

Un ruolo diverso per la burocrazia negli enti locali

di Esterino Caleffi

La legge 8 giugno 1990 n. 142 sull'ordinamento delle autonomie locali reca novità rilevanti: si pensi al nuovo sistema di elezione dell'esecutivo oppure al sistema dei controlli sugli atti. Ma ciò che ha maggiore rilievo sotto il profilo della raffigurazione del contenuto delle autonomie locali, ufficialmente riconosciute negli articoli 5, 128 e 9 disposizioni transitorie della Costituzione, è l'art. 4 che disciplina l'autonomia statutaria. In altre parole, viene data sostanza ad una volontà che, se pure espressa nei citati articoli della Costituzione, era rimasta sino ad ora indefinita e soprattutto inespressa dalla legge ordinaria, se si fa eccezione per il sistema dei controlli, che, innovato rispetto all'ordinamento precedente con la legge 10.02.1953, n. 62, ha avuto peraltro esplicitazione solamente in data successiva all'entrata in vigore del nuovo ordinamento regionale (1970).

La lettura dei primi due commi dell'art. 4 della legge 142/1990 porta a poter affermare che con essi il legislatore ha operato il conferimento del potere di emanare norme giuridiche aventi, entro l'ambito territoriale di ogni ente locale, lo stesso valore delle norme statali. In tal modo lo statuto è da considerare norma subprimaria capace di incidere sull'ordinamento, ovviamente in ordine alle materie citate nel 2° comma dell'art. 4: attribuzione degli organi, ordinamento degli uffici e dei servizi pubblici, forme di collaborazione fra enti locali, partecipazione popolare, decentramento, diritto di accesso dei cittadini alle informazioni ed ai procedimenti amministrativi ed istituto del difensore civico (per quest'ultimo vi provvede l'art. 8).

È fuori dubbio che si è in presenza di una potestà diffusa a diverse materie e per le quali gli enti locali sono facoltizzati a darsi norme che si collocano in una posizione molto innovatrice rispetto al precedente ordinamento che poneva il Comune di modestissima entità territoriale o demografica alla medesima stregua del Comune metropolitano. L'uniformità costituiva uno dei più rilevanti impedimenti alla creazione di modelli organizzativi diversi e quindi meglio rispondenti alla realtà ed alle necessità specifiche del singolo ente locale.

È stato detto, autorevolmente, (prof. O. Pepe, presidente Sezione Corte dei Conti) che l'attribuzione della potestà statutaria offre agli enti locali la possibilità di valorizzare capacità, tendenze ed aspirazioni di enti con vocazione differenziata, prevalentemente turistica, ovvero agricola o industriale, essa sarà resa più facile attraverso l'inserimento nello statuto di modelli organizzativi più idonei a perseguire gli scopi voluti. Anche la possibilità di programmazione e di attuazione dei programmi potrebbe essere agevolata.

Purtroppo, la stagione statutaria, recentemente conclusasi per larga parte degli enti locali, è stata turbata, in via direi quasi generalizzata, da impropri interventi in sede di controllo degli organi a ciò deputati, nel senso che essendo gli stessi del periodo antecedente l'entrata in vigore della legge 142 (e che tuttora permangono in carica per la colpevole inerzia del legislatore, regionale, che avrebbe dovuto provvedere ad emanare la legge in materia entro il mese di giugno dello scorso anno), anziché limitarsi al controllo di legittimità (ormai il solo consentito) hanno effettuato il più delle volte ingiustificati interventi demolitori di norme che avevano lo scopo precipuo di meglio rispondere ad esigenze avvertite ed emerse attraverso il quotidiano operare e diversificate in relazione alla entità di ogni ente locale ed alle quali si è già fatto cenno. E così molti amministratori che, pur avendo colto i limiti della legge 142 (si pensi alla mancata riforma elettorale e finanziaria), l'avevano comunque accolta con buona disposizione d'animo, soprattutto per l'apertura di credito legislativo all'ente locale ed anche perché relegava tra i ricordi tutto il vecchio ciarpame legislativo, costituito da vari spezzoni di testi unici, sono stati colti da ripensamenti e tuttora si interrogano sulla consistenza di questa apertura di credito legislativo (statutaria e regolamentare) atteso che ogni giorno di più essa deve fare i conti, è proprio il caso di dirlo, con coloro che sono ben lungi dallo scorgere negli enti locali tutte le potenzialità di risposta in termini operativi di cui sono capaci, nonostante la penuria dei mezzi finanziari, per rendersi più aderenti ad una realtà sociale in continua evoluzione ed alla corrispondente complessità dei servizi da rendere.

