CAMERA DEI DEPUTATI - XVI LEGISLATURA

Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale

Resoconto di martedì 14 settembre 2010

Martedì 14 settembre 2010. - Presidenza del presidente Enrico LA LOGGIA. - Intervengono il ministro per la semplificazione normativa, Roberto Calderoli, e il sottosegretario di Stato per l'interno, Michelino Davico.

Schema di decreto legislativo recante disposizioni in materia di ordinamento transitorio di Roma capitale. Atto n. 241. *(Esame ai sensi dell'articolo 143, comma 4, del regolamento, e rinvio).*

La Commissione inizia l'esame dello schema di decreto all'ordine del giorno.

Il deputato Anna Maria BERNINI BOVICELLI (PdL), *relatore*, ricorda che lo schema di decreto legislativo all'esame della Commissione è emanato in attuazione dell'articolo 24 della legge n. 42 sul federalismo fiscale che, in riferimento a quanto previsto dall'articolo 114, terzo comma, della Costituzione, nel quale si rimette la disciplina dell'ordinamento di Roma capitale della Repubblica alla legge dello Stato, reca l'ordinamento transitorio di Roma capitale.
Dopo aver illustrato i contenuti del richiamato articolo 24, che dispone altresì l'attribuzione a Roma capitale di nuove e rilevanti funzioni amministrative che dovranno essere specificate nell'ambito di un successivo decreto delegato, sottolinea che le disposizioni contenute in tale norma hanno carattere transitorio, in quanto costituiscono una «normativa-ponte» in vista dell'attuazione di una disciplina organica delle città metropolitane ai sensi dell'articolo 23 della medesima legge n. 42. A seguito dell'entrata in vigore di questa nuova disciplina le disposizioni dell'articolo 24 e dei relativi decreti legislativi su Roma capitale non perderanno tuttavia efficacia, ma andranno a regime, intendendosi riferite alla città metropolitana di Roma capitale.
Lo schema di decreto in esame costituisce una prima attuazione della delega e riguarda, in particolare, l'ordinamento istituzionale di Roma capitale, con riferimento all'autonomia statutaria, agli organi di governo ed allo *status* degli amministratori. Saranno invece affidate a successivi decreti legislativi la specificazione delle nuove funzioni amministrative di Roma capitale e la disciplina del trasferimento del personale e dei mezzi connessi, l'assegnazione di nuove risorse, in connessione con il ruolo di capitale e con le nuove funzioni, i raccordi istituzionali con lo Stato, la Regione e la Provincia, i principi generali per l'attribuzione a Roma capitale di un proprio patrimonio.
Illustrando quindi il contenuto dell'articolato, evidenzia come alcune norme siano in linea con le disposizioni contenute nel testo unico sugli enti locali (TUEL), mentre altre rivestono carattere innovativo. Analizzando in particolare l'articolo 3, relativo all'Assemblea capitolina, osserva che l'esercizio del potere regolamentare previsto dal comma 4 dovrebbe comunque risultare subordinato all'attuazione della delega relativa alla specificazione delle funzioni da attribuire a Roma capitale dall'articolo 24 della legge n. 42.
Per quanto riguarda l'articolo 4, relativo al sindaco e alla Giunta capitolina, evidenzia la novità legislativa circa la partecipazione del sindaco di Roma alle riunioni del Consiglio dei Ministri all'ordine del giorno delle quali siano iscritti argomenti inerenti alle funzioni conferite a Roma capitale. Chiede inoltre chiarimenti al Governo in merito alla disposizione recata al comma 3, che determinerebbe il numero massimo degli assessori nella misura di 12 in luogo dei 13 previsti dalla normativa vigente, in quanto non risulta computato anche il sindaco ai fini del calcolo. Evidenzia inoltre la novità della disposizione recata al comma 5, relativa alla sospensione *ex lege* dall'Assemblea capitolina del consigliere nominato assessore e la sua sostituzione con un supplente,

