



Senato della Repubblica XVII LEGISLATURA

DISEGNO DI LEGGE N. 1577 Riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche

presentato dal Presidente del Consiglio dei ministri (RENZI)
di concerto con il Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione
(MADIA) e con il Ministro dell'economia e delle finanze (PADOAN)
COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 23 LUGLIO 2014

OSSERVAZIONI PRESENTATE DALL'ANPCI
(Associazione Nazionale Piccolo Comuni d'Italia)

Nell'audizione davanti alla
Commissione Affari Costituzionali
del
Senato della Repubblica
Roma, 23 settembre 2014

On.le Presidente, *On.li* Commissari.

Anzitutto vogliamo ringraziarVi dell'alto onore concessoci di poter rappresentare, davanti a Voi, le nostre posizioni. Cercheremo di farlo con chiarezza, senza reticenze e nella speranza di concorrere al perseguimento del "bene comune".

La nostra voce è fievole. Portiamo, infatti, la voce di **quell'Italia che si dice minore** e che troppo spesso non ha voce. E comunque, seppure minore, l'Italia di cui ci facciamo portavoce è costituita da 5.653 comuni (oltre il 70% del totale dei comuni italiani), in cui risiedono circa 10.190.000 connazionali e le cui circoscrizioni amministrative coprono oltre il 70% dell'intero territorio nazionale. Cifre importantissime dunque.

Ci insinuiamo tra giganti, adusi a rappresentare quotidianamente i propri interessi. Rappresentiamo un punto di vista sicuramente peculiare. Per questo vi chiediamo una particolare disponibilità ad ascoltarci.

Vogliamo però concorrere a testa alta alle decisioni importanti che il Parlamento è chiamato ad assumere.

Confidiamo sulla bontà delle nostre ragioni ma ancor più sulla vostra **saggezza**. Sì, vogliamo evocare un concetto ed un valore antico, dismesso in un'epoca in cui le parole d'ordine sono altre: efficienza, competitività, velocità delle decisioni.

Sarà che vediamo il mondo dalla periferia e che ci portiamo dietro uno spiccato senso pratico delle cose ma riteniamo che la saggezza e, particolarmente la saggezza di chi decide del bene comune, potrà salvarci.

Abbiamo letto anche noi il **DDL AS 1577**. Conosciamo il proposito ambizioso che persegue il Governo.

Sappiamo però che non si tratta di impresa nuova e già questo ci preoccupa non poco. Rischiamo di essere davanti all'ennesimo *deja vu*.

Sapete, meglio di noi, Onorevoli Senatori, come la riforma della Pubblica Amministrazione sia uno di quegli immarcescibili cavalli di battaglia che le forze politiche, i Governi ed i Parlamenti cavalcano, fidando sia nel fatto che dare l'immagine di "strigliare" la PA fa ormai largo consenso, sia nel fatto che si tratta

di riforme che non richiedono investimenti e che anzi quasi sempre vengono fatte con il declamato proposito di conseguire risparmi.

Perciò, in questi ultimi decenni, è stato un proliferare di riforme, correzioni ed integrazioni di riforme che hanno visto la PA oggetto di ogni tipo di sperimentazione normativa.

E' vero che la Pubblica Amministrazione, come la Chiesa, "*semper reformanda*" ma temiamo che si sia esagerato e che il confine tra la cura e l'accanimento terapeutico sia stato superato e non di poco.

Ora, mentre ancora facciamo fatica – almeno noi realtà minori e periferiche – a metabolizzare la valanga di novità che ci subissa quotidianamente da almeno un quarto di secolo, e che si rinnova di anno in anno, di semestre in semestre, si profila ora l'ennesimo "riordino" che rischia solo di creare ulteriore disordine. E di questo siamo preoccupati.

Di *overdose* di riformismo si può morire e se non ne siamo già morti siamo in stato agonico.

Abbiamo l'impressione, ci sia consentito dirlo, che la nostra amministrazione pubblica non ne possa più di scossoni continui, di uno stato di incertezza parossistico, di una delegittimazione che spesso degenera in vera e propria aggressione e che è tanto più preoccupante perché non viene solo dal *quivis de populo*.

La P.A. è il tessuto connettivo di un Paese, senza il quale le altre parti strutturali dell'organismo semplicemente non stanno insieme. E' un valore che va preservato, curato, valorizzato e riqualificato agli occhi della pubblica opinione.

La P.A., nel nostro piccolo, siamo anche noi. Noi piccoli Comuni, presso cui si impegnano – quasi sempre gratuitamente o per compensi meno che simbolici – migliaia di amministratori e prestano servizio migliaia di funzionari, i più dei quali retribuiti modestamente ma animati da un senso di dedizione spesso ammirevole. I dati che fornisce la Corte dei Conti ci confermano una realtà già nota: i dipendenti comunali – compresi i dirigenti - sono tra i lavoratori pubblici le cui retribuzioni sono più modeste (Cfr. <http://www.ilquotidianodellapa.it/contents/news/2014/luglio/1406701080168.html>) ed a ciò concorrono sicuramente i comuni più piccoli, dove gli

amministratori sono degli apostoli del volontariato ed i dipendenti, spesso, dei piccoli missionari.

Il DDL minaccia di abbattersi come un'ennesima sciagura sulle realtà minori perché, sappiamo già che l'impostazione di queste riforme è sempre astratta e quasi sempre di stampo centralistico o comunque abbondantemente starata rispetto alle nostre realtà. Qui si interviene con riorganizzazioni per contingenti nazionali, con logiche di tipo fordista mentre noi (ma non solo noi) abbiamo bisogno di interventi mirati ossia di sapienti operazioni di microchirurgia al laser e non di tagli a fette grosse.

Gli enti minori, poi, più degli altri necessitano di una "tregua" perché sono stressati da un riformismo esasperato che ne prostra le capacità anche di semplice metabolizzazione delle infinite novità da cui rischiano di essere travolti.

Non passa mese che non si annuncia e non interviene una riforma, una modifica, un *restyling* normativo che destabilizza gli operatori ma ancor più i cittadini, che sono ormai totalmente disorientati da un sistema che a loro sembra impazzito.

E, attenzione on.li Senatori, il disorientamento alimenta la sfiducia nelle istituzioni democratiche. **E la sfiducia è il vero e più insidioso moltiplicatore degli effetti della crisi economica che ci angoscia tutti** in questi anni.

Perciò ci appelliamo alla Vs. **saggezza**. Saggezza che significa anche **prudenza**. I nostri cittadini non ci seguono più, sono frastornati più di noi da normative di cui non comprendono il senso e la ragione.

I Comuni minori sono paralizzati da adempimenti meramente autoreferenziali, dalla moltiplicazione inutile di atti e di procedimenti. In particolare si moltiplicano a dismisura i piani, i programmi, le relazioni, i referti. Mentre molti adempimenti sono semplicemente starati rispetto alle necessità, ai mezzi ed agli stessi obiettivi che gli enti minori hanno e possono ragionevolmente avere.

Qualcuno, superficialmente, è tentato di pensare che questa sarebbe la prova della inidoneità degli enti minori a stare sulla scena di questa fase storica. Nulla di più errato. **Gli enti minori sono i vasi capillari che consentono di raggiungere, di irrorare e quindi vivificare le periferie ed i territori estremi di questo Paese che altrimenti rischiano la totale desertificazione.**

Essi sono come quegli alberi che si addensano sui costoni scoscesi di una montagna. Non hanno solo una funzione decorativa e paesaggistica. Provate ad eradicare quegli alberi e vedrete che in poco tempo quei costoni vengono rovinosamente giù, causando guai e disastri.

Per una sorta di eterogenesi dei fini, la soppressione dei controlli di legittimità ha inconsciamente indotto il legislatore a rendere le norme ossessivamente pervasive, dissuasive, minuziose, sempre più restrittive dei margini di discrezionalità dell'autonomie; come se la legge stessa abbia voluto farsi carico, impropriamente, di assolvere ed esaurire in se stessa la funzione di controllo preventivo. Ma questo, fatalmente, deforma la funzione della legge. **L'esito è un senso di diffusa frustrazione e di paralisi che aggrava e non risolve gli esiti della crisi economica.**

Intervenire solo sugli assetti organizzativi, per di più di vertice, delle pubbliche amministrazioni, come si propone di fare il DDL, non crediamo siano risolutivo di tante drammatiche questioni sostanziali.

E' un po' come succede – si passi la banalità del paragone – per certe squadre in crisi che sperano di uscirne cambiando l'allenatore. E' una prassi diffusa, come sappiamo, ma quasi mai risolutiva che, anzi spesso, finisce per accentuare la crisi stessa.

La sollecitazione alla saggezza allora è quella di non ritenere che il cambio di allenatore, per restare alla metafora, sia la priorità e che possa sortire effetti miracolistici se la squadra resta costituita da giocatori bolliti, imbolsiti o semplicemente scarsi.

L'allenatore è bravo nella misura in cui la società investe e gli mette a disposizione giocatori bravi.

Rimettere in moto la PA significa allora applicarsi prioritariamente ad una **attenta revisione delle normative che sono la vera materia prima su cui lavoriamo noi, i nostri uffici e l'intera P.A.. Se la materia prima è di pessima qualità, il prodotto finale non potrà essere certamente migliore.**

I procedimenti sono farraginosi, lenti, inefficienti, non solo e non tanto per la supposta nequizia degli operatori (dirigenti *in primis*), ma forse anche perché sono così disegnati da normative poco meditate, spesso frettolosamente

approvate con un'unica, generica motivazione: *“perché ce lo chiede l'Europa”* o *“perché ce lo chiedono i mercati”* o *“perché bisogna fare presto”*. Quante riforme sono miseramente fallite in questi anni? Ed il rischio che ora si prepari un ennesimo fallimento è alto.

Noi rappresentanti dei piccoli comuni stiamo sperimentando, indifesi, sulla nostra pelle, alcune misure che sono oggettivamente cervellotiche. Pensiamo alla normativa sulla **“obbligatorietà della gestione associata” delle funzioni fondamentali**, studiata a tavolino e con l'unico obiettivo di conseguire risparmi di spesa ma che sta trovando in sede locale insormontabili difficoltà.

La nostra associazione ha predisposto un atto deliberativo che molte amministrazioni locali stanno adottando ed in cui si sunteggiano alcune delle ragioni di oggettiva impraticabilità del percorso che le norme impongono astrattamente e rigorosamente agli enti locali. Pensate che la legge parte dal presupposto che si mettano insieme delle “funzioni” astrattamente definite che però non trovano e non possono trovare immediato riscontro operativo a livello locale. Nessuno si è così interrogato sull'impatto che quelle astratte definizioni di funzioni o materie possono avere sull'organizzazione concreta dei diversi comuni. Quasi mai quelle funzioni trovano immediata rispondenza nella concreta organizzazione degli enti. Esse appaiono sintesi, appunto astratte, di nozioni statistiche, di aggregati propri delle tecniche contabili o di mere *“ipostasi”* teoriche.

Vi chiediamo, on.li Senatori, di non considerare queste divagazioni. **I veri problemi sono quelli di natura sostanziale. Non cedete alla tentazione di credere che basti cambiare l'allenatore per vincere... bisogna che tutta la squadra sia vincente, comprese le riserve e lo staff medico.**

E' per questo che il disegno del DDL 1557 ci trova critici: per la sua pretesa di risolvere le questioni della PA, puntando a cambiare quasi esclusivamente, l'assetto della dirigenza e quindi con la stessa logica con cui i presidenti di certe squadre cambiano gli allenatori.

