

CAMERA DEI DEPUTATI

SENATO DELLA REPUBBLICA

XIII LEGISLATURA

**COMMISSIONE PARLAMENTARE
PER LE QUESTIONI REGIONALI**

RESOCONTO STENOGRAFICO

AUDIZIONE

5.

SEDUTA DI MARTEDÌ 4 MAGGIO 1999

**COMMISSIONE PARLAMENTARE
PER LE QUESTIONI REGIONALI**

RESOCONTO STENOGRAFICO

AUDIZIONE

5.

SEDUTA DI MARTEDÌ 4 MAGGIO 1999

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE MARIO PEPE

INDICE

	PAG.
Sulla pubblicità dei lavori:	
Pepe Mario, <i>Presidente</i>	2
Audizioni del presidente della Regione Lazio, Pietro Badaloni, e del presidente della provincia di Roma, Silvano Moffa, sul tema « Livelli di Governo delle aree metropolitane e prospettive di uno specifico assetto istituzionale della città di Roma » (ai sensi dell'articolo 143, comma 2, del regolamento della Camera dei deputati):	
Pepe Mario, <i>Presidente</i>	2, 5, 7, 9, 12, 14, 16
Andreolli Tarcisio (gruppo PPI)	6
Badaloni Pietro, <i>Presidente della Regione Lazio</i>	3, 8
Bornacin Giorgio (gruppo alleanza nazionale)	7, 14
De Biasio Calimani Luisa (democratici di sinistra-l'Ulivo)	7, 13
Gubert Renzo (gruppo misto-II Centro-UPD)	6
Moffa Silvano, <i>Presidente della provincia di Roma</i>	9, 14
Parola Vittorio (democratici di sinistra-l'Ulivo)	5, 13

La seduta comincia alle 13,20.

Sulla pubblicità dei lavori.

PRESIDENTE. Se non vi sono obiezioni, la pubblicità della seduta sarà assicurata anche per mezzo della trasmissione con il sistema audiovisivo a circuito chiuso.

(Così rimane stabilito).

Audizione del presidente della regione Lazio, Pietro Badaloni, sul tema « Livelli di Governo delle aree metropolitane e prospettive di uno specifico assetto istituzionale della città di Roma ».

PRESIDENTE. Saluto il presidente della regione Lazio, dottor Badaloni, uomo sensibile e cittadino autorevole della comunità laziale, e lo ringrazio per la sua presenza e per quello che dirà a questa Commissione (l'unica prevista direttamente dalla Costituzione, lo ripeto perché molti purtroppo continuano ad ignorarlo), sul tema di un regionalismo evolutivo ricco di solidarietà, sussidiarietà e presenza sul territorio.

Lei guida una regione complessa, la cui azione si intreccia con le politiche del Governo e del comune di Roma. Lo scopo dell'audizione di oggi è conoscere le valutazioni della giunta e del consiglio regionale del Lazio sull'esigenza di realizzare l'area metropolitana. Le grandi regioni con una « testa » molto forte, a volte caotica, fortemente conurbata, rischiano

di impoverire le realtà che fanno corona al centro (penso per esempio a Napoli, Milano, Roma), per cui non sempre la legislazione regionale riesce a realizzare un obiettivo scritto in tutti gli statuti, cioè quello del riequilibrio socio-economico tra le aree fortemente conurbate e quelle periferiche. Credo che questa tematica sia particolarmente avvertita nella realtà laziale.

Vorremmo sapere perché, a suo parere, non è stato possibile, nonostante fosse previsto dalla legge n. 142, pervenire alla creazione dell'area metropolitana di Roma. Vorremmo inoltre conoscere i risultati ottenuti dalla Conferenza metropolitana istituita dalla regione Lazio, per avere una cartina di tornasole e valutare se sia preferibile procedere dal basso o dall'alto, in maniera orizzontale o verticalistica. Come consigliere regionale ho partecipato da vicino a tutte le difficoltà che nacquero al momento di realizzare le aree metropolitane previste dalla legge n.142 (che in verità sono troppe): ed il primo problema che si pose fu proprio se partire dal basso o dall'alto.

Oggi sono in cantiere due ipotesi legislative: la proposta di legge Napolitano, che ci invita a partire dal basso, a verificare la disponibilità di comuni e province e poi, con atto amministrativo o con legge, ad assumere una determinazione da parte delle regioni; il disegno di legge D'Alessandro Prisco ed altri, all'esame del Senato, che propone la determinazione dell'area metropolitana con un atto della regione. Vorremmo conoscere il suo giudizio su questi provvedimenti in modo che la Commissione possa svolgere

nelle sedi istituzionali la sua azione volta a conseguire l'obiettivo seguendo l'una o l'altra strada, sia pure in modo incrociato.

PIETRO BADALONI, *Presidente della regione Lazio*. Innanzitutto vorrei dire che conosco, rispetto ed anzi ritengo fondamentale e strategico il compito di questa Commissione: per noi è un punto di riferimento e di confronto ed è importante che sia il più vitale possibile perché è lo strumento di dialogo costituzionale con il Parlamento. Per questo ho accettato volentieri l'invito di oggi, lo considero un segnale di attenzione nei confronti di chi ha una responsabilità operativa politica, istituzionale ed amministrativa ed ha tutto il desiderio di essere coprotagonista delle scelte legislative nazionali. Apprezzo pertanto il fatto che si voglia sentire la voce di coloro che vivono in prima linea.

Ritengo urgente un'accelerazione ed un chiarimento in Parlamento per arrivare ad un testo definitivo su questo tema; colgo perciò volentieri l'occasione di esprimere un'opinione sui provvedimenti in discussione, partendo dall'esperienza concreta di quattro anni di legislatura regionale caratterizzata da un impegno politico e programmatico della maggioranza che sostiene il governo che presiedo ad evitare il pericolo cui il presidente faceva riferimento, quello cioè di trasformare la regione in uno strumento di penalizzazione del sistema delle autonomie locali piuttosto che uno strumento di decentramento e di programmazione.

Abbiamo cercato di lavorare fin da subito per evitare il rischio di dar vita al cosiddetto neocentralismo regionale e con la legge regionale n. 4 del 1999 abbiamo addirittura anticipato la riforma Bassanini. Tale legge prevede, tra gli strumenti di realizzazione del decentramento, da una parte la Conferenza regione-autonomia, dall'altra la Conferenza metropolitana; questi due strumenti sono diventati operativi ed hanno rappresentato un notevole passo in avanti verso la realizzazione del nostro obiettivo politico-programmatico. Vedo con favore e sostengo

decisamente il disegno di legge D'Alessandro Prisco proprio per il motivo cui lei stesso faceva cenno, cioè per il fatto che consente alla regione di essere coprotagonista prima della definizione e poi della crescita dell'area metropolitana anche attraverso questo strumento di coinvolgimento del sistema delle autonomie locali.

