

Il riarmo delle amministrazioni pubbliche

Assise di Palazzo Marigliano 21 maggio 2006

Innanzitutto ringrazio i candidati sindaco che hanno accettato l'invito, ma in particolare voglio ringraziare l'avvocato Marotta (al quale dedicherei un applauso), vero ispiratore delle Assise, e tutto il gruppo dei suoi collaboratori, coordinati dal dott. Nicola Capone, la Società di Studi politici, Sergio Marotta, tutti gli assidui partecipanti che hanno sacrificato molte delle loro domeniche.

Ringrazio tutti coloro i quali in questo periodo di *horror vacui* hanno acceso ed alimentato, per dirla alla Pierre Bourdieu o alla Jacques Derida, qui a Palazzo Marigliano, luogo emblematico di libertà e di lotta alle angherie ed ai soprusi, una vera e propria *battaglia di idee*.

Un luogo, l'Assise che sta decisamente contribuendo alla formazione e selezione della nuova e giovane classe dirigente nella nostra città, in netta opposizione ai metodi corporativi ed autarchici usati dai partiti

Una battaglia di idee concrete per degli ideali, contro chi cinicamente manifesta capacità di adattarsi all'ingiustizia sociale, alla volgarità, all'imbarbarimento dei costumi, alla crescente disuguaglianza sociale; contro chi dimostra indifferenza per i problemi sociali, contro chi, con rinato vigore utilitarista, e dispregio dei valori dell'umanesimo antepone gli interessi particolari agli interessi generali.

Dopo quattro mesi di incontri assidui su temi centrali per i diritti dei cittadini, **sui beni comuni**, quali i rifiuti, la salute, l'acqua, i lavori pubblici, il centro storico, cui ha fatto seguito anche una intensa attività pubblicistica (sono stati pubblicati sei opuscoli), è emerso un dato omogeneo a tutti i settori, ovvero la necessità di un riarmo della p.a., in grado di poter affrontare con consapevole dignità i molteplici problemi

Vorrei allora subito spiegare il senso del titolo dell'incontro di "Riarmo dell'amministrazione pubblica", riarmo evidentemente etico, politico, economico-finanziario, tecnico; riarmo qualitativo delle istituzioni pubbliche.

Un riarmo necessario per evitare che le prossime grandi sfide di sviluppo economico e crescita sociale, di garanzia dei diritti fondamentali dei cittadini, diventino ostaggio di aggregazioni politico-clientelari, rappresentative di interessi particolari, al di fuori del circuito democratico.

Aggregazioni di interessi che, puntando proprio sulla debolezza della istituzione pubblica, siano in grado di esprimere ed attuare un proprio ed alternativo indirizzo politico.

Attenzione quindi alle formule partecipative del decidere insieme ed alle ingenuità applicazioni della sussidiarietà orizzontale, ovvero della società che si sostituisce alla p.a. per il perseguimento dell'interesse pubblico.

Attenzione, dunque! In presenza di questi processi aggregativi, che mirano proprio ad un indebolimento della pubblica amministrazione, la disordinata rappresentanza degli interessi, che nasce sì quale meritevole esigenza dei cittadini di partecipazione, ma che in contesti di debolezza dell'amministrazione pubblica, rischia di far perdere ai cittadini ogni possibilità di tradurre le loro richieste in azione politica.

In questo scenario, la partecipazione rischia di essere strumentalizzata ed incanalata in processi clientelari "irresponsabili".

Da alcuni anni si assiste ad un processo politico-istituzionale, nonché economico, che sta determinando una forte compressione degli istituti giuridici riconducibili al diritto pubblico, e più in particolare al ruolo del diritto pubblico, e quindi dell'amministrazione pubblica, a governare a processi economici.

L'erosione della sovranità statale dall'alto con l'Unione europea e dal basso con le regioni, i processi di liberalizzazione e privatizzazione, anche in settori strategici dell'economia, hanno innescato un lento ma graduale disarmo dello Stato e dei comuni.

In particolare, i comuni, cioè i livelli di governo più vicini ai cittadini, anche a seguito del c. d. neocentralismo regionale, associato ad una fortissima restrizione dei trasferimenti di risorse finanziarie, hanno subito un lento ma graduale disarmo.

Un disarmo, dunque, che ha colpito proprio quelle istituzioni che storicamente si erano assunte il compito di erogare i servizi pubblici e quindi di soddisfare concretamente bisogni primari dei cittadini, di garantire i diritti fondamentali.

Quelle istituzioni che avevano contribuito a trasformare gli individui in cittadini; a trasformare l'individuo in *homo civicus*, consapevole dei propri diritti e doveri.

