

# POTERE E RESPONSABILITA' NELL'ENTE LOCALE ALLE SOGLIE DEL FEDERALISMO

1)

**Il cuore della riforma "Bassanini" – divisione tra funzioni d'indirizzo politico e gestione amministrativa – L'evoluzione della specie**

Le recenti iniziative di numerose Procure in varie parti del Paese, hanno posto ancora una volta in evidenza l'intreccio tra PA e malaffare, una sorta di nuova Tangentopoli, anche se con profili istituzionali, modalità e responsabilità diverse dalla stagione di Mani Pulite 1992/93.

Ancora una volta però il messaggio alla politica ed alle pubbliche istituzioni è inequivoco circa il malessere diffuso, l'immoralità dilagante, il basso profilo dei rapporti tra istituzioni, politica, economia.

Una lettura attenta e meditata dei fatti ci consegna lo spaccato di una realtà da cui trarre indicazioni per un futuro meno accidentato e perverso.

La riforma che va sotto il nome di Franco Bassanini, servì nella temperie della fine della Prima repubblica, a delineare un assetto istituzionale moderno e semplificato, a proporre, con l'elezione diretta dei Sindaci e dei Presidenti di Provincia (cui seguì quella dei Presidenti di Regione) un protagonismo nuovo di ampio consenso e di visibile positività, riuscendo nell'arduo compito di restituire fiducia nelle istituzioni, a cominciare da quelle comunali.

Ma il cuore della riforma era ed è la divisione tra funzioni d'indirizzo politico in capo alla compagine elettiva dell'ente e quelle di gestione amministrativa in capo al personale impiegatizio di esso, segnatamente alla dirigenza, che con la rilevanza esterna dei propri atti amministrativi si configurava e si configura come un vero e proprio organo.

Si dava luogo così a due ruoli distinti con due responsabilità distinte: da un lato una responsabilità tutta politica sanzionabile nella sede politica d'eccellenza che è il giudizio elettorale, dall'altra una responsabilità di risultato monetizzabile e ipoteticamente sanzionabile nelle sue varie patologie anche in sede civile e penale.

Il disegno riformatore presuppone una autonomia netta delle due parti nel rispetto di un'etica ed una deontologia assegnate una volta per tutte e verificate periodicamente in quella sede d'indirizzo e controllo per eccellenza che è il Consiglio Comunale.

**L'art. 107 del T.U. segna distintamente le due aree di competenza: quella politica preposta all'indirizzo e controllo, quella burocratica preposta alla gestione, tracciando una linea invalicabile di separazione. Mentre sul fronte gestionale l'attribuzione è unificata nella dirigenza, la funzione di indirizzo e di**

**controllo è ripartita nei tre organi che istituzionalmente costituiscono gli Organi di Governo: Consiglio, Sindaco e Giunta.**

**Il Sindaco in una veste rafforzata dalla elezione diretta, unifica funzioni di indirizzo (accordi di programma), di rappresentanza (in giudizio) e di organizzazione (nomina dirigenti).**

**Il Consiglio relegato a poche (ma che lo stesso legislatore definisce fondamentali) funzioni di indirizzo, assume solo virtualmente funzioni di controllo (c/consuntivo, variazioni ed assestamento di bilancio).**

**La Giunta che assume, in via residuale ma estesa, tutto il restante campo dell'azione di indirizzo.**

**E' evidente l'assoluta inadeguatezza della considerazione che l'Ordinamento ha voluto riservare alla funzione di controllo che, in assenza di riscontri esterni, è rimasta inespressa nella definizione delle funzioni consiliari.**

Questo impianto ha funzionato?; questa distinzione ha retto? In 15 anni dalla riforma qualcosa è cambiato?

