

I COMMISSIONE PERMANENTE

(Affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e interni)

S O M M A R I O

SEDE REFERENTE:

Modifica all'articolo 114 della Costituzione, in materia di ordinamento e poteri della città di Roma, capitale della Repubblica. C. 1854 cost. Barelli.

Modifiche alla legge 7 aprile 2014, n. 56, concernenti l'ordinamento della città metropolitana di Roma, capitale della Repubblica. C. 2893 Magi (*Esame congiunto e rinvio*) 16

SEDE CONSULTIVA:

Proposta di piano nazionale di ripresa e resilienza. Doc. XXVII, n. 18 (Parere alla V Commissione) (*Seguito esame e rinvio*) 27

SEDE REFERENTE

Giovedì 11 marzo 2021. — Presidenza del presidente Giuseppe BRESCIA. — Interviene la sottosegretaria di Stato alla Presidenza del Consiglio dei Ministri Simona Flavia Malpezzi.

La seduta comincia alle 14.05.

Modifica all'articolo 114 della Costituzione, in materia di ordinamento e poteri della città di Roma, capitale della Repubblica.
C. 1854 cost. Barelli.

Modifiche alla legge 7 aprile 2014, n. 56, concernenti l'ordinamento della città metropolitana di Roma, capitale della Repubblica.
C. 2893 Magi.

(Esame congiunto e rinvio).

La Commissione inizia l'esame congiunto dei provvedimenti.

Giuseppe BRESCIA, *presidente*, avverte anzitutto che, come specificato anche nelle

convocazioni, alla luce di quanto stabilito dalla Giunta per il Regolamento nella riunione del 4 novembre scorso, i deputati possono partecipare all'odierna seduta in sede referente in videoconferenza, in quanto nella seduta odierna non sono previste votazioni sul provvedimento.

Avverte quindi che la Commissione avvia oggi l'esame, in sede referente, della proposta di legge costituzionale C. 1854 Barelli, recante « Modifica all'articolo 114 della Costituzione, in materia di ordinamento e poteri della città di Roma, capitale della Repubblica ». Informa quindi che saranno abbinare le eventuali ulteriori proposte di legge costituzionale vertenti sulla medesima materia che fossero presentate successivamente. Informa che, come anticipato nella riunione di ieri dell'Ufficio di Presidenza, integrato dai rappresentanti della Commissione, fino alla conclusione dell'esame preliminare, l'esame della proposta di legge costituzionale C. 1854 sarà svolto congiuntamente alla proposta di legge C. 2893 Magi, recante Modifiche alla legge 7 aprile 2014, n. 56, concernenti l'ordinamento della città metropolitana di Roma, capitale della Repubblica.

Segnala altresì che alla proposta di legge C. 2893 saranno abbinate la proposta di legge C. 2923 De Angelis, recante « Disposizioni sull'ordinamento della città di Roma, capitale della Repubblica » e la proposta di legge C. 2931 Silvestri, recante « Disposizioni in materia di conferimento di poteri speciali alla città di Roma, capitale della Repubblica », anch'esse sulla medesima materia, non ancora assegnate alla Commissione. Ovviamente saranno anche in questo caso abbinate le eventuali ulteriori proposte di legge ordinarie vertenti sulla medesima materia che fossero presentate successivamente.

Ricorda che, come convenuto in seno all'ufficio di presidenza, integrato dai rappresentanti dei gruppi, della Commissione ai fini dell'istruttoria legislativa sui provvedimenti si procederà al ciclo di audizioni informali, già definito, nell'ambito del quale saranno ascoltati la Sindaca di Roma e altri esponenti istituzionali di Roma Capitale.

Da quindi la parola ai relatori, Calabria e Ceccanti, sulla proposta di legge costituzionale C. 1854 Barelli.

Stefano CECCANTI (PD), *relatore*, svolgendo alcune considerazioni di carattere generale, al fine di introdurre il dibattito, ritiene che l'intervento di modifica costituzionale rappresenti la strada da seguire per conferire alla città di Roma quell'autonomia – anzitutto quella legislativa – di cui ha bisogno, osservando che, altrimenti, a Costituzione invariata, ciò non sarebbe possibile.

Annagrazia CALABRIA (FI), *relatrice*, dichiara anzitutto di condividere le considerazioni testé svolte dal relatore Ceccanti, ritenendo che l'unica via da seguire per attribuire alla capitale d'Italia i poteri necessari per una sua buona amministrazione sia quella che passa attraverso la modifica costituzionale. Auspica possa registrarsi nel corso dell'*iter* un'ampia condivisione affinché si giunga, anche attraverso lo svolgimento di un'articolata istruttoria che preveda l'ascolto dei diversi soggetti interessati, all'approvazione di un

provvedimento necessario, atteso da tempo, per la cui approvazione il suo gruppo si è sempre battuto.

Nel riassumere il contenuto della proposta di legge, rileva anzitutto come questa si componga di due articoli.

L'articolo 1, al comma 1, modifica il secondo periodo del terzo comma dell'articolo 114 della Costituzione, prevedendo che:

la Città di Roma ha i poteri dei comuni, delle città metropolitane e delle regioni ordinarie;

la Città di Roma può conferire con legge le proprie funzioni amministrative a municipi;

la legge dello Stato, sentiti gli enti interessati, stabilisce forme di coordinamento tra la Regione Lazio e la Città di Roma.

Tale formulazione sostituisce quella recata dal secondo periodo del terzo comma dell'articolo 114 della Costituzione, il quale attualmente rinvia alla legge dello Stato l'ordinamento di Roma Capitale.

Resta invece fermo quanto disposto dal primo periodo del predetto terzo comma dell'articolo 114, il quale sancisce che Roma è la capitale della Repubblica.

In tale contesto rammenta che il vigente articolo 114 della Costituzione dispone che « La Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato.

