

### DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa del senatore RASTRELLI

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 3 MARZO 1987

#### Istituzione dell'ente « Area metropolitana di Napoli »

ONOREVOLI SENATORI. — La situazione socio-politica della città di Napoli si presenta — pur nell'ambito della generale problematica delle grandi aree metropolitane — con caratteri degenerativi del tutto particolari, dai quali emerge la indifferibile necessità di porvi rimedio con iniziative che anticipino la più generale riforma delle autonomie locali e diano avvio ad un accelerato processo di radicale trasformazione della pesante e pericolosa situazione in atto, sia sotto il profilo formale politico-istituzionale, sia per gli aspetti concreti e sostanziali di un diverso modello di sviluppo socio-economico della città e delle aree comunali ad essa immediatamente ed inscindibilmente collegate.

Come è noto, presso la 1ª Commissione (Affari costituzionali) del Senato della Repubblica è in discussione il disegno di legge governativo sul nuovo ordinamento delle autonomie locali (atto Senato n. 311) nel cui ambito è prevista la costituzione di un nuovo livello istituzionale: l'area metropolitana, sulla base del principio, universalmente accettato dalla politica, dalla cultura, dalla sociologia e dalla tecnica, che la dimensione efficiente dell'azione locale, e la tutela degli

interessi che la sostanziano, impone la ricerca e la sperimentazione di varianti organizzative sotto il profilo istituzionale che consentano di superare — mediante organismi sovra-comunali di natura associativa — l'angustia dei singoli comuni e delle rispettive competenze per sfociare in enti sovraordinati, capaci e abilitati per legge ad assicurare l'efficiente governabilità delle grandi concentrazioni.

Una visione realistica dei tempi parlamentari porta, però, ad escludere che nel corso della IX legislatura si arrivi alla definizione legislativa della complessa materia, anche perchè nel contesto della riforma degli enti locali si inserisce il problema della elezione diretta del sindaco, del presidente della provincia, del presidente della giunta regionale, sulla base di scelte, indicazioni e proposte che, seppure sollevate con esclusiva visione anticipatrice dal Movimento sociale italiano-Destra nazionale, oggi costituiscono patrimonio di idee, opzione politica e attività legislativa di un ampio arco di forze, peraltro sostenute da una adeguata e pur sempre crescente elaborazione a livello dottrinario, scientifico e culturale.

Di qui, una necessità, avvertita e categorica: Napoli non può attendere, pena la sua definitiva e irreversibile degradazione.

La necessità, quindi, di un'azione pubblica univoca, guidata dal riferimento ad obiettivi fissati in via generale, ma con la conoscenza dei problemi recata dal concorso alla elaborazione di tali obiettivi da parte dei livelli istituzionali inferiori — e suscettibile delle specificazioni richieste dalle peculiarità territoriali — deve trovare il punto di sintesi equilibrata tra rigore di impostazione, efficienza di programma e tutela della autonomia locale.

Partendo dal duplice presupposto dell'iniziativa legislativa in corso (della quale è proponente il Governo) e della necessità di anticipare i tempi per Napoli — tenendo comunque conto che in ogni caso il disegno di legge di riforma delle autonomie locali è strutturato come disegno di legge di principi — è possibile con estrema sollecitudine, nel margine temporale della legislatura in atto, dar vita alla prima costituzione, con legge speciale, di una « area metropolitana » per Napoli, individuando a titolo sperimentale ed a stralcio del più generale ordinamento del nuovo livello istituzionale, un nuovo sistema di rapporti, costitutivo del nuovo modello organizzatorio e con precisa definizione della posizione e dei poteri di tutti i soggetti che sono destinati ad attivarlo.

Nel disegno di legge che segue si dà luogo alla costituzione dell'area metropolitana di Napoli quale nuovo soggetto giuridico-istituzionale: ed in mancanza attuale del nuovo assetto legislativo delle autonomie locali occorre far riferimento, per sistematica legislativa, ai principi generali ed alle disposizioni, per quanto applicabili, del titolo IV del regio decreto 3 marzo 1934, n. 383.

