

Dalle deleghe all'esercizio delle funzioni di ufficiali di stato civile e anagrafe al riconoscimento degli operatori

La riforma degli enti locali dai primi anni novanta e la conseguente elezione diretta del Sindaco sono venute di pari passo con la scoperta delle potenzialità, in termini di consenso, legate ad una pratica anche spregiudicata dei 'demografici'. Il Sindaco si è accorto che qui non ha solamente compiti di indirizzo ma può assumere atti di gestione, rendendosi artefice di scelte di merito magari non sempre limpide sul piano della legittimità e della imparzialità, ma assai remunerative nei confronti dell'opinione pubblica. Ricordiamo l'uso disinvolto degli elenchi anagrafici, le ordinanze anti-sbandati, le direttive implicitamente dirette a discriminare certune categorie di persone (non solo stranieri ma anche, per esempio, i senza fissa dimora).

Nel contempo è maturata, almeno in una parte delle amministrazioni locali, la consapevolezza che una buona gestione degli strumenti demografici costituisce una innegabile risorsa per il Comune: per la programmazione delle attività dell'ente, per il controllo del territorio e la sua sicurezza, per le verifiche sui contribuenti, ma anche per acquisire un consenso legato alla semplificazione dei rapporti con i cittadini per la soddisfazione dei loro bisogni documentali o di accesso a vari altri uffici, sia comunali che

esterni. Peraltro, nella stagione politica che stiamo vivendo si presenta una occasione storica legata a vari disegni di riforma istituzionale che interessano direttamente i servizi demografici comunali; parliamo naturalmente del progetto di federalismo fiscale e del codice delle autonomie locali.

Il ddl sul federalismo fiscale pone una questione finora trascurata, quella dei costi standard dei livelli essenziali che le singole autonomie devono sempre e comunque garantire. Per i servizi demografici ancor più che per altre attività del Comune il quadro istituzionale e giuridico è chiaro e si inserisce perfettamente in questa esigenza, non ponendo dubbi di definizione o di ambiti dai quali partire: le persone vantano diritti soggettivi certi e non conculcabili nei confronti del Comune, dal più piccolo al più 'metropolitano', in ordine alla residenza, agli eventi di *status*, ai documenti di identità personale, all'inclusione nelle liste elettorali e alla possibilità concreta di esprimere la volontà di voto.

Stabilire quale sia il costo di ciascuno di questi servizi, tenendo in debito conto le tipologie omogenee di localizzazione e di dimensionamento demografico dei Comuni non sarà una passeggiata ma non è neppure impossibile. Intanto si potrebbe partire con il leggere i risultati dell'indagine, di cui pare si sia persa traccia, promossa dal Ministero dell'Interno in collaborazione con Ancitel nell'agosto 2002, sui 'numeri' dei servizi demografici di

ciascun Comune. Lì le domande erano perlopiù pertinenti, le risposte acquisite dovrebbero fotografare le diverse realtà presenti nel Paese: come, quando, da chi e in che modo si svolgono queste attività. Una prima idea concreta sul loro costo e sui margini di sostenibile tolleranza o di abnormità nelle diverse comparazioni possibili sarebbe dunque già possibile e utile. Magari questi risultati potrebbero essere indigesti a qualcuno, anche i servizi demografici non si presentano con caratteristiche di omogeneità in tutti gli oltre 8100 Comuni: ma allora parliamone, Anusca - con la sua radicata e costante conoscenza delle diverse realtà territoriali - è in grado di dare utili contributi in proposito e capace di discernere tra le buone ragioni e le pretestuosità.

Una volta determinati i costi standard, si saprà senza le annuali incertezze a cui ci hanno abituato le finanziarie degli ultimi decenni quanto di trasferimenti lo Stato deve garantire per questi servizi di sua competenza, che si configurano perciò in maniera evidente come area funzionale autonoma obbligatoria nel contesto della complessiva organizzazione comunale. Da questo dato il singolo Comune può partire per decidere quanto vorrà/potrà mettere di suo per facilitare la fruibilità dei servizi ai propri residenti.

