

4

**SEDUTA DI MERCOLEDÌ 11 LUGLIO 1990**

**PRESIDENZA DEL PRESIDENTE SILVANO LABRIOLA**

**INDI**

**DEL VICEPRESIDENTE ADRIANO CIAFFI**

PAGINA BIANCA

**La seduta comincia alle 16,10.**

MARIO FRASSON, *Segretario*, legge il processo verbale della seduta precedente.

(È approvato).

**Audizione del professor Enrico Dalfino, ordinario di diritto amministrativo presso l'università di Bari, e del professor Massimo Villone, ordinario di diritto costituzionale presso l'università di Napoli.**

PRESIDENTE. Se non vi sono obiezioni, rimane stabilito che la pubblicità della seduta sia assicurata anche mediante impianto audiovisivo a circuito chiuso.

(Così rimane stabilito).

L'ordine del giorno reca, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sui problemi concernenti l'applicazione della legge n. 142 del 1990, l'audizione del professor Enrico Dalfino, ordinario di diritto amministrativo presso l'università di Bari, e del professor Massimo Villone, ordinario di diritto costituzionale presso l'università di Napoli.

Prima di dargli la parola, ringraziandolo per aver accolto l'invito della Commissione, ricordo che il professor Dalfino, oltre ad essere titolare della cattedra di diritto amministrativo nell'università di Bari, è consigliere comunale di quella città e, quindi, riveste anche la posizione di destinatario delle disposizioni sulla cui applicazione la Commissione ascolterà il suo parere.

Se lo ritiene opportuno, professor Dalfino, potrà svolgere una relazione introduttiva, cui seguiranno le domande dei colle-

ghi. Le ricordo che la Commissione si preoccupa dei profili applicativi della legge sulle autonomie locali.

ENRICO DALFINO, *Ordinario di diritto amministrativo presso l'università di Bari*. La ringrazio, signor presidente. Penso che la mia duplice veste di studioso di problemi di diritto amministrativo e di consigliere anziano di un'amministrazione municipale, mi consentirà di svolgere rapidamente alcune riflessioni sull'applicazione della nuova normativa e sui problemi che essa oggi pone all'operatore municipale.

Innanzitutto, ritengo sia doveroso, da parte di un cittadino della Repubblica, ringraziare questa Commissione sia per aver contribuito all'approvazione della legge sia per aver attivato un procedimento, ignoto alle precedenti esperienze, necessario per guidare la fase della sua attuazione che, indubbiamente, può definirsi « costituente » per la disciplina dell'organizzazione della pubblica amministrazione in Italia.

La nuova legge, infatti, reca un'evidente ed apprezzabile sfida delle autonomie locali per la riorganizzazione dell'intero sistema della pubblica amministrazione, affinché si possa giungere all'organizzazione voluta dal costituente (anche se forse da esso non pienamente delineata).

Mi sembra che, per la prima volta, una legge abbia posto le premesse perché l'articolo 97 della Costituzione possa essere letto non in termini riferibili all'azione della pubblica amministrazione, bensì alla sua organizzazione. Nello stesso tempo, essa ha posto le premesse perché da diverse fonti si contribuisca a questo nuovo modello, che abbia come riferimento costituzionale, per la prima volta, i valori che

la Costituzione pone tra i principi fondamentali: l'ambiente, il diritto all'istruzione e tutti quelli riguardanti il corpo sociale.

Ritengo che l'indagine conoscitiva posta in essere da questa Commissione, attraverso le audizioni da essa programmate, possa attivare canali di base perché l'attività statutaria e regolamentare e, comunque, la prassi di applicazione della legge, possano contribuire alla riforma complessiva delle istituzioni.

Nella prassi applicativa, o nella prima interpretazione, di questa legge si possono rilevare alcuni problemi secondari ed altri di maggior rilievo.

I problemi minori sono noti. Mi riferisco, per esempio, ai dieci giorni assegnati al consigliere anziano per la convocazione del consiglio comunale: la norma dell'articolo 34, comma 5, impone che l'effettiva convocazione avvenga entro dieci giorni oppure che entro tale termine debba svolgersi soltanto l'atto di convocazione?

Altro problema è costituito dalla norma dell'articolo 34, comma 2, che prevede che l'elezione del sindaco e della giunta debba avvenire entro 60 giorni dalla proclamazione degli eletti. Nell'ipotesi, non contemplata dalla circolare del Ministero dell'interno del 7 giugno 1990, in cui la proclamazione sia successiva all'entrata in vigore della legge, i 60 giorni decorreranno dalla proclamazione degli eletti o dall'entrata in vigore della legge? Questo problema ha interessato la mia città, nella quale la proclamazione è intervenuta il 4 luglio scorso.

**PRESIDENTE.** Qualcuno potrebbe dire: « ci saranno dei giudici a Berlino? ». A Bari evidentemente no, visto che sono stati impiegati due mesi di tempo per la proclamazione.

**ENRICO DALFINO, Ordinario di diritto amministrativo presso l'università di Bari.** In effetti, mi dicono che vi sono state difficoltà oggettive. Quale consigliere anziano ho interpellato il prefetto, dopo di che, vuoi per questa mia iniziativa vuoi per vicende da essa indipendenti, la procedura per la proclamazione si è avviata.

Altro problema minore è costituito dalla mancata previsione di una sanzione per l'ipotesi in cui la regione non proceda, entro un anno dalla data di entrata in vigore della legge, alla delimitazione territoriale di ciascuna area metropolitana. Una sanzione è, invece, prevista per l'ipotesi in cui la regione non provveda alla delimitazione delle circoscrizioni territoriali ed all'attribuzione di funzioni ai comuni dell'area metropolitana entro i successivi 18 mesi. Ritengo che l'attivazione dei poteri sostitutivi debba seguire anche alla mancata delimitazione dell'area metropolitana; ma la legge non dice nulla al riguardo. Sotto questo profilo, potrebbe essere utile una nuova circolare ministeriale che affronti questi problemi, affinché si possa procedere con una certa serenità all'attuazione della legge.

Una riflessione più generale meritano gli statuti, sempre avendo riguardo, come sottolineava il presidente, ai problemi applicativi. Da questo punto di vista, ritengo non si possa condividere l'idea di uno statuto tipo. Però, non si può neppure trascurare il fatto che l'articolo 4 della legge rappresenta una sorta di « guscio vuoto ». Si tratta, comunque, di una norma che fa riferimento alla necessità di dare contenuto allo statuto attraverso l'applicazione dei principi generali dell'ordinamento.

Tuttavia, è necessario tenere presente che questi principi generali dovrebbero essere quelli dettati dalla nuova legislazione in materia, per esempio, di procedimento amministrativo, di disciplina della dirigenza e di altre norme ancora *in itinere*. Ritengo, quindi, che sia opportuna un'ulteriore riflessione su questo punto.

Al problema finora esaminato desidero collegarne molto sinteticamente un altro, facendo riferimento ad un approfondimento svolto in precedenza in ordine alle comunità montane. Infatti, anche in rapporto a tali organismi, mi pare di ricordare che sia stato affermato che ci si trovava in presenza di una sorta di « guscio vuoto ». Tuttavia, vi era una serie di fonti collaterali di attivazione dei contenuti relativi alla disciplina di questi orga-

nismi che successivamente, per effetto della legge n. 142, sono stati giuridicamente definiti enti locali.

Ritengo che un'operazione analoga non possa essere effettuata per gli statuti comunali; anzi, la situazione, a mio avviso, è aggravata dal fatto che non vi sono indicazioni sul piano organizzativo in quanto è oggettivamente difficile fornirle, sia in sede di predisposizione delle norme legislative, sia in sede di applicazione delle stesse mediante atti di normazione secondaria o provvedimenti amministrativi generali.

Ciò è dovuto, in primo luogo, alla diversità dei contesti socio-economici. In proposito, basandomi sulla mia esperienza personale, posso riferirmi al fatto che il mio comune è stato individuato come sede di città metropolitana; conseguentemente, mi rendo conto che quel contesto è completamente diverso non solo dalle altre aree metropolitane identificate, ma da qualsiasi altro contesto nonché dalla stessa situazione vista con un'ottica diversa.

Con ciò intendo dire che è necessario individuare una chiave di lettura circa l'organizzazione possibile; per quanto riguarda, per esempio, la mia città, ho pensato di ipotizzare quale contenuto dello statuto forme collaborative non tanto e non solo fra comuni e province, quanto anche fra altre realtà che costituiscono componenti importanti della mia città: mi riferisco, in particolare, all'università, alla Fiera del Levante, a Tecnopolis, nonché alle relative strutture.

**PRESIDENTE.** Condividiamo l'opinione espressa dal professor Dalfino, secondo cui l'area metropolitana deve essere considerata una realtà interamente innovativa, non chiusa nei vincoli di uno schematismo ereditato dai vecchi modelli.

Professor Dalfino, per incoraggiarla nella prospettiva che lei si è assegnato, vorrei dirle che sia la questione degli statuti sia quella delle aree metropolitane costituiscono clausole di apertura, e non di chiusura, della legge.