I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni sono enti autonomi con propri statuti, poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla Costituzione.

Roma è la capitale della Repubblica. La legge dello Stato disciplina il suo ordinamento ».

Il comma 2 dell'articolo 1 della proposta di legge reca due disposizioni di carattere transitorio e finale, che non modificano direttamente la Carta fondamentale, ma che hanno il rango di fonte costituzionale.

La prima di esse prevede che, in sede di prima attuazione della legge costituzionale,

alla Città di Roma si applicano le leggi della regione Lazio vigenti prima della data di entrata in vigore della legge costituzionale.

La seconda rinvia alla legge dello Stato, da emanarsi entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della legge, le modifiche (territoriali) delle province della regione Lazio, sentiti gli enti interessati.

Per quanto riguarda il territorio geografico della istituenda Città di Roma, questo potrebbe coincidere con quello del comune o della città metropolitana di Roma oppure con una terza determinazione territoriale: il secondo comma demanda infatti alla legge dello Stato le modifiche delle province della regione Lazio, sentiti gli enti interessati (non si fa invece riferimento al territorio della città metropolitana).

Per quanto concerne i poteri configurati in capo alla Città di Roma dalla proposta di legge, questi sarebbero costituiti dalla somma dei poteri esercitati attualmente dal comune di Roma nel territorio comunale della città metropolitana di Roma, quelli esercitati attualmente nel territorio della città metropolitana (che corrisponde al territorio della provincia di Roma a cui è subentrata) e quelli di una regione ordinaria, nel territorio della Città di Roma. Verrebbe così a crearsi un nuovo genere di autonomia territoriale, che assomma i poteri delle tre entità tradizionali della suddivisione in Italia.

Relativamente all'attribuzione dei « poteri dei comuni » ricorda che, in base alla Costituzione, i comuni sono titolari di funzioni fondamentali (ai sensi dell'articolo 117 della Costituzione) e di funzioni conferite dallo Stato e dalle Regioni, nel rispetto del principio di sussidiarietà cosiddetta « verticale », in base al quale le funzioni amministrative sono attribuite ai comuni, salvo che per assicurarne l'esercizio unitario siano conferite ai livelli superiori di governo (in base all'articolo 118 della Costituzione).

Rammenta, in proposito, che l'articolo 117 della Costituzione individua, tra le materie di competenza legislativa esclusiva dello Stato, le funzioni fondamentali di comuni, province, e città metropolitane, accanto alla

legislazione elettorale e alla disciplina degli organi di governo degli enti locali.

In particolare, l'individuazione delle funzioni fondamentali dei comuni, in attuazione dell'articolo 117, comma secondo, lettera *p*), della Costituzione, è stata prevista dall'articolo 14, comma 27, del decreto-legge n. 78 del 2010 e dall'articolo 19 comma 1, lettera *a*), del decreto-legge n. 95 del 2012. A tale individuazione è apposta una specifica clausola di salvezza delle funzioni di programmazione e di coordinamento delle regioni per le materie di legislazione concorrente e residuale e delle funzioni esercitate ai sensi dell'articolo 118 della Costituzione.

Per quanto riguarda l'attribuzione dei « poteri delle città metropolitane » ricorda che la legge n. 56 del 2014 (cosiddetta « legge Delrio ») ha disposto l'istituzione e la disciplina delle città metropolitane e la ridefinizione del sistema delle province attribuendo a tali enti, dove istituiti, le funzioni fondamentali delle province e le funzioni fondamentali proprie delle città metropolitane.

Rileva come la proposta di legge costituzionale in esame disponga inoltre l'attribuzione alla Città di Roma dei « poteri delle regioni ordinarie », quindi in primo luogo la potestà legislativa declinata sulla base del Titolo V della Parte II della Costituzione.

In tale contesto rammenta come la Costituzione riconosca in capo alle regioni anche ampia autonomia statutaria, organizzativa e finanziaria (articoli 118 e 119 della Costituzione).

Le funzioni amministrative sono attribuite in prima istanza ai comuni, in ossequio al principio di sussidiarietà, e, solo ove necessario per assicurarne l'esercizio unitario, possono essere assegnate agli enti territoriali di livello superiore.

L'ordinamento finanziario delle regioni a statuto ordinario è caratterizzato, da un lato, dal sistema delle entrate e, dall'altro, dal controllo della spesa effettuato attraverso le regole dell'equilibrio di bilancio e del contributo alla finanza pubblica stabilito dalle manovre di finanza pubblica che si sono succedute.

Ulteriori sono inoltre le previsioni che – nella Carta costituzionale – fanno riferimento alle regioni (quali ad esempio l'articolo 125 sull'istituzione degli organi di giustizia amministrativa di primo grado, l'articolo 127 sulla facoltà di promuovere questione di legittimità costituzionale).

Per quanto riguarda la potestà legislativa, ricorda che l'articolo 117 della Costituzione dispone che lo Stato e le regioni esercitano le rispettive competenze nel rispetto della Costituzione e dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali (articolo 117, primo comma, della Costituzione).

Il riparto della potestà legislativa tra Stato e regioni si basa sulla elencazione delle materie recata dai commi secondo e terzo dell'articolo 117 della Costituzione e su una clausola residuale in favore delle regioni. Sono infatti enumerate le materie oggetto di potestà legislativa esclusiva dello Stato (all'articolo 117, secondo comma, della Costituzione) e quelle oggetto di potestà legislativa concorrente (all'articolo 117, terzo comma, della Costituzione), riservando alla potestà legislativa regionale tutte le altre non comprese nei due precedenti elenchi (in base all'articolo 117, quarto comma, della Costituzione).

