

LA RIFORMA DELLE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI E LE ISTITUZIONI TERRITORIALI: LATEMPESTA PERFETTA?

Roma, 4 giugno 2015

Sintesi dell'intervento di Pietro Barrera

Sembra ci sia della saggezza, nel titolo del disegno di legge AC3098, quando si parla di "riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche", al plurale, non al singolare. Si sente l'eco delle parole di Massimo Severo Giannini, quando oltre mezzo secolo fa segnalava che in un ordinamento moderno e complesso la nozione unitaria di p.a. è sfuggente e fuorviante.

E' più saggio e più serio maneggiare con la cura dovuta i diversi grandi comparti del settore pubblico, riconoscendone le peculiarità, per coglierne le storie e le vocazioni, i difetti da correggere e le virtù da preservare. Questo, soprattutto, dovrebbe essere il punto di partenza di una efficace azione riformista.

Passando dal titolo all'articolato, è però difficile trovare tracce consistenti di questa consapevolezza. Mi è capitato di scriverlo all'inizio del percorso parlamentare: nulla è più irragionevole del trattare in modo uguale realtà diseguali. Ma per la dirigenza pubblica, questa volta, si fa proprio così, dimenticando alcune macroscopiche differenze, tra l'esperienza storica, e la concreta attualità, della dirigenza statale e quella delle autonomie territoriali.

Basta qualche esempio:

- ✓ l'assenza delle due fasce (che, nel procedimento di conferimento degli incarichi, potrebbe avere un effetto importante per limitare l'efficacia dell'azione preventiva della commissione per la dirigenza locale)
- ✓ un'enorme articolazione e varietà di profili professionali, agli antipodi dallo stereotipo del dirigente generalista, tendenzialmente amministrativo, di formazione giuridica, fungibile per ogni ruolo
- ✓ un'altrettanto ampia varietà delle modalità di reclutamento, dei sistemi di valutazione e degli assetti retributivi di fatto (pesatura delle posizioni dirigenziali, criteri per la retribuzione di risultato), con esperienze niente affatto disprezzabili, in specie negli enti di maggiori dimensioni
- ✓ il tasso, se non di "politizzazione", almeno di quotidiana contiguità tra ciascun dirigente e l'organo d'indirizzo di riferimento - il presidente, il sindaco, l'assessore - con una osmosi evidente (e talora una confusione di ruoli) tra "amministratori politici" e "amministratori professionali"
- ✓ la formidabile capacità (giuridica) del vertice monocratico dell'amministrazione - in particolare del sindaco - di conformare l'apparato professionale del proprio ente, con il conferimento di tutti gli incarichi dirigenziali (di norma, mai oltre il proprio mandato) e una quota significativa di vero e proprio *spoil system* strutturale (accentuata - ne riparleremo - con il decreto legge n.90/2014)
- ✓ in ogni caso, l'indiscussa possibilità per l'organo monocratico di governo di scegliere con amplissima discrezionalità il vertice (altrettanto monocratico o "consolare") dell'apparato professionale (il segretario e, quando possibile, il direttore generale)
- ✓ per contro, una "immedesimazione organica" della grande maggioranza dei dirigenti con il proprio ente, esito e causa di un forte legame territoriale, che indubbiamente espone a qualche rischio, ma è anche ragione di una specifica "abilità" che si chiede al dirigente locale, intesa come capacità di leggere il tessuto sociale e di conformare alle sue esigenze la concreta offerta di prestazioni pubbliche.

Tutto questo sostanzialmente non appare nel disegno riformatore. Fa premio su tutto la convinzione che una grande platea di dirigenti pubblici in competizione possa favorire al tempo stesso la crescita professionale dei dirigenti stessi e la responsabilità di governo degli

organi di indirizzo. Al punto da considerare un dogma coesistente alla riforma la piena permeabilità dei tre “ruoli unici”, fino a privilegiare, nel momento critico del conferimento degli incarichi, la “maturazione di esperienze in amministrazioni differenti”.

Vorrei provare ad immaginare lo scenario che si prospetterà a riforma approvata, ormai già “a regime”. Il clima del paese, e la difficilissima posizione in cui si trovano quasi tutti gli amministratori locali – chiamati di norma a ridurre i servizi e innalzare le imposte, e dunque ad affrontare un difficile rapporto con il consenso, con le attese dei cittadini e la loro crescente insofferenza – lasciano immaginare la tentazione di ogni sindaco neo-eletto, in specie se nel quadro di un cambio di maggioranza politica, di far tabula rasa dell’amministrazione precedente, azzerare tutto, ricominciare daccapo, cambiare tutti i dirigenti. Magari portando così un vento di novità, ma accentuando inevitabilmente la frammentazione dell’azione amministrativa e la disarticolazione degli apparati professionali.