**ENRICO DALFINO, Ordinario di diritto amministrativo presso l'università di Bari.** Sono felice, signor presidente, che il mio

tentativo di ipotizzare uno sviluppo in questi termini riceva il suo autorevole conforto. Ciò, tuttavia, mi convince ancora di più della necessità che vengano fornite indicazioni negli stessi termini, anche perché è difficile demandare tutto all'immaginazione di chi si apre al mondo con occhi diversi dagli altri.

Oltretutto, mi pare scontato che questa vicenda debba essere valutata anche sotto un diverso profilo: siamo, infatti, alla presenza di una legge che viene approvata tredici anni dopo l'emanazione del decreto del Presidente della Repubblica n. 616, il quale, all'epoca, prevedeva una sufficiente ricognizione delle funzioni amministrative.

Se il modello organizzativo deve rappresentare una figurazione distributiva delle funzioni, nonché l'articolazione tra i vari centri di distribuzione, è necessario avere un'idea chiara sull'identificazione delle funzioni amministrative nei tredici anni trascorsi tra il 1977 e il 1990, il che è estremamente difficile. Infatti, è necessario prendere in considerazione, per esempio, la legislazione in materia di inquinamento e quella relativa ad altri settori che sono stati meglio definiti negli ultimi tredici anni, ma anche quella riferita alla generica individuazione delle funzioni di pertinenza della provincia.

In sostanza, prendo atto con soddisfazione della visione illuministica che ha guidato la vostra Commissione, dal momento che in queste condizioni non si può lasciare solo il Governo, così come non si possono lasciare sole le autonomie locali.

In tale contesto, ritengo che si debba procedere ad un'integrazione tra le prime interpretazioni ministeriali della legge ed il contributo fondamentale che questa Commissione può dare al Governo.

Per esempio, il controllo di gestione previsto dall'articolo 57 può essere interpretato secondo diverse chiavi di lettura; ritengo, tuttavia, fondamentale che esso sia inteso come un controllo di gestione sul modello dell'*auditing*, ossia come controllo contestuale. Mi domando, però, come sia possibile, se si lascia solo il Governo o il singolo comune, fare in modo che l'ultimo comma dell'articolo 57 sia interpretato nel

senso di prevedere, in sede statutaria, la configurazione di un controllo contestuale che renda effettivamente recessivo il controllo di legittimità.

ADRIANO CIAFFI. Ha detto « recessivo » ?

ENRICO DALFINO, *Ordinario di diritto amministrativo presso l'università di Bari*. Sì, ho detto « recessivo ».

PRESIDENTE. L'onorevole Ciaffi ha sostenuto queste stesse tesi durante la discussione della legge.

ENRICO DALFINO, *Ordinario di diritto amministrativo presso l'università di Bari*. Nella legge, il controllo è previsto come recessivo, ma può esserlo effettivamente soltanto se attraverso l'ultimo comma dell'articolo 57 il controllo di gestione si configura come controllo contestuale, sul modello dell'*auditing*. In tal modo sarebbe possibile una piena attuazione della legge, indicando ai comuni ed al Governo modelli di lettura che vadano nella direzione di un controllo di promozione e non di repressione. Tuttavia, il controllo di promozione non può che essere contestuale.

Mi pare che tali opinioni siano condivise dall'onorevole Ciaffi.

PRESIDENTE. Questa è una delle questioni che sono state poste e rappresenta uno dei punti fondamentali per la prospettiva di apertura degli statuti.

ENRICO DALFINO, *Ordinario di diritto amministrativo presso l'università di Bari*. Ritengo, infine, necessario sollecitare l'approvazione dei provvedimenti « annunciati » nella legge n. 142, come quelli sulla dirigenza e sul procedimento amministrativo, oltre a tutte le leggi di settore ancora *in itinere*.

Ritengo, inoltre (anche se la mia potrebbe essere considerata una provocazione nei confronti di alcune opinioni teoriche), che possa essere utilizzata una rivisitazione del cosiddetto disegno di legge Maccanico relativamente alla seconda fase

delle autonomie regionali, per prevedere ipotesi di controllo sostitutivo dal basso. Infatti, nel nostro paese, in cui è predominante un tipo di organizzazione verticale, laddove si instaura un rapporto centro-periferia, il controllo sostitutivo è sempre stato interpretato come un controllo dell'organismo sovraordinato rispetto a quello sottordinato.

Non sarebbe inutile mutare rotta di 180 gradi, facendo intendere che siamo di fronte ad un'amministrazione veramente nuova, prevedendo un controllo proveniente dal basso. In sostanza, se la regione non determina i propri adempimenti entro un termine stabilito, nulla vieta che il comune, sul quale i riflessi possono essere positivi o negativi a seconda se vi sia o meno l'adempimento, promuova la procedura di controllo sostitutivo.

ADRIANO CIAFFI. Lo abbiamo previsto per i pareri: se non vengono espressi entro un determinato periodo, si procede.

ENRICO DALFINO, *Ordinario di diritto amministrativo presso l'università di Bari*. Certo. Si tratta della previsione di un effetto giuridico positivo all'inerzia. Pensiamo, per esempio, all'applicazione della legge n. 64 per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno: si registrano molte procedure che, per meccanismi burocratici, si inceppano nel livello superiore. Ora, quale possibilità ha il livello cosiddetto inferiore, che oggi è coordinato nello Stato delle autonomie, di spingere per la promozione? Dispone delle formule sociali, politiche, ma gli mancano quelle giuridiche di attivazione del procedimento in termini di sostituzione. Potrebbe essere questa un'idea per la rivisitazione del cosiddetto disegno di legge Maccanico.

PRESIDENTE. Ringrazio molto il professor Dalfino. Prima di dare la parola al professor Villone, vorrei innanzitutto sottolineare con molto favore la prospettiva nella quale si è collocata la premessa del professor Dalfino, che ha fatto riferimento ad una legge che sia di apertura e che abbia una prospettiva ulteriore, avanzata

quanto gli aspetti or ora delineati. Voglio anche informarlo che, per quanto riguarda il progetto di legge sul procedimento amministrativo attualmente in discussione al Senato (sembra che vi sia l'intenzione di concluderne l'esame con una certa rapidità), abbiamo ottenuto un primo risultato, perché il Governo, attraverso il Ministero dell'interno, sta inviando ai comuni lo schema. Ciò per dare un'indicazione tangibile della possibilità di inserire negli statuti alcuni istituti e norme del procedimento, prima ancora dell'approvazione della legge. Siamo profondamente convinti che gli statuti debbano servire agli enti e, nello stesso modo, anzi, forse ancora di più, ai cittadini, poiché devono poter regolare i rapporti tra potere pubblico e utente con il riconoscimento di una serie di diritti riflessi dal vincolo all'esercizio del potere amministrativo.

Per quanto riguarda il cosiddetto disegno di legge Maccanico, devo ribadire un'idea che più volte abbiamo manifestato: a nostro parere, il Governo farà bene a ritirarlo, essendo del tutto superato, sia in rapporto alla maturazione dei problemi relativi all'ordinamento regionale sia, a maggior ragione, in rapporto alla riforma delle autonomie locali, che si muove in una prospettiva completamente diversa da quella del citato disegno di legge. Non sarà facile ottenere tale cambio di cultura, però, professor Dalfino, l'università può darci un grande contributo. Non a caso, abbiamo chiesto a numerosi docenti di fornire il loro contributo allo svolgimento di questa indagine conoscitiva, dato che la cultura politica, in rapporto ai valori di questo tipo di provvedimento, è ancora impacciata da residui che non permettono di farla diffondere. Mentre svolgiamo l'indagine conoscitiva, attraversiamo una fase di dibattito parlamentare, legislativo, sulla riforma della sanità in cui dobbiamo impegnarci molto, conseguendo un successo parziale. Speriamo che, successivamente, il successo si radichi maggiormente, presso l'altro ramo del Parlamento, per coerenza rispetto a questi nuovi valori ordinamentali. Il Governo e il Parlamento « tirano » in una direzione, ma subito dopo questa

direzione cambia come nel regime degli alisei, girando inopinatamente in un altro verso. Pertanto, professore, i valori ai quali lei fa riferimento devono essere difesi molto, non essendo ancora consolidati.

La parola è al professor Villone.

MASSIMO VILLONE, *Ordinario di diritto costituzionale presso l'università di Napoli.* Tracerò alcune indicazioni di ordine molto generale sulla mia esperienza circa l'attuazione della legge n. 142 del 1990. Intanto, ho notato, com'è stato detto da più parti, che si tratta di una legge-quadro, che lascia molte prospettive aperte, da completare. Ho testé ascoltato il collega Dalfino sottolineare giustamente la necessità di procedere agli ulteriori passi necessari all'attuazione. Occorre notare che quello che costituisce un punto di forza della legge, e cioè l'apertura per il futuro, per altro verso può diventare un momento di debolezza, dato che la legge cade su un tessuto istituzionale di enti locali molto spesso debole, frammentato, e per il quale è difficile prevedere che abbia la forza di riempire gli spazi che si concedono all'ente locale medesimo.

Ricordo la nota vicenda dell'autonomia regolamentare dei comuni, ha fatto la fortuna di qualche casa editrice che ha stampato i regolamenti-tipo: nella nostra esperienza, troviamo i regolamenti della Maggioli prima ancora dei regolamenti comunali.

