

## CONVEGNO

### AUTONOMIE LOCALI, INNOVAZIONE, COMPETITIVITA'

#### *COME SI AGGIORNA LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE*

#### *IN UNA SOCIETÀ CHE CAMBIA.*

**23 GENNAIO 2009**

**Dr. ALFREDO ARCANGELI - Vice Presidente Comunità Montana Valle del Marecchia**

*"Dai confini amministrativi agli ambiti territoriali: l'esperienza riminese".*

Ringrazio vivamente la Provincia di Rovigo per l'invito rivolto alla nostra provincia di portare l'esperienza che abbiamo fatto in questi anni, nel campo della gestione associata dei servizi con particolare riferimento al servizio statistico.

Il tema che ci accomuna è la dimensione dei piccoli Comuni, che difficilmente riescono a sopravvivere o ad assolvere compiutamente le loro funzioni, pur rappresentando una gran de testimonianza storica per il nostro Paese e un modello di governo delle comunità locali. Forse arriviamo con ritardo, forse il livello culturale non è ancora appropriato, però è un tema che innegabilmente ci scambiamo ogni giorno ed ogni momento della vita amministrativa e del governo dei nostri territori con le nostre popolazioni.

Ripeterò concetti che ho ascoltato anche nei vostri interventi , però mi preme precisare che la nostra esperienza , cioè il lavoro che abbiamo svolto, tiene conto del dibattito presente nel paese e delle varie esperienze diffuse , certamente aggiungendo del nostro, perché anche nella esperienza migliore quella più positiva che si intende trasferire nel proprio territorio, in quanto ciò che c'è di positivo in giro è bene impiegarlo ed è bene utilizzarlo, perché c'è sempre un elemento aggiuntivo soggettivo. Nell'esperienza di un altro tu ci metti sempre qualcosa del tuo, magari un pizzico, che costituisce quel valore aggiunto, quella sinergia che fa crescere ulteriormente la capacità elaborativa nel nostro paese tra la classe politica ed amministrativa, tra l'apparato tecnico e funzionale delle nostre Amministrazioni comunali, a traguardare la vitalità dei nostri enti in misura sempre più rispondente alle domande dei cittadini.

L'esperienza nostra riguarda la Comunità Montana che opera nel quadro degli Ambiti Territoriali Ottimali previsti dalla legislazione nazionale e definiti dalla nostra Regione . Tali Ambiti comprendono quattro Comuni confinanti: un Comune di 1182 abitanti (Torriana), un secondo Comune (Poggio Berni) di 2910, un terzo Comune (Verucchio) 8754, un quarto Comune (Santarcangelo) con 18.496 abitanti. Cogliete subito una profonda differenza sulla dimensione di popolazione demografica che corrisponde ad una divaricazione molto più profonda di densità di popolazione rispetto al territorio. Il Comune di Torriana ha 50 abitanti per chilometro quadrato, Santarcangelo ha 250 abitanti per chilometro quadrato. Come si vede sono realtà profondamente diverse , ma proprio attraverso un forte dibattito sulla nuova dimensione degli ambiti territoriali ottimali definiti per una efficace ed efficiente gestione associata dei servizi a partire dalle funzioni

e competenze derivanti dal decentramento amministrativo regionale, i nostri Consigli comunali, i quattro Sindaci, indipendentemente dal fatto dell'uno con 1000 abitanti e dell'altro con 22.000, hanno affrontato questo dibattito partendo dalla necessità di rispondere ad alcuni temi di grande attualità : ridurre i costi della pubblica amministrazione; migliorare la qualità dei servizi; rendere il comune più efficiente e più vicino al cittadino. Su questo tema è chiaro che unire le forze, unire le energie, è positivo, anche se ci sono delle differenze profonde.

