

Il disegno di legge n. 3118 (c.d. Codice delle autonomie) e il tema della funzione di direzione apicale degli enti locali *(Carla Caruso- Segr. Reg.le Calabria UNSCP- relazione al convegno Legautonomie Calabria su "La Carta delle Autonomie. Come cambia il sistema delle Autonomie Calabresi", Vibo Valentia Marina, 28/06/2010)*

Il testo del disegno di legge "Calderoli" n.3118 sulle funzioni fondamentali delle province e dei comuni varato dalla Commissione affari costituzionali (c.d. Codice delle Autonomie), ora approdato alla Camera dei deputati, elude il tema della funzione di direzione apicale degli enti locali, limitandosi ad abrogare parti del T.U.E.L. vigente, da ultimo il comma 4 dell'art. 108. Se si tiene conto che ciò segue alla soppressione della figura del direttore generale esterno nei comuni con popolazione pari o inferiore ai centomila abitanti, prevista dalla legge finanziaria 2010 modificata dal d.l. 25/01/2010 n.2, senza alcuna disposizione espressa su come colmare il conseguente vuoto di competenze, appare chiaro che il legislatore si sta muovendo solo abrogando parti del sistema normativo in vigore, senza un disegno organico. A questo si aggiunge che tutto ciò accade in un momento in cui è già in corso l'attuazione della riforma del lavoro pubblico e della contrattazione collettiva (la c.d. riforma Brunetta), il che comporterebbe la necessità di ulteriori raccordi tra queste norme e le disposizioni del T.U.E.L. per le parti non soppresse. Ne deriva un quadro frammentario di disposizioni che, a vario titolo, e non sempre propriamente, trattano il medesimo settore sotto vari aspetti. Ciò sta dando luogo ad interpretazioni spesso divergenti delle norme e, più complessivamente, ad una diffusa percezione di preoccupante confusione nella produzione legislativa. Ma ancora più preoccupante è il dubbio se vi sia o meno una reale volontà politica di mettere veramente in chiaro quali siano i principi a cui è ispirata la riforma delle autonomie locali e quale sia lo Stato federalista che si vuole creare. In altri termini, quanto sta accadendo in ordine alla questione della funzione di direzione apicale degli enti locali, non è altro che uno dei sensori dell'esistenza di questa vera questione di fondo. Il cantiere apertosi con le riforme Bassanini e della Costituzione non è mai stato chiuso, ma questa lunghissima sperimentazione ha consentito, nel tempo, di focalizzare alcune istanze fondamentali provenienti dalla società nei confronti della pubblica amministrazione: certamente efficienza, efficacia, maggiore snellezza e vicinanza ai cittadini e alle imprese, ma nella trasparenza, nell'equità, nel rispetto di regole comuni che valgano per tutti e che premiano il merito e non il clientelismo. Non può essere garantito, infatti, alcun diritto di cittadinanza se la buona amministrazione non trova espressione all'interno della legalità: la cosiddetta legalità sostanziale. E il diritto di cittadinanza deve essere garantito in egual misura in tutto lo Stato, attraverso tutti i canali istituzionali. L'esperienza di una pubblica amministrazione che abbia come modello una aziendalizzazione spinta, che liquidi sistematicamente come formalismi ed eccessi di burocrazia anche il semplice operare nel rispetto delle norme esistenti, che veda al suo vertice direttori generali nominati senza regole e in modo clientelare, ha mostrato tutti i suoi limiti, sia a livello nazionale che locale. In tale ultimo ambito, poi, è risultato del tutto chiaro come sia stato un errore prevedere un vertice bicefalo, attribuendo ad un soggetto, il direttore generale esterno, la gestione e ad un altro, il segretario comunale, il compito di verificare la correttezza dell'azione amministrativa, quasi che fosse possibile scindere gestione e legalità. È stato un errore non solo dal punto di vista operativo, ma anche culturale, giacché ha contribuito a rendere più evanescente la percezione diffusa dell'esistenza di regole da rispettare, unitamente ad altri tasselli (ad esempio, per rimanere alla questione specifica: oltre alla nomina del direttore generale esterno senza regole, anche la nomina totalmente discrezionale del segretario comunale). Ne è conseguito un sentire comune di vere e proprie zone franche per alcuni e di una convivenza sociale tra persone sempre meno uguali. Bisogna allora domandarsi se si intende indirizzare o meno il nuovo sistema che si sta creando verso un modello cooperativo e solidale. Può infatti essere concreto il rischio che il modello policentrico verso il quale si tende, in cui sono centrali l'identità e la autogestione di ogni ente locale, possa portare all'affermazione di egoismi e fratture, se non riportato ai principi di leale collaborazione e di unitarietà dello Stato. Per questi motivi la tenuta degli equilibri costituzionali passa anche attraverso l'organizzazione delle istituzioni pubbliche, la cui concezione ed attuazione innegabilmente incide sull'intero assetto ordinamentale. Così come innegabilmente essa passa anche attraverso la coesione giuridica, vale a dire un tessuto connettivo di regole comuni e condivise che sia alla base della civile convivenza e contribuisca a preservare l'unità politica. Da qui la fondamentale importanza di una rete capillare di presidi radicati sull'intero territorio nazionale, che conoscano realmente e sappiano interpretare le esigenze locali, e che nel contempo fungano da saldatura unitaria tra le diverse articolazioni istituzionali ed assicurino ai cittadini l'uniformità dell'azione amministrativa: questo al fine di rendere loro possibile il godimento di eguali diritti ed opportunità ovunque essi siano situati. Occorre perciò partire dalla lettura dei fallimenti e dei