Ci trova critici l'idea di creare un “ruolo unico” della dirigenza con l'illusione – di stampo **“mercantista”**, come direbbe il Senatore Tremonti – di creare un mercato della dirigenza a gestione “centralizzata”.

Scusate se rischiamo di apparire *demodé*, ma è un rischio che corriamo consapevolmente. Noi crediamo che, dopo oltre venti anni di “privatizzazione” del rapporto di lavoro pubblico sia giunto il momento di verificare se quel modello “culturale”, prima che organizzativo, stia dando i risultati sperati (ossia maggiore efficienza) o se invece non abbia concorso al degrado progressivo della P.A..

Sappiamo che corriamo anche il rischio di quel tipico vizio dell’argomentazione che i logici chiamano “*fallacia di correlazione causale*” ossia il c.d. *post hoc propter hoc*. Ma dopo venti anni di monocultura “privatistica” sarebbe il caso di ripensare criticamente certi modelli mentre invece ostinatamente ci si chiede di spingerci ancora avanti, ancora oltre.

Noi riteniamo che in questo campo restino basilari i principi scolpiti negli artt. 97 e 98 della Costituzione, per cui le “funzioni pubbliche” vadano esercitate con la dovuta “sacralità” e non trattate come fossero attività di una catena di montaggio fordista. Non ci accodiamo al pensiero unico che ritiene il lavoro pubblico una forma, quasi degradata, del lavoro che si svolge nelle aziende private. La confusione culturale e valoriale che si è creata sta determinando gli sconquassi che oggi scontiamo.... L’idea stessa del Governo di porre un tetto alle retribuzioni dell’alta dirigenza denuncia come certi meccanismi abbiano prodotto piccoli mostri. E’ fatale che a via di parlare di “*managerializzazione*” della dirigenza pubblica si sia aperto il campo ad ogni deriva... Se il modello è il manager carrierista privato non possiamo poi dolerci di certi cascami. Il dirigente pubblico, figlio di tale cultura, sarà portato a privilegiare l’obiettivo contingente e transeunte, restando totalmente indifferente agli effetti di lunga durata, così come sarà indubbia la spinta a conseguire vantaggi economici in un contesto in la giustificazione di certe lautissime retribuzioni finisce per essere, almeno tendenzialmente, il *benchmark* offerto da certi trattamenti del top-management privato.

Parliamo anche qui a ragion veduta. I piccoli comuni hanno svolto e svolgono tuttora una funzione enorme e sottostimata a servizio della PA.. Essi hanno letteralmente svezzato e formato leve intere di dirigenti che sono poi transitate verso i comuni e gli enti più grandi e, tramite le procedure di mobilità, anche nell’amministrazione centrale. Sarebbe interessante censire quanti ex segretari

comunali sono transitati nelle amministrazioni statali, distinguendosi come dirigenti di assoluto valore.

Parliamo *in primis* dei segretari comunali che muovono i loro primi passi proprio negli enti minori, presso i quali acquisiscono *know-how* che normalmente mettono a profitto altrove... E' una funzione notevole, onerosa ma misconosciuta questa di fare la balia nei riguardi di professionisti che daranno il meglio di sé altrove. I Comuni minori fungono da palestre e da tirocinio formativo, fondamentale, per le giovani leve dei dirigenti. E' un onore ma anche un costoso onere quello di formare dirigenti "a perdere".

E' da questi problemi e processi reali che bisogna costruire un percorso di formazione della dirigenza... Ovviamente ve ne sono altri, analoghi, per altri settori della P.A.. Noi parliamo della nostra esperienza.

Invece l'approccio del DDL 1557 è esclusivamente centralistico ed astratto, ossia totalmente *top-down*. L'idea di creare un contingente nazionale di dirigenti pubblici che, senza passare mai dal territorio, e da un "centro di comando" unico diriga l'intera PA non ci sembra foriera di risultati positivi.

Anzi, questo modello rischia di amplificare le ragioni di crisi della dirigenza pubblica, poco o nulla avvezza a misurarsi con la dimensione "territoriale" dei problemi e con la cruda concretezza dei problemi stessi.

Le questioni non esistono e soprattutto non trovano soluzione solo nelle statistiche, nelle analisi e negli studi accademici, nella modellistica degli economisti e dei sociologi delle organizzazioni pubbliche, nei freddi dati econometrici, nei pur cogenti parametri matematici fissati una volta per tutte a Bruxelles o a Roma. I problemi "reali" sono quelli che vivono nella concretezza dei territori e nella vita quotidiana i cittadini e le imprese. Ed è solo passando attraverso il battesimo del fuoco del confronto diretto ed immediato con la realtà che la dirigenza si può disporre a risolvere quei problemi in maniera proficua e non soltanto sulla carta.

Ed ecco qui un altro dei punti dolenti delle politiche di questi anni: la totale assenza di un *feed-back* tra territori e centro che risulta confermata ora dall'impostazione del DDL 1557....

Il retropensiero neppure negato ed anzi spesso esplicitamente affermato dai proponenti, che sta dietro l'impalcatura del DDL 1557, è che l'idealtipo di dirigente supposto dalla riforma sia essenzialmente o prevalentemente un "gestore di risorse umane". Da qui discende naturalmente l'idea centrale del provvedimento in discussione, per cui si disegna un sistema fondantesi su di una sostanziale fungibilità operativa tra i vari dirigenti ed il proposito che gli stessi possano spostarsi con la massima mobilità e flessibilità tra le diverse amministrazioni, in una sorta di "zona franca" che abbatte vecchi e consolidati steccati organizzativi. Detta così, sembra una sorta di "legge Bosman" della dirigenza pubblica. In realtà, è una sorta di perpetuo gioco dei quattro cantoni che rischia di concentrare l'attenzione principale sulle nomine piuttosto che sul da farsi.

Ci sono anche qui, come in altre proposte di riforma, alcuni assunti che a noi sembrano rischiosi, in quanto possono compromettere la funzionalità della P.A. e accentuarne ancor più le disfunzioni.

L'idea che il dirigente sia prevalentemente un organizzatore ed un direttore di risorse umane appare sbagliata proprio da parte di chi, come noi, svolge sul territorio funzioni immediatamente operative.

Organizzare e dirigere i medici o gli infermieri o i giardinieri o gli insegnanti o gli stradini non è affatto la stessa cosa.... Ossia il dirigente deve restare, se non promanazione ed espressione diretta, di strutture operative concrete, a queste comunque strettamente collegato.

In ogni caso, la sensazione è che un sistema che pensa, organizza e struttura la dirigenza come una sorta di *cloud* svincolata dalle strutture operative concrete, secondo un principio di flessibilità estrema, finisca anche per accentuare pericolosamente il tratto di **autoreferenzialità che la dirigenza** già reca naturalmente in sé, in quanto sarà indotta a preoccuparsi principalmente di "ricollocarsi" costantemente in vista del conseguimento delle posizioni migliori e più appetibili o semplicemente per conservare quelle conseguite. Ulteriore, naturale risvolto del sistema che si va profilando è la **precarizzazione della dirigenza** stessa, che emerge in maniera chiara dal DDL. Su questo punto però ci rimettiamo alle considerazioni che hanno svolto e svolgeranno davanti a questa Commissione le rappresentanze sindacali di categoria che meglio e più appropriatamente rispetto a noi, sapranno approfondire questo delicatissimo

profilo della materia. Noi ci limitiamo a richiamare la giurisprudenza della Corte Costituzionale che ritiene la “precarizzazione della funzione dirigenziale” non compatibile con i valori costituzionali (ricavabili, in primis, dagli artt. 97 e 98 cost.) atteso che il dirigente deve poter operare in un contesto “che sia idoneo ad assicurare un imparziale, efficiente ed efficace svolgimento dell’azione amministrativa” (ex alteris, sentenza n. 103/2007).

Il secondo livello di riserva è ancora una volta di natura superiore; oseremmo dire di natura “culturale”. Tutto l’impianto si fonda su un assunto, di ascendenza forse economicistica o più semplicemente “positivistica”, per cui il sistema della dirigenza è un ordine perfetto, composto di qualcosa di più di “agenti razionali” (che già sarebbe una azzardata astrazione) ma addirittura di pedine che possono essere liberamente mosse su una scacchiera praticamente *ad libitum*.... Si tratta della evidente rappresentazione di un “mondo ideale” che non esiste. Perché il mondo reale frappone vischiosità, resistenze, inerzie, naturale disordine entropico, di cui il legislatore non dovrebbe del tutto prescindere.

Non vogliamo richiamare i vincoli normativi ma i vincoli sociali, sociologici, organizzativi, funzionali, in una parola: “pratici” che il DDL mostra di ignorare del tutto, come se il legislatore potesse modellare a suo piacimento la realtà, prefigurando sistemi perfetti.

I nostri antenati latini, che erano armati di un robusto senso pratico, avevano codificato il senso del rapporto tra realtà e diritto nella formula: *ex facto oritur ius*. Non si può cioè disciplinare un fenomeno o una materia prescindendo dai dati grezzi di realtà.

C’è un tratto addirittura “naif” in questa disposizione dei proponenti la riforma, che non è dissimile dall’atteggiamento che, tanto per non andare lontano, animava la riforma targata Brunetta che data meno di 5 anni fa.

Come si è compreso, il centro della riforma sta nell’art. 10 perché investe direttamente il fattore umano del sistema PA e per esso il suo vertice “direzionale”.

Ma non meno attenzione meritano, a nostro giudizio, altre parti del complesso articolato.

Purtroppo alcune notazioni di metodo appaiono inevitabili.

Come ogni disegno di legge delega, anche l'atto S 1577 reca indicazioni sommarie, che in alcuni punti sembrano essere meri pro memoria, per un lavoro sostanziale che è rinviato al momento di esercizio della delega.

Qui ritorna una vecchia e mai definita questione relativa al pieno rispetto dei principi di cui all'art. 76 della Costituzione, che – come noto – consente l'esercizio della delega legislativa per “**oggetti definiti**”. La prassi e la giurisprudenza costituzionale hanno incoraggiato letture estensive del dettato costituzionale. Resta il fatto che è difficile esprimere giudizi su previsioni che appaiono spesso aperte o talmente generiche da essere aperte ad ogni possibile soluzione operativa concreta.

Così, ad esempio, come non essere d'accordo con il principio previsto nella lettera a) del comma 2, del DDL, dove si prevede: “*superamento dell'uso della carta nel normale funzionamento delle amministrazioni, assicurando la trasmissione dei dati e, ove necessario trasmettere documenti, assicurandone la trasmissione in forma telematica*” ? O come non essere ancora d'accordo con il proposito previsto nella successiva lett. b) che auspica la “*ridefinizione del processo decisionale, anche con riferimento alle forme di partecipazione degli interessati, in relazione all'utilizzo delle tecnologie dell'informazione e all'applicazione del sistema pubblico dell'identità digitale di cui all'articolo 64 del codice di cui al decreto legislativo n. 82 del 2005*”?

Però anche tale previsione reca in sé il rischio di applicazioni distorte, come accaduto in questi ultimi tempi, in cui un certo *fondamentalismo informatico*, ha indotto – per esempio - il principale istituto previdenziale (INPS) a recapitare solo per via telematica il CUD ai pensionati, gettando nel panico milioni di soggetti che, per ovvie ragioni anagrafiche, sono evidentemente incapaci di interagire, per quel canale, con la P.A..

