

INTERVISTA A ORIANO GIOVANELLI – PRES. LEGAUTONOMIE

1) Dott. Giovanelli, cominciamo dalla Finanziaria 2005. Quale, in sintesi, il giudizio di Legautonomie?

Si tratta di una legge finanziaria che giunge in Parlamento senza alcun percorso di concertazione con le associazioni delle autonomie locali; in secondo luogo è profondamente incerta sui suoi contenuti ed il fatto che si sappia già che vi sarà un mega emendamento da parte del Governo sulla manovra fiscale e sulle politiche di sviluppo ci fa dire che propone una discussione vuota, fuorviante, monca, insomma quasi inutile; in terzo luogo è una finanziaria che con la logica del tetto all'incremento delle spese produce un risultato particolarmente penalizzante per i Comuni che hanno puntato sugli investimenti magari riconvertendo a questo fine in modo virtuoso la spesa corrente, quindi in questo senso è una manovra che si pone in contraddizione con la necessità di sostenere lo sviluppo; in quarto luogo continuando a colpire la finanza locale e nel contempo legando le mani ai comuni produrrà l'effetto di aumenti significativi di tariffe dei servizi ed in diversi casi aumenteranno i debiti fuori bilancio quando non anche lo sfioramento del patto di stabilità con tutte le conseguenze negative che questo comporta per l'ente locale. Ma la cosa più inquietante è che a 3 anni dalla modifica del titolo V della seconda parte della Costituzione e della previsione nell'art 119 del federalismo fiscale e a due anni dalla costituzione dell'alta commissione per il federalismo fiscale, è una finanziaria che continua a lasciare comuni, province e regioni, cioè una parte fondamentale della Repubblica, in una condizione di assoluta precarietà e incertezza sul futuro, con le conseguenze immaginabili sulla salute dei bilanci ed in particolare sulle politiche di welfare locale.

2) In un recente convegno dell'organizzazione da Lei presieduta, Legautonomie, si è posto l'accento sulla costruzione di un modello condiviso e solidale di Stato federale. Cosa non vi convince del progetto di legge costituzionale approvato dalla Camera dei Deputati in ottobre?

Di quella riforma non ci convince purtroppo niente. Da qualsiasi parte la si guardi ci sembra una legge sbagliata. Dall'ottica di un federalismo solidale che non accentui le differenze già significative fra le diverse aree del paese e favorisca invece un sistema paese capace di mettere a frutto le specificità territoriali, la riforma votata in prima lettura dal Parlamento rischia di accentuare la separatezza su materie delicate come la Sanità, la Scuola e la polizia locale, su quest'ultimo tema inoltre rappresenta un potenziale attacco al ruolo determinante che svolge la Polizia Municipale. Parallelamente e paradossalmente su altre materie assistiamo invece ad una

non sufficientemente meditata ricentralizzazione di materie che l'art.117 della Costituzione vigente prevede in forma concorrente. Dal punto di vista della composizione del Senato Federale siamo di fronte ad una soluzione pasticciata che scontenta le regioni e ancor più il sistema delle autonomie locali. Ma chi, come noi, ha a cuore, un sistema istituzionale dove ogni livello, locale, regionale e centrale funzioni al meglio, è particolarmente preoccupato anche degli effetti che la riforma approvata avrà sull'iter della formazione delle leggi da parte del Parlamento che risulta essere contraddittorio, farraginoso e potenzialmente foriero di lentezza e conflittualità fra la Camera e il Senato Federale. Da ultimo, ma non per ultimo l'introduzione del premierato rappresenta un vulnus pericoloso nell'equilibrio fra i poteri dell'esecutivo, il potere legislativo e il ruolo del Presidente della Repubblica.

3) Indubbiamente, la transizione istituzionale è in corso nel nostro Paese da diversi anni.

Come vivono gli amministratori locali l'attuale fase di incertezza?

