

# SiciliAutonomie

La rivista delle autonomie locali siciliane

Periodico  
della Lega Siciliana  
delle Autonomie Locali  
Anno XXIII  
n. 2  
Aprile - Maggio 2009

**I provvedimenti rivoluzionari e le performances  
nel nuovo schema del D. lgs. diffuso da Palazzo  
Vidoni in attuazione alla legge delega 15/2009  
(Legge Brunetta)**

**La crisi alla Regione danneggia le autonomie locali siciliane**

**“Lo Stretto”: bene comune di livello europeo**

## **L'INCHIESTA**

**La situazione idrica nella profonda Sicilia, tra sperperi e  
inconcludenze.**

**L'esempio della Diga Gibbesi, eterna incompiuta.**

Sapere quello  
che va fatto  
ed essere  
capace  
di spiegarlo,  
amare il  
proprio paese  
ed essere  
incorruttibile  
sono le quali-  
tà necessarie  
ad un uomo  
che vuole  
governare la  
propria città.

PERICLE

**E' consultabile online il sito web della Lega Siciliana delle  
Autonomie Locali al seguente indirizzo:  
<http://www.legautonomiesicilia.it>**

Poste italiane  
Sped. in a. p.  
70% - D. C. B.  
Sicilia 2003

La crisi alla Regione danneggia le autonomie locali siciliane	Vittorio Gambino	pag. 3
"Lo Stretto": bene comune di livello europeo	Rosario Ansaldo Patti	4
L'INCHIESTA		
La situazione idrica nella profonda Sicilia, tra sperperi e inconcludenze L'esempio della Diga Gibbesi, eterna incompiuta	Filippo Falcone	7
I provvedimenti rivoluzionari e le performances nel nuovo schema del D. lgs. diffuso da Palazzo Vidoni in attuazione alla legge delega 15/2009 (Legge Brunetta)	Antonio Cogode	10

### SiciliAutonomie

Periodico della Lega Siciliana delle Autonomie Locali

Direttore: **Vittorio Gambino**

Direttore responsabile: **Rosario Ansaldo Patti**

Caporedattore: **Nino Emilio Borgese**

Amministrazione, direzione, redazione: piazzetta Bagnasco, 11 - 90141, Palermo. 091.334896, Telefax 091.586667. E-mail: sicautom@tin.it Proprietario ed editore: Lega Siciliana delle Autonomie Locali. Autorizzazione: Tribunale di Palermo n. 21/1985 del 19 ottobre 1985. Fotocomposizione e Videoimpaginazione: Lega Siciliana delle Autonomie Locali. Stampa: La Tipolitografica S.r.l. - Palermo. Spedizione in abbonamento postale. Distribuzione gratuita per gli enti e gli amministratori aderenti alla Lega Siciliana delle Autonomie Locali.

Questo numero è stato chiuso in tipografia il 15 Giugno 2009

## La crisi alla Regione danneggia le auto- nomie locali siciliane

**I**risultati delle elezioni europee, nel paese e principalmente in Sicilia, hanno segnato un forte ridimensionamento delle attese del Pdl e di Berlusconi.

La certezza che Berlusconi ostentava in tutti gli appelli elettorali e nei monologhi in tutte le televisioni – pubbliche e di sua proprietà – di sondaggi che lo davano al 41-45% a livello nazionale e del 51-55% in Sicilia – è stata fortemente disattesa. Il Pdl si è fermato al 35%.

In Sicilia, serbatoio di voti per eccellenza, il risultato è stato così negativo, tale da indurre il premier all'amara dichiarazione e considerazione di addossare al forte astensionismo siciliano la responsabilità del mancato successo.

Nella nostra Isola, anche noi concordiamo, si è giocata una partita assai complessa a tutt'oggi non conclusa, non solo perché il 21 Giugno si completerà la tornata amministrativa attraverso i ballottaggi, ma principalmente perché la crisi alla regione – provocata dallo stesso presidente on. Lombardo – con l'azzeramento della giunta di coalizione e successivamente con la formazione di una giunta monca delle componenti dell'Udc e della maggioranza del Pdl, sconfessata dai coordinatori regionali e

nazionali del Pdl unitamente a quelli dell'Udc, che hanno posto a Lombardo come condizione della ripresa del dialogo e del confronto l'azzeramento della suddetta giunta, si aggrava, quindi, sempre di più, né, tanto meno, si presenta foriero di buoni risultati il tanto propagandato incontro tra Berlusconi e Lombardo, che, malgrado l'urgenza, non solo ancora non c'è stato, ma viene rinviato a data da destinarsi senza addurre nessuna motivazione politica.

In questi mesi alla regione Sicilia, in seno alla maggioranza ed all'interno dello stesso governo, si è sviluppato uno scontro politico e di potere senza precedenti. Ne abbiamo parlato e scritto in tutte le occasioni di dibattito, di confronto, di scontro. A farne le spese è stata la Sicilia doppiamente colpita dal governo nazionale con l'annullamento di tutti gli impegni di spesa preventivati e programmati dal governo Prodi relativamente alle infrastrutture e poi ancora privata dai fondi Fas – così come le altre regioni meridionali – dirottati e utilizzati per tutte le esigenze di cassa che il governo ha avuto: affare Alitalia, finanziamento abrogazione Ici, finanziamento legge Roma capitale, finanziamento multe "quote latte" agli allevatori del Nord e della Cig ordinaria e straordinaria così come degli interventi di spesa straordinari per far fronte all'emergenza terremoto dell'Abruzzo.

La Sicilia ha pagato lo scotto di ben quattro mesi di esercizio provvisorio, in attesa dell'utilizzo dei 4miliardi di fondi Fas, tanto attesi e mai arrivati, e dalla inefficienza di un governo e di un'Assemblea Regionale paralizzati dalle divisioni e dagli scontri interni alla maggioranza. Allo stato, assessorati importanti, come quello della Famiglia, sono gestiti ad interim ed i comuni e le province siciliane con grande ritardo potranno ricevere la prima tranche di finanziamenti, con tutti i danni ed i disagi amministrativi e contabili che una scelta di questo tipo necessariamente comporterà.

Gli enti locali, le associazioni delle categorie produttive e delle organizzazioni sindacali così come i cittadini si sono trovati senza sostegni, senza speranze, abbandonati ed in balia di una crisi economica e sociale che avrebbe richiesto diversamente sostegni finanziari e governi impegnati a contrastare la crisi così come è avvenuto in tutte le parti.

Per uscire dalla crisi, sempre più politica, è necessario abbandonare i tatticismi, denunciare le scelte e le politiche antisiciliane ed anti-meridionali del governo nazionale e riprendere la bandiera dell'Autonomia Siciliana in un nuovo quadro di sviluppo e di crescita che la valorizzazione e l'approntamento di una moderna politica mediterranea può assicurare.

**Vittorio Gambino**



**Vittorio Gambino**

## “Lo Stretto”: bene comune di livello europeo

**E**lletto il nuovo Parlamento Europeo riteniamo di dovere cogliere l'occasione per porre all'attenzione dell'Europa le numerose problematiche riguardanti il “braccio di mare” tra la Sicilia e la Calabria denominato “Stretto di Messina”.

Illustri docenti universitari ed esponenti politici lungimiranti si sono interessati, in vario modo, di tutti gli aspetti riguardanti, appunto, lo Stretto di Messina”, elevandolo da “braccio di mare” al rango di possibilità di sviluppo di una vastissima area di ampio livello.

Da Lucio Gambi a Leonardo Urbani, da Pippo Campione ( che è stato anche Presidente della Regione Siciliana), a Mario Centorrino, a Guido Signorino e a molti altri ancora, è stato posto con ricchezza di dati e di argomentazioni l'interrogativo se la cosiddetta “conurbazione” tra le due sponde non dovesse essere propeudeutica alla configurazione di una vasta Area in cui confluissero, integrandosi, le questioni più immediate e le possibilità di sviluppo dei territori siciliani e calabresi.

E' stato messo in evidenza che la “conurbazione” era nei fatti così come lo è ancora – visto e considerato, fra l'altro, che, attualmente, circa 10mila persone attraversano quotidianamente il “braccio di mare” per motivi di studio e di lavoro (si tratta di studenti, imprenditori, professionisti, docenti delle due Università, ecc.ecc).

Riteniamo, quindi, di dovere ragionare, al di sopra e al di fuori di tutti gli aspetti municipalistici e campanilistici degli esponenti istituzionali di Messina, Reggio Calabria e Villa S. Giovanni perché non si tratta di ottenere primogeniture che lasciano il tempo che trovano.

E' importante, invece, attivarsi concretamente affinché, nell'ambito della prossima realizzazione (nel 2010) di un' Area di libero scambio nel bacino del Mediterraneo, “l'Area dello Stretto” o la “Metropoli dello Stretto”, o comunque la si voglia chiamare, assuma, nella forma e nella sostanza, dimensioni di carattere europeo per la migliore ottimizzazione dei flussi di scambio e per la movimentazione delle merci proprio in tutta l'Area del Mediterraneo.

Non abbiamo ricette già pronte.