Dagli articoli specifici dell'allegato disegno di legge risultano definiti:

a) il titolo costitutivo del consorzio per l'area metropolitana di Napoli;

b) il limitato ambito territoriale (solo comuni della fascia costiera);

c) gli organi consortili, con rispettive funzioni e poteri;

d) il programma degli interventi, con la esclusione di ogni interferenza rispetto alle competenze proprie delle singole municipalità;

e) le norme finanziarie a carattere aggiuntivo ed a carico della finanza centrale (bilancio dello Stato).

Il complesso organico del programma, come individuato e specificato nell'articolato, risponde alla esigenza primaria di consentire — nella prima fase e limitatamente alla fascia costiera più vicina a Napoli — il riassetto e la riqualificazione funzionale del territorio: area urbana e conurbazione ad essa esterna.

« Come è noto, da anni è in atto nei Paesi industrializzati una tendenza alla riduzione delle residenze e degli stabilimenti industriali nelle aree urbane maggiori; i processi di urbanizzazione e di industrializzazione tendono così a diffondersi nel territorio. Il superamento della crisi derivante dalla contrazione della componente industriale della base economica urbana è essenzialmente affidato alla conversione di tale base verso funzioni direzionali e di terziario superiore, i cui rapporti di interdipendenza sono di intensità e importanza crescenti. Emblematiche a questo proposito sono le esperienze e le proposte di riutilizzo delle aree del Lingotto a Torino e della Bicocca a Milano.

In effetti, la diffusione dell'industria nel territorio e la crescente specializzazione direzionale e terziaria delle città e delle aree metropolitane sono due aspetti complementari del passaggio ad una fase dell'economia nella quale lo sviluppo del prodotto industriale appare sempre più dipendente dallo sviluppo di funzioni di tipo terziario, sia di quelle interne alle stesse imprese industriali, sia di quelle sempre più numerose che esse acquisiscono all'esterno. In entrambi i casi si tratta in prevalenza di funzioni di tipica pertinenza urbana. Ora, proprio in questa nuova fase dello sviluppo, in cui, malgrado il declino delle residenze e delle industrie urbane, le funzioni metropolitane divengono decisive, si è assistito nelle città e nelle aree urbane del Mezzogiorno, soprattutto in quelle maggiori, che dovrebbero esprimere una più marcata vocazione direzionale e di terziario superiore, ad un deterioramento grave delle

condizioni urbanistiche, amministrative, sociali e di ordine pubblico; tale deterioramento non può non incidere negativamente sulle prospettive di sviluppo proprio di quelle funzioni urbane dalle quali dipendono le prospettive di ripresa dell'industrializzazione su tutto il territorio meridionale.

Ora, è non solo dal lato dell'offerta, predisponendo cioè un contesto ambientale che ne crei la convenienza, ma anche dal lato della domanda che potrebbe essere rilevante l'apporto che potrebbe fornire alla ripresa economica un'adeguata azione di riassetto e riqualificazione territoriale e urbana ».

Così nella introduzione del Rapporto Svimez per l'anno 1986 sulla economia del Mezzogiorno; è di palmare evidenza che le linee programmatiche proposte rispondono alle prospettate esigenze, avviando così concretamente quell'opera di risanamento che, finalizzata al ruolo diverso di Napoli, nel contesto dell'economia meridionale e nazionale, può sopperire in modo massiccio alle immediate esigenze di adeguati sbocchi occupazionali.

\* \* \*

Nel titolo II dell'allegato disegno di legge è prevista una normativa a carattere eccezionale e transitorio: la costituzione di un Ufficio erariale di ripiano del bilancio del comune di Napoli e di controllo delle gestioni commissariali straordinarie.

Come è noto, sia in occasione del precedente scioglimento del consiglio comunale di Napoli (anno 1983), sia nella più recente attivazione delle procedure di redazione del bilancio per l'anno 1986, a cura del commissario *ad acta*, è stata accertata l'esistenza di una esposizione debitoria del comune di Napoli dell'ordine presunto di circa 2.000 miliardi, consolidatasi per circa 1.500 miliardi nella gestione amministrativa precedente (anni 1980-1984), come evidenziato dalla relazione del prefetto Conti, e, per la differenza, nella decorsa gestione.

Poichè la legislazione vigente in materia di finanza locale non consente opportunamente margini di manovra, l'esistenza di un passivo di tale entità va ad incidere direttamente sulla ordinata gestione finanziaria del perio-

do corrente e futuro, con ciò penalizzando in partenza e pregiudicando direttamente la corretta gestione del comune di Napoli e le attività di istituto da esso svolte.