E' una situazione particolarmente penalizzante, non solo e non tanto in merito alla attribuzione dei poteri e delle risorse necessarie per esercitarli efficacemente, ma per il momento economico e sociale che il paese attraversa e la domanda di ruolo nuovo che agli enti locali e alle regioni è richiesto per fronteggiarlo. Mi riferisco alla crescente domanda di politiche pubbliche funzionali ad affrontare questioni sociali nuove come l'invecchiamento della popolazione, l'immigrazione, il sostegno alle famiglie, la povertà e precarietà crescente anche nella classe media della società; alle politiche che ci vengono richieste per modernizzare il paese diffondere le opportunità offerte dall' Information and Comunicaton Technology, a quelle per la diffusione di processi formativi ed in particolare di alta formazione per il sistema produttivo, alle infrastrutture, alla sicurezza, all'ambiente. Queste politiche per realizzarsi hanno bisogno di un protagonismo nuovo dei Comuni, delle Province e delle Regioni che stante la situazione di infinita transizione istituzionale in cui ci troviamo difficilmente si riesce a produrre pe non dire dell'effetto deleterio sul versante democratico che questa situazione produce nel rapporto fra i cittadini, le imprese e le istituzioni.

4) La Pubblica Amministrazione locale sta affrontando numerosi cambiamenti. Dal Suo punto di vista, come evolve il rapporto tra Amministratori e dirigenti degli Enti Locali, tra Sindaci e Segretari Comunali?

Uno dei passaggi chiave della riforma della pubblica amministrazione cui si è dato corso nel nostro paese negli ultimi 12 anni è stata l'autonomia riconosciuta all'ente locale di strutturare la propria organizzazione in funzione degli obiettivi programmatici proposti ai cittadini dal

Sindaco e approvati dal Consiglio Comunale; la competenza attribuita al Sindaco di nominare i dirigenti, la distinzione, attenti non la separatezza, di funzioni politiche e gestionali che sono state poste in capo alla struttura, la riforma della figura del segretario comunale. Si tratta di baluardi da presidiare e difendere per contenere un ritorno ad una invadenza impropria della politica e dei partiti e per evitare che si torni ad ingessare con norme verticistiche l'architettura organizzativa di un ente riproponendo il vecchio e deleterio adagio: gli amministratori passano i dirigenti restano che tanto male ha fatto proprio alla figura del dirigente pubblico percepito come scarsamente professionale, inamovibile, palla al piede dei processi di snellimento e modernizzazione della burocrazia. In questo contesto a me sembra che proprio sulla figura del segretario comunale ci sia il rischio di un ritorno indietro che possa provocare una situazione ibrida per la quale è del tutto irrealistico che si torni alla vecchia figura e funzione di segretario e dall'altro non si percorrono fino in fondo i margini di miglioramento del ruolo dello stesso nell'ambito del comune a supporto del processo amministrativo e deliberativo e a supporto degli organi del'ente.

5) Come Lei ben sa, è in corso un dibattito sulla riforma del ruolo dei segretari comunali e provinciali, che coinvolge migliaia di operatori della P.A. locale e i cui esiti potrebbero avere conseguenze importanti per la qualità del funzionamento degli Enti. È ipotizzabile una soluzione del problema su scala nazionale, o crede che gli amministratori locali preferirebbero una maggiore libertà di scelta in materia?

Io penso che l'obbligatorietà della figura del segretario comunale e provinciale, i percorsi formativi specialistici che sono garantiti dall'agenzia, le modalità di selezione oggi in vigore da parte del sindaco siano sufficienti a tenere questa figura in primo piano nella struttura di funzionamento di un ente locale. Aggiungere nuovi vincoli rappresenta a mio parere un rischio per i comuni e le province ma per la figura stessa del segretario che deve spendersi su una dimensione pienamente ancorata alla dinamica autonoma dell'ente in cui è inserito. Conosco, per avervi attivamente partecipato in riunioni spesso affollatissime e tese, la discussione che negli anni della riforma ha attraversato l'universo dei segretari, ma andare avanti con la testa continuamente rivolta al passato non serve a nessuno e sicuramente non serve al ruolo nuovo che gli enti locali sono chiamati a svolgere, alla centralità del territorio cui sono chiamati a corrispondere con flessibilità organizzativa e professionalità. La figura del segretario deve entrare pienamente in questa ineludibile dimensione portando il suo specifico contributo.

6) Lei è stato Sindaco di un'importante città, Pesaro. Come ha gestito la transizione nell'attuale fase di incertezza normativa per ciò che concerne la figura del Segretario? Ritiene possibile affidare ad un Segretario le funzioni manageriali tipiche di un Direttore Generale?