Il sistema di riparto delle competenze normative è completato dal principio di attribuzione della potestà regolamentare, che attribuisce allo Stato l'emanazione di regolamenti nelle materie riservate alla sua competenza esclusiva, salva la possibilità di delega alle Regioni, mentre alle Regioni è attribuita la potestà regolamentare in ogni altra materia (quindi anche in quelle di competenza concorrente). I comuni, le province, le città metropolitane hanno potestà regolamentare per la disciplina riguardante l'organizzazione e il funzionamento delle competenze loro attribuite (articolo 117, sesto comma).

La modifica costituzionale recata dalla proposta di legge dispone inoltre, come ricordato, che la Città di Roma può conferire con legge le proprie funzioni amministrative a municipi.

In proposito ricorda che, con l'entrata in vigore dello statuto di Roma Capitale (30

marzo 2013), i Municipi di Roma Capitale sono passati da 19 a 15. Il decreto legislativo n. 156 del 2010 ha demandato allo Statuto la disciplina, nei limiti stabiliti dalla legge, dei municipi di Roma Capitale, quali circoscrizioni di decentramento, in numero non superiore a 15, favorendone l'autonomia amministrativa e finanziaria. Il capo IV dello Statuto riguarda il decentramento municipale (agli articoli da 26 a 29) e l'articolo 2 prevede che l'azione amministrativa, improntata al rispetto del principio di sussidiarietà, è svolta secondo criteri di trasparenza, imparzialità, efficacia, efficienza, economicità, rapidità e semplicità nelle procedure per soddisfare le esigenze della collettività e degli utenti dei servizi, nell'assoluta distinzione dei compiti degli Organi e degli Uffici e attribuendo responsabilità pubbliche ai municipi in quanto territorialmente e funzionalmente più vicini ai cittadini. I municipi sono definiti dall'articolo 26 dello statuto quali circoscrizioni di partecipazione, consultazione e gestione di servizi, nonché di esercizio delle funzioni conferite da Roma Capitale.

Ricorda inoltre che l'articolo 114, terzo comma, della Costituzione riconosce Roma quale capitale della Repubblica e rimette alla legge statale la disciplina del suo ordinamento.

In attuazione di tale previsione costituzionale la legge n. 42 del 2009 (legge delega sul federalismo fiscale) ha configurato, in luogo del comune di Roma, il nuovo ente territoriale « Roma capitale », dotato di una speciale autonomia statutaria, amministrativa e finanziaria, nei limiti stabiliti dalla Costituzione (articolo 24 della citata legge n. 42 del 2009).

A tale ente la medesima legge n. 24 attribuisce, oltre a quelle svolte precedentemente dal comune, ulteriori funzioni amministrative, relative alla valorizzazione dei beni storici, artistici e ambientali, allo sviluppo del settore produttivo e del turismo, allo sviluppo urbano, all'edilizia pubblica e privata, ai servizi urbani, con particolare riferimento al trasporto pubblico ed alla mobilità, e alla protezione civile.

In attuazione della delega contenuta nella legge n. 42 del 2009, sono stati emanati due

decreti legislativi: il decreto legislativo n. 156 del 2010, per la parte relativa agli organi di governo, cioè l'Assemblea capitolina, la Giunta capitolina e il Sindaco; il decreto legislativo n. 61 del 2012 per la disciplina del conferimento di funzioni amministrative a Roma capitale. Ai sensi del citato decreto legislativo n. 156 sono organi di governo di Roma Capitale: l'Assemblea capitolina; la Giunta capitolina; il Sindaco (articolo 2). L'Assemblea capitolina è l'organo di indirizzo e di controllo politico-amministrativo. È composta dal Sindaco di Roma Capitale e da quarantotto Consiglieri (articolo 3). La Giunta collabora con il Sindaco nel governo di Roma Capitale. Compie tutti gli atti rientranti nelle funzioni degli organi di governo che non siano riservati dalla legge all'Assemblea capitolina e non ricadano nelle competenze previste dalla legge o dallo statuto, del Sindaco o degli organi di decentramento.

Le norme del decreto legislativo n. 156 del 2010 costituiscono limite inderogabile per l'autonomia normativa dell'ente e possono essere modificate, derogate o abrogate dalle leggi dello Stato solo espressamente.

Lo statuto di Roma Capitale è stato approvato dall'Assemblea Capitolina il 7 marzo 2013 ed è entrato in vigore il 30 marzo 2013. Con successive deliberazioni nn. 1 e 5, rispettivamente del 9 e 30 gennaio 2018, l'Assemblea Capitolina ha apportato alcune modifiche allo Statuto, che sono entrate in vigore il 20 marzo 2018.

Il conferimento di funzioni amministrative a Roma Capitale è stato disposto con il decreto legislativo n. 61 del 2012 (successivamente modificato dal decreto legislativo n. 51 del 2013).

In dettaglio, sono state conferite a Roma capitale funzioni amministrative relative a:

a) beni storici e artistici, relativamente al concorso alla valorizzazione dei beni presenti nel territorio di Roma capitale appartenenti allo Stato (con esclusione di quelli amministrati dal Fondo edifici di culto) (articolo 6);

b) paesaggio, con riferimento alla tutela e valorizzazione del paesaggio di Roma capitale, e beni ambientali e fluviali, con

riferimento all'individuazione ed alla gestione delle riserve statali non collocate nei parchi nazionali (articolo 7);

c) fiere, per ciò che attiene al coordinamento dei tempi di svolgimento delle manifestazioni fieristiche di rilevanza internazionale e nazionale, promosse sul territorio di Roma capitale (articolo 8);

d) turismo, per ciò che attiene alla promozione turistica all'estero Roma capitale, in coordinamento con lo Stato e la Regione; le linee guida del piano strategico nazionale prevedono altresì una sezione per la valorizzazione e lo sviluppo del sistema turistico di Roma capitale (articolo 9);

e) protezione civile, relativamente alla emanazione di ordinanze per l'attuazione di interventi di emergenza.

