

COMMISSIONE PARLAMENTARE

per l'attuazione del federalismo fiscale

S O M M A R I O

ATTI DEL GOVERNO:

Schema di decreto legislativo recante ulteriori disposizioni in materia di ordinamento di Roma capitale. Atto n. 425 (<i>Seguito esame ai sensi dell'articolo 143, comma 4, del regolamento, e rinvio</i>)	356
UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI	361

ATTI DEL GOVERNO

Martedì 21 febbraio 2012. — Presidenza del presidente Enrico LA LOGGIA. — Intervengono il Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione, Filippo Patroni Griffi e il sottosegretario di Stato per i beni e le attività culturali, Roberto Cecchi.

La seduta comincia alle 14.55.

Schema di decreto legislativo recante ulteriori disposizioni in materia di ordinamento di Roma capitale.

Atto n. 425.

(Seguito esame ai sensi dell'articolo 143, comma 4, del regolamento, e rinvio).

La Commissione prosegue l'esame dello schema di decreto rinviato il 16 febbraio 2012.

Enrico LA LOGGIA, *presidente*, auspica che i relatori e gli altri membri della Commissione che partecipano al gruppo di lavoro informale, secondo quanto convenuto nella seduta di giovedì 16 febbraio,

possano quanto più tempestivamente possibile confrontarsi con il Governo, in modo che si addivenga nei prossimi giorni alla definizione di una proposta di parere e si possa quindi fissare il termine per la presentazione degli emendamenti e delle eventuali proposte di parere alternative.

Il senatore Lucio Alessio D'UBALDO (PD), intervenendo sull'ordine dei lavori, richiama l'attenzione della Commissione e del Governo sulle disposizioni recate dal comma 2, dell'articolo 11, dello schema di decreto legislativo, che paiono escludere l'obbligo di osservare quanto previsto dalla contrattazione collettiva.

Il deputato Linda LANZILLOTTA (Misto-ApI), nel ricordare che l'ordinamento di Roma capitale è stato oggetto di numerosi interventi legislativi, segnala che la riforma costituzionale respinta con referendum nel 2006 aveva demandato la definizione di gran parte di tale ordinamento a una fonte regionale, suscitando forti critiche. Ritiene pertanto che il punto fondamentale da cui muovere nella valutazione dello schema di decreto legislativo in esame sia il riferimento alle disposizioni contenute nel Titolo V della Costituzione,

come definito dalla riforma del 2001. Ricorda in particolare che il comma terzo dell'articolo 114 affida alla legge dello Stato la disciplina dell'ordinamento di Roma, in quanto capitale della Repubblica. A partire da questa prospettiva, il testo all'esame della Commissione risulta, a suo giudizio, assai deludente, dal momento che non tiene conto dell'ampia elaborazione, anche dottrina, sul tema della specialità dell'ordinamento di Roma capitale, che il comma terzo dell'articolo 114 della Costituzione indubitabilmente sancisce. Tale specialità è motivata da molteplici ragioni, quali la complessità e la rilevanza delle funzioni svolte dalla città, sia come sede delle istituzioni, sia come sede dello Stato della Città del Vaticano, sia come sede di importanti organismi internazionali, l'ampiezza del territorio, le dimensioni dei flussi di lavoratori che giornalmente la interessano. Per questi motivi la città necessita di un'adeguata architettura istituzionale, finanziaria e amministrativa.

Osserva che nel Titolo V della Costituzione si delinea un'attribuzione flessibile di competenze, sulla base delle caratteristiche degli enti e del principio di adeguatezza rispetto all'esercizio delle funzioni. Tale impostazione ha indotto perfino a prefigurare la possibilità di adottare regolamenti in deroga alla legge statale. Rileva che la legge delega risponde all'impostazione dettata dalla Costituzione, in particolare laddove, al comma 3, dell'articolo 24, prevede in via diretta l'attribuzione a Roma capitale di una serie di fondamentali funzioni amministrative e, in aggiunta, prospetta la possibilità per lo Stato e per la Regione Lazio di conferire funzioni ulteriori rispetto a quelle già attribuite. Evidenzia che l'individuazione delle funzioni oggetto di conferimento operata dalla legge delega non trova tuttavia alcun riscontro nello schema di decreto legislativo in esame. Sul punto sottolinea altresì che occorre tener conto delle rilevanti modifiche in materia di disciplina delle province introdotte con il decreto legge n. 201 del 2011. Segnala infatti che il compito principale da affrontare nella de-