Credo sia inutile ed improduttivo soffermarsi su un'analisi del passato o cercare la motivazione politica per cui la legge n. 142 ha avuto difficoltà a diventare operativa proprio sul fronte delle aree metropolitane; si potrebbe attribuire la colpa alle regioni o sostenere l'esatto contrario, ma credo sarebbe un esercizio inutile. Uno dei motivi per cui sostengo il disegno di legge all'esame del Senato è proprio nel fatto che esso prevede un percorso specifico per una realtà specifica, quale appunto quella di Roma capitale e della regione Lazio che interagisce con questa entità: un processo anomalo rispetto alla costruzione delle altre aree metropolitane (rispetto alle quali posso anche convenire sul fatto che la legge ne prevedeva un numero eccessivo).

Un'altra ragione alla base del mio giudizio favorevole su questa proposta di legge riguarda qualcosa che non c'è; essa infatti esclude ogni ipotesi di isolazionismo. L'esperienza concreta di questi quattro anni di governo ha dimostrato che le cose possono essere costruite solo attraverso la collaborazione istituzionale e non attraverso la contrapposizione. Non prevedere ipotesi di isolazionismo va nel senso di questa cultura istituzionale, mentre penso ad ipotesi emerse nel passato recente — che però sono rimaste ai margini dello scenario di discussione — ed alla tentazione di risolvere il problema di Roma seguendo la strada di Bruxelles, Berlino, Washington.

Questo tipo di soluzione, che si presenta con una fortissima autonomia e con un'architettura istituzionale completamente sganciata dal territorio, mi sembra una strada da non seguire perché andrebbe proprio contro gli interessi cui lei faceva riferimento, cioè il reticolo socio-

economico che ha necessariamente bisogno di vedere interagire l'entità forte ed il territorio circostante. Un'ipotesi di isolazionismo non solo istituzionale, ma anche economico sarebbe una sciagura. La stessa Europa ci spinge verso la strada della collaborazione e dell'interazione, tanto più che negli ultimi anni vi è stata una forte interrelazione fra i tre soggetti fondamentali di questo processo, cioè provincia comune e regione.

Abbiamo avviato una serie di iniziative — che poi si sono concretizzate in uffici comuni — di collaborazione interistituzionale: mi riferisco non solo alla Conferenza regioni-autonomie, che funziona efficacemente e che rappresenta un punto di raccordo tra la produzione legislativa regionale e gli interessi delle comunità locali, ma anche alla Conferenza metropolitana di Roma e, all'interno di questa, a tutti quegli uffici comuni (del comune, della provincia e della regione) che in qualche modo hanno preparato il terreno per il compito fondamentale della stessa Conferenza metropolitana, che è quello della definizione, non solo in termini territoriali ma anche in termini di contenuti, della futura città metropolitana.

Sono poi tre i punti qualificanti del disegno di legge che mi convincono e convincono anche il consiglio regionale che, non a caso, ha votato in favore del provvedimento che prevedeva la Conferenza metropolitana. Essi sono lo sviluppo integrato (cioè il capitale territorio), la sussidiarietà e il decentramento.

Per quanto riguarda lo sviluppo integrato, il disegno di legge in questione ha il pregio di riconoscere e di valorizzare tutto il lavoro istituzionale svolto finora, a cominciare dalla Conferenza metropolitana, di cui fanno parte tutti i sindaci dell'area; essa è competente non solo per quanto riguarda la determinazione dell'area (che comunque deve essere stabilita con legge regionale), ma anche per quanto riguarda i compiti e le possibilità di intervento di cui dovrà essere dotato il nuovo soggetto. All'interno di questo discorso riveste un'importanza particolare

l'articolo 5 del disegno di legge D'Alessandro Prisco sulle funzioni della città: esso prefigura una forma di raccordo fra Roma e regione all'interno di una programmazione dell'assetto del territorio e dell'economia dell'area.

Il secondo punto qualificante è la sussidiarietà, cioè il riavvicinamento delle istituzioni ai cittadini: questo disegno di legge prevede infatti una redistribuzione delle responsabilità nell'ottica di una redistribuzione dei servizi ai cittadini sul territorio. Nuovi comuni concorrono, insieme alla città metropolitana, a definire la pianificazione strategica del territorio, sempre all'interno della programmazione regionale; essi sono dotati di personale, di strutture e di risorse dell'attuale comune di Roma (per inciso, il passaggio contestuale di funzioni e di risorse finanziarie ai nuovi comuni fa tesoro dell'esperienza avuta con la legge Bassanini, per cui le regioni hanno ricevuto le funzioni ma non ancora le risorse necessarie per esercitare tali funzioni).

Il terzo punto qualificante è il decentramento. Il disegno di legge D'Alessandro Prisco prevede che, fino a quando non verranno istituiti i nuovi comuni, il comune proceda ad un decentramento che comprenda anche l'attribuzione della personalità giuridica alle circoscrizioni. Nessuno di noi è in grado di prevedere con certezza matematica la data della nascita della città metropolitana: si tratta di un percorso che deve maturare anche dal punto di vista culturale oltre che politico. Questa norma, però, ci consente di anticipare i tempi, nel quadro di uno snellimento sempre maggiore dell'apparato istituzionale e burocratico, a tutto vantaggio dei cittadini che vivono a Roma e nell'area che la circonda.

Sul piano concreto, vorrei ora soffermarmi con grande onestà intellettuale e politica sulle difficoltà che abbiamo incontrato. Certamente, la situazione non è delle più facili, perché si fatica a trasferire il decentramento delle funzioni amministrative e a far crescere la cultura strategica della collaborazione. Il fenomeno

del campanilismo non è ancora defunto. Noi siamo stati impegnati — nonostante una legge regionale che incentiva, sulla base anche delle direttive europee, forme di associazione e collaborazione tra i comuni — sulla questione della scissione fra due parti di un comune che in realtà vivono in simbiosi territoriale da sempre e che mi hanno colpito per questa diatriba antistorica, che tuttavia occorre rispettare sulla base della volontà che emerge dai referendum locali: penso a Castelforte e San Cosma e Damiano.

Ma l'Europa ci spinge ad operare in termini diversi e mi rendo conto che altri sistemi di autonomia regionale europea da questo punto di vista rischiano di essere più avanti di noi: il confronto politico che si può fare mensilmente con le altre delegazioni europee in seno al Comitato europeo delle regioni — lo dico con schiettezza — mi preoccupa proprio perché, da questo punto di vista, la lezione è stata ampiamente compresa e ciò è stato — non a caso — uno degli elementi che hanno reso più difficile l'utilizzo ottimale delle risorse europee, dei fondi strutturali e così via.

Sono comunque convinto della validità di questa strada e sono anche convinto che un disegno di legge impostato in questi termini rispetti l'esigenza di far maturare dal basso un processo cultural-politico, indicando anche i «fari» da seguire in questo percorso, senza i quali si rischia veramente di rendere vano ogni sforzo che si sta compiendo. Ecco perché sono sicuro che questa sia la strada più efficace.