Ho vissuto ancor prima della Bassanini l'esperienza di una riforma radicale dell'organizzazione del mio comune, dell'introduzione di nuove figure professionali provenienti anche da esperienze lavorative esterne alla pubblica amministrazione e assunte con contratti a tempo determinato, fra queste ho assunto fin dal 1° gennaio 1996 il direttore generale. Sono tutte scelte che oggi rifarei negli stessi termini e con le stesse modalità. In questo senso io non credo che la figura del direttore generale sia esaustiva di tutte le competenze e possa far venir meno l'importanza del segretario come non credo che la professionalità richiesta ad un segretario sia compatibile con la cultura manageriale che deve essere il carattere forte della figura del direttore generale. Le due figure sono entrambe importanti per la vita dell'ente e in qualche modo dialettiche. La figura del segretario-direttore pur consentita dalla norma la ritengo una figura improbabile, più una eccezione che regola. Ho inoltre avuto la possibilità di inserire nella struttura comunale 4 segretari comunali che avevano scelto di lasciare quella professionalità per essere inseriti nella struttura ordinaria dell'ente, onestamente con risultati alterni che evidenziarono il carattere disomogeneo della professionalità e versatilità dei segretari di fronte alle opportunità offerte dalla riforma. Ho poi avuto anche la possibilità di scegliere secondo le nuove norme il segretario generale e ho potuto verificare come le garanzie per il sindaco di questa nuova procedura siano efficaci e sufficienti.

7) Come tutelare in questo caso la funzione di garante della legalità tradizionalmente svolta dai Segretari?

In una pubblica amministrazione sempre più rivolta al risultato, dove ogni responsabile del procedimento, che sia o meno dirigente, è responsabile anche della legittimità dell'atto, dove è interesse dell'amministrazione aumentare e non diminuire i livelli di autonoma responsabilità operativa ed evitare imbuto nel processo decisionale, è particolarmente importante la diffusione e la piena acquisizione della cultura della procedura e legittimità amministrativa. Il segretario deve essere chiamato ad affiancare il lavoro in itinere della struttura, favorire il superamento di letture parziali di atti che nella pubblica amministrazione hanno sempre un elevato indice di complessità e interdisciplinarietà. La tutela del ruolo del segretario è conseguente a questa situazione di fatto e compete al sindaco, o al presidente della provincia, metterlo in condizione di svolgerlo nel migliore dei modi. Non credo francamente che questa garanzia possa venire da

norme che si impongono dall'alto andando a complicare ciò che deve continuamente essere letto con l'ottica della semplificazione e della capacità decisionale.

8) Una recente indagine dell'istituto demoscopico SWG ha rilevato una notevole fiducia dei cittadini nei confronti dei Comuni e dei Sindaci in particolare. Quali le ragioni, dal Suo punto di vista, di questa fiducia? Dov'è possibile migliorare ancora?

L'indagine in verità non aggiunge niente a ciò che era noto. Il comune è l'ente per antonomasia che rappresenta l'autonomia locale da secoli ed è l'ente attorno al quale occorre costruire il modello di federalismo solidale necessario all'Italia. Dopo la possibilità di eleggere direttamente il sindaco da parte dei cittadini questo carattere si è ulteriormente rafforzato. Questo non significa che non abbiano ruolo strategico le istituzioni sovra comunali o ancora di più le regioni. Ma il principio di sussidiarietà iscritto nella Costituzione credo corrisponda perfettamente proprio a questa peculiarità del sistema istituzionale italiano. Ma anche i comuni sono chiamati a cambiare. Non è vero che con il federalismo debbono cambiare natura solo lo stato centrale e le regioni, anche i comuni sono davanti ad una difficile sfida riformista. Innanzitutto nel senso di superare il municipalismo e la frammentarietà a vantaggio delle unioni dei comuni e della centralità del territorio rispetto alla progettazione di politiche e all'erogazione dei servizi. Inoltre per innovare il territorio i comuni debbono continuamente innovare se stessi dal punto di vista organizzativo, dal punto di vista tecnologico, dal punto di vista delle forme di gestione dei servizi, dal punto di vista di saper suscitare partecipazione e collaborazione da parte dei cittadini e dei soggetti sociali, per costruire sempre più una missione dell'ente che sia condivisa e vissuta da tutti coloro che possono consentirne il pieno successo.