

# Responsabilità, complessità, relazioni: le sfide di un Sindaco

**Cesare Trebeschi\***

È sempre buona cosa fermarsi ogni tanto e fare il punto della situazione. È tuttavia una consuetudine che spesso disattendiamo, affannati nella rincorsa che i ritmi della vita quotidiana impongono. Ho raccolto volentieri l'invito a raccontare le vicende e le difficoltà legate all'attività di un sindaco anche perché è un modo per mettere a fuoco ed esprimere quelle riflessioni che altrimenti vengono sempre procrastinate.

Il mio impegno da amministratore pubblico è iniziato nel 1995, nel ruolo di consigliere comunale: al termine del mandato maturai la convinzione che una tornata amministrativa sarebbe stata una esperienza utile per ogni cittadino. Mi fu data la possibilità, nel mandato successivo, di misurarmi con le tematiche amministrative nel ruolo di assessore. La considerazione alla fine di quella esperienza fu la medesima della volta precedente. Ora che si va chiudendo il mio impegno quinquennale alla

guida della città di Manerbio, mi trovo a ripetere una uguale opinione.

Se dovessi racchiudere in un solo respiro l'esperienza da sindaco sceglierei tre parole: responsabilità, complessità, relazione.

È indubbio che l'elezione diretta del sindaco abbia aperto scenari nuovi nella gestione amministrativa dei nostri comuni: la riforma del 1993 ha consegnato al sindaco, per effetto di questa investitura non mediata dal consiglio comunale, poteri più ampi rispetto alla situazione preesistente. Questo ha certamente consentito l'espressione di una capacità ed una rapidità decisionali senza precedenti, strettamente legate peraltro ad una responsabilità più evidente, anche di carattere personale, in relazione ai provvedimenti amministrativi.

Esistono però delle ombre accanto a queste luci, la più rilevante delle quali è proprio quella legata alla responsabilità. Infatti le competenze del sindaco spaziano dalla sanità e

\*) Sindaco di Manerbio

assistenza all'istruzione, dalla protezione civile alla sicurezza, dalla programmazione del territorio alla sua salvaguardia. Per poter affrontare consapevolmente il rischio delle decisioni che deve prendere su materie così diverse, il sindaco deve poter contare su una macchina amministrativa che non solo sia in grado di dare corpo al suo programma elettorale, l'impegno verso i cittadini, ma che annoveri fra le sue fila anche le necessarie competenze.

E qui sta il primo nodo. Non perché nelle pubbliche amministrazioni manchino le professionalità, ma perché è evidente che la capacità professionale che può aver formato un comune come Brescia, è diversa da quella che può essere cresciuta in un comune come Manerbio, e tuttavia le problematiche da affrontare sono assai simili per complessità ed articolazione. Personalmente ho vissuto molto male le campagne di stampa lanciate dai diversi governi che dal 2004 ad oggi si sono succeduti, ed avventi ad oggetto lo spreco di denaro da parte degli amministratori comunali con un occhio particolare alle consulenze. In situazioni fisiologiche, queste sono lo strumento attraverso il quale un sindaco viene messo in grado di rispondere con consapevolezza a particolari richieste o è posto nelle condizioni di valutare con cognizione di causa peculiari proposte. È pur vero che, per effetto del blocco delle assunzioni, questo tipo di rapporti è stato utilizzato anche per garantire gli ordinari servizi ai cittadini, certamente in maniera

scorretta ed a sproposito ma vorrei dire "per legittima difesa".

Poiché è intuibile che la specializzazione del personale di un ente pubblico come il comune è correlata alla sua dimensione, stabilire regole di comportamento per le amministrazioni che non tengano conto di questo aspetto genera una differenza sostanziale fra le diverse comunità, e tale disuguaglianza si riassume principalmente in due aspetti. Il primo è quello che nasce dal diritto del cittadino di ricevere risposte pertinenti e circostanziate alle proprie richieste o aspettative: indipendentemente dalla risposta in sé, ma a maggior ragione se questa è negativa, devono essere esplicitate motivazioni chiare a supporto e giustificazione delle scelte della pubblica amministrazione. Il secondo aspetto è invece legato alla considerazione che non essere in grado di valutare a fondo le proposte, può avere come conseguenza la perdita di opportunità di sviluppo per la propria comunità.

Sempre in riferimento al tema della responsabilità, c'è anche un altro aspetto che credo sia importante sottolineare. Dal punto di vista delle risorse finanziarie, il comune dipende ancora oggi quasi esclusivamente dall'annuale Legge Finanziaria dello Stato. Questo legame a doppio filo che lega il bilancio comunale al bilancio statale rende oggettivamente difficile per i sindaci fare scelte precise assumendosene le relative responsabilità. E non è solo un problema di risorse finanziarie, è anche, e per certi versi soprattutto, un problema di regole.