Vi posso dire che Torriana è un Comune con mille abitanti, ha 4 automezzi e un operaio. Consideriamo la produttività di 4 automezzi per tutto l'anno con un operaio: che non guida tutti i giorni, ma se anche così fosse abbiamo una produttività dei quattro automezzi appena del 20% . Se questo lo moltiplichiamo con Santarcangelo, con Verucchio e con Poggio Berni, è chiaro che possiamo dimezzare del 40-50% il parco automezzi,ridimensionando notevolmente il capitale investito e aumentando la produttività.Inoltre ogni comune ha il magazzino, ognuno ha la saldatrice, ognuno ha la scala per cambiare la lampadina, c'è una moltiplicazione dei fattori, di costi impropri che pagano i cittadini e poi i cittadini ci criticano perché la pubblica amministrazione è poco efficiente e ha dei costi molto alti, costi, non dimentichiamolo mai che pagano i cittadini.

Sulla base di questi ragionamenti, pur tra mille difficoltà, dubbi, incomprensioni, siamo partiti con la gestione associata dei servizi. Abbiamo impiegato circa 8 - 10 anni per realizzare una gestione associata di ben 18 servizi. La Comunità Montana per conto dei quattro Comuni gestisce il personale, lo Sportello Unico, tutto il sistema informatico, il Centro Educativo Territoriale, le biblioteche, la Protezione civile, la statistica, l'URP, tutta la Polizia municipale (prima un Comune non aveva la Polizia municipale e adesso ce l'ha), la gestione del sistema della privacy, il sistema informativo territoriale, il turismo, i controlli delle dichiarazioni Isee, il Centro Servizi politiche giovanili, scolastiche e i Servizi sociali, in forma associata. Sono 18 servizi gestiti, oltre ai piani programmatici che abbiamo elaborato.

A ciò si aggiunga la ristrutturazione dei segretari comunali , da quattro ridimensionati a uno con l'istituzione del direttore generale e con una forte promozione dei funzionari comunali. Non è stato facile portare avanti questo cambiamento, ma l'abbiamo fatto con determinazione. I servizi che gestiamo in forma associata hanno dei pregi e dei difetti; il pregio è che sono 18 servizi e crescono, e il difetto, è che il personale è ancora alle dipendenze dei Comuni, il personale è comandato e questo rende un po' meno dinamico il lavoro. Il personale è cambiato, debbo dire che la cultura, la visione, il ruolo del personale all'interno della pubblica amministrazione è profondamente cambiato, c'è una predisposizione alla ricerca, all'innovazione, al miglioramento, alla ristrutturazione, allo snellimento delle procedure amministrative.

Ora con la legge nazionale che porta ad un superamento delle Comunità Montana, questa si trasformerà in Unione dei Comuni. I quattro Consigli comunali hanno già deliberato che la Comunità Montana si trasforma in Unione dei Comuni per la gestione associata dei servizi e non solo, ma anche visioni programmatiche di carattere territoriale.

Abbiamo un piano territoriale per gli insediamenti delle sedi scolastiche che ha vissuto tensioni tra chi voleva gli insediamenti più vicini al proprio territorio ma il metodo della discussione e del confronto ha portato ad una intesa comune.

Sottolineo questo aspetto perché le tensioni, nel cambiamento ci sono, ma queste possono e debbono essere superate.

I risultati che abbiamo ottenuto quali sono la riduzione dei costi, sull'ordine di oltre 200.000 euro annui, ma soprattutto abbiamo reso i servizi uguali per tutti i cittadini dei quattro Comuni, senza diseguaglianze, abbiamo introdotto il concetto dell'eguaglianza tra il Comune più ricco e il Comune più povero. È un concetto sano, culturalmente sano ed innovativo rispetto alle disparità di oggi. Cosa vuoi tenerti arroccato al Comune di mille abitanti quando i tuoi cittadini non possono avere gli stessi servizi di quelli di 20.000? Vuoi mantenere la municipalità? La manteniamo. Vuoi mantenere la figura del Sindaco? La manteniamo. Ma i servizi, cioè ciò di cui ha bisogno il cittadino, rendiamolo in modo moderno, in modo civile, in modo avanzato. Altri risultati: abbiamo circa 220.000 euro all'anno di contributi dalla Regione per la gestione associata dei servizi, 70.000 euro all'anno di contributi per gli investimenti. La legge regionale stabilisce che i progetti delle Associazioni dei Comuni hanno la priorità nei finanziamenti regionali, provinciali o europei. I risultati conseguiti nella gestione associata dei servizi sono indubbiamente positivi e questo ci spinge ad andare avanti.