Ma la questione non riguarda soltanto la larghissima fascia di cittadini che non ha ancora sufficiente alfabetizzazione informatica (*digital illiteracy*) e che le varie stime calcolano in Italia assommare, oggi, in circa il 40%, coloro che risultano completamente incapaci di interagire con le tecnologie informatiche (<http://www.graffiotech.com/2014/02/18/1117/analfabetismo-informatico-4-italiani-su-10-non-utilizzano-internet/>) (c.d. “*analfabetismo pieno o assoluto*”), cui deve aggiungersi, purtroppo, un'altra rilevante quota di “*analfabeti digitali relativi o funzionali*”. La questione più grave è quella del c.d. *digital divide* che

contraddistingue per lo più l'Italia periferica, dove le reti di telecomunicazione sono obsolete, se non assenti, e la banda larga una chimera.

Così sono periodiche le denunce che provengono dalle realtà più piccole (cfr. <http://dinicola.blogautore.espresso.repubblica.it/2014/04/22/abruzzo-vivere-senza-internet-quattro-anni-dopo/>) e che segnalano gravissime situazioni di arretratezza. Come si può, senza un veloce ed esteso programma di infrastrutturazione, auspicare l'avvio dell'era della digitalizzazione? Non si rischia invece di accentuare il solco che divide i territori già pienamente serviti dalle reti di nuova generazione e quelli che ne sono privi?

Le amministrazioni minori sono preoccupate anche dal fatto che ancora una volta la legge predefinisce obiettivi, anche condivisibili, ma non tiene conto che spesso il raggiungimento di tali obiettivi può essere particolarmente oneroso per gli enti meno attrezzati. Si tratta allora di rovesciare una cultura piuttosto inveterata basata sull'imposizione generalizzata di obblighi formali, accompagnati da sanzioni. E' il caso dei commi 5 e 6 dell'art. 1 del DDL, che riproduce un cliché ormai noto. In molti casi questo modo di procedere: ossia la fissazione di obiettivi uniformi che non tengono conto che non tutti i plessi amministrativi sono ugualmente attrezzati per raggiungerli e per raggiungerli nello stesso tempo, si risolve in una sorta di *sollicitatio ad turpia*...cui si pone rimedio, quasi sempre tardivo, con il rinvio *in extremis* del termine per adempiere (da cui è data la consuetudine, tutta italiana, della saga dei decreti c.d. "mille proroghe").

Sarebbe invece il caso che le amministrazioni più attrezzate (Stato e Regioni) costituissero dei *network* di servizi a favore degli enti minori, passando così da un'amministrazione basata sul primato della "sanzione minacciata" ad un modello di amministrazione realmente collaborativa e che promuova delle vere e proprie "*affermative actions*" a favore delle amministrazioni minori. Non possiamo non richiamarci, a tal proposito, a quanto già autorevolmente osservato dal Ministro Lanzetta nel corso della audizione davanti alla Commissione I della Camera dei Deputati Affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e Interni, dello scorso 7 maggio (http://www.affariregionali.it/media/170522/audizione_lanzetta_-_7_maggio_def.pdf). In quella sede, l'esponente del Governo, nel paragrafo dedicato ai "**piccoli comuni ed aree interne**", affermò come obiettivo della sua azione quello di attuare "*una "idea cooperativa" dei rapporti tra Stato o, più precisamente, tra articolazioni periferiche dello Stato centrale e piccoli Comuni, per offrire a questi il necessario supporto tecnico in ordine alle attività più complesse.*". Noi sottoscriviamo integralmente questo proposito generale del Ministro ma chiediamo che non resti enunciato astratto ma si trasformi in

misure concrete e trovi negli atti del Governo adeguata attuazione a partire dal presente DDL.

Indissolubilmente legato a questo aspetto della vicenda c'è il fatto che, quasi sempre, le "riforme" "senza maggiori oneri per la finanza pubblica" sono un'illusione. Ogni riforma, anche quelle della P.A., richiede necessariamente: risorse, investimenti di mezzi, di capitali e di risorse umane. E soprattutto una programmazione condivisa con gli attori che sono chiamati a collaborarvi nell'attuazione. Altrimenti tutto rischia di saltare.

Non ci piace il clima che ormai prevale e che fissa termini irrealistici e tappe forzate. Riforme di sistema richiedono tempi di attuazione, verifiche e monitoraggi continui e successive correzioni. In questi giorni ricorre il ventennale della morte di uno dei pensatori più illuminati del secolo scorso: **Karl Popper**. Ebbene **Popper** ci ha insegnato che il riformismo non è mai una forzatura della realtà esistente; non è mai l'imposizione a tappe forzate di misure rigide ed inderogabili. Il riformismo vero è una quotidiana, lenta opera di correzione della realtà. Ogni ipotesi "giacobina" che pure può prevalere nel brevissimo periodo è destinata a fallire nel medio ed ancora più nel lungo periodo, quando le dinamiche sociali, forzatamente coartate in prima battuta, tendono a prendere il sopravvento anche grazie ai contraccolpi da *rebound effect*.

Preoccupa ANPCI anche un altro aspetto che emerge dal DDL, in specie nell'art. 7, comma 1, lett. c), ed è quello di uno Stato che dà la sensazione di ritirarsi dai territori. Un ordinamento, come si diceva anche sopra, è costituito, oltre che da elementi strutturali ben localizzati, anche da un tessuto connettivo che tiene insieme tutte le parti strutturali e tutte le realtà territoriali, anche le più periferiche, **ric conducendo tutto ad unità**. Ebbene questo **tessuto connettivo** ha bisogno di essere capillarmente irrorato per essere vivo. La desertificazione istituzionale dei territori ha dei costi sociali e quindi economici che andrebbero attentamente considerati e stimati. L'idea che lo Stato abbandoni a sé la periferia non è un buon segnale. **La comunità civile ha bisogno della presenza diffusa di luoghi e di centri simbolici che rappresentino localmente le istituzioni e che, a loro volta, interagiscono proficuamente con le istituzioni locali.**

Quanto alle tante specificità degli enti minori, il DDL sembra parlare una lingua straniera.

La riorganizzazione della dirigenza locale non può essere trattata fuori del contesto istituzionale in cui essa deve essere collocata.

La dirigenza non è una variabile indipendente rispetto al sistema istituzionale locale. Per tanto la vera *sedes materiae* per una sua riforma sarebbe **la tanta attesa e sempre rinviata carta delle autonomie locali.**

La dirigenza è parte integrante della *governance* locale, trattarla come un **cloud remoto** o corpo separato rispetto alla realtà organizzativa e senza inquadrarla nel contesto complessivo degli enti rischia di creare delle discrasie e delle tensioni di cui l'ordinamento e soprattutto gli operatori non avvertono alcuna necessità.

Questo è stato l'approccio sin qui seguito ma non è risultato proficuo.

Per gli enti minori poi si tratterebbe di rivedere e rivitalizzare la norma già scritta nell'art. 109, comma 2, del TUEL la cui efficacia è stata depotenziata dalle sopravvenute interpretazioni "*ipercontrattualiste*" che ARAN e qualche sezione della Corte dei Conti, in sede di controllo, hanno voluto assecondare.

La disposizione, come noto, consente ai Sindaci dei Comuni privi di dirigenza (quindi non soltanto i comuni piccoli ma anche quelli medi) di conferire la responsabilità "dirigenziale" in deroga alle norme contrattuali... (la previsione legislativa è netta e perentoria: *indipendentemente dalla qualifica funzionale, anche in deroga a ogni diversa disposizione*). Si tratta di una valvola di sfogo che consente di applicare il principio di "separazione" in situazioni in cui l'assetto professionale si presenta "problematico". Solo che ARAN prima ed a seguire la Corte dei Conti, ne stanno dando una lettura molto restrittiva. La questione è che in molti enti, per diverse situazioni contingenti locali, si registrano asimmetrie nell'inquadramento contrattuale dei responsabili dei vari uffici. Talora qualcuno ha fruito di percorsi e di promozioni (le famose "progressioni verticali" che la giurisprudenza e poi la riforma Brunetta hanno di fatto abrogato) agevolate, possibili in un passato ormai abbastanza remoto, che nel tempo non sono state più praticabili; mentre il collega della porta accanto, per ragioni alle volte anche del tutto *evenemenziali*, si trova formalmente inquadrato in una categoria inferiore. ARAN e Corte dei Conti ritengono che la deroga sia consentita solo in condizioni di perfetta equiordinazione tra tutti i responsabili dei diversi uffici ma, così interpretata, la norma rischia di essere quasi superflua.

Una riforma della P.A., in ogni caso, dovrebbe prevedere specifiche misure in favore delle migliaia di enti (ripetiamo: stiamo parlando di migliaia di enti) che non hanno la dirigenza, disciplinandone le specifiche peculiarità in maniera organica e puntuale. Non si può procedere, come si è fatto sin qui, per empiriche estensioni della normativa che si applica ai dirigenti, perché le soluzioni empiriche hanno anche qualche pregio ma presentano un decisivo difetto: alimentano l'incertezza, delegando la soluzione dei casi controversi ad una

miriadi di soggetti (Dip. Funzione Pubblica; ARAN, Corte dei Conti, ANCI...) che valutano le questioni da diverse prospettive e con diverse soluzioni.

Poniamo quindi all'attenzione del legislatore la questione delle c.d. "*posizioni organizzative*".

Ma la questione del personale diventa pressante soprattutto in vista dell'attuazione delle gestioni associate. La questione di eventuali "esuberanti" che ne possono conseguire non è neppure presa in considerazione e tutto il conseguente disagio sociale, ma anche l'eventuale contenzioso che può nascere, viene semplicemente scaricato sui comuni. Perché l'obbligo di unificare gli uffici non potrà non imporre la riduzione delle indennità corrisposte ai responsabili e, nei casi estremi, potrebbe produrre esuberanti.

Per quanto riguarda il personale delle province è stato già avviato un tavolo in sede di conferenza Stato- Regioni per la ricollocazione di circa 30.000 dipendenti (anche se sulle cifre, come al solito, esistono diverse stime e diverse valutazioni). Nessuno sta, invece, prendendo in considerazione le rilevanti questioni che stanno per scaricarsi sui comuni più piccoli e più deboli.

Al momento manca anche una disciplina che regoli il trattamento economico dei lavoratori che vengono impiegati in convenzione e ci si muove spesso in assoluta empiria.

Capitolo a parte merita la questione dei **segretari comunali**, che il DDL si propone di cancellare, destinandoli all'umiliazione di un ruolo "*ad esaurimento*".

Come noto, i comuni minori, sono quelli che hanno maggiormente bisogno di questa figura professionale, che assicura elevate capacità professionali che spesso sopperiscono a carenze locali anche molto pronunciate.

Il tema è delicatissimo. I **Segretari comunali** sono stati oggetto di riforme del tutto asistematiche in questi anni. Sono l'unica figura soggetta a *spoils system* e tuttavia devono assolvere delicatissime funzioni di garanzia.

E' una situazione oggettivamente insostenibile di cui solo chi ha con loro frequentazione quotidiana, come accade nei piccoli comuni, può pienamente rendersi conto.

Per altro, il recente Dl n. 5/2012, ha di fatto conferito ai segretari che operano in enti che non hanno strutture "dirigenziali" su doppio livello il ruolo di responsabile procedimentale di ultima istanza su tutti i procedimenti di competenza comunale, acuendone - se possibile - la cacofonia funzionale.

Nelle piccole realtà il segretario è sovrachiato, quindi, da un carico di responsabilità che è particolarmente pesante perché l'ordinamento gli chiede di svolgere più parti in commedia, non sempre compatibili.