Esprimiamo solo idee, intuizioni. Nascono

da qui i motivi per i quali richiamiamo la responsabilità di coloro che siedono nel nuovo Parlamento Europeo e che, italiani e meridionali, in particolare, ritengono di potere dare un contributo nel senso voluto.

Certamente anche le Istituzioni, e cioè gli Enti Locali e le due Regioni ( Sicilia e Calabria), dovranno fare la loro parte ma il nostro appello e le nostre considerazioni “volano alto” perché riteniamo che le suddette Istituzioni siano più preoccupate a mantenere posizioni di potere anziché a traguardare la loro attività ad obiettivi di altissimo livello.

Nella presente riflessione non si può evitare di mettere in evidenza che a suo tempo (e parliamo di più di 20 anni fa) i Sindacati Confederali della Sicilia e della Calabria ed anche partiti allora di Governo e di opposizione, posero, in pubblici Convegni il Tema: “Stretto e conurbazione”.

Si giunse anche alla presentazione di una “mozione” in Parlamento, a cura del Sen. Lucio Libertini, della quale sarebbe forse interessante, anche a fini di ricerca storica, rivederne e riprenderne alcuni spunti.

Bisogna, altresì, aggiungere, come aggravante e come dimostrazione della necessità di trattare nelle sedi opportune questa problematica, che per suffragare concretamente l'esigenza di innalzare il livello del problema, che oggi sotto il profilo dei collegamenti trasportistici e del traghettamento, R.F.I. ha deciso di abbandonare lo Stretto.

Ha deciso di togliere una nave per il trasporto dei treni e ha deciso contemporaneamente di tagliare i treni a lunga percorrenza, facendone partire solo uno dalla Sicilia, congiungendo a Messina i vagoni provenienti dalle due direttrici dorsali di Palermo e Siracusa fino a Milano.

Se si aggiunge, poi, che il contratto di servizio” fra R.F.I. e Regione Siciliana non è ancora firmato e che sono a rischio 100 lavoratori in servizio tra i tre turni di bordo della nave traghettamento che deve essere eliminata, ci si rende conto della drammaticità della situazione anche a livello occupazionale.

I problemi dello Stretto hanno attualmente un livello regionale e interregionale che coinvolge anche la responsabilità del Governo centrale ed in particolare del Ministero dei Trasporti;

Emerge, evidente, la volontà da parte di R.F.I., di abbandonare lo Stretto e di consegnarlo ai traghettatori privati.

La Regione Siciliana, ed in particolare il suo Presidente, dimostrano di essere lontanissimi da queste problematiche preoccupati come sono di consolidare il loro potere e le loro clientele nelle zone palermitane e catanesi, senza minimamente considerare che la Sicilia deve fare sistema e non può essere divisa in “pezzi e

pezzettini” in cui impegnare soldi e risorse di varia natura. Non a caso si privilegia una discussione sul corridoio Berlino-Palermo e sulla sua strutturazione e si parla della possibilità che Catania diventi l’interfaccia di Gioia Tauro. Non è un caso che si sbandieri la realizzazione del **Ponte sullo Stretto** come la panacea di tutti i mali senza considerare che non ci sono i soldi per una sua eventuale costruzione (che noi riteniamo irrealizzabile) e che il miliardo e 500 milioni di euro stanziati dal CIPE possono tutto al più a pagare laute parcelle e affitti di sedi a livello regionale e nazionale.

Considerare lo Stretto e la sua Area bene comune di livello europeo deve significare, quindi, introdurre nel dibattito l’obiettivo, se possibile, di spostare – come già detto – a più alto livello la tematica in oggetto.

Ma c’è di più!

Mentre i due Presidenti delle Province di Messina e Reggio Calabria si “baloccano” col tentativo di rilanciare l’Aeroporto dello Stretto (angusto, piccolo e con poche tratte aeree utilizzabili), cercando di dare vita ad un traghettamento di trasporto veloce tra Messina e l’Aeroporto suddetto, si corre il rischio di perdere i 30 milioni di euro stanziati **dall’art.8 del collegato alla Finanziaria 2007** (Governo Prodi) e provenienti da fondi principalmente europei per dare vita alla **“Metropolitana del Mare”** e alla strutturazione di un trasporto veloce che congiungesse rapidamente, e in modo circolare, vari punti della costa messinese e della costa calabra.

Il ricorso (fondato) della SNAV e accettato dal TAR del Lazio nell’udienza del 9 aprile c.a., ha fatto saltare questa possibilità. Ne soffrirà lo sviluppo del turismo nell’Area, sempre di più spostato nei poli tradizionali di Taormina, Isole Eolie e costa palermitana.

Ne soffrono i **pendolari dello Stretto** ma soprattutto ne soffrono le due comunità dello Stretto, visto e considerato, fra l’altro, che nessuno dei Sindaci e dei Presidente delle due Province si sta dando da fare per evitare che si perdano i fondi e per trovare, presso il Ministero competente, possibili soluzioni alternative.

Se poi consideriamo che il Sindaco di Messina è **“Commissario Speciale alla Mobilità Urbana” per la Protezione Civile**, e che ha sostituito il Prefetto di Messina rivendicando la titolarità di questo incarico, ci rendiamo ampiamente conto che il **“bene comune” Stretto di Messina** non può essere lasciato in mano a chi quotidianamente improvvisa soluzioni prive di contenuto e che non raggiungono gli obiettivi.

Ci sembra, altresì, doveroso aggiungere che lo stato di evidente disagio in cui versano i cittadini dell’Area dello Stretto, imprigionati da una

mobilità disastrosa, ha dato vita ad una **denuncia** promossa verso l’Unione Europea contro lo Stato Italiano.

Poiché si tratta, così come è premesso nella denuncia, di una politica (quella dei trasporti) che è una delle prime politiche comuni della Comunità Europea, dato che i trasporti per ferrovia, su strada e per via navigabile, rappresentano uno dei settori fondamentali delle attività dei servizi di interesse economico generale, atti a garantire i bisogni fondamentali delle popolazioni dell’Unione Europea.

La denuncia suffragata dai richiami agli articoli del trattato europeo che sono stati trasgrediti, si sofferma, altresì, sulla situazione, fra le altre cose, delle **tariffe di traghettamento troppo onerose** che non prevedono agevolazioni per i pendolari lavoratori e studenti e che non prevedono un contratto di servizio, né obblighi di servizio per il trasporto multimodale nello Stretto.

Non entriamo nel merito delle gravi carenze in tema di **sicurezza della navigazione e della vita umana** sia per la vetustà del naviglio, che per la mancanza di manutenzione, che per la riduzione delle tabelle permanenti.

Purtroppo sono sotto gli occhi di tutti le “disgrazie” le disgrazie che in questi anni si sono verificate sullo Stretto, dovute anche alla negligenza da parte dello Stato nel disporre misure adeguate e adeguati interventi per garantire l’incolumità degli utenti.

**Il contenuto molto articolato della suddetta denuncia lo mettiamo interamente a disposizione di chi, realmente e senza infingimenti, vorrà interessarsi dello “Stretto bene comune di livello europeo”.**

Non possiamo, però, chiudere il presente articolo-denuncia senza menzionare alcuni elementi del **5° Rapporto sull’Economia della Provincia di Messina e sugli stili di vita nell’Area dello Stretto** cui i ricercatori della Facoltà di Scienze Politiche dell’Università di Messina hanno dato il nome **“Le città della Fata Morgana”**.

La ricerca a cura di Mario Centorrino, Piero David ed altri, fondata su dati inoppugnabili guarda all’Area dello Stretto in una nuova prospettiva mediterranea e, aggiungiamo noi europea, al di fuori di qualsiasi tipo di campanilismo.

Nella introduzione al lavoro il **Prof. Mario Centorrino** mette appunto in evidenza che le due Province e i Comuni costieri dell’Area dello Stretto possiedono **tre punti di forza:**

la portualità e complessivamente l’economia del mare

il turismo culturale ed ambientale

il complesso ecosistema marino

Sarebbe troppo lungo esporre il ragiona-

mento del Prof. Centorrino e per questo motivo rimandiamo alla lettura del testo.

Non possiamo, però, non ricordare che il Prof. Centorrino, nella introduzione di cui tratta, richiama uno studio promosso dalla Confesercenti di Messina e curato dai Professori Signorino e Lanzafame e pubblicamente illustrato nel Novembre del 2008, in cui viene individuata la situazione di **criticità immediata** nell'Area dello Stretto **sotto il profilo della mobilità** ed una opportunità già esistente nel presente che **è il turismo**, nonché una risorsa per il futuro costituita dalla **ricerca e della formazione**.

Rientrando nel tema, ci sembra giusto specificare che il Prof. Centorrino, proprio richiamando ancora una volta lo studio della Confesercenti di Messina, concorda sul fatto che un quadro organico di interventi non può non affrontare prioritariamente le criticità interne all'Area che ne riducono la potenzialità (cioè la mobilità). Ma contemporaneamente ritiene giusto che bisogna valorizzare "le funzioni di snodo cruciale che l'Area dello Stretto ha nelle rotte intercontinentali per potenziare la ricaduta economica dell'attrattività turistica del territorio a beneficio dell'intera Area".