I due servizi su cui abbiamo lavorato con maggiore attenzione sono stati la statistica, l'informazione e la comunicazione. Due servizi che vanno di pari passo. Una statistica che non approdi alla conoscenza dei fattori, che non sia diffusa e che non diventi conoscenza di massa, non diventi sapere dei cittadini, ha una forte limitazione. La statistica deve essere diffusa per stimolare il dibattito, certo, con interpretazioni anche diverse, ma il confronto si misura sulla realtà, non sulle ipotesi, non sulle vocazioni o sulle tradizioni, si misura sulla realtà specifica in cui tu la interpreti in un modo e io in un'altro, quindi ci misuriamo, in un dibattito stringente, non aleatorio. Questo è quello che deve produrre la statistica.

Dico cose che sono ovvie, ma mi servono per illustrare il lavoro che abbiamo fatto e per inquadrare il problema, sono cose che fanno parte del dibattito culturale e politico della società italiana. C'è una società, come dice giustamente il vostro manifesto del convegno, che cambia rapidamente. Oggi non c'è più un modello. Che modello abbiamo? Che modello c'è? Oggi c'è innovazione, sperimentazione, ricerca, oggi c'è riformismo. Oggi c'è una società in cui il cambiamento ha una velocità incredibile, una velocità che deve seguire giorno per giorno, se vuoi governare al meglio questo cambiamento. Non c'è un modello prestabilito.

C'è una società che non chiede il "più", chiede il "meglio". Il "più" è facile, il "meglio" è complesso e difficile. Ricordo, quando ero assessore a Rimini negli anni sessanta che l'amministrazione si misurava con il più, più scuole, più asili, perché quello era il bisogno, oggi il problema non è tanto una scuola in più, quanto una scuola migliore, e migliorare la scuola è un concetto complesso, riguarda il ruolo degli insegnanti, della famiglia, riguarda il testo dei libri

dell'insegnamento, riguarda le nuove tecnologie, cioè il "meglio" per cui cambia profondamente la dimensione dei problemi.

Un Comune di mille abitanti come fa ad avere queste dimensioni, se non approda ad una visione più complessa che salvaguardi la propria identità territoriale, la propria identità storica del Comune, ma che sia all'altezza di questi nuovi problemi. Per questo abbiamo fatto una convenzione con la Provincia, perché da soli non ce l'avremmo fatta, molto sinceramente. La Provincia ci ha aiutato nella professionalità, nelle competenze, ci ha aiutato nell'articolare l'impostazione concettuale, ci ha aiutato a metterci in confronto con un sistema provinciale. La nostra realtà quale peso, quale ruolo gioca nel sistema provincia?

Soprattutto è il bisogno di conoscenza della realtà e del suo movimento che aiuta la pubblica amministrazione ad essere all'altezza dei tempi. Questo è lo scopo che abbiamo assegnato alla convenzione con l'Amministrazione provinciale.

E la scelta è stata strategica, perché è dalla conoscenza della realtà che può partire in un modo più convinto una associazione dei comuni con un a gestione associata di servizi e di competenze. La funzione della statistica deve essere quella di leggere la realtà nel modo più approfondito possibile; i numeri vanno setacciati, selezionati come una risonanza magnetica, come una Tac. Non puoi prendere un numero di per sé, perché un numero preso a sé dice e non dice; un numero va fatto parlare, i numeri devono parlare, dobbiamo farli parlare, intrecciarli, coordinarli con altri, per cogliere l'essenza, quello che c'è, il cuore che c'è nella dimensione numerica.

