CAMERA DEI DEPUTATI - SENATO DELLA REPUBBLICA
XVI LEGISLATURA

Resoconto stenografico della Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale

BOZZA NON CORRETTA *(Il resoconto in bozza non corretta è disponibile sul sito Internet della Camera dei deputati e, in forma cartacea, presso la Commissione competente e l'Archivio; trascorsi trenta giorni dalla seduta, è quindi pubblicato in edizione definitiva, con le medesime modalità).*

Seduta pomeridiana del 14/9/2010

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE ENRICO LA LOGGIA

Audizione del sottosegretario di Stato per l'interno, Michelino Davico, in ordine allo schema di decreto legislativo recante disposizioni in materia di ordinamento transitorio di Roma capitale (atto n. 241).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, ai sensi dell'articolo 143, comma 2, del Regolamento della Camera dei deputati, l'audizione del sottosegretario di Stato per l'interno, Michelino Davico, in ordine allo schema di decreto legislativo recante disposizioni in materia di ordinamento transitorio di Roma capitale (atto n. 241).
Do la parola al sottosegretario Davico per lo svolgimento della relazione.

MICHELINO DAVICO, *Sottosegretario di Stato per l'interno*. Grazie, presidente e onorevoli colleghi. Ho predisposto uno schema per essere più chiaro, più preciso e più veloce.
Lo schema di decreto legislativo oggi all'esame costituisce la prima fase iniziale di un intervento normativo di indubbio rilievo perché, in accoglimento del principio costituzionale di differenziazione, l'ordinamento del Comune di Roma inizia ad assumere alcune specifiche peculiarità rispetto alle altre città metropolitane e alla generalità dei comuni italiani delle regioni a statuto ordinario.
Si tratta di una consolidata esigenza, peraltro ormai avvertita da quasi tutte le forze politiche presenti in Parlamento.
Questa scelta trova numerose corrispondenze nelle più importanti nazioni e diventa un riconoscimento dell'unicità della Capitale italiana, anche in vista del costituendo nuovo assetto federalista del Paese.
Non a caso, il legislatore della legge sul federalismo fiscale considera la città di Roma come sede degli organi costituzionali, nonché delle rappresentanze diplomatiche degli Stati esteri, presenti presso la Repubblica italiana, lo Stato della Città del Vaticano e le istituzioni internazionali. Il contesto è quello del ben avviato processo di ridefinizione dei nuovi assetti del governo locale, del rapporto centro-periferia e della finanza locale.
Questo provvedimento non delinea una monade ordinamentale, ma crea una fitta rete di legami istituzionali con gli altri livelli istituzionali, ed in primo luogo con il Governo, la regione e la provincia. Come ogni altra decisione in materia di autonomie locali, è il risultato di un metodo di lavoro svolto in questa legislatura dal Governo, incentrato su varie iniziative, a volte anche parziali, il più possibile condivise e sempre inserite in un quadro generale di riferimento e di obiettivi da raggiungere e da consolidare.
Gli interessanti lavori di oggi, ad iniziare dalle accurate relazioni delle relatrici, hanno evidenziato i molteplici aspetti dello schema in esame.
Vorrei solo far rilevare che il criterio di redazione del testo è stato quello di assicurare la funzionalità delle attribuzioni speciali di Roma capitale mantenendo inalterato il quadro di finanza pubblica. Tutte le soluzioni normative - come è correttamente riferito nella relazione illustrativa - sono state adottate per dare coerenza, chiarezza e linearità al nuovo modello istituzionale che si va a realizzare, ad iniziare dalla revisione degli equilibri tra sindaco, giunta ed Assemblea capitolina,

