



Relazione conclusiva ed atti dei lavori della Commissione per il decentramento municipale

istituita ai sensi della IV disposizione transitoria e finale dello statuto del Comune di Roma.

Roma, luglio 2002

COMMISSIONE PER IL DECENTRAMENTO MUNICIPALE



COMUNE DI ROMA

DIPARTIMENTO I
Politiche delle risorse umane e decentramento

Direttore
Michele Figura

Ufficio Decentramento e Coordinamento
Metropolitano

Direttore
Stefano Carlizza

SEGRETERIA DELLA COMMISSIONE

Paolo Graziani
Direzione I del Segretariato Generale

Rosaria Martino
Ufficio Decentramento e Coordinamento
Metropolitano

Giovanna Scotti
Ufficio Decentramento e Coordinamento
Metropolitano

Francesco Cioffarelli • Presidente

Assessore alle Politiche delle risorse umane e decentramento

Giuseppe Lobefaro •

Presidente del Municipio I

Maurizio Oliva •

Presidente del Municipio IX

Sandro Medici •

Presidente del Municipio X

Davide Bordoni •

Presidente del Municipio XIII

Giovanni Paris •

Presidente del Municipio XV

Roberto Vernarelli •

Presidente del Municipio XVII

Michele Figura •

Direttore del Dipartimento per le Politiche delle risorse umane e decentramento

Sebastiano Capotorto •

Avvocato dell'Avvocatura Comunale

Stefano Carlizza •

Direttore dell'Ufficio Decentramento e Coordinamento Metropolitano



- **Si ringraziano per la collaborazione fornita ai lavori della Commissione:**

Francesco Alvaro (Direttore del Dipartimento V), **Adriano Autizi** (Direttore del Dipartimento VIII), **Angelico Bonuccelli** (Direttore dell'Ufficio Protezione Civile, Servizio Giardini e Risorse Agricole), **Romano Celli** (Vice Comandante del Corpo di Polizia Municipale), **Angelo Cerbara** (Direttore del Dipartimento XVI), **Isabella Cozza** (Direttore del Municipio di Roma I), **Maurizio Fagioli** (Direttore del Dipartimento VII), **Gennaro Farina** (Direttore della Unità Organizzativa Città Storica del Dipartimento VI), **Francesco Febbraro** (Direttore del Dipartimento IX), **Franca Gizzi** (Direttore della Direzione Organizzazione e Sviluppo del Dipartimento I), **Annamaria Graziano** (Direttore del Dipartimento II), **Claudio Ialongo** (Vice Ragioniere Generale), **Giuseppe Labarile** (Direttore del Dipartimento XV), **Francesco Lo Pomo** (Ragioniere Generale), **Andreina Marinelli** (Direttore della Unità Organizzativa Affissioni e Pubblicità del Dipartimento VIII), **Giovanna Marinelli** (Direttore del Dipartimento IV), **Angelo Marinetti** (Direttore della II Unità Organizzativa Gruppo Comune di Roma del Dipartimento XV), **Stefano Mastrangelo** (Direttore del Dipartimento X), **Giancarlo Matta** (Direttore della Unità Organizzativa Politiche di Attuazione P.R.G. del Dipartimento VI), **Alessandra Montenero** (Direttore del Dipartimento XII), **Angelo Mulé** (Presidente della VII Commissione Consiliare Decentramento del Municipio III), **Giancarlo Noris** (Direttore del Dipartimento XVIII), **Cinzia Padolecchia** (Direttore della Unità Organizzativa Asili Nido del Dipartimento XVI), **Cristiana Palazzesi** (Direttore della Direzione II del Segretariato Generale), **Virginia Proverbio** (Direttore del Dipartimento VI), **Silvana Sari** (Direttore del Dipartimento XI), **Gabriele Scotto** (Capo dell'Avvocatura), **Giovanni Simeone** (Direttore della Unità Organizzativa Gestione, Promozione e Sviluppo Attività Commerciali ed Artigianali del Dipartimento VIII), **Francesco Tarsia** (Direttore della Unità Organizzativa Anagrafe e Stato Civile del Dipartimento XIII), **Luisa Zambrini** (Direttore del Dipartimento III) ed **Aldo Zanetti** (Comandante del Corpo di Polizia Municipale).

Si ringraziano, inoltre, **Antonello Mori** della Direzione Organizzazione e Sviluppo del Dipartimento I, **Claudio Rosi** della Unità Organizzativa Progettazione e Pianificazione Generale del Dipartimento VI e tutti i funzionari intervenuti alle sedute della Commissione.

Un ringraziamento particolare, infine, va ai componenti dell'Ufficio di Segreteria per l'indispensabile supporto tecnico-organizzativo garantito ai lavori della Commissione, al personale dell'Ufficio Decentramento e Coordinamento Metropolitano ed al personale ausiliario della Direzione del Dipartimento I.



Indice

Premessa metodologica	4
1. Le funzioni	6
1.1 Il canone di riparto delle competenze ed il modello di decentramento	6
1.2 Le competenze: assetto giuridico vigente, situazione di fatto ed ulteriori prospettive di decentramento	10
2. Gli strumenti	18
2.1 Il quadro statutario	18
2.2 L'organizzazione degli uffici	21
2.3 La soggettività dei Municipi	29



Premessa metodologica

Con Ordinanza del Sindaco n.278 del 12 settembre 2001 è stata istituita la Commissione cui la IV disposizione transitoria e finale dello Statuto comunale attribuisce il compito di verificare gli assetti organizzativi dei dipartimenti e degli uffici centrali dell'Amministrazione comunale e di formulare proposte, al Sindaco ed alla Giunta Comunale, finalizzate a superare duplicazioni o sovrapposizioni di uffici ed attività rispetto alle competenze assegnate ai Municipi. Il mandato della Commissione è stato poi prorogato con le successive ordinanze sindacali n.398 del 24 dicembre 2001 e n.117 del 26 aprile 2002.

La Commissione, che si è concretamente insediata il 19 settembre 2001, ha provveduto, in primo luogo, a definire le linee metodologiche sulla base delle quali impostare i propri lavori, al fine di poter assolvere nel modo più efficace la "missione" assegnatale dallo Statuto.

Al riguardo, la Commissione, in stretta aderenza al proprio mandato, ha ritenuto di dover prendere le mosse da una generale ricognizione delle attribuzioni dei Municipi, finalizzata ad individuare i settori funzionali nei quali la frammentazione delle competenze decentrate fosse più rilevante e pregiudizievole, nonché ad elaborare ipotesi di organico riassetto delle medesime.

Tale ricognizione è stata condotta, anche mediante l'audizione dei Dirigenti dei dipartimenti e degli uffici centrali competenti *ratione materiae* ed in costante interlocuzione con gli Assessorati interessati, a partire dal quadro normativo vigente, costituito dallo Statuto e dal Regolamento del decentramento amministrativo.

La Commissione ha sottoposto ad approfondita analisi tutte le materie attribuite dallo Statuto e dal Regolamento del decentramento alla competenza dei Municipi ed ha elaborato, a conclusione di ciascuna sessione tematica, una ipotesi di riformulazione del corrispondente articolo di detto Regolamento. I risultati di tale ricognizione sono illustrati nella prima parte di questa relazione conclusiva.



Il lavoro della Commissione, peraltro, è stato costantemente orientato dal convincimento che nessun canone di riparto delle competenze tra i diversi livelli di governo e, più in generale, nessun modello di decentramento, per quanto improntato a razionalità organizzativa e tecnicamente fondato, è, per sé solo, sufficiente a garantire soluzioni parimenti adeguate anche sul piano gestionale. Per sottrarsi al rischio di alimentare un'incontrollata espansione della domanda sociale che non trovi puntuale riscontro in un corrispondente incremento dei livelli di efficacia ed efficienza dell'azione amministrativa, gli organismi di decentramento abbisognano, infatti, di un'articolata serie di supporti, non soltanto in termini di risorse professionali, logistiche e finanziarie, ma altresì in termini di strumenti giuridici e gestionali. Questo, a giudizio della Commissione, il senso profondo ed incontrovertibile del parziale insuccesso che ha segnato vicende come quelle dei trasferimenti di competenze attuati con le deliberazioni consiliari n.38/95 e n.10/99.

Della ricognizione ed analisi di siffatti strumenti si dà conto nella seconda parte della presente relazione.



1. Le funzioni

1.1 Il canone di riparto delle competenze ed il modello di decentramento

Sulla base dell'ampia disamina delle competenze municipali condotta in dieci mesi di accurato lavoro, la Commissione è pervenuta alla conclusione che la piena se pur progressiva attuazione dell'ordinamento dei Municipi delineato con la deliberazione del Consiglio Comunale n.22 del 19 gennaio 2001, non richieda una generalizzata implementazione delle attuali funzioni decentrate, già assai numerose ed articolate in virtù dell'imponente conferimento di competenze operato dalla deliberazione del Consiglio Comunale n.10 dell'8 febbraio 1999, quanto piuttosto la piena effettività del loro esercizio, elevando in modo significativo la qualità e l'efficacia dell'azione degli organismi di decentramento.

Il vigente Regolamento del decentramento amministrativo infatti, approvato con la sopra citata deliberazione n.10/1999, aveva già largamente anticipato, nella sostanza, il profilo funzionale degli organismi di decentramento poi sancito, a livello statutario, dalla deliberazione n.22/2001. Nel prendere atto dell'inapplicazione di parte considerevole del Regolamento, la Commissione ha tuttavia ribadito la persistente validità della sua ispirazione di fondo e del suo impianto generale. Essa non ha mancato peraltro di condurre un'attenta analisi sulle cause intrinseche ed estrinseche che hanno impedito al predetto Regolamento di far compiere allo sviluppo del decentramento quel salto di qualità che ci si attendeva.

A giudizio della Commissione, ha nociuto alla concreta attuazione dei trasferimenti di competenze previsti dalla deliberazione consiliare n.10/1999 una certa disorganicità del disegno decentratore, una eccessiva frammentazione delle competenze tra "centro" e "periferia". Da questa consapevolezza si è sviluppato lo sforzo prioritario della Commissione, inteso a "ricostruire" le attribuzioni dei Municipi per settori organici di materie.



La Commissione ritiene che vada superata l'ormai datata concezione degli organismi di decentramento come "sportelli sul territorio" anziché come istanze di autogoverno locale. Troppo spesso negli anni passati si è invocata l'esigenza di agevolare l'accesso degli utenti ai procedimenti di competenza dell'Amministrazione comunale per decentrare ai Municipi l'istruttoria o, addirittura, la mera ricezione di istanze finalizzate ad ottenere l'adozione di provvedimenti in ordine ai quali la decisione rimaneva centrale.

La Commissione è dell'avviso che occorra invece muoversi nella direzione di una graduale ma coerente applicazione del principio di sussidiarietà, come pure dei principi di efficienza ed economicità, di differenziazione ed adeguatezza, di responsabilità, unicità, completezza ed omogeneità dell'azione amministrativa.