E' impensabile poi che il blocco "servizi demografici" così come fissato nella Costituzione e nelle leggi statali che lo regolano non trovi idonea specifica rappresentazione tra le

funzioni fondamentali dei Comuni nell'adottando Codice delle autonomie locali. Che è il luogo in cui fare chiarezza anche sui problemi posti dalla indiscriminata applicazione delle prime disposizioni sulla sicurezza laddove il Sindaco coinvolge anche l'anagrafe e lo stato civile nell'esercizio dei suoi nuovi poteri di ordinanza. Basti pensare a recenti provvedimenti per regolare la residenza di certune categorie di persone, o per vietare pubblicazioni matrimoniali e/o matrimoni da parte degli stranieri irregolari – tutto ciò contravvenendo a norme vigenti che il Parlamento non ha ancora modificato.

Di certo non è in forse la competenza del Sindaco, è in ogni caso opportuno assegnare l'esercizio delle connesse funzioni in maniera esclusiva e responsabilizzante, mettendo la parola 'fine' all'attuale deroga proprio sui servizi demografici al principio generale di distinzione tra i poteri di indirizzo e quelli gestionali. Si tratta insomma di definire che cosa può fare solo il Sindaco, e cosa invece compete esclusivamente al dipendente delegato; il modello da seguire potrebbe essere quello già esistente e funzionante nel servizio elettorale.

Una parola chiara il Codice dovrà dire infine sulle forme di aggregazione possibili per l'esercizio congiunto di questi servizi tra più Comuni, combinando un equilibrato mix tra il rispetto delle specificità territoriali, la sostenibilità della organizzazione e dei costi standard, la efficienza nelle

risposte; dirimendo la questione finora insormontabile delle deleghe ai dipendenti comandati.

All'interno dell'organizzazione comunale gli operatori demografici gestiscono per conto dello Stato processi amministrativi che comportano il riconoscimento in capo alle singole persone di diritti soggettivi fondamentali quali quelli anagrafici, elettorali, di status -, in regime di piena autonomia istruttoria e decisionale rispetto a qualsiasi organo o struttura interna, come solo alla dirigenza è consentito, sulla sola scorta delle disposizioni normative statali e delle direttive ministeriali. Con ricadute pesanti nel complesso dei diritti/doveri collegati ai rapporti degli individui con tutta la pubblica amministrazione, Comuni compresi. Ricordiamo, a titolo esemplificativo, alcune delle attribuzioni più recenti.

Anzitutto, sono ora affidati all'ufficiale di stato civile compiti dapprima attribuiti all'autorità giudiziaria: non solo per la correzione degli errori materiali sugli atti ma anche sul cambiamento di cognome quando egli registri determinati atti prodotti all'estero. E non va trascurata l'applicazione delle complesse norme di diritto internazionale privato nei sempre più diffusi rapporti di *status* che interessano persone di diversa cittadinanza; valga per tutti l'esame circa la trascrivibilità degli atti, documenti e sentenze esteri

dapprima sottoposti per la medesima ragione alla deliberazione da parte della Corte di Appello.

In elettorale, la completa gestione delle liste – nel senso della loro tenuta e revisioni – è affidata alla competenza del responsabile dell'ufficio, senza necessità di delega da parte del Sindaco e senza distinzioni tra i Comuni; restando in capo all'organo di rappresentanza politica solo la cura dell'Albo degli scrutatori nonché la loro nomina in occasione delle votazioni.

Per l'ufficiale di anagrafe la istituzione dell'INA ha comportato una riorganizzazione complessiva dei sistemi gestionali per la acquisizione, custodia, variazione e ostensione dei dati anagrafici dei residenti, così come di quelli AIRE. E che dire delle incombenze legate all'adozione della CIE: l'allineamento dei dati in funzione dei riscontri sulla vigilanza anagrafica, così poco intesa dalle amministrazioni comunali quanto pretesa dal Ministero dell'Interno?

Non dimentichiamo poi il trasferimento della competenza a valutare le condizioni di legittimo soggiorno e dunque di iscrivibilità dei comunitari e dei loro familiari: attività gravata interamente sugli impiegati dell'anagrafe, tra il silenzio dei Sindaci da una parte e le urla e minacce, letteralmente, dei nuovi arrivati dall'altra – partiti in massa alla vigilia di san Silvestro 2006/07 dall'est—Europa, in particolare, per conquistare il nostro Paese.