individuato nel candidato della stessa lista che ha riportato, dopo gli eletti, il maggior numero di voti. La disposizione si discosta dall'articolo 64 del TUEL, che dispone invece la cessazione dalla carica, all'atto di accettazione della nomina, del consigliere che assume la carica di assessore nella rispettiva Giunta ed il subentro del primo dei non eletti. Carattere innovativo riveste altresì la disposizione recata al comma 10, in quanto prevede che il sindaco, al fine di garantire il tempestivo adempimento degli obblighi di legge o la puntuale attuazione delle linee programmatiche di mandato, può richiedere che le relative proposte di deliberazione siano sottoposte all'esame ed al voto dell'Assemblea capitolina con procedura d'urgenza, secondo disposizioni stabilite dallo Statuto e dal regolamento dell'Assemblea.

Relativamente all'articolo 5, relativo allo *status* degli amministratori di Roma capitale, ricorda che il comma 6 dell'articolo 24 della legge n. 42 individua espressamente la disciplina dello *status* dei «membri dell'Assemblea capitolina» tra i contenuti della delega. Ritiene tuttavia che, nonostante la norma di delega si riferisca esclusivamente ai membri dell'Assemblea capitolina, ossia il sindaco ed i consiglieri, l'estensione della disciplina anche agli assessori si possa ritenere fondata su una lettura sistematica della delega, il cui oggetto generale è la ridefinizione dell'ordinamento di Roma capitale, in cui rientra lo *status* di tutti gli amministratori. Ritiene inoltre opportuno che il Governo fornisca chiarimenti in materia di permessi e licenze da fruire per l'espletamento del mandato, in quanto nello schema di decreto non risulta alcuna disposizione in materia di licenze, mentre per quanto riguarda i permessi l'unico riferimento è la fissazione di un limite degli oneri a carico del comune per i rimborsi relativi ai permessi retribuiti.

In ordine alla possibilità, prevista dal comma 3, per gli amministratori che siano lavoratori dipendenti di essere collocati in aspettativa non retribuita per il periodo corrispondente all'espletamento del proprio mandato, ritiene che non venendo disciplinato nel dettaglio l'istituto dell'aspettativa non retribuita per gli amministratori di Roma capitale, dovrebbe presumibilmente applicarsi, in virtù del richiamo dell'articolo 7, comma 1, la disciplina generale del TUEL.

Il successivo comma 4 prevede che il sindaco, il Presidente dell'Assemblea capitolina e gli Assessori componenti della Giunta hanno diritto di percepire un'indennità di funzione, secondo le disposizioni dello schema di decreto in esame. Tale indennità è dimezzata per i lavoratori dipendenti che non richiedono l'aspettativa. A tal fine ricorda che l'articolo 82 del TUEL già prevede la corresponsione di un'indennità di funzione per questi soggetti, dimezzata per il lavoratori che non optano per l'aspettativa, rilevando peraltro che nel testo dello schema di decreto in esame non risultano disposizioni che indichino le modalità di determinazione dell'indennità spettante al Presidente dell'Assemblea capitolina e agli assessori.

Sottolinea come la disposizione recata dal comma 5, che riconosce anche ai consiglieri dell'Assemblea capitolina il diritto di percepire una indennità di funzione, abbia carattere innovativo rispetto alla vigente disciplina del TUEL (articolo 82), che prevede per i consiglieri comunali la corresponsione di gettoni di presenza, il cui importo non può comunque superare un quarto dell'indennità massima prevista per il rispettivo sindaco.

In ordine alla clausola di invarianza finanziaria prevista dall'articolo 6 ritiene opportuno che il Governo chiarisca se il suo rispetto riguardi in generale l'obbligo di mantenimento degli obiettivi di finanza pubblica da stabilirsi con il patto di stabilità interno, ovvero se la compensatività debba verificarsi fra le singole variazioni delle voci di spesa interessate dal provvedimento in esame. In tale ultimo caso, andrebbero chiarite le modalità di verifica del rispetto della clausola.