mentre si rinvia ad un momento successivo l'esatta determinazione delle speciali ed aggiuntive attribuzioni di Roma capitale, con la conseguente assegnazione delle ulteriori, connesse ed indispensabili risorse.
In ogni caso, occorre tenere presente che questa normativa entrerà a regime soltanto dopo l'approvazione dello Statuto di Roma e del Regolamento dell'Assemblea capitolina.
La disciplina in commento deve essere considerata tra gli impegni primari dell'attività del Governo e si inserisce tra i principi fondamentali del coordinamento della finanza pubblica, della perequazione e dell'autonomia finanziaria degli enti locali, in previsione anche dell'attuazione della disciplina delle città metropolitane.
Vorrei provare a proporre qualche osservazione in merito ad alcune questioni ascoltate in Commissione.
La prima attiene alla richiesta di chiarimento sul numero degli assessori, che per le città con popolazione superiore ad un milione di abitanti sembrerebbe essere definito nel numero di tredici, mentre per Roma capitale nel numero di dodici.
In proposito, mi si consenta di ricordare che per la riduzione introdotta con la legge finanziaria 2010 e con la legge n. 42 del 2010, di conversione del decreto-legge n. 2 del 2010, il numero massimo degli assessori comunali e provinciali è determinato in misura pari a un quarto dei consiglieri. Ai fini di questo calcolo sono, ovviamente, computati il sindaco e il presidente della provincia in quanto componenti dei consigli. In ogni caso, per l'articolo 47, comma 1, del TUEL (Testo unico delle leggi sugli enti locali) il numero massimo non può superare comunque le dodici unità.
Sicché, la soluzione adottata per Roma capitale è in linea con la prescrizione del TUEL. A tal proposito, ho il piacere di lasciare agli atti la circolare del giorno 8 aprile 2010, con la quale il Ministero dell'interno - Dipartimento per gli affari interni e territoriali, ha fornito ai prefetti indicazioni sul numero dei consiglieri ed assessori comunali e provinciali.
Una seconda questione riguarda lo *status* di consigliere capitolino, e vorrei fin d'ora assicurare che la clausola di invarianza della spesa è posta a salvaguardia delle scelte effettuate nello schema in esame.
Tuttavia, se in ambito parlamentare dovessero emergere nuovi orientamenti, il Governo, nei limiti dei vincoli di finanza pubblica, li esaminerà con la dovuta attenzione.
Vorrei ricordare che negli ultimi cinque anni il legislatore nazionale è intervenuto con non meno di ventidue novelle riforme sulle norme del TUEL concernenti lo *status* degli amministratori locali.
In merito alla istituzione delle città metropolitane, faccio presente che nessuna proposta è stata finora formulata e, dunque, si attende di conoscere se esiste una reale volontà da parte degli enti locali interessati a cui spetta la formulazione dell'avvio delle procedure.
Molte delle riflessioni e proposte formulate saranno però oggetto dei prossimi consequenziali provvedimenti normativi, mentre altri temi attengono all'esercizio dell'autonomia comunale. Pertanto, se ne dovrà tenere conto in quelle rispettive sedi.
Al di là delle scelte per Roma capitale appare chiara l'opportunità di proseguire la riflessione su tutto quanto è finora emerso, nel corso dei lavori sull'adozione della Carta delle autonomie, adesso all'esame del Senato.
Personalmente, assicuro di averne preso nota e tengo a far presente che ogni aspetto sarà attentamente valutato. L'adozione della Carta delle autonomie e i prossimi decreti legislativi in materia di federalismo fiscale definiranno il nuovo assetto delle autonomie locali e il regime differenziato di Roma capitale ne sarà parte integrante.
Vi ringrazio per l'attenzione.

PRESIDENTE. Ringrazio il sottosegretario Davico.
Do la parola ai colleghi che intendono intervenire per porre quesiti o formulare osservazioni.

ROLANDO NANNICINI. Il Ministro Calderoli ha fatto presente che la Toscana ha la supplenza per gli assessori regionali. Non è vero, perché con la nuova legislazione regionale, che ha ridotto il

numero dei consiglieri da sessantacinque a cinquantacinque, è stata eliminata questa bruttura della supplenza, per cui uno dovrebbe stare a sedere aspettando il posto dell'altro.

PRESIDENTE. Ne prendiamo atto.