Del resto, lo ha esemplarmente spiegato il *Ministro Lanzetta* nel corso della nota audizione dinanzi alla Commissione I della Camera dei Deputati Affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e Interni, dello scorso 7 maggio.

Le contraddizioni relative alla collocazione istituzionale ed alle attribuzioni funzionali della figura vanno risolte e non ulteriormente sepolte attraverso la creazione di un nuovo soggetto istituzionale: il c.d. “**dirigente apicale**” come ha proposto ANCI e che confusamente aleggia nel n. 4) dell'art. 10 del testo del DDL. Sarebbe come nascondere la polvere sotto i tappeti.

Anche il meccanismo di “abolizione” della figura del segretario comunale appare confuso.

Lo Stato sembra abbandonare agli enti locali e per essi, a quelli più piccoli, il destino di **dirigenti che proprio lo Stato ha selezionato e che tuttora governa attraverso il ministero dell'Interno.**

Incomprensibile appare la facoltà prevista per gli enti “privi di figure dirigenziali” (che al momento sono la grande maggioranza dei comuni italiani e non solo quelli che rappresenta ANPCI) di dotarsi “*comunque di un dirigente apicale*”. Gli enti locali hanno già una ampia facoltà di autoorganizzazione (assicurata oltre che dall'art. 117, comma 6 della Costituzione, esplicitamente dall'art. 6 della L. 439/1989.) e non si comprende la *ratio* di tale disposizione. Ancora più confusa la situazione che si prefigura per i comuni con meno di 5.000 ab., per i quali il testo propone «*l'obbligo di gestire l'eventuale “funzione di direzione apicale” in via associata*»... Formula che lascia enormi dubbi. Intanto, va capito se questa **funzione di direzione apicale** è una funzione “qualificata” e meritevole di una disciplina da parte della legislazione statale o invece è una questione che va rimessa all'autonomia locale. Poi, nel caso dei comuni con meno di 5.000 abitanti, il testo, prevedendo la “gestione” della funzione “in via associativa”, crea una totale incertezza. Come noto, infatti, le gestioni associative (convenzioni, in primo luogo) sono strumenti operativi volontari, modificabili e flessibili che non creano una nuova soggettività giuridica... Si pone quindi la questione fondamentale e preliminare relativa a quale entità il titolare della “funzione apicale” deve far capo e nella quale egli deve essere necessariamente incardinato. Anche qui, anzi soprattutto qui, si rischia di creare una sorta di “*cloud*” remoto che non trova quell'indispensabile incardinamento “organico” che caratterizza ogni figura che opera nella PA. Si creerebbe infatti una figura priva di ogni ancoraggio istituzionale.

Per di più, essendo gli assetti associativi rivedibili *ad libitum* (le convenzioni possono essere modificate liberamente, consentendo l'ingresso e l'uscita dei diversi partner associati in ogni tempo) ed essendo la funzione "apicale" esplicitamente "eventuale" si creano le condizioni per una anarchia ed un'incertezza continua anche a danno di quegli enti che optassero convintamente per l'istituzione della figura, restando essi condizionati dalle diverse opzioni dei soggetti associati.

Immaginiamo, per esemplificare, che si associno i comuni A, B e C, attraverso una convenzione.... La prima questione che si pone è di chi sarebbe "dipendente" il dirigente apicale, atteso che la convenzione non è una nuova entità. Al presente la questione non si pone perché il segretario è previsto come ufficio obbligatorio di ogni comune dall'art. 97 del TUEL e la convenzione si limita semplicemente a ripartire l'impiego ed il trattamento economico di un unico titolare tra i diversi uffici riuniti in associazione. Nel caso proposto, invece, gli uffici diventano eterei e manca proprio l'*ubi consistam* della funzione.

ANPCI, di fronte, a questo quadro estremamente preoccupante, ritiene **che la materia debba essere stralciata e trattata nell'ambito di un complessivo riassetto della struttura di governance delle autonomie**. Insiste pertanto perché se ne discuta nella revisione complessiva dell'assetto delle autonomie locali, oggetto anch'esso di interventi troppo estemporanei e sconsiderati.

In ogni caso, ove mai si volesse procedere in un quadro tanto caotico ed improvvisato, ANPCI ritiene che base di partenza di ogni ipotesi di riforma della figura del segretario non possa che essere la preliminare chiarificazione circa la collocazione istituzionale e le attribuzioni funzionali della stessa figura, così come richiesto dal **Ministro, on.le Maria Carmela Lanzetta** http://www.affariregionali.it/media/170522/audizione_lanzetta_-_7_maggio_def.pdf nel corso della già più volte richiamata, audizione davanti alla Commissione I della Camera dei Deputati Affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e Interni, dello scorso 7 maggio. In quella sede il Ministro ha, tra l'altro, osservato: "*Come sapete è in corso una seria riflessione sulla figura del Segretario comunale, sullo status giuridico che attualmente allo stesso fa capo, sul suo ruolo e sulle funzioni a lui demandate all'interno degli Enti locali.*

Ritengo che il susseguirsi di norme che si sono avute in materia abbiano avuto l'effetto di generare alcune incertezze e contraddizioni di fondo.

Risulta difficile – ad oggi, dopo i cambiamenti di status che hanno caratterizzato la figura e ancor di più dopo l'abolizione dell'Agenzia autonoma – attribuire ai Segretari una precisa collocazione istituzionale. Essi sono funzionari statali, hanno un rapporto di servizio con l'Ente locale, ma non un rapporto di lavoro dipendente

che intercorre, invece, con lo Stato attraverso il Ministero dell'interno. Svolge quindi funzioni di vertice della struttura burocratica dell'Ente locale, essendo però dipendente dello Stato.

Si tratta di incoerenze interne che - oggi più che mai - è necessario dirimere.

Si tratta di una posizione, quella del Ministro Lanzetta, che denota una straordinaria sensibilità ed una sicura conoscenza della questione affrontata. Sorprende che da questa posizione estremamente riflessiva, il Governo sia potuto passare alla "liquidazione" di una categoria di dirigenti che è tuttora alle dirette dipendenze del Governo, per il tramite del Ministro dell'Interno.

Al di là di ogni considerazione di merito, **suscita sincero e profondo disagio un simile atteggiamento "liquidatorio" del Governo nei confronti di una storica categoria professionale che è stata certamente un punto di forza delle autonomie ma che appartiene ed è governata, da quasi un secolo, dall'Autorità ministeriale.**

ANPCI prova ad immaginare una soluzione che, partendo dalle indicazioni del Ministro Lanzetta, tenda a riorganizzare i segretari comunali, come nuova istituzione che potrebbe denominarsi **"SEGRETARIATO STATALE PRESSO GLI ENTI LOCALI"**. L'idea che qui si espone in maniera sintetica è quella di creare, su base comprensoriale, dei nuclei di funzionari altamente qualificati in grado di offrire, alcuni servizi di base obbligatori agli enti locali, ed una serie di servizi "on demand". Si tratterebbe di quel primo ed essenziale nucleo intorno a cui creare quella rete di servizi che le amministrazioni maggiori dovrebbero finalmente rendere alle realtà minori, proprio secondo *quell'idea cooperativa dei rapporti tra Stato o, più precisamente, tra articolazioni periferiche dello Stato centrale e piccoli Comuni*, già richiamata sopra e propugnata dal **Ministro Lanzetta**. In questo senso il "segretariato statale presso gli enti locali", dovrebbe costituire una struttura dinamica in grado di interfacciare i diversi piani del sistema pubblico che opera in sede locale.

In ultima analisi, una misura drastica come l'abolizione e la creazione di un "ruolo ad esaurimento", per elementari ragioni di solidarietà e di rispetto dovrebbe essere accompagnata da misure atte a favorire il pensionamento (secondo i requisiti pre riforma Fornero) immediato dei soggetti più anziani e, a regime, meccanismi che agevolino comunque lo **"svuotamento"** del *"ruolo ad esaurimento"*, che - comunque la si pensi - finisce per essere vissuto come una collocazione frustrante per chi la subisce.

Non andiamo oltre questi accenni perché, come abbiamo già detto, la materia merita di essere approfondita e trattata in una sede “dedicata” e non in un contesto dove già rilevanti e complessi sono i temi in discussione.

Ci preme, a questo punto, offrire alcuni spunti di riflessione sulla materia dei servizi pubblici locali, cui il DDL dedica l’art. 15.

La recente esperienza ci rende estremamente attenti anche su questo tema delicatissimo. Il testo proposto non sembra recare radicali novità rispetto a quanto già noto nel dibattito che riguarda la materia. Anche l’accento posto sul principio di “concorrenza” può sembrare rituale anche se, occorre doverosamente ricordare, tale principio deve contemperarsi con quanto è emerso dallo specifico referendum del 2011 sui servizi pubblici locali di rilevanza economica, e dalla susseguente giurisprudenza della Corte Costituzionale, intervenuta a frustrare i tentativi messi in atto per rilanciare la “privatizzazione” e vanificare l’esito della stessa consultazione referendaria.

Per quanto riguarda la posizione di ANPCI, noi non possiamo, anche in questo caso, non sottolineare la peculiarità dei nostri territori, la distribuzione delle nostre popolazioni quali fattori che non possono essere ignorati nella organizzazione dei servizi pubblici locali. L’elemento territoriale, in particolare, insieme con la peculiare distribuzione della popolazione utente (spesso insediata per aggregati puntiformi o disseminati “a spaglio”) sono elementi decisivi nella corretta organizzazione dei servizi e non se ne può prescindere.

Il presupposto (verrebbe da dire: il pregiudizio) che fonda il testo proposto è che per rendere localmente servizi efficienti bisogna raggiungere un certo ambito territoriale; occorrono organizzazioni complesse ed una base demografica adeguata.

I precedenti in materia di “*ambiti territoriali ottimali*” non ci fanno esser fiduciosi. Quasi sempre tali ambiti corrispondono a preesistenti circoscrizioni amministrative (es. le province) e, da ultimo, nella prospettiva della c.d. “*spending review*”, in molti casi l’ambito ottimale coincide addirittura con la Regione stessa. Per es. ved. L.r. 36/2013, regione Abruzzo, in materia di rifiuti.

Alimentano, questo che appare come un autentico pregiudizio, visioni distorte della realtà ed una cultura “metropolitana” che conosce superficialmente o forse solo attraverso la lente deformante di certe categorie “accademiche” le autonomie locali.

La più rilevante distorsione è ritenere che tutti i servizi locali prevedano l’erogazione di prestazioni di massa, di tipo seriale, per fornire le quali

sarebbero necessarie o comunque più economiche strutture imprenditoriali organizzate su base “fordista” ed in ogni caso fortemente accentrate.

Il dato geografico e demografico smentisce, in buona parte, questo assunto generale. La distribuzione estremamente frammentata degli “utenti” sul territorio e la conformazione stessa dei territori (spesso di media montagna se non di alta montagna) fanno sì che molti servizi devono essere resi in forma puntuale, delocalizzata e comunque molto frammentata, di talché la loro riduzione al modello “fordista” appare impossibile e comunque non economica.

Ad esempio, anche un servizio di sicura “rilevanza economica”, come quello relativo alla raccolta, al trasporto, al riciclaggio, al riuso ed allo smaltimento dei rifiuti urbani presenta un preminente legame con il territorio e con le sue caratteristiche orografiche e geografiche. Ed una efficiente gestione del servizio (sia in termini di contenimento dei costi che di soddisfazione dell’utenza) non può prescindere da un rapporto di prossimità con le aree e con l’utenza da servire... Tanto più è remoto chi programma, organizza e gestisce i servizi rispetto al territorio tanto più cresce il rischio di inefficienze. Ma soprattutto è la disposizione organizzativa in senso “fordista” che può risultare particolarmente inefficiente rispetto ad un’utenza molto segmentata e parcellizzata sul territorio.

