

Il ruolo degli operatori demografici è cambiato radicalmente, va cambiato anche il loro *status* giuridico ed economico (Giovanni Pizzo)

“La funzione di registrazione degli eventi più importanti della vita delle persone – svolta per conto dello Stato dagli uffici demografici – richiede una preparazione ed una professionalità di elevato spessore, atteso che la stessa [funzione] è in grado di incidere direttamente sul riconoscimento di status personali e sui diritti fondamentali dell’individuo tutelati da norme di rango costituzionale.”

Mi pare che non si possa partire da una affermazione più qualificata e autorevole di questa, di rigorosa fonte ministeriale, per rimarcare la inderogabilità ormai di un profilo professionale nuovo per gli operatori dei servizi demografici, profilo nuovo e innovato che si appalesa come un dato acquisito per gran parte dei Comuni – a cui manca soltanto il sacro sigillo nel Contratto collettivo nazionale di lavoro (CCNL) con le inevitabili ricadute nel fascicolo personale e nelle buste-paga.

E’ notorio che nella organizzazione dei Comuni gli operatori demografici gestiscono – nei servizi dello stato civile, dell’anagrafe, dell’elettorale – processi amministrativi e soprattutto producono atti che ‘costituiscono’ ed ‘attestano’ i diritti soggettivi fondamentali delle persone: relativamente all’acquisto, mutamento e perdita degli *status*, alla residenza, alla iscrizione nelle liste elettorali, alla gestione dei dati personali e identificativi.

Il valore che il sistema accorda alla realtà documentale sottostante il riconoscimento di questi diritti per gli individui è tale che la Costituzione riserva alla legislazione statale il compito di dare forma e contenuto agli ordinamenti giuridici che li regolano: di modo che ciascun individuo è trattato secondo regole che devono valere indistintamente in ognuno degli oltre 8100 Comuni, dalle estreme Alpi a

Leuca, isole comprese. Con esclusione categorica di ogni interferenza da parte di organi o potestà che non siano il Parlamento o il Governo nazionali, e il Ministero dell'Interno per la guida di alta amministrazione.

Questi diritti, insomma, non sopportano alcuna ingerenza di tipo localistico: si può senz'altro affermare che gli interventi in materia di anagrafe, e ora dopo la legge 94 anche di stato civile, promossi da alcuni fantasiosi sindaci sono presuntuosi, meramente propagandistici, immotivabili, in una parola illegittimi, ieri come oggi, pur dopo la implementazione delle leggi sulla sicurezza. Se le ordinanze sindacali in materia demografica fossero soggette ad un qualsiasi visto di regolarità tecnica e di legittimità non sarebbero mai adottate, non avrebbero alcuna possibilità di passarne il vaglio.

La riprova di questo assunto si ricava dalla lettura del vigente articolo 54 del TUEL, che tratta delle attribuzioni del sindaco nelle funzioni di competenza statale: prescrive al comma 3 che egli "quale ufficiale del Governo, sovrintende alla tenuta dei registri di stato civile e di popolazione e agli adempimenti demandatigli dalle leggi in materia elettorale, di leva militare e di statistica"; al comma 4 prevede che egli "adotta con atto motivato provvedimenti, anche contingibili e urgenti [e dunque in via ordinaria] al fine di prevenire e di eliminare gravi pericoli che minacciano l'incolumità pubblica e la sicurezza urbana", nel contesto di un ambito di applicazione definito con decreto del Ministro dell'Interno. Decreto adottato il 5 agosto 2008 con espresso richiamo ai commi 1 e 4 dell'articolo 54 del TUEL, tralasciando ogni riferimento al comma 3 che tratta appunto delle materie 'demografiche'; per le quali possono valere soltanto appositi atti di indirizzo, come stabilito dal comma 12 – che in questa legislatura non risulta mai impiegato. Si conferma dunque che non sono legittimamente adottabili ordinanze sindacali in materia di anagrafe e stato civile.