Ciò significa, in primo luogo, che la scelta non può essere quella di decentrare sempre e comunque, ma deve fondarsi, oltre che sull'esigenza di corrispondere alla richiesta dei cittadini di istituzioni sempre più "prossime", anche su di un'attenta analisi costi-benefici.

A questo riguardo, si deve osservare, in linea generale, che la tecnica di ritagliare in modo puntuale, all'interno dei singoli settori funzionali o, addirittura, di singoli procedimenti, le attribuzioni dei Municipi, rende pressoché inevitabili sovrapposizioni di competenze e duplicazioni di uffici, ponendo le premesse per livelli di economicità non sempre adeguati e per una sostanziale manomissione del principio di unicità del procedimento amministrativo, con conseguente frammentazione ed opacità delle connesse responsabilità.

Laddove il decentramento assuma la finalità di una mera deconcentrazione burocratica di funzioni che, in ultima istanza, restano di competenza centrale, i benefici, per lo più di ordine logistico, che i cittadini e gli utenti ne traggono rimangono modesti. A fronte di questi benefici, i quali potrebbero ormai essere assicurati abbastanza agevolmente anche da una struttura centrale che, nel gestire l'intero procedimento, si avvallesse pienamente delle opportunità di innovazione organizzativa offerte dalle moderne tecnologie e dalla massiccia semplificazione amministrativa intervenuta negli ultimi anni, sta una indubbia proliferazione dei costi, in termini di aggiuntive risorse umane, finanziarie e strumentali da apprestare in ciascuno dei 19 Municipi, non giustificata da alcun incremento del "tasso di partecipazione democratica" nella gestione del servizio.

Sulla base di queste considerazioni, ad esempio, la Commissione si è pronunciata in senso contrario ad un ulteriore decentramento del servizio dei Messaggi comunali, ritenendo invece che meglio dell'ipotizzato decentramento possa giovare una profonda riorganizzazione



dell'Ufficio Messi, limitando così entro termini ragionevolmente contenuti le risorse aggiuntive necessarie a sostenerla ed ottimizzandole all'interno della riqualificata struttura centrale.

La Commissione ritiene corretta la scelta operata dallo Statuto nel determinare gli ambiti funzionali da attribuire alla competenza municipale. La deliberazione n.22/2001 ha individuato, in particolare, quelli che costituiscono la vocazione primaria dei Municipi, il *core business* della loro missione istituzionale. Tra questi, anzitutto, i servizi demografici, i servizi sociali, i servizi educativi e scolastici, che, per i destinatari e le intrinseche caratteristiche della loro erogazione, non possono non costituire il primo banco di prova di una effettiva applicazione del principio di sussidiarietà e del ruolo dei Municipi quali "governi di prossimità".

L'elenco statutario delle competenze municipali, che deve comunque considerarsi meramente esemplificativo e non certo un *numerus clausus*, non è peraltro circoscritto solo a quelle materie e funzioni che, ormai da anni nella nostra Città, costituiscono il terreno privilegiato di sperimentazione e di sviluppo del decentramento. L'art.26 dello Statuto estende infatti le competenze dei Municipi anche a numerosi altri e diversificati settori, come quelli attinenti alle politiche culturali, alle manutenzioni urbane, allo sviluppo economico ed alla polizia urbana. In questi settori, tuttavia, la norma statutaria si fa nel contempo carico di assicurare la compatibilità di una estesa sussidiarietà con il principio di adeguatezza, individuando nella rilevanza meramente locale, e quindi non "di area vasta", il canone di riparto delle attribuzioni tra Amministrazione centrale e Municipi.

La Commissione ha fatto proprio tale canone ed alla luce di esso ha orientato la ridefinizione delle competenze municipali, quali dovranno essere dettagliatamente disciplinate da un nuovo Regolamento del decentramento amministrativo.

Gli esiti dell'applicazione di tale canone di riparto delle competenze sono analiticamente esposti nel paragrafo seguente.

La Commissione ritiene peraltro che la nuova distribuzione dei compiti e delle funzioni tra Amministrazione centrale e Municipi, quale verrà definita dal nuovo Regolamento, avrà migliori possibilità di risultare realistica, e presupposto per una più efficace azione amministrativa, se ad essa si accompagnerà il superamento di quella sostanziale incomunicanza e separazione tra competenze centrali e periferiche che tanto ha nociuto ad una piena attuazione del vigente assetto del decentramento.



A tal fine, secondo la Commissione, occorre prefigurare ed attivare modelli virtuosi di collaborazione tra il livello centrale e quello territoriale delle politiche comunali, in grado di dare reale sostanza a quel principio di cooperazione richiamato dalla legge 15 marzo 1997, n.59 tra i principi fondamentali che debbono presiedere ai conferimenti di funzioni tra livelli diversi di governo. In questa direzione, è necessario, da un lato, qualificare ancor più l'azione dei dipartimenti ed uffici centrali, attribuendo ad essi, anche nelle materie decentrate, il potere regolamentare, a garanzia della parità di trattamento dei cittadini-utenti, nonché le funzioni di programmazione cittadina, indirizzo e coordinamento, finalizzate ad assicurare *standard* omogenei di qualità nell'erogazione dei servizi. Dall'altro, è condizione ormai inderogabile per il coerente sviluppo del decentramento, che si affermi nei rapporti tra Amministrazione centrale e Municipi, anche nell'esercizio delle competenze attribuite alla prima, il metodo della concertazione in ordine alle grandi scelte per la Città ed alle opzioni che abbiano una specifica ricaduta sul territorio. Un metodo che, proprio in quanto tale, non va ovviamente inteso come confusione dei ruoli e delle rispettive responsabilità, bensì come lo strumento di una programmazione partecipata e, ove possibile, condivisa, la quale, nel mentre lascia affidata la decisione finale ai diversi livelli di governo, secondo le rispettive competenze, impegna però tutti i soggetti istituzionali ad un confronto reale e sistematico. In questo senso la concertazione si configura non come codecisione, bensì quale obbligo procedimentale per l'Amministrazione centrale a non assumere decisioni non solo senza un'accurata ricognizione delle esigenze delle comunità municipali, ma altresì senza un preventivo coinvolgimento degli organi di decentramento nell'elaborazione e definizione dei programmi e degli obiettivi.

Questo modello di relazioni tra Amministrazione centrale e Municipi appare alla Commissione come il più idoneo a minimizzare le criticità e le patologie nei rapporti tra i diversi livelli del governo cittadino. Il nuovo assetto del decentramento dovrà peraltro prevedere anche un sistema di regole che consentano di affrontare e risolvere efficacemente le eventuali disfunzioni di detto modello relazionale.

A questo scopo, la Commissione ritiene che, da un lato, vada confermato il potere sostitutivo dell'Amministrazione centrale, il cui esercizio, già oggi, le disposizioni vigenti (art.26, co.7, dello Statuto ed art.8 del Regolamento del decentramento amministrativo) prevedono nei casi di inerzia da parte dei Municipi nella gestione dei servizi di propria competenza. Dall'altro, che debba essere prevista e normata, anche a livello statutario, una



specifica procedura per la risoluzione dei conflitti tra “centro” e “periferia” che abbiano ad insorgere nella concretezza della quotidiana azione amministrativa.

La concreta esperienza amministrativa degli ultimi anni ha dimostrato, infatti, che il frequente conferimento agli organismi di decentramento di funzioni e compiti al di fuori delle procedure stabilite dalle disposizioni vigenti, e senza la conseguente assegnazione delle necessarie risorse umane e finanziarie, è stato causa non secondaria del parziale fallimento del modello di decentramento sperimentato negli anni 1993-2001. Questa non corretta applicazione del principio del decentramento, che ha sovraccaricato l'attività dei Municipi di competenze trasferite in modo del tutto improvvisato e frammentario, ha potentemente contribuito a rendere spesso inadeguata la capacità operativa dei Municipi stessi ed ha finito per favorire il diffondersi, nell'ambito delle strutture decentrate, di una sorta di istintivo rigetto verso l'assunzione di più ampie responsabilità gestionali.

Secondo l'opinione della Commissione, la predetta procedura, sulle cui concrete modalità ci si sofferma più diffusamente nel paragrafo **2.1** della Parte seconda, dovrà individuare, in ultima istanza, nel Consiglio Comunale l'arbitro chiamato a dirimere le controversie in questione ed a garantire che ogni conferimento di nuove funzioni ai Municipi venga ad attuarsi in un quadro di coerente programmazione e di contestuale assegnazione di adeguate risorse umane e finanziarie.

1.2 Le competenze: assetto giuridico vigente, situazione di fatto ed ulteriori prospettive di decentramento.

L'elenco delle materie contemplate dal Titolo IV del vigente Regolamento del decentramento amministrativo definisce un modello di decentramento ben idoneo a fugare il rischio che la sussidiarietà si riduca ad una mera petizione di principio. A giudizio della Commissione pertanto, anche nel nuovo Regolamento del decentramento amministrativo che dovrà vedere la luce a seguito della conclusione dei suoi lavori, i settori funzionali da attribuire alla competenza dei Municipi dovranno essere i seguenti: servizi demografici; tributi; affissioni e pubblicità; concessioni di suolo pubblico; commercio e artigianato; polizia amministrativa; attività culturali; turismo, sport e tempo libero; servizi sociali; attività



scolastiche ed educative; lavori pubblici; mobilità; urbanistica ed edilizia; demanio e patrimonio; aree verdi.

La Commissione, nel definire il canone di riparto delle competenze nei vari settori funzionali, si è costantemente attenuta, come si è detto, al criterio di conferire ai Municipi, ogniqualvolta possibile, la piena responsabilità della gestione dei servizi di rilevanza meramente locale. Per alcune delle materie sopra elencate, la Commissione ritiene ipotizzabile un nuovo assetto delle competenze municipali che veda la funzione di indirizzo e coordinamento dei dipartimenti esaurire, in buona sostanza, le attribuzioni dell'Amministrazione centrale. Tra queste, la Commissione include, in primo luogo, le funzioni relative ai servizi sociali, educativi e scolastici, nonché ai servizi demografici.

La Commissione ha proceduto all'esame delle competenze decentrate in materia di politiche sociali, educative, scolastiche e per l'infanzia, attualmente disciplinate dagli artt.62 e 63 del Regolamento del decentramento amministrativo, settori nei quali storicamente si è sperimentato in modo più ampio e pregnante il ruolo degli organismi di decentramento, chiamati innanzitutto a garantire alle rispettive comunità territoriali una rete efficace ed efficiente di servizi alla persona.