PRESIDENTE. Ringrazio il presidente Badaloni per le sue osservazioni; mi pare che egli abbia riconfermato tutta la filosofia ispiratrice della legge n. 4 della regione Lazio che, con l'istituzione, all'articolo 49, della Conferenza metropolitana, ha evidenziato due esigenze: il raccordo e l'unità istituzionale, in una concertazione con le autonomie locali che non scompaiono ma anzi acquistano una loro funzione senza diventare braccia secolari

dell'autorità metropolitana, e l'esigenza che le modifiche istituzionali e la enucleazione della città come valore e come istituzione, soprattutto per la città di Roma, servano a «riammagliare» — usiamo questa parola grossolana — il territorio regionale e a dare un certo disegno di sviluppo.

VITTORIO PAROLA. Come senatore rappresentante di Ostia e di Fiumicino so bene che la regione Lazio non ha grosse responsabilità dei ritardi accumulati nell'attuazione della città metropolitana di Roma; direi anzi che da parte sua ha fatto ciò che ha potuto. Tuttavia, questo processo non riesce ad andare avanti, soprattutto per quanto riguarda le nove città previste dalla legge n. 142 del 1990: i motivi di opposizione di ogni realtà si sommano complessivamente.

Essendo cofirmatario e relatore del disegno di legge di iniziativa dei senatori D'Alessandro Prisco ed altri, credo che quella che stiamo seguendo sia la strada giusta; del resto, così si è fatto anche nelle altri grandi città europee che hanno voluto darsi regolamenti diversi l'uno dall'altro con specifiche leggi. Pertanto, ritengo essenziale questa normativa specifica per Roma capitale d'Italia.

Roma, come sappiamo, è una città diversa dalle altre, con i suoi 1.321 chilometri quadrati di superficie; in città come Napoli e Milano i comuni contermini sono già all'interno di quest'area, mentre a Roma i comuni contermini sono molto distanti ed arrivano ad essere anche a 20-25 chilometri dal centro. Pertanto, per la realtà romana si tratta di un problema molto serio. Del resto, Roma è una città monocentrica pur avendo una notevole estensione.

Ecco perché ritengo che per Roma noi dovremo far procedere velocemente questo disegno di legge. Pertanto contiamo sulla collaborazione anche della regione, affinché questa acceleri, nei suoi rapporti istituzionali con gli altri enti locali (province e comuni) la sua iniziativa.

Mi sembra poi di aver capito che anche il presidente Badaloni non sia convinto

del distretto federale, che rappresenterebbe in qualche modo una sottrazione del rapporto istituzionale e dell'integrazione istituzionale fra i vari enti.

Vorrei conoscere il parere del presidente Badaloni sulla legge Napolitano che, a mio avviso, peggiora la situazione, in quanto riguarda sostanzialmente il riordino anche interno al comune di Roma; da quello che so io, i comuni contermini, che dovrebbero far parte dell'area metropolitana, vorrebbero che vi fosse un riordino anche all'interno del comune di Roma, altrimenti si tratterebbe di una pura e semplice espansione di questo comune, non vista di buon grado da quei comuni che attualmente godono già di una loro autonomia.

Vivo in un territorio nel quale si registra un grosso fermento autonomistico che però ha caratteri completamente diversi da quelli del passato: non è più separatista, ma esprime una forte pressione a favore dell'attuazione della città metropolitana. Si vuole il comune collocato all'interno della città metropolitana. Però è da dieci anni che questo processo va avanti e non possiamo aspettare ancora altri dieci anni!

Sicuramente il presidente Badaloni conosce il problema, perché allo stato attuale vi sono due proposte di legge in materia e si stanno raccogliendo le firme per una proposta di legge di iniziativa popolare. Una delle questioni cruciali è proprio il rapporto tra il comune di Roma, che ha una grossa potenza, e l'insieme del territorio; cioè, il comune di Roma spesso tende ad essere una superpotenza, mentre invece molto probabilmente dovrebbe stabilire un rapporto più sereno e tranquillo con il resto del territorio.

Abbiamo poi anche un problema legato alle dimensioni della città metropolitana che probabilmente non coincidono con quelle dell'intera provincia; sorge dunque una questione di equilibrio fra la nuova città metropolitana e la stessa regione nel rispetto delle aspettative delle popolazioni

interessate. Sentiremo più tardi il presidente Moffa al quale chiederemo se qualcosa è cambiato.

RENZO GUBERT. Vorrei rivolgere al presidente Badaloni una domanda specifica sul rapporto tra provincia ed area metropolitana. Ho scorso velocemente il disegno di legge in materia: dovrebbero sopravvivere i comuni che si trovano nella provincia e non nell'area metropolitana? All'interno di quest'ultima dovrebbero sopravvivere delle municipalità dotate di competenze proprie?

Il presidente Badaloni ha richiamato gli statuti di Berlino, di Bruxelles e della stessa Washington, città nate in contesti storici molto particolari, caratterizzati da divisioni etniche o da un processo federale che ha cercato un luogo neutrale in cui collocare la capitale. In Europa però vi è anche l'esperienza tedesca, in cui il rapporto tra città ed area circostante appare rovesciato. Nell'area mediterranea è la zona circostante che deve essere funzionale alle esigenze del centro urbano, mentre in Germania è esattamente l'opposto, nel senso che l'area circostante rende funzionale a sé il centro urbano, tanto è vero che le città si chiamano *kreisfreiestadt*, città libere del *kreis* (il circondario rurale). Vorrei sapere dal presidente Badaloni se questo rovesciamento di impostazione trova qualche giustificazione oppure se permane un'impostazione in base alla quale, mano a mano che Roma si espande, si rifunzionalizza il territorio circostante alle esigenze centrali.

TARCISIO ANDREOLLI. Come ha giustamente rilevato il presidente Pepe, bisogna costruire un processo. È difficile immaginare una sistemazione *una tantum* all'inizio; vi saranno approssimazioni successive che renderanno più funzionale il progetto complessivo.

Mi domando qual è il motivo per cui la legge n. 142 non ha funzionato riguardo alle aree metropolitane. Probabilmente è necessario un processo di crescita

democratica dal basso, ma, a forza di mettere insieme esigenze ed aspirazioni di istituzioni contrapposte, il processo si annulla. Il disegno di legge di iniziativa dei senatori D'Alessandro Prisco ed altri presenta qualche vantaggio in questa direzione, ma a mio avviso non è ancora sufficiente; il processo democratico previsto da questo provvedimento infatti è così complesso che, secondo me, alcuni elementi possono diventare momenti di veto. Se vogliamo che questo processo si avvii e non si arresti ancora prima di cominciare, dobbiamo avere il coraggio di creare condizioni diverse. In caso contrario, sono pessimista: come è avvenuto per la legge n. 142, faremo una legge quadro teorica, che alla fine non funzionerà.

GIORGIO BORNACIN. Abbiamo avuto quasi tutte esperienze a livello regionale. La mia regione, la Liguria, fu una delle poche (o forse l'unica) che riuscì a definire addirittura i confini dell'area metropolitana genovese. In cambio di questo, abbiamo dovuto creare la provincia di Chiavari, che peraltro non è mai stata realizzata.