Eppure, è diventato un dilagante sport nazionale praticato in Comuni di qualsiasi sfaccettatura politica quello delle interferenze sindacali (e degli assessori che, in

quanto fiduciari del sindaco, ne suppliscono la supponenza) sulla gestione delle attività dei servizi demografici; possono essere esemplificate in:

- residenze condizionate da requisiti soggettivi degli interessati (se stranieri, se benestanti oppure no, se titolari di abitazione idonea sul piano igienico-sanitario, altro);
- duplicazione e acquisizione 'senza traccia' delle liste elettorali e/o di elenchi anagrafici per scopi non istituzionali;
- interdizione alla registrazione delle persone senza fissa dimora e di quelle ospiti stabili nelle case di riposo;
- vi si aggiunge ora, giustificato sul piano sistemico dal potere di indirizzo sul delegato da parte del delegante, la direttiva all'ufficiale di stato civile di prendere comunque visione del documento di soggiorno dello straniero che si presenti per fare dichiarazioni di nascita o altro!

Tutto questo confligge con la riserva di legge statale sugli ordinamenti dell'anagrafe, dello stato civile, dell'elettorale; e con la certezza affermata dalla Cassazione che per la veste giuridica riconosciutagli e per i compiti che gli sono assegnati, "il sindaco, quando assume la qualità di ufficiale di governo, è organo diretto dello Stato e non già del Comune", che deve quindi ritenersi estraneo alle procedure inerenti ai servizi demografici.

Troppi sindaci però considerano

- le banche dati dell'anagrafe e dell'elettorale come risorse a propria incondizionata disponibilità;
- le direttive e circolari ministeriali una fastidiosa interferenza centralista che limita l'autonomia locale;
- la supervisione e la vigilanza del Prefetto una proforma sostanzialmente innocua;
- i segretari comunali la testa d'ariete per indurre a più miti consigli i riottosi operatori demografici che ancora si permettono di appellarsi (ahiloro!) all'applicazione delle leggi e dei regolamenti.

Rimarchiamo da tempo la contraddizione intrinseca nelle regole della suddivisione delle competenze tra organi politici – di indirizzo e controllo, e struttura burocratica – di organizzazione dei servizi e di gestione dei processi, contraddizione rappresentata dalla eccezione di cui all'articolo 107 del TUEL. Eccezione che accorda al sindaco ufficiale del Governo la facoltà di gestire direttamente le azioni e le fasi istruttorie e provvedimentali connesse ai servizi demografici. Rispetto ai quali gli impiegati devono apprendere e dimostrare una complessa competenza tecnica che si traduce in un giudizio di capacità professionale: per lo stato civile con l'abilitazione, per l'anagrafe con la idoneità, per l'elettorale con la capacità di gestire il servizio. Al sindaco, invece, la competenza tecnica per esercitare di fatto le funzioni deriva da insufflazione divina, come naturale conseguenza della vittoria elettorale (frutto quasi sempre in termini assoluti della assoluta minoranza dei cittadini), sigillo sacramentale che però basta e avanza per indurre l'eletto ad esprimersi in piccoli deliri di onnipotenza, a dispetto delle leggi e del buon senso ma nella diffusa consapevolezza di una sostanziale impunità.

Non sarebbe inopportuno istituire un Osservatorio – accessibile agli operatori senza il filtro del sindaco o del segretario comunale – per la raccolta dei molteplici 'misfatti' amministrativi che avvengono in sempre più Comuni, e che gli operatori da soli non sono in grado di arginare senza mettere a repentaglio la propria busta-paga e il ruolo presente e futuro nella dotazione organica.