In quest'ottica, la Commissione ha definito alcune proposte per un migliore assetto delle competenze municipali in ordine alle politiche sociali, anche alla luce ed in coerenza con le organiche innovazioni normative introdotte dalla legge quadro 8 novembre 2000, n.328. Viene dunque sostanzialmente completato il trasferimento ai Municipi delle competenze gestionali inerenti al sistema integrato di interventi e servizi sociali, ad eccezione dei progetti che investono l'intera comunità cittadina o a carattere sperimentale, delle funzioni relative alle tutele pubbliche e, sino al 31 dicembre 2003, degli interventi e servizi per i profughi, i rifugiati, gli immigrati e i nomadi. Vengono, nel contempo, esaltate le funzioni di programmazione sia dell'Amministrazione centrale che dei Municipi, attraverso la definizione del Piano regolatore sociale e dei piani di zona municipali. Coerente con l'affermato principio della concertazione e cooperazione cui devono improntarsi i rapporti tra i due livelli di programmazione, è la previsione della Conferenza cittadina per le politiche sociali, quale "cabina di regia" e sede deputata a garantire il coordinamento permanente e l'armonizzazione degli interventi centrali e municipali.

Nel settore delle politiche educative e scolastiche, la Commissione ritiene invece che, in linea generale, possa confermarsi l'assetto regolamentare vigente, in forza del quale è già



assegnata ai Municipi una competenza pressoché totale nella gestione delle relative attività e dei servizi. Tale competenza dovrà pienamente esercitarsi nell'ambito ed in coerenza con gli indirizzi di una programmazione centrale finalizzata, in primo luogo, ad assicurare l'ampliamento dell'offerta educativa e l'attuazione dell'autonomia scolastica. A questo riguardo, la Commissione rileva la necessità di porre termine, sin dal prossimo rinnovo dei contratti relativi alla refezione ed al trasporto scolastico, alla funzione di supplenza esercitata, ancora con la recente deliberazione consiliare n.70 del 31 luglio 2001, dall'Amministrazione centrale, la quale ha finito col vanificare una delle più significative competenze municipali in materia.

Parimenti, la Commissione ritiene ancora valido l'attuale quadro normativo concernente i servizi demografici, fortemente caratterizzato nel senso del decentramento. L'obiettivo fondamentale proposto è quindi quello di dare piena attuazione a tale quadro, completando il decentramento dei servizi dello stato civile e, al fine di renderlo concretamente possibile, provvedendo alla realizzazione dell'archivio informatico previsto dall'art.10 del D.P.R. 3 novembre 2000, n.396 (nuovo ordinamento dello stato civile).

A giudizio della Commissione si rende poi necessaria una riformulazione meramente tecnica delle funzioni municipali in altre materie, come i tributi, le concessioni di suolo pubblico e la polizia amministrativa, che da tempo conoscono un consolidato impegno da parte delle strutture decentrate. Ciò al solo fine di adeguarne l'esercizio alle più recenti innovazioni della rispettiva disciplina, legislativa e regolamentare, di settore. In questo ambito, si propone peraltro di estendere la competenza municipale al rilascio delle concessioni di suolo pubblico anche a quelle manifestazioni temporanee che interessino il territorio di più Municipi, ma non abbiano una oggettiva rilevanza cittadina o nazionale.

Anche per le competenze in materia di affissioni e pubblicità, nonché di commercio e artigianato, il vigente assetto regolamentare ha trovato sostanziale conferma. La Commissione, tuttavia, non ha mancato di sottoporlo ad un'attenta verifica. Così, dopo aver ribadito la competenza dei Municipi in merito alle localizzazioni degli impianti pubblicitari ubicati nei rispettivi territori, essa ha evidenziato l'opportunità di una sospensione delle ulteriori competenze municipali, ad oggi peraltro inattuate, in materia di pubblicità e di una gestione centralizzata del servizio delle pubbliche affissioni. Ciò sino all'approvazione, da parte dell'Amministrazione centrale, del piano



generale degli impianti pubblicitari e di organici indirizzi in ordine alle forme di gestione del servizio delle pubbliche affissioni, alla luce dei quali sarà possibile una migliore valutazione dei costi-benefici di una gestione municipale, come pure di altre ipotesi gestionali.

Per quanto riguarda, invece, commercio e artigianato, la Commissione ha riproposto, in via generale, l'attuale ripartizione delle competenze in materia, che riserva all'Amministrazione centrale le funzioni relative all'esercizio del commercio al dettaglio in sede fissa nelle strutture di vendita superiori a 600 mq. di superficie, nonché all'istituzione e gestione dei mercati rionali. Rispetto a tale assetto, peraltro, la Commissione propone di eliminare le ambiguità presenti nel Regolamento vigente e di conferire ai Municipi, in aggiunta alle funzioni già esercitate, anche quelle relative all'esercizio del commercio su aree pubbliche, con la sopra richiamata eccezione dei mercati rionali, ivi comprese quindi le forme itineranti e la localizzazione, nell'ambito della distribuzione quantitativa operata dall'Amministrazione centrale, delle cd. soste a rotazione.

La Commissione ha proceduto altresì ad una definizione più chiara e puntuale delle competenze centrali e municipali in materia di sport, turismo e tempo libero, sulla base peraltro di quanto già previsto dal vigente Regolamento. Anche in questo caso, secondo la Commissione, la priorità non è tanto quella di incrementare le competenze municipali, quanto piuttosto di assicurare piena effettività ad una gestione municipale delle opportunità sportive, in termini sia di manifestazioni che di attrezzature sportive, a preminente valenza locale.

Il discorso non cambia di molto ove si passino ad esaminare le politiche culturali. Per queste la Commissione ha rilevato la necessità di riaffermare, da un lato, la competenza dell'Amministrazione centrale in materia di grandi eventi e manifestazioni culturali a rilevanza cittadina, nazionale ed internazionale, di qualificare, dall'altro, i Municipi quali promotori dello sviluppo culturale delle rispettive comunità territoriali, in quanto tali titolari di tutte le funzioni programmatiche e gestionali relative ad attività culturali di rilevanza locale. Affinché tuttavia queste funzioni, già contemplate dal Regolamento vigente, possano trovare concreta attuazione, la Commissione considera prioritaria una diversa articolazione del bilancio comunale per la cultura, che assegni ai Municipi risorse adeguate e consenta ad essi di sostenere i costi di una diversificata offerta culturale sul territorio.



La Commissione, inoltre, ha individuato nelle funzioni connesse alle manutenzioni urbane - edilizia, stradale e del verde - una frontiera strategica sulla quale si verrà concretamente a misurare, nei prossimi anni, la capacità dei nuovi “governi di prossimità” di concorrere ad un significativo incremento dei livelli di qualità della vita, anche sotto il profilo dell’arredo e del decoro urbano, nella nostra Città capitale della Repubblica.

In questa prospettiva, particolare attenzione è stata rivolta alle competenze dei Municipi in ordine alla gestione delle aree verdi, la manutenzione delle quali costituisce da tempo una delle principali criticità dell’azione amministrativa locale. I Municipi infatti, a causa della mancanza di idonei strumenti gestionali, non sono mai stati realmente in grado di esercitare concretamente le competenze previste dalla deliberazione n.10/1999. D’intesa con il competente Dipartimento X, si è ipotizzato un graduale decentramento del Servizio Giardini comunale, allo scopo di conferire ai Municipi effettiva autonomia gestionale nella cura del verde di quartiere, riservando invece agli Uffici centrali le funzioni relative alla programmazione e realizzazione dei nuovi interventi, nonché alle ristrutturazioni e manutenzioni di aree e strutture di rilevanza sovramunicipale.

La medesima logica ispira le proposte della Commissione in materia di lavori pubblici, le quali confermano il ruolo centrale dei Municipi in ordine alle attività manutentive, integrate e rese organiche con l’attribuzione ulteriore della manutenzione ordinaria della grande viabilità. Più in generale, i Municipi divengono soggetti attivi nella programmazione, progettazione e realizzazione dei lavori pubblici di esclusiva rilevanza municipale, mentre all’Amministrazione centrale resta ovviamente affidata la programmazione, progettazione e realizzazione delle opere e dei lavori pubblici di rilevanza cittadina o, comunque, sovramunicipale, oltre alla responsabilità delle reti infrastrutturali e dei servizi a rete.

Non meno significativo l’ampliamento del ruolo e delle competenze dei Municipi ipotizzato dalla Commissione nelle materie della mobilità, dell’urbanistica e dell’edilizia privata.

Per quanto riguarda la prima, non soltanto viene confermato il ruolo del Municipio quale soggetto regolatore della viabilità locale, ma vengono altresì attribuite ai Municipi pregnanti funzioni di gestione in ordine alla realizzazione di infrastrutture con un elevato impatto sulle condizioni di vita della comunità municipale, quali i parcheggi pertinenziali nell’ambito del programma urbano dei parcheggi.



Per la prima volta nella storia del decentramento romano, il nuovo Regolamento, se le proposte della Commissione verranno accolte, sancirà il principio in forza del quale i Municipi concorrono alla elaborazione delle politiche urbanistiche comunali e degli interventi di trasformazione urbanistica relativi ai rispettivi territori.

La Commissione propone inoltre di estendere le funzioni dei Municipi relative agli interventi di trasformazione edilizia dei rispettivi territori, attribuendo ad essi la competenza su tutti gli interventi realizzabili in base a semplice denuncia di inizio dell'attività. In tal modo, diverrebbero di competenza municipale gli adempimenti relativi a tutti gli interventi assoggettati dalla legge 21 dicembre 2001, n.443 alla cd. "super d.i.a.", incluso il rilascio della concessione edilizia nei casi in cui gli interessati non si avvalgano della procedura semplificata.

Per quanto riguarda infine il decentramento del patrimonio comunale, la Commissione non reputa necessaria, allo stato, una complessiva riformulazione dell'art.68 del vigente Regolamento del decentramento, e della ripartizione di competenze da esso stabilita, quanto piuttosto l'approvazione, in tempi ragionevolmente brevi, del relativo regolamento di esecuzione, previsto dall'art.72 del medesimo Regolamento, con la concreta individuazione dei beni di interesse municipale da trasferire ai Municipi. Differire ancora l'adozione di questo strumento attuativo, e protrarre così l'avvio della gestione di un patrimonio municipale, significa ormai privare i Municipi di risorse indispensabili per sostenere la mole di adempimenti derivanti dalle competenze già normate e da quelle che verranno ad aggiungersi con il nuovo Regolamento del decentramento. La Commissione, pertanto, ha raccomandato al competente Dipartimento III di inoltrare al più presto la relativa proposta di deliberazione, emendata delle disposizioni, concernenti essenzialmente la vigilanza sui beni comunali, che essa non ha ritenuto accoglibili.