successi che la storia recente ci ha consegnato per individuare i giusti meccanismi che possano assicurare l'equilibrio dell'intero sistema nel suo complesso e per comprendere quali siano gli agenti a cui potere fare riferimento per la costruzione del disegno costituzionale dello Stato delle autonomie. L'esperienza maturata ci dice che l'innesto di professionalità dall'esterno nelle pubbliche amministrazioni locali non ha portato l'innovazione sperata, salvo lodevoli eccezioni, che, però, pur sempre eccezioni rimangono, e che la possibilità, per gli amministratori, di avvalersi di uno spoil system spinto, unitamente all'assenza di controlli efficaci, ha determinato la commissione di numerosi abusi. Da ciò è scaturita la conseguente unanime richiesta di legalità e di applicazione concreta, nella pubblica amministrazione, del principio di meritocrazia. Chi continua a concepire una funzione di direzione apicale degli enti locali che sia esterna e che esprima competenze gestionali tout court, e inoltre continua a volere mano completamente libera nelle nomine, sull'assunto dell'ontologica incapacità manageriale dei segretari commette, perciò, ancora, l'errore di non recepire che occorre al Paese una classe dirigente strutturata, che abbia basi professionali comuni, al fine di avere su tutto territorio nazionale effettivi presidi, al contempo, di legalità e di managerialità. Ciò vale, tanto più all'interno di un disegno di uno Stato delle autonomie, per le motivazioni evidenziate. Le classi dirigenti di cui il Paese ha bisogno non possono, dunque, improvvisarsi. Non si possono mettere estemporaneamente ai vertici degli enti locali soggetti che non abbiano comprovata competenza ed esperienze specifiche (esperienze principalmente nelle pubbliche amministrazioni, che sono cosa diversa dalle aziende ed hanno una diversa complessità). Quanto questo stato di cose sia particolarmente deleterio in realtà con forte ritardo di sviluppo, afflitte da problemi di criminalità organizzata, quale quella calabrese, è di tutta evidenza. Occorre perciò perseguire l'obiettivo di creare una classe dirigente, questa sì nuova, dotata di un bagaglio professionale solido, maturato a seguito di seri percorsi formativi e di aggiornamento continuo, ma anche esperenziali di lavoro nella pubblica amministrazione, che consentano di gestire responsabilmente realtà via via più complesse: d'altro canto, anche nel settore privato, al quale ci si è ispirati finora, si diventa capitani di industria solo dopo aver acquisito la necessaria formazione e fatto la non meno necessaria gavetta. Paradossalmente, proprio chi afferma di volere il nuovo, in taluni casi rimane invece ancorato ai vecchi cliché che identificano il pubblico con burocrazia, formalismo, inefficienza, e il privato con innovazione, dinamismo, efficienza e non realizza che il "nuovo" può nascere solo coniugando i valori istituzionali del pubblico e le positività del privato. Per garantire la buona amministrazione nella pubblica amministrazione il sistema non può sottrarre chi esercita funzioni di direzione apicale, anche negli enti locali, a selezioni per farne parte e per progredire in carriera, così come occorre prevedere modalità congrue di verifica e valutazione dei risultati ottenuti. Se si ritiene importante costruire un federalismo solidale occorre in altri termini rifuggire la logica della fidelizzazione a specifiche persone e riscoprire l'etica dell'azione pubblica. Lo Stato deve avvalersi accortamente di tutte le leve, che, puntando su una coesione istituzionale, giuridica, amministrativa di sistema, all'interno del quale esse operano, siano utili a costituire una rete che alimenti e sostenga la coesione sociale e territoriale. È evidente allora la fondamentale funzione che può essere svolta al riguardo dai segretari comunali e provinciali, per la loro capillare e radicata collocazione sull'intero territorio nazionale e per il comune percorso di accesso alla categoria, di formazione, di aggiornamento, di progressione nella carriera al servizio delle autonomie locali, a partire dai comuni più piccoli. Il loro ruolo e la loro funzione di direzione apicale degli enti locali non collide dunque con l'autonomia organizzativa di questi ultimi, ma semmai garantisce che essa possa pienamente esplicarsi correttamente. Per far ciò è però indispensabile mettere mano al sistema AGES-SSPAL, che gestisce l'albo della categoria e la sua formazione, che presenta non poche criticità. Bisogna allora che il legislatore affronti con coraggio le debolezze dell'ordinamento che la sperimentazione ha messo in luce per risolverle, uscendo fuori dall'ambiguità sulla funzione di direzione apicale degli enti locali, nei fatti, a legislazione vigente, già attribuita ai segretari comunali. Esso, cioè, deve esplicitare come vuole che detta funzione sia espletata e da chi effettivamente, con quale tipo di formazione e con quali percorsi professionali, individuando le conseguenti soluzioni di sistema organiche e coerenti, che portino a riformare realmente e profondamente gli assetti attuali.