Tuttavia, purtroppo, afferma il Prof. Centorrino – e concordiamo con lui - nel dibattito politico ed economico di questi ultimi anni l'Area dello Stretto appare come il fenomeno ottico della Fata Morgana, nel senso che la

discussione appare e sparisce, si sovrappone ad altre esigenze nella sua evanescenza facendo sì che il tutto sembri irreali e fantastico.

Noi siamo del parere – e lo ribadiamo – che l'Area dello Stretto può divenire un vero e proprio modello di sviluppo internazionale di livello europeo e che lo sforzo deve essere fatto a quei livelli partendo col mettere insieme, oltre a competenze ed esperienze, oltre alle volontà politiche di carattere regionale, nazionale ed europeo, la realtà messinese e quella reggina, su basi accademiche di studio congiunto per giungere ad un modello e ad un sistema che non è da inventare, che, come dicevamo, è nei fatti.

Si tratta solo di razionalizzarli in termini programmatici.

Nel prossimo numero di "SiciliAutonomie" pubblicheremo la denuncia inoltrata alla Commissione Europea da cittadini italiani dell'area dello Stretto di Messina contro lo Stato italiano per la mancata garanzia della continuità territoriale e di mobilità nello Stretto.

Rosario Ansaldo Patti

[www.legautonomiesicilia.it](http://www.legautonomiesicilia.it)

è l'indirizzo web del nostro sito.

Un modo più diretto di comunicare e di interagire con i comuni e le province dell'Isola. Troverai le notizie, i commenti, gli aggiornamenti legislativi, le novità giurisprudenziali, i collegamenti con la Gazzetta Ufficiale della Regione Siciliana e con altri enti e istituzioni. Sarà possibile scrivere alla Lega Siciliana delle Autonomie Locali, inviare quesiti ai nostri esperti e partecipare alle discussioni online sugli argomenti di stretta attualità che saranno proposti. Da questo numero **SiciliAutonomie**, oltre che cartaceo, potrà essere letto e scaricato online.

#### QUI AD ATENE NOI FACCIAMO COSÌ

“Qui ad Atene noi facciamo così. Il nostro governo favorisce i molti invece dei pochi, per questo è detto democrazia. Un cittadino ateniese non trascura i pubblici affari quando attende alle proprie faccende private. Ma in nessun caso si occupa delle pubbliche faccende per risolvere le sue questioni private.

Qui ad Atene noi facciamo così, ci è stato insegnato a rispettare i magistrati e c'è stato insegnato a rispettare le leggi, anche quelle leggi non scritte la cui sanzione risiede soltanto nell'universale sentimento di ciò che è giusto e di buon senso.

La nostra città è aperta a tutti ed è per questo che noi non cacciamo mai uno straniero.

Qui ad Atene noi facciamo così”.

PERICLE (495-429 a.C.)

L'INCHIESTA

**La situazione idrica nella  
profonda Sicilia, tra sperperi  
e inconcludenze  
L'esempio della Diga Gibbesi,  
eterna incompiuta**

**I**n un interessante saggio di qualche anno addietro (Mafia e potere) a cura di Saverio Di Bella, bene venivano spigati gli intrecci che, da sempre, hanno visto mafia e politica interessarsi alle risorse idriche della Sicilia.

La nostra regione, secondo stime accertate, per la ricchezza delle proprie falde idriche, ha un potenziale altissimo, utilizzabile sia per uso potabile che irriguo. Ciò nonostante - è riportato in quel saggio - la situazione, nei decenni, non è per nulla cambiata; anzi per molti aspetti si è persino aggravata, a causa di una totale mancanza di programmazione. Tutto ciò ha reso il problema dell'approvvigionamento idrico dell'Isola quasi senza ritorno.

Non certo infrequenti sono stati i titoli dei giornali che hanno associato intrecci affaristici, nel settore dell'acqua, tra mafia e politica. Le dighe, che avrebbero dovuto essere costruite per sollevare, dal drammatico problema, le popolazioni siciliane, si sono trasformate, troppo spesso, invece, in grandi occasioni per creare fitte reti di interessi clientelari e mafiosi. Il più delle volte la logica perseguita è stata quella di avviare i cantieri per poi non completarne quasi nessuno, dissolvendo, negli anni, i vari cospicui finanziamenti; della Cassa per il Mezzogiorno ad Agenda 2000. Investimenti considerevoli finiti in mille rivoli con pochissimi benefici per le popolazioni.

Scrivendo Guido Abadessa nel suddetto saggio: "Si è messo in piedi un sistema che invece di dare acqua alla campagne, alle popolazioni, alle industrie, ha funzionato essenzialmente come grande vettore di sprechi, clientele, grandi fortune personali, sfruttamento di lavoratori, episodi di cronache nera e giudiziaria. (...). A volte per un'impresa - per fortuna non tutte - prendere un grande appalto come una diga è stato un vero e proprio affare d'oro".

Nessuno in Sicilia è riuscito mai a rompere definitivamente questo stato di cose.

Un vero e proprio paradosso se si pensa che la nostra Isola è terra a rischio desertificazione. Né sono servite - in questo ormai lampeggiare in rosso d'emergenza - le numerose normative in materia che si sono susseguite negli anni: Legge 180/89 (tutela suolo), Legge 36/94 (riordino servizi idrici), Leggi 152/99 e 258/2000

(qualità acqua), Decreto Legislativo 152/06, passando per i fondi di Agenda 2000 e il Commissariamento dell'emergenza idrica in Sicilia, affidato al Gen. Roberto Jucci (nominato dal Governo Prodi e poi sostituito da Berlusconi con l'allora neo eletto Presidente della Regione Salvatore Cuffaro). Ben poco si è risolto e la grande emergenza acqua, in Sicilia, continua a tornare puntualmente in prossimità di ogni stagione estiva.

Tutto ciò è senz'altro frutto di una classe politica incapace (e spesso collusa), che non ha saputo, nei decenni, porre in essere una programmazione complessiva per uscire definitivamente da questo antico male.

Dalle nostre parti, il Consiglio Sanitario nisseno, già in un Rapporto del novembre 1867, scriveva del "grande difetto che patisce la città di Caltanissetta (e la sua provincia)" e di come, quello stato di cose, non fosse più tollerabile, tanto da costituire "una condizione imperiosa ed urgente che minaccia l'esistenza della popolazione (...)". E concludeva: "Il progresso e la civiltà a Caltanissetta non ammettono che siano mantenute queste cause".

Oltre 140 anni dopo le cose non pare siano cambiate di molto.

Ad esempio, sulla questione degli invasi, la gran parte dell'Isola, vede poche dighe funzionanti a pieno regime, mentre altre sono ormai obsolete, senza mai essere entrate nel pieno delle loro originarie progettazioni. Molte di queste, infatti, non riescono ad immagazzinare, in media, che meno della metà dell'acqua piovana, rispetto alla loro capienza potenziale. Di riutilizzo di acque reflue depurate - tecnica questa, ormai, di largo uso in molte nazioni e molto utile specie per i settori dell'agricoltura e dell'industria - neanche a parlarne. Ed ancora, reti di approvvigionamento con casi limite di oltre il 40% di perdite, per le loro ormai pessime condizioni di obsolescenza.

Su quest'ultimo paradossale aspetto il Gen. Jucci, in occasione di quella sua esperienza in Sicilia, aveva detto: "Occorre muoversi con massima urgenza soprattutto sul versante della manutenzione degli impianti che, per la maggior parte, versano in uno stato di declino inaccettabile". Sotto accusa, in pratica, non solo la manutenzione straordinaria, ma anche quella ordinaria, che - continuava - neanche le centinaia di miliardi di vecchie lire stanziati nel corso dei decenni erano serviti a far venire a capo da quella piaga epocale. E concludeva amaramente. "Il problema, in Sicilia, non è la mancanza dell'acqua, ma la sua cattiva gestione. Per cui non c'è da stare tranquilli. La sete della Sicilia dipende solo dalla mala gestione".

Su tali argomenti, da Presidente della Commissione Speciale per le Problematiche

Idriche, istituita dalla Provincia Regionale di Caltanissetta, a conclusione dei suoi lavori (poi pubblicati in un rapporto dal titolo: Sprechi, inefficienze e disservizi di un carrozzone chiamato EAS dal sottoscritto curato), in conferenza stampa ebbi modo di dire: "Dalla ricognizione condotta (...) è emerso, con assoluta chiarezza, il completo disservizio e la totale assenza di programmazione, in una non già facile situazione idrica quale quella dell'entroterra siciliano. Da questo lavoro si è potuto constatare come la quasi totalità delle condotte della provincia di Caltanissetta siano vetuste e quindi spesso soggette a gusti e rotture, al punto da ipotizzare che si perda oltre il 40% del prezioso liquido immesso nelle condotte". (La Sicilia 05/10/2001).

Da allora è passato quasi un'altro decennio ma, ancora, la Sicilia, non riesce a venir completamente fuori dalla logica emergenziale, con il fallimento puntuale di ogni provvedimento di legge e riforma del settore. Non è servito neanche dismettere quel vecchio ed inutile carrozzone che era l'EAS, istituendo gli ATO (Ambiti Territoriali Ottimali), con l'avvio, di fatto, della privatizzazione dell'acqua, di cui molti sono convinti (compreso il sottoscritto), essere caduti "dalla padella alla brace".