Quelle derivanti dal patrimonio comunale non sono certo le sole risorse di cui i Municipi abbisognano. Occorre infatti contrastare l'illusione, che ha già concorso in modo decisivo a vanificare i trasferimenti di competenze previsti dalla deliberazione consiliare n.10/1999, di poter realizzare un decentramento di funzioni ai Municipi, come quello ipotizzato dalla Commissione, "a costo zero" per quanto riguarda le risorse umane e finanziarie. Esso infatti, tra competenze già previste ma non ancora attuate e competenze aggiuntive, comporterà inevitabilmente un forte aggravio dei carichi di lavoro delle strutture municipali,



del tutto insostenibile con gli attuali organici, che, in particolare per quanto riguarda le U.O.SECS. e le U.O.T., dovranno essere rafforzati in termini sia quantitativi che qualitativi.

La Commissione, sulla base dei dati forniti e delle valutazioni espresse dal competente Dipartimento I, ritiene attendibile la stima di 400 unità aggiuntive di personale per colmare il *gap* "storico" nei confronti degli uffici centrali, più ulteriori 600 unità per completare il trasferimento delle competenze previste dal vigente Regolamento del decentramento e per far fronte alle nuove competenze da essa proposte, per un totale di almeno 1000 risorse umane aggiuntive. Tale fabbisogno potrebbe peraltro rivelarsi sotto stimato ove il nuovo Regolamento avesse ad affermare il criterio, coerente con una rigorosa applicazione del principio di sussidiarietà, secondo cui, nelle materie decentrate, tutti i compiti e le funzioni non espressamente riservati all'Amministrazione centrale, s'intendono di competenza municipale. Deve rilevarsi, al riguardo, che un incremento siffatto lascerebbe i Municipi ancora al di sotto del 50% dell'intera dotazione organica di fatto del Comune di Roma.

La Commissione ritiene inevitabile che il reperimento delle risorse umane necessarie si realizzi anche attraverso l'attivazione di processi di mobilità interna, collegati alla riduzione delle competenze proprie della maggior parte delle strutture centrali. In particolare, la Commissione esprime l'avviso che, a fronte delle accresciute competenze municipali, non trovino più ragion d'essere pesanti strutture centrali, come, ad esempio, quelle attualmente preposte ai servizi sociali e scolastici o ai servizi demografici, che continuino ad esercitare corpose funzioni di gestione nelle medesime materie. In ogni caso, la Commissione ritiene necessario che i futuri processi di decentramento siano accompagnati e sostenuti da una correlativa semplificazione dell'apparato burocratico centrale e rileva come l'attuale articolazione di detto apparato in 31 strutture, tra dipartimenti ed uffici extradipartimentali, debba ritenersi, anche alla luce del numero degli Assessori comunali, eccessiva e tale da alimentare una non più giustificata dispersione delle risorse, umane, finanziarie e logistiche, con conseguenti ricadute negative sull'efficienza ed efficacia dell'azione della stessa Amministrazione centrale.

Parimenti, il processo di decentramento delineato dalla Commissione dovrà essere sostenuto da un consistente investimento in termini di risorse finanziarie. La Commissione ritiene necessario, se si vuole garantire la fattibilità del progetto sopra descritto, un confronto attento e rigoroso tra la Giunta Comunale e la Consulta dei Presidenti dei Municipi in merito all'entità delle risorse occorrenti. Il prossimo bilancio di previsione potrà costituire la sede in cui avviare tale confronto. In ogni caso, la Commissione non ritiene



ulteriormente sostenibile una ripartizione delle risorse che vede, ad esempio, la spesa corrente dei Municipi per beni e servizi attestata, ancora nell'esercizio 2002, attorno al 20% del totale comunale.



2. Gli strumenti

2.1 Il quadro statutario

A conclusione della ricognizione delle competenze sopra illustrata ed al fine di poter pervenire ad una proposta definitiva che risulti, non soltanto congrua rispetto al modello di decentramento disegnato dalle norme statutarie, ma altresì pienamente fattibile sul piano della concreta azione amministrativa, la Commissione ha ritenuto di dover procedere ad una verifica dei connessi strumenti giuridici e gestionali attualmente a disposizione dei Municipi. Tale verifica non può non investire, in primo luogo, proprio la stessa adeguatezza del quadro statutario di riferimento.

La Commissione ha rilevato come, nella scorsa consiliatura, le riforme statutarie operate prima dalla deliberazione del Consiglio Comunale n.120 del 3 luglio 2000, in particolare con l'elezione diretta dei Presidenti delle Circoscrizioni, poi dalla deliberazione consiliare n.22 del 19 gennaio 2002, cui si deve la costituzione delle preesistenti Circoscrizioni in Municipi, hanno fatto compiere un salto di qualità ai processi di decentramento in atto nella nostra Città, aprendo con decisione la strada verso la piena assunzione da parte dei nuovi Municipi del regime giuridico proprio dei Comuni.

Nell'attuale consiliatura, tali processi potranno e dovranno, a giudizio della Commissione, ricevere ulteriore impulso, sino ad approdare, nel contesto del processo costituente dell'area metropolitana di Roma Capitale e delle sue istituzioni, alla trasformazione degli attuali Municipi in Comuni urbani. In questa prospettiva, la Commissione ritiene inoltre che, già nell'immediato, si ponga la necessità di un ulteriore adeguamento del quadro statutario, in particolare al fine di consentire agli organi dei Municipi di poter esercitare con pienezza le proprie funzioni di indirizzo e controllo politico-amministrativo in ordine alle sempre più rilevanti competenze attribuite ai Municipi stessi.

A tale scopo, la Commissione ha dato mandato al Presidente, nella sua qualità di Assessore al Decentramento, di sottoporre all'approvazione del Consiglio Comunale una proposta di revisione del Capo IV dello Statuto vigente, concernente appunto l'ordinamento dei Municipi



Tale proposta, a firma dell'Assessore al Decentramento e del Direttore dell'Ufficio Decentramento del Dipartimento I, è già stata inoltrata ai competenti uffici per l'espressione dei pareri previsti dalla legge. Essa reca una serie di adeguamenti di carattere tecnico-giuridico finalizzati ad accentuare l'omologazione delle attribuzioni e del funzionamento degli organi dei Municipi a quelli centrali, tra i quali, in particolare, deve evidenziarsi la previsione espressa di un potere deliberativo in capo alla Giunta del Municipio.

Il conferimento di poteri deliberativi alla Giunta consentirà a quest'ultima di acquisire un profilo istituzionale più nettamente delineato, quale organo che collabora con il Presidente nel governo del Municipio e, pur nell'ambito ed in attuazione degli indirizzi generali fissati dal Consiglio, è titolare di propri poteri di indirizzo in ordine sia all'esercizio delle competenze municipali sia alla stessa organizzazione della struttura burocratica. Anche la Giunta del Municipio pertanto, al pari della Giunta Comunale, potrà adottare deliberazioni programmatiche, come pure direttive nei confronti dei dirigenti del Municipio stesso. A quest'ultimo riguardo, la Commissione ha ritenuto che il potere di direttiva, allo stato, debba continuare ad essere esercitato dalla Giunta in forma collegiale, in considerazione del fatto che la ripartizione dei compiti di indirizzo e di controllo tra gli Assessori municipali non trova ancora puntuale riscontro nell'organizzazione degli uffici dei Municipi, la cui articolazione, a differenza di quella degli uffici centrali, storicamente prescinde da tale ripartizione.

La proposta di revisione del Capo IV dello Statuto reca altresì ulteriori riforme di grande significato. In primo luogo, l'introduzione di una nuova figura istituzionale, il Presidente del Consiglio del Municipio, cui conferire i poteri di convocazione e direzione dei lavori dell'Assemblea municipale, coadiuvato da due Vice Presidenti, secondo il modello previsto dalla legge e dallo Statuto per l'Ufficio di presidenza del Consiglio Comunale.

Tale figura peraltro, nel disegno istituzionale prefigurato dalla Commissione, si collega strettamente alla previsione di un numero di consiglieri municipali pari a quello dei consigli comunali dei comuni aventi uguale popolazione. In questa riforma, la quale porterebbe il numero dei consiglieri della maggior parte dei Municipi a 40, la Commissione ravvisa un passo decisivo nella direzione della compiuta estensione ai Municipi del regime giuridico proprio dei comuni e ritiene che essa non possa attendere, come vuole l'attuale norma statutaria, l'eventuale costituzione della Città metropolitana, ma debba invece trovare concreta attuazione già con la prossima consiliatura. Parimenti, la proposta di revisione statutaria prevede che le disposizioni sul Presidente del Consiglio del Municipio si applichino a decorrere dal prossimo rinnovo dei Consigli municipali. In tal modo, il



Presidente del Municipio, nel momento in cui le funzioni di direzione dei lavori dell'Assemblea consiliare diventeranno maggiormente assorbenti ed ormai oggettivamente incompatibili con quelle di direzione dell'amministrazione del Municipio, potrà opportunamente riservare a queste ultime il proprio impegno istituzionale, secondo la *ratio* del sistema che scaturisce dal principio della sua elezione diretta.

Di non minore rilievo la previsione, attraverso l'introduzione di un comma aggiuntivo all'art.26 dello Statuto, di un procedimento per la risoluzione delle controversie che eventualmente insorgano tra Amministrazione centrale e Municipi.

Allo stato, l'ordinamento dei Municipi riconosce soltanto quei conflitti che possono scaturire dall'inerzia o da un'azione gravemente disfunzionale dei Municipi e ne disciplina la risoluzione mediante l'attribuzione all'Amministrazione centrale del potere sostitutivo (art.26, co.7, dello Statuto ed art.8 del Regolamento del decentramento amministrativo). La concreta esperienza amministrativa degli ultimi anni ha però dimostrato che molteplici sono le cause e le tipologie delle controversie che sovente si verificano tra Amministrazione centrale e Municipi. Tra queste, non solo l'invasione della rispettiva sfera di attribuzioni, ma anche il conferimento ai Municipi di funzioni e compiti senza l'osservanza delle procedure stabilite dalle disposizioni vigenti e senza la contestuale assegnazione delle necessarie risorse umane e finanziarie.

Questo malinteso decentramento ha finito con il sovraccaricare l'attività dei Municipi di competenze trasferite in modo improvvisato e al di fuori di qualsiasi razionale programmazione, rendendo sempre più difficile comporre in un quadro organico e coerente le attribuzioni dei Municipi stessi.

La proposta avanzata dalla Commissione è quella di porre fine agli estenuanti ed improduttivi rimpalli di competenze, ai poco edificanti carteggi che sempre più spesso contrappongono i dipartimenti centrali e gli uffici dei Municipi, riconoscendo invece il conflitto e "procedimentalizzandolo" in funzione della riaffermazione di una più efficace e leale collaborazione tra i diversi livelli di governo.