Non serviva certo questa sorta di nuova Tangentopoli per mostrare tutti i limiti e le inadeguatezze evidenti nell'ordinamento riformato: una visione attenta delle dinamiche interne agli Enti locali e regionali denunciava l'appiattimento della funzione burocratica su quella politica; il naufragio di ruolo e risultato della dirigenza si stigmatizza ogniqualvolta il giudizio di merito su di essa è equanime ed indifferenziato e quindi non si ha la forza per distinguere o peggio il giudizio è frutto di compromessi con tutti; ogniqualvolta la figura di dirigente prolifera nel numero e nei privilegi assegnati; ogniqualvolta si innesta un *do ut des* che riconduce a vecchie prassi.

Il tutto, stavolta, in assenza di controlli esterni come i CORECO od interni come i Segretari comunali con pareri di legittimità.

E' ancora il trionfo dell'immutabile potere burocratico che alimenta sé stesso fagocitando il nuovo, come la storia e la cronaca ci ha più di una volta mostrato.

Quindi l'azione dei PM che nella quasi totalità dei casi recenti ha coinvolto nei provvedimenti inquisitori e restrittivi la parte politica piuttosto che quella burocratico-amministrativa, cui per legge è assegnata la responsabilità gestionale, confermano l'analisi accennata sulla dirigenza e sanzionano il parziale fallimento di quella riforma.

La chiamata in causa dei "politici", piuttosto che dei "burocrati" sta a significare che non è nata una classe di dirigenti autonoma nello svolgimento dei propri compiti, ma neanche nel violare la legge; siccome gran parte delle inchieste si fondano su intercettazioni telefoniche, appare evidente dall'interno dei rapporti che la volontà dei "politici" si è imposta sui "burocrati".

## **E' assolutamente carente la funzione di controllo.**

2)

**Il riequilibrio dei poteri tra Sindaco e Consiglio Comunale – una questione di democrazia**

C'è poi un altro aspetto negativo, riconducibile a quella riforma ed all'ordinamento degli EE. LL. che ne è derivato, da non trascurare, ed è quello che attiene alle dinamiche tra gli organi istituzionali.

Non c'è dubbio che i tempi, l'evoluzione tecnologica, l'internazionalizzazione dell'economia e dei mercati, la competizione globale di sistemi, richiedevano un'accelerazione verso la "decisione" piuttosto che verso la "rappresentanza"; così è stato con i poteri del Sindaco che trovano limite soltanto nella sua incapacità a governare e quelli del Consiglio Comunale ridotti a mera notarietà o vaniloquio nella peggiore delle ipotesi.

Perché anche qui si è affidata ai comportamenti degli interessati e ad una prassi virtuosa dei rapporti interistituzionali la rappresentazione di una democrazia della partecipazione, piuttosto che in presidi normativi cogenti e ben delineati; comportamenti e prassi che rispondono alle regole eterne del potere, alla legge del più forte, al compromesso con chi comanda: soprattutto in tempi in cui mancano la mediazione politica dei partiti e la selezione della classe dirigente da essi effettuata sul territorio.

Anche la conclamata potestà statutaria e regolamentare sancita solennemente nella legge La Loggia, non ha dato risultati apprezzabili: non c'è stato un florilegio di sperimentazioni ed aperture innovative, che pur consentirebbe un uso appropriato del TUEL; non si è provveduto a seguire e sviluppare alcune buone e coraggiose pratiche che pur ci sono state.

Ma il motivo è di tutta evidenza nell'impostazione monocratica della conduzione dell'ente locale; il tentativo di condizionarne e controllarne il potere è fallito e destinato a fallire perché trova come unico limite la sua fine, attraverso la sfiducia o le dimissioni della maggioranza dei Consiglieri; al di là di atti estremi, un corretto rapporto dialettico tra potere del Sindaco e quello del Consiglio è *rara vis*.