Ma veniamo alla ingarbugliata vicenda dei bacini idrici della Sicilia.

Come sappiamo, di opere incompiute, che hanno macinato miliardi di vecchie lire senza arrivare mai alla conclusione, è piena l'intera Isola. Tra queste le oltre 25 dighe, molte delle quali ancora neanche collaudate. Di questo elenco fa anche parte l'invaso Gibbesi, sito tra Sommatino (CL) e Ravanusa (AG), anche se ricadente nell'agro di Naro (AG).

Il serbatoio del Gibbesi avrebbe una capacità di circa 12 milioni di metri cubi d'acqua. Costato quasi 270 miliardi delle vecchie lire, doveva essere utilizzato, per uso irriguo, per le aree comprese tra Sommatino, Delia, Naro, Ravanusa, Campobello di Licata, fino alla mai realizzata zona industriale di Licata. Ma il suo destino è stato invece quello di essere una delle tante opere faraoniche della Sicilia. Oggi, dopo quasi 30 anni dalla sua costruzione, non è mai entrato in funzione; anche perché mai sono state realizzate le opere di canalizzazione per portare le acque nelle campagne. Ad un certo punto si parlò di un ulteriore finanziamento della Regione Siciliana di altri 75 milioni di euro, poi invece la stessa Regione non inserì più la struttura tra le priorità di intervento delle opere da completare.

Oggi tale bacino idrico è sotto il controllo del Consorzio di Bonifica n. 5 di Gela (organo, ovviamente, con relativo Consiglio di Amministrazione), sotto la cui competenza ricade

dono le dighe Disueri, Comunelli, Cimìa e Gibbesi (con i suoi 9 milioni di metri cubi di capienza su una capacità complessiva di quasi 12).

Dai dati in nostro possesso, sino a non molto tempo fa, come per il Gibbesi, molti di questi invasi non aveva ricevuto neanche i relativi collaudi.

Ma cerchiamo di ricostruire cronologicamente le vicende di quest'ultimo esempio di assurdo spreco siciliano. Siamo nell'ormai lontano 1987 quando la Commissione Europea concede un finanziamento (oggi quantificabile in circa 48 milioni di euro). Una parte cospicua di questi fondi (39 milioni) vengono affidati all'allora EMS (Ente Minerario Siciliano) per l'inizio dello sbancamento per la realizzazione del bacino del Gibbesi. Non mancano, anche in questo caso, vicende giudiziarie che interessano l'opera e che portano, per un certo periodo, al sequestro del cantiere.

Quei lavori vanno così a rilento che nel 2000, quando la Commissione avrebbe dovuto integrare, alla precedente somma, altri 9 milioni di euro ci si accorge che la diga non è mai entrata in funzione; non solo, ma che i relativi acquedotti di distribuzione non sono stati neanche realizzati. C'è di più: l'EMS, nel frattempo, è stato persino "liquidato" dalla Regione Siciliana.

A quel punto la Commissione Europea sospende altri generosi stanziamenti ed anzi vuole indietro i soldi. Si avvia così un lungo contenzioso giudiziario che vede contrapporsi quest'ultima alla Regione Siciliana, con risvolti che arrivano persino al paradossale. In buona sostanza, l'organismo europeo chiede conto di cotanto spreco, ravvisando dubbi, illeciti, lentezze, oltre che un'allegria gestione finanziaria. Ma, la Regione fa ricorso alla Corte di Giustizia del Lussemburgo e, con una clamorosa sentenza, ha la meglio. Ancora una volta un cavillo viene in aiuto alla Regione Siciliana. I soldi, infatti, erano stati destinati alla Repubblica Italiana e solo per "partita di giro" alla Sicilia, avrebbe dovuto essere, dunque, la Repubblica Italiana l'istituzione preposta a fare ricorso. Nel frattempo, peraltro, i termini vanno a scadere, così l'iter ha la sua definitiva conclusione.

Scrivo in una sua inchiesta Isabella Sardo: "Con quest'ultimo atto si chiude una saga esemplare, da incorniciare come esempio supremo del pachidermico, inetto, inconcludente procedere di tutti gli attori in causa: tecnici che hanno elaborato il progetto, amministrazioni regionali, assessorati regionali, imprese, legali. Prendendo spunto dallo scandalo del serbatoio Gibbesi si potrebbe davvero redigere un ottimo manuale: "Come buttare un sacco di soldi, senza concludere assolutamente niente



di utile per i siciliani". (Sicilia Imprenditoriale 16/05/2007).

Ovviamente, conclude la giornalista, a cercare responsabilità personali manco a parlarne e mentre un'infinita quantità di quattrini sono finiti, con quella sentenza, letteralmente al gabinetto, la Corte Europea si è limitata, allegramente, a tirare lo sciacquone.

Ma non sembri che l'assurda vicenda della diga Gibbesi, dalle nostre parti, sia l'unico caso. Prendiamo, ad esempio, la vicenda della diga **Pietrarossa**, nel nisseno, che nel corso dei decenni è stata più materia di tribunali che di efficienza e sollievo per le popolazioni. Il suo cantiere è stato posto più volte sotto sequestro, dopo che era venuta alla luce una truffa di svariati miliardi di vecchie lire e riscontrate gravi lesioni alla struttura, derivati da palesi errori di progettazione. Proseguiamo con la diga **Garcia** realizzata per contenere 80 milioni di metri cubi d'acqua e che, per anni, invece, è rimasta inutilizzata e senza neanche quei minimi interventi di manutenzione necessari. Ad oggi, il suo corpo centrale, è caratterizzato da crepe che ne mettono seriamente in discussione il pieno utilizzo. Ed ancora la diga **Ancipa** che nonostante abbia, rispetto alle precedenti, una discreta carriera alla spalle, qualche anno fa iniziò a far sentire il peso dei suoi anni. All'opera cominciarono a comparire delle lesioni, che nessuno si preoccupò di riprendere, lasciandola nella progressiva incuria. Ma discorsi analoghi si potrebbero fare per le dighe **Fanaco, Dissueri, Comunelli, Blufi** ecc.

Non c'è stato parlamentare nisseno che, nel corso dei decenni, sulla questione idrica, non sia intervenuto; dallo scomparso On. Nino Cicero (DC) che, nel 1988, dava alle stampe un opuscolo dal titolo Emergenza acqua, dove erano raccolte le sue interrogazioni e interpellanze, alle prese di posizioni, qualche anno dopo, nel 1997, dei deputati regionali Rudy Maira (DC) e Calogero Speciale (PCI) che, sulla situazione idrica nissena, chiedevano, all'allora Governo regionale, atti ispettivi urgenti. Quest'ultimo, addirittura, indignato scriveva: "E mai possibile che nel nisseno e in particolare a Caltanissetta, manchi l'acqua da almeno venti anni (sic!), estete ed inverno e nessuno è mai stato in grado di porvi rimedio?" Entrambi siedono, ancora oggi, a Sala d'Ercole, il primo come Capogruppo dell'UDC, il secondo come Vice Presidente dell'ARS (per il PD), ma il problema acqua, in provincia di Caltanissetta, si ripresenta puntualmente ogni stagione estiva. Né, tanto meno, la classe politica siciliana, nei lustri, ha saputo risolvere definitivamente il problema del completamento e del pieno utilizzo dei bacini idrici. Anzi, quando Giove Pluvio ha mandato alla nostra terra un pò di acqua in

più e gli invasi si sono riempiti è successo che la mano dell'uomo li ha svuotati. E' accaduto anche per la Diga Gibbesi che qualcuno ha paragonato ad una "anziana donna che ha avuto la sorte di rimanere zitella".

Ecco cosa denunciavo, nella qualità di Consigliere Provinciale, nel marzo 2005. Oltre 5 milioni di metri cubi di acqua erano stati, scandalosamente, riversati nel vicino fiume Salso dopo che, da anni, si attendevano le abbondanti piogge per riempire l'invaso; mentre la classe politica regionale continuava a parlare di rilancio del comparto agricolo della zona. L'ente gestore della Diga Gibbesi, non si era preoccupato, in quell'occasione, neanche - come era avvenuto negli anni precedenti - quantomeno, di ridurre (anche simbolicamente) quello spreco, vendendo, tramite appositi contatori, l'acqua agli agricoltori della zona che, seppur con enormi disagi e a loro totali spese, con pompe e condutture volanti, avrebbero potuto prelevare, il prezioso liquido per le loro campagne.

La causa di quell'assurdo sversamento stava nel fatto che l'Assessorato all'Agricoltura della Regione Siciliana, non aveva provveduto ha finanziare la, tutto sommato, modesta cifra di 40 mila euro per sostituire i sistemi di sicurezza dei livelli di controllo delle acque e delle pressioni delle pareti dell'invaso, ormai obsoleti.

