

CAMERA DEI DEPUTATI N. 1082

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

SCOTTI VINCENZO, GRIPPO, ANDREOLI, CIMMINO, LOBIANCO, MARTUSCELLI, MANCINI VINCENZO, MENSORIO, RUSSO RAFFAELE, VAIRO, VISCARDI, VITO

Presentata il 20 luglio 1987

Poteri e procedure per l'amministrazione comunale di Napoli

ONOREVOLI COLLEGI! — I problemi della città di Napoli e l'intera area napoletana sono fin troppo noti, e a vario titolo continuamente evocati e dibattuti: non serve, dunque, qui, né enumerarli né illustrarli. Si può solo dire che Napoli soffre, molto più che altre città italiane, che pure versano in gravi condizioni, di un intreccio perverso, e per tanti aspetti drammatico, tra una permanente condizione di ritardo nello sviluppo, una difficilissima governabilità politico-amministrativa e uno stato, a dir poco, confuso e incoerente, dell'insieme degli apparati pubblici di intervento. L'intersecarsi tra loro e il reciproco rafforzarsi di questi negativi modi di essere nella vita cittadina, stanno portando Napoli ad un progressivo impoverimento delle sue pur grandi risorse culturali e materiali, a cui

si accompagna una sostanziale paralisi di tutte le funzioni di governo presenti nella città.

Ci possono essere approcci diversi per affrontare questo pericoloso stato di cose; uno, tuttavia, fra questi sembra condizionare gli altri ed è l'approccio istituzionale amministrativo. Qualsiasi soluzione si troverà sul terreno delle formule politiche per il governo cittadino; qualunque strategia si potrà elaborare sul piano delle politiche pubbliche di riorganizzazione urbana e di sostegno dello sviluppo: tutto sembra destinato a muoversi sui livelli minimi di efficacia, e presto o tardi, a paralizzarsi, se non si predisporrà con soluzioni veramente radicali un soddisfacente livello di agibilità amministrativa, su cui formule politiche e strategie economiche possano effettivamente reggersi e progredire.

La proposta di legge che si presenta vuole assolvere proprio questo compito rimuovendo alle radici alcune macroscopiche cause di disfunzione e di dispersione che non consentono, oggi, non tanto il governo ordinario della città, ma la sua amministrazione « straordinaria », quell'amministrazione, cioè, che sola può realisticamente proporsi di fermare il degrado e rimettere in moto il processo di crescita economica e civile.

L'idea ispiratrice della proposta di legge è chiaramente rappresentata dall'articolo 1: si tratta sostanzialmente di riunire e quasi unificare in un solo atto di programma — di durata quinquennale — quella miriade di decisioni che ordinariamente sono prese — quando sono prese — nelle sedi e nei tempi più diversi, spesso separati o remoti fra loro con un dispendio di energie organizzative, una dispersione di efficacia e una dislocazione irrazionale nel tempo che sono ben noti e tante volte censurati e deprecati. La qualità nuova di questo atto programmatico è il suo essere nel contempo espressione dei due più rappresentativi livelli di governo, quello locale e quello centrale: una volta deliberato dal consiglio comunale esso è reso efficace dal decreto di approvazione del Presidente del Consiglio dei ministri, previa deliberazione del Consiglio dei ministri e produce gli effetti che la nuova legge per il Mezzogiorno riconosce agli « accordi di programma », stipulati in attuazione di quella stessa legge. Non quindi un programma che sia un semplice documento di principio o una mera dichiarazione di intenti, ma un vero atto di decisione globale e coordinamento generale dell'insieme di quegli interventi, finanziati o finanziabili ai sensi delle leggi statali e regionali, che riguardano Napoli e il suo territorio suscettibili di concorrere al raggiungimento degli obiettivi di risanamento e di sviluppo che sono all'origine dell'iniziativa legislativa e ne costituiscono il necessario quadro di riferimento.

