un rappresentante del Ministero del tesoro - Ragioneria generale dello Stato;

e) un rappresentante del Ministero del bilancio e della programmazione economica;

f) un rappresentante del Ministero della difesa;

g) un rappresentante del Ministero della sanità;



h) un rappresentante del Ministero dei trasporti;

i) un rappresentante del Ministero per i beni culturali e ambientali;

l) un rappresentante del Ministero dell'ambiente;

m) un rappresentante dell'Ufficio del Ministro per i problemi delle aree urbane;

n) un rappresentante della regione Lazio;

o) un rappresentante della provincia di Roma;

p) un rappresentante del comune di Roma;

q) otto esperti, designati dal Presidente del Consiglio dei ministri, o, per sua delega, dal Ministro per i problemi delle aree urbane anche al di fuori delle amministrazioni stesse.

2. La Commissione si avvale, ove ritenuto necessario, del nucleo di valutazione degli interventi pubblici di cui all'articolo 1 della legge 17 dicembre 1986, n. 878.

3. I rappresentanti delle amministrazioni devono rivestire una qualifica non inferiore a quella di dirigente superiore o equiparata e assumono la posizione di fuori ruolo presso la Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento per i problemi delle aree urbane. Il trattamento economico ordinario dei medesimi resta a carico dell'amministrazione di appartenenza.

4. Per l'assolvimento delle funzioni attribuite alla Commissione e al nucleo di valutazione dalla presente legge, il Presidente del Consiglio dei ministri o, per sua delega, il Ministro per i problemi delle aree urbane costituisce un'apposita struttura operativa composta da personale proveniente da amministrazioni pubbliche nel numero massimo di 20 unità.

5. La struttura operativa di cui al comma 4 è costituita con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri o, per sua delega, dal Ministro per i problemi delle aree urbane, di concerto con il Mi-

nistro del tesoro. I dipendenti chiamati a farne parte assumono la posizione di comandati presso la Presidenza del Consiglio dei ministri per tutta la durata dell'incarico ed il relativo trattamento economico ordinario resta a carico delle amministrazioni di provenienza.

6. Con gli stessi decreti di costituzione del nucleo di valutazione e della struttura operativa è determinato il trattamento economico accessorio del personale dipendente da pubbliche amministrazioni ed il trattamento economico degli esperti.

7. Gli oneri relativi al personale previsto dal presente articolo fanno carico al fondo di cui all'articolo 2, comma 7.

#### ART. 6.

1. La Commissione di cui all'articolo 2 predispone annualmente, sulla base dei rapporti delle singole autorità vigilanti, una relazione analitica sullo stato di attuazione del programma, sugli eventuali ritardi e difficoltà determinatasi e sulle misure adottate per eliminarli.

2. La relazione è sottoposta all'esame del Consiglio dei ministri ed è successivamente trasmessa ai Presidenti delle due Camere.

#### ART. 7.

1. L'acquisizione delle aree e degli immobili di proprietà di soggetti estranei all'accordo che siano necessari per l'attuazione dell'accordo stesso avviene, di norma mediante trattativa privata da parte dei soggetti pubblici interessati, sulla base del prezzo determinato dall'Ufficio tecnico erariale con i criteri di cui all'articolo 13 della legge 15 gennaio 1885, n. 2892, maggiorato del 20 per cento.

2. Qualora non sia possibile acquisire le aree e gli immobili necessari all'attuazione dell'accordo mediante la procedura di cui al comma 1, si procede all'esproprio degli stessi. In tale caso l'indennità

di esproprio da corrispondere è determinata ai sensi dell'articolo 13 della legge 15 gennaio 1885, n. 2892.

3. Nei confronti della determinazione dell'indennità di esproprio, l'opposizione è proposta dinanzi la corte d'appello di Roma, ai sensi dell'articolo 19 della legge 22 ottobre 1971, n. 865, come modificato dall'articolo 14 della legge 28 gennaio 1977, n. 10.