Mi permetto soltanto di ricordare che le tre grandi opere comunali citate da Saredo, presidente della R. Commissione d'inchiesta per Napoli nella sua *Relazione sulla Amministrazione Comunale*, ristampa anastatica pubblicata dall'Istituto a cura di Sergio Marotta nel 1997, l'Acquedotto di Serino, il Risanamento e la Fognatura furono, usando le parole del Saredo "mirabili monumenti della vita civile a Napoli". Presupposti indispensabili per la coesione sociale, economica e territoriale.

Riarmare la pubblica amministrazione significa che soltanto sulla base di una attenta, equa (in particolare per quanto attiene alla distribuzione delle risorse finanziarie nel territorio) ed organica legislazione statale e regionale di riferimento (una legge organica sui servizi pubblici essenziali) è possibile immaginare un ruolo efficiente dei comuni, e dei consorzi tra comuni, nella gestione dei servizi pubblici locali essenziali, cioè di quei servizi non orientati fisiologicamente al mercato.

Il riarmo del comune significa anche evitare in settori strategici (servizi pubblici essenziali) il ricorso a forme ibride (spa a capitale totalmente pubblico, Visentini da ultimo sul Sole 24 ore le ha definite delle mostruosità, o il ricorso a società miste).

Sappiamo che per le spa a capitale pubblico, per la maggior autonomia della società nelle sue scelte, disciplinate dal diritto societario, non è possibile immaginare rapporti di controllo analogo, gli unici che consentono l'affidamento *in house*.

Inoltre, la Corte di Giustizia della comunità europee, nella sua più recente giurisprudenza guarda con sospetto l'affidamento di servizi pubblici essenziali a società miste pubblico-privato, perché esiste una duplicità di scopi configgenti tra loro.

Il socio pubblico deve realizzare interessi pubblici mentre quello privato deve produrre profitti e tende naturalmente a comprimere i costi di esercizio, senza tener conto degli effetti negativi sulla qualità dei servizi o delle gravi conseguenze sociali dell'aumento delle tariffe.

Guardiamo invece in senso costruttivo al modello renano capace di favorire l'aggregazione del pubblico con il pubblico. Tale processo consentirebbe alle aziende pubbliche medio-piccole di raggiungere una dimensione per cui anche il valore della società aumenterebbe in maniera considerevole.

Tale processo consentirebbe una migliore qualità del servizio e tariffe più contenute.

Proprio sul governo dell'acqua **invitiamo i candidati sindaco a sottoscrivere il documento presentato dall'Assise di Palazzo Marigliano di Napoli e del Mezzogiorno**

Occorre riaffermare in ambito comunale il principio dell'autonomia della burocrazia rispetto ai partiti, alle correnti di partito, riaffermare il principio che la burocrazia sia servente al perseguimento degli interessi generali e non a singoli esponenti politici, attraverso la mistificazione del principio dello *spoil system*.

Riarmare l'istituzione comunale significa che soltanto sulla base di principi e regole statali e regionali, di giustizia ed equità, è possibile immaginare dei governi locali in grado di stimolare la società civile, attrarre nuove risorse, individuare le modalità di gestione dei servizi più efficienti ed efficaci, organizzare prestazioni che rispondano ai bisogni sociali prevalenti nel territorio di riferimento.

Riarmare l'istituzione comunale significa anche attivarsi al fine di applicare l'art. 119 Cost., penultimo comma che prevede che per promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona, o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni, lo Stato destina risorse aggiuntive ed effettua interventi speciali in favore di determinati comuni.

La deputazione campana si faccia portavoce di iniziative legislative statali, tese ad assicurare il finanziamento integrale delle funzioni attribuite ai comuni.

Il riarmo dell'istituzione comunale significa che oltre a fissare i principi fondamentali per il funzionamento dei servizi pubblici locali essenziali, si dovrà con legge statale (sul punto si responsabilizzi la nostra deputazione) stabilire i principi di coordinamento della finanza pubblica, assicurando, in ogni caso, ai sensi dell'art. 119, comma 4 Cost., il finanziamento integrale delle funzioni attribuite ai comuni, oltre alla tutela dei livelli essenziali inerenti ai diritti sociali.

È evidente che ciò presuppone anche un sistema di controlli meno autarchico di quello attuale.

Tutto ciò però impone un forte ripensamento di ricostruzione del diritto pubblico comunale, in grado di affermare veramente i principi costituzionali del decentramento, che nulla hanno a che vedere con la frammentazione della tutela dei diritti su base regionale.

È necessario dunque che i comuni, al fine di disciplinare l'organizzazione e lo svolgimento delle funzioni loro attribuite, in attesa che si determinino ed attuino i principi perequativi, facciano un ponderato ricorso al potere regolamentare consiliare che, quale strumento normativo di programmazione politica, coinvolgente anche l'opposizione, può costituire uno snodo naturale tra dimensione politica e dimensione amministrativo-gestionale.

