

## Gruppo legge Bassanini – bozza di lavoro

Il gruppo di lavoro si è riunito 3 volte con la presenza di: Alfredo Mantica, Riccardo Albertini, Emanuele Fiano, Luigi Santambrogio, Roberto Caputo, Stefano Milani, Massimo Ferlini Basilio Rizzo, Filippo Totino, Maria Luisa Sangiorgio e con la partecipazione in 2 sedute differenti di Pino Cozza, Giancarlo Penco, Luca Dainotti e Neva Sbrissa

### **Premessa**

Innanzitutto, è bene precisare che il titolo Legge Bassanini è riduttivo innanzitutto perché il processo di ammodernamento del nostro sistema amministrativo è stato un processo lungo e complesso, cominciato con un importante elaborazione parlamentare, che portò alla approvazione delle leggi 142 e 241 del 1990. Venne poi il d.lgs 29 del 23 febbraio 93, che introdusse il principio di separazione tra funzioni di indirizzo politico amministrativo, spettanti agli organi di governo, e funzioni di gestione amministrativa, proprie dei dirigenti e diede il via alla contrattualizzazione/privatizzazione del lavoro pubblico.

Di grande rilevanza fu poi la Legge 25 marzo 1993, n. 81 che prevede l'elezione diretta del sindaco, del presidente della provincia, del consiglio comunale e del consiglio provinciale.

Una spinta decisiva si realizzò a partire dal 1997 con la prima "Legge Bassanini", la 59 del 1997, che ha delegato il governo ad emanare "ai sensi degli articoli 5, 118 e 128 della Costituzione, funzioni e compiti amministrativi nel rispetto dei principi e dei criteri direttivi contenuti nella presente legge. Ai fini della presente legge, per "conferimento" si intende trasferimento, delega o attribuzione di funzioni e compiti e per "enti locali" si intendono le province, i comuni, le comunità montane e gli altri enti locali" In coerenza con il federalismo amministrativo, si delineo la riforma della Presidenza del Consiglio, dei ministeri e in generale degli enti pubblici nazionali.

La legge si proponeva inoltre di accompagnare la riforma del decentramento e con quella della semplificazione amministrativa con l'obiettivo di ridisegnare l'organizzazione e il funzionamento dell'amministrazione pubblica e di rivedere le modalità di funzionamento di alcuni ambiti dei servizi pubblici con l'obiettivo di riallocare funzioni tra stato e regioni nonché di privatizzazione e delegificazione di alcuni settori.

I principi così stabiliti sono stati poi costituzionalizzati con la riforma del titolo V (art. 118) e hanno trovato parziale attuazione con il decreto legislativo 112 del 1998 e con le prime leggi di semplificazione,

"All'inizio, l'urgenza di una riforma radicale, ricorda così il suo ideatore Franco Bassanini, nasceva essenzialmente dalla necessità di ridurre i costi per concorrere al risanamento della finanza pubblica e per rientrare nei parametri di Maastricht. Nell'ultimo quinquennio del Novecento, la spinta alla riforma trasse tuttavia alimento anche dalla convinzione che il Paese non avrebbe potuto affrontare le sfide del nuovo secolo senza un sistema istituzionale e amministrativo più moderno, efficiente e performante: non solo meno costoso per i bilanci pubblici, dunque, ma anche capace di imporre minori costi regolatori e burocratici alle imprese e alle famiglie, capace di fornire prestazioni e servizi di migliore qualità alle une e alle altre, capace di collaborare con i decisori politici nella elaborazione delle politiche pubbliche e, soprattutto, nella loro implementazione"

E' il caso di ricordare qui che delle cinque cosiddette "leggi Bassanini" (1997-2000) tre ebbero l'approvazione dell'opposizione di centro destra; e che i cinque decreti legislativi e i 101 decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri emanati in attuazione della legge 15 marzo 1997, n. 59,

ebbero, tutti, l'approvazione unanime della Conferenza Unificata Stato-Regioni-Autonomie locali, con il consenso di Presidenti di Regione, Sindaci e Presidenti di Provincia politicamente schierati con l'opposizione. Il metodo *bipartisan* che aveva consentito queste riforme fu interrotto dalla approvazione a maggioranza, all'inizio del 2001, della riforma del titolo V della Costituzione.