Tale esperienza si potrebbe ripetere adesso con l'autonomia statutaria e regolamentare. Bisognerà, quindi, individuare il modo di fornire ogni supporto agli enti locali, che nella maggior parte dei casi hanno una forza probabilmente non pari al compito che li aspetta. Occorre metterli in grado di rispondere alle nuove domande che ad essi sono rivolte.

Qualche commento brevissimo sui punti più importanti della legge che ora cominciano a mostrare il loro rendimento in termini di attuazione, per esempio per quanto riguarda gli organi e gli assetti istituzionali dell'ente. Dico subito che a certe cose non credo. Per esempio, ritengo che la sfiducia costruttiva sia una pura esercitazione retorica che non serve a

nulla. Altre cose possono servire, a patto che le prassi applicative siano mantenute in termini corretti: il termine di 60 giorni previsto all'articolo 39 può certamente incidere, però bisogna intendersi ed essere vigilanti. Per esempio, se cominciamo a dire (come si afferma, se non sbaglio, nella circolare del Ministero dell'interno) che le dimissioni possono essere ritirate, questo vuol dire che il richiamato termine non ha più alcuna utilità, perché il cinquantesimo giorno saranno ritirate le dimissioni, che saranno poi ripresentate il sessantaduesimo giorno. Quindi, dobbiamo intendere che in questo contesto normativo le dimissioni, una volta presentate, sono irrevocabili. Se invece comincia a circolare l'idea - per di più con l'autorità di un'interpretazione di rilievo primario - che le dimissioni possono essere revocate (come già accade), ciò consentirà che il termine di sessanta giorni risulti come non scritto.

Gli aspetti del controllo costituiscono un altro dei problemi già presenti nell'esperienza locale. È molto significativa l'innovazione apportata, cioè la limitazione relativa agli atti della giunta. Per molti versi, si è ripresa l'esperienza pregressa e certe linee di legislazione regionale, forse dubbie dal momento in cui erano state adottate. La previsione della sottoposizione al controllo su richiesta di un terzo, oppure di un quinto, dei consiglieri, a seconda del sistema elettorale del comune, tende a consentire che sia l'opposizione a richiedere il controllo stesso. Ciò può essere utile in certe parti del nostro paese, dove probabilmente sarà l'unico strumento che consentirà di rispondere o di ovviare a disfunzioni generalizzate dell'autonomia locale. In alcuni parti del Mezzogiorno, a volte, il momento del controllo era l'unico modo con il quale le stesse amministrazioni locali si sottraevano a certe pressioni. L'amministrazione locale adottava determinati atti sperando, pensando o sapendo che sarebbero stati in qualche modo fermati in sede di controllo. Questo è un punto molto delicato della legge, perché in situazioni di frammentazione e di malessere istituzionale, certamente presenti in vaste aree del nostro paese, un meccani-

simo pensato per favorire l'autonomia locale potrebbe far venir meno l'ultimo argine nei confronti di fenomeni gravi di degenerazione. Su questo problema, quindi, esprimo una duplice valutazione: tecnica, da un lato, e legata all'esperienza concreta ed agli equilibri esistenti, dall'altro.

Vorrei richiamare la vostra attenzione su un altro aspetto, quello della dirigenza. La legge, ed è un fatto positivo, dà spazio alla dirigenza dei comuni cercando di porre rimedio ad una critica da sempre mossa nei confronti dell'amministrazione pubblica. Infatti, ci lamentiamo sempre del fatto che i nostri dirigenti non dirigano nulla, non si assumano responsabilità (ed anzi spesso si dice che il dirigente pubblico è giustamente pagato poco perché non fa nulla). Ora, questa legge cerca di dare un indirizzo diverso, che valuto positivamente, la cui attuazione sarà affidata al complesso incrocio tra la disciplina della stessa e la normativa statutaria e regolamentare da essa prevista, da un lato, e quella posta dalla contrattazione collettiva, dall'altro. Non è chiaro - o per lo meno non lo è a me, ma a quanto pare nemmeno agli interessati - come far interagire questi vari livelli, per quanto riguarda l'individuazione sia delle funzioni da affidare al dirigente, sia delle persone cui affidare l'incarico dirigenziale, tenendo presente che nell'ordinamento degli enti locali non sono previsti certi atti organizzativi. Come interagirà la nuova normativa con la contrattazione collettiva, che potrà sovrapporsi all'assetto dato? Il problema non sorgerebbe se, come avviene per i dirigenti dello Stato, vi fosse una disciplina uniforme posta da una normazione statale. In realtà, i dirigenti degli enti locali sono inseriti nella contrattazione collettiva.

**PRESIDENTE.** Questo problema è all'attenzione della nostra Commissione, che sta discutendo in sede legislativa un provvedimento di riordino complessivo della dirigenza pubblica, i cui principi sono estesi anche a quella degli enti locali.

**MASSIMO VILLONE**, *Ordinario di diritto costituzionale presso l'università di Napoli.*

Mi fa piacere. Credo sia una scelta giusta: non credo risponda a necessità obiettive che le misure relative alla dirigenza siano oggetto di contrattazione.

Questi per il momento sono i principali problemi riguardanti l'applicazione della legge. Essi indicano la positività della legge stessa che, effettivamente, incide, come è bene che sia, sulla realtà degli enti locali. Tuttavia, essi denotano anche la possibilità concreta che in sede di attuazione certe potenzialità della legge vengano perdute, per cui è necessaria una continua attenzione al momento dell'applicazione. Diversamente, questa legge rischierebbe, come tante altre, di produrre un risultato contrario rispetto alle attese.

**PRESIDENTE.** Ringrazio il professor Villone. Prima di passare alle domande dei colleghi, desidero porgere il benvenuto a nome della Commissione all'onorevole Giuseppe Serra, che di essa entra oggi a far parte.

**LUCIO STRUMENDO.** Ringrazio i nostri ospiti per il contributo da essi fornito. Vorrei affrontare un argomento che per la prima volta è stato sollevato nel corso di queste audizioni, cioè il problema della dirigenza. Si tratta di un versante molto importante per il funzionamento delle amministrazioni locali e per la trasparenza ed il buon funzionamento degli uffici.

Il presidente Labriola ha giustamente accennato al fatto che le norme sulla dirigenza contenute nella legge sulle autonomie locali costituiscono una parziale anticipazione di un articolato più preciso e circostanziato che questa stessa Commissione sta da tempo esaminando.

È anche vero, peraltro, che gli articoli finora approvati del provvedimento sulla riforma della dirigenza pubblica non sciolgono il nodo della distinzione fra la dirigenza dello Stato, disciplinata con riserva di legge, e quella delle regioni, degli enti locali e delle unità sanitarie locali, che rimane disciplinata dal rapporto contrattuale; si è affermato che i principi generali contenuti in quella legge devono essere estesi anche alla dirigenza degli enti locali.

Fra questi principi, il più importante è quello della distinzione fra l'indirizzo politico e la responsabilità della gestione amministrativa e tecnica, per la quale si valorizza la posizione del dirigente.

La mia domanda è se le norme di indirizzo e di principio contenute nella legge sulla dirigenza pubblica possono bastare per evitare quel duplice e convergente fenomeno degenerativo presente nella pubblica amministrazione locale, ma anche in quella statale, secondo il quale vi è una tendenza, da un lato, al sottrarsi all'assunzione di responsabilità da parte dei dirigenti e, dall'altro, all'invadenza di responsabilità politiche, assessorili, sul dirigente medesimo. Ho il timore che le affermazioni generali di principio che potremmo inserire nella legge sulla dirigenza pubblica non saranno sufficienti, come dimostra il fatto che non lo furono quelle contenute nel decreto del Presidente della Repubblica n. 748 del 1972.

Mi domando attraverso quali indicazioni specifiche, inserite nello statuto o nel regolamento, possa essere meglio determinata e più incisivamente affermata la distinzione delle responsabilità, che rappresenta un elemento fondamentale per la correttezza, la trasparenza ed il buon funzionamento della pubblica amministrazione.

**DIEGO NOVELLI.** Il professor Villone ha fatto riferimento ad una norma, inserita nella legge, che si presta ad alcuni equivoci o addirittura a interpretazioni piuttosto pericolose, come quella della sfiducia costruttiva. In proposito, i giornali di oggi riportano il caso del primo comune italiano che si è servito di tale meccanismo (mi pare si tratti di Martinafranca in provincia di Taranto), esprimendo un giudizio positivo sull'avvenimento.

Personalmente, nutro forti perplessità in ordine a tale norma, in quanto le crisi striscianti che hanno caratterizzato la vita degli enti locali nell'ultimo quinquennio saranno di fatto legittimate: infatti, qualora non vi fosse la possibilità di una sfiducia costruttiva, perdurerebbe lo stato di crisi, giustificando tale situazione con la mancanza di una soluzione di ricambio.

Continueranno, quindi, a « trascinarsi » le gestioni dei comuni, senza alcuna possibilità di uscire da tale situazione.

Il professor Villone ha giustamente fatto riferimento alla possibilità di presentare le dimissioni, come conferma anche una circolare interpretativa del ministero. Tuttavia, è applicabile in questa situazione il detto « fatta la legge, trovato l'inganno »: infatti, si afferma che le dimissioni possono essere ritirate. Si creerà, pertanto, una situazione in base alla quale si arriverà al cinquantanovesimo dei sessanta giorni previsti e le dimissioni saranno ritirate, per essere poi ripresentate il sessantunesimo giorno. Si tratta, quindi, di una soluzione che potrebbe essere definita « levantina », per usare un termine che non suoni offensivo per nessuno.