L'emblema della schizofrenia amministrativa in questo senso può essere riassunto nel patto di stabilità. Intanto è bene premettere che, nonostante il nome, le regole che lo determinano sono sempre state modificate di anno in anno rendendo così vano lo sforzo di programmare i propri impegni almeno su un arco temporale di tre anni. Peraltro il rispetto di queste norme ha costretto molti comuni, tra i quali Manerbio, a riorganizzarsi attraverso l'istituzione di proprie società, trasferendo ad esse servizi e personale: questo passaggio segna nei fatti una sorta di "punto di non ritorno" per cui rimettere in discussione tutti gli anni la struttura organizzativa significa sprecare ogni volta importanti risorse ed energie che potrebbero e dovrebbero essere diversamente utilizzate.

Non discuto evidentemente la finalità sottesa all'introduzione delle norme relative al patto di stabilità: il riequilibrio dei conti pubblici non è una imposizione velleitaria di stampo europeo, è una condizione di sostenibilità del bilancio della Repubblica. Delle diverse istituzioni che compongono questa nostra Repubblica tuttavia, solo il comparto dei comuni ha manifestato negli anni un significativo miglioramento del proprio "bilancio consolidato" ed ha contribuito, e sta tutt'ora contribuendo, in misura più che proporzionale al risanamento dei conti pubblici. A questo sforzo, di converso, ha corrisposto un atteggiamento dei governi alternatisi alla guida del Paese, e di questo governo in particolare, che ha completamente

scaricato l'onere di risanare i conti sulle spalle degli enti locali. I Comuni infatti sono quelli che subiscono, in una sorta di perversa proprietà transitiva, non solo i tagli e le limitazioni loro imposte direttamente, ma anche parte di quelli applicati a Regioni e Province. Credo che per chi non è sindaco sia inimmaginabile lo sconforto che nasce nel vedersi imporre limiti agli investimenti e, cosa ancora più grave, ai pagamenti di opere pubbliche già eseguite, ascoltando nello stesso tempo il lancio da parte del governo di opere faraoniche come il ponte sullo stretto di Messina. Così come non può non nascere rabbia – è una parola forte ma precisa – quando ci si è trovati nelle condizioni di ridurre i propri interventi anche in ambito sociale al fine di rispettare il patto di stabilità, salvo poi venire a sapere che altri comuni beneficiano di contributi straordinari di centinaia di milioni di euro per ripianare i bilanci o di provvedimenti normativi che li esonerano dal rispetto del patto di stabilità.

La garanzia di una autonomia finanziaria e un sistema di regole differenziato sono lo strumento indispensabile per permettere al sindaco di decidere e quindi di rispondere alle esigenze della cittadinanza. Solo in questo modo potremo garantire ai nostri cittadini tutti quegli interventi che sono necessari; non si tratta solo degli interventi legati ai servizi di pubblica utilità, ma anche di quelli sociali. I servizi sociali infatti costituiscono oggi le richieste principali che giungono dalla società e rappresentano la maggiore attività dei comuni. In questo

modo il sindaco ha le responsabilità, ma ha pure gli strumenti per dare corpo alle sue scelte ed ai cittadini sarà facilitata una valutazione importante: cosa pago al mio comune e cosa ricevo dal mio comune? È una domanda alla quale ogni cittadino deve poter rispondere con certezza.

Un'altra questione con la quale mi sono confrontato spesso in questi anni è quella della complessità. Gli enti che oggi esercitano un potere su un territorio sono sempre più numerosi e spesso le loro competenze si intersecano o addirittura si sovrappongono; non mi riferisco solo alle Regioni o alle Province, faccio riferimento anche alle Asl, alle Aziende Ospedaliere ed in genere a tutte quelle realtà che con il loro operato contribuiscono a determinare la qualità della vita dei cittadini di un territorio. È mancato fino ad oggi ed è quanto mai urgente trovarlo, un metodo di governo territoriale che metta in condizione tutti gli attori di cooperare fra loro; questo metodo deve produrre però fatti concreti e non limitarsi a petizioni di principio che restano lettera morta. Faccio un esempio. La Regione ha introdotto regole per l'attribuzione di fondi alle aziende ospedaliere (DRG) che determinano nei fatti dimissioni estremamente rapide dagli ospedali. Questa scelta che può essere discutibile ma che tocca in ogni caso alla Regione, se non è accompagnata dalla presenza sul territorio di una rete capillare di assistenza alle famiglie provoca enormi disagi ai cittadini. E questo è esattamente quello che sta avvenendo, ed i sindaci lo sanno be-

ne dal momento che è al sindaco e non al direttore generale dell'azienda ospedaliera o dell'asl o al presidente della regione che i cittadini si rivolgono. Il fine ultimo di ogni amministratore deve essere sempre e comunque il cittadino, con i suoi bisogni, le sue necessità e i suoi diritti. Tocca quindi alle amministrazioni pubbliche trovare forme di collaborazione, di unione, di relazione che permettano di raggiungere l'obiettivo prefissato.