Tutto quanto fin qua detto per affermare senza timore di smentita che gli operatori dei servizi demografici hanno chiari gli obiettivi loro assegnati dalle leggi e regolamenti con attenzione speciale al rapporto con gli utenti; tengono ben presenti le esigenze di legittimità e imparzialità dell'agire amministrativo ma non perdono di vista la necessità di adeguare gli strumenti di lavoro al mutare delle esigenze, in un'ottica indiscussa di semplificazione, efficienza ed efficacia. Gli operatori demografici non sono impiegati comunali come gli altri, e come tali quasi mai considerati, in senso deleterio; raramente gli viene accreditata una qualche considerazione valorizzante all'interno dell'ente, solo perché non 'funzionali' come altri addetti alle esigenze localistiche. E' ora di ribadire che sì, questa diversità esiste e rappresenta un valore aggiunto che può e deve pesare nella organizzazione del Comune, ed è anzitutto il Ministero dell'Interno che può e deve dire dei contenuti e delle condizioni della professionalità di questi 'suoi' operatori.

Se certe riforme pur fortemente volute dai governanti – per esempio la CIE e l'archivio informatico dei registri dello stato civile – non sono andate finora in porto, e anzi appaiono di là da venire, occorre ricercarne la responsabilità al di fuori dei servizi demografici comunali. Nel 2005 a Merano gli ufficiali di anagrafe furono tacciati di scarso spirito di collaborazione nel programma di messa a regime della CIE; in quel frangente il mugugno di questa Assemblea si fece ben

sentire, e a ragione: infatti, a distanza di anni le anagrafi sono, oggi come allora, pronte e allineate, è altrove che invece si nicchia.

In queste settimane sono in corso le manifestazioni per la consegna da parte dei Prefetti degli attestati di qualificazione professionale agli ufficiali dello stato civile che hanno partecipato proficuamente ai corsi ministeriali: avvisaglia, ci si augura, di un nuovo modo di intendere questa attività, ora che l'Albo professionale è realtà. Occorre che in tempi non biblici l'Albo si allarghi agli ufficiali di anagrafe ed elettorale e si porti a termine la fase della riqualificazione per tutti gli addetti già in servizio, per addivenire alla preclusione della delega a dipendenti che non abbiano svolto e superato il corso; e che infine sia la formazione propedeutica all'accessibilità al lavoro nei demografici.

Il riconoscimento di queste nuove/rinnovate funzioni nello stato civile, nell'anagrafe e nell'elettorale deve concretizzarsi finalmente in una apposita decorosa categoria contrattuale di partenza, come avviene per altri dipendenti 'qualificati' del Comune; gli operatori demografici devono davvero essere presi in considerazione quando sono individuate nell'ente le posizioni direttive che coinvolgono i servizi demografici. Chissà che a questo punto anche le organizzazioni sindacali la smettano di fare il pesce in barile e battano davvero un colpo, dandosi magari pensiero di coinvolgere la associazione professionale di questi lavoratori, l'Anusca; ognuno

continuerà a fare il proprio mestiere, ma un serio scambio di conoscenza e consapevolezza non guasterebbe.

Si può concludere prendendo atto che le teorie antifannulloni di questi mesi fanno un baffo alla stragrandissima maggioranza degli impiegati dei demografici, che non hanno mai aspettato pungoli mediatici per spendersi nel proprio lavoro. Per dire, gli 'uffici anagrafe' rappresentano da sempre la rete-amica di tutte le persone che qui si rivolgono per porre le più svariate richieste, che interessino il Comune o altri uffici pubblici. Fa specie dunque vedere la macchietta di vigile urbano della propaganda brunettiana, pagata con soldi pubblici, indirizzare il contribuente cui serve il passaporto alle 'amiche' Poste (amiche di chi?, verrebbe da chiedersi) dove gli spilleranno la bellezza di € 20,00 per un servizio che in Comune può avere a-gratis.

Parafrasando un motto del mai troppo rimpianto Giorgio Gaber vi saluto dicendo a tutti: ne abbiamo passate tante, passerà anche questa. E allora, gentili colleghe e cari colleghi, sursum corda!, come direbbe il Papa, e buon lavoro a tutti noi.

Riccione, 20 novembre 2008

Giovanni Pizzo