Inoltre, per l'attuazione degli interventi da effettuare sul territorio di Roma Capitale per rimuovere le situazioni di emergenza connesse al traffico, alla mobilità ed all'inquinamento atmosferico o acustico, il Sindaco provvede con proprie ordinanze, anche in deroga ad ogni disposizione di legge e comunque nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento giuridico, in esecuzione di un piano autorizzato con delibera del Consiglio dei Ministri (articolo 10). Roma capitale dispone altresì di poteri regolamentari in materia di organizzazione degli uffici e del personale (articolo 11).

In sintesi rileva come la proposta di legge in esame attribuisca dunque alla Città di Roma i « poteri delle regioni ordinarie » configurando una nuova entità territoriale distinta dalle regioni ordinarie (il termine « ordinarie » sarebbe introdotto per la prima volta nella Carta costituzionale che all'articolo 131 della Costituzione reca l'elenco di tutte le regioni e all'articolo 116 individua le regioni che « dispongono di forme e condizioni particolari di autonomia, secondo i rispettivi statuti speciali adottati con legge costituzionale »).

Propone, dunque, di valutare, sotto il profilo della formulazione, se vi sia la con-

seguenziale esigenza di adeguare anche gli articoli 117 e seguenti della Costituzione includendo espressamente il richiamo alla città di Roma capitale.

Per quanto riguarda la seconda disposizione transitoria di cui al comma 2, che prevede che con legge dello Stato, da emanarsi entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della legge, sono modificate le province della regione Lazio, sentiti gli enti interessati, ricorda che l'articolo 132 della Costituzione prevede che il mutamento delle circoscrizioni provinciali, così come la istituzione di nuove Province nell'ambito di una Regione sono stabiliti con leggi della Repubblica, su iniziativa dei Comuni, sentita la stessa Regione.

Sotto il profilo della formulazione, segnala l'esigenza di chiarire espressamente il riferimento agli «enti interessati».

Francesco SILVESTRI (M5S), *relatore*, nel riassumere il contenuto della proposta di legge C. 2893, rileva anzitutto come questa si componga di due articoli: l'articolo 1 novella i commi da 101 a 103 dell'articolo 1 della citata legge n. 56 e l'articolo 2 detta alcune disposizioni finali. In particolare, le modifiche della proposta di legge definiscono una nuova forma di governo dell'ente città metropolitana di Roma, modificandone il sistema elettorale degli organi di governo.

Ricorda in proposito che la legge 7 aprile 2014, n. 56 (meglio nota come «legge Delrio») ha dettato un'ampia riforma in materia di enti locali, prevedendo l'istituzione e la disciplina delle città metropolitane e la ridefinizione del sistema delle province, oltre a una nuova disciplina in materia di unioni e fusioni di comuni. Nel fare ciò, la legge definisce «enti territoriali di area vasta» sia le città metropolitane che le province.

Nelle regioni a statuto ordinario, le città metropolitane hanno sostituito le province in dieci aree urbane, i cui territori coincidono con quelli delle preesistenti province: Roma Capitale, Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Bari, Napoli e Reggio Calabria. Le città metropolitane sono riconosciute quali enti territoriali di area vasta, con le seguenti finalità istituzionali

generali: cura dello sviluppo strategico del territorio metropolitano; promozione e gestione integrata dei servizi, delle infrastrutture e delle reti di comunicazione della città metropolitana; cura delle relazioni istituzionali afferenti il proprio livello, comprese quelle con le città e le aree metropolitane europee.

La legge n. 56 detta inoltre disposizioni generali sull'ordinamento delle città metropolitane, che riguardano gli organi, il relativo sistema elettorale, lo statuto, il bilancio e le funzioni, nonché, all'articolo 1, commi da 101 a 103, alcune norme speciali sulla città metropolitana di Roma Capitale, oggetto specifico delle modifiche proposte dalla proposta di legge in esame.

In particolare, in base al comma 101 dell'articolo 1 della legge n. 56 del 2014, alla città metropolitana di Roma capitale si applicano le norme generali sulle città metropolitane. Ai sensi del comma 102, restano ferme le disposizioni dei decreti legislativi già adottati su Roma capitale sulla base della definizione di cui alla legge n. 42 del 2009 (si tratta dei decreti legislativi n. 156 del 2010, n. 61 del 2012 e n. 51 del 2013).

Lo statuto della città metropolitana di Roma capitale disciplina i rapporti tra la città metropolitana, Roma capitale e gli altri comuni, garantendo il miglior assetto delle funzioni che Roma è chiamata a svolgere quale sede degli organi costituzionali nonché delle rappresentanze diplomatiche degli Stati esteri (comma 103).

In tale contesto normativo l'articolo 1, comma 1, lettera b), della proposta di legge C. 2893 aggiunge tre nuovi commi (da 101-*bis* a 101-*quater*) nel corpo della legge n. 56 del 2014.

Il nuovo comma 101-*bis* eleva il numero dei componenti del consiglio metropolitano dagli attuali 24 a 45, che si aggiungono al sindaco metropolitano che lo presiede.

Con il nuovo comma 101-*ter* si modifica il sistema di elezione del sindaco e del consiglio della città metropolitana di Roma capitale, trasformandoli in organi eletti a suffragio universale e diretto dagli elettori residenti nel territorio della medesima città metropolitana.

In proposito è utile ricordare che la legge n. 56 del 2014 stabilisce, per tutte le città metropolitane, che il sindaco metropolitano è di diritto il sindaco del comune capoluogo, mentre il consiglio metropolitano è organo elettivo di secondo grado. Hanno diritto di elettorato attivo e passivo i sindaci e i consiglieri dei comuni della città metropolitana. La cessazione dalla carica comunale comporta la decadenza da consigliere metropolitano. Il consiglio metropolitano dura in carica 5 anni. Tuttavia, la legge stabilisce che in caso di rinnovo del consiglio del comune capoluogo, si procede a nuove elezioni del consiglio metropolitano, che sono indette dal sindaco entro sessanta giorni dalla sua proclamazione. Il sistema elettorale è un sistema proporzionale per liste.