A questi amministratori vorrei dire che il nuovo messaggio è comunque dato e che la tendenza dell'ordinamento sarà sempre più chiaramente indirizzata verso un arricchimento del potere locale che corrisponde - ad avviso del Cassese - ad una contemporanea crisi degli uffici statali decentrati.

È dunque forte l'esigenza di continuare a credere nella riforma per attuarla compiutamente, cosicché si fa inderogabile l'esigenza di studiare modelli organizzativi in assonanza con essa, calibrati sulle caratteristiche locali e capaci di valorizzare, anche attraverso un vero sforzo di razionalizzazione, ciò che già esiste presso ogni ente locale, soprattutto in termini di risorse umane.

Innovazioni da cogliere

Nel dare voce a questo messaggio gli amministratori locali non sono soli. Al riguardo il nuovo ordinamento contiene accenti molto innovativi, che devono però essere colti: lo sforzo riformatore compiuto dal legislatore nell'assegnare agli eletti la determinazione degli obiettivi da raggiungere e all'apparato burocratico il perseguimento degli stessi, attraverso la fase di gestione, deve essere apprezzato in tutta la sua ampiezza, poiché anche su questo tema fondamentale si gioca l'attuazione o l'affossamento del nuovo ordinamento delle autonomie locali. In altri termini, occorre buona volontà da parte di amministratori e tecnici, senza riserve mentali che mascherino tentativi di prevaricazione degli uni a danno degli altri e viceversa.

Purtroppo, anche da questo versante non appare un orizzonte del tutto limpido se è vero ciò che è stato scritto (si veda *Il Sole-24 Ore* del 13 febbraio 1992, n. 43) da Claudio Mazzella, un vero esperto in materia, secondo il quale vi sono forze che mirerebbero più volentieri ad un ripensamento sulla riforma portata dalla legge 142 del 1990, al punto che «non riescono a contenere le più varie manifestazioni di un'evidente crisi di rigetto di questa riforma, che purtroppo

affligge alcuni (per fortuna pochi) miopi politici locali i quali avvertono, a loro modo, un infondato senso di lesa maestà». Ma vediamo in breve le novità più rilevanti in materia.

È il capo XIII della legge che tratta degli uffici e del personale e segnatamente gli articoli, 51, 52 e 53.

L'art. 51 si occupa dell'organizzazione degli uffici e del personale, ma le norme poste dallo stesso possono avere attuazione, in massima parte, con l'entrata in vigore dello statuto e dei regolamenti, quasi costantemente richiamati in ogni comma del citato articolo.

In materia di organizzazione degli uffici era stata attribuita agli enti locali, pure dalla legislazione abrogata, sufficiente autonomia, che si sostanzialmente per lo più nelle norme del regolamento per il personale, necessitata anche allora dalle peculiarità di ciascun ente; però il dare alla soggetta materia rilevanza statutaria, ancor più che regolamentare, è la conseguenza di una sostanziale innovazione, sotto il profilo funzionale, poiché la struttura burocratica cessa di svolgere un compito di mero supporto istruttorio, di strumento di collaborazione nell'evoluzione del procedimento e dell'attuazione dei provvedimenti per assumere la rilevante funzione di "ufficio", vale a dire di complesso organizzato legittimato ad esprimere l'attività dell'ente, titolare di competenza a rilevanza esterna.