LUCIO ALESSIO D'UBALDO. Naturalmente ringrazio ancora il sottosegretario per questa illustrazione che completa ulteriormente e, anzi, rafforza il quadro delle nostre conoscenze. A lei, onorevole sottosegretario, vorrei rivolgere un quesito di fondo che riguarda alcune norme inserite nel provvedimento, che ha una natura - mi si consenta - bizzarra, poiché dovrebbe riguardare un argomento, ma poi ne affronta un altro. Insomma, come spesso capita, è un *pout pourri*. Ci sono indicazioni - la domanda è quella che già insorgeva quando abbiamo discusso prima con il sindaco - che poi assumeranno valore di legge, che se sono valide dovrebbero esserlo all'interno di un ordinamento che vale per tutti i comuni. Non è di qualche ora, di qualche giorno o di qualche settimana il dibattito sulla possibilità di introdurre la figura dell'assessore che, in quanto consigliere, si dimette e poi eventualmente ritorna come consigliere: quindi si prevede la figura del consigliere supplente.
Se il giudizio del Parlamento, nella sua articolazione di maggioranza e opposizione, reputa che questa sia una soluzione, una riforma da adottare, allora adottiamola in un quadro generale. Si dice che si tratta di Roma capitale, ma cosa significa? In questo caso non significa nulla. Non stiamo discutendo delle competenze che Roma ha per la presenza della Santa Sede.
Ci sarebbero altri esempi da fare, ma credo che lei abbia capito molto bene qual è il senso della mia questione: se ci sono riforme di ordinamento - il Ministero dell'interno ha svolto sempre questa funzione di garanzia generale - credo che il problema si debba considerare nella sua interezza.
Inoltre, mi sembra abbastanza strano - mi permetta di esprimermi in questo modo - che noi ci siamo già affannati a discutere di qualcosa che non è contenuto nel provvedimento di oggi, ma che, grazie ad esso, già si individua: le competenze, le funzioni, insomma tutti i problemi grandi che abbiamo già affrontato questo pomeriggio. Come mai il comune di Roma, che si preoccupa di stabilire qual è l'accrescimento di poteri e di funzioni, non ha pensato di correggere una norma che il Parlamento ha votato recentemente? La norma in questione prevede che nei comuni non ci sia più il difensore civico e questa figura - che peraltro ha il suo fascino - viene relegata in un contesto più ampio, a livello provinciale o regionale. Siccome questa è la classica figura che allude a un equilibrio di poteri e a una salvaguardia aggiuntiva per il cittadino, una città capitale che tende a rivendicare più competenze e più poteri dovrebbe dire anche - visto che non parla attraverso la figura della sua maggioranza, ma nella sua interezza, come istituzione - che accanto ai maggiori poteri c'è l'istituzione di elementi, come già in precedenza era stato scritto nella legislazione, che garantiscono, parte dopo parte, un equilibrio generale. Perché nel comune di Roma riformato alla luce della Costituzione non riportiamo la figura del difensore civico, come figura che appartiene a tutto il complesso dei poteri di equilibrio? Perché parliamo soltanto di una somma aggiuntiva di poteri che dobbiamo dare al comune di Roma?

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE PAOLO FRANCO

MARCO CAUSI. Signor sottosegretario, vorrei rivolgerle una richiesta più che una domanda. Poco fa il sindaco ci ha detto che il nuovo *status* degli amministratori capitolini, che verrebbe comunque - se ho capito bene - collocato dopo lo Statuto e questo a sua volta dopo il trasferimenti dei poteri e delle risorse (su questo gradirei un chiarimento), comporterebbe dei risparmi.
In effetti, nella scheda sui profili finanziari allegata allo schema di decreto questi risparmi non vengono quantificati. Essi deriverebbero dal fatto che oggi il Comune rimborsa gli amministratori in aspettativa non retribuita, mentre invece domani rimborserebbe solo l'indennità. Tuttavia, la stessa relazione tecnica sembra essere scettica in merito a questi risparmi, poiché afferma che ci potrebbero essere «nuovi o maggiori oneri derivanti dalle disposizioni che prevedono un aumento