In un quadro organico di risanamento e di rilancio della città di Napoli, il ripiano del *deficit* di bilancio costituisce una esigenza insopprimibile, per quanto dolorosa e mortificante.

Ma, nello stesso momento in cui si dispone la virtuale sanatoria del debito consolidato, è indispensabile istituire un meccanismo che accerti le cause, le ragioni e la regolarità formale e sostanziale degli atti che hanno dato luogo alla situazione deficitaria, anche per fornire una adeguata risposta ai dubbi, autorevolmente sollevati dalle relazioni dei commissari, sulla trasparenza e correttezza delle gestioni amministrative, investite da un così forte ed ingiustificato passivo.

D'altra parte, la connessione oggettiva tra i poteri ordinari e le attività straordinarie, svolti dal sindaco di Napoli e dal presidente della regione Campania, in qualità di commissari straordinari, per le funzioni di cui al titolo VIII della legge n. 219 del 1981 sugli interventi *post* terremoto, impone che il controllo sugli atti di gestione sia esteso anche alla sfera straordinaria, attesa soprattutto la rilevanza assoluta delle somme poste a disposizione ed erogate per le finalità di cui alla richiamata legge.

Naturalmente l'accertamento della regolarità della gestione — data la composizione dell'organo di accertamento — non può non presupporre l'acclaramento di eventuali responsabilità, ovviamente ed automaticamente perseguibili, come per legge, in sede di giurisdizione competente.

\* \* \*

Sulla base delle esposte linee programmatiche, nel nuovo modello istituzionale, con il rinnovato sforzo finanziario a carico dello Stato, si configura, ad avviso del proponente, il solo possibile concreto tentativo di riscattare Napoli.

Un riscatto — è doveroso ricordarlo — che non serve solo alla città ed al suo popolo; serve al Mezzogiorno, che è problema centrale della comunità nazionale, serve in definitiva allo Stato, alla Nazione, all'Europa.

**DISEGNO DI LEGGE**

## TITOLO I

**ISTITUZIONE DELL'ENTE  
" AREA METROPOLITANA DI NAPOLI "**

## Art. 1.

1. È istituito l'ente « Area metropolitana di Napoli », mediante configurazione istituzionale di consorzio obbligatorio, disposto in virtù della presente legge, con delimitazione di ambito costituita dai territori dei comuni tassativamente indicati nel comma 2, agli effetti della complessiva pianificazione territoriale e di una programmazione globale dello sviluppo economico, mediante un piano straordinario di intervento, cui provvede uno speciale organismo di gestione con rappresentanza integrata delle amministrazioni comunali interessate, della provincia, della regione, delle strutture istituzionali delle forze sociali e sindacali, con intervento e sotto la direzione di un rappresentante del Governo.

2. I comuni i cui territori costituiscono l'ambito territoriale dell'area metropolitana di Napoli sono i seguenti: Napoli, Monte di Procida, Bacoli, Pozzuoli, San Giorgio a Cremano, Portici, Ercolano, Torre del Greco, Torre Annunziata, Castellammare di Stabia.

## Art. 2.

1. L'attività dell'ente « Area metropolitana di Napoli » è finalizzata alla programmazione, allo sviluppo ed alla esecuzione del piano straordinario di intervento, organicamente coordinato sulla base delle seguenti iniziative:

a) delocalizzazione di tutti gli impianti industriali, di grande e media dimensione, del tessuto urbano del comprensorio intercomunale, come definito dal precedente articolo 1;

b) ampliamento della zona portuale, con annessione delle aree orientali, rese disponibili dalla dislocazione delle industrie, e contestuale nuova adeguata delimitazione della sfera territoriale del punto franco (già istituito nella città di Napoli con la legge 11 febbraio 1952, n. 75);

c) destinazione dell'area flegrea da Napoli (Bagnoli) a Monte di Procida a bacino attrezzato di interesse turistico-culturale con istituzione di un parco archeologico;

d) estinzione anticipata delle concessioni amministrative per l'esercizio dell'autostrada Napoli-Pompei-Castellammare e della tangenziale di Napoli; accorpamento delle infrastrutture esistenti al patrimonio dell'ente « Area metropolitana di Napoli »;