Al contempo, la medesima legge n. 56 del 2014 ha previsto che gli statuti delle città metropolitane possano prevedere l'elezione diretta a suffragio universale del sindaco e del consiglio metropolitano, con il sistema elettorale da determinare con una legge statale, che tuttavia non è stata finora approvata.

Parallelamente, in attesa della citata legge statale, anche lo statuto della Città metropolitana di Roma ha previsto l'elezione diretta a suffragio universale di sindaco e consiglio metropolitano. Infatti, ai sensi dell'articolo 22, comma 2, dello statuto, il Sindaco metropolitano è eletto a suffragio universale e diretto secondo le modalità stabilite dalla legge, mentre l'articolo 16 stabilisce che il Consiglio è composto dal Sindaco, che lo presiede, e da un numero di Consiglieri stabilito dalla legge, eletti a suffragio universale e diretto, secondo il sistema elettorale che sarà determinato con legge dello Stato, a seguito della costituzione di zone omogenee ai sensi dell'articolo 28 del medesimo statuto e stante la ripartizione del territorio di Roma Capitale in zone dotate di autonomia amministrativa, anche tenendo conto dell'articolazione di Roma Capitale in Municipi.

In tale ambito la proposta di legge in esame, inserendo il nuovo comma 101-ter, introduce per la città metropolitana di Roma il sistema elettorale previsto dagli articoli

74 e 75 del testo unico delle leggi sugli enti locali di cui al decreto legislativo n. 267 del 2000, ossia la disciplina per l'elezione degli organi provinciali vigente dal 1993 fino alla riforma introdotta con la legge n. 56 del 2014, che è un sistema elettorale proporzionale con premio di maggioranza (cosiddetto *provincellum*). Resta fissata in cinque anni la durata in carica di sindaco e consiglio.

Il nuovo comma 101-*quater* stabilisce il subentro della città metropolitana di Roma al comune di Roma capitale, che si verifica alla data di proclamazione del sindaco metropolitano. A partire da tale momento, la città metropolitana di Roma capitale succede al comune di Roma capitale in tutti i rapporti attivi e passivi e ne esercita le funzioni, salvo quelle espressamente conferite ai comuni che ne fanno parte e in aggiunta a quelle proprie di cui ai commi da 44 a 46, nel rispetto degli equilibri di finanza pubblica e degli obiettivi del patto di stabilità interno. Pertanto, la città metropolitana di Roma capitale cumulerebbe le funzioni proprie dell'attuale città metropolitana (di cui all'articolo 1, commi da 44 a 46, della legge n. 56 del 2014) con quelle del comune di Roma capitale, fermo restando l'attuale assetto territoriale. Sotto il profilo amministrativo, ricorda che attualmente la città metropolitana di Roma è costituita dal comune di Roma capitale e da altri 120 comuni.

Alla medesima data della proclamazione del sindaco, eletto sulla base delle nuove norme, gli organi di governo del comune di Roma capitale cessano di esistere e ad essi subentrano gli organi della città metropolitana di Roma capitale; il sindaco e il consiglio metropolitani assumono rispettivamente le funzioni e i poteri, altresì, del sindaco di Roma capitale e dell'assemblea capitolina. Dalla formulazione letterale della disposizione sembrerebbe che anche la giunta di Roma capitale venga a cessare, mentre sembrerebbe permanere la Conferenza metropolitana, composta dal sindaco metropolitano e dai sindaci dei comuni della città metropolitana.

Invita a valutare, in proposito, l'opportunità di specificare ulteriormente, nel nuovo

assetto degli organi di governo, le funzioni poste in capo a ciascuno di essi.

Conseguentemente alle modifiche introdotte dalla lettera *b*), la lettera *a*) del comma 1 dell'articolo 1 della proposta di legge reca alcune disposizioni di coordinamento al comma 101 dell'articolo 1 della legge n. 56 del 2014, disponendo che, per quanto non espressamente previsto nella legge e nelle disposizioni dei decreti legislativi su Roma Capitale (i citati decreti legislativi n. 156 del 2010, n. 61 del 2012 e n. 51 del 2013), agli organi della città metropolitana di Roma capitale e ai loro componenti si applicano le disposizioni di cui ai capi I, II e IV del titolo III della parte prima del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, per quanto compatibili, concernenti, rispettivamente, gli organi di governo del comune e della provincia, il regime di incandidabilità, ineleggibilità, incompatibilità nonché lo *status* degli amministratori locali.

La lettera *c*) del comma 1 dell'articolo 1 modifica il comma 102 dell'articolo 1 della legge n. 56 del 2014, chiarendo che le disposizioni dei decreti legislativi n. 156 del 2010, n. 61 del 2012 e n. 51 del 2013, in materia di ordinamento di Roma capitale, si intendono riferite alla città metropolitana di Roma capitale.

La lettera *d*) del medesimo comma 1 modifica invece il comma 103 della legge n. 56 del 2014, precisando che lo statuto della città metropolitana di Roma capitale disciplina i rapporti tra la città metropolitana, i municipi di Roma capitale e i comuni che la compongono (non più il comune di Roma capitale e gli altri comuni).

L'articolo 2 della proposta di legge detta alcune disposizioni finali, disponendo che entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della legge, l'Assemblea capitolina provvede ad articolare il territorio di Roma capitale in più comuni, nonché ad assegnare agli stessi le risorse umane, finanziarie e strumentali necessarie per l'esercizio di tali funzioni, sulla base di quanto previsto dall'articolo 1, comma 22, secondo periodo, della legge n. 56 del 2014, e in deroga a quanto previsto dal terzo periodo del medesimo comma.