Ha scritto bene Massimo Cacciari, sull’Espresso, qualche mese fa: una politica di corto respiro, con lo sguardo che, nella migliore delle ipotesi, si spinge ai prossimi tre anni, e non può, non vuole e non osa avere “pensieri più lunghi”, conformerà così una classe dirigente professionale che sa, può e vuole lavorare solo sul breve periodo. E’ questo che serve al paese?

Non è questa la sede né il momento per una disamina pignola su ogni passaggio del lungo e complesso articolo 9 del disegno di legge. Ma alcune cose debbono pur essere dette.

La prima, riguarda proprio il significato e la “misura” dello *spoils system* che si prefigura. Nel 2014 gli enti locali hanno “conquistato” uno spazio di assunzioni dall’esterno enorme, fino al 30% del totale dei posti di qualifica dirigenziale del singolo ente. Nel testo approvato al Senato non è affatto chiaro se la riforma, con i decreti delegati, rimetterà in discussione anche questo “spazio”. C’è chi dice che il riferimento all’art.19, comma 6, del 165 (alla fine della lettera *h*) apra a questa possibilità. A me non pare – e spero di sbagliare: l’articolo 110 Tuel (fin dall’inizio, e a maggior ragione dopo il dl 90/2014, per il principio della successione delle leggi nel tempo) si pone come *lex specialis*, e la norma posta al comma 6-ter del già citato art.19 vale, al massimo, per confermare anche negli enti locali la necessità di procedure selettive e comparative. Temo insomma che alla fine si sommerà il modello del ruolo unico, qui ben descritto da Gianfranco D’Alessio, con la possibilità di conferire molti incarichi – magari i più importanti, i più delicati, i più “appetibili” – al di fuori del ruolo, con procedure semplificate, senza la scomoda ingerenza della commissione per la dirigenza locale. Con incarichi che potranno avere durata quinquennale, ed essere tranquillamente reiterati. E con livelli retributivi più vantaggiosi, grazie alla indennità *ad personam* prevista dall’art.110 Tuel, che credo continuerà a valere come *lex specialis*. A tacere, ovviamente, del fatto che resteranno comunque i c.d. “incarichi extra-dotazionali” previsti dal secondo comma dell’art.110 Tuel, nei limiti amplissimi lì previsti.

Vedo insomma il rischio che il procedimento del ruolo unico di cui discutiamo e su cui ci appassioniamo – il reclutamento, la formazione continua, la valutazione, le modalità di conferimento, rinnovo e revoca degli incarichi – finisca per riguardare solo una parte, la meno importante e “pregiata”, della “classe dirigente” di una grande amministrazione locale. E in questo quadro assume un tono paradossale la reiterata sottolineatura (alla lettera *l* dell’art.9, e poi alla lettera *o* dell’art.13) della esclusività della responsabilità gestionale dei dirigenti: qualcuno provocatoriamente ha parlato di “dirigenti prestanome”, non responsabili perché autonomi dal vertice politico, ma responsabili (al posto del vertice politico) perché alle scelte discrezionali di quel vertice debbono il posto e lo stipendio.

Secondo tema, la dirigenza di vertice. Qui, occorre riconoscerlo, nel percorso parlamentare un passo in avanti c’è stato, con l’affermazione della indefettibilità di un vertice professionale monocratico in ogni amministrazione locale e l’attribuzione al dirigente di vertice sia del compito di dare attuazione all’indirizzo politico-amministrativo, realizzando il programma del

sindaco e coordinando l'attività dell'apparato professionale, che del compito di vigilare sulla legalità dell'azione amministrativa. E' giusto e utile preservare questa preziosa eredità dell'esperienza comunale e provinciale, essenziale a fronte dell'elezione diretta del sindaco e del rischio, altrimenti, di una "frammentazione assessorile" del governo locale.

Il disegno di legge impone che per tre anni questo ruolo sia affidato ad ex segretari comunali: insomma a chi ha un *pedigree* di direzione complessiva, conquistato sul campo, anche grazie alla formazione specifica di cui i segretari hanno goduto dopo la riforma del '97. Con una disposizione mal scritta e mal coordinata sembra che negli enti maggiori – città metropolitane, province, comuni oltre i 100.000 abitanti – questa figura potrà essere individuata anche all'esterno, sviluppando l'esperienza dei direttori generali iniziata proprio nel '97. E' un punto da chiarire, eventualmente incidendo anche sulla soglia demografica, ma tutto sommato vi si scorge il tentativo di costruire in modo equilibrato il superamento della storia professionale quasi novantennale dei segretari comunali e provinciali.