L'unità programmatica e dell'azione pubblica a Napoli, pur così presidiata sul

piano della particolare natura giuridica dell'atto di programma, potrebbe tuttavia non realizzarsi pienamente se non si procedesse anche all'unificazione dell'autorità di direzione in sede di attuazione del programma stesso. È l'attuale abnorme intrecciarsi di competenze, ciascuna riferita e incardinata in sedi diverse e distanti tra loro, che rende praticamente impossibile un'efficace e ordinata applicazione dei mezzi giuridici e delle risorse finanziarie ai vari gravi problemi della città. Si è ricorso, perciò, alla figura del sindaco — commissario straordinario di Governo — per l'attuazione degli interventi di competenza statale, così da costruire un unitario centro di amministrazione di tutta la manovra prevista e programmata.

Si tratta di una innovazione ordinatoria di grande rilievo, la quale mentre unifica nello stesso ufficio autorità provenienti da fonti diverse (comunali e statali), sostanzialmente « sospende » per quanto riguarda l'attuazione del programma i poteri spettanti in via ordinaria alle altre autorità, ivi comprese le amministrazioni dello Stato. Grande rilevanza per il successo dell'operazione è assegnata alle norme organizzative e procedurali che sorreggono le innovazioni del quadro istituzionale. Un'apposita struttura comunale funziona da struttura ausiliaria del sindaco nella fase della realizzazione degli interventi, il che consente la costituzione di una sorta di « amministrazione di missione » del tutto transitoria e legata esclusivamente alla realizzazione del programma; mentre le altre strutture di servizio sono poste a disposizione del centro di direzione dell'intervento o in posizione di comando (come nel caso dei funzionari dell'amministrazione degli interni per gli specifici compiti previsti dalla normativa vigente per la prevenzione e la repressione della delinquenza organizzata), o attraverso l'istituzione di un rapporto di collaborazione subordinata che riguarda il personale di tutte le amministrazioni che concorrono o possono

concorrere all'attuazione del programma. A questo rapporto è collegata la facoltà del sindaco di irrogare, o di proporre per l'irrogazione, sanzioni disciplinari, secondo gli ordinamenti degli enti di appartenenza, per quello stesso personale che venga meno ai doveri inerenti a tale rapporto. È ovvio che con tale congegno si vuole ottenere che il sindaco possa in qualche modo disporre, sia pure sul piano della collaborazione degli apparati tecnico-burocratici del complesso amministrativo coinvolto nell'attuazione del programma, quasi una sorta di proiezione amministrativo-burocratica della funzione di coordinamento ad esso confidata; anche se ovviamente un'efficiente mobilitazione di tutti questi apparati dipende, e non potrebbero non essere così, dal diffondersi di un'etica del bene e del superiore interesse della città, assolutamente indispensabili per dare una base morale, oltre che politica e giuridica, ad un impegno di così rilevanti proporzioni e di così straordinaria difficoltà.

Del resto un vero e proprio spirito di cooperazione deve instaurarsi anche tra la città di Napoli e gli altri comuni dell'area metropolitana, che possono essere interessati o coinvolti nell'attuazione del programma. La proposta di legge non cerca su questo terreno facili scorciatoie ed impone all'autorità centrale del programma di acquisire l'assenso degli altri comuni, anche se prevede che questo assenso possa essere espresso mediante l'omissione di delibera negativa.

Dal punto di vista procedurale, oltre agli effetti propri del programma, assimilato come si è visto all'accordo di programma di cui all'articolo 7 della legge 1° marzo 1986, n. 64, la proposta di legge estende all'attuazione di questo le disposizioni di cui al titolo ottavo della legge 14 maggio 1981, n. 219, rendendo così estremamente più semplici e rapidi tutti i procedimenti relativi alla realizzazione degli interventi e particolarmente delle opere; la cui esecuzione, per altro, è resa

più facile dal ricorso previsto all'istituto della concessione a favore di consorzi costituiti da società di ingegneria a partecipazione statale, che assumono i compiti di concessione di pubblici servizi, ad imprese esecutrici, anche di cooperative.