L'articolo 7 reca norme transitorie e finali. In particolare, il comma 3 precisa che, fino alla prima elezione dell'Assemblea capitolina, successiva all'entrata in vigore dello schema di decreto in esame, il numero dei suoi membri, escluso il sindaco, resta fissato in sessanta.

Il successivo comma 4, infine, disciplina in via transitoria la procedura per l'approvazione delle deliberazioni urgenti, nelle more dell'approvazione dello Statuto di Roma capitale e del Regolamento dell'Assemblea capitolina. Più specificamente si prevede che, qualora per il tempestivo adempimento degli obblighi di legge il sindaco richieda l'approvazione in via d'urgenza di una proposta di deliberazione, la Giunta, tenuto conto dei documenti presentati nel corso della

discussione, può riformulare il testo originario. La proposta della Giunta, posta prioritariamente in votazione, ove approvata con il voto favorevole della maggioranza assoluta dei componenti l'Assemblea, determina la decadenza di ogni altro documento.

Il deputato Linda LANZILLOTTA (Misto-ApI), *relatore*, ritiene opportuno, dato che la collega Bernini ha già fornito una esauriente illustrazione dei contenuti dello schema di decreto, ritiene opportuno focalizzare il suo intervento su alcune riflessioni critiche, non tutte condivise con l'altro relatore, richiamando la circostanza che il meccanismo del doppio relatore appare finalizzato ad individuare il massimo della convergenza possibile, senza eliminare tuttavia la valenza politica del ruolo che la Commissione deve svolgere.
Sottolinea, in primo luogo, la specificità e l'importanza del ruolo di Roma capitale che, quale sede di attività istituzionali ed internazionali e come centro della cristianità, è chiamata a svolgere funzioni impegnative che richiedono poteri e organizzazioni peculiari. Tale specificità si è rafforzata con l'entrata in vigore dell'ordinamento federalista del 2001 ed, in particolare, con l'articolo 114 della Costituzione, di cui l'articolo 24 della legge n. 42/2009 rappresenta una prima attuazione. Rilevando come questi sviluppi siano in linea con quanto è avvenuto in Europa nell'ultimo decennio, in cui si è avuto un potenziamento del ruolo delle capitali, segnala tuttavia la singolarità della tempistica del provvedimento in esame, che viene emanato in un momento in cui, da parte di alcuni esponenti del Governo, viene messa in discussione la centralità della Capitale stessa.
Inoltre, con riferimento alle modalità di attuazione del federalismo fiscale, rileva come questo schema di decreto confermi la tendenza a rinviare le questioni più complicate e ad affrontare le tematiche più semplici, ricordando che l'impostazione della legge 42 prevede la definizione di un assetto di governo multilivello, in cui vi sia una razionalizzazione e una semplificazione delle funzioni e non una loro duplicazione. In tale contesto, lo schema di decreto in esame, invece di affrontare il limitato e circoscritto tema dello status degli amministratori, avrebbe potuto essere un esercizio utile per anticipare il modello della città metropolitana; si è però preferito il rinvio a successivi provvedimenti del tema - a suo avviso centrale - delle funzioni di Roma capitale e del raccordo tra i vari livelli di governo, non consentendo così una disciplina organica dell'ente territoriale.
Relativamente allo statuto attuativo, che sulla base dell'articolo 3, comma 5, dello schema di decreto l'Assemblea capitolina deve adottare entro sei mesi dall'entrata in vigore del decreto medesimo, rileva una ambiguità nel testo, dal momento che l'articolo 24, comma 5, della legge di delega prevede l'adozione di uno o più decreti legislativi ai fini della definizione dell'ordinamento transitorio di Roma capitale. Ritiene pertanto - non potendosi non convenire sul fatto che l'attribuzione di funzioni e poteri, in connessione necessaria anche con quelli della provincia e della regione, debba precedere la normazione interna da parte dell'Assemblea capitolina - che lo statuto attuativo dovrà essere adottato sei mesi dopo l'entrata in vigore del provvedimento relativo alle funzioni di Roma capitale.
In merito alla norma che consente la partecipazione del sindaco di Roma al Consiglio dei Ministri qualora vi siano questioni che attengono a Roma capitale, richiama l'attenzione su una questione formale che appare suscettibile di condizionare le relazioni interistituzionali. In particolare, la citata norma consentirebbe al sindaco di Roma di intervenire nelle sedute del Consiglio dei Ministri in una sede diversa rispetto a quella di coordinamento amministrativo attualmente prevista dalla normativa vigente nell'ambito della Commissione per Roma capitale, dove sono presenti tutte le amministrazioni che hanno giurisdizione sul territorio di Roma. Ricordando, a tale proposito, che norme di analogo tenore a quella introdotta dal provvedimento in esame sono contenute negli statuti adottati con legge costituzionale delle regioni a statuto speciale e delle province autonome, ritiene che dare questo riconoscimento al sindaco di Roma significherebbe, sul piano delle relazioni interistituzionali, istituire una gerarchia nei rapporti sul territorio molto significativa, ancor prima che siano definiti i poteri e i rapporti tra enti territoriali.