delle indennità per sindaco e assessori consiglieri». Quindi, non si sa bene se ci sono o meno risparmi, ma se questi risparmi non ci fossero e ci fosse un aumento di spesa, comunque queste maggiori spese «non potranno eccedere la misura dei risparmi derivanti da altre disposizioni del decreto, quali quelle che prevedono la riduzione dei municipi».
Abbiamo questa incertezza e dunque le chiederei se, tramite gli uffici del Ministro dell'interno, anche in rapporto con gli uffici del comune di Roma, fra stasera e domani mattina possiate fare avere a questa Commissione una quantificazione chiara.
Sappiamo che non si tratta di cifre rilevanti, che però hanno assunto inevitabilmente - questa è la scelta che il Governo ha fatto inserendo questa norma in questo decreto - una rilevanza politica. Dobbiamo sapere, in primo luogo, come quantificare gli effetti di risparmio ricordati poco fa dal sindaco; inoltre, se questi effetti di risparmio sono o meno controbilanciati dagli aumenti connessi al nuovo regime. Avere qualche numero, in termini di quantificazione - a parte la clausola di salvaguardia finanziaria, che ha permesso alla Ragioneria generale dello Stato di bollinare il decreto - può avere qualche utilità per il prosieguo della nostra discussione.
Mi scuso se le rivolgo questa richiesta in ora tarda, ma avremmo bisogno di questi dati domani in mattinata. Grazie.

WALTER VITALI. Volevo ricordare al sottosegretario la domanda che gli ho rivolto indirettamente durante l'audizione del presidente Zingaretti e della presidente Polverini.
Poiché c'è un collegamento logico tra Roma capitale e le città metropolitane, come mai non è ancora stato adottato il regolamento previsto dal comma 5, dell'articolo 23? E quali sono le intenzioni del Governo a questo proposito?
Per gli altri colleghi, chiarisco che si tratta del regolamento che norma le modalità del referendum per quanto riguarda l'istituzione delle città metropolitane.
Aggiungo, sempre nello spirito di questa prima domanda, una seconda domanda che non ho posto prima perché l'ordinamento finanziario di Roma capitale, a differenza delle città metropolitane, è stabilito attraverso i successivi decreti legislativi: quali sono le intenzioni del Governo a proposito dell'attuazione della delega contenuta nell'articolo 15, ossia la finanza rafforzata per le città metropolitane? Ricordo che nella legge c'è anche questo e non vorrei che sfuggisse, perché è un punto importante.

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE ENRICO LA LOGGIA

LINDA LANZILLOTTA. Signor presidente, molto rapidamente vorrei affrontare due questioni. La prima, che era stata accennata anche nella relazione dalla collega Bernini, è se l'estensione della riforma dell'ordinamento alla giunta del comune di Roma non andasse oltre la delega, che fa riferimento al sindaco e all'assemblea, essendo gli organi elettivi. Chiedo, dunque, se la normativa dovesse riguardare anche la giunta.
In secondo luogo, vorrei tornare un attimo sulla questione degli oneri, per una valutazione della quantificazione, perché mi sembra di capire che l'invarianza della spesa è stata valutata rispetto a una particolare prassi che ha abusato della legislazione vigente, quindi, un'invarianza di fatto della spesa.
La seconda questione è se il Ministero dell'interno - noi abbiamo affrontato in vari decreti la questione dello stato della finanza del comune di Roma - possa accontentarsi di un'idea di invarianza nella spesa corrente del comune di Roma, soprattutto per quanto riguarda il funzionamento degli organi e non debba, invece, tendere a una riqualificazione e a una riduzione della spesa. Mi risulta, infatti, che il comune di Roma ancora adesso, nella definizione del bilancio, abbia gravi problemi. Ai fini degli equilibri di finanza pubblica l'invarianza della spesa può essere un criterio sufficiente?