Cardini di questa proposta, le cui puntuali modalità procedurali dovranno essere affidate alla disciplina regolamentare, sono l'attribuzione di una funzione "conciliativa" all'Osservatorio sul Decentramento di cui all'art.73 del vigente Regolamento del decentramento amministrativo, il quale, al fine di poter efficacemente assolvere questa nuova funzione, dovrà essere riformato nella sua attuale composizione, nonché il



deferimento della decisione al Consiglio Comunale nei casi in cui l'Osservatorio non riesca a dirimere la controversia insorta tra Amministrazione centrale ed uno o più Municipi. L'analisi della Commissione e le linee generali della proposta sopra illustrata, del resto, sono già state condivise dalla Giunta Comunale, la quale, nella seduta del 25 giugno 2002, ha approvato una memoria dai contenuti analoghi a firma dell'Assessore alle Politiche delle risorse umane e decentramento.

E' infine appena il caso di rilevare che l'approvazione delle riforme statutarie sopra descritte renderà necessario tornare ad apportare le conseguenti modifiche anche ai primi tre titoli del Regolamento del decentramento amministrativo, già organicamente novellati con la proposta di deliberazione consiliare fatta propria dalla Giunta Comunale con decisione n.196 del 14 dicembre 2001, per la quale l'Assessore alle Politiche delle risorse umane e decentramento ha proposto la sospensione del relativo *iter*, proprio al fine di renderne possibile l'integrazione alla luce delle conclusioni del lavoro della Commissione.

2.2 L'organizzazione degli uffici

La Commissione ha ravvisato la necessità di porre nuovamente mano al Regolamento sull'ordinamento degli uffici municipali, approvato con deliberazione della Giunta Comunale n.26 del 12.01.2001 ed ha delineato alcune linee direttrici di tale riforma, che potrà essere organicamente definita non appena approvato il nuovo Regolamento sull'ordinamento degli uffici e dei servizi del Comune di Roma, attualmente in corso di adozione.

A parere della Commissione, infatti, occorre definitivamente superare l'ormai anacronistica rigidità della struttura municipale, che ne voleva fissata l'articolazione, una volta per tutte ed in via regolamentare, nelle tre tradizionali unità organizzative, amministrativa, tecnica e socio-educativa-culturale-sportiva, per affidarla invece ad autonomi atti di organizzazione del Direttore del Municipio, meglio in grado di delineare assetti flessibili ed orientati a metodologie di lavoro strutturate per progetti e obiettivi.

Già oggi ciò è in parte possibile. In virtù del combinato disposto degli artt.14, co.4, del Regolamento sull'ordinamento degli uffici e dei servizi del Comune di Roma e 2, co.3, del Regolamento sull'ordinamento degli uffici dei Municipi, infatti, i Municipi sono articolati in



unità organizzative e servizi con determinazione del Direttore del Municipio, la quale deve essere adottata in coerenza con gli indirizzi del Consiglio e le direttive del Presidente.

Tale potere di autorganizzazione dovrà trovare ulteriori margini di esplicazione allorché il nuovo Regolamento sull'ordinamento degli uffici e dei servizi del Comune di Roma, attualmente all'esame dell'Organo deliberante, verrà ad introdurre, nelle strutture di maggiore complessità, un più articolato modello organizzativo, finalizzato ad accorpare unità organizzative omogenee entro aree funzionali presidiate da posizioni dirigenziali sovraordinate.

L'attribuzione ai Direttori dei Municipi della responsabilità degli assetti organizzativi dei rispettivi uffici, secondo criteri di flessibilità, è finalizzata ad ottenere l'adattabilità dei modelli alle diverse situazioni e la loro rispondenza alle esigenze connesse alle peculiari realtà municipali, oggettivamente differenziate.

Il processo di costruzione dei nuovi Municipi, quali enti locali a fini tendenzialmente generali, non può non segnare il tramonto del "dogma" secondo il quale, ad una erogazione dei servizi che voglia garantire criteri gestionali e livelli di qualità omogenei, debba necessariamente corrispondere un assetto organizzativo delle strutture di decentramento uniforme e rigidamente predeterminato dall'Amministrazione centrale. Dogma battuto in breccia, in questi anni, dal multiforme sviluppo economico, sociale, culturale che ha prepotentemente ridislocato gli interessi pubblici e privati sul territorio, il quale postula ormai modelli istituzionali sempre più sofisticati ed innovativi.

E' urgente portare a compimento questa "rivoluzione copernicana" degli uffici municipali, se si vuole mettere questi nella condizione di poter sostenere efficacemente l'impatto delle nuove significative competenze che, nei prossimi mesi, il Consiglio Comunale sarà chiamato a conferire ai Municipi.

In particolare, dev'essere ulteriormente rafforzato il ruolo del Direttore del Municipio, che sempre meno dovrà atteggiarsi a mero *primus inter pares* tra i dirigenti municipali e sempre più dovrà assumere una effettiva funzione di direzione apicale, con conseguente assunzione di una preminente responsabilità in ordine alla gestione dei programmi e degli obiettivi del Municipio. A questo scopo, occorre creare le condizioni organizzative e finanziarie non soltanto per valorizzare il potere, già oggi riconosciuto al Direttore del Municipio dall'art.2, co.3, del Regolamento degli uffici municipali, di istituire ulteriori unità organizzative, ma altresì per esonerare il Dirigente apicale dall'obbligo di assumere la



diretta responsabilità di una unità organizzativa. Ciò potrà consentire di connotare il responsabile del programma generale del Municipio sempre meno come “specialista” e sempre più come organizzatore e gestore delle complessive risorse, professionali e finanziarie, del Municipio stesso.

Alle dirette dipendenze del Direttore del Municipio, peraltro, dovranno continuare ad operare, in posizione di *staff*, gli uffici deputati ad assicurare all’intera struttura del Municipio quelle funzioni e quei servizi di supporto che non sono immediatamente riconducibili ad un’unica unità organizzativa, ma debbono invece garantire il più efficace coordinamento dell’azione di tutte le unità e la più efficiente ottimizzazione delle loro risorse.

Tra gli uffici cd. di *staff*, oltre ai tradizionali servizi generali (affari generali, personale, protocollo), particolare attenzione dovrà essere dedicata alla costituzione di “uffici bilancio” che, a partire dall’abituale formazione degli strumenti contabili e dal monitoraggio degli stanziamenti municipali, sempre più dovranno diventare luoghi della programmazione amministrativa del Municipio e, conseguentemente, del controllo e della misurazione dell’efficienza ed efficacia della sua gestione.

Cure non minori dovranno poi essere dedicate alla creazione di appositi uffici per gli affari legali, che dovranno garantire la migliore interazione con l’Avvocatura comunale, al fine di coadiuvare questa nella gestione del crescente contenzioso di competenza municipale e nell’espletamento di quella funzione di supporto consulenziale di cui i Municipi abbisognano in modo sempre più continuo e tempestivo. Al riguardo, la Commissione ritiene altresì opportuno un adeguamento dell’organizzazione interna dell’Avvocatura, anche attraverso un’articolazione dei suoi settori funzionali per singoli Municipi o gruppi di essi, che valga a rendere più organico ed efficace il rapporto con le strutture municipali. A tal fine, la Commissione ha definito un’ipotesi di modifica contestuale e correlata degli artt.12 del Regolamento sull’ordinamento degli uffici e dei servizi del Comune di Roma ed 8 del Regolamento sull’ordinamento degli uffici dei Municipi.

Alla diretta responsabilità del Direttore del Municipio dovranno, infine, preferibilmente ricondursi anche tutte quelle nuove funzioni che l’impetuosa evoluzione economica, tecnologica e culturale indotta nelle nostre società dal fenomeno della cd. globalizzazione rende ormai indispensabili in qualsiasi organizzazione, pubblica o privata, a carattere complesso e che, anche nell’ambito dei Municipi, dovranno trovare preciso riferimento in



uffici chiamati a gestire l'informatizzazione e le nuove tecnologie, la promozione finanziaria, la comunicazione e le relazioni con il pubblico.

In questa prospettiva ed allo scopo di poter modellare efficacemente l'organizzazione delle proprie strutture, i Direttori dei Municipi dovranno essere abilitati a ricorrere direttamente, secondo gli indirizzi e le direttive degli organi di governo ed entro i limiti delle compatibilità di bilancio, alle forme di lavoro cd. flessibile, a partire dalle forniture di lavoro interinale. In questo senso, la riforma, sopra postulata, del Regolamento sull'ordinamento degli uffici municipali dovrà farsi carico, tra l'altro, di dare piena attuazione al disposto dell'art.26, co.6bis, lett. b), dello Statuto.

Ad un ruolo ancora più pregnante dei Direttori dei Municipi sul versante dell'organizzazione e della concreta gestione dei medesimi, deve peraltro corrispondere una accresciuta efficacia della funzione di indirizzo politico-amministrativo e, quindi, una accresciuta capacità dell'Ufficio di *staff* del Presidente e della Giunta del Municipio di supportare adeguatamente l'attività di detti organi. Di qui la necessità, rilevata dalla Commissione, di equiparare la composizione di detto Ufficio a quella degli Uffici posti alle dirette dipendenze del Sindaco e della Giunta Comunale.

La Commissione, nell'ambito della sua analisi sull'organizzazione degli uffici municipali, ha passato in rassegna la situazione delle varie unità organizzative che costituiscono la struttura del Municipio. In un quadro ancora complessivamente segnato, pur se in modo non omogeneo ed uniforme sul territorio, da una cronica carenza di risorse umane e professionali, la Commissione ha evidenziato come la condizione particolarmente critica in cui versano le U.O.SECS. e le U.O.T. richieda un forte impegno dell'Amministrazione per dotare queste strutture di un adeguato potenziale professionale, soprattutto in termini di dirigenti e di "quadri". Un obiettivo al quale occorre lavorare da subito, anche in considerazione del fatto che, nei prossimi mesi, l'attuazione del Piano regolatore sociale e dei piani di zona municipali, da un lato, le innovazioni introdotte in materia di procedimenti edilizi dalle più recenti riforme legislative di settore (cd. *super* d.i.a. e sportelli unici dell'edilizia), dall'altro, richiederanno un accresciuto impegno dei Municipi su entrambi i versanti. Al fine, peraltro, di rendere strutturale il rafforzamento dei gruppi dirigenti delle unità organizzative municipali, la Commissione ritiene necessario incentivare congruamente l'assunzione di responsabilità direzionali presso le medesime. A questo, per i dirigenti e funzionari tecnici dei Municipi, potrà indirettamente concorrere il decentramento di nuove competenze in materia di lavori pubblici, che, concernendo ormai non più soltanto



la manutenzione edilizia e stradale, ma anche le nuove costruzioni, consentirà una più ampia partecipazione dei tecnici municipali all'incentivazione prevista dall'art.18 delle legge 109/1994 e successive modifiche ed integrazioni (come è noto, per le manutenzioni ordinarie, detta incentivazione, in virtù dei provvedimenti applicativi adottati dall'Amministrazione, viene attualmente corrisposta nella misura dello 0,45% anziché dell'1,5%). In primo luogo, però, il notevolissimo carico di responsabilità che grava i dirigenti delle unità organizzative municipali dovrà trovare diretta ed adeguata remunerazione utilizzando gli spazi offerti dalla contrattazione decentrata per l'area della dirigenza, per quanto riguarda in particolare il trattamento economico accessorio.