## **E' fortemente in crisi l'impostazione monocratica.**

3

**La dirigenza – Una funzione da rilanciare**

**L'apparato dirigenziale soffre del rigido sistema di reclutamento basato quasi esclusivamente sulla selezione concorsuale.**

**Tale tipo di reclutamento genera da un lato rigidi schematismi mentali poco sensibili a recepire la frequente mutevolezza delle istanze politiche e sociali; dall'altro poca versatilità ad assumere decisioni con la necessaria autonomia, finendo per essere fortemente influenzati dalle stesse forze politiche.**

**E' necessario per contro orientare la formazione della dirigenza alla qualità del prodotto, al rapporto con le esigenze del cittadino, alla capacità di lavorare collegialmente (con la parte politica) per il raggiungimento degli obiettivi.**

**Certamente non si tratta di percorrere a ritroso le vie del rinnovamento impostate dalla riforma Bassanini, ma di metterle a punto per assestare il quadro funzionale.**

**Abbiamo salutato con soddisfazione il principio della separazione delle funzioni, principio di garanzia per l'azione (e la classe) politica; ad oltre 15 anni dalla riforma dobbiamo accentuarne il ruolo di garanzia, ma introdurre meccanismi di raccordo con l'indirizzo politico, che ne valuti anche l'operato.**

**Servono strumenti di tutela dalla ingerenza politica per garantire una corretta, buona e salutare gestione, da valutarsi sulla base della "customer satisfaction", ma anche sistemi di valutazione che sappiano collegarsi ai comportamenti amministrativi dei dirigenti e al clima che sanno creare; sistemi di valutazione che sappiano rapportare il risultato gestionale all'indirizzo politico espresso.**

**Lo strumento di valutazione, per esprimere compiutamente la funzione di raccordo politico-amministrativo, deve trovare legittimazione all'interno del sistema istituzionale.**

**Va inequivocabilmente rafforzata la separazione tra indirizzo (politico) e gestione (dirigenziale), ma va introdotto un sistema di raccordo politico-amministrativo in sede di controllo.**

**E' inesistente il rapporto di controllo politica/gestione.**

**4**

**Il Segretario comunale – Una figura da riformare**

**La funzione del segretario comunale, ereditata da analoga figura del periodo preunitario, istituita con la prima legge comunale e provinciale del 1865 (n.2248), è sopravvissuta negli anni sino all'attuale ordinamento, con alterne vicende nella considerazione delle politiche succedutesi nel tempo.**

**Fortemente dibattuta nel suo originario legame organico con l'apparato governativo, la Categoria è stata profondamente riformata nel 1997 con la riforma Bassanini.**

**Da organo di garanzia e di nomina governativa, ad organo di legalità fiduciario del Sindaco.**

**La figura, dopo la riforma Bassanini, ha subito una profonda crisi esistenziale e stenta oggi a ritrovare un ruolo di utile funzionalità all'interno delle Autonomie Locali.**

Spesso viene considerato un lusso dai Comuni di minori dimensioni, stante l'elevato costo retributivo.

Bisogna indubbiamente ricollocare la figura all'interno di un disegno organizzativo funzionale che ne faccia risaltare la professionalità e renda utile la professionalità pratica acquisita sul campo o teorica acquisita dalla complessa selezione del processo abilitativo.

Esauritosi il ruolo di garanzia e di tutore della legalità, il ruolo del segretario va ricercato nell'ambito dell'assetto organizzativo dell'Ente.

D'altra parte la scelta fiduciaria da parte del Sindaco e la elevata professionalità fatta maturare alla Categoria, attribuiscono alla figura del segretario le carte per poter essere posto al vertice della dirigenza, abbandonando definitivamente il campo virtuale della legalità.

### **Deve essere ridefinito il ruolo del segretario comunale.**

Può conclusivamente osservarsi che la disamina che precede dell'attuale Ordinamento, sebbene succinta e superficiale, preannuncia le deficienze dimostrate nei suoi primi 15 anni di applicazione:

- a) La forte necessità di raccordare l'azione politica monocratica del Sindaco con l'azione programmatrice dei Consiglieri comunali, introducendo in sede istituzionale un nuovo sistema binario, sostitutivo dell'attuale sistema monocratico;
- b) La forte necessità di ripristinare una funzione di controllo, solo abbozzata nel vigente T.U., non più in termini di legittimità o legalità, ma di funzionalità, in grado di raccordare l'azione gestionale (dei dirigenti) con l'azione di programmazione (degli organi politici).
- c) La forte necessità di ripristinare un dialogo istituzionale in sede di controllo tra azione di programmazione politica e azione di gestione dirigenziale;
- d) La forte necessità di aggiornare il ruolo del Segretario comunale al nuovo quadro istituzionale.