Le aree metropolitane mi ricordano i comprensori che dovevano sostituire le province, una riforma partita dall'alto, che si andava a scontrare con le esigenze della popolazione. Il presidente Badaloni ha parlato giustamente di municipalismi: ho l'impressione che oggi vi sia da parte della gente la riscoperta del comune rispetto ad altre realtà.

Non sono molto d'accordo sul fatto che per Roma si debba prevedere una procedura diversa da quella che riguarda altre città. È vero quello che diceva il senatore Parola, cioè che Roma ha una sua specificità dal punto di vista delle dimensioni, ma anche Milano, per esempio, potrebbe vantare, più o meno, la stessa specificità.

Prima di arrivare alla definizione delle aree metropolitane, quali che esse siano, non ritiene che sia fondamentale ridefinire il ruolo delle regioni? Temo infatti che un'area metropolitana come quella prefigurata si possa scontrare in maniera

pesante con le regioni, così come oggi sono configurate dal punto di vista istituzionale.

PRESIDENTE. È una questione interessante dal punto di vista del metodo e del merito.

LUISA DE BIASIO CALIMANI. Il tema di cui stiamo parlando ha un grande rilievo ed ha occupato in maniera notevole i nostri pensieri e le nostre azioni. Alla Camera, infatti, abbiamo presentato una proposta di legge in materia, di cui è cofirmatario lo stesso presidente Pepe, che solleva la questione appena posta.

Roma è certamente la città metropolitana più importante d'Italia ed ha bisogno di una disgregazione, oltre che di un'aggregazione, sulla quale il senatore Parola insiste da tempo. Vorrei porre altre due questioni, accanto a quella, che già è stata sollevata, se non sia opportuno inserire questo problema in un ordinamento generale che riguardi tutte le città metropolitane d'Italia.

La prima questione è la seguente. Per far sì che la legge n. 142 diventi realmente operativa, a mio avviso si possono seguire due vie: o, come alcuni propongono (ma io non condivido questa soluzione), agendo d'autorità, d'imperio, oppure permettendo a queste città di costituirsi autonomamente, senza porre eccessivi veti o impedimenti burocratici alla loro creazione. Trattandosi di un processo, questa formazione dal basso deve avvenire spontaneamente per iniziativa di coloro che sentono fortemente l'esigenza di una realtà che è costituita (perché la città metropolitana già esiste). Questa amministrazione deve quindi avere la capacità di formalizzare tale scelta in modo autonomo; in questo modo credo si possano realizzare tutte quelle azioni che sono il motivo fondamentale di questa esigenza istituzionale.

Vengo ora alla seconda questione, che riguarda il rapporto, considerato dal punto di vista della regione, tra la città metropolitana e la provincia. Ritengo che

si debba sottrarre alla regione una parte delle competenze sulla città metropolitana: lasciamo che quest'ultima si istituisca senza tutte quelle definizioni macchinose rispetto alle quali spesso ognuno ha le proprie giustificazioni geografiche o politiche. Non è detto che, non essendovi coincidenza con il territorio, non si possano mantenere le province, intese come momento di coordinamento tra la città metropolitana (che non deve diventare un'isola) e ciò che si trova intorno ad essa. Le azioni che si sviluppano (penso al problema dei trasporti, alla viabilità, ai piani territoriali) devono avere una funzione di raccordo tra questa realtà, che è la più forte di tutto il territorio regionale, e l'area circostante.

PIETRO BADALONI, *Presidente della regione Lazio*. Il dibattito è certamente aperto e in questa fase si possono fare soltanto delle ipotesi. Ogni riforma comporta però una novità, e le novità di per sé stesse sono traumatiche; l'importante, secondo me, è renderle il più possibile convissute, non imposte. Da questo punto di vista, difendo l'utilità di uno strumento quale la Conferenza metropolitana, perché è uno strumento che si autogestisce e la definizione dei compiti e dei confini è una libera scelta di chi vuole o non vuole partecipare. Già nella prima riunione di tale conferenza sono emerse alcune perplessità: la città di Civitavecchia, per esempio, probabilmente non accetterà di far parte dell'area metropolitana. Ci sarà un dibattito e nel consiglio comunale di Civitavecchia ognuno esprimerà le proprie valutazioni e si assumerà le proprie responsabilità: la politica è fatta anche di questo.

Per quanto riguarda il rapporto con il soggetto provincia, se dobbiamo procedere ad una semplificazione dello Stato anche dal punto di vista del rapporto con i cittadini, credo si debba andare verso un nuovo soggetto che subentri a quelli attualmente esistenti, il comune da una parte e la provincia dall'altra. Questa è una mia convinzione personale, che

esprimo con molto rispetto per chi non la pensa come me, e la difendo perché altrimenti non avrebbe senso parlare di città metropolitana. Una soluzione di questo tipo, tra l'altro, aiuta potenzialmente la riforma stessa, perché elimina la competizione interna tra il comune e la provincia, i quali procedono insieme verso la costruzione di un nuovo soggetto.

Mi auguro che tale orientamento sia confermato in questa sede dal presidente Moffa; vi assicuro, comunque, che nei contatti informali che abbiamo avuto e nel rapporto istituzionale che finora si è sviluppato il cambio della guardia politica non ha rappresentato un cambiamento di rotta. In questo ho apprezzato il comportamento del presidente Moffa, così come mi auguro che egli abbia apprezzato la nostra correttezza istituzionale nei confronti della provincia di Roma. Credo sia doveroso da parte di chi assume queste responsabilità portare avanti un percorso ed un processo senza interromperli, in quanto ciò va al di là dei percorsi politici che hanno portato ciascuno di noi ad assumere il ruolo e le responsabilità che abbiamo.

Per quanto riguarda le municipalità, in conseguenza di tale ragionamento è ovvio che si deve andare verso un decentramento municipalistico; altrimenti, il rischio è che prevalga il comune, mentre non è questo l'obiettivo e lo spirito della legge. Non a caso, d'altronde, la regione ha un compito delicato, quello di rappresentare l'anello di congiunzione con il resto del territorio; poiché, tra l'altro, la funzione legislativa è il compito vocazionale della regione, è giusto, a mio avviso, che essa mantenga questa funzione, ma è altrettanto giusto che si vada verso un decentramento municipalistico. Ciò coinvolge anche gli altri soggetti che in questo momento non sono all'interno del comune ma che decideranno di far parte della città metropolitana. D'altro canto, la richiesta fondamentale che proviene dai cittadini, qualunque sia il loro « colore », è proprio quella di un rapporto che sia il più possibile diretto. In una realtà tanto

grande quale il comune di Roma, questa è una spinta già forte nei confronti delle circoscrizioni: dovrà esserlo ancora di più quando si passerà all'attuazione delle municipalità.

È questo lo spirito nel quale si muove Ostia. Abbiamo avuto un momento di difficoltà, che stiamo cercando di superare. Voglio citare l'esempio degli aeroporti di Roma. È stato dato il via libera al comune, alla provincia e alla regione e non si capisce perché il comune di Fiumicino e quello di Ciampino debbano rimanere tagliati fuori. Il discorso istituzionale presuppone la pari dignità; la sussidiarietà o si applica al cento per cento oppure è soltanto una finzione. In questo occorre, forse, una maggiore coerenza.