Professionalità e responsabilità

I criteri generali per l'organizzazione degli uffici, secondo il dettato della Legge 142/1990, sono previsti nell'autonomia, funzionalità ed economicità di gestione e per conseguenza l'applicazione agli uffici deve essere disposta in relazione ai principi di professionalità e di responsabilità.

Pertanto il tema dell'organizzazione degli uffici deve essere ora riguardato secondo i due precisi profili individuati da F.E. Rapisarda (La funzione amministrativa n. 9/1990): «Sotto il profilo oggettivo, ogni ufficio sarà dotato di struttura adeguata e idonea in rapporto alle competenze specifiche (autonomia) per poter ottenere i risultati più coerenti e pertinenti alle esigenze per le quali è stato istituito (funzionalità), utilizzando le risorse disponibili nella misura ottimale o, come generalmente si dice, raggiungendo i migliori risultati con la minore spesa (economicità).

Sotto il profilo soggettivo, la preposizione agli uffici non potrà seguire il criterio burocratico della semplice anzianità o livello di qualifica posseduto, dovendosi attribuire peso selettivo all'acquisita professionalità che sarà accompagnata dalla conseguenziale responsabilità».

Il nuovo ordinamento ha introdotto (come già accennato) la distinzione tra "la funzione di direzione tecnica" e "la funzione di indirizzo politico-amministrativo" rispettivamente spettanti: la prima ai dirigenti e la seconda al sindaco o al presidente della Provincia e agli assessori.

In dettaglio, ai dirigenti sono stati conferiti ampi poteri di direzione degli uffici e dei servizi che sono esercitati secondo le norme ed i criteri dettati dallo statuto e dai regolamenti, che si devono uniformare al principio secondo il quale i poteri di indirizzo e controllo spettano agli organi elettivi menzionati, mentre la gestione amministrativa spetta ai dirigenti e così pure l'adozione di atti a rilevanza esterna, la presidenza delle commissioni di gara di concorso, l'attuazione delle procedure di appalto e di concorso e la stipulazione dei contratti.

In virtù dell'art. 52 ogni Comune e Provincia hanno un segretario

titolare, funzionario statale, il quale nel rispetto delle direttive impartitegli dal capo dell'Amministrazione da cui dipende funzionalmente (e non più genericamente) sovrintende allo svolgimento delle funzioni dei dirigenti e ne coordina l'attività; mentre in tutti gli enti locali ove non esistono i dirigenti (e sono la grande maggioranza) svolge egli stesso le funzioni demandate dalla legge a questi ultimi, eccezion fatta per la stipula dei contratti, che permane al sindaco, in quanto non potrebbe trovarsi contemporaneamente nella duplice veste di rappresentante dell'ente e di ufficiale rogante nell'esclusivo interesse dell'ente stesso.

In tutti gli enti cura l'attuazione dei provvedimenti, è responsabile dell'istruttoria delle deliberazioni, provvede ai relativi atti esecutivi e partecipa alle riunioni della giunta e del consiglio avvalendosi, ovviamente, dei dirigenti ove questi esistono o direttamente dell'altro personale in caso di inesistenza dei predetti.

Infine, per l'art. 53, su ogni proposta di deliberazione sottoposta alla giunta ed al consiglio deve essere richiesto il parere di regolarità tecnica e contabile dei rispettivi responsabili di settore, nonché del segretario sotto il profilo di legittimità; mentre nel caso in cui l'ente non disponga di funzionari responsabili è ancora il segretario, che in virtù del 2° c. del citato articolo, esprime pure i pareri di regolarità tecnica e contabile, in relazione alla sua competenza.