La Commissione si è soffermata altresì sul funzionamento delle unità organizzative municipali di ragioneria. Essa ha rilevato come tale funzionamento non risulti pienamente adeguato alla mole ed anche alla complessità tecnica del lavoro che gli uffici municipali sono chiamati a svolgere. In particolare, le unità di ragioneria intendono in senso ancora troppo limitativo il proprio ruolo, continuando a privilegiare i pur indispensabili compiti di vigilanza rispetto a quelli, altrettanto fondamentali, di supporto e consulenza. Questa interpretazione, alquanto datata, del proprio ruolo, viene ad essere oggettivamente irrigidita da una insufficiente situazione organizzativa che vede, ancora oggi, una stessa unità di ragioneria espletare i compiti d'istituto a servizio di più Municipi. E' evidente che un innalzamento del livello, quantitativo e qualitativo, delle prestazioni delle unità di ragioneria, non può non passare per una urgente ed irrinunciabile riforma organizzativa che sancisca la dipendenza di ciascuna unità da un unico Municipio.

La Commissione ha individuato infine, tra le principali criticità che ostacolano la piena assunzione, da parte dei Municipi, del ruolo di veri e propri "governi di prossimità", il rapporto organizzativo, disorganico ed inadeguato al livello dei problemi, esistente tra gli organi di decentramento ed i Gruppi di Polizia Municipale.

La Commissione non muove dall'assunto che, nella nostra Città, debba procedersi alla costituzione di 19 Corpi di Polizia Municipale. Essa, al contrario, ritiene necessario procedere ad una riorganizzazione del Corpo di Polizia Municipale che lo renda idoneo a corrispondere alla sempre più pressante domanda di sicurezza che proviene dalla collettività romana.

Ciò richiede un efficace rafforzamento della linea di comando all'interno del Corpo, in primo luogo attraverso la valorizzazione del ruolo del Comandante Generale ed il conferimento al



medesimo di incisivi poteri di direzione, che lo mettano effettivamente in grado di “governare” una struttura complessa ed articolata come il Corpo di Polizia Municipale di Roma, assicurando a questo unitarietà, efficienza, autorevolezza.

Questi obiettivi, peraltro, potranno essere conseguiti in modo tanto più efficace quanto più il rapporto sul territorio con gli organi e le strutture di decentramento venga percepito quale valore aggiunto che, avvicinando la Polizia Municipale ai bisogni ed alle esigenze delle comunità locali, assicura all’azione del Corpo il sostegno e la collaborazione dei cittadini.

La Commissione esprime un giudizio preoccupato sull’assetto dei rapporti tra Municipi e Gruppi di Polizia Municipale delineato dal nuovo Regolamento del Corpo di Polizia Municipale, approvato con deliberazione della Giunta Comunale n.249 del 7 maggio 2002. Un assetto che, di fatto, azzerava i pur timidi passi avanti che, nella direzione di una più chiara ed organica definizione di tali rapporti, erano stati segnati dalla deliberazione della Giunta Comunale n.26 del 12.01.2001, con la quale è stato approvato il Regolamento sull’ordinamento degli uffici circoscrizionali.

La citata deliberazione n.249/2002 abroga o sostituisce alcune disposizioni del Regolamento sull’ordinamento degli uffici circoscrizionali e, segnatamente, l’art.2, co.1, lett. e) e co.2, l’art.5, commi 1 e 2.

Tale apparato abrogativo suscita perplessità sia sotto il profilo metodologico, con riguardo ai rapporti tra le diverse fonti regolamentari, sia sotto quello degli specifici contenuti normativi.

In via preliminare, deve infatti rilevarsi che l’organizzazione degli uffici dei Municipi, anche nelle sue interrelazioni con l’attività del Corpo di Polizia Municipale, è demandata dallo Statuto (art.30, co.4) ad apposito regolamento e non al Regolamento del Corpo di Polizia Municipale.

Tale riserva regolamentare, che ha trovato costante conferma nella concreta prassi determinatasi nel processo di decentramento in atto nella nostra Città, è posta a garanzia non soltanto del potere di autorganizzazione degli organismi di decentramento, ma altresì del conseguimento degli obiettivi e dei programmi che, nell’ambito del Comune di Roma, sono affidati alla responsabilità degli organi di governo e dei dirigenti dei Municipi, necessitati ad avvalersi dell’attività di istituto delle articolazioni territoriali del Corpo di Polizia Municipale per la cura di interessi pubblici di rilevanza strategica (si pensi, ad



esempio, alla repressione dell'abusivismo commerciale ed edilizio, come pure alle discipline di traffico locale).

La concezione dei nessi organizzativi che debbono intercorrere tra Municipio e Gruppo di Polizia Municipale, organicamente sottesa alle disposizioni abrogative sopra citate, riproponendo un rapporto del Gruppo esclusivamente con il Presidente del Municipio, viene a recidere qualsiasi legame funzionale tra il Gruppo stesso e gli altri uffici municipali.

La modifica dell'art.5, co.1, del Regolamento degli uffici municipali, in particolare, ripristina la formulazione già contenuta nella precedente deliberazione della Giunta Comunale n.4073 del 13.11.1998 e si correla strettamente alla abrogazione della lettera e) dell'art.2, co.1, del predetto Regolamento, la quale includeva espressamente l'Unità Organizzativa di Polizia Municipale tra quelle costituenti l'articolazione organizzativa della struttura municipale. La formulazione ora reintrodotta era stata invece superata dal nuovo Regolamento sull'ordinamento degli uffici circoscrizionali, approvato con la citata deliberazione della Giunta Comunale n.26 del 12.1.2001, proprio al fine di evidenziare un rapporto funzionale, e non meramente logistico-geografico, con l'intera organizzazione del Municipio.

L'eliminazione di qualsiasi collegamento funzionale tra il Gruppo Municipale e le altre Unità Organizzative afferenti alla struttura del Municipio, nel mentre non appare necessitata dalla "specialità" ordinamentale che deve caratterizzare il Corpo di Polizia Municipale in funzione della sua unicità operativa, a salvaguardia della quale stavano comunque gli espressi richiami del Regolamento degli uffici municipali alle disposizioni del Regolamento del Corpo, rischia invece di vanificare quel potere di direttiva del Presidente del Municipio nei confronti del Comandante del Gruppo che, già previsto dal precedente Regolamento del Corpo, l'art.3 del nuovo Regolamento formalmente fa salvo. Questo potere non può, infatti, efficacemente esplicarsi se avulso dalle indispensabili collaborazioni e sinergie tra tutti i vari comparti della organizzazione municipale, in ordine alle quali non può non riconoscersi un ruolo attivo, quanto meno di verifica e di monitoraggio, anche al Direttore ed agli altri dirigenti del Municipio, responsabili della gestione e dell'attuazione degli indirizzi e dei programmi complessivi dell'organismo di decentramento. Il conseguimento degli obiettivi e delle priorità individuate dal Presidente, così come indicato nell'art.3, co.1, è reso invece più difficile, venendo meno la reale possibilità di coinvolgere tutti gli uffici municipali interessati in un'azione comune, indispensabile alla soluzione di problemi di primario e diretto interesse per il Municipio come, ad esempio, l'abusivismo edilizio e commerciale.



Le modifiche al Regolamento degli uffici dei Municipi contenute nel provvedimento approvativo del Regolamento del Corpo vengono, in tal modo, a sanzionare espressamente il principio secondo cui il Gruppo Municipale, che a tenore dell'art.18 del medesimo "svolge in ciascun Municipio ... tutti i compiti d'istituto", non è più una struttura operativa anche del Municipio. Il Gruppo diviene così soltanto un'articolazione, attiva sul territorio del Municipio, di un apparato centrale. In conclusione, le suddette modifiche finiscono per contraddire in radice l'assunto affermato nell'art.1, co.3, secondo cui "Il Corpo di Polizia Municipale ... è organizzato secondo il principio del decentramento", almeno nella misura in cui il decentramento venga concepito quale espressione di autogoverno locale e non come processo meramente burocratico.

La Commissione non ritiene fondato l'assioma in virtù del quale l'inclusione del Gruppo Municipale fra le Unità Organizzative del Municipio implicherebbe una lesione dell'unità del Corpo di Polizia Municipale ed il Gruppo, per essere organicamente parte del Corpo stesso, non potrebbe, nel contempo, essere funzionalmente inserito nella struttura del Municipio.

L'ordinamento e la concreta esperienza amministrativa del nostro paese conoscono infatti numerosi esempi di uffici caratterizzati da una duplice dipendenza funzionale (si pensi, ad esempio, agli uffici di stato civile, di anagrafe e di statistica), giustificata da peculiari ragioni di pubblico interesse e senza che questa abbia minimamente inficiato la dipendenza organica nei confronti dell'Amministrazione di appartenenza. Gli stessi Vigili Urbani del resto, nella loro qualità di ufficiali ed agenti di polizia giudiziaria e di agenti di pubblica sicurezza, dipendono altresì, operativamente, dalla competente autorità giudiziaria o di pubblica sicurezza (cfr. art.5, co.4, della legge 7 marzo 1986, n.65).

Nel caso di specie, la codipendenza del Gruppo di Polizia Municipale trova oggettivo fondamento nel fatto che l'Amministrazione municipale, al pari di quella comunale, è istituzionalmente chiamata, secondo le vigenti disposizioni statutarie (art.26, co.5, lett. g)), ad esercitare funzioni di polizia locale, funzioni che non sarebbe in condizione di assolvere se non avvalendosi delle risorse professionali, umane e strumentali del Corpo di Polizia Municipale.

La Commissione ritiene invece che gli obiettivi di rafforzamento del Corpo di Polizia Municipale possano essere utilmente perseguiti, e conseguiti, senza una traumatica rescissione dell'irrinunciabile nesso funzionale tra Municipi e Gruppi di Polizia Municipale. Sulla base di tale convincimento la Commissione si è fatta carico di articolare le linee



generali di una modifica del Regolamento sull'ordinamento degli uffici municipali finalizzata a contemperare il pieno esercizio da parte dei Municipi delle proprie funzioni di polizia locale con la responsabilità che la legge attribuisce al Comandante del Corpo di Polizia Municipale in ordine alla disciplina ed all'impiego tecnico-operativo degli appartenenti al Corpo. Tale modifica attribuisce al Comandante Generale, in piena sintonia con il nuovo Regolamento del Corpo, effettivi poteri di direzione, anziché di mero coordinamento, nei confronti dei Gruppi, anche in ordine all'organizzazione dei medesimi. Tali poteri, unitamente a quelli già attribuiti al Comandante in ordine al conferimento ed alla revoca degli incarichi di direzione dei Gruppi, come pure alla valutazione dei risultati conseguiti dai Comandanti dei medesimi, appaiono ben idonei a garantire, all'interno del Corpo, l'effettività della linea gerarchica di comando.