Ricorda, infatti, come già anticipato, che, affinché si possa procedere all'elezione del sindaco e del consiglio metropolitano a suffragio universale, il secondo periodo dell'articolo 1, comma 22, della legge n. 56 del 2014 richiede che entro la data di indizione delle elezioni si sia proceduto ad articolare il territorio del comune capoluogo in più comuni. Il terzo periodo del medesimo articolo 1 – di cui la proposta di legge in esame autorizza la deroga – stabilisce inoltre che il comune capoluogo deve proporre la predetta articolazione territoriale, con deliberazione del consiglio comunale, adottata con la stessa procedura richiesta per l'approvazione e le modifiche dello statuto ai sensi dell'articolo 6, comma 4, del TUEL (due terzi dei componenti o, in caso di mancato raggiungimento, due successive deliberazioni favorevoli adottate a maggioranza assoluta). Il citato comma 22 prevede inoltre che la proposta del Consiglio comunale debba essere sottoposta a *referendum* tra tutti i cittadini della città metropolitana, da svolgere sulla base delle rispettive leggi regionali, e deve essere approvata dalla maggioranza dei partecipanti al voto. È altresì necessario che la regione abbia provveduto, con propria legge, all'istituzione dei nuovi comuni e alla loro denominazione ai sensi dell'articolo 133 della Costituzione.

Al riguardo, rileva l'opportunità di richiamare espressamente – all'articolo 2 della proposta di legge – l'articolo 133 della Costituzione, secondo comma, che affida alla legge regionale, sentite le popolazioni interessate, l'istituzione di nuovi comuni.

In alternativa a quanto previsto dai periodi precedenti, per le sole città metropolitane con popolazione superiore a 3 milioni di abitanti, è condizione necessaria, affinché si possa procedere all'elezione del sindaco e del consiglio metropolitano a suffragio universale, che lo statuto della città metropolitana preveda la costituzione di zone omogenee (ai sensi del comma 11, lettera *c*)) della legge n. 56 del 2014), e che il comune capoluogo abbia realizzato la ripartizione del proprio territorio in zone dotate di autonomia amministrativa, in coerenza con lo statuto della città metropolitana.

Per evitare incertezze in sede applicativa, rileva l'opportunità di chiarire maggiormente se – alla luce di quanto dispone l'articolo 2 della proposta di legge – fino a quando l'Assemblea capitolina non abbia provveduto ad articolare il territorio di Roma capitale in più comuni, assegnando le relative risorse, non possa procedersi all'elezione a suffragio universale e diretto degli organi della città metropolitana.

Con riferimento al rispetto delle competenze legislative costituzionalmente definite, ricorda che, ai sensi dell'articolo 114 della Costituzione, ultimo comma, «Roma è la capitale della Repubblica. La legge dello Stato disciplina il suo ordinamento».

Rammenta inoltre che la materia «legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane», è attribuita alla competenza legislativa esclusiva dello Stato, ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera p), della Costituzione. Auspica in conclusione un clima di condivisione, che possa condurre ad affrontare con serietà il tema dei poteri di Roma capitale.

Emanuele PRISCO (FDI) osserva anzitutto che il tema dei poteri di Roma capitale è stato posto con forza a più riprese dal suo gruppo, anche nell'ambito della discussione di specifici atti di indirizzo presentati in Assemblea, rilevando l'esigenza di sbloccare una situazione di stallo gestionale attraverso il riconoscimento agli amministratori della capitale d'Italia, a prescindere dal loro colore politico, degli strumenti necessari per un suo buon governo. Pur manifestando la piena disponibilità del suo gruppo a ragionare intorno a interventi di riforma più ampi, anche sul piano costituzionale, che si pongano su un orizzonte di medio lungo periodo, giudica dunque prioritario intervenire immediatamente per dare attuazione alla legislazione già vigente, rendendo operativi gli strumenti di governo già previsti.

Auspica, dunque, che la volontà di mettere in campo riforme più organiche non celi in realtà l'intenzione di allungare i tempi e ritardare gli interventi necessari, perché ciò, a suo avviso, equivarrebbe a

prendere in giro i cittadini romani e italiani.

Paolo BARELLI (FI) rileva come si tratti di un argomento complesso, e come tale complessità sia testimoniata dal fatto che l'ultimo intervento normativo in materia risale al 2009 con il IV Governo Berlusconi, in quanto i successivi tentativi di attribuire a Roma poteri e funzioni adeguati al suo ruolo di capitale d'Italia non hanno avuto esito.

Sottolinea come in questo momento vi siano, a suo avviso, le condizioni per individuare una soluzione condivisa per rispondere a tale ineludibile esigenza e come ciò sia confermato dalla preannunciata presentazione di ulteriori proposte di legge.

Comprende le motivazioni di chi propende per un intervento attuato mediante una legge ordinaria, ma ritiene tale soluzione inadeguata, anche perché la legge ordinaria finirebbe per essere uno strumento a disposizione della maggioranza *pro tempore*, che potrebbe modificarla a suo piacimento. Esprime, inoltre, contrarietà all'ipotesi di istituire un'area metropolitana che comporterebbe il venir meno del comune di Roma e il suo smembramento in 15 comuni, corrispondenti agli attuali municipi.

Auspica un percorso condiviso, nell'ambito del quale si augura che nessuna parte politica voglia intestarsi la soluzione che sarà individuata, e ritiene che in presenza di un accordo si possa pervenire rapidamente all'approvazione di una legge costituzionale.

Ritiene, inoltre, che sia nell'interesse generale dotare la capitale d'Italia di un assetto istituzionale adeguato al suo ruolo, anche al fine di togliere ogni alibi ai sindaci e agli amministratori della città, i quali non potranno più sostenere di disporre degli stessi strumenti di qualsiasi altro comune. Sottolinea come possa essere utile l'esperienza di altri Paesi, non soltanto europei, le cui capitali dispongono di strumenti che la capitale d'Italia non ha e, anche alla luce di tali esperienze, come il ruolo di Roma, in quanto capitale, non sia comparabile con quello degli altri comuni e giustifichi, al

contrario, l'attribuzione di poteri e funzioni specifici.