Con l'avvento della legge 241 del 1990 si è manifestata in tutte le pubbliche amministrazioni, e in particolare nei Comuni, una epifania che ha dato luce e speranza a tanti fino ad allora anonimi funzionari: il responsabile del procedimento! Colui che piglia in carico la istruttoria di un caso e la conduce nel porto del provvedimento (magari di competenza di un altro personaggio), rispettando tempi e formalità determinanti ai fini della legittimità del tutto. Questa epifania ha naturalmente portato – come di rito per ogni befana – il regalo, previsto in quasi tutte le contrattazioni decentrate, di una indennità per il responsabile del

procedimento, una gratifica aggiuntiva per un lavoro che comunque fa parte integrante del suo ruolo, e la pretesa di avanzamento di carriera.

Nei servizi demografici le cose stanno diversamente: l'ufficiale di anagrafe, l'ufficiale di stato civile, il responsabile del servizio elettorale sono responsabili non soltanto del procedimento (del fare pratiche) ma anche del provvedimento (del risultato che interessa, al quale è finalizzato l'iter), in regime di piena autonomia istruttoria e decisionale rispetto a qualsiasi organo o struttura interna. E questo fin dai tempi in cui il Mar Morto era ancora malato, da ben prima che nella generalità della pubblica amministrazione le figure del responsabile del procedimento e quello del provvedimento fossero scalpellate, appunto, dalla legge 241.

Per farsene una ragione incontrovertibile, basta una sommaria disamina dei principali compiti affidati agli operatori demografici.

L'ufficiale dello stato civile “nel dare attuazione ai principi generali sul servizio dello stato civile di cui agli articoli da 449 a 453 del codice civile” forma, archivia, conserva e aggiorna tutti gli atti concernenti lo stato civile. Solo la indefessa ignoranza di chi non vuole sapere può considerare con leggerezza i compiti connessi al ricevimento delle dichiarazioni e alla formazione degli atti di stato civile, che sono complessi, complicati, tipici quanto alla forma come al contenuto, e dal significato incomparabile per le persone interessate, sia come individui che per le loro relazioni familiari e sociali. Vi è poi l'espletamento di compiti fino a qualche anno fa attribuiti all'autorità giudiziaria, come la correzione degli atti (che, va pur ricordato, fanno fede fino a querela di falso) e la valutazione ai fini della trascrivibilità degli atti, documenti e sentenze esteri dapprima sottoposti per il medesimo scopo alla delibazione da parte della Corte di Appello; nonché l'applicazione delle complesse disposizioni di diritto internazionale privato, 'personalizzate' in ragione del diritto estero cui rimandano di volta in volta le norme di collegamento, nei sempre più frequenti rapporti di *status* che interessano persone di diversa cittadinanza.

L'ufficiale di anagrafe provvede alla regolare tenuta dell'anagrafe della popolazione residente e dell'Aire, ed è responsabile della esecuzione degli adempimenti prescritti per la formazione e la tenuta degli atti anagrafici, relativi tanto ai cittadini che agli stranieri che ai comunitari, dei quali ultimi peraltro verifica anche le condizioni di soggiornabilità. Perciò egli:

- ordina gli accertamenti necessari ad appurare la verità dei fatti denunciati dagli interessati, relativi alle loro posizioni anagrafiche;
- dispone indagini per accertare le contravvenzioni alle disposizioni della legge e del regolamento anagrafici;
- invita le persone aventi obblighi anagrafici a presentarsi all'ufficio per fornire le notizie ed i chiarimenti necessari alla regolare tenuta dell'anagrafe;
- interpella, allo stesso fine, gli enti, amministrazioni ed uffici pubblici e privati.

In qualità di responsabile delle variazioni anagrafiche, popola e aggiorna (“in tempo reale”) l'Indice nazionale delle anagrafi, la cui istituzione non ha comportato solo l'avvento di nuove responsabilità ma una radicale riorganizzazione dei sistemi gestionali per la acquisizione, custodia, variazione e ostensione dei dati anagrafici dei residenti e dell'AIRE. Con l'INA, all'anagrafe è affidata la esclusività (la ‘mission’) della gestione ‘originaria’ dei dati e informazioni personali degli individui, perché siano disponibili per tutte le pubbliche amministrazioni.