Ovviamente il discorso vale per tutti i servizi alla persona e per quelli strettamente legati alla residenza degli utenti. Non ci sembra azzardato in questo caso invocare il motto ariosteo: *parva sed apta mihi...* che esprime, a suo modo, un **principio di “adeguatezza”** e di **“economicità”** che spesso si dimentica in riferimento alle realtà periferiche.

Ulteriore pericolo che noi paventiamo: è che continui a prevalere una monocultura “metropolitana” che tende a considerare i territori montani e periferici dell’Italia come mere appendici delle realtà urbanizzate e non territori con loro specifiche peculiarità di cui tenere conto nell’organizzazione e nell’erogazione dei servizi pubblici.

Se è vero che non sempre “piccolo è bello” **è altrettanto vero che non sempre “grande è efficiente”** o più efficiente di sistemi di organizzazione dei servizi pubblici che siano seriamente tarati su bacini territoriali omogenei.

Anche qui, il problema non sta tanto nella enunciazione generale e genericissima contenuta nel testo del DDL, che fa riferimento all’*“ambito territoriale ottimale”*, ma nella corretta definizione di cosa sia, in relazione a ciascun servizio, un ambito territoriale veramente “ottimale”. Un’altra situazione paradossale che si verifica, infatti, è quella per cui spesso accade che, definito una volta un ambito ottimale in relazione ad un certo servizio, lo stesso ambito venga tralattivamente assunto come ottimale per tutti gli altri servizi, come se il servizio di trasporto

scolastico fosse assimilabile al Servizio Idrico Integrato o all'assistenza domiciliare agli anziani.

Il territorio, per noi, non è solo una cartina geografica su cui si disegnano direttrici astratte ma è esso stesso, con le sue peculiari variabili, un elemento costitutivo della convivenza civile e quindi della stessa organizzazione dei servizi. Ogni tentativo di “neutralizzare” l'elemento territoriale (*in primis* a partire dalle distanze, che anche in un mondo “globalizzato” restano comunque nella loro dimensione geografica) non solo mortifica chi il territorio lo vive ma rischia, alla lunga, di risolversi in un sicuro elemento di inefficienza.

Sia consentita un'appendice che comunque si collega, in qualche misura, a quest'ultimo argomento. Si fa un gran *battage* in questi tempi di crisi sull'accentramento delle procedure di acquisizione delle provviste destinate alla P.A. mediante costituzione delle centrali uniche di committenza, ritenute utili a razionalizzare gli acquisti e quindi ad abbattere i costi. Ebbene: l'istituto nella versione attualmente prevista dall'art. 33, comma 3.bis, del codice dei contratti (D.lgs. n. 163/06), lungi dal rappresentare una vera razionalizzazione comporta, in realtà, una innaturale e diseconomica soluzione di continuità tra le necessità del centro che ordina e deve fruire della fornitura (di beni o servizi) ed il plesso che procede alla sua acquisizione. Come è di tutta evidenza, il meccanismo previsto da quella normativa non semplifica, anzi complica il sistema, e non assicura alcuna economia. Si verifica semplicemente che il plesso ordinante deve far passare il proprio acquisto attraverso una sorta di imbuto (la centrale di committenza) che, alle condizioni date, non assicura nessun reale beneficio.

Un più ambizioso programma richiede che le centrali di committenza siano molto più radicalmente accentrate, possibilmente su base regionale.

Anche in questa ipotesi, verso la quale molti spingono, le controindicazioni sono pericolosamente sottostimate. I commentatori più attenti (Cfr. L. Oliveri, Appalti L'illusione e le disfunzioni delle centrali di committenza in:

<http://rilievoaiaceblogliveri.wordpress.com/2014/07/30/appalti-lillusione-e-le-disfunzioni-delle-centrali-di-committenza-spendingreview-cottarelli/>) non hanno mancato di osservare come, la tentazione di slegare le funzioni amministrative dall'ancoraggio territoriale genera inefficienza o si risolve in situazioni paradossali.

Occorre ribadire come la distanza tra centro di acquisto e centro di uso del bene o servizio, non è una variabile indipendente. L'idea che esistano centri di approvvigionamento remoti che pensano e dispongono per ogni realtà in maniera efficiente sa tanto di *gosplan*.

Anche per i beni ad “altissima standardizzazione”, esistono spesso variabili locali che richiedono adeguamenti, personalizzazioni, specificazioni e comunque un sostegno ed un rapporto immediato tra fornitore ed utente finale che resta, anche nell’epoca delle transazioni elettroniche, un elemento essenziale dei rapporti commerciali. L’impressione è che si faccia molta (interessata e schematica) ideologia su questa vicenda degli acquisti centralizzati che, proprio perché tali, comportano rischi di “sfridi” involontari, di inefficienze derivanti proprio dal carattere “massivo” e scarsamente “selettivo” degli acquisti. Non si disconosce ovviamente che per alcuni prodotti o servizi a rete come le forniture elettriche o i servizi telefonici e per appalti di notevoli dimensioni la contrattazione centralizzata sia il percorso certamente più proficuo ma sul resto bisognerebbe procedere con estrema flessibilità, lasciando alle amministrazioni la responsabilità di motivare circa la convenienza o, addirittura, la necessità di ricorrere a fornitori puntuali e di “prossimità”.

Riguardo la previsione contenuta nell’art. 4 del DDL, siamo all’ennesima prova di semplificazione, in un groviglio di istituti che si sovrappongono e creano essi stessi confusione aggiuntiva: **DIA, SuperDiA, SCIA, silenzio assenso**.... Si tratta di misure che datano ormai da decenni e che, nonostante i diversi *restyling*, non sembrano produrre i risultati attesi in termini di vera semplificazione e di rilancio dell’economia. La sensazione è la sempre la stessa che anziché procedere alla bonifica degli inestricabili grovigli normativi che paralizzano il Paese e che infatti restano, si demanda ai privati una sorta di gestione amministrativa “fai da te”. E’ un modello discutibile che ottiene dei risultati concreti non proprio positivi: agevola i più intraprendenti, svilisce ancor più l’immagine della P.A, e lascia comunque intatte le ragioni di confusione normativa che possono insorgere *ex post*, ad attività avviata e quindi sollevare problemi non da poco.

Ci rendiamo conto, a questo punto, di aver sollevato molte questioni, le più delle quali non totalmente messe a fuoco. Non è stato un infortunio. Il fatto è che un disegno di legge delega si propone come l’enunciazione di principi inevitabilmente generali, se non generici. Molte proposizioni contenute nel testo in discussione restano “aperte” ed un giudizio compiuto su di esse si potrà rendere solo quando troveranno attuazione nei decreti delegati.

Perciò chiediamo che queste doverose consultazioni preliminari, per non restare lettera morta o mero esercizio accademico, debbano essere seguite da analoghe consultazioni da tenere, da parte del Governo, in fase di redazione dei decreti delegati. Questo, per tornare alle metafore sportive, è solo il primo tempo di una partita in cui la parte decisiva si avrà allorquando le prescrizioni generali contenute nella delega diverranno norme precise e concrete.

Per il resto, **insistiamo sul fatto che alcune materie: quali, in primo luogo, quelle relative alla dirigenza locale ed ai segretari comunali siano oggetto di specifici tavoli tecnici e siano trattate insieme alla revisione organica dell'ordinamento delle autonomie locali**, resa più urgente dalla recente riforma delle province, dall'avvio delle c.d. "gestioni associate delle funzioni fondamentali" per i comuni più piccoli e, ancor più, dalla revisione in corso di parti significative del titolo V della parte seconda della Costituzione.

Avviandoci a concludere, ribadiamo il nostro appello alla Vs. saggezza ed alla Vs. prudenza, on.li senatori.

Alla Vostra attenta valutazione rimettiamo queste nostre considerazioni, confidando che da esse potrete trarre spunti utili per il vostro lavoro e per il miglior conseguimento del "bene comune".

Su un punto ci consentirete di insistere: nel ribadire ancora una volta che **la vera materia prima su cui lavora e si applica la P.A. sono le leggi**. La prima, vera e duratura riforma della P.A. passa, dunque, prioritariamente attraverso leggi chiare, ragionate e ragionevoli.

Da questo presupposto indefettibile discende tutto il resto. **Pensare che la riforma dell'amministrazione pubblica possa fondarsi essenzialmente sulla riforma della dirigenza è non tanto illusorio quanto fuorviante.**

Un sentito e deferente ringraziamento al Presidente, agli on.li Senatori componenti della Commissione, ai Senatori tutti.

Marsaglia/Roma settembre 2014

Fatto con la consulenza il dott. Claudio ROSSI, segretario comunale.

Franca Biglio
Presidente ANPCI

Un paese vuol dire non essere soli, sapere che nella gente, nelle piante, nella terra c'è qualcosa di tuo e che anche quando non ci sei resta ad aspettarti. (Cesare Pavese)

AUDIZIONE SENATO SULLA RIFORMA DELLA PA 23 settembre 2014 :SINTESI

ASSOCIAZIONISMO E ORGANIZZAZIONE DEI COMUNI

Chiediamo il libero convenzionamento, eventualmente basato sul rispetto dei costi standard, anche attraverso l'applicazione dell'articolo 1 comma 557 della legge 311 del 2004. Nelle aree periferiche le amministrazioni incontrano maggiori difficoltà nell'esercitare in forma associata le funzioni fondamentali, difficoltà superabili anche con formule appropriate di aggregazione ma evitando di stravolgere, con soluzioni improvvisate e senza alcun parametro economico, gli attuali modelli istituzionali. Bisogna evitare di allontanare dai loro territori le decisioni politiche che li riguardano onde evitare di spezzare in maniera traumatica i rapporti da secoli consolidati tra comune e popolazione.

Riteniamo che l'obbligo tra più Comuni per gestire funzioni e servizi comporti difficoltà tali da richiedere forme snelle ed adattabili ad ogni funzione, modificabili in rapporto alla necessità e, ove necessario, eliminabili senza complicazioni tecno-giuridiche. Occorre:

-Prevedere la possibilità di mansioni multiple nelle dotazioni organiche del personale soprattutto dei piccoli Comuni i quali, dovendo svolgere molte delle funzioni allo stesso modo dei grandi Comuni, non possono avere per ciascun servizio una figura professionale specifica;

-Abolire l'articolo 7, comma 8, della Legge n. 131/2003 che consente alle varie sezioni regionali della Corte dei Conti di esprimere pareri in materia di personale. Tale attività ha generato negli ultimi anni un pullulare disorganico e contrastante di pareri sullo stesso argomento che, uniti ai pareri espressi per legge anche dall'ARAN e dal Ministero della Funzione Pubblica, hanno generato il caos assoluto in materia di gestione economica e giuridica del personale. C'è l'assoluta necessità che un solo organo si esprima in materia di interpretazioni di normative e contrattazione sul personale altrimenti l'attività degli Enti rischia, come sta già succedendo, un contenzioso continuo e dannoso. **E' indispensabile, al fine di avere interpretazioni coerenti ed univoche, che la potestà di esprimere pareri in materia di personale ritorni al Ministero dell'Interno che da sempre conosce e segue le attività dei comuni;**

-Modificare l'art.53 c.6 D.lgs. n.165/ al fine di agevolare lo scambio e l'utilizzo di personale da parte delle pubbliche amministrazioni per la costituzione di organismi previsti dalla legge, quali, a titolo esemplificativo, commissioni di concorso, di gara, di valutazione, in considerazione del fatto che la partecipazione agli stessi non può ricondursi ai canoni dell'abitudine e professionalità comportando impegni temporali ordinariamente contenuti e non suscettibili di determinare, stante l'unicità dei compiti assegnati all'organo, conflitti di interesse ed incompatibilità. Ciò anche allo scopo di favorire la riduzione degli oneri connessi a tali attività e garantire la presenza in tali organismi di soggetti con specifica competenza e professionalità. **Aggiungendo il seguente comma "la partecipazione a commissioni, comitati ed organismi di altre pubbliche amministrazioni.**

Prendendo spunto da rilievi di esperti ed in particolare dalle relazioni di Luigi Olivieri, segnaliamo:

Pil e Dirigenza

Il Pil è la somma di 4 componenti: Consumo, Investimento, Spesa pubblica ed Esportazioni nette o Saldo netto della bilancia commerciale.