Problemi ancora maggiori si determineranno in ordine alla scadenza dei sessanta giorni per la costituzione dell'amministrazione dopo le elezioni o, come avviene attualmente, dopo l'entrata in vigore della legge. Infatti, si parla già di giunte provvisorie: probabilmente, il consiglio comunale si riunirà il cinquantanovesimo giorno ed eleggerà sindaco il segretario del partito della coalizione in questione, sapendo già che il giorno successivo si dimetterà. Anzi, si tenderà a coinvolgere nell'operazione tutti i segretari provinciali o cittadini, in quanto danno maggiori garanzie circa le loro dimissioni. Infatti, se si eleggesse qualcun altro, si dovrebbe affrontare il rischio relativo alle mancate dimissioni. In tal modo si darà un ulteriore contributo al degrado delle istituzioni, nonché alla sfiducia collettiva nei confronti dei partiti e della politica, basata sull'argomentazione secondo cui i partiti stessi sarebbero tutti uguali e finirebbero per mettersi d'accordo nel corso di riunioni di segreteria che, a quanto riferiscono i giornali, si tengono generalmente di notte, in sale piene di fumo.

Dal momento che questa non è la sede idonea per valutazioni di carattere politico, mi limiterò a chiedere ai nostri ospiti un contributo circa il modo in cui è possibile rimediare a questi gravi problemi, che la legge lascia insoluti.

Personalmente, infatti, sono convinto che, in presenza di una crisi, gli amministratori debbano rimettere il loro mandato e lasciare la decisione al corpo elettorale, senza procedere a rimpasti, capovolgimenti di maggioranze e a tutti gli altri « pasticci » che hanno determinato il deterioramento delle istituzioni e dell'immagine stessa della pubblica amministrazione.

Vorrei sapere, pertanto, se ad avviso dei nostri ospiti, sia possibile porre rimedio a tale situazione ormai degradata.

Il professor Dalfino, inoltre, ha affrontato un tema che mi sta molto a cuore facendo riferimento alla realtà della sua città, Bari, chiamando in causa una serie di enti tra cui, per esempio, la Fiera del Levante. Mi domando, però, in che modo le sue ipotesi possano essere inserite in uno statuto. Ritengo, infatti, che ciò non sia possibile.

Credo, invece, che uno degli aspetti positivi introdotti dalla legge sia rappresentato dagli accordi di programma; infatti, l'esperienza negativa connessa al decreto-legge sui campionati mondiali di calcio ci ha indotto ad introdurre nella nostra legislazione un aspetto positivo, rappresentato dallo « sportello unico » e dagli accordi di programma.

Alcuni anni fa ho vissuto un'esperienza simile, al fine di giungere ad accordi di questo genere per due grandi città. Tuttavia, ritengo che tale metodo possa essere seguito per la realizzazione di opere singole, in ordine alle quali si predispona un accordo di programma, valutando quali enti pubblici o privati possano essere interessati alla realizzazione del progetto. Invece, nel caso in cui gli accordi di programma venissero inseriti negli statuti, ho il timore che questi ultimi diventerebbero una sorta di « caravanserraglio » in qualche modo ingovernabile. Gli statuti stessi si trasformerebbero, a mio avviso, in una specie di albero di Natale, al quale tutti vogliono « attaccare » qualcosa rendendolo — lo ribadisco — ingovernabile. Infatti, gli stessi amministratori, per raggiungere la maggioranza qualificata necessaria per l'approvazione dello statuto, sa-

rebbero indotti ad accontentare le diverse opposizioni, rendendo di fatto impraticabile lo statuto stesso.

Questo è il pericolo che avverto ed in ordine al quale vorrei conoscere l'opinione dei nostri ospiti.

**GIOVANNI FERRARA.** Mi consentirete di non trattare questioni attinenti ai meccanismi che l'ingegneria istituzionale ha ideato e sostenuto, in quanto se ne parla già troppo in altre sedi.

Desidero, invece, rivolgere due domande ai nostri ospiti, la prima delle quali nasce dalla mia insoddisfazione per le risposte fornitemi da illustri docenti intervenuti presso la nostra Commissione.

Si tratta di un quesito attinente alle aree metropolitane, nonché al rapporto tra gli articoli 16 e 17 della legge, soprattutto in ordine (l'ho già detto ieri, ma lo ripeto oggi per i professori Dalfino e Villone) alla sorte che la legge riserva ai territori che verrebbero esclusi dall'area metropolitana e andrebbero comunque riaccorpate e ridefinite come province risultanti dall'operazione volta a creare l'area metropolitana.

Si tratta di un problema che il professor Villone avverte certamente in modo acuto, dal momento che insegna nella nobile ed antichissima università di Napoli, città che sente in maniera particolare il suddetto problema, anche perché l'area metropolitana di Napoli ha dimensioni abbastanza vaste e si presenta piuttosto complessa. Essa, inoltre, può coinvolgere, anche se non si sa in che misura, circoscrizioni provinciali diverse da quella napoletana.

**PRESIDENTE.** Per esempio, la Terra di lavoro.

**GIOVANNI FERRARA.** La Terra di lavoro e Salerno. Come operano i vincoli che l'articolo 16 determina, non per l'attività che la regione, attraverso la legge, deve porre in essere, bensì per l'attività di promozione della costituzione di province da parte dei comuni?

Una seconda domanda riguarda i servizi pubblici locali. Pur avendo partecipato assiduamente alla discussione e all'elabo-

razione della legge, continuo a non capire cosa rappresenti l'istituzione di cui alla lettera d) dell'articolo 22, ma non ritorno su tale polemica. Pongo invece una questione che attiene all'espressione normativa di cui al comma 1, che individua come fine e come compito dei comuni la « gestione dei servizi pubblici che abbiano per oggetto produzione di beni ed attività rivolte a realizzare fini sociali e a promuovere lo sviluppo economico e civile delle comunità locali » e che riguarda anche il rapporto tra questo obiettivo e la previsione di cui alla lettera e), che consente ai comuni di gestire i servizi pubblici anche aventi carattere di promozione dello sviluppo economico e civile delle comunità locali con « società per azioni a prevalente capitale pubblico locale ».

Desidererei sapere quali limiti potrebbe incontrare il comune nell'espressione contenuta nelle ultime righe del comma 1 che ho già citato, in riferimento al carattere di società per azioni che la forma del servizio pubblico potrebbe assumere.

**CARLO TASSI.** Signor presidente, rivolgerò tre quesiti piuttosto semplici.

Dalla nuova definizione dell'ente provincia come ente intermedio emerge qualche aspetto nuovo rispetto all'ente provincia com'era concepito nel vecchio sistema, che non prevedeva la posizione intermedia?

Ho sentito sempre parlare del contenuto degli statuti come necessario ed eventuale. Non riesco a comprendere il concetto di eventualità, che dipende dall'evento: mi sembra che non vi sia nulla di nuovo per non rimanere nella vecchia categoria del contenuto necessario e facoltativo. Altrimenti, si creerebbe una nuova categoria di valutazione che mi sembra piuttosto estranea alla materia. Comunque, ammetto che i miei studi di diritto amministrativo risalgono a trent'anni fa, quando il professor Amorth mi promosse mentre forse neanche lo meritavo.

L'ultima domanda riguarda la questione delle aree metropolitane. La mia visione dell'area metropolitana, che non è stata condivisa dalla Commissione, era che, proprio per la novità di questo feno-

meno, che esiste già da trent'anni, anche se il legislatore pensa di regolarlo soltanto nel 1990, esso dovesse essere assimilato alla regione. In questo modo, avrebbe una capacità legislativa, dato che i suoi problemi sono qualitativamente diversi ed essenzialmente nuovi. Averlo individuato come un ente che si colloca tra il comune e la provincia, per quanto concerne i poteri, mi sembra che impedisca ogni possibilità di un vero decollo dell'area metropolitana. Penso, per esempio, a Milano, che con i suoi quasi tre milioni di abitanti detiene la maggioranza assoluta dei consiglieri regionali: l'ente regionale risulta dunque monopolizzato dalla metropoli, mentre il resto della regione è considerato in secondo piano rispetto al grande problema metropolitano.

Sono antiregionalista, ma se la regione ha un significato non è certo per protrarre il vecchio sistema di divisione del territorio nazionale, ai fini postali, istituito nel 1870, come invece accade con le attuali regioni. Ciò che conta è sempre la qualità, mai la quantità: la divisione doveva avvenire sotto il profilo qualitativo. Se esisteva una valutazione esatta delle aree metropolitane, a parte quelle aggregate come Firenze e Bologna, che sono state inserite per fare un piacere a due colleghi di parti politiche preminenti...

DIEGO NOVELLI. Ma anche Venezia e Bari:

CARLO TASSI. Comunque, la metropoli ha una sua essenza nuova che doveva essere regolata attraverso l'ente regione.