Per quanto riguarda il rischio di veti, credo che tale rischio debba essere assolutamente evitato. Nella legge n. 4 abbiamo previsto il ruolo di *primus inter pares* della regione, che assumerà determinate responsabilità nel caso in cui dovessero verificarsi delle discrepanze o delle divaricazioni, senza però arrivare al veto. Pur rispettando chi non è della mia stessa opinione, resto convinto che sia opportuno stralciare la parte riguardante Roma, non tanto perché è una città metropolitana diversa dalle altre (anche Venezia, ad esempio, ha una sua specificità) quanto perché Roma, lo si voglia o no, è la capitale. E lo *status* di capitale rende qualunque città abbia questa responsabilità anomala rispetto alle altre città. Se vogliamo essere coerenti, quindi, dobbiamo eliminare il riferimento a Roma e fare un discorso di città metropolitana per la capitale.

PRESIDENTE. Ringrazio il presidente Badaloni. Mi auguro che le innovazioni costituzionali, sia a livello di ordinamento sia per quanto riguarda lo stralcio della parte relativa a Roma capitale e l'attuazione delle aree metropolitane, diventino un pacchetto su cui si qualifichi l'azione del Parlamento e del Governo, non per diminuire ma per arricchire la democra-

zia, soprattutto quella autonomistica, che sta a cuore alle nostre comunità.

Audizione del presidente della provincia di Roma, Silvano Moffa, sul tema «Livelli di Governo delle aree metropolitane e prospettive di uno specifico assetto istituzionale della città di Roma».

PRESIDENTE. Ringrazio il presidente Moffa e mi scuso per il ritardo con cui diamo inizio a questa audizione. L'incontro di oggi nasce dall'esigenza di stabilire un rapporto con le amministrazioni provinciali, in particolare con quella di Roma, in vista del raccordo che la nostra Commissione persegue con le autonomie presenti sul territorio. Vorremmo in particolare conoscere le valutazioni della provincia di Roma sul provvedimento all'esame del Senato concernente l'attuazione della città metropolitana di Roma.

Lei sa meglio di me che tutta la materia istituzionale è all'attenzione delle forze politiche e delle istituzioni interessate, fra poco inizieremo a valutare la proposta di un ordinamento federale all'interno del quale sarebbe opportuno inserire anche l'esigenza delle aree metropolitane, che sono forse troppe nell'ipotesi della legge n. 142 ma di cui si avverte il bisogno per stralciare le grandi aree dagli organismi regionali. Le città grandi infatti inghiottono per così dire il territorio circostante penalizzando le aree più deboli; è quindi un'esigenza di giustizia, di funzionalità e di raccordo della politica del territorio.

La regione Lazio si è mossa con la legge n. 4 del 1997 ed ha inventato il valido strumento della Conferenza metropolitana con il quale sarà comunque possibile lavorare.

SILVANO MOFFA, *Presidente della provincia di Roma*. Ringrazio il presidente e la Commissione per l'opportunità che viene data alla provincia di Roma di un incontro di approfondimento su un tema di particolare livello e attualità.

Lascero a disposizione dei commissari l'estratto di una seduta del Consiglio provinciale che risale al 23 giugno 1998 che, pur se datato, non è privo di elementi importanti di riflessione. Si tratta infatti di una seduta chiesta proprio da me per discutere il tema dell'area metropolitana e nei vari interventi credo ci siano spunti interessanti per comprendere il punto di vista della provincia, articolato rispetto alle diverse posizioni politiche presenti in quell'assemblea, ma anche sotto il profilo del tentativo, importante in quella fase ma ancor più oggi, di individuare quali fossero gli elementi di criticità che avevano impedito il decollo delle aree metropolitane nel nostro paese e quale fosse il necessario dibattito da sviluppare per affrontare meglio questi temi di grande profilo istituzionale con importanti ricadute sul governo del territorio anche dal punto di vista delle trasformazioni socio-economiche.

Franca mente il mancato decollo delle previsioni della legge n. 142 a mio avviso è in un vizio d'origine, cioè nell'aver immaginato di poter costruire aree metropolitane con un unico modello, uguale in ogni parte del paese, senza tener conto delle effettive situazioni di sviluppo dei territori. In proposito si è svolto anche un ampio dibattito nella Commissione bicamerale con la partecipazione dell'ANCI e dell'UPI e in quell'occasione sottolineammo come fosse importante cambiare l'approccio all'area metropolitana in primo luogo superando il riferimento ad un unico modello esportabile in qualunque parte del territorio, in secondo luogo affrontando il problema a costituzione vigente secondo un modello di geometria variabile, tenendo cioè conto di una lettura attenta del territorio su cui modellare un governo di area metropolitana.

Il secondo elemento di riflessione credo sia l'individuazione della missione di un'area metropolitana. Ho l'impressione, infatti, che abbiamo scontato i limiti di un dibattito molto importante sotto il profilo culturale, ma poco attento all'enucleazione di una domanda effettiva

di servizi adeguati perché tipici di un'area metropolitana. Abbiamo parlato forse in maniera eccessiva dei livelli di governo, senza capire quale sia la missione da perseguire. Da questo punto di vista credo che il dibattito abbia compiuto passi in avanti molto importanti e nelle proposte legislative in discussione ho colto elementi confortanti soprattutto circa il tentativo di un approccio di natura diversa.

Innanzitutto la missione dell'area metropolitana non è quella della città metropolitana; non è un caso che in nessuna parte del mondo occidentale si parli di città metropolitana mentre noi per molto tempo abbiamo creduto che i due concetti coincidessero. Così non è soprattutto perché la missione di un'area metropolitana va individuata rispetto alle funzioni tipiche di un'area moderna le quali, poiché riguardano un territorio vasto, richiedono un governo di tipo diverso. Non è detto poi che questo governo debba essere esclusivamente di tipo politico, credo che anche su questo debba esserci un confronto sereno se vogliamo evitare di ripetere errori commessi in passato. C'è un importante esempio di area metropolitana a Tokyo il cui funzionamento è affidato ad una sorta di *authority* di riferimento tecnico-amministrativo che prescinde da un dato politico di indirizzo generale.

Ci sarebbe quindi molto da discutere su una scelta che può essere interessante per il nostro territorio; il caso di Roma è particolare per cui è necessario studiare una forma di *status* speciale per la capitale d'Italia che le consenta di assolvere le sue molteplici funzioni sia interne sia internazionali, ma le consenta anche di svolgere una funzione di raccordo di un territorio più vasto. Qui veniamo ad aspetti per i quali forse sarebbe opportuna qualche ulteriore valutazione da parte del Parlamento. L'area di Roma è molto complessa e nell'iniziativa regionale si era partiti dal presupposto che, nella difficoltà di costruire una delimitazione corretta dell'area metropolitana, questa si dovesse individuare in Roma e 119 co-

muni della provincia, fondendo sostanzialmente questi due elementi e annullando un livello di governo.