PAOLO FRANCO. Ringrazio il sottosegretario Davico per la sua relazione. Credo che con il suo intervento e con gli interventi che abbiamo ascoltato oggi - del presidente della provincia, del sindaco e del presidente della regione - emerga il quadro complessivo del gradimento del decreto. Da un lato, abbiamo il Governo, l'organo che ha emanato questo decreto, dall'altro gli organismi locali, che hanno espresso un parere e un contributo su questo decreto (quello del comune è parzialmente accolto). Penso che ci sia una unitarietà di intenti. Comunque, oltre le proposte e le indicazioni che ho sentito nella Commissione di oggi, che hanno messo in evidenza la separazione - lo «spacchettamento», così come è stato definito - delle componenti dell'articolo 24 della legge delega, credo che in questo contesto la parte di decreto oggetto della discussione di oggi e, spero, dell'approvazione nei prossimi giorni, abbia una rilevanza concreta, funzionale, condivisa in merito al progetto previsto nel federalismo fiscale per Roma capitale.
Voglio sottolineare il fatto che provincia, regione e comune hanno espresso un parere favorevole su questa bozza di decreto. Sottolineo, altresì, che positivamente anche il sottosegretario Davico ha chiarito qual è il processo che nell'adempimento complessivo dell'articolo 24 della legge n. 42 dovrà avere luogo nel tempo per completare il progetto complessivo previsto dalla legge delega sul federalismo fiscale in merito a Roma capitale.
Alla luce di questo, se le osservazioni che sono state fatte hanno un'evidente validità - che non può essere certo contraddetta dal fatto che non è questo il decreto che completa il progetto dell'articolo 24 su Roma capitale - devo tuttavia dire che pensare di intervenire, come ho sentito da alcuni colleghi, per sminuire addirittura le funzioni che sono previste in questo schema di decreto, per lasciargli esclusivamente un significato simbolico, a mio avviso sarebbe sbagliato. Anche parlare di rinviare le norme che riguardano i rapporti fa il consiglio e la giunta o, vista l'invarianza delle risorse, sulla strutturazione delle competenze di Roma capitale, pensare di rinviare anche queste al seguito, limitandosi quasi solo al cambiamento del nome dell'Assemblea capitolina nel decreto che approveremo, credo sia sbagliato.
Ritengo che alcune considerazioni che abbiamo ascoltato - alcune anche del sindaco Alemanno, poi ribadite da qualche collega - debbano essere approfondite: mi riferisco alla questione della clausola dell'invarianza finanziaria e alla proposta del consiglio comunale di Roma in merito al numero sia dei municipi sia dei consiglieri, che ovviamente stridono (dovendo provvedere ad un'adeguata remunerazione del consigliere comunale) con la necessità di mantenere una clausola di invarianza finanziaria sul testo che stiamo discutendo.
Sotto questo profilo, è altrettanto evidentemente che l'importanza della discussione dovrà essere portata verso la seconda parte, quando verrà consegnata alla Commissione, allorché verranno concretamente analizzate le funzioni, che saranno attribuite in maniera specifica, come previsto dalla legge delega, al comune di Roma.
In questo contesto, condividendo la relazione del sottosegretario Davico e l'intervento del sindaco Alemanno, ritengo che in questo alveo le nostre relatrici debbano dare il loro contributo per integrare il testo secondo i termini della discussione che, anche in seguito all'esame odierno, la Commissione intenderà sviluppare, senza da un lato ridurre il significato del testo così come è stato proposto - e condiviso, lo ripeto per l'ennesima volta, dagli enti territoriali - e senza dall'altro allargarlo eccessivamente, in quanto l'impegno assunto dal Governo è quello di procedere nei tempi dovuti all'emanazione dell'intero decreto, che dovrà definire in maniera compiuta le funzioni di Roma capitale.
Penso, pertanto, che sia opportuno - spero di avere, nelle risposte del sottosegretario Davico, conferma del mio convincimento - come auspicato anche dal presidente, che il passaggio per l'approvazione di questo decreto sia rapido. È opportuno altresì che non ci si fermi nel discutere quello che ci sarà in un futuro decreto, ma che ci si limiti a valutare attentamente il decreto presente, in modo da poterlo approvare nei tempi celeri che anche il sindaco Alemanno, il presidente della provincia e il presidente della regione hanno indicato.

PRESIDENTE. Do la parola al sottosegretario Davico per la replica.