finizione dell'ordinamento di Roma capitale è la costruzione di un assetto idoneo a fronteggiare la complessità di governo del territorio metropolitano. Questo compito non è in alcun modo preso in considerazione nello schema proposto.

Segnala quindi che il provvedimento in esame non interviene su due altri aspetti di fondamentale importanza, indicati espressamente dalla legge delega come criteri direttivi: si tratta dell'esigenza di assicurare a Roma capitale fonti di finanziamento idonee all'esercizio dei propri compiti e delle previsioni della legge delega in base alle quali a Roma capitale deve essere attribuito un proprio patrimonio. In particolare sul tema del finanziamento osserva che dovrebbe essere delineato un sistema che attribuisca a Roma capitale poteri di imposizione fiscale e tariffaria che permettano di recuperare le risorse necessarie per finanziare i servizi da erogare. Fino ad oggi è infatti accaduto che i servizi prestati dalla città vadano a beneficio non soltanto della città stessa ma anche del territorio circostante, mentre il finanziamento degli stessi grava esclusivamente sulla popolazione residente.

In sostanza giudica che nello schema di decreto in esame siano presenti numerose disposizioni marginali o discutibili, tra le quali ricorda la provincializzazione del Teatro dell'Opera, la deroga alla contrattazione, segnalata dal senatore D'Ubaldo, la previsione di istituire uffici di rappresentanza e di promozione all'estero, l'attribuzione delle funzioni in materia di protezione civile. Mancano invece interamente gli interventi strategici, tra i quali richiama, oltre quelli di conferimento delle funzioni necessarie al governo della città e del territorio metropolitano, di definizione del sistema di finanziamento dei servizi e di attribuzioni di un proprio patrimonio, anche quelli relativi alle infrastrutture e ai trasporti, che assumono una rilevanza non locale, né regionale, ma nazionale. In conclusione invita la Commissione e il Governo a ridefinire i contenuti dello schema in esame, per evitare di perdere un'occasione attesa da anni.

Il deputato Rolando NANNICINI (PD) reputa utile richiamare l'assetto istituzionale disegnato dall'articolo 114 della Costituzione nel quale si inserisce lo schema di decreto all'esame, ricordando che in base alla norma costituzionale i comuni, le province, le città metropolitane e le regioni sono enti autonomi con propri statuti e poteri e funzioni. In tale assetto viene riconosciuta la peculiarità della città di Roma, quale capitale della Repubblica, il cui ordinamento è disciplinato dalla legge dello Stato. In conformità con tale assetto istituzionale la legge delega ha previsto, all'articolo 23, una disciplina transitoria relativa alle città metropolitane riservando al comune di Roma, all'articolo 24, una normativa differenziata proprio in virtù della specialità riconosciuta a tale città. Sotto questo profilo la legge delega prevede espressamente per Roma una disciplina differenziata rispetto alle altre città metropolitane, per quanto concerne sia la procedura di istituzione, sia l'individuazione delle funzioni conferite. In particolare, per quanto concerne l'istituzione, ricorda che, nel caso di Roma, la legge n. 42 stabilisce che la proposta di istituire la città metropolitana possa essere avanzata soltanto dal comune capoluogo congiuntamente con la provincia.

Ritiene che lo schema di decreto in esame, come già osservato dall'onorevole Lanzillotta, non dia attuazione ai criteri di delega previsti dall'articolo 24 della legge n. 42, che rappresentano i punti più qualificanti della riforma in oggetto. Ricorda infatti che la legge delega individua espressamente le funzioni da conferire, tra le quali, in particolare le funzioni di sviluppo economico, sviluppo urbano e pianificazione territoriale, edilizia pubblica e privata e servizi urbani, con particolare riferimento al trasporto pubblico e alla mobilità. Nello schema di decreto in esame non vi è alcun cenno a queste funzioni.