e) arretramento, previa convenzione con il Ministero dei trasporti e con la Società ferrovie dello Stato, della stazione ferroviaria di Napoli Centrale all'altezza degli svincoli di via Gianturco e destinazione dell'area al servizio del traffico veicolare di provenienza sud-est;

f) gestione unitaria del disinquinamento del golfo ed istituzione del Fondo di salvaguardia delle aree verdi e dei parchi naturali del comprensorio;

g) incremento dei collegamenti tra i comuni consorziati via mare;

h) realizzazione dell'aeroporto internazionale « Lago Patria »;

i) istituzione del complesso « Città dei giovani » con centri polifunzionali, culturali, ricreativi e sportivi, a gestione mista di capitale pubblico e privato.

## TITOLO II

### COSTITUZIONE DELL'UFFICIO ERARIALE DI RIPIANO DEL BILANCIO DEL COMUNE DI NAPOLI E DI CONTROLLO DELLE GESTIONI COMMISSARIALI STRAORDINARIE

#### Art. 3.

1. Il Ministro del tesoro è autorizzato a provvedere, entro tre mesi dalla pubblica-

zione nella *Gazzetta Ufficiale* della presente legge, con proprio decreto, di concerto con il Ministro del bilancio e della programmazione economica, alla costituzione in Napoli dell'Ufficio erariale di ripiano del bilancio del comune di Napoli e di controllo delle gestioni commissariali straordinarie.

Art. 4.

1. L'Ufficio, agli effetti delle competenze e delle funzioni di cui al successivo comma 3, è costituito dai componenti così designati:

a) un presidente di sezione della Corte dei conti con funzione di presidente;

b) il prefetto di Napoli;

c) l'avvocato generale presso la Procura generale della corte d'appello di Napoli;

d) l'intendente di finanza di Napoli;

e) il capo dell'Avvocatura distrettuale di Napoli;

f) l'ingegnere capo del Compartimento per le opere pubbliche della regione Campania;

g) un rappresentante del Ministero del tesoro con grado non inferiore a dirigente superiore.

2. L'Ufficio ha sede presso la prefettura di Napoli ed ai compiti di segreteria provvede un funzionario designato dal prefetto di Napoli. Al segretario dell'Ufficio compete altresì la direzione di apposito corpo tecnico amministrativo da costituirsi mediante ordine di distacco di funzionari, nell'ambito dell'Amministrazione dello Stato.

3. L'Ufficio erariale di ripiano del bilancio del comune di Napoli e di controllo delle gestioni commissariali straordinarie provvede:

a) all'accertamento della regolarità formale e sostanziale degli atti amministrativi ed alla quantificazione e definizione delle posizioni debitorie del comune nei confronti di terzi, persone, enti pubblici e privati;

b) alla definizione, anche transattiva, delle controversie amministrative e giudiziarie attinenti alla gestione pregressa e con diretti riflessi sul debito comunale;

c) alla trasmissione al Ministero del tesoro delle rendicontazioni definitive sullo stato e sulla entità delle passività accertate e sulle partite immediatamente liquidabili;

d) al controllo delle attività poste in essere dalle gestioni commissariali a norma della legge 14 maggio 1981, n. 219, sulla base delle relazioni trasmesse al Parlamento e di ogni altro elemento di rendicontazione in possesso delle medesime gestioni.

#### Art. 5.

1. Agli effetti delle attività e funzioni relative ai compiti di istituto e dello svolgimento dell'indagine, l'Ufficio procede con gli stessi poteri e le stesse limitazioni dell'autorità giudiziaria avvalendosi di ogni mezzo ed istituto procedurale sia penale, sia civile, amministrativo o militare.

2. A tale effetto ha il potere di:

a) ordinare l'esibizione e il sequestro di atti, documenti o cose nonchè la perquisizione personale e domiciliare;

b) ordinare l'ispezione di luoghi o di cose;

c) ordinare perizie, quando l'indagine richieda cognizioni tecniche specializzate;

d) convocare ed esaminare le persone che ritiene a conoscenza di fatti, di notizie utili ai fini dell'inchiesta e procedere ai necessari confronti.