Ovviamente, le tematiche sono numerose e complesse. Il nostro gruppo, in coerenza con gli obiettivi dell'Associazione ex consiglieri, si è soffermato in particolare su 2 tematiche:

- Il ruolo del Consiglio comunale in relazione ai poteri della giunta e del sindaco
- La separazione tra funzioni di indirizzo politico –amministrativo e funzioni di gestione amministrativa

#### **1) *Il ruolo del Consiglio comunale in relazione ai poteri della giunta e del sindaco***

Per quanto riguarda **i poteri del consiglio** abbiamo fatto riferimento allo Statuto

del comune di Milano, adottato dal Consiglio comunale nella seduta del 3 ottobre 1991 ed alle successive modifiche che hanno portato all'ultimo testo del 02/11/2020 .

Li si afferma che

“Il Comune ispira la propria azione al metodo della democrazia, rappresentativa e diretta, alla distinzione fra decisione politica e attuazione amministrativa, alla separazione fra responsabilità politica e responsabilità burocratica, alla collaborazione con soggetti pubblici e privati, all'imparzialità, trasparenza, equità, efficienza ed efficacia dell'attività amministrativa”

In base allo Statuto

“Il Consiglio determina l'indirizzo politico-amministrativo del Comune, ne controlla l'attuazione, adotta gli atti fondamentali attribuiti dalla legge alla sua competenza ed esercita le altre funzioni stabilite dallo Statuto. Le funzioni del Consiglio non possono essere delegate ad altri organi comunali”

La legge (art 42 del decreto legislativo 267 del 18 agosto 2000) attribuisce al consiglio la competenza limitatamente ai seguenti atti fondamentali:

- a) statuti dell'ente e delle aziende speciali, regolamenti salvo l'ipotesi di cui all'articolo 48, comma 3, criteri generali in materia di ordinamento degli uffici e dei servizi;
- b) programmi, relazioni previsionali e programmatiche, piani finanziari, programmi triennali e elenco annuale dei lavori pubblici, bilanci annuali e pluriennali e relative variazioni, rendiconto, piani territoriali ed urbanistici, programmi annuali e pluriennali per la loro attuazione, eventuali deroghe ad essi, pareri da rendere per dette materie;
- c) convenzioni tra i comuni e quelle tra i comuni e provincia, costituzione e modificazione di forme associative;
- d) istituzione, compiti e norme sul funzionamento degli organismi di decentramento e di partecipazione;

- e) organizzazione dei pubblici servizi, costituzione di istituzioni e aziende speciali, concessione dei pubblici servizi, partecipazione dell'ente locale a società di capitali, affidamento di attività o servizi mediante convenzione;
- f) istituzione e ordinamento dei tributi, con esclusione della determinazione delle relative aliquote; disciplina generale delle tariffe per la fruizione dei beni e dei servizi;
- g) indirizzi da osservare da parte delle aziende pubbliche e degli enti dipendenti, sovvenzionati o sottoposti a vigilanza;
- h) contrazione di mutui e aperture di credito non previste espressamente in atti fondamentali del consiglio ed emissioni di prestiti obbligazionari;
- i) spese che impegnino i bilanci per gli esercizi successivi, escluse quelle relative alle locazioni di immobili ed alla somministrazione e fornitura di beni e servizi a carattere continuativo;
- l) acquisti e alienazioni immobiliari, relative permute, appalti e concessioni che non siano previsti espressamente in atti fondamentali del consiglio o che non ne costituiscano mera esecuzione e che, comunque, non rientrino nella ordinaria amministrazione di funzioni e servizi di competenza della giunta, del segretario o di altri funzionari;
- m) definizione degli indirizzi per la nomina e la designazione dei rappresentanti del comune presso enti, aziende ed istituzioni, nonché nomina dei rappresentanti del consiglio presso enti, aziende ed istituzioni ad esso espressamente riservata dalla legge.