Il quella circostanza il mio invito - affinché gli esponenti delle deputazioni nissena ed agrigentina intervenissero in Parlamento per far luce sull'assurda vicenda - fu accolto. Gli allora parlamentari Filippo Misuraca (FI) e Nuccio Cusumano (UDEUR), presentarono due interrogazioni all'allora Governo. Ma, ancora una volta, non accadde nulla; anzi, nei mesi successivi, la diga continuò ad essere periodicamente svuotata, con enormi quantità di acqua riversata nei torrenti che, dal vicino fiume Salso, portano direttamente al mare di Licata.

Qualche tempo dopo Ivo Cigna, Presidente della Lega Ambiente nissena, sapendo di quelle mie battaglie, mise il sottoscritto in contatto con un giornalista di Rete 4, che si trovava in Sicilia per raccontare i disservizi idrici nell'Isola. Raggiungemmo insieme l'invaso Gibbesi, in quei giorni ancora pieno. Provai a spiegargli il paradosso di quella storia che riguardavano la diga e dell'enormità di acqua riversata periodicamente fuori. Inebetito mi domandò, quasi come se non avesse capito bene: "Ma allora tutta quest'acqua a cosa serve?" "A nulla" risposi io. Questi allora quasi si arrabbiò pensando che io stessi dicendo cose inesatte, frutto di disinformazione. Quando ebbi finito, con calma, di spigargli quella situazione pirandelliana, tutta siciliana, allibito mi salutò ed andò via.

Filippo Falcone

**I provvedimenti rivoluzionari e le performances nel nuovo schema del D. lgs. diffuso da Palazzo Vidoni in attuazione alla legge delega 15/2009 (Legge Brunetta)**

“CONSULTING & SERVICE – ORDINAMENTO FINANZIARIO ENTI LOCALI”

**Titolo: “I provvedimenti rivoluzionari e le performances nel nuovo schema del D.lgs. diffuso da Palazzo Vidoni in attuazione alla legge delega 15/2009 (Legge Brunetta)”**

**Data: 29.05.2009**

**Autore :** Antonio Cogode – Dottore Commercialista e Revisore dei Conti – Messina

**LA RELAZIONE ILLUSTRATIVA DEL DECRETO LEGISLATIVO DI ATTUAZIONE DELLA LEGGE 4 MARZO 2009, N. 15, IN MATERIA DI OTTIMIZZAZIONE DELLA PRODUTTIVITÀ DEL LAVORO PUBBLICO E DI EFFICIENZA E TRASPARENZA DELLE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI**

Il decreto legislativo traduce in norme giuridiche vincolanti i principi contenuti nella legge delega 4 marzo 2009 n. 15, che ha impostato una profonda revisione di tutti gli aspetti della disciplina del lavoro presso la pubblica amministrazione. Si è ritenuto opportuno per ragioni di chiarezza sistematica riunire in un solo testo tutte le disposizioni attuative delle deleghe contenute negli articoli da 3 a 7 della citata legge 15 del 2009.

Il provvedimento consta di cinque titoli, il primo dei quali, di un solo articolo, circoscrive l’oggetto e le finalità del decreto.

Il titolo II riguarda i temi della misurazione, valutazione e trasparenza della performance, mentre il titolo III concerne la valorizzazione del merito e gli strumenti per premiarlo.

Il titolo IV reca significative innovazioni nel decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, sia riguardo ai principi generali, sia con riferimento alle specifiche discipline della contrattazione collettiva, della dirigenza e dei procedimenti disciplinari.

Il titolo V, infine, contiene le norme transitorie e finali. Si definisce, in particolare, l’ambito di applicazione delle nuove norme che, in parte rilevante, rientrano nella competenza esclusiva dello Stato ai sensi dell’articolo 117, comma 2,

lett. l) ed m) della Costituzione in quanto attinenti alla giurisdizione, all’ordinamento civile e penale, alla giustizia amministrativa, ovvero ai livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale. Tra queste le disposizioni concernenti gli incentivi e la valorizzazione del merito.

Le norme sul ciclo della performance, sui sistemi di valutazione delle amministrazioni e dei dipendenti e sugli organi che sovrintendono alla costruzione e 2 all’esercizio di tali sistemi sono invece comprese - come quelle in materia di dirigenza- fra i principi generali dell’ordinamento ai quali si adeguano le Regioni e gli Enti locali negli ambiti di rispettiva competenza, ai sensi dell’articolo 2 comma 4, della legge delega e dell’articolo 27 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n.165.

Inoltre si prevede che con uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei ministri siano determinati, in attuazione dell’articolo 2, comma 5, della legge 4 marzo 2009, n.15, limiti e modalità di applicazione delle nuove disposizioni alla Presidenza del Consiglio.

Con analogo decreto, di concerto con il Ministro dell’istruzione dell’università e della ricerca e con il Ministro dell’economia e delle finanze, saranno altresì determinati i limiti e modalità di applicazione delle disposizioni dei Titoli II e III del provvedimento al personale docente della scuola e delle accademie, conservatori e istituti assimilati.

\*\*\*\*\*

L’asse della riforma è la forte accentuazione della selettività nell’attribuzione degli incentivi economici e di carriera, in modo da premiare i capaci e i meritevoli, incoraggiare l’impegno sul lavoro e scoraggiare comportamenti di segno opposto. Il tutto in un contesto di piena affermazione di quella cultura della valutazione la cui carenza ha sino a oggi frenato ogni possibilità di produrre un tangibile miglioramento della performance delle amministrazioni pubbliche.

Infatti, in tutte le recenti riforme della PA nei paesi OCSE, la valutazione ha assunto un ruolo di prim’ordine sia dal punto di vista del personale che dal punto di vista delle organizzazioni. L’Italia aveva già affrontato questo tema nel passato, in particolare con i decreti legislativi n. 29/93 e n. 286/99, ma è emersa, dopo più di quindici anni, la necessità di completare il quadro e soprattutto di rimuovere gli ostacoli che hanno impedito a questi decreti di produrre un effettivo salto di qualità.

Il decreto prevede l’attivazione di un ciclo generale di gestione della performance, al fine di consentire alle amministrazioni pubbliche di organizzare il proprio lavoro in una ottica di miglioramento della prestazione e dei servizi resi (articoli 4-10). 3

Il ciclo di gestione della performance offre alle amministrazioni un quadro di azione che realizza il passaggio dalla cultura di mezzi (input) a quella di risultati (output ed outcome) auspicato dalle riforme precedenti.

Per facilitare questo passaggio occorre :

- aiutare le amministrazioni ad assimilare questa nuova logica (Piano e relazione di performance, sistemi di valutazione, Commissione ed Organismi indipendenti di

valutazione);

- mettere il cittadino al centro della programmazione (customer satisfaction) e della rendicontazione (trasparenza);

- rafforzare il collegamento tra retribuzione e performance (premierità selettiva).

Il decreto definisce ogni fase del ciclo di gestione con un livello di precisione allo stesso tempo sufficiente per garantirne l'omogeneità, e flessibile, per coprire l'intera realtà delle amministrazioni pubbliche. A livello amministrativo, perché ciò avvenga, occorrono principalmente sforzi: pianificare meglio, controllare e misurare meglio, rendicontare meglio.

Per pianificare meglio, occorre definire gli obiettivi con criteri che ne assicurino la validità e la pertinenza. (Piano di performance).

Per controllare e misurare meglio, occorre ripensare le strutture ed i sistemi esistenti.

Per rendicontare meglio, occorre assicurare un elevato livello di trasparenza.

I nuovi soggetti di questo ciclo di gestione (artt. 12-14) sono:

1) la Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità – da costituire entro il 30 settembre 2009 - che agisce come accompagnatore e catalizzatore della riforma, fornendo, in fase discendente, il know-how necessario attraverso linee guide e requisiti minimi, e garantendo, in fase ascendente, la qualità delle risorse umane, un livello di trasparenza elevato (portale della trasparenza) ed una comparabilità delle performance (indicatori di andamento gestionale).

2) l'organismo indipendente di valutazione della performance, in seno ad ogni amministrazione, che garantisce dall'interno la definizione e l'implementazione dei sistemi di valutazione, nel rispetto dei modelli definiti dalla Commissione. L'organismo indipendente sostituisce i servizi di controllo interno, di cui al decreto legislativo n. 286 del 1999, ed esercita, in piena autonomia, le attività inerenti alla misurazione e alla valutazione della performance.

Subentra, altresì, ai servizi di controllo interno nell'esercizio delle 4 attività di controllo strategico di cui all'articolo 6, comma 1, del decreto legislativo n. 286 del 1999 e riferisce, in proposito, direttamente all'organo di indirizzo politico - amministrativo. L'Organismo indipendente di

valutazione è nominato dall'organo di indirizzo politico-amministrativo; per le strutture diverse dai Ministeri si tiene conto della specificità dei rispettivi ordinamenti e, ad esempio, negli enti pubblici di previdenza e assistenza obbligatoria in cui vige il cosiddetto "sistema duale di governance", la nomina sarà effettuata dal Presidente o dal Consiglio di amministrazione, previa intesa con il Consiglio di indirizzo e vigilanza.

Con uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri su proposta del Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione, di concerto con i Ministri competenti, saranno dettate disposizioni per il raccordo tra le attività della citata Commissione e quelle delle esistenti Agenzie di valutazione.