Gli obiettivi, sono stati quelli di dire: leggiamo la realtà così com'è, approfondiamo settore per settore e produciamo materiale per la scelta politica, per la decisione che deve essere presa, fornendo anche ipotesi variabili, anche ipotesi diverse, lasciando agli organi politici il ruolo che devono esercitare. Noi diamo il materiale elaborato, una pietra veramente di paragone sulla quale potere lavorare; poi, come si diceva, monitorare continuamente il dato per correggere il tiro, fornire ai politici gli elementi di correzione e la verifica sui risultati attesi. Questa impostazione ha dato i risultati che volevamo all'inizio? E' la metodologia che usa la Comunità Europea per i finanziamenti, ma che oggi fa parte di una visione di programmazione che sia concreta e non aleatoria, giusto per fare le cose.

I quattro approfondimenti sono stati sorprendenti perché la popolazione, il movimento migratorio è aumentato nei nostri 4 Comuni del 14% in 8 anni; nel rapporto fra emigrazione esterna ed emigrazione interna, c'è una emigrazione interna fra i 4 Comuni del 40%.

Noi consideravamo questi quattro Comuni quattro fattori isolati: questi quattro Comuni costituiscono un sistema, che è una cosa diversa da quattro Comuni isolati. Come può a continua mantenere dei servizi per ogni Comune? La popolazione autoctona, cioè quella che nasce e muore nel territorio comunale, è scesa al 37%, non c'è più la popolazione tradizionale dei piccoli Comuni, . Quel ceppo tradizionale, storico, della montagna, che era lì, che teneva duro, con la sua vision e conservatrice delle cose, è cambiato profondamente, quindi è cambiata la domanda del cittadino, perché è cambiata la composizione della popolazione e ci siamo resi conto di questo elemento, che

è particolarmente significativo per la risposta da dare ai cittadini con i servizi prodotti dalla amministrazione comunale.

Un'altra indagine interessante è stata quella della comparazione storica della ricchezza prodotta nel territorio e del reddito delle famiglie.

I dati sulla ricchezza prodotta rilevati a livello comunale abbiamo trovato solo quelli dell'Istituto Tagliacarne, senza possibilità di confronto, per cui abbiamo scelto di lavorare sui dati dell'IRPEF. I risultati sono stati molto interessanti perchè hanno evidenziato i cambiamenti che sono intervenuti nel territorio. I nostri comuni che fanno parte dell'entroterra riminese sono stati spogliati in risorse umane e finanziarie negli anni della crescita turistica dei comuni di costa creando un forte divario tra la ricchezza della costa e l'arretratezza dell'entroterra. Per colmare questa differenza per anni ci siamo battuti e abbiamo ottenuto finanziamenti consistenti dalla provincia, dalla regione e dai fondi comunitari, permettendoci realizzare importanti progetti per il recupero del patrimonio storico-ambientale e paesaggistico e per stimolare e favorire investimenti produttivi. I risultati dell'indagine rilevano che il reddito delle persone fisiche depurato dalle detrazioni, dal 2001 al 2006, mentre la media provinciale è cresciuta del 14,31%, la crescita nei comuni della costa è stata al disotto pari al 13,61% a fronte dei nostri comuni che hanno registrato un aumento del 17,57%.

Questo dato evidenzia alcuni fattori importanti e rispondono ai risultati attesi. In primo rileva che le scelte di crescita economica e sociale sono in atto; che gli investimenti hanno prodotto risultati positivi, che le distanze tra costa e entroterra si sono accorciate e quando abbiamo esteso l'indagine statistica in altri settori abbiamo trovato che nel nostro territorio il numero delle imprese ha registrato la percentuale più alta di tutta la provincia, una ogni 8,7 abitanti; che la perdita di aziende agricole è di gran lunga superata dalla crescita di imprese in altri settori. Ciò evidenzia la dinamicità del tessuto economico locale, che ha trovato una sua ragione e una fonte di guadagno.