Ritiene peraltro debbano essere ascoltati tutti i soggetti interessati, a partire dai rappresentanti della regione Lazio, e si riserva di intervenire nel prosieguo dell'esame sul contenuto specifico delle proposte di legge.

Riccardo MAGI (MISTO-A-+E-RI) manifesta anzitutto soddisfazione per l'avvio di un *iter* di esame che ritiene necessario al fine di affrontare la questione dell'ordinamento di Roma capitale, da lui giudicato al momento inadeguato ad affrontare le sfide che una buona amministrazione impongono.

Auspicando che, tra i gruppi, si possa registrare un clima di reale condivisione, ricorda che sia la legge n. 42 del 2009, di cui non è stata completata l'attuazione, sia la legge n. 56 del 2014, che, a suo avviso, ha affrontato il tema di Roma capitale solo dal punto di vista limitato della città metropolitana, presentano delle lacune che richiedono di essere colmate.

Fa quindi notare come la sua proposta di legge, riproponendo una proposta già presentata nella scorsa Legislatura al Senato dal senatore Tocci, intenda superare una situazione di stallo nel governo di Roma, proponendo un intervento di unificazione amministrativa che mira a semplificare il quadro istituzionale dei rapporti attualmente esistenti tra Roma Capitale e la sua città metropolitana.

Evidenzia, infatti, che, da un lato, si avverte l'esigenza, soprattutto in alcune ambiti materiali strategici, come in quello della mobilità, di operare, con adeguati strumenti di programmazione, sul piano di un'area più vasta, che è quello proprio della città metropolitana, e che, dall'altro, occorre assicurare l'erogazione di servizi di prossimità e vicinanza ai cittadini, ad esempio trasformando i municipi di Roma in comuni metropolitani, al fine di garantire un adeguato decentramento amministrativo.

Fa presente poi che la sua proposta di legge modifica il sistema di elezione del sindaco e del consiglio della città metropolitana di Roma capitale, trasformandoli in

organi eletti a suffragio universale e diretto dagli elettori residenti nel territorio della medesima città metropolitana, ponendo rimedio a un problema di democrazia attualmente esistente, dal momento che la normativa vigente prevede che il sindaco metropolitano è di diritto il sindaco del comune capoluogo e il consiglio è organo elettivo di secondo grado, con il rischio di imporli a territori in cui non sono stati votati.

Nel manifestare la sua disponibilità a riflettere anche su interventi più organici, auspica quindi che vi sia la reale volontà politica di intervenire su tale questione e che ciascun gruppo chiarisca la propria posizione al riguardo, facendo presente di aver presentato una proposta di legge ordinaria al solo fine di ampliare lo spettro degli interventi possibili e agevolare l'elaborazione di un provvedimento efficace, che risulta atteso da tempo.

Roberto MORASSUT (PD) si associa ai colleghi che lo hanno preceduto nel rilevare come si tratti di un momento importante e fruttuoso, nel quale le forze politiche sono chiamate a confrontarsi su un intervento strutturale nell'ordinamento di Roma capitale.

Rinviando al prosieguo dell'esame l'approfondimento del contenuto della proposta del Partito democratico, si limita ora ad alcune considerazioni di carattere generale.

Ritiene che i due percorsi prospettati, quello della legge ordinaria e quello della legge costituzionale, siano destinati ad essere paralleli, esprimendo la convinzione che gli spazi a disposizione per interventi con legge ordinaria siano esauriti, essendo già stati attribuiti in via ordinaria a Roma capitale considerevoli poteri e funzioni.

Esprime anch'egli perplessità sulla proposta di abolire di fatto il comune di Roma per disgregarlo in comuni urbani che verrebbero uniti a quelli della provincia, nell'ambito di un ente al quale spetterebbe il compito di coordinare circa 120 comuni.

Alla luce di tali considerazioni ritiene opportuno un intervento sull'ordinamento di Roma capitale attraverso una legge costituzionale, ricordando peraltro come l'o-

riginaria proposta del Partito democratico collocasse tale intervento nell'ambito di una riconsiderazione complessiva del regionalismo. Osserva come, nel momento in cui si interviene sulla Costituzione, occorra preservarne la chiarezza e la semplicità, e come in tale ottica appaia incongrua l'attribuzione a Roma capitale della potestà legislativa, in quanto la Costituzione attribuisce tale potestà, oltre che allo Stato, alle sole Regioni, e dunque Roma, con l'attribuzione della potestà legislativa, finirebbe per configurarsi di fatto come un'ulteriore Regione.

Ritiene, dunque, che l'approvazione di una legge costituzionale recante un intervento puntuale e specifico sia un percorso praticabile e che tale soluzione, laddove si opti, appunto, per un intervento circoscritto, non sia necessariamente più complessa rispetto all'adozione di una legge ordinaria.

Gianni TONELLI (LEGA) manifesta grande soddisfazione per l'avvio di un *iter* di esame che pone al centro del dibattito un tema sostenuto con forza dal suo gruppo, ovvero quello del riconoscimento dell'autonomia territoriale e del conseguente conferimento degli strumenti adeguati di governo locale.

Sottolinea infatti come si dia in tal modo applicazione ad un principio che ritiene strettamente appartenente al patrimonio genetico culturale e politico della Lega, dal momento che si intende richiamare la necessità di venire incontro alle esigenze delle comunità territoriali, attraverso un decentramento amministrativo che avvicini la gestione della cosa pubblica il più possibile ai cittadini, responsabilizzando gli stessi amministratori.