L'implementazione del nuovo ciclo di gestione delle performance si ripercuote sul rapporto con il personale, attraverso il sistema premiante, e sul rapporto con il pubblico attraverso la customer satisfaction e la trasparenza.

Per quanto riguarda il personale, il decreto fissa le modalità generali di erogazione degli strumenti di valorizzazione del merito, che sono, oltre al trattamento accessorio, il Bonus annuale delle eccellenze, il premio annuale per l'innovazione, le progressioni economiche, l'attribuzione di incarichi e responsabilità e l'accesso a percorsi di alta formazione (artt. 20-26). Spetta alla contrattazione collettiva definire le modalità attuative dell'erogazione dei premi, nel rispetto della legge, che garantisce il principio di selettività.

Il decreto fissa infatti, in materia, una serie di principi nuovi; si stabilisce, ad esempio, che non più di un quarto dei dipendenti di ciascuna amministrazione potrà beneficiare del trattamento accessorio nella misura massima prevista dal contratto, e che non più della metà potrà goderne in misura ridotta al cinquanta per cento, mentre ai lavoratori meno meritevoli non sarà corrisposto alcun incentivo (art.19). Tali principi sono derogabili dai contratti collettivi integrativi nei limiti previsti dallo stesso decreto: la percentuale del 25 per cento fissata per l'attribuzione della misura massima del trattamento accessorio può variare in misura non superiore a 5 punti percentuali in aumento o in diminuzione, con corrispondente variazione compensativa delle altre due percentuali. Inoltre, la contrattazione può altresì prevedere deroghe alla composizione percentuale delle fasce media e bassa e alla distribuzione tra le medesime fasce delle risorse destinate ai 5 trattamenti accessori collegati alla performance individuale. Al fine di verificare il rispetto dei principi di selettività e di meritocrazia, il Dipartimento della funzione pubblica provvede al monitoraggio delle deroghe e riferisce in proposito al Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione. Inoltre, vengono previste forme di incentivazio-

ne aggiuntive per le performances di eccellenza e per i progetti innovativi, si legano strettamente a criteri meritocratici le progressioni economiche, che rappresentano nel pubblico l'equivalente dei "superminimi" del privato, si prevede l'accesso dei dipendenti

migliori a percorsi di alta formazione che ne favoriscono la crescita professionale e lo sviluppo della carriera. Si intende così segnare una inversione di rotta rispetto alla generale tendenza alla distribuzione a pioggia dei benefici che, attraverso la contrattazione integrativa, da decenni ha prevalso nei fatti.

È da rilevare che a tutte le disposizioni concernenti gli strumenti premiali viene attribuito carattere imperativo, che queste non possono essere derogate dalla contrattazione collettiva, se non limiti sopra indicati, e saranno inserite di diritto nei contratti, ai sensi degli articoli 1339 e 1419, comma 2, del codice civile, a decorrere dal periodo contrattuale successivo a quello in corso alla data di entrata in vigore del decreto (art.29). Per quanto riguarda il pubblico, l'inserimento della customer satisfaction come dimensione di valutazione, e quindi dimensione di programmazione, stabilisce di fatto il rapporto con l'utente come criterio e strumento di miglioramento della performance.

Infine, attraverso il programma triennale per la trasparenza ogni amministrazione consolida il dialogo con i cittadini ed i principali soggetti interessati sia in fase di programmazione che di rendicontazione (art. 11).

\*\*\*\*

Il provvedimento riforma inoltre, e in modo significativo, la disciplina della contrattazione collettiva nazionale e integrativa (artt. 31-35 e 51-64), rispondendo anzitutto al principio di delega relativo alla convergenza degli assetti regolativi del lavoro pubblico con quelli del lavoro privato, con particolare riferimento al sistema delle relazioni sindacali. L'obiettivo è dare impulso a un processo di convergenza non solo normativo, ma anche sostanziale, nel quale la valutazione delle performance individuali e collettive e la trasparenza degli atti, delle valutazioni e dei risultati sostituiscono la concorrenza di mercato, quale si riscontra nel settore privato, quali efficaci stimoli esterni al miglioramento continuo di processi e servizi offerti dalle pubbliche amministrazioni. La tecnica redazionale utilizzata è quella della novella al decreto legislativo 30 marzo 2001, n.165.

Al fine di un rafforzamento della convergenza sostanziale con il settore privato, le norme rispondono alla necessità di costituire il dirigente come rappresentante del datore di lavoro pubblico (identificato in modo ampio nei cittadini utenti e nei contribuenti), e quindi alla necessità di ribadire i poteri del dirigente in quanto responsabile della gestione delle risorse umane

e della qualità e quantità del prodotto delle pubbliche amministrazioni, indicando chiaramente, in risposta allo specifico principio di delega, quali materie rientrano nell'ambito della contrattazione e quali no. A tale finalità, del resto, risponde il principio della inderogabilità della legge da parte della contrattazione, a meno di specifica indicazione, posto dal legislatore in apertura della legge 4 marzo 2009, n.15, a tutela dell'autonomia e della responsabilità dirigenziale nei confronti dell'invadenza della contrattazione, evidente nella pratica degli anni recenti.

Le nuove disposizioni fondano un legame forte tra contrattazione decentrata, valutazione e premialità: in particolare, viene rafforzato, in coerenza con il settore privato, il condizionamento della contrattazione decentrata, e quindi della retribuzione accessoria, all'effettivo conseguimento di risultati programmati e di risparmi di gestione. La previsione di uno stretto collegamento tra retribuzione premiale, obiettivi contrattati e risultati effettivamente conseguiti, peraltro, trae alimento dal processo di riorganizzazione degli atti di programmazione degli obiettivi, che trova esplicitazione e trasparenza al pubblico nel triennale Piano di performance che ogni amministrazione è tenuta a redigere e ad adeguare e pubblicare annualmente (art. 10).

Al principio di delega del miglioramento dell'efficienza e dell'efficacia delle procedure della contrattazione collettiva rispondono diverse norme, tra le quali si segnala la facoltà delle amministrazioni, al fine di incentivare la conclusione tempestiva degli accordi e di tutelare il profilo retributivo dei dipendenti in caso di mancato accordo, di erogare, in via provvisoria, ai dipendenti le somme stanziare dalla legge finanziaria per i rinnovi contrattuali (per le sole voci stipendiali); come pure, in alternativa a questa, la copertura economica del periodo di vacanza contrattuale secondo misure e modalità 7 stabilite dalla contrattazione nazionale e comunque nei limiti previsti dalla legge finanziaria in sede di definizione delle risorse contrattuali (art. 57, comma 2) .

Sempre ai fini di una maggiore efficienza ed efficacia della contrattazione collettiva, il decreto dispone che ogni accordo decentrato sia accompagnato da una relazione tecnica e da una relazione illustrativa, entrambe rese accessibili tanto agli organi di controllo quanto al pubblico. L'ultima, in particolare, deve essere redatta in modo tale da consentire al pubblico di valutare quanto la contrattazione decentrata sia effettivamente improntata al principio di premiare la produttività e l'efficienza nell'offerta di servizi pubblici, anche in relazione alle effettive richieste dei cittadini, che dovranno essere raccolte attraverso modelli di rilevazione

standardizzati e tecniche di rilevazione della customer satisfaction (art. 57, comma 1).

La contrattazione integrativa sarà comunque sottoposta a vincoli di spesa cogenti, definiti dalla contrattazione nazionale sulla base degli obiettivi e delle compatibilità di finanza pubblica. Per le amministrazioni delle autonomie locali, sono previsti vincoli di approvazione preventiva meno stringenti che per le amministrazioni centrali, ma comunque nel rispetto dei patti di stabilità e dei limiti fissati dai bilanci pluriennali.

Le amministrazioni locali, peraltro, possono eventualmente aggiungere risorse proprie a quelle definite dalla contrattazione nazionale a favore della contrattazione integrativa, sempre nel rispetto dei limiti indicati (art. 52).

Infine, le risorse per la premialità possono derivare anche dal cosiddetto "dividendo dell'efficienza", ovvero dai risparmi di gestione derivanti da riorganizzazioni e ristrutturazioni delle amministrazioni stesse (art. 27).

Viene comunque potenziato il sistema dei controlli sulla spesa, che richiede alle amministrazioni centrali di inviare annualmente e pubblicare su proprio sito informazioni certificate sul costo degli accordi integrativi al Ministero dell'economia, e da questo alla Corte dei conti (art. 53). Nei casi di violazione dei vincoli e dei limiti di competenza imposti dalla contrattazione nazionale o dalle norme di legge, le parti contraenti sono soggette a sanzione, le clausole sono nulle, non possono essere applicate e sono sostituite.

È fatto altresì obbligo di recupero nell'ambito della sessione negoziale successiva delle spese eccedenti i limiti (art. 52).

In accordo con il principio di delega sulla riduzione del numero dei comparti e delle aree di contrattazione, ferma restando la competenza della contrattazione collettiva per 8 l'individuazione della relativa composizione, il decreto fissa a due il numero dei comparti di contrattazione (art. 52). Qualora non si raggiunga l'accordo per la stipulazione di un contratto collettivo integrativo, l'amministrazione interessata può provvedere, in via provvisoria, sulle materie oggetto del mancato accordo, fino alla successiva sottoscrizione.