Ho fatto riferimento alla Regione, ma lo stesso discorso vale sia per gli altri enti che per gli enti dello stesso livello. Se è vero che ogni comune ha una competenza su un certo territorio ben delimitato, è anche vero che molti problemi attengono a situazioni che non sono chiuse entro i confini dei relativi territori amministrativi. In quest'ultimo senso la Bassa Bresciana è particolarmente debole e fragile perché non si è mai arrivati, nonostante i ripetuti tentativi, alla costruzione di un modello di relazioni istituzionali fra comuni che permettesse la nascita di un sistema territoriale. Questa carenza degli amministratori viene sopportata dai cittadini e si traduce in una erogazione di servizi minore per qualità e quantità, piuttosto che in perdita di occasioni di sviluppo e crescita economica.

L'ultimo aspetto sottolineato riguarda il tema delle relazioni. Ci sono tre livelli di relazione che sono ugualmente decisivi per una azione amministrativa efficace. Un primo livello ha come soggetti principali il sindaco ed i suoi cittadini. È questa la parte più evidente dell'attività del sindaco

e da cui dipende in buona misura anche il fatto che sia riconosciuto come più o meno autorevole dai suoi stessi cittadini. In questo senso si è sottoposti ad un esame continuo di verifica sia della capacità di tradurre le indicazioni programmatiche in fatti, sia della coerenza e trasparenza delle scelte amministrative. Coerenza e trasparenza sono due elementi fondanti nella relazione fiduciaria fra questi due soggetti perché sono le premesse che consentono al cittadino di accettare anche i dinieghi che possono arrivare dall'amministrazione: nella libertà di non condividere le scelte dell'amministrazione, è estremamente importante che ciascuno possa leggere una linearità nell'azione amministrativa senza la quale il cittadino percepirebbe una discrezionalità che lascia sempre spazio a numerose interpretazioni, tutte ugualmente pregiudizievoli per l'autorevolezza dell'amministrazione.

Il secondo livello di relazione, meno evidente perché tutto interno al comune, è quello che lega il sindaco ai suoi colleghi assessori e consiglieri. La coesione e la fiducia reciproca, che è bene non dare mai per scontate, sono l'elemento essenziale perché la Giunta operi davvero secondo il dettato legislativo e cioè si esprima in modo "collegiale".

Il ruolo dei consiglieri comunali è stato notevolmente ridimensionato dalle riforme degli anni novanta. Credo sia oggettivamente impossibile per un consigliere seguire in maniera approfondita tutte le questioni

amministrative e per questo se per un verso è opportuno che ogni consigliere scelga alcuni temi sui quali concentrare il proprio impegno durante il mandato, d'altro canto è comunque indispensabile che anch'egli si senta legato da un rapporto di fiducia nei confronti della Giunta. All'interno di un quadro di questo genere, i rapporti dialettici fra i diversi organi del comune (Sindaco, Giunta, Consiglio Comunale) diventano occasioni di miglioramento dell'azione amministrativa. Relazioni improntate a stili diversi creano situazioni di ingovernabilità o quantomeno staticità.

L'ultimo livello di relazione è quello che lega gli amministratori alla macchina amministrativa: è questo un tema sul quale, in realtà di dimensioni simili alle nostre, c'è molto da lavorare. Infatti se si deve evitare che la parte politica si sostituisca alla parte tecnica (una tentazione ancora non tramontata), è anche vero che quest'ultima non ha a tutt'oggi definitivamente compiuto il passaggio culturale necessario per affrontare il lavoro nell'ambito di un settore pubblico con uno stile ed una modalità distanti dalla concezione deteriorata di "posto pubblico". Anzi, dalla capacità dei dipendenti pubblici di fare questo passo credo dipenda buona parte della possibilità dell'intero settore pubblico, e quindi del nostro Paese, di aprire nuove prospettive sia in termini di stabilità e sostenibilità della finanza pubblica, che in termini di opportunità di crescita.