Fa quindi presente che il suo gruppo intende fornire un contributo costruttivo, manifestando disponibilità a ragionare su quale sia strumento migliore per raggiungere l'obiettivo, ritenendo che la capitale d'Italia meriti una disciplina particolare confacente al suo ruolo straordinario. Auspica, in conclusione, che l'avvio di tale discussione possa rappresentare un primo iniziale punto fermo, che si affermi nel

segno dell'autonomia territoriale e della buona amministrazione.

Vittoria BALDINO (M5S), riservandosi un ulteriore approfondimento nel momento in cui sarà chiaro il quadro delle proposte di legge in materia presentate dalle varie forze politiche, ritiene ineludibile l'esigenza di attribuire a Roma specifici poteri e funzioni in considerazione del suo ruolo di capitale. Ritiene che tale intervento normativo debba essere intrapreso nel più breve tempo possibile, in quanto tale esigenza deve essere soddisfatta con immediatezza, e che sia dunque opportuno procedere su un doppio binario: da un lato, la riforma complessiva dell'ordinamento di Roma capitale; dall'altro, l'individuazione di strumenti che consentano a Roma capitale di disporre immediatamente di nuovi poteri.

Felice Maurizio D'ETTORE (FI), pur comprendendo le considerazioni svolte dalla deputata Baldino, ritiene preferibile seguire la strada maestra della modifica costituzionale, che ritiene concretamente possibile, anche alla luce del clima di condivisione politica che sembra registrarsi sul tema.

Ritiene, dunque, che tale occasione non possa essere perduta, facendo notare che ulteriori e più immediati interventi per la città di Roma potranno essere presi in considerazione in altri contesti, ad esempio in connessione con l'elaborazione e l'attuazione del PNRR, o potranno confluire nello stesso *iter* di riforma costituzionale.

Si augura, dunque, un positivo confronto tra i gruppi, che coinvolga anche l'opposizione, al fine di giungere ad un intervento di riforma efficace che attribuisca alla città di Roma adeguati strumenti di governo.

Giuseppe BRESCIA, *presidente*, sottolinea anch'egli, avendo avuto modo di prendere parte all'iniziativa svoltasi recentemente in Campidoglio e a cui hanno presenziato i rappresentanti di tutti i gruppi politici, di riscontrare un clima positivo e una generale condivisione circa la necessità

di rafforzare il ruolo istituzionale di Roma, in quanto capitale d'Italia.

Assicura, ribadendo quanto affermato in sede di ufficio di presidenza, integrato dai rappresentanti dei gruppi, della Commissione, la piena disponibilità della Presidenza a un percorso rapido e condiviso, ponendo a disposizione del dibattito tutti gli strumenti possibili per facilitare tale *iter*.

Nessun altro chiedendo di intervenire, rinvia quindi il seguito dell'esame congiunto ad altra seduta.

La seduta termina alle 15.10.

SEDE CONSULTIVA

Giovedì 11 marzo 2021. — Presidenza del presidente Giuseppe BRESCIA.

La seduta comincia alle 15.10.

Proposta di piano nazionale di ripresa e resilienza.

Doc. XXVII, n. 18.

(Parere alla V Commissione).

(Seguito esame e rinvio).

La Commissione prosegue l'esame del provvedimento, rinviato, da ultimo, nella seduta del 3 marzo 2021.

Giuseppe BRESCIA, *presidente*, avverte innanzitutto che, come specificato anche nelle convocazioni, alla luce di quanto stabilito dalla Giunta per il Regolamento nella riunione del 4 novembre scorso, i deputati possono partecipare all'odierna seduta in sede consultiva in videoconferenza, in quanto nella seduta non sono previste votazioni sul provvedimento.

Rileva quindi come l'ordine del giorno rechi il seguito dell'esame, ai fini della formulazione di rilievi od osservazioni alla Commissione Bilancio, della Proposta di Piano nazionale di ripresa e resilienza (Doc. XXVII, n. 18), trasmessa dal Presidente del Consiglio dei ministri.

Rammenta che, alla luce dell'organizzazione dei lavori definita presso la Commis-

sione Bilancio, che ne concluderà l'esame entro il 25 marzo prossimo, il parere sul documento dovrà essere espresso entro il 18 marzo.

Ricorda quindi che l'ufficio di presidenza, integrato dai rappresentanti dei gruppi, nella riunione di ieri ha convenuto di procedere alla votazione nella giornata di mercoledì 17 marzo prossimo.

Vittoria BALDINO (M5S), *relatrice*, preannuncia che per la giornata di martedì 16 marzo trasmetterà ai gruppi una proposta di parere, che terrà conto dei suggerimenti proposti dai gruppi. A tale riguardo, invita i gruppi che non lo abbiano ancora fatto, a far pervenire eventuali suggerimenti o proposte.

Emanuele PRISCO (FDI) richiama l'attenzione, in un'ottica costruttiva e non di contrapposizione, sull'opportunità di disporre della proposta di parere prima di martedì 16 marzo, al fine di consentire ai gruppi di approfondirla compiutamente.

Giuseppe BRESCIA, *presidente*, prospetta, anche al fine di agevolare il lavoro della relatrice, di tenere fermo il termine di martedì 16 per la trasmissione informale della proposta di parere ai gruppi e, al fine di consentire a questi ultimi di valutarla compiutamente, di procedere alla votazione del parere nella giornata di giovedì 18 marzo, anziché in quella di mercoledì 17.

Vittoria BALDINO (M5S), *relatrice*, assicura la propria disponibilità ad anticipare la trasmissione della proposta di parere ai gruppi alla serata di lunedì 16 marzo, in modo da poter procedere alla votazione nella seduta di mercoledì 17.

Giuseppe BRESCIA, *presidente*, alla luce dell'intervento della relatrice, invita i gruppi a far pervenire i propri contributi alla relatrice medesima entro la giornata di domani.

Nessun altro chiedendo di intervenire, rinvia il seguito dell'esame ad altra seduta.

La seduta termina alle 15.15.