Nel concordare con quanto già evidenziato dall'onorevole Lanzillotta, sottolinea come il provvedimento in esame debba, a suo avviso, essere integrato e modificato per evitare che esso resti privo di conte-

nuti sostanziali e costituisca l'ennesima occasione mancata per porre in essere le condizioni indispensabili per la costituzione dell'area metropolitana di Roma capitale, ed in prospettiva per la definizione dell'assetto delle altre città metropolitane.

Invita pertanto il Governo e gli altri componenti della Commissione a una attenta riflessione sui temi evidenziati, auspicando che la proposta di parere dei relatori possa arricchirsi dei contributi emersi nel corso della discussione e, in questo modo, permetta di evitare che l'adozione del decreto si traduca semplicemente in un'operazione di immagine, come, in parte, è già accaduto con il primo decreto legislativo relativo all'ordinamento di Roma capitale.

Il senatore Felice BELISARIO (IdV) concorda con quanto osservato dai colleghi che lo hanno preceduto, sottolineando che a suo giudizio già il primo decreto su Roma capitale, il decreto legislativo n. 156 del 2010, ha rappresentato un'occasione mancata, in quanto al di là della novità terminologica di «Roma capitale» era privo di contenuti sostanziali.

In relazione allo schema di decreto in esame, evidenzia alcuni aspetti procedurali che meriterebbero un chiarimento da parte del Governo, con particolare riguardo alla mancata intesa tra comune, provincia e regione nella fase propedeutica all'adozione preliminare dello schema di decreto. Precisa, inoltre, che il parere da parte degli enti coinvolti, acquisito solo in un momento successivo, non si configura come un'intesa unitariamente condivisa, così come prefigurato dalla legge delega, ma come tra atti distinti, espressione ciascuno di interessi differenziati. Al riguardo chiede al Governo di fornire specifici chiarimenti sul profilo segnalato.

Nel condividere quanto rilevato dai colleghi Lanzillotta e Nannicini in merito alle lacune che il testo dello schema reca con riferimento alle funzioni amministrative da trasferire al Comune di Roma, invita a riflettere sulla portata che il provvedimento andrà ad assumere nel caso in cui

si intenda rafforzarne i contenuti. In questa ipotesi infatti un più ampio conferimento di funzioni non potrà prescindere dalla definizione di un adeguato inquadramento istituzionale, che inevitabilmente andrà ad intersecare quello degli enti già esistenti.

Annunciando infine la predisposizione di alcune proposte di modifica del testo, che si dichiara disponibile a condividere con i relatori, auspica che lo schema di decreto possa essere migliorato anche attraverso il contributo del proprio gruppo.

Il senatore Paolo FRANCO (LNP), in via preliminare evidenzia che il lavoro della Commissione è necessariamente vincolato al rispetto delle previsioni contenute nella legge delega e, a maggior ragione, nella Costituzione. Richiama in proposito alcuni vincoli che si configurano come insuperabili, segnalando in primo luogo l'esigenza di definire il conferimento delle funzioni nel rigoroso rispetto della ripartizione tra materia di competenza esclusiva statale e materie di competenza concorrente, dettata dall'articolo 117 della Costituzione. Ricorda in proposito che nel corso delle audizioni svolte dalla Commissione è stata in più occasioni rilevata la necessità di correggere lo schema di decreto per assicurare che la definizione delle funzioni conferite si attenga a tale ripartizione di competenze.

Rileva quindi che l'articolo 24 della legge delega espressamente prevede l'adozione di un decreto legislativo volto a definire un ordinamento transitorio, valido fino all'attuazione della disciplina delle città metropolitane. Nel momento in cui le città metropolitane saranno istituite e sarà definita la loro disciplina ordinaria, tale disciplina non potrà che applicarsi anche a Roma capitale.