## 2) La giunta

1. La Giunta collabora con il Sindaco nel governo del Comune ed opera attraverso deliberazioni collegiali; collabora con il Sindaco nell'attuazione degli indirizzi generali e politico-amministrativi del Consiglio, adottando al riguardo gli atti qualificanti, riferisce annualmente al Consiglio sulla propria attività e svolge attività di proposta e di impulso nei confronti dello stesso.
2. Sono di competenza della Giunta gli atti di indirizzo, di pianificazione e di programmazione che la legge non riservi al Consiglio.
3. Sono di competenza della Giunta gli atti di amministrazione rientranti ai sensi dell'art. 107, commi 1 e 2, del D. Lgs. N. 267/2000 nelle funzioni degli organi di governo, che non siano riservati dalla legge al Consiglio e che non ricadano nelle competenze, previste dalle leggi o dallo Statuto, del Sindaco o degli organi di decentramento.

Sono comunque di competenza della Giunta:

- a) l'approvazione dei progetti preliminari e definitivi di opere pubbliche, con tutti i relativi allegati ed accessori, fatta salva la competenza del Consiglio per i progetti preliminari in variante al piano regolatore generale. Relativamente ai progetti esecutivi di opere pubbliche, approvati dai dirigenti, la Giunta si riserva la facoltà di indirizzo e di controllo;
- b) la deliberazione, relativamente a ciascun anno finanziario, dei criteri generali che devono essere osservati dai dirigenti nei procedimenti per l'appalto di forniture o servizi, o per la concessione di pubblici servizi, quando l'appalto o la concessione siano di valore superiore alla soglia comunitaria. A tal fine la Giunta delibera i criteri generali concernenti: il termine per la conclusione del procedimento, la redazione del capitolato speciale, il numero minimo delle imprese da invitare alla procedura ristretta o negoziata, l'ammissione o l'esclusione delle imprese (quando tali criteri non

siano già compiutamente determinati dalla legge), le modalità per l'aggiudicazione, il peso da assegnare eventualmente agli elementi dell'offerta, i termini per l'esecuzione della prestazione da parte dell'aggiudicatario, i controlli sulla qualità della prestazione, la prescrizione di garanzie e la previsione di penali e di premi di accelerazione, le garanzie fondamentali per la trasparenza del procedimento e nell'esecuzione della prestazione;

c) la deliberazione dei criteri generali che devono essere osservati dai dirigenti nei procedimenti per contratti di appalti di forniture, servizi e lavori o per concessioni di pubblici servizi, quando non siano assoggettati alla disciplina comunitaria. A tal fine la Giunta delibera i criteri generali concernenti la redazione dei capitolati speciali, l'ammissione o l'esclusione delle imprese (quando tali criteri non siano già compiutamente determinati dalla legge), le modalità generali per l'esecuzione del contratto, la prescrizione di garanzie o la previsione di penali, le garanzie fondamentali per la trasparenza nelle procedure d'appalto e nell'esecuzione delle prestazioni;

d) l'autorizzazione alla lite o la resistenza in giudizio;

4. Il Sindaco o gli Assessori da lui delegati rispondono entro trenta giorni alle interrogazioni e ad ogni altra istanza di sindacato ispettivo presentata dai Consiglieri secondo le modalità disciplinate dal presente Statuto e dal Regolamento consiliare.

5. L'elenco delle deliberazioni della Giunta con l'indicazione sommaria dei relativi oggetti è trasmesso ai Consiglieri comunali entro cinque giorni. I Consiglieri hanno diritto di ottenere copia delle deliberazioni, entro 10 giorni dalla richiesta.