La proposta della Commissione inoltre, al fine di evitare che la dipendenza funzionale dai Municipi possa, in qualche misura, alimentare la giustamente deprecata dispersione delle risorse professionali del Corpo, indebolendo le potenzialità operative del medesimo, introduce il divieto di comandare il personale dei Gruppi presso altre Unità organizzative del Municipio per compiti che non ineriscano alle funzioni di polizia municipale.

Come si vede, la Commissione si è preoccupata di offrire un contributo di analisi e di proposta volto a dimostrare che, se si entra con concretezza nel merito dei problemi, una riforma del Corpo di Polizia Municipale che riesca a coniugare le esigenze di unità, compattezza ed efficienza dello stesso con un'organizzazione effettivamente modellata anche sui bisogni del territorio, finisce per rivelarsi meno utopica di quanto, a prima vista, non appaia.

2.3 La soggettività dei Municipi

La Commissione ha individuato una serie di problemi che, pur nella loro eterogeneità, si riconducono ad una questione più complessiva, la cui positiva definizione appare condizione necessaria per sciogliere alcuni tra i nodi più intricati che impacciano la quotidiana azione amministrativa dei Municipi.



La questione cui si fa riferimento è quella del grado di soggettività giuridica e gestionale che, allo stato dell'ordinamento degli enti locali e di quello specifico del Comune di Roma, può riconoscersi ai Municipi.

I Municipi romani si configurano tuttora, secondo l'ordinamento vigente, quali circoscrizioni di decentramento comunale e non possono qualificarsi come enti dotati di personalità giuridica distinta da quella del Comune di Roma.

Troppo spesso, questa ovvia premessa è stata invocata per sostenere che da essa discenderebbe per i Municipi tutta una serie di limitazioni operative e quasi una sorta di ridotta capacità di agire. L'assunto non trova serio fondamento nell'ambito del nostro ordinamento giuridico. Come il diritto civile (si pensi alle associazioni non riconosciute ed ai comitati), anche il diritto amministrativo, e segnatamente quello degli enti locali, conosce già forme di soggettività giuridica che, pur meno pregnanti di quella connessa all'acquisizione della personalità giuridica, garantiscono comunque significativi margini di autonomia gestionale e patrimoniale. E' il caso della istituzione, una delle forme di gestione dei servizi pubblici locali, che la legge definisce organismo strumentale dell'ente locale, dotato di autonomia gestionale e contabile. Tale peculiare soggettività giuridica trova nella legge il proprio fondamento ed il proprio limite. Per le circoscrizioni di decentramento dei comuni con popolazione superiore a 300.000 abitanti è l'art.17 del Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali a stabilire che lo statuto può prevedere particolari e più accentuate forme di decentramento di funzioni e di autonomia organizzativa e funzionale. Avvalendosi di questa facoltà il Comune di Roma ha proceduto all'istituzione dei Municipi, l'ampiezza della soggettività giuridica dei quali può dunque essere variamente modulata dallo Statuto comunale. Questo ha conferito ai nuovi organismi di decentramento autonomia amministrativa, finanziaria e gestionale.

Alla luce delle suesposte considerazioni appaiono formalistiche e non condivisibili le obiezioni talvolta sollevate da dipartimenti ed uffici centrali secondo cui, ad esempio, i Municipi non sarebbero abilitati a concludere accordi e a stipulare convenzioni con enti, istituzioni ed organismi esterni, né a reperire autonomamente risorse finanziarie aggiuntive, ad esempio attraverso l'acquisizione di sponsorizzazioni o l'accesso a finanziamenti erogati, sulla base di specifici programmi e progetti, dall'Unione Europea o da altri soggetti istituzionali.



Non è configurabile invece alcuna intrinseca *deminutio* della soggettività giuridica degli organismi di decentramento in ordine a siffatte azioni ed iniziative, le quali, per il loro carattere strumentale, trovano il proprio limite esclusivamente nella necessaria coerenza che, non potendosi oggi annoverare i Municipi tra gli enti a fini generali, deve intercorrere tra le competenze municipali e gli strumenti del loro esercizio. Ove pertanto tali opportunità risultino legate da un nesso teleologico al miglior espletamento delle funzioni attribuite ai Municipi dallo Statuto e dal relativo Regolamento, la funzione di indirizzo e coordinamento di competenza centrale viene a porsi rispetto a detti strumenti non come *limen* dell'azione municipale, ma piuttosto quale fattore di stimolo, supporto ed ottimizzazione delle iniziative autonomamente assunte dai Municipi, in vista della più efficiente ed efficace gestione delle stesse e di un ottimale utilizzo delle risorse.

A minor ragione è sostenibile che i Municipi possano avere rapporti ed interagire con le aziende, le società e le istituzioni del "Gruppo Comune di Roma" solo per il tramite dei dipartimenti ed uffici centrali. Il necessario coordinamento che l'Amministrazione centrale è chiamata ad assicurare in ordine all'attività di questi organismi deve infatti esercitarsi non mediante forme di rappresentanza tutoria o moduli burocratici di tipo autorizzatorio, bensì attraverso la formulazione di indirizzi programmatici e linee guida per la definizione dei relativi contratti di servizio. Nell'ambito ed in coerenza con gli indirizzi recepiti nei vari contratti di servizio, le aziende e società del "Gruppo Comune di Roma" potranno dunque, nell'autonomo esercizio della propria attività negoziale, intrattenere rapporti diretti con i Municipi. Diversamente opinando, del resto, si finirebbe per accreditare la tesi paradossale per cui i Municipi sarebbero legittimati a negoziare sul libero mercato anche con aziende estere, ma non con aziende di proprietà, in tutto o in parte, del Comune di Roma!

Ciascun contratto di servizio dovrà dunque modulare lo spazio dell'autonoma partecipazione dei Municipi alla sua gestione ed attuazione. L'individuazione di tale spazio, se ovviamente non precluderà forme di *partnership* tra Amministrazione centrale e Municipi finalizzate al raggiungimento di obiettivi gestionali di preminente rilievo cittadino, dovrà parimenti avere, quale canone orientatore, la consapevolezza che aziende, società ed istituzioni comunali si configurano come organismi strumentali non della sola Amministrazione centrale, ma dell'intero Comune di Roma, inteso nella complessità delle sue articolazioni politiche ed organizzative, ivi compresi dunque i Municipi. Aziende e società erogatrici di servizi pubblici locali dovranno, pertanto, poter offrire ai Municipi nuove opportunità gestionali, assumendo nelle proprie strategie d'impresa, con crescente



convinzione, il criterio di una maggiore aderenza alle reali esigenze dei territori ed al contesto socio-economico in cui tali strategie si realizzano. A tal fine, i rispettivi contratti di servizio dovranno prevedere le forme di una feconda collaborazione intesa alla puntuale applicazione dei medesimi, come pure alla stipula di eventuali contratti diretti per la fornitura di prestazioni aggiuntive.

E' evidente che i contratti di servizio potranno soddisfare tanto meglio questa esigenza quanto più i Municipi saranno chiamati non soltanto ad esercitare poteri di intervento e di controllo nella gestione dei medesimi, ma altresì a concorrere alla elaborazione delle linee di indirizzo per la loro definizione. A questo riguardo la Commissione rileva come le procedure attualmente vigenti per l'approvazione dei contratti di servizio siano ancora informate ad una filosofia eccessivamente "centralista", che non tiene conto della istituzione dei Municipi, quale nuova forma di autonomia, se non in modo estrinseco e formalistico. L'intervento del Municipio nella definizione di strumenti strategici per la gestione dei servizi pubblici sul territorio è ancora limitato, sostanzialmente, all'espressione di pareri su elaborati preconfezionati dall'Amministrazione centrale, i quali, in ragione sia della loro complessità tecnica sia del limitato tempo disponibile per la formulazione del parere, difficilmente possono garantire un effettivo coinvolgimento degli organismi di decentramento e l'assunzione di orientamenti realmente condivisi. Rimangono quindi pienamente attuali le conclusioni di una indagine effettuata, nell'anno 2000, dall'Autorità per i servizi pubblici locali del Comune di Roma, secondo la quale Presidenti e Consiglieri delle allora Circoscrizioni indicavano, tra le priorità di uno sviluppo del processo di decentramento nella nostra Città, proprio un maggior coinvolgimento delle Circoscrizioni stesse negli aspetti decisionali e di controllo dei rapporti con le aziende comunali.

La Commissione ritiene pertanto che non solo vada riaffermato, quale norma di principio nell'ambito del titolo I del Regolamento del decentramento, il doveroso coinvolgimento dei Municipi sin dalla fase elaborativa dei contratti di servizio, ma, al fine di rendere tale coinvolgimento effettivo e non meramente rituale, si debba altresì procedere ad una profonda revisione delle deliberazioni con le quali il Consiglio Comunale ha stabilito gli indirizzi metodologici per la formulazione ed il percorso istituzionale per l'approvazione dei contratti di servizio. In questo senso la Commissione ha rivolto una specifica raccomandazione all'Assessore alle Politiche economiche, finanziarie e di bilancio, nonché al competente Dipartimento XV, approvando contestualmente una proposta di indirizzi al riguardo.



La Commissione ritiene inoltre che il trasferimento di funzioni e compiti ai Municipi, ipotizzato nella prima parte di questa relazione conclusiva, renda ormai indifferibile l'attuazione di quell'autonomia finanziaria e contabile che lo Statuto comunale, come emendato dalla deliberazione consiliare n.22 del 19 gennaio 2001, ha riconosciuto ai Municipi e che di un'effettiva autonomia amministrativa e gestionale costituisce l'indissolubile corollario.

Al riguardo, l'analisi della Commissione muove dalla consapevolezza che, su questo terreno, la piena equiparazione della soggettività giuridica dei Municipi a quella propria dei comuni incontra forse le maggiori difficoltà. Sul fronte dell'entrata, infatti, essi non possono ovviamente essere titolari di una potestà impositiva autonoma. E' dunque, quella municipale, una finanza fondata su risorse trasferite, che conseguentemente, anche sul fronte della spesa, risente direttamente, com'è facile comprendere, delle vicende della finanza comunale di cui è parte.