Non mi dilungo sui dettagli, pur importantissimi per gli interessati, che riguardano i giovani segretari, non ancora dirigenti, che dovrebbero entrare nell'albo dopo un po', ma non si capisce affatto dove dovrebbero essere collocati nel periodo precedente, posto che per i funzionari non ci sarà un ruolo unico, e che le "funzioni segretariali o equivalenti" saranno esercitate, anche nei Comuni più piccoli, da dirigenti apicali, in forma associata. Nonostante le buone intenzioni, c'è il rischio così di umiliare e disperdere un patrimonio di energia e competenza che ho potuto riscontrare all'opera in tante realtà locali.

Mi interessa piuttosto tornare ancora una volta, ossessivamente, sulla domanda che pongo (e mi pongo) da un anno a questa parte: nell'autunno del 2012, in un paese sfibrato dalla cattiva amministrazione e dalla corruzione, il Parlamento decise di affidare proprio ai segretari la primaria responsabilità di vigilare sulla correttezza dell'amministrazione locale. Prima con il decreto legge 174 (i controlli interni), poi con la legge 190, per la prevenzione della corruzione. Addirittura, nel decreto legge, si chiedeva la sostanziale inamovibilità dei responsabili dei servizi finanziari, e per i segretari la commissione istituita dal dipartimento della funzione pubblica sollecitava maggiori garanzie di indipendenza. La domanda è semplice: a due anni e mezzo da allora, cosa è cambiato? Non c'è più l'emergenza corruzione e gli equilibri gestionali e finanziari degli enti locali sono ormai inattaccabili? Quella ricetta non ha funzionato, e ora ne abbiamo una migliore? Mi sembra per lo meno sorprendente che un cambio di rotta così forte non sia stato neppure spiegato e motivato ...

Ho fatto un cenno alla gestione associata della funzione di vertice dell'apparato professionale. E' una scelta giusta, che può aiutare il percorso associativo intercomunale a uscire dal pantano (a gennaio abbiamo avuto l'ennesimo rinvio, nella provvidenziale conversione del decreto mille proroghe, ma senza un deciso cambio di passo tra sette mesi saremo allo stesso punto ...). Mi sembra saggio e utile invertire l'ordine delle priorità, e partire – per riformare la *governance* locale in larga parte del paese – dalla razionalizzazione della risorsa più preziosa, dagli apparati professionali, dagli uomini e le donne che fanno, ogni giorno, amministrazione attiva e curano i servizi. Ma, se questa è la sfida, non ci si può fermare a metà. Sarebbe indispensabile, anzitutto, rilanciare la contrattazione territoriale di secondo livello, come leva per costruire davvero le unioni di Comuni e la indispensabile riqualificazione degli apparati in migliaia di piccoli Comuni, anche con processi di mobilità funzionale e territoriale. Ma per questo servirebbe anzitutto tornare al tavolo della contrattazione nazionale.

Cara Ministra, forse è il momento di riconoscere che la contrattazione non è necessariamente un ostacolo per le riforme, ma la carta da giocare per sbloccare le riforme che stentano a decollare!

Vale, ad esempio, per qualificare il ruolo sulle politiche delle risorse umane che tutte le città metropolitane reclamano nei propri statuti, in sintonia con il passo in avanti che lo stesso ddl

3098 propone rispetto alle timidezze della “legge Delrio” – sul reclutamento del personale, che finalmente (come la Cgil Fp proponeva da tempo) dovrebbe essere affidato solo alle amministrazioni di area vasta: le città metropolitane e le nuove province di secondo livello.

Ancora: si possono superare le enormi difficoltà che travagliano due grandi segmenti dell'amministrazione locale – la polizia locale e i servizi educativi e scolastici – senza tornare al tavolo della contrattazione nazionale, concordando regole e istituti specifici? E come si può chiudere la fase tormentata che si è aperta nel 2009, sulle vere o presunte irregolarità nei contratti decentrati integrativi anche nelle maggiori amministrazioni italiane, senza una nuova stagione contrattuale che, con chiari vincoli per la sostenibilità della spesa, semplifichi la costituzione dei “fondi” e responsabilizzi la contrattazione di secondo livello per incentivare l'innovazione organizzativa e funzionale. Il disegno di legge, per di più in una illogica collocazione nell'articolo sulla dirigenza, sembra voler attribuire alla legge questo compito: idea bizzarra e impraticabile, se non nella logica (a parole negata) di voler cancellare definitivamente ogni residuo di contrattualizzazione del lavoro pubblico.

Persino le partite più simboliche (e, purtroppo, di nuovo di drammatica attualità) – il contrasto alla corruzione, il vigore nell'esercizio della potestà disciplinare, il clima interno presidiato da efficaci codici di comportamento – sono oggi frenate dal deficit di contrattazione, che ha reso confuso e indecifrabile il quadro delle regole imposte ai dipendenti pubblici.