### 3) **Il Sindaco:**

a) rappresenta il Comune ed è l'organo responsabile dell'amministrazione dello Il Sindaco:

- a) rappresenta il Comune ed è l'organo responsabile dell'amministrazione dello stesso;
- b) nomina i componenti della Giunta, tra cui un Vicesindaco e ne dà comunicazione al Consiglio nella prima seduta successiva alla elezione, unitamente alla proposta degli indirizzi generali di governo, da discutersi ed approvarsi dal Consiglio stesso in apposito documento;
- c) può revocare uno o più Assessori, dandone motivata comunicazione al Consiglio;
- d) convoca e presiede la Giunta;
- e) nomina i responsabili degli uffici e dei servizi e attribuisce e definisce gli incarichi dirigenziali e quelli di collaborazione esterna secondo le modalità ed i criteri stabiliti dall'art. 51 della Legge 8 giugno 1990 n. 142, nonché dal presente Statuto e dai Regolamenti;
- f) sovrintende al funzionamento dei servizi e degli uffici, alla esecuzione degli atti e all'espletamento delle funzioni esercitate dal Comune;
- g) assegna ai soggetti di cui al precedente punto e), per ciascun ambito di attività dell'Amministrazione, gli obiettivi e ne controlla il perseguitamento, conferisce le relative risorse, indica le direttive necessarie e verifica l'adeguatezza degli atti e dei comportamenti;
- h) mantiene l'unità di indirizzo politico-amministrativo della Giunta e ne coordina l'attività;
- i) sovrintende all'attuazione delle deliberazioni del Consiglio e della Giunta;
- l) può sospendere il procedimento per l'adozione di atti di competenza degli Assessori o dei dirigenti sottoponendoli alla Giunta nella riunione immediatamente successiva;
- m) presenta al Consiglio le proposte di deliberazione di iniziativa della Giunta;
- n) verifica l'attuazione dei programmi e la conformità dell'attività degli enti, aziende ed organismi promossi dal Comune rispetto agli indirizzi deliberati dagli organi competenti e ne riferisce periodicamente al Consiglio;
- o) provvede, sulla base degli indirizzi stabiliti dal Consiglio, alla nomina, alla designazione e alla revoca dei rappresentanti del Comune presso enti, aziende ed istituzioni. Le nomine e le

designazioni debbono essere effettuate entro 45 giorni dall'insediamento o entro i termini di scadenza del precedente incarico;

p) esercita le attribuzioni spettantigli per legge nei servizi di competenza statale.

### **Criticità rilevate**

Nel momento in cui al Sindaco si attribuisce la nomina degli assessori, con il solo obbligo di comunicarlo al Consiglio, si determina uno iato tra l'organo di rappresentanza di tutti i cittadini che eleggono i consiglieri comunali, oltre al sindaco, e chi è incaricato di tradurre i programmi in atti amministrativi concreti. Se a questo si aggiunge non solo il potere di revoca degli assessori ma il fatto che nel caso in cui un consigliere eletto venga nominato assessore, debba dimettersi dalla carica di consigliere comunale, lo iato tra chi rappresenta i cittadini e chi è incaricato della realizzazione degli indirizzi assume il valore di rottura istituzionale. L'assessore cessa così di essere un "politico" responsabile per le funzioni a lui attribuite, della traduzione in concreto degli indirizzi politici indicati dal consiglio ma un tecnico vincolato al rapporto fiduciario con il sindaco. Se a questo si aggiunge che al Sindaco è attribuita la nomina dei responsabili degli uffici e dei servizi e la definizione gli incarichi dirigenziali e quelli di collaborazione esterna, i poteri del sindaco appaiono sovraordinati in maniera assoluta.

E vero che il senso di tutte queste norme e di questi cambiamenti intendeva rispondere a ad una esigenza di governabilità e di stabilità delle amministrazioni ma ciò, al di là delle intenzioni ha prodotto un problema, altrettanto se non più grave, di rappresentatività, di consenso e di fiducia nelle istituzioni, di sostanziale delegittimazione del ceto politico, di progressivo affievolimento del sistema dei contrappesi e dei controlli, di indebolimento delle istituzioni di garanzia.