MICHELINO DAVICO, *Sottosegretario di Stato per l'interno*. Vorrei svolgere alcune considerazioni, rimandando ai lavori di domani per ulteriori chiarimenti, compresi quelli riguardanti la quantificazione dei risparmi. Passando da un regime all'altro, con la riduzione dei consiglieri, non è così semplice - peraltro, abbiamo chiesto il parere anche alla Ragioneria dello Stato - quantificare l'esatta corrispondenza. La clausola di salvaguardia dell'invarianza è posta proprio come condizione fondamentale per evitare di trasformare ciò che è una bella intenzione in uno strumento che magari porta alle stesse imperfezioni o, addirittura, abusi o altre situazioni del genere.
Per noi - rispondo subito al senatore Franco - i tempi sono celeri. Naturalmente è il lavoro della Commissione, coordinato con le Commissioni bilancio di Camera e Senato, a dover procedere. Non c'è difficoltà alcuna da parte nostra.
Le indicazioni che emergeranno da questo decreto sono evidentemente indicazioni di differenziazione della situazione di Roma rispetto alle altre città, alle altre aree metropolitane. È inutile negarlo, e credo che questo sia condiviso da tutti.
Come giustamente è stato sottolineato, ci sono delle indicazioni che dovranno essere uniformi per tutte le città. L'occasione per effettuare questo tipo di lavoro, partendo da questa che possiamo chiamare anticipazione o accelerazione, dovuta magari anche a coincidenze temporali, è l'esame della la riforma del codice delle autonomie, che è già stata approvata dalla Camera ed è in seconda lettura al Senato: si tratta del passaggio fondamentale per l'intera riforma.
È assolutamente chiaro che tutti i decreti che sono allo studio del Governo in applicazione del federalismo fiscale stanno procedendo e sono in via di definizione. Questo sarà l'autunno della riforma dell'assetto amministrativo del Paese. Tutti i provvedimenti che nei mesi scorsi abbiamo analizzato insieme - la strada del Governo è stata quella dell'analisi condivisa, della relazione positiva con tutti i gruppi e con tutte le istituzioni: pensate alla relazione, in sede di Conferenza unificata, con gli enti locali, le regioni e quant'altro - sono in via di definizione e di qui a fine anno tutto sarà definito, compresi i regolamenti attuativi e compresa la riforma dei collegi elettorali per le Province e via dicendo.
Tuttavia, dobbiamo sottolineare - l'ho accennato nella breve nota che vi ho letto - che il potere di iniziativa non è stato attivato a nessuno. È onesto e corretto dirlo. Se c'è un'iniziativa e se c'è una richiesta di accelerazione su uno dei provvedimenti - ma tutti sono partiti dallo stesso punto - è chiaro che si va avanti. Non dimentichiamo che l'assenza oggi del Ministro Calderoli è dovuta anche a questo: ci sono altri decreti che stanno andando avanti, con la stessa velocità, la stessa attenzione, lo stesso interesse di quello che abbiamo all'esame in questo momento.
Per ogni ulteriore approfondimento, noi siamo assolutamente a disposizione. Lavoriamo questa notte e domani, in collaborazione con i relatori delle Commissioni parlamentari, e di qui a domani possiamo ulteriormente aggiornarci e chiarirci.

LUCIO ALESSIO D'UBALDO. Vorrei esprimere solo un'osservazione per quanto riguarda la questione del numero dei consiglieri comunali. Lei non ritiene che ci sia anche una questione - chiamiamola così - democratica? Per una grande città, prevedendo quarantotto consiglieri comunali, se c'è una forza minoritaria di piccole dimensioni non entrerà mai in consiglio comunale.
Io - non so per quanto - faccio parte di un grande partito...

PRESIDENTE. Meno sono, più sono autorevoli. Se si pensa che il Senato degli Stati Uniti è composto da cento persone, un senatore degli Stati Uniti ha un potere straordinario.

LUCIO ALESSIO D'UBALDO. D'accordo...

PRESIDENTE. Sto scherzando.

LUCIO ALESSIO D'UBALDO. È una storia diversa. Noi abbiamo un problema, in quanto il pluralismo è già compresso - e siamo d'accordo sul fatto che un po' debba esserlo - attraverso il

sistema del premio di maggioranza. Se, oltre a questo, riduciamo i consiglieri comunali, in una grande città come Roma, quanto «costa» eleggere un consigliere comunale in termini di voti?
Insomma, io penso che non sia una questione che riguarda Roma: dobbiamo interrogarci su quale democrazia vogliamo.

MICHELINO DAVICO, *Sottosegretario di Stato per l'interno*. Posso condividere personalmente questa sua considerazione. Lo strumento non è questo, ma è il codice delle autonomie, dove possiamo diversificare ulteriormente Roma dalle altre aree e città metropolitane. Nulla lo impedisce.

PRESIDENTE. Ringraziamo il sottosegretario Davico. Credo che oggi abbiamo fatto un lavoro importante, di grande approfondimento su una serie di temi che realmente ne necessitavano. Dichiaro conclusa l'audizione.