Concordando con le perplessità già espresse dall'altro relatore in merito ad un possibile eccesso di delega che si potrebbe configurare nell'estensione del medesimo *status* dei consiglieri anche ai membri della Giunta, laddove l'articolo 24 fa riferimento esclusivamente ai componenti dell'Assemblea capitolina, sottolinea come tale previsione sembri inoltre contraddire l'assetto diarchico degli organi comunali nell'impianto dalla legge n. 81 del 1993, che prevede quali organi elettivi il Consiglio comunale e il sindaco, il quale a sua volta nomina la Giunta. In tale assetto il sindaco ha una certa autonomia e non è soggetto al condizionamento costante del Consiglio, in quanto può avvalersi dell'ausilio di diverse professionalità non solo nella rappresentanza elettiva ma anche nella società civile. Tuttavia il meccanismo della supplenza del Consiglio comunale, introdotta dal provvedimento, unitamente alla misura relativa al taglio dei consiglieri e alla corresponsione della indennità di funzione potrebbe determinare forti pressioni sulla nomina dei componenti della Giunta nell'ambito del Consiglio e di conseguenza una trasformazione della natura delle Giunte, così come si sono configurate negli ultimi anni.
Un altro punto critico nel rapporto tra Giunta e Consiglio riguarda le competenze in materia di personale e organizzazione dei servizi, che vengono tutte concentrate sulla Giunta, determinando il depotenziamento ulteriore dei Consigli comunali.
Con riferimento alla questione delle indennità di funzione agli amministratori, rilevando come su questo punto non vi sia pieno accordo con l'altro relatore, segnala l'inopportunità di una norma tesa ad incrementare i compensi degli amministratori, in considerazione della situazione economica del Paese e della condizione finanziaria del comune di Roma, in assenza di una organica ridefinizione delle funzioni degli amministratori stessi. Sottolinea inoltre il rischio che l'incremento dei compensi degli amministratori, previsto solo per Roma capitale possa in un secondo momento estendersi ad altre città o province.
Un ultimo aspetto che a suo avviso andrebbe approfondito è la problematica relativa ai municipi del comune di Roma, con particolare riferimento non solo al numero circoscrizioni di decentramento, ma soprattutto alle funzioni e ai poteri delle stesse.
Nel complesso, esprime un giudizio critico sul provvedimento in esame, in considerazione della mancanza di organicità delle norme sull'ordinamento di Roma capitale, in quanto i poteri, le funzioni e le risorse, che avrebbero dovuto costituire la cornice necessaria in cui inserire le norme sullo *status* degli amministratori, vengano rinviate a successivi decreti.

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