Le istituzioni democratiche sono forti, se sono capaci non solo di decidere, ma di farlo con il consenso e la partecipazione dei cittadini.

La discussione, la rappresentazione dei vari interessi in campo, la scelta trasparente dei soggetti da tutelare, la ricerca del consenso che può anche essere solo maggioritario, è un esercizio faticoso ma, a lungo andare, più rispettoso dei cittadini, delle loro scelte rappresentative e con risultati più stabili ed alla fine più efficienti.

### ***B) La separazione tra funzioni di indirizzo politico –amministrativo e funzioni di gestione amministrativa***

La separazione tra funzioni di indirizzo politico-amministrativo e funzioni di gestione amministrativa costituisce un principio di carattere generale, che trova il suo fondamento nell'art. 97 della Costituzione.

Il principio di separazione tra funzioni di indirizzo politico-amministrativo, spettanti agli organi di governo, e funzioni di gestione amministrativa, proprie dei dirigenti si ritrova nel d.lgs. 3 febbraio 1993, n. 29. Il "rafforzamento" di tale principio è realizzato con il d.lgs. 31 marzo 1998, n. 80 e poi, con il d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165 .

La giurisprudenza costituzionale ha affermato più volte che una «netta e chiara separazione tra attività di indirizzo politico-amministrativo e funzioni gestorie» (sentenza n. 161 del 2008) costituisce

una condizione «necessaria per garantire il rispetto dei principi di buon andamento e di imparzialità dell’azione amministrativa» (sentenza n. 304 del 2010; nello stesso senso, sentenze n. 390 del 2008, n. 104 e n. 103 del 2007). Al principio di imparzialità sancito dall’art. 97 Cost. si accompagna, come naturale corollario la separazione «tra politica e amministrazione, tra l’azione del “governo” – che, nelle democrazie parlamentari, è normalmente legata agli interessi di una parte politica, espressione delle forze di maggioranza – e l’azione dell’“amministrazione” – che, nell’attuazione dell’indirizzo politico della maggioranza, è vincolata invece ad agire senza distinzione di parti politiche, al fine del perseguitamento delle finalità pubbliche obbiettivate dall’ordinamento» (sentenza n. 453 del 1990).

La separazione tra funzioni di indirizzo politico-amministrativo e funzioni di gestione amministrativa, quindi, costituisce un principio di carattere generale e l’individuazione dell’esatta linea di demarcazione tra gli atti da ricondurre alle funzioni dell’organo politico e quelli di competenza della dirigenza amministrativa, però, spetta al legislatore. A sua volta, tale potere incontra un limite nello stesso art. 97 Cost.: nell’identificare gli atti di indirizzo politico amministrativo e quelli a carattere gestionale, il legislatore non può compiere scelte che, contrastando in modo irragionevole con il principio di separazione tra politica e amministrazione, ledano l’imparzialità della pubblica amministrazione.

Una delle principali critiche che vengono mosse alla legge n. 127 del 15 maggio 1997 (Bassanini bis) è che con la nomina dei dirigenti e con il fatto che gli incarichi dirigenziali siano revocabili a discrezione degli organi di governo politico abbia aumentato il grado di politicizzazione della burocrazia.

A questo si è aggiunto lo *spoil system* (letteralmente sistema delle spoglie o del bottino)

Con la sentenza n. 304/2010, la Corte costituzionale ha ritenuto costituzionalmente legittimo l’istituto dello *spoils system* se applicato al personale, anche dirigenziale, degli uffici di diretta collaborazione con il Ministro, (per estensione con gli organi apicali del governo politico) in virtù del rapporto strettamente fiduciario che deve sussistere tra l’organo di governo e tutto il personale di cui esso si avvale per svolgere l’attività di indirizzo politico-amministrativo. La *ratio* di tale decisione è che la separazione delle funzioni, necessaria per assicurare il rispetto dei principi costituzionali di buon andamento e imparzialità dell’azione amministrativa, deve essere assicurata esclusivamente tra l’attività svolta dai ministri, con il supporto degli uffici di diretta collaborazione, e quella esercitata dagli organi burocratici, cui spetta la funzione di amministrazione attiva.