In terzo luogo ricorda che il comma 4 dell'articolo 28 della legge delega esclude che dalla legge stessa e dai decreti legislativi adottati per attuarla possano derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

Sulla base di queste premesse ritiene che le modifiche allo schema di decreto

legislativo che saranno prospettate nel parere della Commissione non possano né contravvenire la Costituzione e la legge delega, né stravolgere il testo adottato in via preliminare dal Governo. Ricorda in proposito come su tale testo abbiano espresso il proprio parere favorevole il Comune, la Provincia di Roma e la Regione Lazio, per cui la formulazione di un testo completamente diverso renderebbe privi di valore anche i pareri già espressi.

Nella predisposizione di parere si dovrà piuttosto, a suo avviso, valutare in quale misura possano essere accolti i numerosi suggerimenti di correzione del testo emersi dall'attività conoscitiva svolta dalla Commissione. In proposito ricorda, in primo luogo, l'esigenza di mantenere il rispetto della distinzione, operata dalla Costituzione, tra funzioni di tutela dei beni culturali di competenza esclusiva dello Stato, e funzioni di valorizzazione dei medesimi beni. Ritiene per questo che sia necessario precisare il testo in modo da assicurare che i compiti trasferiti si riferiscano esclusivamente al concorso alla valorizzazione dei beni culturali.

Segnala che dalle audizioni è emersa altresì con chiarezza la diversa portata che hanno le espressioni «beni storici e artistici» e «beni culturali», dal momento che la seconda formulazione indica un insieme di beni più ampio rispetto a quelli compresi nella prima. Ritiene pertanto che il testo dello schema in esame debba essere rettificato, in modo da far riferimento esclusivamente ai beni storici e artistici, come previsto dalla legge delega, eliminando i riferimenti al più ampio insieme rappresentato dai beni culturali. Osserva che il testo in esame presenta altre imprecisioni lessicali, tra le quali menziona il riferimento ai beni paesaggistici, oltre che a quelli ambientali, e la previsione, più volte ripetuta, di un conferimento di «compiti e funzioni», mentre la legge delega prevede semplicemente l'attribuzione di funzioni amministrative.

Condivide altresì l'osservazione formulata dal senatore D'Ubaldo, per cui la formulazione del comma 2, dell'articolo 11, potrebbe indurre a prefigurare una

potestà regolamentare in materia di ordinamento degli uffici e dei servizi e di ordinamento del personale del tutto svincolata da quanto stabilito in sede di contrattazione collettiva. A suo giudizio altrettanto imprecisa è la formulazione del comma 3 del medesimo articolo, che sembra attribuire alla Giunta poteri di determinazione del tutto discrezionale dei fabbisogni di personale e della dotazione organica. Rileva che ciò determinerebbe tra l'altro una palese disparità di trattamento rispetto ad altri enti.

In conclusione ribadisce che il testo dello schema di decreto all'esame della Commissione può essere migliorato, ma non deve essere stravolto. Se il parere che i relatori si accingono a predisporre si conformerà a questa impostazione, dichiara che, nonostante le numerose violazioni di carattere procedurale più volte denunciate, quali il mancato rispetto dei termini e degli adempimenti previsti dalla legge delega e il mancato riconoscimento all'opposizione di uno dei relatori, il proprio gruppo sarà disponibile a fornire un contributo costruttivo alla definizione del parere medesimo. Se invece tale parere vorrà stravolgere il testo all'esame della Commissione, il proprio gruppo non potrà che interamente dissociarsi da una simile scelta. In questo caso peraltro invita il Governo ad assicurare il rigoroso rispetto dei vincoli che escludono la possibilità di introdurre nuovi oneri, in considerazione delle richieste, già avanzate nella seduta di giovedì scorso, di attribuzione di finanziamenti, destinati tra l'altro, nelle intenzioni dei richiedenti, a compensare la mancata candidatura di Roma ai giochi olimpici.