Quale mai, tra queste componenti, avrà una connessione diretta con l'attività di un dirigente pubblico, tale da giustificare o, addirittura, causare l'attribuzione di un premio di risultato?

Le attività delle amministrazioni pubbliche non sono direttamente collegate ai consumi, perché i servizi ed i beni che producono non sono venduti. Potrebbe essere, invece, il volano dei consumi, la spesa pubblica. Ma, oggi, il comandamento è ridurre la spesa pubblica. Errore abbastanza grossolano, se tale riduzione non è compensata da un aumento fortissimo delle altre componenti del Pil. Guai, dunque, a dare "merito" a un dirigente che aumenti la spesa

pubblica, persino con un premio di produttività, il quale, per altro, accrescerebbe ulteriormente la spesa pubblica medesima. Ovviamente, l'influenza sugli investimenti privati dell'azione diretta dell'amministrazione pubblica è pari a zero. Infine, sulle esportazioni appare estremamente complicato comprendere come un dirigente pubblico possa, con le sue attività, favorirle, a meno che non lavori nelle istituzioni internazionali preposte a questo fine.

E' del tutto chiaro che l'incremento del Pil con l'attività di un dirigente pubblico non ha assolutamente alcuna connessione.

Per tale proposta la settimana scorsa all'istat è stato attribuito **"IL PREMIO IGNOBEL"**. Premio che viene assegnato annualmente a dieci ricercatori autori di ricerche *"strane, divertenti, e perfino assurde"* nel corso di una cerimonia di gala che si tiene nel [Sanders Theatre](#) dell'[Università di Harvard](#), e consegnati anche da vincitori di veri premi Nobel.

Ecco, i dirigenti pubblici potranno incidere decisamente sulla crescita del Pil favorendo il traffico di droga e della prostituzione.

Non si può, poi, fare a meno di evidenziare l'ipocrisia che si nasconde dietro la volontà di legare il risultato (della sola dirigenza) all'andamento dell'economia del Paese.

Introduzione del ruolo unico della dirigenza

L'Italia è il Paese dei corsi e ricorsi vichiani e del Gattopardo. Il ruolo unico della dirigenza esisteva nella prima riforma della PA del 1993 (ovviamente, "rivoluzionaria"). Ma, poi, senza che davvero abbia mai funzionato, fu eliminato.

Dunque, in questo caso si tratterebbe di una reintroduzione, non certo di una nuova introduzione.

E' una misura corretta e condivisibile, **a condizione** che non lo si trasformi, in una sorta di albo aperto, al quale accedono anche i dirigenti esterni non selezionati per concorso.

Allo scopo di agevolare la mobilità tra dirigenti, sarebbe opportuno che al ruolo unico, che è solo della dirigenza statale, si affiancasse un elenco di tutti i dirigenti in servizio, consentendo espressamente anche la possibilità per le amministrazioni, comprese quelle locali, di attingere ai due bacini, per estendere ulteriormente la mobilità.

Abolizione delle fasce per la dirigenza, carriera basata su incarichi a termine

L'eliminazione delle fasce rende più aperta e "contendibile" la carriera dirigenziale e potrebbe eliminare nicchie di potere, nelle quali, per altro, si registra spesso una commistione fortissima tra politica e dirigenza. Il punto, poi, che riguarda la carriera basata su incarichi a termine, letto così, da solo, questo non avrebbe alcun senso, in quanto è già così: tutti gli incarichi dirigenziali sono a termine.

L'elemento innovativo è la possibilità di licenziamento per il dirigente che rimane privo di incarico, oltre un termine. La novità non sta nell'introduzione del "termine" all'incarico, quanto nella possibilità di licenziare il dirigente che resti privo di incarico per un certo tempo.

E' una vera e propria precarizzazione della dirigenza, quella cui pensa il Governo, totalmente contraria all'assetto costituzionale imposto dagli articoli 97 e 98 ed alle letture che del rapporto di lavoro e della funzione dirigenziale ha dato la Corte costituzionale con la giurisprudenza maturata a partire dalla sentenza 103/2007.

L'intento è chiarissimo: non potendo trasformare all'improvviso il rapporto di lavoro dei dirigenti da lavoro a tempo indeterminato a lavoro a tempo determinato, il Governo fa uscire dal cilindro un coniglio di più che dubbia legittimità.

In sostanza, il rapporto di lavoro resta a tempo indeterminato, ma si introduce una clausola di recesso automatico da parte del datore, legata alla circostanza che lo stesso datore non attribuisce al dirigente alcun incarico.

Laddove questo fosse frutto di una valutazione negativa o di violazioni a direttive o indicazioni al dirigente, la risoluzione del rapporto di lavoro avrebbe un evidente senso: non a caso, queste sono già cause previste dall'articolo 21 del d.lgs 165/2001 per licenziare i dirigenti.

Il problema è che le valutazioni dei dirigenti, spessissimo e soprattutto nelle amministrazioni dello Stato non si fanno.

Dunque, un elemento fondamentale e importantissimo per valutare le capacità dei dirigenti e permettere la loro stessa prosecuzione del lavoro viene pretermesso, per espressa incapacità e mancata volontà della politica di effettuare una seria valutazione.

Anzi con le norme previste, quel ministro che non abbia in particolare simpatia il dirigente non dovrà nemmeno sforzarsi di evidenziare ragioni per il licenziamento dovute al defatigante processo valutativo. Potrà limitarsi a non attribuirgli alcun incarico esattamente per quel lasso di tempo necessario a farlo licenziare.

Sventolando questo potere speciale, ogni organo politico potrà così ottenere da ciascun dirigente il giuramento di fedeltà sul modello del direttore generale dell'Usl di Benevento che rivolgendosi ad un politico : *"io la nomina da te l'ho avuta e a te rispondo, ed è giusto che ci sia un riscontro"*.

Uno *spoils system* mascherato, una precarizzazione finalizzata a fare sì che la dirigenza non svolga con autonomia il proprio ruolo, ma si mostri strumento della politica.

La cosa, per altro, paradossale di un simile sistema di concepire la riforma della dirigenza non poggia solo nella clamorosa violazione dei principi costituzionali e nella legittimazione del clientelismo nello stile dell'esempio riportato sopra, ma anche nella circostanza che i dirigenti di ruolo, quelli che hanno fatto i concorsi e le selezioni per accedere alla qualifica, si vedrebbero messi a rischio molto più dei dirigenti assunti, senza concorso, in applicazione del tristemente noto articolo 19, comma 6, del d.lgs 165/2001.

Il perché è semplice. I dirigenti "a contratto" vengono acquisiti dal mondo di altre professioni: dirigenti del sistema privato, magistrati, avvocati dello Stato, professori universitari e ricercatori. Si tratta, dunque, di soggetti che dispongono di un altro lavoro. Dunque, per loro la chiusura dell'incarico implica semplicemente il rientro nella sede lavorativa propria.

L'articolo 19, comma 6, consente perfino (in maniera totalmente incostituzionale, ma ancora la norma non è stata colpita da censure) di assegnare incarichi dirigenziali a dipendenti dell'amministrazione che incarica il dirigente privi di qualifica dirigenziale. Questi, dunque, se non rinnovati nell'incarico, anche proprio per aver, in ipotesi, mancato i risultati e violato le direttive, potranno comunque tornare a lavorare.

I dirigenti di ruolo, invece, perderebbero il lavoro. Magari, proprio per il fatto che il ministro di turno, invece di attingere al ruolo unico e attribuire l'incarico dirigenziale ad un dirigente che ne sia privo e risulti disponibile, preferirà, invece, acquisire un dirigente dall'esterno.

E' evidente che questo sistema appare totalmente perverso e finalizzato solo a creare una dirigenza a dir poco succube della politica. E' uno dei punti meno costituzionalmente e, si consenta, eticamente accettabili della proposta di riforma.

La piena licenziabilità dei dirigenti, che esiste già, va benissimo, ma non può essere connessa all'esercizio di un diritto potestativo di non assegnare incarichi per un certo lasso di tempo, consentendo allo stesso tempo di assumere, senza concorso, dirigenti a contratto e, comunque, senza una motivazione chiara della mancata assegnazione degli incarichi.

Valutazione dei risultati fatta seriamente e retribuzione di risultato erogata anche in funzione dell'andamento dell'economia

Anche questo punto appare piuttosto singolare. Al Governo risulta che la valutazione non sia fatta seriamente? Agisca nei riguardi delle amministrazioni che non valutano nel modo corretto. Continuare a ritoccare ogni sei mesi il sistema di valutazione, introducendo organismi nuovi e Authority, come dimostrano i fatti, non serve assolutamente a nulla.

Si pensi al solo sistema degli enti locali. Si tratta di una galassia di circa 8500 enti, presso i quali operano nuclei di valutazione oppure organismi indipendenti di valutazione, spesso composti da 3 persone, remunerati mediamente 10.000 euro l'anno. Un costo stimabile in 255 milioni di euro, ma ammettiamo che siano solo 150 milioni.

Ebbene, dal Conto annuale del personale, risulta che la spesa per la retribuzione di risultato dell'area dei dipendenti privi di qualifica dirigenziale ammonta, nel 2012, ad euro 516.348.713 i dipendenti privi di qualifica dirigenziale sono 472.040, sicché si mette in piedi un sistema costosissimo e farraginoso per assegnare in media un "premio" lordo di 1.094 l'anno.

La "serietà" della valutazione implicherebbe anche profondi ragionamenti sul rapporto costi benefici delle attività che si svolgono.

L'efficacia della norma, il suo impatto sull'economia sono fattori che dipendono in via esclusiva dalle decisioni adottate in sede politica.

La dirigenza ha il compito di supportare gli organi di governo nella pianificazione e, soprattutto, di assicurare con competenza l'attuazione delle norme.

Non ha alcuna incidenza diretta sull'andamento dell'economia, mentre ce l'ha, eccome, sul funzionamento degli uffici e dei servizi.

Legare, dunque, il risultato della dirigenza all'andamento dell'economia potrà sembrare un'ottima idea, ma è oggettivamente insensata. Avrebbe solo il pregio di legare il risultato ad elementi certi e non campati in aria, ma dell'andamento complessivo dell'economia risponde solo la politica, nel confronto con gli elettori.

Abolizione della figura del segretario comunale

Quale possa essere l'impatto positivo, innovativo e rivoluzionario dell'abolizione del segretario comunale è difficile da comprendere.