ADRIANO CIAFFI. Signor presidente, oggi dimostriamo che, nel processo formativo della legge, sono emerse diverse opinioni, che poi magari rimbalzano anche dopo che la legge è entrata in vigore. Giustamente, il presidente ha ridefinito lo scopo di questi nostri incontri, che è quello interpretativo: più che riaprire questioni *ante legem*, andiamo a focalizzare l'interpretazione della legge e, soprattutto, la problematica che ne deriva.

Sotto questo angolo visuale, vorrei avanzare quattro considerazioni e domande ai professori Dalfino e Villone. Mi

pare che la sanzione per l'omessa o ritardata definizione dell'area metropolitana sia contenuta nel comma 3 dell'articolo 21, quando in sostanza si afferma che « in mancanza o ritardo della proposta regionale, il Governo provvede direttamente ». Questo mi dà la possibilità di apprezzare tutto il ragionamento compiuto dal professor Dalfino, che condivido pienamente, per un tentativo forse timido di capovolgere il rapporto tra centro e periferia. Finora si era registrato un potere sostitutivo del centro sulle inadempienze della periferia, in una logica paternalistica e quasi gerarchica; ora vi è più di un caso di sostituzione della periferia all'inadempienza del centro.

Abbiamo parlato dei pareri che le varie autorità o livelli di governo debbono esprimere entro un determinato periodo, in mancanza dei quali l'ente locale procede ugualmente. Non si tratta affatto di silenzio-assenso, bensì di riassunzione totale della responsabilità. Nella mia qualità di relatore, ebbi modo di rispondere a chi obiettava che si attuava un eccesso di autonomia che avrebbe scardinato un principio ordinamentale, che non si trattava di sostituire un potere decisionale di un livello di governo, ma di responsabilizzarsi totalmente in proprio anche senza l'ausilio costituito dal parere dell'altro ente.

È una cosa ben diversa: non vi è un silenzio-assenso, in questo caso, bensì una non decisione. Non avendo acquisito il parere, l'ente locale decide di procedere ugualmente, ma potrebbe anche decidere di non farlo. È un'affermazione di autonomia rispetto a strumenti ausiliari nel momento in cui essi non pervengono all'ente locale. Se la sovrintendenza non esprime un parere, l'ente locale certamente non può fare quel che vuole, ma vede accresciuta la sua responsabilità, perché ha la possibilità di procedere ugualmente, assumendosene la responsabilità.

La novità degli accordi di programma non è tanto la loro introduzione in una norma generale (mentre finora erano previsti qua e là da leggi speciali), ma il capovolgimento della loro precedente impostazione. Fino ad ora essi erano intesi

come riassunzione al centro, o al massimo al livello regionale, dell'accordo raggiunto su opere o interventi. La novità dell'articolo 24 è di prevedere che siano lo Stato e la regione ad « andare » dal sindaco: così si giustificano certe reazioni di meraviglia per il fatto che non sia il sindaco a recarsi al Ministero o in prefettura. Al professor Villone vorrei dire che non condivido il suo scetticismo sulla sfiducia costruttiva. O si accetta l'autonomia per quel che è o non la si accetta. Se non la si prende per il verso giusto, si rischia di subire la tentazione, come è capitato anche a noi, di affermare l'autonomia, ma di voler poi stabilire come essa si esercita.

La irrevocabilità delle dimissioni del sindaco, sostenuta dal professor Villone, rappresenta un capovolgimento della impostazione precedente. Indubbiamente, scompare la presa d'atto come momento costitutivo delle dimissioni e ciò avviene proprio per il collegamento con l'istituto della sfiducia costruttiva. Se scardinassimo questo concetto, professor Villone, non vi sarebbe più la sfiducia costruttiva, la cui *ratio* non è la stabilità, ma la continuità, cioè l'eliminazione dei « vuoti ». Allora, con l'affermazione della irrevocabilità delle dimissioni, si reintrodurrebbe un momento di iato, di rottura, mentre, invece, in pendenza delle dimissioni il sindaco e la sua giunta sono nella pienezza, anche politica, dei poteri. Diverso è il caso della impossibilità all'esercizio delle funzioni (per morte o per rifiuto assoluto), nel qual caso agisce la norma sulla sostituzione del sindaco da parte del vicesindaco o dell'assessore anziano.

Nutro qualche preoccupazione sulla possibilità di sostenere la tesi della irrevocabilità delle dimissioni al fine di far decorrere da una data certa il termine dei 60 giorni, né mi interessa la possibile strumentalizzazione dell'istituto da parte del sindaco che al cinquantanovesimo giorno ritira le proprie dimissioni per poi ripresentarle, in quanto in quel periodo avrà pur sempre continuato a governare, perché questa è la *ratio* della norma. Egli ha l'obbligo giuridico, oltre che morale, di governare.

Certo, come ricordava l'onorevole Novelli, vale sempre il detto: « fatta la norma trovato l'inganno », ma non saprei su quale base fondare una interpretazione volta a sostenere la irrevocabilità delle dimissioni, posto che non esiste più l'istituto della presa d'atto. Questa è la mia domanda.

**PRESIDENTE.** Se non occorre la presa d'atto delle dimissioni, come in effetti è, le dimissioni sono atto non recettizio, che non richiedono cioè l'assenso del destinatario. Se non sono recettizie sono sicuramente irrevocabili, perché producono l'effetto di estinzione del rapporto di ufficio al momento stesso in cui sono manifestate. Onorevole Ciaffi, la sua giusta considerazione sull'inesistenza dell'istituto della presa d'atto delle dimissioni porta alle conseguenze sostenute dal professor Villone. Dalla mancanza dell'istituto della presa d'atto deriva la configurazione delle dimissioni come atto non recettizio, cioè come atto per la cui perfezione non è richiesto il consenso del destinatario. Se sono atto non recettizio sono irrevocabili, come, per esempio, le dimissioni del Presidente della Repubblica: nel momento in cui sono manifestate producono i loro effetti e sfuggono alla disponibilità del soggetto dimissionario.

**ADRIANO CIAFFI.** Non condivido questa interpretazione. Un conto è la presa d'atto, che è un atteggiamento attivo del consiglio comunale, altro è la « presentazione » delle dimissioni che è atto recettizio, nel senso che le dimissioni non sono interne ma vengono depositate in modo formale, tanto che dalla presentazione formale decorrono i 60 giorni ricordati. La presentazione delle dimissioni è atto recettizio, con forma e data certa. La presa d'atto, come manifestazione attiva della volontà del ricevente, non esiste più, ma ciò non comporta l'irrevocabilità delle dimissioni; l'impossibilità di ritirare le dimissioni presentate conseguirebbe solo alla loro accettazione. La presentazione, a mio avviso, svolge la funzione di far decorrere i citati 60 giorni. Comunque, si tratta di una tema

da approfondire. L'importante è che non si tocchi la *ratio* della sfiducia costruttiva, che è quella di garantire la pienezza dei poteri del sindaco fino a quando non viene sostituito, salvo i casi di impossibilità fisica o di assoluta non volontà all'esercizio delle funzioni.

Infine, desidero soffermarmi sulla questione della dirigenza locale, che rappresenta un tema molto importante, già trattato dal professor Villone e meritevole di un'ulteriore riflessione, anche perché abbiamo la possibilità di intervenire in ordine a tale problematica.

Personalmente, per inquadrare meglio la questione, sono solito distinguere tra la dirigenza e i dirigenti: infatti, la prima, in quanto complesso di attribuzioni, pur essendo regolamentata, non è materia oggetto di contrattazione collettiva. Finora abbiamo definito le funzioni, le responsabilità e gli spazi di autonomia della dirigenza, ma non ne abbiamo ancora deciso il trattamento economico o lo stato giuridico. Abbiamo, anzi, sempre discusso circa la legittimità della contrattazione collettiva locale, nel complesso settore degli enti locali, anche in funzione dell'organizzazione degli uffici. In proposito, la legge n. 348 prevede che i comuni siano organizzati in uffici e ripartizioni; si volevano introdurre, inoltre, terminologie traslate dal cosiddetto linguaggio sindacale, come « strutture complesse » o « strutture coordinate ».

Tuttavia, abbiamo sempre sostenuto, confortati anche dalla dottrina, che la materia in questione non è oggetto di contrattazione; infatti, l'organizzazione degli uffici è di competenza del potere statutario, nell'ambito della disciplina legislativa.

Vorrei chiedere, pertanto, al professor Villone qualche chiarimento circa la distinzione tra le funzioni che costituiscono riserva di legge o di statuto e le materie oggetto di contrattazione collettiva, limitatamente al trattamento normativo ed economico dei dirigenti.

PIETRO SODDU. Vorrei che il professor Dalfino mi chiarisse ulteriormente il concetto di controllo dal basso, ovvero di

surroga cui ha accennato citando anche l'esempio della legge n. 64.

Dal momento che si tratta di una questione molto interessante, desidererei che il professor Dalfino vi si soffermasse ulteriormente per comprendere meglio il funzionamento del suddetto meccanismo nell'ambito della legge che disciplina i poteri dei comuni.

GIORGIO CARDETTI. Anche a rischio di annoiare qualche collega, vorrei ripetere alcune domande che avevo già posto in precedenti occasioni ed alle quali non ho ancora ottenuto risposta, anche se mi rendo conto che si tratta di questioni aperte.