L'esigenza di un'area metropolitana nasce dall'esigenza di annullamento e semplificazione dei livelli di governo o da quella di individuazione di un ambito che dal punto di vista socio-economico e di governo complessivo di sistema sia ad un livello ottimale per un governo metropolitano? Non credo che l'obiettivo sia quello di eliminare qualche livello intermedio, ritengo che questo sia un modo sbagliato di affrontare il problema.

Oggi, con il dibattito che si è nuovamente aperto con la regione (poco fa avete ascoltato il presidente Badaloni, con il quale abbiamo un rapporto sereno e costruttivo su queste tematiche) si è avviato un confronto su iniziativa della provincia di Roma, che sostanzialmente ha voluto individuare i servizi che richiedono un governo metropolitano in quanto di dimensione « macro ». Occorre partire dal territorio, dall'enucleazione di una domanda: poi ci interrogheremo sui livelli di governo. Tutto ciò che invece procede in maniera opposta non credo aiuti a risolvere il problema, anzi, per certi versi lo complica maledettamente. Alla fine ci siamo trovati d'accordo sul fatto che estendere l'area metropolitana a tutta la provincia di Roma è un non senso: chi conosce la realtà provinciale di Roma sa benissimo che è difficile mettere insieme, anche come individuazione di problemi omogenei, Arcinazzo e la capitale d'Italia; alla base vi è un discorso molto più complesso.

Noi siamo dell'avviso che un'area metropolitana su Roma debba comprendere il comune di Roma e al massimo alcuni comuni del circondario (almeno come primo approccio); in secondo luogo, un'area metropolitana è tale se ha anche la capacità di far evolvere in termini di trasformazione verticale le circoscrizioni in municipalità, riducendole drasticamente nel numero (non più di dieci). Inoltre, l'area metropolitana così configurata pone problemi rilevanti su altri li-

velli: non su quello provinciale (come qualcuno dice), bensì su quello regionale.

E allora mi domando che tipo di regione viene fuori dalla costruzione di un modello metropolitano così come concepito in questo disegno, dato che di esso non si parla! Forse è opportuno fare un passo indietro rispetto anche alla positività di un'iniziativa che indubbiamente smuove le acque e che consente di fare una riflessione importante; un passo indietro è necessario soprattutto per affrontare meglio questo tema, altrimenti si corre il rischio di creare una ulteriore sovrastruttura, molto conflittuale in termini interistituzionali, ma poco capace di risolvere i problemi complessi con i quali ci dobbiamo misurare.

Siccome parliamo di Roma, un altro rischio che va valutato dal legislatore è il ritardo nel decollo dell'area metropolitana; è un dato di fatto con il quale dobbiamo misurarci. Mi riferisco al rischio derivante dalle applicazioni di tutte le normative innovative nel campo della gestione dei sistemi complessi, per esempio i rifiuti che passano attraverso leggi regionali che individuano bacini ottimali ed ambiti territoriali, o la gestione dei trasporti con l'individuazione di livelli minimi per garantire il trasporto anche nelle articolazioni locali più piccole (quindi quelle più difficili da raggiungere, come per esempio le aree interne montane), o ancora il sistema idrico integrato nella sua articolazione che passa attraverso la legge Galli e che individua anch'esso degli ambiti e dei bacini ottimali. Pensate che, per quanto riguarda Roma, un problema che solo adesso stiamo faticosamente riuscendo a risolvere deriva dalla delimitazione originaria (stabilita da una legge regionale) dei bacini - i famosi ATO - che riguardano il territorio regionale. Vi sono alcuni comuni della provincia di Roma che sono stati collocati nell'ATO di Frosinone, altri nell'ATO di Latina e altri ancora nell'ATO di Viterbo. Tutto questo si è verificato non sulla base di un piano industriale o comunque di un *marketing* territoriale che desse talune indicazioni,

ma in violazione della legge n. 142 del 1990 che non consentiva la nascita di strutture interprovinciali sotto questo profilo. Adesso la regione, attraverso una nuova deliberazione, sta recuperando questi comuni all'ATO di Roma.

Ebbene, il mio riferimento a questi livelli gestionali diversi dimostra come oggi si verifichi, sovrapponendo tali livelli, non una omogeneità ma una interferenza che rende difficile il governo complessivo della situazione: infatti, vi sono comuni che per la riforma dell'impiego si trovano in un determinato ambito, mentre per la legge Galli si trovano in un altro ancora. Pertanto, l'area metropolitana, per certi versi, sta diventando una sorta di processo autoreferenziale che si costruisce dal basso con siffatti meccanismi gestionali.

E allora, che tipo di area metropolitana costruiamo se di fatto abbiamo già degli ambiti così diffusi e così diversi fra di loro, che richiedono forse una *reductio ad unum*? Tuttavia, per esservi una *reductio ad unum* bisogna partire da un'analisi socio-economica complessiva del sistema che forse in questo caso (anche se francamente non sono mai stato di questo avviso, ma oggi lo pongo come elemento di riflessione) impone un'ulteriore attenzione su un problema incombente: è più importante un livello di governo concepito così come abbiamo fatto in questa struttura normativa (per carità, estremamente positiva) o è necessario solo un riferimento tecnico-amministrativo di coordinamento di questi livelli che di fatto oggi già esistono perché sono andati avanti in assenza della costruzione di un modello più articolato di area metropolitana?

So che non sto dando una risposta definitiva alla questione, ma credo sia difficile farlo. Del resto, la realtà regionale laziale è molto complessa; in essa convivono realtà culturali e storiche molto diverse. Oserei dire che, sotto certi aspetti, il dato regionale è sicuramente in termini socio-culturali il più estraneo. Non so se la Maremma sia più toscana o più laziale; non so se la Ciociaria abbia una sua forte

identità e non so quanto di questa si innervi nella realtà della provincia romana. Lo stesso discorso potrebbe valere per la Tuscia.

Ecco perché ritorno a porre il problema iniziale: costruire un'area metropolitana con questo modello apre una grande questione che non è quella della provincia ma è quella della regione Lazio e dei suoi rapporti con una città come Roma.

Ebbene, di tutto ciò non trovo traccia nel documento che stiamo esaminando; sicuramente i lavori parlamentari aiuteranno a compiere questo cammino che è difficoltoso per le aree metropolitane del nostro paese ma lo è soprattutto per un'area come quella di Roma.

PRESIDENTE. Ringrazio il presidente Moffa per la sua precisa e puntuale relazione ed anche per aver posto all'attenzione di questa Commissione una serie di problematiche rilevanti. È chiaro che, al di là dell'istituzione della città metropolitana, il vero problema tecnico riguarda la gestione dei servizi sul territorio. Per alcuni servizi a livello nazionale si è inventata la logica dell'*authority*, ma anche nelle realtà locali vi è l'intenzione di giungere a strutture gestionali dei servizi che siano uniformate sul territorio. Del resto, la diversità degli ambiti per i vari servizi (penso al ciclo delle acque, e ai rifiuti) crea grosse preoccupazioni che devono essere considerate.