Il responsabile del servizio elettorale infine gestisce in piena autonomia e responsabilità le liste – nel senso della loro formazione, tenuta e revisioni –, senza neppure bisogno di delega da parte del sindaco, né di subordinazione nei confronti di alcuna autorità politica o amministrativa comunale.

Nella organizzazione comunale solo il dirigente ha prerogativa gestionale in termini di discrezionalità, di valore esterno degli atti e provvedimenti, di autonomia di firma degli atti – simile a quella riconosciuta all'ufficiale di stato civile e di anagrafe e al responsabile del servizio elettorale; dirigente che comunque non può interferire

nelle istruttorie e nei provvedimenti svolte e adottati dagli operatori demografici di cui abbia la direzione, né esigere che gli atti gli siano sottoposti in preventivo avallo o controfirma o intesa.

Peraltro, nella stragrande maggioranza dei Comuni ogni addetto ai servizi demografici assomma tutte le deleghe e gli incarichi che il sindaco distribuisce per far funzionare i relativi uffici: anagrafe, stato civile, elettorale, autentiche di firme e di copie, rilascio delle carte di identità. Si concentra in capo al medesimo operatore una complessità e varietà di funzioni che non trova eguali nel Comune. Ritengo si possa a questo punto illustrare una declaratoria professionale del nostro operatore demografico tipico – nel senso dell'esemplare più diffuso nel nostro Paese:

- a. elevate conoscenze pluri-specialistiche ed un grado di esperienza pluriennale, con frequente necessità di aggiornamento;
- b. contenuto di tipo tecnico, gestionale o direttivo con responsabilità di risultati relativi ad importanti e diversi processi produttivi/amministrativi;
- c. elevata complessità dei problemi da affrontare basata su modelli teorici non immediatamente utilizzabili ed elevata ampiezza delle soluzioni possibili;
- d. relazioni organizzative interne di natura negoziale e complessa, gestite anche tra unità organizzative diverse da quella di appartenenza, relazioni esterne (con altre istituzioni) di tipo diretto anche con rappresentanza istituzionale. Relazioni con gli utenti di natura diretta, anche complesse, e negoziale.

Questo esempio di declaratoria altro non è che la trascrizione pedissequa, con la sola esclusione del titolo di studio della laurea, di quella allegata al vigente contratto di lavoro (CCNL) degli enti locali riferita alla Categoria D, che ha un solo difetto: non riporta nella "esemplificazione dei profili" alcun riferimento al lavoro dei servizi demografici. Questo è insensato, un vuoto che va colmato se davvero si intende il ruolo strategico di queste figure professionali, ed evitare che al vertice delle relative strutture siano chiamati altri funzionari, di sicuro degne persone ma del tutto ignare del perché, del per cosa e del per come di questi servizi.

Forse è arrivato il momento di prevedere che il reclutamento delle nuove 'leve' presso i servizi demografici sia fatto attingendo obbligatoriamente da graduatorie sovracomunali formate a seguito di appositi corsi-concorsi – partendo dall'esperienza di quelli di abilitazione per ufficiali di stato civile per allargare lo spettro della formazione all'anagrafe e all'elettorale. Sarebbe un ulteriore tassello verso una necessaria organizzazione standard degli uffici demografici secondo modelli gestionali che il Ministero dell'Interno deve assicurarsi siano messi in atto; in modo da sottrarre il personale professionalmente specializzato – le cui funzioni devono trovare una precisa qualificazione, che ne evidenzi la particolarità e l'autonomia, nel Codice delle autonomie locali in fase di approvazione – ai variabili umori dei troppi localismi.