### **CONCLUSIONI PROPOSITIVE**

Ecco allora che:

a) ad un sistema monocratico si potrebbe sostituire un sistema binario, in cui ruoli e poteri siano bilanciati, in cui abbiano dignità istituzionale paritaria o quantomeno equilibrata, da una parte le funzioni d'indirizzo politico e dall'altra quelle di **controllo politico-amministrativo**.

Accanto al Sindaco quindi ci potrebbe essere il Presidente del Consiglio Comunale, anch'esso eletto direttamente dagli elettori esprimendo il voto di preferenza, sapendo che il candidato a Sindaco che sceglie, lo avrà come custode dell'attuazione del programma della lista e soprattutto come controllore della sua azione **politico-amministrativa**.

**b) Le nuove prerogative del Presidente del Consiglio darebbero nuova dignità al Consiglio e ai Consiglieri comunali che vedrebbero concretizzato il loro ruolo di controllo, attraverso:**

- 1) controllo dell'azione politica mediante rilevazione del significato strategico dei risultati;**
- 2) controllo sulla efficienza, efficacia ed economicità delle scelte esecutive, mediante la valutazione dell'azione di gestione;**

**Al Presidente del Consiglio potrebbe essere riservata la Presidenza delle Commissioni consiliari e la nomina degli organi di revisione contabile;**

- 3) controllo dell'azione esecutiva mediante espressione di pareri sulle principali deliberazioni della Giunta (da definire); è necessario prevedere una rigida procedimentalizzazione che possa concludersi con *silenzio assenso* al fine di evitare stalli strumentali.**

**c) La dirigenza dovrebbe essere formata verso la cultura dei risultati, in modo tale che sappia uniformare la propria azione allo spirito della programmazione politica.**

**Dovrebbe inoltre essere preparata alla cultura della legittimità e legalità affinché responsabilmente sappia indirizzare la propria attività gestionale nel rispetto della legge, rispondendo così ad una primaria esigenza degli organi elettivi che comunque assumono dinanzi all'opinione pubblica anche la responsabilità degli effetti dell'azione gestionale.**

**Va inoltre organizzato e gestito un ruolo unico della dirigenza locale, distribuita per livelli differenziati, privilegiando la professionalità acquisita rispetto ai titoli di studio, in modo tale da poter offrire in ogni momento adeguata professionalità e immediata operatività.**

**Deve essere privilegiato il rapporto funzionale a tempo determinato, rispetto al rapporto organico a tempo indeterminato, attraverso l'applicazione dello *spoil sistem* che assicura elasticità e flessibilità e soddisfa l'esigenza fiduciaria della scelta.**

**d) Deve intendersi superato il ruolo di garanzia svolto in passato dal Segretario comunale.**

**Anacronistico appare ogni tentativo di ripristinare una figura di controllo più o meno diretto.**

**Il rispetto della legalità deve essere garantito dall'azione di una dirigenza matura e responsabile attraverso lo strumento del parere previsto dall'art. 49 del T.U. che deve essere interpretato come azione di supporto collaborativo e non certo di controllo, e non ricorrendo alla istituzionalizzazione delle funzioni in capo al Segretario.**

**La figura del segretario deve invece essere inquadrata nel ruolo da sempre svolto di direzione e gestione delle risorse umane. Un ruolo che lo vede oggi impegnato nella attività di raccordo tra gli Organi di governo e la dirigenza proprio per ottimizzare l'attività gestionale finalizzandola al raggiungimento degli obiettivi., assumendo così una responsabilità di risultato.**

**Una configurazione strategica che porterebbe al superamento della dualità segretario/Direttore mediante l'introduzione di una figura unica dirigenziale di livello superiore, con notevole effetto benefico sul fronte della spesa.**

**Tale figura sarebbe preposta alla valutazione dei dirigenti assumendo una posizione preminente all'interno dell'organismo unico di controllo consiliare.**