A questo riguardo va evidenziata la posizione esterna del segretario, nel senso che fornisce il parere ad un organo di cui non fa parte, parere che deve essere ritenuto obbligatorio, posto che la legge ne richiede l'inserzione nella deliberazione, ma che non vincola l'organo (consiglio o giunta) e che, pertanto, può essere disatteso sia pure con motivazione. All'espressione del parere di legittimità, così come per i pareri di regolarità tecnica e contabile, è connessa responsabilità, ai sensi del comma 3 dell'articolo sopracitato.

È stata prevista, inoltre, la responsabilità dei dirigenti in ordine alla correttezza amministrativa ed al conseguimento degli obiettivi tracciati dall'indirizzo politico-amministrativo degli organi elettivi.

L'introduzione di questo particolare tipo di responsabilità per i dirigenti, distintiva ed aggiuntiva a quelle proprie di tutto il personale degli enti locali, di cui tratta l'art. 58, avvicina indubbiamente la gestione pubblica a quella privata, ed in quest'ultima i dirigenti hanno sempre reso il conto della loro conduzione gestionale con riferimento ai parametri della efficienza e della produttività.

Non più leggi-tampone

L'art. 51, 10° comma, ha poi snellita la composizione della commissione di disciplina che risulta ora composta presso ogni ente dal capo dell'amministrazione o suo delegato che la presiede, dal segretario dell'ente e da un dipendente designato all'inizio di ogni anno dal personale dell'ente secondo modalità stabilite con normativa regolamentare.

Infine, i procedimenti disciplinari sono regolati dal D.P.R. 10 gennaio 1957, n. 3 «Statuto degli impiegati civili dello Stato» ed in tal modo è stata recepita grazie all'art. 58, 1° comma, una istanza da tempo avvertita, vale a dire una unica normativa cui fare riferimento per responsabilità da riconnettersi all'azione dannosa di amministratori e personale degli enti locali. Inoltre, con l'applicazione uniforme e generalizzata delle disposizioni vigenti in materia di responsabilità degli impiegati civili dello Stato, viene ad essere eliminata una difformità di trattamento, che appariva a prima vista ingiustificata, al di là dei risultati che

potessero raggiungersi con la diversa normativa applicata ai casi concreti.

Certo è che l'applicazione pratica esasperava la stonatura di una simile duplice impostazione legislativa per affrontare temi di eguale portata. Anche a ciò è stato posto rimedio e pure questo è uno dei meriti non lievi della riforma, in relazione all'articolo 3 della Costituzione.

Concludo con una considerazione ovvia, ma che pure va manifestata: occorre, come ho detto, la ferma volontà di attuare la riforma da parte di tutti coloro che operano negli enti locali, tanto per vocazione politico-amministrativa, quanto per scelta professionale. Ma gli sforzi degli uni e degli altri, pur capaci di vincere l'abulia degli scettici e le resistenze dei contrari al nuovo ordinamento, nulla potranno se il legislatore non prenderà la decisione di abbandonare la strada dei decreti legge annuali sulla finanza locale e del blocco indiscriminato del turn-over per l'assunzione del personale, strada che ha dato vita ad una congerie di norme stratificate e caotiche, le quali, lungi dal raggiungere la finalità di compressione della spesa, hanno prodotto uno sviluppo abnorme di appalti di servizi e di assunzioni temporanee, che insieme vanificano ogni serio discorso di programmazione e di affinamento della professionalità del personale, elementi congiuntamente indispensabili per l'attuazione della riforma delle autonomie locali e di qualsivoglia altro settore (penso alla sanità, al nuovo ordinamento penale, alla scuola e ad altri ancora). Ed allora auguriamoci di uscire una volta per tutte dalla legislazione di emergenza o tampone e che sotto questo profilo i problemi siano affrontati con una più accettabile sistematicità, chiamando poi ognuno a fare la parte di competenza. Ma è tempo ormai che chi più sta in alto dia l'esempio!