Rilevanza centrale, nell'economia del provvedimento proposto, assumono il recupero e la valorizzazione delle strutture urbane; si tratta di porre mano a un vasto patrimonio di edifici danneggiati, soggetti ad incuria o inutilizzati, fino all'acquisizione diretta da parte del comune, quando ciò sia necessario per l'assolvimento di pubbliche funzioni o quando l'iniziativa privata sia assente o gravemente carente di fronte a precisi atti di ingiunzione per le opere da compiere ai fini del recupero e della valorizzazione di tale patrimonio.

* * *

La via istituzionale alla soluzione dei problemi di Napoli è una via che richiede un alto senso di responsabilità e un grande rispetto per gli istituti e i valori della democrazia cittadina. Per poter essere percorsa fino in fondo essa richiede e propone un atto di solidarietà nazionale, ma non di tipo verbale o rituale, ma concreto e fattivo. Si tratta, in realtà, di compiere, una volta tanto, un motivato atto di fiducia in una istituzione rappresentativa locale, cedendo ad essa poteri, facoltà e risorse che l'ordinamento attribuisce, in via generale, ad altre autorità di diverso livello e rango. Ciò dovrebbe significare, che se è vero che si è ad un passo da un pericoloso punto di rottura, è vero, anche, « che lo stato di eccezione », che in qualche modo si vorrebbe decretare, non è, questa volta, un atto di prevaricazione di un potere esterno e superiore, ma la consegna proprio al potere

espresso dalla comunità cittadina di una « delega » che è anche una ulteriore investitura democratica.

Su questo terreno, che effettivamente rovescia molti precedenti storici, anche il dialogo fra le forze politiche e le stesse forze sociali e culturali della città può riprendere ad un più alto livello, ben ol-

tre le chiusure e le incomprensioni che rendono questo dialogo infecondo e che se continuassero, minaccerebbero seriamente lo stesso esito positivo di quell'atto di fiduciosa solidarietà che il Parlamento nazionale si appresta, come speriamo, a compiere con l'approvazione di questa proposta di legge.

PROPOSTA DI LEGGE

ART. 1.

1. Al fine di favorire lo sviluppo produttivo, l'incremento dell'occupazione, la riorganizzazione dei servizi pubblici ed il progresso della città di Napoli, il consiglio comunale, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, approva, su proposta del sindaco e della giunta, un programma di interventi, da completarsi entro il termine massimo di cinque anni, relativi ad opere, da iniziare o completare, già finanziate o finanziabili in base a leggi statali o regionali o con contributi comunitari, atte a favorire e l'insediamento di attività di ricerca e la ristrutturazione di impianti produttivi e di servizio esistenti, l'ampliamento e la qualificazione della ricettività turistico-alberghiera nonché il miglioramento dell'igiene pubblica della circolazione, del traffico e dei trasporti e la riutilizzazione del centro storico.

2. Il programma è trasmesso al Presidente del Consiglio dei ministri, che lo sottopone, ai sensi e per gli effetti dell'articolo 7 della legge 1° marzo 1986, n. 64, all'approvazione del Consiglio dei ministri.

3. Alla scadenza del primo anno successivo all'approvazione del programma da parte del Consiglio dei ministri, il sindaco e la giunta ripropongono all'approvazione del Consiglio comunale e del Consiglio dei ministri, nelle medesime forme di cui al comma 1 del presente articolo, le integrazioni e modifiche rivelatesi opportune nel corso dell'applicazione, unitamente ad una relazione sulle attività realizzate od avviate e ai progetti di rilancio dell'immagine della città di Napoli volti a valorizzarne le risorse culturali e turistiche.