Gli atti di indirizzi all'ARAN e le altre competenze relative alla contrattazione collettiva vengono esercitate da comitati di settore. Per tutte le amministrazioni centrali opera come comitato di settore, il Presidente del Consiglio dei ministri tramite il Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione, di concerto con il Ministro dell'economia e finanze, nel rispetto delle specificità dei singoli comparti. A tale fine vengono promosse forme di coinvolgimento delle varie istanze rappresentative che operano nei diversi

settori della pubblica amministrazione. Per le amministrazioni regionali e il Servizio sanitario nazionale, nonché per gli enti locali e i segretari comunali e provinciali, viene costituito un secondo comitato di settore. Rappresentanti designati dai comitati di settore possono assistere l'ARAN nello svolgimento delle trattative (art. 54).

L'ARAN stessa viene rafforzata prevedendo che il Presidente sia nominato con decreto del Presidente della Repubblica, previo favorevole parere delle competenti Commissioni parlamentari. Il Presidente rappresenta l'Agenzia, coordina il Comitato di indirizzo e controllo ed è scelto fra esperti, anche estranei alla pubblica amministrazione, nel rispetto di stringenti disposizioni riguardanti le incompatibilità. Il Presidente viene coadiuvato da un Collegio di indirizzo e controllo, che ha il compito di coordinare la strategia negoziale e di assicurarne l'omogeneità, assumendo la responsabilità per la contrattazione collettiva e verificando che le trattative si svolgano in coerenza con le direttive contenute negli atti di indirizzo. Il collegio è costituito da quattro componenti scelti tra esperti di riconosciuta competenza. Due di essi sono designati su proposta, rispettivamente, del Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione e del Ministro dell'economia e finanze, e gli altri due, rispettivamente, dall'ANCI e dall'UPI e dalla Conferenza dei Presidenti delle Regioni (art. 56).

Sotto il profilo dell'adempimento al principio di delega sulla valorizzazione del merito e sul riconoscimento di meccanismi premiali per i singoli dipendenti, sulla base dei risultati conseguiti dalle relative strutture amministrative, va anzitutto notato che il decreto stabilisce che i contratti collettivi definiscono trattamenti economici accessori collegati alla performance individuale, alla performance organizzativa (con riferimento sia 9 all'amministrazione nel suo complesso che alle unità organizzative o aree di responsabilità in cui essa si articola) e all'effettivo svolgimento di attività obiettivamente disagiate ovvero pericolose o dannose per la salute (art. 55).

Inoltre, ai fini di un più stretto collegamento della remunerazione ai risultati, la Commissione per la valutazione fornisce annualmente all'Aran una graduatoria di performance delle singole amministrazioni statali per comparto contrattuale, disponendole su almeno tre diversi livelli di merito, e la contrattazione collettiva nazionale definisce le modalità di ripartizione delle risorse per la contrattazione decentrata tra tali livelli di merito, in accordo con un principio di premialità e di riconoscimento economico dei risultati delle singole amministrazioni (art. 52).

Il provvedimento procedimento stabilisce che anche per i dipendenti ad ordinamento pubblici-

stico la revisione degli aspetti sia giuridici che economici del rapporto avrà cadenza triennale (art.61).

\*\*\*\*

In materia di dirigenza pubblica (art.36-46), le finalità perseguite dal decreto sono individuabili nella migliore organizzazione del lavoro, nel progressivo miglioramento della qualità delle prestazioni erogate al pubblico e nella realizzazione di adeguati livelli di produttività del lavoro pubblico, favorendo il riconoscimento di meriti e demeriti. In generale, si può affermare che obiettivo generale dell'intervento normativo in questione è quello di applicare anche nell'ambito del lavoro pubblico i più efficaci criteri di organizzazione, gestione e valutazione propri del lavoro privato, anche al fine di meglio individuare ed eliminare inefficienze e improduttività.

A tal fine, le principali linee di intervento sono le seguenti:

1) si ampliano le competenze dei dirigenti, sia nei processi di valutazione del personale ai fini della progressione economica e tra le aree e della corresponsione di indennità e premi incentivanti, sia nelle procedure di mobilità con riguardo al personale appartenente a ruoli che presentano situazioni di esubero, al fine di promuovere il riequilibrio e il più efficiente impiego delle risorse umane (art.38);

2) viene riordinata la disciplina del conferimento e della revoca degli incarichi dirigenziali, nel rispetto della giurisprudenza costituzionale in materia, regolando il 10 rapporto tra organi di vertice e dirigenti titolari di incarichi apicali in modo da garantire la piena e coerente attuazione dell'indirizzo politico degli organi di governo in ambito amministrativo (artt.39-40);

3) vengono fissate nuove procedure per l'accesso alla dirigenza: in particolare, si prevede che l'accesso alla qualifica di dirigente di prima fascia nelle amministrazioni statali, anche ad ordinamento autonomo, e negli enti pubblici non economici avviene per concorso pubblico per titoli ed esami indetto dalle singole amministrazioni sulla base di criteri generali stabiliti con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, previo parere della Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione, per il 50 per cento dei posti calcolati con riferimento a quelli che si rendono disponibili ogni anno per la cessazione dal servizio dei soggetti incaricati. Al concorso possono essere ammessi i dirigenti di ruolo delle pubbliche amministrazioni, che abbiano maturato almeno cinque anni di servizio nei ruoli dirigenziali e gli altri soggetti in possesso di titoli di studio e professionali individuati nei bandi di concorso, con riferimento alle specifiche esigenze dell'Amministrazione. I vincitori del concorso, anteriormente al conferimento dell'incarico dirigenziale generale, sono tenuti all'espletamento di un periodo di forma-

zione presso uffici amministrativi di uno Stato dell'Unione europea o di un organismo comunitario o internazionale (art.46). Si prevede comunque la facoltà per l'amministrazione di provvedere - nei casi in cui lo svolgimento dei relativi incarichi richieda specifica esperienza e peculiare professionalità - alla copertura di una quota non superiore alla metà dei posti in questione anche con contratto di diritto privato a tempo determinato, stipulato a seguito dell'espletamento di un concorso pubblico aperto ai soggetti in possesso dei requisiti professionali e delle attitudini manageriali corrispondenti al posto di funzione da coprire. Tali contratti sono stipulati per un periodo non superiore a tre anni;

4) viene promossa la mobilità, sia nazionale che internazionale, dei dirigenti e si prevede che i periodi lavorativi svolti saranno valorizzati ai fini del conferimento degli incarichi dirigenziali (art.39);

5) vengono introdotte nuove forme di responsabilità dei dirigenti legate sia al raggiungimento degli obiettivi assegnati sia al controllo sulla produttività del proprio personale (artt.39-40);

6) vengono riorganizzate le competenze e la struttura del Comitato dei Garanti, al fine di esercitare la verifica del rispetto dei criteri di conferimento o di revoca degli incarichi dirigenziali (art.41);

7) si stabiliscono le modalità per l'assegnazione del trattamento economico accessorio, la cui erogazione avviene secondo criteri prefissati sul base del principio della valorizzazione del merito (art.44).

#### La Rivista delle Autonomie Locali

## Prime Note

*analizza e commenta, da parte dei migliori esperti, mese per mese tutta la nuova produzione normativa che riguarda gli enti locali (mille provvedimenti circa ogni anno): direttive e regolamenti comunitari, leggi, decreti, circolari, sentenze della Corte Costituzionale. L'ABBONAMENTO comprende 11 numeri mensili, di cui uno doppio; un volume contenente gli INDICI; supplementi tematici (mediamente due volumi l'anno); 5 numeri ZOOM di approfondimento tematico su argomenti importanti.*

**Per informazioni: EDIZIONI PRIME**

**NOTE A. R. I. A. L. - s. r. l.**

**Ufficio abbonamenti:**

**Tel. 0586/802536 Fax: 586/803335.**

In sintesi, si può affermare che la nuova normativa valorizza la figura del dirigente il quale, finalmente, oltre ad essere titolare di numerose competenze, avrà a disposizione reali e concreti strumenti per operare e sarà parimenti sanzionato, anche economicamente, qualora non svolga efficacemente il proprio lavoro.

\*\*\*\*

Infine il decreto affronta la materia delle sanzioni disciplinari e della responsabilità dei dipendenti pubblici (artt.65-71). Gli obiettivi dell'intervento riformatore, in questo campo, sono il potenziamento del livello di efficienza degli uffici pubblici ed il contrasto ai fenomeni di scarsa produttività e di assenteismo nel pubblico impiego.

Le norme del decreto determinano in primo luogo una semplificazione dei procedimenti ed un incremento della loro funzionalità, soprattutto attraverso l'estensione dei poteri del dirigente della struttura in cui il dipendente lavora, la riduzione e la perentorietà dei termini, il potenziamento dell'istruttoria, l'abolizione dei collegi arbitrali di impugnazione e la previsione della validità della pubblicazione del codice disciplinare sul sito telematico dell'amministrazione (artt.66-67, sub art. 55-bis).