La contrattazione, ricordiamolo ancora una volta, aveva l'enorme pregio di consentire di declinare, secondo le specificità dei diversi macrosettori, i principi unitari dell'ordinamento della pubblica amministrazione. Senza contrattazione, restano il miraggio di un ottuso uniformismo, e poi, nei fatti, il rallentamento di ogni innovazione.

L'ultima notazione vorrei dedicarla ai temi della formazione, ormai pressoché scomparsa nelle amministrazioni territoriali. Dagli ultimi dati del “conto annuale” scopriamo che nei “cinque anni della crisi” (dal 2009 al 2013: non abbiamo dati più recenti) le giornate di formazione nella pubblica amministrazione italiana sono diminuite del 9.5%. Non è un buon modo per far avanzare le riforme.

Ma poi, scavando, scopriamo che ci sono comunque figli e figliastri. Nel comparto regioni ed enti locali, l'attività formativa è diminuita quasi il doppio (oltre il 17%). Nei Comuni la media pro-capite è scesa, nel 2013, a meno di una giornata pro-capite (0,72 per gli uomini e 1,02 per le donne: chissà perché non danno i dati complessivi ...); nelle province, oggi chiamate ad una radicale riconversione, e a dare testa, braccia e gambe alle città metropolitane, va ancora peggio (0,71 gli uomini 0.82 le donne); va un po' meglio nelle regioni (1,28, 1,70).

Domanda: è così che si fanno le riforme? Nel ddl 3038, di formazione non si parla affatto per i dipendenti con qualifica non dirigenziale (art.13), e per la grande scommessa del ruolo unico dei dirigenti tutto è rinviato ad una delega tanto scarna da sollevare fondati dubbi di legittimità costituzionale (art.9, lettera d). Non si capisce chi farà la formazione, con quali risorse, con quali indirizzi. Per le autonomie territoriali questo nodo si unisce all'altro – sul reclutamento dei dirigenti, per corso concorso o per concorso (lettera c) - perché qui vengono al pettine i nodi più aspri, figli di una “presunzione onnipotente” del legislatore statale.

Non c'è dubbio – la giurisprudenza della Corte in questo caso è costante – che ad oggi, almeno fino alla revisione costituzionale in itinere, la disciplina del reclutamento, dei dirigenti e dei dipendenti pubblici, è parte della “organizzazione amministrativa”, che lo Stato può regolare solo per sé. L'autonomia legislativa delle regioni, e regolamentare degli enti locali, hanno fatto il resto (per gli enti locali, con la tecnica del riferimento ai soli principi fissati dalla legislazione statale e alla cedevolezza della normativa statale secondaria: cfr.art.89 Tuel).

Ma non è solo un problema di principio, pur evidente. La domanda, concretissima, è chi possa e debba definire i contenuti delle professionalità richieste, sia in sede di reclutamento

che nel momento della formazione continua e ricorrente. Chi debba definire, insomma, il profilo dei dirigenti pubblici di cui le amministrazioni territoriali hanno e avranno bisogno. Senza scomodare la retorica federalista, è accettabile – è sensato, ragionevole, comprensibile – che le regioni e gli enti locali siano esclusi da questo percorso, in nome di generici (e davvero retorici) richiami alle “migliori pratiche utilizzate in ambito internazionale”? La delega ormai non dice più nulla. Non sappiamo se ci sarà un’agenzia nazionale per il reclutamento, come si gestiranno i concorsi e i corsi concorso, e chi dovrà promuovere un nuovo sistema di formazione permanente per il management pubblico. Dovremo almeno pensare ad un modello multi cefalo, un po’ come l’Aran, in cui Regioni ed enti locali stabiliscano in piena autonomia e responsabilità, e con piena efficacia, le linee guida per il reclutamento e per la formazione. Oggi (ne sono testimone per averne avuto la responsabilità gestionale, con un programma condiviso da Anci, Upi e Ministero dell’interno), la formazione della dirigenza locale comprende ed è un tutt’uno con la formazione degli amministratori locali: ma davvero qualcuno può pensare che in un ordinamento democratico e pluralista la formazione degli amministratori locali sia affidata allo Stato, o a una sua tecnostruttura?

Per le autonomie territoriali la "riforma" appare insomma come una miscela contraddittoria ed esplosiva di due estremismi contrapposti. Da un lato l'esaltazione assolutistica della libertà - qualcuno potrebbe dire l'arbitrio - con cui il vertice politico di ogni amministrazione, grande e piccola, in ogni parte del paese, potrà conformare e condizionare l'apparato professionale; dall'altro la deriva statalista e centralista nella costruzione della futura classe dirigente della pubblica amministrazione. Anzi, delle pubbliche amministrazioni. Il massimo del localismo e il massimo dello statalismo: un vero capolavoro!