Il deputato Marco MARSILIO (Pdl) ritiene che i principali limiti dello schema in esame siano costituiti dalla mancata attuazione dei principi di delega recati dall'articolo 24, comma 5, della legge n. 42 concernenti l'assegnazione di specifiche risorse relative all'esercizio di Roma capitale e dalla mancata attuazione del principio di delega contenuto al comma 7 del medesimo articolo 24, che prevede l'assegnazione a Roma di un proprio patrimonio anche mediante trasferimento a titolo

gratuito di beni appartenenti al patrimonio dello Stato non più funzionali alle esigenze dell'amministrazione centrale. Richiama a tale proposito la vecchia legge su Roma capitale, la legge n. 396 del 1990, osservando che l'architettura economico-finanziaria da essa delineata presentava una debolezza di fondo in quanto le risorse da destinare agli interventi infrastrutturali erano determinate di anno in anno. Ciò appare contrastare con la natura stessa della spesa in conto capitale, la quale richiede una programmazione temporale degli interventi in largo anticipo rispetto alla definitiva realizzazione dell'opera. A suo avviso la condizione di elevato debito, pari a circa 12 miliardi di euro, emersa nel bilancio del Comune di Roma, attualmente affidato ad una gestione straordinaria, è da ascrivere ad un inadeguato sistema economico-finanziario, che genera uno squilibrio tra le risorse disponibili e quelle necessarie non soltanto a finanziare nuovi investimenti, ma anche a far fronte alle spese di gestione ordinaria della città, manutenzione delle strade e servizi pubblici in generale.

Il senatore Lucio Alessio D'UBALDO (PD), interviene incidentalmente per segnalare gli elevati costi relativi alla gestione straordinaria del piano di rientro dal debito, che costituiscono a suo avviso un ulteriore aggravio per le casse comunali.

Il deputato Marco MARSILIO (Pdl) reputa che lo squilibrio tra le risorse disponibili e quelle necessarie per fronteggiare le esigenze di spesa del Comune di Roma potrebbe essere corretto assicurando alle casse del Comune le entrate relative ai redditi che si producono sul suo territorio. Un tale meccanismo garantirebbe, a suo giudizio, alla città di Roma un'entità di risorse tale da risultare ampiamente sufficiente a finanziare tutte le funzioni proprie di capitale della Repubblica.

Con riferimento al trasferimento delle funzioni amministrative dalla Regione Lazio al Comune di Roma, osserva che lo

schema di decreto in esame, inserendosi nell'assetto delle competenze disegnato dalla Costituzione, non possa intervenire sulle competenze che la Costituzione stessa attribuisce alle regioni. Sotto questo profilo sottoposto all'esame della Commissione non può essere significativamente modificato, mentre, a suo giudizio, è possibile intervenire in maniera più incisiva in relazione al trasferimento di competenze spettanti alle amministrazioni statali.

In ogni caso ribadisce che le questioni essenziali sono quelle di carattere finanziario e patrimoniale. Auspica al riguardo una decisione politica coraggiosa che consenta di inserire nel provvedimento norme dirette, da un lato, al rafforzamento patrimoniale del Comune di Roma e, dall'altro, a delineare un diverso assetto economico-finanziario. Tali elementi sono a suo giudizio fondamentali per garantire alla città di Roma risorse adeguate e costanti nel tempo che permettano sia il finanziamento della spesa corrente, sia una efficace programmazione pluriennale degli interventi di investimento.

Il ministro Filippo PATRONI GRIFFI, in considerazione dalle numerose sollecitazioni emerse dal dibattito e dell'esigenza, rappresentata dal Presidente all'inizio della seduta, di addivenire in tempi rapidi alla definizione di una proposta di parere, si impegna, anche raccordandosi con tutti i ministeri interessati al provvedimento, a fornire ai relatori e ai membri della Commissione, anche attraverso un apposito tavolo di lavoro, le necessarie valutazioni del Governo sulle proposte di modifica e integrazione del testo che saranno predisposte.

Enrico LA LOGGIA, *presidente*, rinvia il seguito dell'esame ad altra seduta.

La seduta termina alle 16.

**UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO
DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI**

L'ufficio di presidenza si è riunito dalle 16 alle 16.05.