Nondimeno occorre individuare, entro i limiti segnati dall'ordinamento degli enti locali e pur mantenendo il carattere derivato della finanza municipale, le forme possibili di una autonomia finanziaria e contabile che garantisca ai Municipi non solo una maggiore certezza di risorse, ma altresì una minore rigidità della struttura e delle procedure di gestione del bilancio, secondo l'espressa previsione dell'art.26, co.6*bis*, dello Statuto. A tal fine, la Commissione ritiene si debba procedere lungo due direttrici:

- assicurare un coinvolgimento attivo dei Municipi nella programmazione economica e finanziaria dell'Amministrazione comunale;
- impostare la formazione dei bilanci dei Municipi, in coerenza con quanto indicato nelle linee programmatiche presentate dal Sindaco ed approvate dal Consiglio Comunale con deliberazione n.52 del 26.06.2001, secondo un sistema di *budgeting* che preveda l'assegnazione a ciascun Municipio di un determinato pacchetto di risorse finanziarie e consenta, nel contempo, a tutti i Municipi di gestire tali risorse in piena autonomia, in funzione dei programmi e degli obiettivi individuati dai propri organi di governo.

Per quanto riguarda il primo dei due aspetti sopra evidenziati, punto focale dell'analisi della Commissione è il documento di programmazione finanziaria, previsto dall'art.38, co.3, dello Statuto, nel quale prendono corpo gli indirizzi di cui si sostanzia la manovra di finanza locale per il periodo compreso nel bilancio pluriennale.



E' in questa sede che, in funzione delle risorse disponibili, vanno operate le scelte di politica economica e stabilite le necessarie compatibilità, cui le politiche di bilancio saranno poi chiamate ad assicurare, sulla base delle priorità evidenziate, coerente attuazione.

Una politica economica che voglia essere davvero efficace non può prescindere dal confronto fra tutti gli attori sulla scena, a cominciare dai vari sottosistemi del "Gruppo Comune di Roma". Tra questi, ovviamente, i Municipi sono in prima fila nel richiedere di poter concorrere in modo non formale, bensì attraverso una effettiva concertazione, alla definizione di un atto di indirizzo che sempre più deve configurarsi come "la madre di tutte le programmazioni" e lo strumento fondamentale del governo della Città.

A giudizio della Commissione, se si vogliono evitare velleitarie fughe in avanti, i processi di decentramento politico-amministrativo debbono correlarsi, in modo sempre più stretto, alla concertazione delle politiche economiche e finanziarie e trovare in tale contesto la necessaria garanzia del proprio razionale sviluppo.

Il metodo della concertazione, nel mentre, come si è detto, non può significare confusione di ruoli distinti e delle rispettive responsabilità, può invece assicurare la necessaria coerenza degli obiettivi municipali con la programmazione capitolina, consentendo ai nuovi soggetti di decentramento di farsi carico delle compatibilità generali e rendendo possibili orientamenti condivisi in merito alle fondamentali scelte di governo, in primo luogo per quanto riguarda la ripartizione delle risorse.

Una programmazione finanziaria che faccia propria la prospettiva di un effettivo decentramento, deve infatti assumere tra i suoi obiettivi prioritari il superamento di tradizionali modalità di ripartizione delle risorse che, troppo spesso, non hanno tenuto sufficientemente conto dei fattori oggettivi su cui si basa la domanda reale di servizi e di beni da parte dei cittadini, determinando così, nel tempo, consolidate sperequazioni tra Amministrazione centrale e Municipi, come pure tra i diversi Municipi.

Una siffatta programmazione deve qualificarsi quale cardine di un "patto di federalismo interno", capace di affermare criteri di ripartizione delle risorse fondati su parametri oggettivi e condivisi anche da parte dei Municipi stessi. Essa dovrà parimenti individuare le forme di una più attiva partecipazione dei Municipi alla gestione delle entrate, anche attraverso l'introduzione di meccanismi "premianti", in grado di valorizzare l'efficienza gestionale delle singole realtà municipali e di innescare una competizione virtuosa tra le stesse. Questo orientamento ha trovato una prima, anche se parziale, traduzione concreta nella previsione



di cui all'art.53, co.5, del Regolamento del decentramento, così come riformulato dalla Commissione d'intesa con l'Assessore alle Politiche economiche, finanziarie e di bilancio, a tenore del quale, ai Municipi che partecipano ai progetti di recupero delle entrate, è devoluta, sulla base di criteri oggettivi preventivamente determinati, una quota delle maggiori entrate accertate.

In questo modo, non soltanto potrà fugarsi il timore che processi di sviluppo democratico come quelli di decentramento comportino costi insostenibili per la finanza comunale e siano destinati ad alimentare perniciose logiche incrementali della spesa, ma si porranno altresì le condizioni per il pieno rispetto del cd. patto di stabilità interno pur nel mutato e policentrico assetto istituzionale del Comune di Roma.

A tale riguardo, la Commissione ha ritenuto di raccomandare che, nello schema di deliberazione a firma dell'Assessore alle Politiche delle risorse umane e decentramento, recante modifiche ed integrazioni al Regolamento del decentramento amministrativo (fatto proprio dalla Giunta Comunale con decisione del 14 dicembre 2001), venissero inserite due nuove disposizioni, in virtù delle quali il documento di programmazione finanziaria di cui all'art.38 dello Statuto dovrà definire la quota complessiva delle entrate, previste per l'intero Comune, da riservare ai Municipi (art.46, co.4), mentre la Consulta dei Presidenti dei Municipi dovrà essere convocata per l'esame del medesimo documento, prima della sua approvazione da parte della Giunta Comunale (art.47, co.1).

Sulla base del dibattito sviluppatosi in seno alla Commissione, la summenzionata proposta di deliberazione ha introdotto altresì un'ulteriore innovazione alle procedure vigenti in materia di formazione ed approvazione del bilancio comunale: l'art.46, co.5, di detto schema regolamentare prevede infatti che la proposta di bilancio del Consiglio del Municipio, formulata nel rispetto dei limiti del *budget* previsto dal documento di programmazione finanziaria, non sia emendabile da parte del Consiglio Comunale.

Si tratta di un primo, e certo non irrilevante, passo verso quelle forme di maggiore autonomia contabile che lo sviluppo funzionale dei Municipi rende ormai ineludibili. Esso tuttavia non soddisfa pienamente le esigenze gestionali dei Municipi, in quanto insufficiente a garantire alla programmazione finanziaria dei medesimi la necessaria elasticità e adeguatezza alle crescenti e sempre più complesse funzioni che, già nel prossimo futuro, essi saranno chiamati ad assolvere.



La Commissione ritiene pertanto che occorra mettere mano, nel più breve tempo possibile, ad un'organica riforma del Regolamento comunale di contabilità che abbia tra i suoi obiettivi l'attuazione della previsione statutaria e consenta di giungere, pur nell'ambito dell'unità del bilancio comunale, all'adozione da parte del Municipio di un proprio bilancio annuale e pluriennale.

La Commissione non condivide l'assioma, sostenuto da più parti, secondo cui l'adozione di bilanci municipali lederebbe il principio dell'unità del bilancio comunale, espressamente sancito dal Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali. L'ordinamento contabile italiano infatti, tradizionalmente informato a tale principio, ha nondimeno conosciuto, nella sua concreta esperienza, il fenomeno dei cd. bilanci allegati, cui si è fatto ricorso, ad esempio, ogniqualvolta ci si è trovati nella necessità di coordinare la finanza espressa nel bilancio dello Stato con le contabilità di amministrazioni cui, pur in mancanza di una distinta personalità giuridica, era riconosciuta una speciale autonomia. Autorevoli studiosi di contabilità pubblica hanno suffragato tale prassi, rilevando come, a salvaguardare il principio dell'unicità del bilancio, sia sufficiente l'inclusione nel bilancio generale dei risultati finali complessivi di ciascuna gestione.

Questo assunto trova conferma nello stesso ordinamento degli enti locali, laddove esso riconosce autonomia gestionale e contabile anche all'istituzione, organismo strumentale dell'ente locale per l'esercizio di servizi sociali e tuttavia privo di personalità giuridica. Davvero la particolare e più accentuata autonomia organizzativa e funzionale che, secondo l'art.17, co.5, del Testo unico, può essere attribuita agli organismi di decentramento dagli statuti dei comuni con più di 300.000 abitanti, perderebbe molta della sua pregnanza ove avesse a configurarsi in termini più circoscritti di quella garantita ad organismi meramente gestionali e non anche rappresentativi di comunità locali!

Utili indicazioni nella direzione di una riforma della contabilità comunale coerente con quel patto di federalismo interno che il Sindaco ha proposto nelle sue linee programmatiche, vengono del resto, ad avviso della Commissione, anche dall'esperienza di grandi realtà metropolitane europee e stanno a comprovarne la piena fattibilità tecnica, oltre che politica.

Il legislatore francese, ad esempio, ha ritenuto opportuno, nell'ambito del Codice Generale delle Collettività Territoriali, dotare gli *arrondissements* delle tre maggiori città del paese, Parigi, Lione e Marsiglia, di risorse finanziarie proprie, nella logica di un maggiore decentramento finanziario. Ciascun *arrondissement*, benché privo di personalità giuridica,



adotta, sulla base di una dotazione deliberata dal Consiglio Comunale, uno “stato speciale di *arrondissement*”, che deve indicare dettagliatamente tutte le entrate e le spese di funzionamento. Gli “stati speciali di *arrondissement*” sono allegati al bilancio comunale, nel quale viene iscritto l’ammontare totale delle uscite e delle entrate per il funzionamento di ciascun *arrondissement*.

La Commissione è peraltro consapevole che i problemi connessi al riconoscimento di un’adeguata autonomia finanziaria e contabile, come del resto ad una gestione davvero autonoma delle risorse umane, potranno trovare compiuta e soddisfacente soluzione solo percorrendo in modo conseguente la strada dell’acquisizione, da parte dei Municipi, di una propria e distinta personalità giuridica. Continuare ad ipotizzare per i Municipi *status* giuridici differenziati nell’ambito dei comuni dell’area metropolitana di Roma, significherebbe infatti porre le premesse per processi di devoluzione a diverse velocità, i quali, anziché costituire il volano di una ricomposizione sociale ed economica dell’intera area, non farebbero che aggravare le divaricazioni e le sperequazioni fra le diverse realtà territoriali.

La Commissione ritiene pertanto che il problema della autonomia politico-amministrativa dei Municipi debba avere il suo esito nell’ambito del processo costituente delle istituzioni dell’area metropolitana di Roma Capitale. Le linee portanti di questo processo dovranno essere definite già dalla legge dello Stato cui l’art.114 della Costituzione, nel nuovo testo introdotto dalla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n.3, affida la disciplina dell’ordinamento della capitale della Repubblica. Qualunque sia la soluzione che verrà prescelta nel configurare i poteri e le funzioni dell’autorità metropolitana, la Commissione unanimemente individua, quale contenuto qualificante ed irrinunciabile della legge per Roma Capitale, l’acquisizione, da parte degli attuali Municipi romani, della forma giuridica propria dei comuni e, quindi, la loro trasformazione in Comuni urbani, equiparati, per poteri e funzioni, ai Comuni “storici” dell’*hinterland* romano.

Francesco Cioffarelli