4. Gli interventi di cui al programma e relative integrazioni, approvato dal

Consiglio dei ministri, hanno carattere di pubblica utilità, indifferibilità ed urgenza e sono disciplinate dalle disposizioni di cui al titolo ottavo della legge 14 maggio 1981, n. 219, e successive integrazioni; detti interventi sono realizzati con l'ausilio di apposita struttura comunale ed in modo coordinato.

5. Con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, il sindaco di Napoli è nominato commissario straordinario del governo per l'attuazione degli interventi di competenza dello Stato e inclusi nel programma.

6. All'esecuzione delle opere si provvede o mediante concessione di progettazione o mediante forme di locazione finanziaria o acquisto rateale di cosa futura, assentite a consorzi costituiti tra società d'ingegneria a partecipazione statale, che assolvono i compiti propri del concessionario di servizi, ed imprese esecutrici, anche cooperative.

7. Ai fini dell'attuazione delle vigenti norme per la prevenzione e repressione della delinquenza organizzata in materia di lavoro e servizi pubblici, il sindaco-commissario è coadiuvato da funzionari del Ministero dell'interno collocati in posizione di comando presso l'ufficio della segreteria generale del comune.

8. Ove gli interventi interessino per rilevanti esigenze funzionali il territorio di altri comuni dell'area metropolitana di Napoli, il sindaco, prima di procedere all'inclusione degli stessi nel programma ed alla successiva esecuzione da sottoporre all'approvazione del Consiglio comunale per la parte interessante il territorio di altri comuni, interpella i Consigli comunali competenti al fine di acquisirne il consenso, che può essere espresso anche mediante l'omissione di delibera negativa entro il trentesimo giorno dall'interpello.

9. Per il recupero di edifici danneggiati da eventi bellici, da eventi naturali, da fatti umani o da incuria degli aventi diritto, ovvero inutilizzati, il sindaco nell'esercizio del potere di ordinanza, elabora la specifica normativa attenendosi alle disposizioni in materia di espropriazione di cui alla legge 14 maggio 1981,

n. 219, e successive modificazioni; la espropriazione consegue alla inesecuzione delle ingiunzioni del sindaco concernenti gli adempimenti e le opere da compiere, ed è disposta a favore del comune nel caso in cui l'edificio sia necessario all'assolvimento diretto di pubbliche funzioni ovvero non si rinvercano privati che, a seguito di pubblica gara, si impegnino ad adempiere le ingiunzioni assumendo in proprio gli oneri di esproprio, offrendo inoltre il maggior sovrapprezzo a favore del comune.

10. Le ingiunzioni sono notificate personalmente agli interessati mediante pubblicazione — su uno o più quotidiani locali di maggior diffusione — ed affissione d'avviso sull'edificio che ne è oggetto.

11. Per le esigenze di assolvimento delle funzioni di cui al presente articolo non si applicano le disposizioni in materia di autorizzazioni ed incompatibilità di cui agli articoli 60 e 61 del decreto del Presidente della Repubblica 10 gennaio 1957, n. 3; articolo 16 del regio decreto 30 gennaio 1941, n. 12; articolo 24 del regio decreto 30 ottobre 1933, n. 1611; articolo 7 del decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361; articolo 11 del decreto del Presidente della Repubblica 11 luglio 1980, n. 382.

12. Il sindaco ha la facoltà di irrogare ovvero proporre per l'irrogazione, secondo gli ordinamenti degli enti di appartenenza, sanzioni disciplinari nei confronti del personale delle amministrazioni, anche ad ordinamento autonomo, dello Stato, delle regioni, degli enti locali anche economici che, per gli adempimenti di competenza occorrenti alla sollecita attuazione del programma, vengono meno al dovere di prioritaria collaborazione.

14. Per tutti gli interventi retti dalle norme del titolo ottavo della legge 14 maggio 1981, n. 219, si applicano le disposizioni dell'articolo 13 del decreto-legge 26 maggio 1984, n. 159, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 luglio 1984, n. 363.