La domanda che mi preme maggiormente nasce dalla premessa che è stato individuato il nuovo istituto dell'area metropolitana, la quale opera a due diversi livelli, quello della città metropolitana e quello del comune. La prima ha le funzioni della provincia più una serie di attribuzioni di carattere sovracomunale. Conseguentemente, i restanti comuni sono dotati delle funzioni tipiche del comune ad eccezione di quelle trasferite all'organo superiore.

Tuttavia, all'articolo 20 della legge si prevede un processo, affidato alla regione, di riorganizzazione interna all'area metropolitana, tramite eventuali fusioni o « scorpori » da operare presumibilmente nel comune capoluogo. Inoltre, l'articolo 13, relativo al decentramento, prevede la suddivisione dei comuni in circoscrizioni, le cui funzioni sono demandate allo statuto. Comunque, con l'approvazione di quest'ultimo vengono a cadere le previsioni della legge n. 271 e conseguentemente l'attribuzione di funzioni è propria dello statuto stesso.

L'articolo 13 prevede, inoltre, l'obbligatorietà del decentramento per i comuni (oltre ai capoluoghi di provincia) con più di centomila abitanti, e la facoltatività dello stesso decentramento per i comuni con un numero di abitanti inferiore.

Dal momento che, presumibilmente, all'interno dell'area metropolitana esistono comuni, parzialmente privati delle loro funzioni a favore dell'organo città metro-

politana, che hanno un numero di abitanti superiore a centomila, è pensabile che anche questi comuni appartenenti all'area metropolitana, alla luce del suddetto articolo 13, debbano prevedere nel loro statuto un'articolazione in circoscrizioni, oppure ritenete che ciò debba essere evitato?

Ho posto tale domanda per sottolineare l'esigenza di non creare un triplice livello di attribuzioni all'interno di una stessa area, per cui vi sarebbero alcuni comuni che vedrebbero assorbiti una parte dei propri compiti dall'organismo superiore e dovrebbero trasferirne altri, sia pure mediante il proprio statuto, alle circoscrizioni. Ciò creerebbe alcune difficoltà di gestione, anche al di là della complessità della fase transitoria, durante la quale entità attualmente esistenti dovrebbero dotarsi di statuti e successivamente rivedere la loro organizzazione.

Vorrei sapere, quindi, se, ad avviso dei nostri ospiti, la configurazione della legge comporta l'obbligo del trasferimento di funzioni anche a carico dei comuni cui ha fatto riferimento oppure se sia ipotizzabile un'eccezione alla norma generale attraverso decreti legislativi del Governo.

BRUNO VECCHIARELLI. Nel porre due domande ai nostri ospiti, vorrei partire dalla premessa che per l'elezione del sindaco e del presidente della giunta sono previste tre sedute. In base alla precedente normativa, era necessaria, nella prima seduta, la presenza dei due terzi dei componenti. Vorrei sapere se tale norma sia stata abrogata o se, invece, debba essere considerata ancora valida. In ordine a questo aspetto, infatti, sono state espresse valutazioni contrastanti.

In secondo luogo, vorrei sapere che cosa accadrebbe nel caso in cui fosse presentata una mozione di sfiducia costruttiva in ordine alla quale si registrasse una parità di voti. In questo caso, la mozione non verrebbe approvata, però la giunta non avrebbe più il sostegno della maggioranza. Ci si dovrebbe, pertanto, rimettere alla sensibilità della giunta affinché si dimetta, oppure è configurabile un meccanismo che operi d'autorità in tal senso, in base ad una norma legislativa?

ENRICO DALFINO, *Ordinario di diritto amministrativo presso l'università di Bari*. Risponderò in primo luogo alle domande collegate alla mia brevissima esposizione iniziale, nel corso della quale mi sono attenuto all'impostazione dettata dal presidente, limitandomi a prendere in considerazione gli aspetti relativi all'applicazione della legge.

Risponderò, quindi, inizialmente alle domande direttamente connesse alla mia esposizione e successivamente ai quesiti di ordine generale, precisando fin d'ora che non mi soffermerò su quelli rivolti direttamente al collega Villone.

Onorevole Ciaffi, lei ha svolto un'osservazione puntuale sul tema relativo alla norma di cui all'articolo 21, comma 3, dove sono previsti gli effetti dipendenti dalla mancanza o dal ritardo della proposta regionale con riferimento alla delimitazione dell'area metropolitana. Mentre nella previsione del comma 4 abbiamo procedimentalizzato l'intervento sostitutivo, al comma 3 è previsto semplicemente che « il Governo provvede »: in che modo, consultando i comuni o la provincia? No. Quindi, mancando la proposta della regione, vengono penalizzati sia gli uni sia l'altra. Non mi sembra, pertanto, che vi sia un intervento sostitutivo disciplinato alla stregua di quello di cui al comma 4, che si riferisce all'inadempimento regionale relativo all'ulteriore termine dei 18 mesi.

ADRIANO CIAFFI. Sono penalizzati nel senso che non sono garantiti dalle norme.

ENRICO DALFINO, *Ordinario di diritto amministrativo presso l'università di Bari*. Certo, non garantiti sotto questo profilo, poiché personalmente ritengo fondamentale il ruolo dei comuni e della provincia nella delimitazione dell'area.

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE  
ADRIANO CIAFFI

ENRICO DALFINO, *Ordinario di diritto amministrativo presso l'università di Bari*. Tant'è vero che nei dibattiti in corso su

questo punto, sottolineo l'esigenza che i comuni si preoccupino sin d'ora di approfondire il tema della delimitazione dell'area metropolitana per compiere il proprio dovere in sede di espressione del parere, affinché la regione possa rispettare il termine di un anno dalla data di entrata in vigore della legge.

È stato osservato che ho fatto riferimento in via esemplificativa all'area di Bari, affermando che nello statuto si può far cenno a realtà locali come l'università, la Fiera del levante e Tecnopolis. In effetti, uno statuto non può far riferimento a una realtà che sia locale anche dal punto di vista temporale. Mi si è obiettato che a questo fine soccorrono gli accordi di programma, dei quali si potrebbe parlare a lungo, ma due sono le riflessioni principali da svolgere. Innanzitutto, va notato che in Italia abbiamo avuto accordi di programma (in termini di contratti di programma o di accordi di programma veri e propri) mirati alla realizzazione di un'opera pubblica (per esempio la costruzione del ponte di Messina). Non abbiamo mai avuto accordi di programma nei termini dell'articolo 7 della legge n. 64, perché la nostra realtà organizzativa rende difficile l'incontro, intorno ad un tavolo, tra i ministeri di spesa e il ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno. Pensiamo che l'accordo di programma possa funzionare nella realtà locale laddove l'autorità governativa siede — come rileva giustamente l'onorevole Ciaffi — a un tavolo non del Governo, ma del comune.

Inoltre, l'accordo di programma di cui alla legge n. 142 non prevede in concreto possibilità di intervento sostitutivo della parte inadempiente qualora sia il Governo: come potrà il comune attivare il procedimento sostitutivo nell'ipotesi in cui sia il ministro ad essere inadempiente? Quindi, abbiamo un accordo di programma che deve far riflettere, sia nella parte applicativa precedente, quella degli accordi di programma di cui alla legge n. 64 — ma anche di quelli precedenti —, sia dal punto di vista della normazione della legge n. 142.

Quando mi riferivo alla realtà locale per tentare di avviare la formazione degli statuti effettivamente su basi concrete locali, richiama la possibilità che lo statuto potesse prevedere convenzioni e intese con istituti diversi dagli enti locali. Uno statuto mirato a disciplinare una realtà specifica, e che vuole offrire una possibilità di autorganizzazione agli oltre 8 mila comuni italiani, deve prevedere formule che consentano successivamente di utilizzare le energie umane presenti sul territorio e che si esprimono attraverso organismi territoriali, ciascuno con una propria storia. Mi sembra, inoltre, che la legge n. 142 possa consentire di riconoscere l'identità locale in una dimensione che tenga conto del mondo-villaggio, tentando cioè una mediazione tra questi due poli.

Uno statuto che consentisse modelli organizzativi adeguati ci potrebbe permettere di rispondere alla domanda concernente la responsabilità. Sono persuaso che il tema della responsabilità debba essere affrontato anche dal punto di vista della promozione, all'interno delle strutture, di momenti adeguati per una risposta alle esigenze esterne. Come è possibile parlare di responsabilità in situazioni in cui le amministrazioni non hanno strumenti per far fronte alle necessità? Per esempio, diventa difficile parlare di responsabilità dell'ente locale rispetto all'inquinamento se l'amministrazione non ha strumenti di valutazione di impatto ambientale e deve far ricorso a strutture privatistiche. Quindi, attraverso gli statuti possiamo dare la possibilità alle autonomie locali di dotarsi di strutture di sostegno; in questo caso avremo nella trasparenza soddisfatte anche le esigenze di responsabilità.