4. Le aree e gli immobili, di proprietà pubblica o privata, necessari alla realizzazione delle opere e degli interventi previsti dall'accordo, 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.

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 e degli enti suddetti, in base alle rispettive competenze, quando ciò sia reso necessario dalla mutata destinazione d'uso del bene.

#### ART. 8.

1. All'esecuzione delle opere per l'attuazione dell'accordo si procede sulla base di programmi costruttivi unitari, mediante concessione di progettazione ed esecuzione e anche, ove possibile, di manutenzione e di gestione, da affidarsi a società a capitale pubblico o privato, loro raggruppamenti o consorzi, a società miste, a società cooperative o a consorzi tra le stesse.

2. Formano oggetto della concessione tutte le attività necessarie per l'acquisizione delle aree, ivi comprese le procedure per l'espropriazione e l'occupazione d'urgenza delle aree stesse, la formulazione del programma costruttivo, la progettazione di massima ed esecutiva delle opere, l'affidamento della esecuzione delle stesse e quant'altro necessario per ren-

dere le opere compiute. Al collaudo delle opere di interesse pubblico provvede l'ente concedente.

#### ART. 9.

1. Per l'esecuzione delle opere pubbliche previste dall'accordo l'amministrazione competente può convocare una conferenza di servizi con le amministrazioni o enti interessati alla realizzazione dell'opera o che siano tenuti a prestare la loro collaborazione per l'esecuzione della stessa. Alla conferenza partecipa anche il concessionario, se già individuato.

2. La conferenza, definisce le modalità e i tempi in cui i partecipanti si impegnano ad eseguire gli interventi di propria competenza. Il programma, che deve risultare da apposito verbale, è vincolante per le parti intervenute.

3. In deroga a quanto previsto dall'articolo 1 della legge 10 dicembre 1981, n. 741, l'amministrazione può prevedere nella lettera d'invito che il programma dei lavori sia redatto a seguito della conferenza di cui al comma 1, dopo l'aggiudicazione e prima della stipulazione del contratto.

4. In caso di inottemperanza agli impegni assunti nella conferenza di servizi, su richiesta dell'amministrazione concedente, l'autorità vigilante provvede a diffidare il soggetto inadempiente, assegnando al riguardo un congruo termine. Decorso tale termine, persistendo l'inadempimento, il Presidente del Consiglio dei ministri, o per sua delega, il Ministro per i problemi delle aree urbane, su segnalazione dell'autorità vigilante, nomina, con proprio decreto, un commissario, il quale provvede in sostituzione dell'amministrazione o ente inadempiente, utilizzando l'organizzazione ed avvalendosi se necessario dei servizi del Ministero dei lavori pubblici. Con lo stesso o con separato decreto è fissato, di concerto con il Ministero del tesoro, il compenso del commissario. Tale compenso è corrisposto dall'amministrazione appaltante sui fondi

a disposizione dell'opera ed è rimborsato dall'amministrazione inadempiente.

5. Il commissario, al termine dell'incarico, invia una relazione alla procura generale della Corte dei conti circa i danni erariali derivanti dal ritardo nell'esecuzione dell'opera.

#### ART. 10.

1. All'onere derivante dall'applicazione dell'articolo 2 della presente legge, pari a lire 250 miliardi per ciascuno degli anni 1988, 1989 e 1990, si provvede mediante corrispondente riduzione dello stanziamento iscritto, ai fini del bilancio pluriennale 1988-1990, al capitolo 9001 dello stato di previsione del Ministero del tesoro per l'anno 1988, all'uopo utilizzando lo specifico accantonamento « Intervento straordinario per la realizzazione in Roma di opere direttamente connesse alla sua condizione di capitale d'Italia.

2. Il Ministro del tesoro è autorizzato ad apportare, con propri decreti, le occorrenti variazioni di bilancio.