Viene poi disciplinato in modo innovativo il rapporto fra procedimento disciplinare e procedimento penale, limitando ai soli procedimenti disciplinari più complessi la possibilità di sospenderli in attesa del giudizio penale e prevedendo, peraltro, che i procedimenti disciplinari non sospesi siano riaperti, se vi è incompatibilità con il sopravvenuto giudicato penale (art.67, sub art. 55-ter).

In ordine al controllo delle assenze sono confermate le misure recentemente introdotte dal decreto-legge 112/08. Per i casi di false attestazioni di presenze o di falsi certificati medici sono introdotte sanzioni molto incisive, anche di carattere penale, non 12 soltanto nei confronti del dipendente, ma altresì del medico eventualmente corresponsabile

(art.67, sub art.55-quater).

Per esigenze di certezza e di omogeneità di trattamento viene definito un catalogo di infrazioni particolarmente gravi assoggettate al licenziamento, che potrà essere ampliato, ma non diminuito dalla contrattazione collettiva. Sono espressamente previste, inoltre, varie ipotesi di responsabilità per condotte che arrecano danno all'amministrazione pubblica, fra le quali assume particolare rilevanza pratica la responsabilità disciplinare del dirigente o del funzionario che determina per colpa la decadenza dell'azione disciplinare.

Per converso, si limita esplicitamente agli eventuali casi di dolo o colpa grave la responsabilità civile del dirigente in relazione all'esercizio del-

l'azione disciplinare (art 67 sub art.55 quinquies, sexies e septies). Si prevede inoltre che, nel caso di accertata permanente inidoneità psicofisica al servizio dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche, di cui all'articolo 2. comma 2, le amministrazioni possono risolvere il rapporto di lavoro con le modalità stabilite con successivo regolamento (art 67, sub 55-octies).

Si prevede, infine, che i dipendenti che svolgono attività a contatto con il pubblico debbono essere identificabili mediante cartellini o targhe, con esclusione di categorie particolari, che saranno individuate mediante successivi provvedimenti amministrativi ( art 67, sub 55-novies).

### **LA CIRCOLARE PUBBLICATA IL 22 MAGGIO 2009 DALL'UNIONE DEI GIOVANI DOTTORI COMMERCIALISTI ED ESPERTI CONTABILI**

L'UNGDCCEC valuta nel suo complesso positivamente il DLgs che dà attuazione alla legge 15/2009 (Legge Brunetta).

Con particolare favore si guarda l'intento di voler porre la meritocrazia al centro della valutazione delle performance. L'Unione in tal senso ritiene di estrema importanza la previsione di un "Organismo indipendente di valutazione delle performance" che dia effettiva attuazione ai controlli interni relativi all'attività di valutazione delle posizioni apicali e al controllo strategico.

Si esprime tuttavia perplessità per la parte in cui non si prevede con chiarezza quali debbano essere le esperienze e le qualificazioni professionali, che per stessa previsione normativa, i componenti del suddetto organo dovranno possedere.

L'insuccesso degli attuali Nuclei di Valutazione, all'interno dei quali hanno proliferato variegate figure, molte delle quali senza specifica esperienza professionale, porta a ritenere che nella composizione del nuovo importante Organo, il possesso della stesse e della qualifica professionale debba essere garantito dall'iscrizione in appositi Ordini. In tal senso una composizione che preveda diversi professionisti (Dottori Commercialisti, Avvocati, Consulenti del Lavoro) può consentire il giusto mix di competenze, così da garantire una effettiva ed efficace attività di valutazione delle performance nella P.A.

### **DAL SISTEMA DI CONTROLLO INTERNO ALLE VALUTAZIONI PUBBLICHE**

Chiunque, leggendo il testo della legge delega n.15/2009 e poi il relativo D.lgs. di attuazione, si accorgerebbe di alcune contraddizioni e discordanze tra i due dispositivi.

Per rilevarle basterebbe analizzare il tema della premialità o quello della contrattazione collettiva

e confrontare, ad esempio, l'articolo 35 della legge con l'articolo 55 del decreto legislativo. Sulle predette tematiche si ritornerà per approfondirle non appena il quadro normativo sarà definitivo.

Focalizzando l'attenzione sulle valutazioni, il punto principe dell'azione innovativa del Ministro Brunetta è il piano triennale della performance che le amministrazioni pubbliche dovranno predisporre entro il 31 gennaio di ogni anno.

L'obbligo è chiaramente esteso anche agli enti locali i quali dovranno provvedere, con delibere di Giunta, alle predisposizioni dei piani triennali, dovranno redigere una relazione a consuntivo sulla performance entro il 30 aprile e saranno tenute a trasmettere il tutto all'Autorità indipendente per la valutazione della pubblica amministrazione.

L'Autorità è in pratica una commissione (unica e centralizzata), istituita dall'articolo 13, nominata su proposta del Ministro per la P.A. di concerto con il Ministro per l'attuazione del programma, previo parere favorevole del Parlamento ed è composta da 5 componenti, anche estranei all'amministrazione (costo presunto circa 5 milioni di euro l'anno).

Il compito di questa commissione è tra l'altro quello di verificare la predisposizione del Piano di performance, di definire il sistema di misurazione e valutazione delle performances, di definire i requisiti dei componenti degli organismi indipendenti di valutazione, informando di tutto ciò il Ministro per l'attuazione del Programma che ha fatto la proposta di nomina, mentre il Ministro della Pubblica Amministrazione ed il Ministro dell'Economia definiscono organizzazioni e compensi.

L'Autorità sovrintende pertanto all'esercizio delle funzioni di valutazione da parte degli Organismi indipendenti di valutazione della performance (articolo 14).

Organismo quest'ultimo innovativo che assorbe e sostituisce il nucleo di valutazione (ormai al capolinea) e che diventa obbligatorio per tutte le pubbliche amministrazioni.

Addio pertanto alle attività di controllo, di internal/external auditing, di ispezione che caratterizzavano i nuclei di valutazione, polverizzati senza aver avuto la possibilità di essere entrati pienamente in regime.

Congelate anche tutte le procedure ed i principi che caratterizzavano il controllo di gestione di un ente locale: che fine farà il controllo dei costi, l'efficienza gestionale, l'efficacia gestionale, le verifiche e gli accertamenti periodici e globali.

I parametri oggettivi su cui si dovevano basare i componenti del nucleo per valutare i dirigenti nascevano da esperienze locali in rapporto ai servizi offerti ed alle diversificate esigenze gestionali.

L'innovativo organismo indipendente di valuta-

zione, (i cui componenti sono nominati dall'organo di indirizzo politico-amministrativo, sentita la commissione), sostitutivo al precedente sistema di controllo gestionale, ha il compito invece di compilare la graduatoria delle valutazioni individuali del personale dirigente e non dirigente sulla base del Piano di valutazione adottato dall'organo di indirizzo politico amministrativo e del relativo sistema di valutazione. Gli organi di indirizzo politico amministrativo definiscono dunque gli obiettivi triennali "correlati alla quantità e qualità delle risorse disponibili" e verificano l'andamento della performance rispetto agli obiettivi.

Tra i compiti, quelli di garantire la correttezza dei processi di misurazione e valutazione e dei premi per il personale; di proporre all'organo di indirizzo politico la valutazione annuale dei dirigenti; di svolgere indagini sui dipendenti per rilevare il livello di benessere e la valutazione del proprio dirigente superiore; di dotarsi di una struttura tecnica per la misurazione della performance; di compilare una graduatoria delle valutazioni individuali del personale dirigenziale e non suddiviso nelle 3 fasce alle quali corrisponde una quota di salario accessorio. Il quadro che si delinea, così come sopra evidenziato, sembrerebbe privilegiare l'organo politico e la sua funzione apicale e di condizionamento sui risultati e sull'andamento della valutazione. Sembrerebbe avvantaggiare inoltre l'autoreferenzialità sulla definizione degli obiettivi, sull'analisi dei risultati e sulle conseguenze ai dipendenti pubblici.

Confuse e poco pratiche appaiono poi le modalità e le procedure tecniche da seguire per valutare la managerialità dei dirigenti e dei risultati conseguiti in relazione alle diverse realtà locali situate in tutto il territorio nazionale.

L'applicazione di parametri standard e centralizzati da utilizzare per valutare (senza coordinamento e confronto con le autonomie locali e periferiche), i risultati gestionali prodotti dai dirigenti delle p.a., risulta distorsiva e complessa in quanto gli stessi risultati vengono influenzati dai diversi ambienti e dalle differenti dimensioni delle amministrazioni in cui si trovano.

Si auspica in ultimo che venga ripristinato il potenziamento del potere di rappresentanza delle regioni e degli enti locali originariamente previsto dall'art.3 della legge Brunetta; potenziamento modificato dall'art.57 del decreto legislativo di attuazione, il quale prevede che gli atti di indirizzo delle regioni, delle autonomie locali e della sanità vengano sottoposti al governo che esprime "valutazioni... in ordine alla compatibilità con le linee di politica economica e finanziaria nazionale".

A cura di **Antonio Cogode**