Una delle tante leggi-Bassanini, in sintesi, introdusse l'inutilissima e costosissima figura del "city manager", nominato direttamente a proprio piacimento dai sindaci, e prevede per i segretari comunali una forma di *spoils system* estremamente spinta, alla quale in maniera estremamente chiara si ispira la riforma degli incarichi dirigenziali esaminata prima.

A 18 anni di distanza, si apprende che i governi della "rivoluzione" ispirano alla propria azione a idee di 18 anni prima

E' evidente che il "partito dei sindaci dei grandi comuni", largamente rappresentato al Governo, considera che ogni forma di controllo, anche ormai blando e indiretto, sulla legittimità dell'azione amministrativa sia un peso. Per noi, piccoli comuni, i segretari comunali per la loro professionalità, competenza, esperienza, senso della legalità e delle istituzioni sono una risorsa insostituibile, come tantissimi sindaci hanno testimoniato nelle mail inviate al premier Renzi.

Il parlamento, nella legislatura precedente, prevede un rilancio della loro figura, abbozzato dall'ultimo Governo Berlusconi e dal Governo Monti. Il primo, con l'eliminazione dell'inutile e costosissima figura del direttore generale nei comuni con popolazione fino ai 100.000 abitanti; il secondo, con la riforma dei controlli interni, tendente a ridare centralità a questa competenza dei segretari comunali, nonché, soprattutto, con la legge 190/2012, nota come legge "anticorruzione", che considera ex lege il segretario comunale come responsabile anticorruzione e della trasparenza.

Di colpo a quella figura a cui si affidavano incarichi importantissimi e si riconoscevano competenze altissime viene eliminata, perché?

Forse perché in qualche comune, qualche segretario ha iniziato a svolgere sul serio queste funzioni, attirandosi strali, ostracismi e impropri di ogni genere, giungendo fino al licenziamento ed alla proposta appunto di abolirne la figura?

Prontamente, si direbbe, accolta una modifica in controtendenza totale ed assoluta con l'impianto a fatica avviato dell'anticorruzione. Ma in linea perfetta con la tesi, piuttosto becera, di chi ritiene che il "peso" della pubblica amministrazione consista nella funzione di chi, segretari comunali e dirigenti, ha il compito di attuare le linee direttive politiche in modo rispondente alle regole. Invece, evidentemente, il bravo "manager" pubblico è quello che oltre a fare l'autodafè stile direttore generale dell'Usl di Benevento, scardina le regole, dica sempre e solo di sì, slalomeggia tra le norme, spesso abbattendo i pali.

Conciliazione dei tempi di vita e di lavoro, asili nido nelle amministrazioni

C'è solo da condividere l'intento ed attendere le norme attuative. Benissimo gli asili nido nelle amministrazioni e tutte le misure di conciliazione. C'è solo da ricordare che tutto questo avrà dei costi, non indifferenti, di impianto e gestione, ma, si ripete, non si può che concordare.

Gestione associata dei servizi di supporto per le amministrazioni centrali e locali (ufficio per il personale, per la contabilità, per gli acquisti, ecc.)

In linea di principio, informatica e web consentono di applicare questi intenti, portando ad una razionalizzazione dell'attività.

L'importante è essere consapevoli dei limiti che, comunque, tali strumenti portano con sé. L'ufficio per il personale può centralizzare paghe e rilevazioni. Ma la gestione dei permessi, delle assenze, la materiale organizzazione del lavoro non può farsi solo sul cloud.

Lo stesso vale per la contabilità, soprattutto nella fase di decisione, in quanto la spesa la si impegna nell'ambito degli uffici operativi. Centralizzare tutto a Roma o nei capoluoghi significa creare colli di bottiglia troppo stretti.

In quanto agli acquisti, la strada è segnata già dal d.l. 66/2014. Anche in questo caso è opportuno sapere quali confini rispettare. Bene la centralizzazione di alcune voci come gli arredi. Ma, la vernice e gli utensili che servono agli operai dei cantieri per la manutenzione delle strade non possono essere acquisiti presso lontani centrali di acquisti, che non assicurino una logistica di immediata disponibilità dei materiali.

Si ha la sensazione che chi pensi alla razionalizzazione, necessaria quanto mai, dell'attività dell'amministrazione, dimentichi che la PA non è solo composta da impiegati seduti dietro una scrivania. E' piena di operai, tecnici, ispettori, assistenti sociali, persone che lavorano tantissimo "fuori", per le quali il cloud e l'informatica hanno un'utilità non decisiva rispetto al lavoro che fanno. Il tutto andrebbe, dunque, commisurato alla piena consapevolezza dell'estrema diversificazione delle attività e dei servizi svolti.

Riorganizzazione del sistema delle autorità indipendenti

In Italia si è passati da zero autorità indipendenti a un diluvio di autorità indipendenti. Le quali, spesso, brillano per capacità di analisi e report, ma non dispongono di veri poteri di regolazione e soprattutto sanzione.

Più che di una riorganizzazione delle authority, ci sarebbe bisogno di un loro fortissimo ripensamento. A partire proprio dalla presunta "indipendenza" dei loro vertici, che, essendo nominati dalla politica, così indipendenti proprio né sono, né possono esserlo. Come dimostrano alcuni presidenti di authority, talmente indipendenti da far parte di compagini a supporto di ministri e sottosegretari.

Abolizione del concerto e dei pareri tra ministeri, un solo rappresentante dello Stato nelle conferenze di servizi, con tempi certi

Ottima idea. Spesso nelle leggi si vede che determinati decreti o regolamenti debbono essere adottati di concerto tra 7 ministeri, previo parere di 12 organismi, seguiti da una consultazione con 25 ulteriori organismi.

Bene eliminare tali incrostazioni. Ma, si pone una domanda, che da qui in poi sarà ricorrente: cosa c'entra con la riforma della PA? Questo riguarda l'esercizio del potere legislativo, non l'attività amministrativa.

Controllo della Ragioneria generale dello Stato solo sui profili di spesa

Questa previsione fa abbastanza il paio con l'intento di eliminare la figura dei segretari comunali.

Si è più volte sottolineato che uno dei problemi maggiori della pubblica amministrazione deriva dall'eliminazione dei controlli.

L'attività amministrativa non si muove entro un mercato concorrenziale, nel quale la selezione del più efficiente, competitivo o semplicemente del più bello o tecnologico la fa la clientela. Per questa ragione il mantra dell'assimilazione della pubblica amministrazione alle aziende private è semplicemente fuori bersaglio.

L'attività amministrativa è per lo più svolta in modo monopolistico (salve alcune funzioni pubbliche rese in regime di autorizzazione o accreditamento da soggetti anche privati). Il cittadino non può scegliere quale carta di identità ottenere tra un comune e l'altro, in relazione alla qualità della plastica o della carta, o in base ad una promozione.

Il cittadino ha diritto di pretendere che la carta di identità, come ogni servizio, sia rilasciato in modo efficiente, economico, senza sovraccosti dovuti a corruzione, senza favoritismi clientelari, con la possibilità di conoscere i flussi procedurali e i tempi, anche per confrontarli con altre amministrazioni e chiedere conto e ragione di scostamenti.

Ma, allo scopo di evitare corruzioni, ritardi, inefficienze e disparità, è necessario che siano operanti strumenti di prevenzione, che possano supplire alla mancata selezione del mercato, con modalità finalizzate ad assicurare qualità dell'azione amministrativa, che, nel caso di specie, è, non può non essere, anche rispetto delle leggi. Il quale è il baluardo principale contro i favoritismi connessi all'appartenenza a conventicole.

La Ragioneria svolge un controllo anche di regolarità amministrativa. Limitare il suo operato solo ai profili di spesa significa erodere ulteriormente l'autocontrollo preventivo dell'attività amministrativa.

Le conseguenze di un ventennio di eliminazione di controlli preventivi sono sotto gli occhi di tutti. Eppure, si vuole proseguire su questa strada.

Accorpamento delle sovrintendenze e gestione manageriale dei poli museali

L'accorpamento delle sovrintendenze dovrebbe essere trattato con le pinze, in un Paese come l'Italia, così pieno di beni culturali.

Il tema vero è investire sui beni, potenziando le sovrintendenze con uomini, risorse e tecnici. Trattandosi di attività strettamente connesse ai siti ed ai territori, l'accorpamento rischia di rivelarsi un boomerang.

Modifica del codice degli appalti pubblici

Il codice degli appalti pubblici possiamo affermare che semplicemente non esista. Da quando è stato emanato nel 2006 non ha mai avuto tregua: **una modifica ogni 36 giorni!**

Altre modifiche saranno necessarie entro pochi mesi per adeguarlo alle recenti direttive europee sugli appalti.

Nel caso degli appalti pubblici, la vera “rivoluzione” consisterebbe nel tenere stabile ed assestata la disciplina, così da dare un minimo di certezze alle aziende ed alle amministrazioni appaltanti.

Riduzione delle aziende municipalizzate

L’indicazione è già contenuta nel d.l. 66/2014. Il tema è verificare come si giunge a questo risultato. L’idea della privatizzazione mediante cessione al mercato è imperante. Può rivelarsi corretta ed auspicabile, ma funziona almeno a due condizioni. Che il privato assicuri comunque i livelli minimi essenziali di servizio; che il ramo di attività delle municipalizzate sia effettivamente appetibile per il mercato.

Molte delle aziende e società locali, invece, svolgono attività che non hanno particolare attrattività nel mercato. Il problema, dunque, consisterà nel capire come eventualmente svolgere le funzioni ed i servizi che non saranno effettivamente privatizzabili. E’ un tema così intricato, che si trascina da almeno un decennio.

Roma, 23 settembre 2014

Il Presidente

Franca Biglio

Osservazioni su DDL 1577 -"Riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche" cd "Repubblica Semplice"

Il sistema dei piccoli comuni risulta particolarmente penalizzato dall'impostazione di riforme che, come sempre, considerano l'aggregato "Pubblica Amministrazione" come qualcosa di omogeneo e, soprattutto, basato sul modello dei Ministeri o dei grandi comuni, non tenendo conto delle peculiarità dei circa 7500 piccoli comuni italiani.

La conseguenza è la previsione di una serie di misure di riforma per loro stessa natura inadeguate ai bisogno specifici di questa parte importantissima della PA italiana.

Con specifico riferimento al disegno di legge Senato 1577, la prima e più rilevante osservazione da muovere concerne l'articolo 10 (Dirigenza pubblica) e la previsione dell'abolizione della figura del segretario comunale.

Si tratta di una scelta che finirebbe, se confermata, per penalizzare in modo relevantissimo proprio, se non esclusivamente, i piccoli comuni.

Già solo in termini generali, la decisione di abolire i segretari comunali si manifesta erranea e criticabile. Da oltre un secolo, l'amministrazione italiana ha creato e fatto evolvere una figura fondamentale per il corretto funzionamento delle amministrazioni locali, capace di far rispettare il raccordo tra "centro" e "periferia" e rivelandosi prezioso principale collaboratore dei sindaci e motore delle funzioni amministrative comunali.

I segretari comunali hanno adempiuto a queste (e tutte le altre) rilevanti funzioni proprio alla luce della loro particolare e spiccatissima competenza professionale, forgiata da vere e proprie scuole formative ed accertata prima con uno tra i concorsi più selettivi e rigorosi, e dopo sul campo. Quella dei segretari comunali è una carriera che inizia necessariamente proprio con l'esperienza nei piccoli comuni, nei quali la presenza di una figura di così spiccata professionalità è sostanzialmente impossibile da reperire al di fuori del sistema selettivo nazionale ancora oggi vigente.