Io porto avanti una tesi ardita: a mio avviso dobbiamo dotare di alcuni poteri legislativi le città metropolitane così come di essi è dotata la regione; altrimenti si andrà ad inventare un altro grande comune che cercherà di risucchiare non solo la regione ma anche l'articolazione provinciale. Questa è la mia preoccupazione.

Il presidente Moffa ha sollecitato una serie di riflessioni sia sull'ordinamento federale sia sul provvedimento al nostro esame, perché indubbiamente questo scatterà altri provvedimenti per quelle città per le quali si era prevista l'istituzione di aree metropolitane in base alla legge 142 del 1990.

VITTORIO PAROLA. Non mi soffermerò sui fenomeni metropolitani, anche se la discussione sarebbe molto interessante! Attualmente ci troviamo in quella che nella pubblicistica passa per la seconda fase delle trasformazioni metropolitane; dunque, in questa situazione, se non avvengono forti polarità nel territorio, capaci in qualche modo di riequilibrare il monocentrismo di Roma, si rischia di arrivare alla disgregazione, passando così alla terza fase, completamente diversa, della disgregazione, appunto, e non più della riorganizzazione del territorio.

Personalmente sono convinto che, una volta istituita la città metropolitana, si ponga il problema della regione; ovviamente, le dimensioni della città metropolitana devono essere in equilibrio con quelle della regione, per cui potrebbero sorgere questioni relative a qualche nuova provincia (penso per esempio alla zona di Velletri e a quella di Civitavecchia).

Il grosso nodo rimane però quello del comune di Roma; tutto sommato, la città metropolitana è una provincia rafforzata, anche dal punto di vista giuridico. Se ricordate, la discussione che si è svolta in sede di approvazione della legge n. 142 del 1990 era imperniata sulla necessità di prevedere un presidente o un sindaco a capo della città metropolitana. Il vero nodo, però, è rappresentato — continuo a ribadirlo — dalla città di Roma: se questa non si trasforma, se non avviene il passaggio delle circoscrizioni in municipalità, se non vi è la disponibilità del comune di Roma a stabilire un unico livello con la provincia (che non scompare, è bene ricordarlo), i comuni della provincia potrebbero decidere di non volere entrare in quell'area metropolitana nella quale il comune di Roma la fa da padrone!

Credo che tutti i processi dal basso si scontreranno sempre con tale questione. La città metropolitana di Amsterdam, ad esempio, è stata creata in quindici anni attraverso un processo che è iniziato con la trasformazione delle parti più lontane in enti titolari di poteri. Sia nell'intervento del presidente Badaloni sia in quello del

presidente Moffa ho avvertito un'ambiguità su una questione, ambiguità che non è presente nel disegno di legge di cui sono cofirmatario. Mi riferisco alla trasformazione delle circoscrizioni in municipalità. Municipalità è un termine che non esiste; nessuna legge parla di municipalità. Non vorrei che inventassimo una cosa nuova, tra l'altro non statuita, per non fare quello che invece è possibile fare. Nel disegno di legge da me richiamato è prevista la possibilità che i comuni diano una delega verso l'alto, ad esempio per la gestione in forma associata dei servizi di cui parlava il presidente Moffa. Questa è un'innovazione rispetto all'abitudine della delega dall'alto verso il basso. Vorrei che lei chiarisse meglio questo punto.

Io vivo in un territorio, quello di Ostia, che ha 250 mila abitanti. Qualche tempo fa è stato creato il comune di Fiumicino e adesso vi è di nuovo una grande forza autonomistica che vorrebbe collocare tale comune dentro l'area metropolitana. Non viene sentito l'elemento della separazione, ma quello dell'integrazione, ed è questo l'elemento che viene avanti.

LUISA DE BIASIO CALIMANI. Mi sembra che il presidente Moffa non abbia chiarito il rapporto tra provincia e città metropolitana di Roma, che sicuramente è una realtà diversa. È evidente che l'esigenza sottolineata dal senatore Parola a proposito di Roma non si pone rispetto ad una città metropolitana come Venezia, il cui centro storico conta 80 mila abitanti. Questa sottolineatura, quindi, è necessaria e forse bisogna anche delineare un percorso diverso per la capitale d'Italia da questo punto di vista.

Dicevo all'inizio che non ho colto fino in fondo il rapporto che deve intercorrere tra la città metropolitana di Roma e la provincia. A mio avviso, è una forzatura fare coincidere 119 comuni con la città metropolitana. Ritengo che il confine di quest'ultima debba essere quello che è di fatto, cioè quello che risulta dalle relazioni di vario tipo (anche telefoniche, banalizzo) che sono state oggetto di studio

nelle università nord-americane, relazioni fortissime in un nucleo territoriale che si configura come effettiva città metropolitana. Noi non stiamo inventando nulla: si tratta di qualcosa che già esiste a cui dobbiamo solo dare una forma. Bisognerà definire meglio anche le funzioni, ma non credo che sia questo il problema, perché più o meno le funzioni sono già state delineate: cominciamo da quelle e poi andremo a perfezionare.

Il problema è anche il livello istituzionale di cui si parla. Il governatore di Tokyo, che ho incontrato quando mi sono recata in quella città al seguito di una Commissione, ha detto che la città metropolitana non ha solo i poteri legislativi che auspica il presidente. Si dovrebbe a mio avviso esaminare la semplificazione istituzionale che demanda ai sindaci questa autorità. La provincia di Roma ha una debolezza particolare: è schiacciata tra la regione e la città di Roma, quindi si trova in una condizione di grande difficoltà. Credo sia questo il punto da approfondire per capire quale rapporto la provincia di Roma intende avere con questa formazione che viene auspicata da tutti.

GIORGIO BORNACIN. In provincia di Imperia le bocche dei cannoni che si trovano sulle vecchie torri sono puntate non verso il mare, da cui arrivavano i Mori, ma verso la città di Genova. Il grosso problema di tutte le province della Liguria, infatti, era il dominio di Genova. Con questo intendo dire che un po' dappertutto si ripropone il problema delle province che si sentono schiacciate dalla città capoluogo e dalla regione.

Sono d'accordo con il presidente Moffa sul fatto che il problema dell'area metropolitana di Roma si pone rispetto alla regione, per cui bisogna definire i poteri di quest'ultima, soprattutto se si ipotizzano aree metropolitane dotate di poteri legislativi. Oggi si registra un neocentrismo da parte delle regioni; le accuse che i comuni e le province muovono alle regioni riguardano proprio un neocentrismo delle regioni stesse, che si sovrappone

o si sostituisce a quello statale. Secondo me, quindi, è necessario ridefinire anche e soprattutto il ruolo delle regioni. È vero che l'area metropolitana di Venezia è diversa da quella di Roma, ma, prima di arrivare alle aree metropolitane, credo che occorra ridefinire in maniera precisa il ruolo delle regioni, altrimenti si rischia di fare delle riforme che restano sulla carta e creano solo confusione istituzionale.