Non siamo ingenui e neppure presuntuosi al punto da non sapere e riconoscere che anche tra di noi ci sono residue sacche di inefficienza e pavidità professionale, individui che tirano a campare alla meno peggio senza infamia e senza lode; che incarnano la rappresentazione dell'idea di una scarsa considerazione del ruolo che comporta il minimale riconoscimento giuridico ed economico che a sua volta conferma e alimenta lo scarso apprezzamento; fornendo l'alibi alla vulgata corrente secondo la quale ciò che non costa non vale e ciò che non vale non costa. Un corto circuito innestato da pochi figure che inquinano il valore dei tantissimi che lavorano al servizio dello Stato con coscienza e competenza, consapevoli anche di rappresentare in questo nostro Paese delle migliaia di municipi e ancor più campanili, spesso gestiti come dei fortini in guerra, una funzione di coesione sociale: perché applicano leggi sui diritti secondo le regole costituzionali della imparzialità e della buona amministrazione. Questi individui vanno isolati, portati a consapevolezza e se del caso espulsi.

In chiusura di questo intervento riproponiamo ancora una volta uno schema di organizzazione del nostro lavoro incentrato sulla chiarezza dei ruoli, sulla

consapevolezza del valore dell'attività amministrativa prodotta, sul riconoscimento della complessa professionalità applicata. Passando attraverso

- una definizione puntuale della “sovrintendenza” del sindaco sulle attività statali delegate al Comune per anagrafe, stato civile, elettorale, leva;
- il necessario formale visto di legittimità interno sugli atti di gestione che eventualmente il sindaco ritenga di adottare su queste materie;
- l'obbligo del contraddittorio con il responsabile dei servizi demografici, l'unico vero tecnico in materia, sugli eventuali atti di gestione del sindaco, anche con possibilità di adire al Prefetto per un preventivo parere sulle questioni non pacifiche;
- la fine della dissennata politica di riduzione e mortificazione degli organici, che vanno invece posti nelle condizioni di misurarsi con modelli organizzativi e costi standard: una sfida che siamo pronti a raccogliere perché convinti di vincerla;
- e, perché no?, il riconoscimento peculiare negli organigrammi contrattuali della figura dell'operatore demografico, magari a partire dai 7000 addetti che hanno conseguito la abilitazione a seguito dei corsi ministeriali dopo almeno 5 anni di delega, e di quelli che hanno seguito eseguono i corsi di alta formazione.

Non siamo disposti ad essere usati come carburante per alimentare le disparate polemiche a stretto uso elettorale sulla fannullaggine nella pubblica amministrazione: polemiche che rimandiamo al mittente anche se siamo consci che non saranno ricevute, non fosse che perché sono mosse dalla presunta conoscenza di alcune realtà prese a modello e trascurano invece la stragrande maggioranza delle realtà 'demografiche' comunali. Nel contempo invitiamo le organizzazioni sindacali – alle quali potremmo anche dire che la nostra pazienza si sta esaurendo – a finalmente guardare/prestare attenzione nei Comuni anche a chi lavora facendo funzionare le cose con i pochi mezzi a disposizione, dando concrete e immediate risposte ai cittadini, dedicando energie e tempo al servizio quotidiano delle persone piuttosto che a promuovere le autoreferenze politiche e sindacali.

L'anno scorso proprio in questa stessa sede abbiamo ricordato che “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 (supine) esigenze localistiche. E' ora di ribadire” – dicevamo allora – “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”.

Ci pare di non avere niente da aggiungere all'appello di allora, che oggi ribadiamo ben sapendo che *“l'ignoranza partorisce molta saggezza e non poca salute”*, ma noi preferiamo diversamente.

Piove di Sacco, 15 novembre 2009

Direttore Porzio, c'entra forse poco con il tema che mi è stato assegnato per oggi, ma mi faccio portavoce di tantissimi colleghi qui presenti (e degli ancor di più che stanno a casa): ma sulla faccenda dell'impronta digitale sulla carta di identità dal 1° gennaio 2010, dobbiamo aspettarci qualche indirizzo operativo o ci muoviamo in rigido ordine sparso?

Grazie.