Abbiamo completato il quadro con l'indagine sulla mobilità che ha messo in evidenza come la mobilità delle persone e del tessuto produttivo e commerciale assuma le caratteristiche di un sistema di un modello di vallata, di un sistema che sta diventando uno dei motori di sviluppo più significativi della nostra provincia. Quindi al sistema socio economico di vallata cresce anche un sistema di vallata nel governo della cosa pubblica, con la presenza dell'Associazione dei Comuni.

L'ultima indagine statistica l'abbiamo impostata per vedere cosa ha prodotto la gestione associata dei servizi sulla struttura del personale dei quattro comuni. Ebbene siamo passati in otto anni da un dipendente ogni 112 abitanti ad un dipendente ogni 180 abitanti. C'è un incremento del 60%. Pur depurando questo dato da alcune esternalizzazioni e dal precariato questo incremento è stimabile attorno al 40%.

Il Ministero ha fatto delle scelte proprie, molto probabilmente anche utili, non lo so, un po' penalizzanti, che hanno creato malessere, malcontento, pur ottenendo dei risultati positivi sull'assenteismo, e sulla produttività. Noi i risultati li abbiamo ottenuti in un processo di ristrutturazione e di riqualificazione, che ha coinvolto gli operatori e che supera l'assenteismo con la partecipazione attiva alla creatività di un tipo diverso di Amministrazione comunale. Credo che se mettiamo a confronto le due esperienze, varranno pure tutte e due, non voglio dire che Brunetta

abbia fatto male o siamo più bravi noi, io voglio dire: si scelga e si sostenga con efficacia quello che veramente introduce innovazione all'interno della pubblica amministrazione, quello che crea una nuova dimensione del pubblico amministratore, dal dirigente all'impiegato, che lo rende creativo e non più un semplice burocrate come lo è stato storicamente.

Finisco su un problema che è aperto e che deve essere risolto politicamente. Il problema che io avverto è il divario esistente tra la capacità di essere riformatori realizzando anche profonde innovazioni e nel contempo sul piano strettamente politico rimanere conservatori. Questo è il limite grosso della politica. Perché? Perché la nostra esperienza è stata riformatrice e innovativa in tutti i campi ma non in quello politico. Pur in presenza di una gestione associata dei servizi le quattro amministrazioni comunali mantengono lo stesso numero con le stesse deleghe gli assessori che avevano prima. Mi rendo perfettamente conto delle difficoltà politiche che ne derivano dai rapporti di alleanza, ma bisogna avere il coraggio politico, di capire che la Giunta, attuando decisamente ciò che prescrive la legislazione, e precisamente una separazione netta tra il ruolo gestionale e il ruolo di indirizzo politico, diventa prevalente la caratteristica di un organo collegiale, non un organo operativo, un organo collegiale, in cui il Sindaco non è detto che debba dare le deleghe agli Assessori, nella consapevolezza che il vero potere politico si esercita nella scelta di indirizzo politico amministrativo e non nella gestione.

Basti pensare alla Fiat che con 200.000 dipendenti e con la produzione che ha è diretta da un consiglio di amministrazione, quale organo collegiale che decide sulle scelte e d'esercita le sue funzioni di controllo, lasciando ai dirigenti la gestione. Vedo che da quando abbiamo il dirigente nella Comunità Montana (io sono vice Presidente e Assessore), il mio lavoro è diminuito dell'80% ed è giusto che sia così. Lui mi presenta delle ipotesi, e io scelgo quella che ritengo migliore. Quindi c'è il nodo della politica. Se la politica è riformatrice, deve sapere riformare anche se stessa.

Questa è la nostra esperienza, vi ringrazio tanto per la pazienza e l'attenzione che avete avuto nell'ascolto.