PRESIDENTE. Do ora la parola al presidente Moffa per la replica.

SILVANO MOFFA, *Presidente della provincia di Roma*. Condivido alcune delle riflessioni svolte dagli illustri commissari. In particolare, voglio chiarire che ho usato impropriamente il termine municipalità: anch'io sono convinto che si tratta di comuni metropolitani. Sotto questo aspetto, il termine municipalità potrebbe dare adito a qualche dubbio nella costruzione di un livello di governo diverso da quelli che conosciamo. Il problema riguarda senza dubbio la città di Roma. Non a caso all'inizio parlavamo di uno *status* speciale per Roma Capitale e in qualche modo ho cercato di distinguere questo aspetto dalla questione complessiva dell'area metropolitana.

Convengo sulla necessità che si dia ascolto alle polarità nuove che si affermano sul territorio, anche indipendentemente, oserei dire, dal ruolo della capitale d'Italia. Infatti non vi è dubbio che si registrino polarità nuove, per una serie di meccanismi di intervento sul territorio « vasto » della stessa provincia di Roma (e non soltanto della regione Lazio), che sono di varia natura, connesse, per esempio, ai fondi strutturali, agli obiettivi 2, all'utilizzo di altre risorse comunitarie per incrementare sviluppo e per fare emergere il cosiddetto sviluppo locale, non in termini localistici, ma come capacità di un territorio di essere punto di riferimento anch'esso in qualche misura « vasto », perché richiama risorse ed è capace di sviluppare e di svilupparsi in termini

socio-economici complessivi. Nel territorio romano vi sono delle polarità che si sono affermate in questi anni e che, in un policentrismo tipico di tutti gli sviluppi locali, soprattutto in Europa, dialogano, si integrano, si rapportano alla capitale, ma hanno una propria autonomia, che non possiamo assolutamente calpestare, pena il rischio che si sentano fortemente condizionate e subalterne rispetto a Roma. In questo caso, quindi, le spinte autonomistiche aumentano e vi è il rischio che l'area metropolitana di Roma non si costituisca mai.

Bisogna in primo luogo stabilire in che maniera si parte, con quale livello minimo. Per quanto riguarda la provincia, condivido la preoccupazione per l'interpretazione della provincia come anello debole della catena istituzionale. Non vorrei però che usassimo troppo questo tipo di impostazione, perché vi è il rischio che diventi una sorta di posizione autoconsolatoria delle stesse province, che non riescono a darsi un ruolo. Oggi, invece, le novità legislative introdotte dal Parlamento hanno rafforzato enormemente il ruolo della provincia. Come provincia di Roma, stiamo cercando di interpretare al meglio questa grande novità legislativa, che dà ruolo e rafforza la capacità di regia sull'area « vasta », il fatto di non essere soltanto, come si usa dire, elemento intermedio ma soggetto di regia, che coordina, che sviluppa politiche, che è capace di far sì che le deleghe e le attribuzioni (ammesso che qualcuno ce le dia) trovino il loro giusto ed equilibrato espletamento per rendere efficace l'azione amministrativa e soddisfare le richieste dei cittadini.

Faccio una piccola parentesi tutta interna al lavoro che stiamo predisponendo. Anche se da poco tempo siamo impegnati nella provincia di Roma, abbiamo promosso per il 10 maggio prossimo una conferenza organizzativa, che nessun ente ha mai organizzato. L'obiettivo è anzitutto quello di applicare l'importantissimo principio di distinzione, che è ancora una petizione di principio e risulta scarsamente regolamentato. Ne consegue che nelle pie-

ghe della legge Bassanini si incontrano difficoltà nel delimitare gli ambiti di pertinenza di chi è chiamato a gestire (il direttore generale, tutta la burocrazia e quant'altro) e di chi è chiamato a dare indirizzi e stabilire controlli nel governo quotidiano. La regolamentazione del principio di distinzione passa attraverso un articolato che modifica la struttura organizzativa dell'ente, sulla base non di un modello perfetto che abbiamo immaginato, ma della domanda proveniente dagli utenti della provincia, il cittadino, il sindaco e tutte le articolazioni sociali, economiche, del volontariato e produttive che si muovono nel territorio.

Credo che anche in questo caso non possiamo essere statici. La grande novità che il Parlamento ha introdotto, anche sotto il profilo della capacità di esaltare l'autoregolamentazione degli enti, consiste nel sapersi industriare per costruire un sistema organizzatorio che sia il più rispondente, in un dato momento storico, alla domanda rivolta all'ente. Ecco perché concordo pienamente sul fatto che il problema dell'area metropolitana riguarda la regione, per i motivi a cui accennavo all'inizio, e il comune di Roma, che è l'unico che si deve mettere in discussione, perché la vera area metropolitana è la provincia metropolitana, i cui limiti, tutt'al più, debbono essere discussi per salvaguardare le polarità esterne (il riferimento al territorio è molto opportuno, interessante ed oculato). Ma è il comune di Roma che si trasforma, che attraverso la realizzazione di vari comuni si articola nella sua struttura organizzatoria in maniera diversa.

Ecco perché non credo si possa far passare l'immagine di una sostanziale semplificazione dei processi istituzionali per cui l'area metropolitana romana nasce perché il comune si dota di poteri molto più forti, la regione rimane, ma scompare la provincia. Se è così, esprimo il più netto dissenso, non per una difesa di principio dell'ente che rappresento, ma perché così non si risolvono i problemi di

governo di quei sistemi di area vasta che oggi chiedono un intervento appropriato.

Per questo, senza voler imporre opinioni a nessuno, credo che questo confronto odierno sia molto utile. Soprattutto ci conforta, il lavoro che il Parlamento sta svolgendo, anche con riferimento ad un disegno di legge che ha il pregio di porre un problema, riapre un dibattito. Se mi è permesso con molta umiltà dare un suggerimento, credo che prima di andare ad un'articolazione normativa puntuale e definitiva vada fatta un'attenta valutazione delle questioni che prima richiamavo perché è un problema di quadro e non riguarda solo Roma, anche se ovviamente la capitale merita di essere trattata in maniera molto diversa dal passato.

PRESIDENTE. Ringrazio il presidente Moffa. Abbiamo sentito un presidente di provincia impegnato nell'agonismo politico a difendere il ruolo delle amministrazioni provinciali, garantito dalla Costituzione e

che quindi nessuna legge ordinaria può modificare. Noi siamo convinti che l'amministrazione provinciale può avere non un ruolo di cerniera para-istituzionale, ma un ruolo centrale per il riscatto e l'organizzazione del territorio. Questa è la battaglia che bisogna fare anche nei confronti delle regioni per evitare quel neo-centralismo regionale che non contribuisce a creare un sistema istituzionale articolato e polifonico quale auspicano tutti coloro che provengono da esperienze autonomiste.

La seduta termina alle 14,50.

*IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO
STENOGRAFIA
DELLA CAMERA DEI DEPUTATI*

DOTT. VINCENZO ARISTA

*Licenziato per la stampa
dal Servizio Stenografia il 14 maggio 1999.*

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO