

XVI legislatura

**Schema di decreto legislativo
recante ulteriori disposizioni in
materia di ordinamento di Roma
capitale
(Atto del Governo n. 425)**

Novembre 2011
n. 114



servizio del bilancio
del Senato



Servizio del Bilancio

Direttore ...

tel. ...

Segreteria

tel. 5790

Uffici

Documentazione degli effetti finanziari dei testi legislativi

dott.ssa Chiara Goretti

tel. 4487

Verifica della quantificazione degli oneri connessi a testi legislativi in materia di entrata

dott. Giuseppe Delreno

tel. 2626

Verifica della quantificazione degli oneri connessi a testi legislativi in materia di spesa

dott. Renato Loiero

tel. 2424

Il presente dossier è destinato alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari.

Si declina ogni responsabilità per l'eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge.

INDICE

Capo I Disposizioni generali	1
<i>Articolo 1 (Oggetto)</i>	<i>1</i>
<i>Articolo 2 (Raccordi istituzionali)</i>	<i>1</i>
Capo II Beni storici, artistici, paesaggistici, ambientali e fluviali	2
<i>Articolo 3 (Valorizzazione dei beni storici, artistici, ambientali e fluviali)</i>	<i>2</i>
<i>Articolo 4 (Funzioni e compiti in materia di beni culturali)</i>	<i>3</i>
<i>Articolo 5 (Teatro dell'Opera di Roma)</i>	<i>4</i>
<i>Articolo 6 (Funzioni e compiti in materia di beni paesaggistici)</i>	<i>5</i>
<i>Articolo 7 (Funzioni e compiti in materia di beni ambientali)</i>	<i>5</i>
Capo III Sviluppo economico e sociale con particolare riferimento al settore produttivo e turistico	6
<i>Articolo 8 (Funzioni e compiti in materia di fiere)</i>	<i>6</i>
<i>Articolo 9 (Funzioni e compiti in materia di turismo)</i>	<i>6</i>
Capo IV Protezione civile	7
<i>Articolo 10 (Funzioni e compiti in materia di protezione civile)</i>	<i>7</i>
Capo V Disposizioni in materia di organizzazione	8
<i>Articolo 11 (Organizzazione e personale)</i>	<i>8</i>
Capo VI Disposizioni finali	9
<i>Articolo 12 (Disposizioni finali)</i>	<i>9</i>

Capo I
Disposizioni generali

Articolo 1
(Oggetto)

L'articolo definisce il contenuto del presente decreto ovvero il conferimento di funzioni e compiti amministrativi a Roma capitale, ai sensi dell'articolo 24, commi 3 e 5, lettera a), della legge n. 42 del 2009.

Si stabilisce che il conferimento delle suddette funzioni nell'ambito delle materie di competenza legislativa della Regione sia effettuata con legge regionale, sentiti la provincia e il comune di Roma.

La RT non considera la norma.

Al riguardo, nulla da osservare.

Articolo 2
(Raccordi istituzionali)

Il comma 1 istituisce una apposita sessione nell'ambito della Conferenza Unificata avente la finalità di assicurare il raccordo istituzionale tra Roma capitale, lo Stato, la Regione Lazio e la Provincia di Roma.

Il comma 2 prevede la partecipazione del Sindaco di Roma capitale quando la Conferenza Unificata svolge funzioni in materie e compiti di interesse di Roma capitale.

Il comma 3 istituisce, precisandone i compiti e senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, la Conferenza delle Soprintendenze ai beni culturali del territorio di Roma capitale, con funzioni di coordinamento delle attività di valorizzazione della Sovrintendenza ai beni culturali di Roma capitale e degli organi periferici del Ministero per i beni e le attività culturali aventi competenze sul patrimonio presente in Roma, anche ai fini del rilascio di titoli autorizzatori, nulla osta e pareri preventivi nell'ambito di procedimenti amministrativi concernenti beni culturali presenti nel territorio di Roma capitale.

Il comma 4 determina i componenti della Conferenza stabilendo che la partecipazione alla stessa è gratuita e senza corresponsione di indennità o rimborsi spese.

Il comma 5 elenca i compiti e le funzioni della Conferenza in materia di beni culturali, consistenti prevalentemente in attività di programmazione, coordinamento strategico e stipula di accordi.

Il comma 6 attribuisce al Ministero per i beni e le attività culturali il compito di indire la Conferenza. Appositi accordi sono stipulati tra il citato Ministero e Roma capitale per definire modalità acceleratorie e di semplificazione dei lavori della Conferenza.

Il comma 7 introduce una clausola di invarianza finanziaria stabilendo che le attività di cui al presente articolo sono svolte nell'ambito delle risorse finanziarie, umane e strumentali disponibili a legislazione vigente e senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.

La RT, oltre a descrivere la norma, ribadisce che le attività previste dall'articolo debbano essere svolte nell'ambito delle risorse finanziarie, umane e strumentali disponibili a legislazione vigente, senza comportare, nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.

Al riguardo, pur in presenza della clausola di invarianza finanziaria, andrebbe comunque chiarito se per il funzionamento della Conferenza delle Soprintendenze ai beni culturali del territorio di Roma capitale saranno previste delle apposite unità lavorative ed uffici a supporto dell'attività della Conferenza e con quali risorse tale Conferenza sarà finanziata senza detrimento delle finalità già previste a legislazione vigente.

In proposito si rammenta che l'articolo 17, comma 7, quarto periodo, della legge di contabilità prescrive che la relazione tecnica annessa a nuove norme corredate di clausola di invarianza finanziaria, deve riportare tutti i dati e gli elementi idonei a suffragarne l'effettiva sostenibilità.

Capo II

Beni storici, artistici, paesaggistici, ambientali e fluviali

Articolo 3

(Valorizzazione dei beni storici, artistici, ambientali e fluviali)

Il comma 1 conferisce a Roma capitale le funzioni e i compiti amministrativi relativi alla valorizzazione dei beni culturali, ambientali e fluviali specificate nel presente decreto.

Il comma 2 chiarisce che la citata valorizzazione consiste nell'esercizio delle funzioni e nella disciplina delle attività dirette a promuovere la conoscenza del patrimonio culturale e ad assicurare le migliori condizioni di utilizzazione e fruizione del patrimonio stesso, nonché nella promozione e nel sostegno degli interventi di conservazione del patrimonio culturale.

La RT si limita a descrivere la norma.

Al riguardo, si rinvia alle osservazioni contenute nel successivo articolo 12.

Articolo 4

(Funzioni e compiti in materia di beni culturali)

Il comma 1 fornisce la definizione di beni culturali.

Il comma 2 conferisce in materia di beni culturali a Roma capitale le funzioni e i compiti amministrativi concernenti:

- il concorso in sede di Conferenza delle Soprintendenze per la valorizzazione dei beni culturali presenti in Roma capitale appartenenti allo Stato e per il rilascio di titoli autorizzatori, nulla osta e pareri preventivi limitatamente agli interventi di valorizzazione concordati;
- il concorso con i competenti uffici ministeriali in caso di realizzazione di opere pubbliche ricadenti in aree di interesse archeologico, nella procedura di verifica preventiva dell'interesse archeologico;
- la definizione di modalità procedurali condivise tra Stato, Regione Lazio e Roma capitale per l'applicazione di sanzioni e repressioni degli abusi edilizi relativi a beni vincolati.

Il comma 3, limitatamente al patrimonio culturale presente nel territorio di Roma capitale, prevede il concorso di Roma capitale insieme al Ministero per i beni e le attività culturali, alla Regione Lazio ed altri enti preposti allo svolgimento di attività finalizzate: alla catalogazione dei beni culturali e alla definizione dei programmi in tema di metodologie di catalogazione e inventariazione; alla definizione di norme tecniche in materia di conservazione dei beni culturali; alla stipulazione di intese e accordi per coordinare l'accesso agli istituti ed ai luoghi pubblici della cultura e per la definizione delle attività di valorizzazione dei beni del patrimonio culturali di appartenenza pubblica; alla realizzazione e promozione di ricerche e studi aventi ad oggetto il patrimonio culturale.

Il comma 4 prevede la non applicazione del presente articolo nei confronti dei beni storici ed architettonici presenti sul territorio della città di Roma e amministrati dal Fondo edifici di culto (FEC).

La RT si limita a descrivere la norma.

Al riguardo, pur rinviando alle osservazioni contenute al successivo articolo 12, in questa sede e limitatamente al comma 3, andrebbe chiarito se le attività che Roma capitale dovrà svolgere con il concorso del Ministero per i beni e le attività culturali, la Regione Lazio e gli altri enti preposti (catalogazione, definizione di programmi e linee di indirizzo, stipula di intese e accordi, realizzazione e promozione di ricerche, studi e attività relative al patrimonio culturale) rientrano tra le funzioni e i compiti amministrativi conferiti in materia a Roma capitale o rappresentano nuove tipologie di attività da finanziarie mediante risorse aggiuntive che rimarrebbero a carico di Roma capitale.

Articolo 5

(Teatro dell'Opera di Roma)

La norma conferisce a Roma capitale le funzioni di competenza del Ministero per i beni e le attività culturali relative al Teatro dell'Opera di Roma, dotato di autonomia gestionale, finanziaria e patrimoniale.

Con DPCM vengono definite le modalità di determinazione concordata della quota delle risorse a valere sul fondo unico per lo spettacolo da attribuire annualmente al Teatro dell'Opera di Roma.

Entro 90 giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto viene adeguato lo Statuto della Fondazione Teatro dell'Opera di Roma in modo da assicurare la separazione tra le funzioni di vigilanza e di gestione.

La RT si limita a descrivere la norma.

Al riguardo, si rileva che il Dipartimento della RGS, nella nota allegata al presente schema di decreto legislativo, ha evidenziato la necessità di riformulare il comma 2 dell'articolo in esame stabilendo che il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri provveda anche a definire le modalità di attuazione del conferimento a Roma capitale delle funzioni relative al Teatro dell'Opera di Roma attualmente di competenza del MIBAC.

Inoltre, al fine di escludere oneri aggiuntivi a carico di Roma capitale, andrebbe specificata la finalizzazione e i criteri di identificazione della quota di risorse a valere sul fondo unico per lo spettacolo da attribuire annualmente al Teatro dell'Opera di Roma. Andrebbe altresì chiarito se la quota di risorse a valere sul fondo unico

per lo spettacolo finanzi integralmente il trasferimento di funzioni del MIBAC a Roma capitale.

Articolo 6

(Funzioni e compiti in materia di beni paesaggistici)

L'articolo attribuisce a Roma capitale il concorso, con il Ministero per i beni e le attività culturali e limitatamente ai beni ambientali e paesaggistici ricadenti nel proprio territorio, alla:

- definizione delle politiche di tutela e valorizzazione del paesaggio;
- definizione di indirizzi e criteri riguardanti le attività di tutela, pianificazione e di gestione dei relativi interventi;
- attività di formazione e di educazione in materia di conoscenza del paesaggio;
- attività di vigilanza sui beni paesaggistici tutelati.

La RT si limita a descrivere la norma.

Al riguardo, si rinvia alle osservazioni contenute nel successivo articolo 12.

Articolo 7

(Funzioni e compiti in materia di beni ambientali)

La norma attribuisce, facendo salvo il potere statale d'indirizzo e coordinamento, a Roma capitale le funzioni e i compiti amministrativi riguardanti l'individuazione delle riserve statali non collocate nei parchi nazionali, la cui gestione viene affidata a Roma capitale.

La RT descrive la norma.

Al riguardo, si rinvia alle osservazioni contenute nel successivo articolo 12.

Capo III

Sviluppo economico e sociale con particolare riferimento al settore produttivo e turistico

Articolo 8

(Funzioni e compiti in materia di fiere)

La disposizione conferisce a Roma capitale le funzioni e i compiti amministrativi concernenti il coordinamento dei tempi di svolgimento delle manifestazioni fieristiche di rilevanza internazionale e nazionale, promosse sul territorio di Roma capitale.

La RT descrive la norma.

Al riguardo, si rinvia alle osservazioni contenute nel successivo articolo 12.

Articolo 9

(Funzioni e compiti in materia di turismo)

L'articolo conferisce a Roma capitale le funzioni e i compiti amministrativi riguardanti l'istituzione e gestione di uffici di rappresentanza, di informazione e di promozione all'estero di Roma capitale nei limiti delle risorse finanziarie, umane e strumentali previste a legislazione vigente e senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.

Si prevede, inoltre, che alla Conferenza nazionale del turismo siano convocati anche i rappresentanti del Sindaco di Roma capitale e che nel documento contenente le linee guida del piano strategico nazionale sia contenuta una sezione per la valorizzazione e lo sviluppo del sistema turistico di Roma capitale. L'attuazione delle linee guida è demandata al Sindaco di Roma capitale.

La RT descrive la norma.

Al riguardo, oltre alle osservazioni contenute al successivo articolo 12 cui si rimanda, in questa sede si evidenzia che a differenza del precedente articolo 2, comma 4, per la partecipazione alla Conferenza nazionale del turismo non è prevista la partecipazione gratuita e senza corresponsione di indennità o rimborsi spese dei

rappresentanti del Sindaco di Roma capitale, facendo ritenere che per le relative spese si debba provvedere con gli ordinari stanziamenti di bilancio della Presidenza del Consiglio dei Ministri così come stabilito dal comma 5 dell'articolo 56 del decreto legislativo n. 79 del 2011.

Infine andrebbero esplicitate le risorse mediante le quali il Sindaco di Roma capitale potrà dare attuazione alle linee guida del piano strategico nazionale.

Capo IV

Protezione civile

Articolo 10

(Funzioni e compiti in materia di protezione civile)

La disposizione conferisce a Roma capitale, nell'ambito del proprio territorio e senza nuovi o maggiori oneri per il bilancio dello Stato, le funzioni e i compiti amministrativi relativi all'emanazione di ordinanze per l'attuazione di interventi di emergenza connessi ad eventi naturali o discendenti con l'attività dell'uomo che possono essere fronteggiati mediante interventi di enti e amministrazioni, singolarmente o coordinati fra loro, in via ordinaria. Le ordinanze sono finalizzate ad evitare situazioni di pericolo, o maggiori danni a persone e cose e favorire il ritorno alle normali condizioni di vita nelle aree colpite da eventi calamitosi. Restano ferme le funzioni attribuite al Prefetto di Roma in materia di protezione civile, ai sensi dell'articolo 14 della legge n. 225 del 1992.

La RT, oltre a descrivere la norma, ribadisce che l'attribuzione di funzioni e compiti in materia di protezione civile a Roma capitale deve avvenire senza nuovi o maggiori oneri per il bilancio statale.

Al riguardo, oltre a rinviare alle osservazioni contenute nel successivo articolo 12, si segnala l'opportunità di valutare la riformulazione della clausola di invarianza d'onori estendendola al contesto più ampio della finanza pubblica, atteso che la protezione civile è considerata materia di legislazione concorrente.

Capo V

Disposizioni in materia di organizzazione

Articolo 11

(Organizzazione e personale)

La norma attribuisce a Roma capitale la disciplina dell'ordinamento generale degli uffici e dei servizi e la disciplina dell'ordinamento del personale appartenente alla polizia locale nonché l'organizzazione dei relativi uffici.

Viene demandata alla Giunta capitolina la definizione del fabbisogno di personale dell'Ente e della relativa dotazione organica in ragione dell'acquisizione e dello sviluppo delle funzioni conferite a Roma capitale nel rispetto della vigente normativa in materia di personale riguardante gli enti locali.

La RT afferma che la norma non determina effetti finanziari in quanto il dispositivo deve comunque rispettare la vigente normativa in materia di personale riguardante gli enti locali. La RT precisa che il personale trasferito in relazione al passaggio delle funzioni non incide sulle facoltà assunzionali del Comune e sui vincoli in materia di personale posti dalla legislazione vigente. Inoltre la circostanza che al transito di tale personale venga associato il trasferimento delle corrispondenti risorse finanziarie per il trattamento retributivo esclude l'insorgenza di oneri per la finanza pubblica.

Al riguardo, al fine di verificare correttamente i possibili effetti finanziari derivanti dalla disposizione, andrebbero forniti ulteriori elementi informativi relativamente all'entità delle risorse umane e delle connesse risorse finanziarie oggetto di trasferimento. In assenza di tali informazioni non è possibile effettuare una verifica puntuale dei possibili risvolti finanziari. In particolare, andrebbe chiarito quali saranno le modalità di verifica del rispetto della vigente normativa in materia di personale degli enti locali e, quindi, in che modo la definizione del fabbisogno di personale dell'Ente e della relativa dotazione organica in ragione delle funzioni conferite a Roma capitale da parte della Giunta capitolina sia fatto senza determinare l'insorgenza di oneri per la finanza pubblica.

Peraltro, si rammenta che l'articolo 76, comma 7, del decreto legge n. 112 del 2008 consente solo agli enti nei quali l'incidenza delle spese di personale è inferiore al 40 per cento delle spese correnti di

poter procedere ad assunzioni di personale a tempo indeterminato, nel limite del 20 per cento della spesa corrispondente alle cessazioni dell'anno precedente. Andrebbe quindi chiarito il coordinamento dell'articolo in esame con le disposizioni attualmente vigenti per il personale degli enti locali e in particolare con il citato comma 7, articolo 76, del decreto legge n. 112 del 2008.

Infine, andrebbe valutato l'impatto della previsione dei poteri conferiti a Roma capitale in tema di organizzazione e di personale, chiarendo, in particolare, se essa possa prefigurare futuri maggiori fabbisogni organizzativi e di funzionamento da parte dell'Amministrazione stessa e che non possono ritenersi già scontati a legislazione vigente.

Capo VI

Disposizioni finali

Articolo 12

(Disposizioni finali)

Il comma 1 affida ad un DPCM il trasferimento delle risorse umane e finanziarie necessarie all'esercizio delle funzioni amministrative conferite con il presente decreto. Le amministrazioni interessate al trasferimento delle funzioni amministrative provvedono, conseguentemente, alla contestuale riduzione delle relative risorse finanziarie, delle strutture e delle dotazioni organiche del personale.

Il comma 2 attribuisce alla Regione Lazio la disciplina del trasferimento delle risorse umane e finanziarie necessarie all'adempimento delle funzioni amministrative conferite con legge regionale.

Il comma 3 istituisce presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri un tavolo tra Stato, Regione Lazio, Provincia di Roma e Roma capitale con funzioni di coordinamento per il trasferimento delle funzioni sopra individuate.

Il comma 4 ribadisce quanto già disposto all'articolo 28, comma 4, della legge delega n. 42 del 2009 che dal presente decreto non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

La RT afferma che il conferimento e lo svolgimento delle funzioni e dei compiti previsti dagli articoli da 3 a 10 non determina nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, in quanto le amministrazioni interessate al trasferimento delle predette funzioni

devono provvedere alla contestuale riduzione delle relative risorse finanziarie, delle strutture e delle dotazioni organiche di personale, per la conseguente assegnazione delle stesse a Roma capitale. La neutralità finanziaria per la finanza pubblica è, altresì, garantita dalla clausola di invarianza finanziaria apposta al comma 4 del presente articolo.

Al riguardo, relativamente all'apposizione della clausola di neutralità finanziaria occorre nuovamente precisare che l'articolo 17, comma 7, quarto periodo, della legge di contabilità prescrive che la relazione tecnica annessa alle norme corredate della citata clausola, deve riportare tutti i dati e gli elementi idonei a suffragare l'ipotesi di invarianza degli effetti sui saldi di finanza pubblica, anche attraverso l'indicazione dell'entità delle risorse già esistenti e delle somme già stanziare in bilancio, utilizzabili per le finalità indicate dalle disposizioni medesime.

Sul punto, in assenza di ulteriori informazioni da parte della RT si evidenzia la impossibilità di una verifica puntuale dei possibili effetti finanziari derivanti dal provvedimento. Si sottolinea comunque l'esigenza di verificare e garantire *ex ante* la idoneità della clausola di invarianza finanziaria.

Relativamente ai riflessi in termini di finanza pubblica nei confronti del bilancio di Roma capitale, pur sottolineando che tali effetti restano affidati al rispetto dei vincoli del patto di stabilità interno che Roma capitale definisce annualmente con il Ministero dell'economia ai sensi dell'articolo 14, comma 16, del decreto legge n. 78 del 2010, andrebbe comunque chiarito in che modo i trasferimenti di funzioni e compiti amministrativi in esame possano incidere sulla sua disciplina e sulla determinazione dei relativi obiettivi.

In generale si rammenta che un trasferimento di funzioni così come quello prefigurato dal presente provvedimento non dà luogo ad oneri aggiuntivi qualora il trasferimento non determini sovrapposizioni tra ente di partenza e quello di destinazione nell'utilizzo dei fattori della produzione, ovvero delle risorse impiegate. Affinché ciò sia possibile occorre non solo che non siano presenti vincoli alla mobilità, territoriali e interistituzionali, ma necessita anche di una precisa contestualità temporale, in maniera tale che al trasferimento delle predette funzioni debba corrispondere la contestuale riduzione delle relative risorse finanziarie, delle

strutture e delle dotazioni organiche di personale e la loro immediata assegnazione all'ente di destinazione.

Poi con riferimento al comma 1 si evidenzia che il dettato normativo omette di indicare le risorse strumentali tra quelle oggetto di trasferimento per l'esercizio delle funzioni amministrative conferite con il presente decreto, mentre le medesime risorse vengono considerate ai fini della riduzione nelle amministrazioni che trasferiscono le proprie funzioni a Roma capitale. Sul punto appare opportuno un chiarimento al fine di escludere che Roma capitale debba sostenere oneri aggiuntivi per dotarsi di eventuali risorse strumentali non trasferite.

Infine andrebbe chiarito se alle attività e al funzionamento del tavolo di coordinamento di cui al comma 3 possa farsi fronte mediante le risorse presenti a legislazione vigente e se risulti opportuno inserire una previsione analoga a quella contenuta all'articolo 2, comma 4 circa la gratuità della partecipazione e senza corresponsione di indennità o rimborsi spese.

Il testo del presente dossier è disponibile in formato elettronico sulla url <http://www.senato.it/documentazione/bilancio>