Il disegno di legge, per altro, evidenzia una serie di contraddizioni in termini e complessità attuative, tali da sconsigliare vivamente di procedere realmente nell'intento.

Si nota, infatti, che l'obiettivo è l'eliminazione dello "status" del segretario comunale, ma non – come è ovvio – l'eliminazione delle insopprimibili funzioni.

L'eliminazione dello "status" avviene con la soppressione della figura e la confluenza dei segretari in una sezione "a esaurimento" del ruolo unico della dirigenza locale. La previsione "a esaurimento" fa capire come l'obiettivo finale è eliminare dall'ordinamento la qualifica o figura o status del segretario, in modo da aversi un coacervo indistinto di "dirigenza locale", nell'ambito del quale non emerga una figura specializzata e professionalizzata come quella del segretario.

Per quanto la dirigenza locale possa essere regolata da criteri di professionalità e meritocrazia rilevanti, è ben evidente che l'assenza di una figura specializzata rischia di creare

distorsioni. I piccoli comuni non hanno bisogno di un dirigente “settoriale” altamente competente nella gestione di rami dell’amministrazione, né è sufficiente il dirigente “manager”, abile nell’organizzazione del lavoro altrui.

Nei piccoli comuni, ma anche nelle loro forme associative che, spesso, non sono unioni che fanno la forza, bensì unioni di debolezze mirate, spesso, a letteralmente consentire ai dipendenti degli uffici ad andare in ferie senza dover “chiudere” le attività, la figura apicale deve “sporcarsi le mani”, dirigere, ma anche materialmente operare e lavorare. Si pensi all’indispensabile presenza del segretario nelle tornate elettorali, al suo necessario contatto con sindaco, giunta e consiglio, adeguando i suoi orari alle necessità connesse alla convocazione di questi organi; si pensi, soprattutto, alla multidisciplinarietà delle competenze, acquisite proprio grazie alla specifica formazione ed all’esperienza concreta. Queste caratteristiche non sono sempre presenti nella dirigenza locale, più delineata come iperspecializzata in rami o funzione manageriale.

Il disegno di legge, per altro, lascia la “*facoltà di nominare comunque un dirigente apicale con compiti di attuazione dell’indirizzo politico, coordinamento dell’attività amministrativa e controllo della legalità dell’azione amministrativa, in luogo del segretario comunale*”. Ma, le funzioni di attuazione degli indirizzi politici, coordinamento dell’attività amministrative e del controllo della legalità, peculiari e specifiche da decenni e decenni, dei segretari comunali, non sono rinunciabili. Avvalersi di una figura che svolga queste funzioni non può essere considerata una “facoltà”, bensì una necessità imprescindibile.

Ma, se si tratta di una necessità imprescindibile utilizzare una figura dotata di competenze multidisciplinate e iper flessibilità lavorativa, allora la necessità della funzione dovrebbe lasciar comprendere la simmetrica necessità della figura e convincere della totale mancanza di opportunità della sua abolizione!

Tra l’altro, l’esercizio della “facoltà” di avvalersi di un soggetto che non si chiamerà più segretario comunale, avverrebbe, prosegue il ddl “*eventualmente attingendo nella sezione speciale*”. Lo stesso ddl, dunque, contraddicendosi in pieno, consiglia ai comuni di avvalersi, in via prioritaria, per lo svolgimento delle funzioni del segretario, proprio dei segretari inseriti nella sezione speciale del ruolo unico. Ciò a sostanziale conferma dell’inopportunità dell’abolizione della figura del segretario.

I piccoli comuni, pertanto, propongono:

- a) di non abolire la figura del segretario comunale;
- b) semmai, o in subordine, di incardinare detta figura nel ruolo unico della dirigenza, nella sezione speciale, con obbligo e non facoltà di attingere a detta sezione per il loro incarico;
- c) di prevedere per la dirigenza locale, laddove si confermasse l’inserimento dei segretari comunali nella sezione speciale del ruolo unico della dirigenza, la possibilità di effettuare corsi di specializzazione, con esame finale, per poter acquisire la abilitazione all’iscrizione alla sezione speciale dei segretari, così da alimentarla e da garantire un percorso formativo idoneo alle specifiche funzioni e responsabilità dei segretari;
- d) di prevedere l’espresso divieto di attribuire le funzioni specifiche dei segretari comunali

a dirigenti non abilitati e, comunque, a dirigenti o funzionari assunti a contratto, in analogia alle disposizioni dell'articolo 110, comma 1, del d.lgs 267/2000 o dell'articolo 19, comma 6, del d.lgs 165/2001, per scongiurare l'eventualità di incaricare soggetti non dotati della necessaria competenza e preparazione e/o eccessivamente connotati sul piano politico; occorre garantire l'essenziale terzietà ed imparzialità della figura;

- e) di prevedere la radicale riforma dell'attuale sistema di nomina e revoca degli incarichi di segretario comunale ed attenuare lo spoil system che lo caratterizza, connettendo il rinnovo degli incarichi non di per sé alla successione delle amministrazioni a seguito delle elezioni, ma a rigorosi processi di valutazione.

Ancora, i piccoli comuni non condividono quanto prevede il ddl nell'indicare, tra i criteri della delega la *“previsione, per i comuni con meno di 5.000 abitanti, nelle more del completamento dei percorsi associativi, dell'obbligo di gestire l'eventuale funzione di direzione apicale in via associata”*.

Per quanto l'associazionismo possa costituire, in astratto, un modo per razionalizzare attività e costi, l'obbligo di associare la funzione apicale, come qualsiasi altra funzione, pone più problemi che soluzioni.

Se il legislatore vuole realmente ridurre il numero dei comuni, cosa che la storia e l'esperienza pratica per la verità sconsigliano, allora che proceda direttamente con le fusioni forzose.

Altrimenti, l'esercizio associato delle funzioni non può che essere lasciato alla valutazione di ciascuna realtà. Questo vale, in particolare, proprio per una funzione fondamentale come quella del segretario comunale. Da anni, a seguito dei pesantissimi blocchi al turn over, i piccoli comuni vivono con estrema problematicità l'esperienza di dover condividere, frazionare, polverizzare, l'operato dei segretari comunali, impegnati in più enti. Ciò comporta una riduzione drastica dei contatti diretti tra sindaci e segretari e un insufficiente presidio delle attività e dei controlli. Deve, dunque, lasciarsi modo ai singoli enti di valutare, caso per caso, l'opportunità di associare una funzione così delicata.

Andando, adesso, con maggiore ordine e rispetto dell'articolato, i piccoli comuni manifestano preoccupazione anche per l'impostazione dell'articolo 1 del ddl (Accelerazione e semplificazione nei servizi per i cittadini e le imprese).

E' evidente che il progressivo superamento della carta, l'espansione dei sistemi di connessione e contatto di natura telematica, l'interoperabilità dei sistemi costituiscono un beneficio generale.

Altrettanto evidente è che i piccoli comuni, anche se tra loro associati, non sono materialmente in grado di svolgere un ruolo attivo in questo campo.

Si è evidenziato in questi anni che il corretto investimento nella trasparenza e nella tecnologia dell'informazione ha creato carichi di lavoro ulteriori. Il personale è dedicato per molta parte della propria giornata in attività lavorative di inserimento, aggiornamento, controllo dati: l'informatizzazione non ha sin qui affatto prodotto accelerazione dei tempi di erogazione delle attività. Si pensi, ora, alla necessità di registrare le fatture nella piattaforma del Mef: a fronte del

beneficio della possibilità di controllare la puntualità dei pagamenti, sono state praticamente triplicate le attività di imputazione di dati nei vari sistemi.

I piccoli comuni chiedono, dunque, che le innovazioni siano accompagnate o da un complesso sistema di deroga, oppure dalla previsione di una precondizione per la loro estensione alle loro attività: la creazione, il test di funzionalità e la messa a disposizione di piattaforme informative, delle quali avvalersi per garantire semplificazione e riduzione dei carichi di lavoro, sull'esempio del Suap delle Cciao.

In merito all'articolo 5 (Autotutela amministrativa), non si condivide l'idea che, nel caso di Segnalazione Certificata di Inizio Attività le amministrazioni possano esercitare l'autotutela, una volta scaduto il termine di 60 giorni per conformare o vietare la prosecuzione dell'attività di impresa, solo in presenza del pericolo di un danno per il patrimonio artistico e culturale, per l'ambiente, per la salute, per la sicurezza pubblica o la difesa nazionale e previo motivato accertamento dell'impossibilità di tutelare comunque tali interessi mediante conformazione dell'attività dei privati alla normativa vigente, così come avverrebbe laddove si approvasse la modifica proposta all'articolo 19, comma 3, della legge 241/1990.

Per i piccoli comuni, ma per qualsiasi amministrazione, il tempo di 60 giorni per verificare le Scia è certamente insufficiente, considerata la scarsa disponibilità di energie lavorative. Si rischia di far consolidare attività di impresa irregolari, che inciderebbero negativamente sulla concorrenza e sull'equilibrato sviluppo economico del territorio.

Esattamente all'opposto, occorrerebbe consentire non interventi in autotutela, ma attività di controllo sulle Scia per in termini molto più ampi, non meno di 180 giorni.

In quanto all'articolo 7 (Riorganizzazione dell'amministrazione dello Stato), i piccoli comuni vedono con estrema preoccupazione l'intento di ridurre le sedi delle prefetture, evidenziato nella lettera c) di tale norma.

Abbinando la chiusura di molte prefetture e la loro complessiva modifica in strutture estremamente complesse (che forse troppo ottimisticamente si ritiene possano essere gestite), alle conseguenze della riforma delle province, si accentua il rischio della marginalizzazione in particolare dei piccoli comuni, i quali vanno incontro seriamente all'eventualità di trasformarsi in periferia della periferia. Nelle città metropolitane questa evenienza risulta particolarmente accentuata, ma anche nelle province riformate il sistema del voto ponderato dei consiglieri e la drastica riduzione del loro numero riduce di gran lunga il peso e la rilevanza delle necessità di coordinamento dei bisogni dei territori dei piccoli comuni con l'area vasta.

La creazione, allora, di una mega prefettura che si allontani ancora di più dai territori rende maggiormente concreta l'eventualità che i piccoli comuni perdano contatti e presidio del territorio, in termini di servizi, proprio mentre si chiedono loro ulteriori sacrifici finanziari e l'incremento costante delle competenze e delle funzioni.

In quanto all'articolo 13 (Riordino della disciplina del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), i criteri generali di riforma appaiono condivisibili, anche se non del

tutto esplicitati.

In relazione alla lettera d) relativa alla contrattazione decentrata ed ai controlli, i piccoli comuni invocano un intervento normativo ancora più urgente del ddl delega, che sani una volta per tutte le situazioni create dall'incertezza della normativa, una tra le cause degli interventi dei servizi ispettivi della Ragioneria Generale dello Stato.

Occorre, a nostro avviso, chiudere definitivamente con le situazioni pregresse, anche prevedendo strumenti di riduzione dei fondi contrattuali decentrati non penalizzanti, però, per i lavoratori, ed introdurre sistemi di contrattazione che prevedano un controllo preventivo di legittimità dell'Aran, della Corte dei conti o di un soggetto apposito (servizi delle province), che dia certezza assoluta della liceità delle risorse previste e da erogare ed evitino che ispezioni dopo anni e anni comportino situazioni di conflittualità irrisolvibili, come quelle verificatisi in praticamente tutti gli enti oggetto delle ispezioni.