Tale normativa, peraltro, ci dà la possibilità di un ritorno al passato sotto il profilo della differenziazione tra funzione politica di indirizzo e controllo, funzione esecutiva e compiti gestionali. Quindi, abbiamo l'occasione per riscoprire il concetto di funzione esecutiva, che era stato abbandonato e che aveva suscitato una certa riflessione negli anni trenta. Individuando nella giunta l'organo titolare della funzione esecutiva, nel consiglio l'organo ti-

tolare della funzione di indirizzo e controllo e nell'apparato burocratico i soggetti titolari dei compiti di gestione, delineiamo un quadro che dovrebbe essere valorizzato negli statuti. La mia proposta iniziale era quella di non lasciare da solo il Governo nel tentativo di conferire alle autonomie locali strumenti per applicare la legge, cosa che non troviamo ancora nei principi generali dell'ordinamento, poiché la normazione che ci dovrebbe chiarire questo punto è *in itinere* presso il Parlamento.

GIOVANNI FERRARA. Probabilmente il Senato nei prossimi giorni approverà definitivamente il provvedimento.

ENRICO DALFINO, *Ordinario di diritto amministrativo presso l'università di Bari*. Questo è molto importante.

Dovremmo passare da una normazione di diritto amministrativo che prevede divieti e sanzioni ad un'altra fondata su promozioni e premi. Quindi, è la logica che deve mutare completamente. Quando parlavo del controllo come elemento di sussidio, mi riferivo per esempio all'*auditing* anglosassone, che viene utilizzato con aperture verso le più moderne professionalità, che possono essere consultate contestualmente all'esercizio della funzione amministrativa per raggiungere il massimo livello del prodotto decisionale.

Sul tema dell'identificazione dell'area metropolitana si sono posti alcuni problemi. Innanzitutto bisogna compiere una scelta di campo fondamentale: si ritiene che all'area metropolitana bisogna procedere partendo dalla motivazione degli accorpamenti? Oppure si deve procedere dando per scontato che la base territoriale sia quella della provincia, onde motivare gli scorpori?

Questa è una scelta politica. A mio avviso, l'interpretazione valida è la seconda, oltretutto bisognerebbe ritenere che l'intero territorio sia quello della città metropolitana e che gli scorpori devono essere motivati. Se partiamo da una determinata tesi, dobbiamo risolvere i problemi conseguenti.

Nel momento in cui pensiamo alla metropoli, facciamo riferimento ad un con-

testo nel quale interagiscono più centri che esprimono funzioni metropolitane. Per esempio, si afferma che Bari costituisce di fatto un'area metropolitana perché le funzioni del terziario superiore sono dislocate nei comuni a corona, mentre quelle della grande distribuzione commerciale sono allocate in altri comuni. Di fatto, Bari ha perso queste funzioni, ma non in termini economici, poiché gli imprenditori baresi gestiscono la grande distribuzione e l'università di Bari svolge funzioni di ricerca. Dovremmo dare per acquisito, quindi, che la base dell'area metropolitana è quella provinciale; la legge ha affermato, infatti, che la provincia di Bari equivale alla città metropolitana, però specifica che occorre prestare attenzione ed esercitare un'analisi delle interazioni esistenti. Pertanto, è su tale territorio che dobbiamo procedere all'analisi, non possiamo partire dall'analisi per individuare il territorio. La scelta riguardante le modalità per individuare l'area metropolitana è fondamentale.

A questa scelta si collega una serie di altri elementi emersi nel corso della discussione. L'onorevole Tassi si è soffermato sul contenuto necessario ed eventuale dello statuto, affermando che in luogo dell'espressione « eventuale » si potrebbe usare il termine « facoltativo ». Ma, probabilmente, non si usa il termine « facoltativo » perché presuppone una scelta nell'*an* e non nel *quid*, mentre, usando il termine « eventuale », la scelta riguarda anche il *quid*. Mentre il ricorso al termine eventuale costituisce espressione di autonomia, l'uso del termine « facoltativo » costituisce invece espressione di subordinazione nei contenuti. Si tratta di una mia supposizione, ma non vorrei farne un problema di nomenclatura.

CARLO TASSI. È un problema di categoria.

ENRICO DALFINO, *Ordinario di diritto amministrativo presso l'università di Bari*. Benissimo, è di categoria; allora, il contenuto eventuale è quello che si può apporre nell'esercizio di autonomia, mentre quello facoltativo è un contenuto prefigurato che si può apporre o meno. Però, se vogliamo

attribuire autonomia agli enti locali, dovremmo lasciarli liberi anche nella formulazione dei contenuti dello statuto.

È stato sottolineato che non sono stato chiaro circa il controllo sostitutivo dal basso. Ho tentato di formulare una norma, però mi si potrebbe obiettare che mi devo fermare al dato normativo esistente.

L'onorevole presidente ha ricordato che la legge in questione vuole invertire il rapporto fra autonomie locali, regioni e Stato. Allora, dobbiamo pensare che, in tale rapporto di equiordinazione, l'intervento sostitutivo dal basso presuppone un'attività dell'organismo di livello superiore che, se omessa, danneggerebbe l'altro ente. Dunque, si può prevedere un intervento sostitutivo che, previa diffida dell'ente superiore (la regione, per esempio), investa il Ministero di settore, su procedimento attivato da parte dell'organismo di livello inferiore. In questo modo, si tenderebbe ad invertire l'antico rapporto centro-periferia e ad innescare un processo di rinnovazione dell'amministrazione.

CARLO TASSI. Sulla base degli interessi.

ENRICO DALFINO, *Ordinario di diritto amministrativo presso l'università di Bari*. Sulla base degli interessi, certamente.

MASSIMO VILLONE, *Ordinario di diritto costituzionale presso l'università di Napoli*. Eviterò di tornare su aspetti già richiamati dal collega Dalfino sui quali concordo. Lascierò per ultimo il problema della dirigenza, che secondo me costituisce il « boccone » più grosso ed indigesto, ed anche decisivo, e risponderò dapprima su altri punti.

Per quanto riguarda la sfiducia costruttiva, osservo che costituisce un punto di fede: c'è chi crede in esso e chi no. Personalmente, non ci credo, perché ritengo che non funzionerà mai. Nella mia lettura, la sfiducia costruttiva non esclude la crisi extraparlamentare. Quando parliamo di sfiducia costruttiva, non possiamo leggerla nel senso che esiste un divieto di dimissioni di altro tipo, poiché mi è sembrato che questo fosse il concetto richia-

mato dall'onorevole Ciaffi. Mi sembra singolare che dalla sfiducia costruttiva emerga un obbligo a governare.

PRESIDENTE. Formalmente.

MASSIMO VILLONE, *Ordinario di diritto costituzionale presso l'università di Napoli*. Non colgo il senso di questa distinzione. Dal mio punto di vista, ci si può sempre dimettere e non si può essere obbligati a governare. Se un sindaco si dimette, si dimette, e non si può prevedere che non può farlo perché non vi è un sostituto: il sindaco può rassegnare le proprie dimissioni volontarie in qualsiasi momento. L'istituto della sfiducia costruttiva implica soltanto che l'organo rappresentativo non può « toglierlo di mezzo » senza disporre di un sostituto pronto, ma non impedisce al titolare di una carica di dimettersi volontariamente. Questo è il punto debole della sfiducia costruttiva, che impedisce le crisi parlamentari che nel nostro sistema non hanno mai luogo, perché sono sempre extraparlamentari. Ciò vale per il Parlamento e per il consiglio comunale, perché il sistema politico-istituzionale non funziona secondo meccanismi diversi.

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE  
SILVANO LABRIOLA

MASSIMO VILLONE, *Ordinario di diritto costituzionale presso l'università di Napoli*. Per quanto riguarda l'inderogabilità delle dimissioni, credo che anche a questo proposito esista un rilievo tecnico. Come ha giustamente osservato il presidente Labriola, non vi è la presa d'atto e quindi le dimissioni provocano subito l'effetto, che è quello di rompere il rapporto fiduciario tra la giunta e il consiglio. Una volta rotto tale rapporto, esso si ricostituisce non già perché l'organo dimissionario cambia idea, bensì riattivando l'intero circuito che genera il rapporto fiduciario. Perciò, una volta presentate le dimissioni, bisogna per forza aprire la crisi e nessuno può ritrarle: è sufficiente la presentazione delle dimissioni per rompere il rapporto fiduciario,

che non si ricrea semplicemente affermando di aver cambiato idea. Questa è una mia lettura che si aggiunge, sotto il profilo politico-istituzionale, alle osservazioni giuridiche già avanzate dal presidente Labriola.

Ho ascoltato con molta attenzione le diverse argomentazioni sui poteri sostitutivi in materia di area metropolitana. Vorrei dire, in premessa, che in questo paese – come giustamente qualcuno ha osservato – esiste un'ampia previsione di poteri sostitutivi: però, questo è anche il paese dei poteri sostitutivi che non vengono mai esercitati, e non dobbiamo dimenticare questo aspetto. Abbiamo dimenticato le vicende della cosiddetta normativa Galasso? Quindi, è giusta la previsione di poteri sostitutivi nel momento in cui vogliamo dare valutazioni di estetica legislativa; però, dobbiamo anche riconoscere che le potenzialità effettive di questi istituti sono nella sostanza pari a zero, in questo momento. Ma voi pensate davvero, essendo parlamentari, che, per una questione che investe parti corpose del sistema politico-istituzionale come quella di un'area metropolitana, qualcuno si metta a esercitare poteri sostitutivi d'autorità?