Certo in quest'ottica va anche ripensata a livello nazionale la legge del 1993 che ha concentrato tutti i poteri intorno al sindaco, svilendo il ruolo del consiglio comunale, esaltando così gli spiriti animaleschi del plebiscitarismo e del lobbismo affaristico, in contrasto con lo spirito della Costituzione che pone chiaramente, sempre, l'organo collegiale in posizione sovraordinata rispetto agli organi monocratici.

Il consiglio comunale deve riconquistare la sua dignità perduta, la sua azione non può continuamente essere ricattata dal pericolo dello scioglimento, svilendo completamente il suo ruolo di indirizzo e controllo politico sull'operato del sindaco e della sua giunta.

Deve essere valorizzato il momento in cui il consiglio esprime il proprio consenso al programma del sindaco, e va attribuito, inoltre, al consiglio il potere di censurare i singoli assessori, al fine di responsabilizzarli individualmente verso l'organo collegiale.

Assessori che francamente dovrebbero essere già noti e scelti con metodi trasparenti tra la classe dirigente, al di fuori della mera cooptazione partitica da manuale Cancelli.

Ancora peggio è che il modello plebiscitario del comune sia stato inopinatamente adottato anche per il governo delle municipalità, dove l'immediato contatto tra presidente eletto (titolare del potere di nomina e revoca degli assessori) e cittadini, e l'assenza di controlli esterni sul suo operato, può generare effetti devastanti, di natura affaristico-malavitosa.

La gestione della cosa pubblica attraverso contingenti atti amministrativi di giunta o atti monocratici di singoli assessori ha dimostrato la sua inadeguatezza dal punto di vista etico, oltreché politico.

Questo sicuramente potrà rappresentare un passo importante per ricostruire il diritto pubblico in ambito locale e non disarmarlo in favore di modelli contrattuali o agevolando inopinati processi di privatizzazione, che nascondono desideri di “deresponsabilizzazione” da parte della pubblica amministrazione.

Un neo-contrattualismo svincolato da principi e regole che si muove in un groviglio di regole semi-pubbliche.

Un modello dunque leggero, insofferente a principi e regole, che si snoda su parametri distanti dal principio di rappresentanza e della responsabilità politica, nel quale il *corpus* tecnocratico e hobbistico acquista nel caso del processo decisionale un primato assoluto.

La priorità nelle agende politiche comunali deve essere la determinazione di principi gerarchicamente sovraordinati in grado di ispirare e dirigere le politiche comunali. L'esatto opposto di *governance* e *soft law*, che contrabbandano per regola, ciò che è risultato di una decisione politica.

Modelli neo-contrattuali potrebbero diventare secondo l'espressione di Dworkin *assi pigliatutto*.

.

Invece, attraverso l'esercizio del potere regolamentare, i comuni potrebbero disciplinare, anche nel rispetto dei principi di differenziazione, sussidiarietà ed adeguatezza, gli aspetti attuativi della normativa relativa ai servizi pubblici locali essenziali, in relazione alla propria comunità.

Mi farebbe piacere che in ambiti dove ad esempio il comune di Napoli ha una ampia maggioranza, quale l'ATO 2, si adottasse un regolamento che esplicitasse la linea politica del comune. Sarebbe un atto di alta responsabilità politica.

Questo significa ricostruire il diritto pubblico comunale: porre l'interesse pubblico al di sopra degli interessi particolari e degli interessi dei singoli schieramenti politici, attraverso una p.a. efficiente, responsabile, trasparente.

Inoltre, in una logica di ripensamento istituzionale del comune, occorre riflettere sull'adozione di nuovi statuti che, alla luce delle ultime riforme, in armonia con la Costituzione e con i principi in materia di organizzazione pubblica, nel rispetto di quanto stabilito dalla legge statale, dovrebbero ridisegnare i principi di organizzazione e funzionamento dell'ente, le forme di controllo, nonché le garanzie delle minoranze e le forme di partecipazione popolare.

Propongo dunque un ripensamento dello Statuto del Comune di Napoli, al fine di poter veramente divenire una carta nella quale la comunità di riferimento possa ritrovarsi, attraverso la condivisione di valori e principi.

La vera partecipazione passa attraverso canali necessariamente riconducibili a processi democratici, altrimenti esprime individualismi, confusionismo sociale e silenti, e neanche tanto, fenomeni hobbistici.

Si abbandonino i luoghi comuni del "costo dei diritti", ricordiamoci, piuttosto, che la migliore politica economica, e quella più efficace ad incrementare lo sviluppo, è una politica sociale volta a garantire i diritti vitali a tutti (diritto alla vita, diritto all'acqua, diritto alla salute, diritto alla casa).

Ricordiamoci che dove non c'era sfera pubblica non c'è neppure sviluppo, che le spese sociali non vanno concepite come un costo passivo nei bilanci pubblici, ma come la forma di investimento pubblico sicuramente più produttiva.

Napoli 21 maggio 2006

Alberto Lucarelli