Lo *spoil system* se contenuto entro i limiti delineati dalla giurisprudenza costituzionale è funzionale alla realizzazione del buon andamento della pubblica amministrazione. Infatti limitatamente ai dirigenti apicali scelti sulla base di valutazioni personali, il sistema delle spoglie garantisce la necessaria coesione tra i vertici politici e quelli amministrativi, in modo da assicurare l’attuazione degli indirizzi programmatici.

## Criticità rilevate

Se si considerano i dati pubblicati sul sito del Ministero degli interni vediamo che al 31 dicembre 2000 il personale in servizio nelle amministrazioni locali ammontava a 437.739 unità mentre quello

dei dirigenti a 7.067 unità. Al 31 dicembre del 2023 il personale ammontava a 357.925 unità e quello dirigenziale a 4.372.

La riduzione del personale è del 18% mentre quella dei dirigenti del 38%. Dato per difetto in quanto nella prima rilevazione rispose l'84% dei comuni cifra che si è avvicinata al 100% nell'ultimo anno di rilevazione.

Sicuramente esistevano casi di sovradimensionamento ma certamente una parte consistente della dirigenza è stata garantita da personale esterno scelto dagli organi di governo politico accentuando ancora di più l'indebolirsi della separazione tra funzione di indirizzo politico e funzione di gestione della azione amministrativa.

Ciò ha inoltre esasperato la delega di potere decisionale nelle mani della “burocrazia” spesso di un soggetto monocratico (dirigente o funzionario) spesso scelto dal potere politico ma con alto grado di autonomia decisionale.

Gli ultimi eventi che hanno riguardato la gestione dell'urbanistica milanese, escludendo qualsiasi considerazione di merito che non è nostro compito, pone il problema di come si sia passati dal fatto che il consiglio comunale dovesse approvare qualunque deliberazione al fatto che un solo soggetto possa assumere decisioni così significative per la città. Sottraendo decisioni importanti alla esplicitazione pubblica dei problemi, all'individuazione degli interessi in campo, all'indicazione di quelli prioritari da tutelare, alla mediazione tra i vari interessi, alla ricerca della soluzione più ampiamente condivisa.

## **Una prima proposta**

A noi appare necessario avviare una riflessione seria a tutti i livelli al fine di :

ristabilire un riequilibrio dei poteri: tra sindaco, giunta e consiglio comunale con l'obiettivo di riportare decisioni importanti per la città nell'organo più rappresentativo di tutti i cittadini (maggioranza e minoranza) ossia il Consiglio comunale.

Ristabilire il rispetto dovuto nella prassi istituzionale degli strumenti di sindacato (interrogazioni e interpellanze) e d'indirizzo (mozioni ed ordini del giorno).

Rafforzare la possibilità del consiglio di deliberare autonomamente

Ristabilire un rapporto istituzionale tra giunta e consiglio anche nella nomina della giunta, limitando la presenza agli assessori esterni, non eletti, a rari casi specifici.

Riaffermare un ruolo della burocrazia come vincolata ad agire senza distinzione di parti politiche al fine del perseguitamento delle finalità pubbliche.

Riaffermare la responsabilità delle autorità politiche nel definire politiche pubbliche, tradurle in direttive strategiche, definire obiettivi precisi, introdurre meccanismi oggettivi ed affidabili che i dirigenti hanno autonomia e responsabilità di attuare per la gestione delle strutture amministrative

loro affidate, che le carriere, promozioni e rimozioni devono essere correlate ai risultati effettivamente ottenuti.

Limitare il sistema dello spoil system agli organi di diretta collaborazione ed a rari casi di necessità nei quali garantire comunque competenze ed esperienze.

E stata posta la necessità di analizzare il tema del terzo mandato e delle incompatibilità ma il gruppo nel suo insieme non ha approfondito il tema lasciandolo alla discussione più generale.