Ma voi ci credete? Io no: pensare che in mancanza di un accordo, per esempio sull'area metropolitana di Napoli o di Milano, il Governo d'autorità cominci ad emanare decreti mi sembra – se devo esprimere un'opinione – fantascienza politica. Non credo che succederà; la dimensione di questi problemi è tale che la loro soluzione si blocca per un conflitto politico irrisolvibile, o all'interno dell'area metropolitana o fra l'area metropolitana e quella che la circonda (la Lombardia per Milano, la Campania per Napoli). In entrambi i casi nessuno interverrà, poiché, se qualcuno volesse metterci le mani, le avrebbe stritolate. Questo è l'autentico rendimento futuro del sistema prospettato. In sostanza, vi è la possibilità che non funzioni, ma a mio parere è per lo meno incauto pensare che la risposta possa provenire dalla previsione di una serie di meccanismi definiti in modo tecnicamente elegante. Credo che

si debba pensare ad un'ipotesi diversa, in modo da non essere sorpresi nel caso in cui le cose andassero in una certa direzione.

L'onorevole Ferrara si è soffermato sulla questione dei servizi pubblici locali, facendo riferimento al rapporto fra il comma 1 ed il comma 3, lettera e), dell'articolo 22. Credo che egli si ponga il problema della possibilità di rendere compatibile con la promozione dello sviluppo economico e civile una privatizzazione selvaggia dei servizi. La risposta che l'onorevole Ferrara si attende – e che io stesso condivido – è che l'articolo 1 della legge contiene un criterio persuasivo, nel senso che la promozione dello sviluppo economico e civile costituisce un fine da perseguire comunque e sempre. Dunque, se esso è inconciliabile con un certo livello di privatizzazione dei servizi, quest'ultimo deve essere ritenuto non compatibile con la legge. Credo che questa lettura sia corretta anche dal punto di vista tecnico.

Per quanto concerne la dirigenza, ritengo si tratti di un problema reale non solo a livello locale e regionale, ma anche in ambito nazionale; non vi è riforma istituzionale che tenga senza una riforma della pubblica amministrazione e senza una piccola amministrazione che funzioni davvero. In questo senso vi è da svolgere qualche considerazione di principio.

L'esperienza degli ultimi anni ha dimostrato che la contrattazione collettiva per il settore della dirigenza tende a non rispettare i confini normativamente posti. Se esaminiamo la legge-quadro n. 93 del 1983 sul pubblico impiego, troviamo agli articoli 2 e 3 una definizione molto precisa di quanto in teoria è riservato alla legge e di quello che, invece, è sottoposto alla disciplina per accordi. Ebbene: gli accordi finora stipulati in base alla legge n. 93 coprono sicuramente una parte delle materie che dovrebbero essere riservate alla legge ai sensi dell'articolo 3. Ciò è normale, poiché bisogna capire che il sindacato in sede di contrattazione fa il proprio mestiere, interessandosi poco del fatto che un certo oggetto sia consentito o meno alla contrattazione.

Si dice che la contrattazione collettiva dovrà riguardare solo il trattamento economico e non, per esempio, l'organizzazione degli uffici; ci si dimentica che è già così, poiché oggi la legge-quadro sul pubblico impiego prevede questa distinzione, ma essa non viene osservata. Se proiettiamo questo dato nel contesto della dirigenza, rileviamo una grande difficoltà: mantenendo il principio della contrattazione, sarà assai difficile stabilire gli steccati oltre i quali essa non potrà andare; in realtà, tenderà a prevaricarli e si orienterà verso una burocratizzazione della dirigenza. Infatti, in un simile contesto la contrattazione tende ad automatizzare la progressione in carriera. Chi fosse interessato a leggere i contratti collettivi del comparto, potrebbe rilevare una serie di casi tipici; per esempio, nei concorsi si riservano il 90 per cento degli accessi alla dirigenza ai candidati interni e soltanto il 10 per cento agli esterni. In questo modo, praticamente, si « strangola » ogni concreta possibilità di ingresso di *manager* nella dirigenza; evidentemente in sede di contrattazione il sindacato non può andare a sostenere l'accesso per altri, ma cerca di ottenere vantaggi per sé e per i propri iscritti.

Pertanto, la contrattazione per la dirigenza costituisce un meccanismo che non conduce a risultati tendenti all'efficienza della pubblica amministrazione. Una legislazione sulla dirigenza pensata per indirizzi può dare fino ad un certo punto risultati, ma consente che quegli orientamenti siano in qualche misura scavalcati dalla contrattazione, obbligando a recepire i risultati di quest'ultima. Non intendo con questo censurare quanto accade concretamente, ma forse potrebbe essere più utile l'adozione di un modello legislativo che definisca con precisione un nucleo minimo di competenze attribuite. In altre parole, invece di pensare a un certo numero di indirizzi che poi non vincoleranno nessuno, sarebbe necessario cercare di individuare una serie di competenze ben definite da attribuire assolutamente e comunque al dirigente e non contrattabili in alcun modo. Si tratta di una tecnica legislativa

diversa, apparentemente più modesta, che non si configura necessariamente come alternativa rispetto alla prima (poiché non escluderebbe la definizione di una serie di indirizzi) e che potrebbe costituire in ultima analisi il « nucleo duro » sul quale incardinare effettivamente una autentica funzione dirigenziale.

**PRESIDENTE.** Ringraziamo i nostri ospiti per il contributo che hanno fornito alla riflessione che stiamo conducendo.

Non mi soffermerò su quanto è stato detto, poiché mi sembra che si tratti di un insieme di problemi tuttora aperti; non ci troviamo ancora alla conclusione dell'indagine conoscitiva e ci riserviamo di riflettere sui punti di vista in parte diversi manifestati nella seduta odierna.

Ai fini dello sviluppo ulteriore dell'indagine desidero svolgere soltanto una riflessione. Non ignoriamo, professor Villone, che qualsiasi norma legislativa è affidata al consenso dei destinatari e, quindi, anche alla partecipazione delle forze sociali; questo ragionamento è valido a maggior ragione per disposizioni legislative che introducono un procedimento e che non contengono una precisa definizione, come quelle relative alle aree metropolitane ed agli statuti (gli aspetti di maggiore apertura della nuova legge). Se si potesse prospettare una previsione — che, come tale, costituisce un azzardo —, essa dovrebbe essere di tipo intermedio tra le due possibili: non ci saranno tutte le aree metropolitane, ma soltanto qualcuna.

In questo caso, probabilmente il divario fra le diverse aree di sviluppo del paese sarebbe accresciuto e vorrebbe dire che le zone rimaste indietro saprebbero chi ringraziare. D'altra parte, è anche vero che il Governo non può sostituirsi ad una totale inadempienza, sciogliendo nodi che vanno formandosi in territori nei quali lo Stato, come valore, appare addirittura recessivo. Una parte del paese rimarrà indietro e ciò costituirà un altro aspetto di un problema generale e nazionale. Il Parlamento deve esercitare la funzione legislativa pensando alla parte che vuole andare avanti. Ciò non esclude che esistano i problemi della componente che non è in grado di farlo e che

per essi occorra individuare le opportune soluzioni, ma non possiamo fermarci al livello minimo: se ci fossimo limitati ad una pura e semplice ricognizione dell'esistente, una razionalizzazione (come qualcuno, smentito poi dai fatti, immaginava all'inizio di questo dibattito)...

**GIOVANNI FERRARA.** Non sono stato ancora smentito.

**PRESIDENTE.** In realtà, mi sembra che proprio l'indagine conoscitiva in corso costituisca la smentita più clamorosa di una teoria pur politicamente legittima.

I fatti – onorevole Ferrara, lei è uno dei protagonisti più illuminati, più critici e più intelligenti di questa verifica – dimostrano che non si è operata una semplice razionalizzazione, ma si sono introdotte significative modificazioni, in modo tale da porre concretamente i problemi sui quali stiamo dibattendo. Tra l'altro, in questa indagine conoscitiva si stanno verificando di nuovo convergenze che superano le divisioni riscontrate durante l'*iter* della legge.

Ringrazio il professor Dalfino ed il professor Villone ai quali rinnovo un invito rivolto anche ai loro colleghi ascoltati nelle precedenti audizioni. La Commissione non

pensa di inviare al termine di questa indagine un messaggio schematico, una tipologia di statuto agli enti locali; non è compito del Parlamento né del Governo, perché non esiste lo statuto tipo per gli enti locali. Però, pensiamo di inviare ai comuni, alle province ed agli altri enti interessati un documento di sintesi in cui siano contenuti i punti sui quali essi, se lo ritengono, possono esercitare la potestà statutaria. Come abbiamo chiesto ai vostri colleghi, vi chiediamo di fornirci un contributo per iscritto sui punti sui quali ritenete, con il massimo di apertura e di disancoraggio rispetto agli schemi pregressi, di fornire un incoraggiamento agli enti locali per l'elaborazione degli statuti.

Comunico di aver richiesto alla Presidenza della Camera la pubblicazione, in un numero di copie sufficiente, di un volume che dovrà contenere i lavori preparatori della legge n. 142 del 1990, il testo della legge stessa, gli altri documenti che riterremo utili, i resoconti stenografici dell'indagine conoscitiva ed il documento conclusivo cui ho fatto cenno in precedenza e per il quale rinnovo al professor Dalfino ed al professor Villone la richiesta di fornire il loro prezioso contributo.

**La seduta termina alle 18.5.**